

**Bernhard Emunds | Stephan Rixen [Hrsg.]**

# Oswald von Nell-Breuning weiterdenken

Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert



**Nomos**

ethikundgesellschaft

herausgegeben von

Professor Dr. Michelle Becka,  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Professor Dr. Bernhard Emunds,  
Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen,  
Frankfurt a. M.

Professor Dr. Johannes Eurich,  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Professor Dr. Gisela Kubon-Gilke,  
Evangelische Hochschule Darmstadt

Professor Dr. Torsten Meireis,  
Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Matthias Möhring-Hesse,  
Eberhard Karls Universität Tübingen

Band 10

Bernhard Emunds | Stephan Rixen [Hrsg.]

# Oswald von Nell-Breuning weiterdenken

Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2022

© Die Autor:innen

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8968-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3242-0

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748932420>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Der vorliegende Band geht auf eine Tagung zurück, die am 29. und 30. September 2021 an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main stattgefunden hat. Anlässlich des 30. Todestages von Oswald von Nell-Breuning stand die Tagung unter dem Thema „Zukunft der Solidarität im 21. Jahrhundert: Oswald von Nell-Breuning weiterdenken“.

Ohne die großzügige Unterstützung der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen, der Universität Bayreuth (der der Mitherausgeber Stephan Rixen seinerzeit noch angehörte), des Sozialpolitischen Arbeitskreises des Bistums Limburg sowie des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz wären weder die Tagung noch der Tagungsband zustande gekommen. Dafür sei allen Institutionen sehr herzlich gedankt. Ein besonderer Dank gilt Simon Reiners und den anderen Mitarbeitenden des Oswald von Nell-Breuning-Instituts der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen für die Tagungsorganisation sowie Herrn Manuel Opfer, Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln, der die Herausgeber bei der Durchsicht der Manuskripte unterstützt hat.

Die Tagung hat gezeigt, dass es sich lohnt, am Leitfaden des Werks von Oswald von Nell-Breuning über die Zukunft der Solidarität im 21. Jahrhundert nachzudenken. Wieso das so ist, verdeutlichen die Beiträge dieses Bandes.

Frankfurt am Main und Köln, im Juli 2022

Bernhard Emunds

Stephan Rixen



# Inhalt

## *Einleitung*

- Einleitung: Oswald von Nell-Breuning weiterdenken – Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert 11  
*Bernhard Emunds und Stephan Rixen*

## *Grundorientierung: Solidarität bei Nell-Breuning und in der Gegenwart*

- Geleitwort: Solidarisch aus der Krise kommen – Impulse aus dem Denken von Oswald von Nell-Breuning 29  
*Reinhard Kardinal Marx*

- Nell-Breunings solidarisches Denken – Impulse für die Gegenwart? 39  
*Hans Günter Hockerts*

## *Kirchliches Arbeitsrecht*

- Nell-Breunings bleibende Impulse für eine grundlegende Überarbeitung des kirchlichen Arbeitsrechts 55  
*Thomas Schüller*

- Kirchliches Arbeitsrecht: Anfragen an den „Dritten Weg“ 69  
*Stefan Greiner*

## *Ökologisch-soziale Transformation in der Perspektive von „Laudato si“ – Wirtschaften als Sozialprozess*

- Ökologisch-soziale Transformation: Wirtschaften als Sozialprozess – Oswald von Nell-Breuning und Papst Franziskus zu den „Grenzen des Wachstums“ 91  
*Gerhard Kruij*

*Inhalt*

Ökologisch-soziale Transformation in der Perspektive von  
Laudato si‘ 113  
*Hannah Klinkenborg*

*Bezahlbares Wohnen als soziale Frage – bodenpolitische Impulse*

Unter dem eigenen Niveau. Nell-Breuning und die  
Sozialverflochtenheit des Bodens 129  
*Hermann-Josef Große Kracht*

„Ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit“.  
Das bodenpolitische Programm Oswald von Nell-Breunings und  
seine Relevanz für die heutige Wohnraumfrage 155  
*Julian Degan*

*Gesellschaftliche und staatliche Akteure der Gesellschaftspolitik in Zeiten  
der Digitalisierung*

Subsidiarität weiterdenken – Soziale Daseinsvorsorge in der  
digitalen Transformation 175  
*Tanja Klenk*

Gewerkschaften in der digitalisierten Arbeitswelt – Perspektiven  
einer kollektiven Interessenvertretung von Beschäftigten in der  
Plattformökonomie 195  
*Arnd Küppers*

Autorinnen und Autoren 221

# Einleitung



# Einleitung: Oswald von Nell-Breuning weiterdenken – Solidarische Perspektiven für das 21. Jahrhundert

*Bernhard Emunds und Stephan Rixen*

## *1. Nell-Breunings Argumentationsweise und sozioethische Position*

In der Bonner Republik war der Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning über Jahrzehnte *die* Person, die in erster Linie mit der katholischen Soziallehre und mit einem sozialpolitischen Engagement der katholischen Kirche verbunden wurde. Seine wissenschaftliche Arbeit als Sozialethiker und seine politischen Interventionen nahm Nell-Breuning aber schon zu Zeiten der Weimarer Republik auf (vgl. dazu Hagedorn 2018). So wurde er, mit einer Pause in der Nazizeit, gut sechs Jahrzehnte lang in der deutschen Öffentlichkeit als ein streitbarer kirchlicher Intellektueller wahrgenommen. Zu politischen Fragen hielt er unzählige Vorträge und veröffentlichte mehr als 1.900 Schriften. Teils informell, teils in Beiräten beriet er staatliche Institutionen, Gewerkschaften und Parteien. Als er 1991 im Alter von 101 Jahren starb, galt er in der bundesdeutschen Öffentlichkeit schon seit zwei Jahrzehnten als „Nestor der katholischen Soziallehre“.

Wer Nell-Breuning zu Lebzeiten bei einem seiner Beiträge zum gesellschaftspolitischen Diskurs hörte und wer ihn heute liest, trifft – abgesehen von bissigen Nebenbemerkungen – auf einen eher spröden Argumentationsstil, der vor allem auf die Klärung von Begriffen zielt. Als Neuscholastiker war Nell-Breuning Begriffsrealist; er war überzeugt, dass er die Sache selbst, um die es gerade ging, durch präzise Definitionen objektiv erfassen könne. Unermüdlich trieb er begriffliche Unterscheidungen voran und verdeutlichte dabei, welcher Gesprächspartner was unter diesem oder jenem Begriff verstehe. Auf diese Weise glaubte er inhaltliche Kontroversen lösen, die dabei diskutierten Fragen beantworten und im (ordnungs-)politischen Streit Orientierung geben zu können. Die Frage, wie häufig dem Jesuitenpater solche Klärungen in der Sache gelungen sind und wie sehr er damit beitrug, dass Diskursteilnehmer endlich einander verstanden, kann hier unbeantwortet bleiben. In jedem Fall aber ist festzuhalten, dass die entsprechenden Passagen seiner Beiträge eine beeindruckende Sachkenntnis des Autors verraten.

Jenseits von Begriffsdifferenzierungen hatte Nell-Breuning aber auch eine ethische Perspektive einzubringen. Hier war er vor allem von seinen Mitbrüdern Heinrich Pesch SJ (1854–1926) und Gustav Gundlach SJ (1892–1963) beeinflusst. Wie diese setzte er primär bei den sozialen Interdependenzen zwischen den Menschen an, die in modernen Gesellschaften vor allem durch die Arbeitsteilung entstehen. Die Beteiligten sah er dadurch in wechselseitige Verpflichtungen hineingezogen: in die Verpflichtung, aufeinander zu achten, und zu dem Gemeinwesen, in dem sie leben, so beizutragen, dass es gute Lebens- und Entfaltungsbedingungen für alle bietet. Ein Handeln von Personen, das diesen Verpflichtungen entsprach, bezeichnete er als *solidarisches* Handeln. Dabei beanspruchte er, sich mit diesem Bild vom Verhältnis der Einzelnen zueinander und zur Gesellschaft sowohl von Ansätzen abzusetzen, die von isolierten Individuen ausgingen, als auch von solchen, denen es allein um das Kollektiv gehe. Der traditionellen Skepsis des deutschen katholischen Milieus gegenüber einem mächtigen Staat entsprechend stellte er sich aber keineswegs vor, dass das solidarische Handeln in jedem Fall (national-)staatlich zu organisieren und einzufordern sei. Vielmehr vertrat er ein differenziertes, als „*Subsidiarität*“ „gelabeltes“ Konzept der Zuständigkeiten. In vielen Fällen sei es besser, wenn kleinere – gerne auch gesellschaftliche, also nicht-staatliche – Einheiten, die an den Problemen und den betroffenen oder beteiligten Menschen „näher dran“ sind, eine Aufgabe übernähmen. Dann allerdings, wenn es für die Lebens- und Entfaltungschancen der involvierten Personen von Vorteil sei, müssten größere Einheiten und letztlich auch der Nationalstaat unterstützend eingreifen, ja gegebenenfalls sogar die Aufgabe ganz an sich ziehen.

## 2. Tagung im September 2021: Nell-Breunings Werk weiterdenken

An seinem 100. Geburtstag, am 8. März 1990, trat Pater von Nell-Breuning ein letztes Mal öffentlich auf und hielt eine kurze Ansprache. Knapp einhalb Jahre später starb er. Am 21. August 2021 jährte sich sein Todestag zum 30. Mal. Aus Anlass und im zeitlichen Umfeld dieses Jahrestages haben der Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht (Lehrstuhl für Öffentliches Recht I) der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth und das Nell-Breuning-Institut gemeinsam eine Tagung veranstaltet. Diese fand in Frankfurt am Main auf dem Campus der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen statt, also an dem Ort, an dem Nell-Breuning mehr als sechs Jahrzehnte lang gelebt und gearbeitet hatte. Die Kolleginnen und

Kollegen aus den Sozial- und Rechtswissenschaften sowie aus der Christlichen Sozialethik, die auf dieser in Kooperation mit dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz veranstalteten Fachtagung referierten, waren eingeladen, nach möglichen Impulsen des Jesuitenpaters für heutige gesellschaftspolitische Debatten zu suchen und, wo sie dies für möglich hielten, sein Werk weiterzudenken. Der vorliegende Band enthält Beiträge zu dieser Tagung und einige weitere Artikel zu möglichen Anregungen, die eine Auseinandersetzung mit Nell-Breuning für politische Antworten auf gegenwärtige Herausforderungen geben kann.

Das Werk Nell-Breunings lädt im doppelten Sinne zum Weiterdenken ein: Weiterdenken zunächst in dem Sinne, dass bei Nell-Breunings Überlegungen angeknüpft wird und diese, angelehnt an seine Texte und die mit ihnen verfolgten Intentionen, aufgegriffen werden. Weiterdenken kann aber auch verstanden werden als ein Denken, das „weiter“ denkt als Nell-Breuning, bewusst über ihn hinausdenkt, also seine Überlegungen mehr oder weniger frei assoziierend aufnimmt und in produktive Denkanstöße verwandelt. Beide Weisen des Weiterdenkens können ineinander übergehen bzw. sich ergänzen. Wer auf die Beiträge dieses Buches schaut, wird *grosso modo* zu dem Schluss kommen, dass sich eine allzu direkte Übertragung der Überlegungen Nell-Breunings in die Jetztzeit verbietet. Wer Nell-Breuning zu sehr beim Wort nimmt, nimmt seinem Werk die Chance künftiger Wirksamkeit. Im Umgang mit dem Werk des Frankfurter Jesuitenpaters sollte daher die zweite Weise des Weiterdenkens im Vordergrund stehen. Eine produktive Kritik, die das Werk mit hermeneutischer Freiheit als Fundgrube über den Tag hinauswirkender *idées directrices* begreift, verdient Vorrang vor einem Zugriff, der Nell-Breunings Werk quasi-antiquarisch nacherzählt und die Aktualität seiner Texte, in einem werkimmanenten Tunnelblick verfangen, mehr behauptet als plausibilisiert.

Die anregende, impulsgebende Kraft von Nell-Breunings Werk zeigt sich mindestens in dreifacher Hinsicht:

- Nell-Breunings Denkstil wird bestimmt vom Blick auf das konkrete Problem. Er praktiziert situationsgebundenes Denken, aber nicht im Sinne eines relativen, sich beliebig anpassenden Denkens. Im Gegenteil: Auf der Basis fester normativ-begrifflicher Orientierungspunkte (insbesondere Solidarität und Subsidiarität) kommt er zu problemadäquaten Schlüssen, die regelmäßig auf den Frageanlass beschränkt bleiben. Darin liegt ein Moment der Selbstbegrenzung, das unspektakulär sein mag. Aber wie konsequent Nell-Breuning diese denkerische Selbstbegrenzung durchhält, möglichen spekulativ-generalisierenden

Überschüssen des eigenen Denkens also mit Vorsicht, ja Misstrauen begegnet, das ist bemerkenswert und zugleich eine Ermutigung, sich der Grenzen des eigenen Arguments bewusst zu sein.

- Anregende Denkipulse gehen von Nell-Breunings Werk auch aus, wenn zentrale Begriffe seines Werks, vor allem Solidarität und Subsidiarität, als relativ offene Deutungsschemata begriffen werden. Problembezogen je neu entfaltet, wird ihr konzeptionelles Profil in der konkretisierenden Kontextualisierung immer deutlicher. So helfen die um „Verstrickung“ und „Verkettung“ angelegten Erklärungsansätze, die das mit „Solidarität“ Gemeinte greifbarer machen, Verantwortungsbeziehungen im nationalen und internationalen Kontext besser zu verstehen. „Subsidiarität“ trägt dazu bei, die der Solidarität dienende Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft neu zu relationieren, also auch die Rolle des Staates als Ermöglicher gesellschaftlicher Selbstorganisation neu zu denken. Wenn manche zeitgebundenen Engführungen – ein auf Solidarismus-Ideologeme reduzierter Solidaritätsbegriff und ein anti-etatistisch aufgeladener Subsidiaritätsbegriff – vermieden werden, können beide Begriffe, Solidarität und Subsidiarität, wie ein Kompass wirken, der die Richtung nicht zu genau vorgibt und dennoch genügend Orientierung bietet.
- Nell-Breunings Denken ist schließlich anregend, weil im Spiegel der Themen, die ihn interessierten, Themen in den Blick geraten, die heute relevant sind. Diese problemaufspürend-heuristische Kraft seines Werks zeigt sich an vielen Stellen. So sind das Verhältnis von Arbeit und Kapital, die Rolle der Gewerkschaften und die Bodenpolitik für Nell-Breuning Dauerthemen gewesen. Sie helfen heute, aufmerksam zu sein für neue Realitäten der Arbeitswelt, für weitere Schübe in der Konzentration von Kapital und für das Ringen der Gesellschaft um eine soziale und ökologische Ordnung des Umgangs mit städtischem Boden. Gleiches gilt mit Blick auf die Themen, die Nell-Breuning nur in einzelnen Phasen oder erst in hohem Alter aufgriff, wie die globalen Aspekte der Solidarität einschließlich des Umweltschutzes, die Themen der intergenerationellen Solidarität oder die Solidarität unter den Geschlechtern. Manches in Nell-Breunings Werk ist, wie könnte es anders sein, zeitbedingt, etwa sein aus heutiger Sicht traditioneller, um Vater und Mutter als Eheleute zentrierter Familienbegriff, der mit einer klaren Rollenverteilung innerhalb und außerhalb des Haushalts einherging. Von aktuellen Debatten über das Verhältnis von Erwerbs- und Sorgearbeit oder geschlechtertheoretischen Debatten ist das weit entfernt. So unvermeidlich der Befund ist, dass auch Nell-Breunings Werk im Rückblick Schwach- und Leerstellen aufweist, so wenig sollte

er aber davon abhalten zu fragen, inwieweit sich mit Nell-Breuning über ihn hinaus denken lässt, was einen kritischen, ebenso fairen wie differenzierten Umgang mit seinen Positionen einschließt.

### 3. Zu den Buchbeiträgen

Der vorliegende Band ist innerhalb weniger Jahre bereits das zweite Buch, in dem nach Impulsen Pater von Nell-Breunings für aktuelle politische Herausforderungen gefragt wird. Im Jahr 2015, anlässlich des 125. Geburtstags des Jesuitenpaters, war bereits der Sammelband „Den Kapitalismus bändigen“ (Emunds/Hockerts Hrsg. 2015) erschienen, in dem die Autorinnen und Autoren für einige Themen, die im Werk Nell-Breuning eine zentrale Rolle spielen, jeweils die einschlägigen Schriften des Jesuiten ausgewertet und aus dieser Relektüre Anregungen für heutige Politik entwickelt hatten. Der vorliegende Band ist anders angelegt: Er geht von Themen aus, die uns gegenwärtig besonders auf den Nägeln brennen, und fragt für diese nach Argumentationsfäden Nell-Breunings, an denen weiter zu spinnen sich vielleicht lohnen könnte. Das Buch beginnt allerdings mit zwei Texten, die allgemeiner auf die Person Oswald von Nell-Breunings, seinen spezifischen Denkstil und auf das Verständnis von „Solidarität“ als einem zentralen Konzept seines Werks schauen.

*Reinhard Kardinal Marx* widmet sich in seinem Beitrag „Solidarisch aus der Krise kommen – Impulse aus dem Denken von Oswald von Nell-Breuning“ der Frage, die alle Beiträge wie ein roter Faden durchzieht: Was kann uns Oswald von Nell-Breunings Werk heute mit Blick auf die aktuelle sozialpolitische Lage sagen? In dem Beitrag, in dem *Marx* auch sein persönliches Verhältnis zu Nell-Breuning anspricht, fokussiert er die Art und Weise, wie Sozialpolitik betrieben und, auch innerkirchlich, reflektiert wird. Um hier zu zukunftsweisenden Ansätzen zu gelangen, müsse der von Nell-Breuning profilierte „Solidarismus“, ein heute übersetzungsbedürftiger Begriff, als eigener Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus neu gedeutet werden. Er erlaube es, nicht nur Defizite des kapitalistischen Wirtschaftens zu benennen, sondern auch jenseits des Kapitalismus (*beyond capitalism*), den Kapitalismus gleichsam umbiegend, nach Formationen des Ökonomischen zu suchen, die insbesondere das kapitalismusverändernde Modell der sozialen Marktwirtschaft weiterdächten. Das setze einen dauerhaft kritischen Umgang mit der Idee des *homo oeconomicus* voraus und verlange nach einem differenzierten Solidaritätsverständnis, das Individuum, Familie, Zugehörigkeiten zu Gruppen und das Ganze einer Gesellschaft zusammendenke. Nell-Breunings Denkstil

lasse sich, so *Marx*, in der Formel „Von unten auf das Ganze schauen“ zusammenfassen. Gemeint sei ein denkerischer Zugriff, der bei den konkreten Problemen konkreter Menschen ansetze, sich strikt um problembezogene wissenschaftliche Empirie und Evidenz bemühe, auf diese Weise die Unterscheidungskraft der Begriffe schärfe und so Sozialethik als Institutionenethik stärke. Sozialethik könne damit auf der Höhe der Zeit zur denkerischen Durchdringung und zur klugen politischen Gestaltung des Spannungsverhältnisses von sich verändernder „Arbeit“ und unverändert wichtig bleibendem „Kapital“ beitragen.

*Hans Günther Hockerts* wendet sich dem Thema „Nell-Breunings solidarisches Denken – Impulse für die Gegenwart?“ zu. Im Unterschied zu *Marx*: Überlegungen markiert bereits der mit einem Fragezeichen endende Titel einen sichtbaren Akzent. *Hockerts* setzt ähnlich wie *Marx* bei der Person Nell-Breunings an, der als ein Intellektueller, der dem klaren, unbestechlichen Denken verpflichtet ist, Eindruck hinterlässt. Auch *Hockerts* lenkt den Blick auf Nell-Breunings Begriff von Solidarität, den er – ansetzend bei Nell-Breunings heute nicht immer einfach zu erschließender Sprache – insbesondere mit Blick auf die Begriffe „Gemeinverstrickung“ und „Gemeinhaftung“ als zukunftsweisend interpretiert. Der Solidaritätsbegriff, wenn er von zeitbedingten, überholten Zügen befreit werde, könne als Kompass dienen, der unterschiedliche aktuelle Felder der Sozialpolitik zu begreifen und zu gestalten helfe. So sei etwa ein an den Grenzen des eigenen Landes nicht endendes Solidaritätsverständnis geboten, das die globale Verstrickung des Wirtschaftens (Stichwort „Lieferketten“) als Problem in den Blick nehme. Außerdem gehe es um die Alterssicherung, die als Solidarität zwischen den Generationen stärker profiliert werden müsse. Des Weiteren müsse die lange vernachlässigte Wohnungs- und insbesondere Bodenpolitik neu entdeckt werden; wie Grund und Boden genützt würden und wie sich der Wert des Bodens entwickle, sei nicht nur im Hinblick auf die Frage, ob Menschen mit niedrigem und mittlerem Einkommen noch in prosperierenden Städten wohnen können, eine erstrangige Gerechtigkeitsfrage. Neben einer zukunftsorientierten Betrachtung des Solidaritätsbegriffs sei eine Befassung mit den Potentialen des von Nell-Breuning konturierten Subsidiaritätsbegriffs wichtig. Subsidiarität dürfe nicht mehr primär als Abwehrrecht gegen staatliche Interventionen in den Bereich gesellschaftlicher bzw. kirchlicher Selbstregulierung, sondern müsse vielmehr so verstanden werden, dass es um die staatliche Hilfe (*subsidium*) zur Stärkung gesellschaftlicher Selbstregulierung gehe.

Nach diesem doppelten Blick auf die Person des Jesuitenpaters und seine sozialetische Perspektive der Solidarität wendet sich der Band vier aktuellen Themenfeldern zu, die jeweils in zwei an Nell-Breunings Über-

legungen anschließenden Beiträgen beleuchtet werden. Drei dieser Themenfelder sind im weiten Sinne gesellschaftspolitisch, nur das erste greift mit dem kirchlichen Arbeitsrecht eine kirchenpolitische Fragestellung auf, bei der es aktuell wegen einiger neuerer Urteile des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesarbeitsgerichtes, aufgrund der Schwierigkeiten kirchlicher Arbeitgeber, Fachkräfte zu gewinnen, sowie infolge jüngster kirchlicher Entwicklungen (Initiative „Out in Church“, Synodaler Weg) zu erdrutschartigen Veränderungen kommt.

*Thomas Schüllers* Beitrag gilt dem Thema „Nell-Breunings bleibende Impulse für eine grundlegende Überarbeitung des kirchlichen Arbeitsrechts“. *Schüller* zeichnet Nell-Breunings kritische Position im Hinblick insbesondere auf das Konzept der Dienstgemeinschaft und den damit implizierten sog. „Dritten Weg“ nach. Nell-Breuning habe letztlich aus Sorge vor einer für die Glaubwürdigkeit der Glaubensvermittlung schädlichen Spiritualisierung der abhängig verrichteten Erwerbsarbeit das Konstrukt eines spezifischen kirchlichen Arbeitsrechts abgelehnt. Seine Überlegungen könnten bei der Überarbeitung und Umsetzung der „Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse“ anregend wirken. Sie trügen dazu bei, so lässt sich *Schüllers* Analyse resümieren, den in der katholischen Soziallehre profilierten Eigenstand von Erwerbsarbeit und ihres gewerkschaftlich vermittelten Schutzes gleichsam in den Innenraum der Kirche zu übertragen. Nell-Breuning werbe für einen von spiritualisierenden Überbauten freien Blick auf die Realitäten des Erwerbsarbeitslebens, den die katholische Kirche als Arbeitgeberin einnehmen solle. Ihre verfassungsrechtliche Sonderstellung nach dem deutschen Verfassungsrecht lasse zwar das Konstrukt der Dienstgemeinschaft mit allen individual- und kollektivarbeitsrechtlichen Eigenheiten zu, aber, Nell-Breuning folgend, gebe es gute theologische Gründe, von diesem Konstrukt keinen Gebrauch mehr zu machen. Allerdings, so *Schüller*, käme eine solche Orientierung an Nell-Breunings Überlegungen wohl zu spät. Der doppelte Druck auf die Kirche – einerseits durch das Verfassungs- und das EU-Recht, andererseits wegen der Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern unter den Bedingungen des Fachkräftemangels – werde Änderungen des kirchlichen Arbeitsrechts ohnehin immer zügiger nötig machen. Das wäre vermeidbar gewesen, wenn sich die kirchlich Verantwortlichen, allen voran die katholischen Bischöfe, Nell-Breunings kritischer Sicht auf das Konstrukt der Dienstgemeinschaft nicht verweigert hätten.

Dazu beinahe diametral entgegengesetzt positioniert sich *Stefan Greiner*. Er unternimmt in seinem Beitrag „Kirchliches Arbeitsrecht: Anfragen an den ‚Dritten Weg‘“ eine Art Ehrenrettung des kirchlichen Arbeitsrechts. Auch er zeichnet Nell-Breunings kritischen Blick auf das Konstrukt der

Dienstgemeinschaft als dem ideellen Kern des kirchlichen Arbeitsrechts nach, lenkt aber auch den Blick auf Äußerungen Nell-Breunings, die die Eigenheiten des kirchlichen Arbeitsrechts trotz aller grundsätzlichen Kritik für eher vertretbar halten, wenn es um karitativ-pflegerische Tätigkeiten gehe; das spezifisch Kirchliche der Tätigkeit werde hier deutlicher. Nell-Breunings Verweis auf die spezifische, im Glauben wurzelnde (wie Greiner formuliert) „ethische Orientiertheit“ der in Rede stehenden Erwerbsarbeit wird für Greiner zum Ausgangspunkt für die Entwicklung eines differenzierenden Blicks auf den „Dritten Weg“ und seine insbesondere kollektivarbeitsrechtlichen Besonderheiten. Gegen das Konzept der Dienstgemeinschaft stellt Greiner einen Ansatz, der von den von ihm so genannten „Drittwirkungen“ des innerkirchlich nicht anerkannten Streikrechts ausgeht. Greiner richtet hierbei den Blick auf die Personen, die vom Streik betroffen werden, etwa Eltern, deren Kinder in bestreikten Kindertagesstätten nicht betreut werden können. Er lenkt damit den Blick auf seiner Ansicht nach unterbelichtete „soziale Asymmetrien“ im Bereich der Daseinsvorsorge. Im außerkirchlichen Bereich seien diese Asymmetrien womöglich hinzunehmen, aber aus einer kirchlichen Perspektive, die das „christliche Ethos“ ernst nehme, dürften sie nicht marginalisiert werden. „Erst aus der Perspektive der Drittbetroffenheit wird die ethisch-inhaltliche Dimension des Streikverzichts deutlich,“ betont Greiner. Die im Glauben gründende „ethische Qualität des Wirkens“ müsse zu einer konkret tätigkeitsbezogenen Betrachtung führen. Dieser „ethosgestützte Begründungsansatz“ bzw. diese „ethosbezogene Alternativbegründung“ verabschiede sich von einer abstrakt-institutionell verallgemeinernden Dienstgemeinschaftslehre und gestatte so je nach in Rede stehender karitativer, pädagogischer oder verkündigungsnaher Aufgabe eine differenzierte Einschätzung der Frage, ob das Streikrecht bestehe oder nicht. Das spezifisch Kirchliche, das in der Dienstgemeinschaftslehre zu vage in Bezug genommen wird, will Greiners Ansatz durch Differenzierung und Konkretisierung retten. Der „Dritte Weg“ bleibe dann zwar dem Grunde, nicht aber dem Umfang nach erhalten.

Die drei im weiten Sinne gesellschaftspolitischen Themen sind die ökologisch-soziale Transformation, die Wohnungspolitik sowie die Herausforderungen einerseits der staatlichen Daseinsvorsorge, andererseits der Gewerkschaften durch die Digitalisierung. Bei den Texten Nell-Breunings, auf die sich diese sechs Beiträge des vorliegenden Bandes beziehen, fällt etwas auf, was für viele seiner Beiträge gilt, auch für solche zur Sozialpolitik: Pater von Nell-Breuning argumentiert fast ausschließlich von der Wirtschaft her. Darin liegt eine nicht unproblematische Blickverengung, insofern z. B. der enge Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Demo-

kratie bei Nell-Breuning keine zentrale Rolle spielt. Allerdings hat er ein sehr weites Verständnis von Wirtschaft, das über marktvermittelte und auch monetär entgoltenen Leistungen weit hinausgeht. Er begreift die Wirtschaft als einen „Sozialprozess“, der von einem klaren Ziel her definiert ist: Zu ihm gehören alle menschlichen Interaktionen, durch welche die materiellen Mittel beschafft werden, derer Menschen zum Lebensunterhalt und zu ihrer Selbstverwirklichung bedürfen. Für die von der Dienstleistungsökonomie bestimmte Gegenwart hat Nell-Breuning mit seiner Beschränkung auf „materielle Mittel“ die Wirtschaft offensichtlich zu schmal definiert. Zugleich aber hat er – und hier kann man bei der Suche nach Impulsen Nell-Breunings für heutige Debatten fündig werden – das zu enge Verständnis vieler seiner nationalökonomischen Gesprächspartner kritisiert, bei denen er „de facto Wirtschaft mit Marktgeschehen gleichgesetzt“ (Nell-Breuning 1960, 95) sah. Zu Nell-Breunings Sozialprozess des Wirtschaftens dagegen gehören nicht nur die Tauschprozesse auf Märkten, sondern auch jene diversen Leistungen, die nicht nur in Unternehmen, sondern eben auch in privaten Haushalten (im Sinne dessen, was heute Sorgearbeit genannt wird) und durch die öffentliche Hand erbracht werden.

*Gerhard Kruip* verdeutlicht in seinem Beitrag „Die Herausforderung der ökologisch-sozialen Transformation und Nell-Breunings wirtschaftsethische Perspektive“, dass dieses Verständnis von Wirtschaft zum einen darin interessant ist, dass es den gesellschaftlichen Charakter des Wirtschaftens betont („Sozialprozess“): Beim Wirtschaften geht es für Nell-Breuning um Interaktionen von Menschen, um Handlungen verschiedener Akteure, die auf unterschiedliche Weise aufeinander abgestimmt werden und durchweg von Machtasymmetrien und Herrschaftsstrukturen geprägt sind. Hier setzte seine Kapitalismuskritik an, die in den meisten seiner Schriften vorrangig eine Kritik daran war, dass das Kapital und das von ihr eingesetzte Management die Wirtschaft des eigenen Landes und letztlich die Gesellschaft insgesamt dominiert, in späteren Schriften aber auch einmal auf die folgenreiche Abhängigkeit der Länder der sog. Dritten von der sog. Ersten Welt zielen konnte.

Zum anderen definierte Nell-Breuning in scholastischer Manier die Wirtschaft anhand des Zwecks, dem sie zu dienen habe: Der Sozialprozess des Wirtschaftens bestimmte sich für ihn von der Ausrichtung aller wirtschaftlichen Handlungen auf ein nicht-monetäres Ziel her: von der Beschaffung und der Verwendung der für den Lebensunterhalt und die persönliche Entfaltung aller benötigten oder gewünschten Güter. Dieser Zweck der Wirtschaft weist über die von den einzelnen Akteuren in der Geldwirtschaft vorrangig verfolgten – zumeist monetären – Ziele, aber

auch über das BIP als das prominenteste monetäre Gesamtziel der Volkswirtschaft hinaus. Auch der Teil der Wirtschaft, in dem Handlungen über Märkte oder Geldströme aufeinander abgestimmt werden, wird damit auf ein Ziel jenseits seiner selbst ausgerichtet und insofern relativiert. Dieses Verständnis des Wirtschaftens, zeigt *Kruip*, erleichterte es Nell-Breuning in den 1970er und frühen 1980er Jahren, die damals neu aufkommende These von den ökologischen Grenzen des Wachstums positiv aufzugreifen – im Gegensatz zu den meisten Kirchenvertretern und Ökonomen seiner Zeit. Die entscheidende wirtschaftspolitische Antwort darauf, dass die Wirtschaft an ihre Grenzen stößt, während die Arbeitsproduktivität immer weiter steigt, sah er in einer massiven Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit, eine Perspektive, die er publizistisch geschickt in der Forderung auf den Punkt brachte, man müsse konsequent den Weg in Richtung einer Acht-Stunden-Woche beschreiten.

Eine Position, die mit Nell-Breunings Sicht auf die Wirtschaft verwandt ist, entwickelt Papst Franziskus in den kapitalismuskritischen Passagen der öko-sozialen Enzyklika *Laudato si'* (2015), die um die Ausrichtung der Wirtschaft auf Wachstum, die Verabsolutierung von Wettbewerbsmärkten in der Ökonomie und die Macht des Finanzkapitals kreisen. Das sozial-ökologische Profil dieses päpstlichen Rundschreibens verdeutlicht *Hannah Klinkenborg* in ihrem Beitrag „Ökologisch-soziale Transformation in der Perspektive von *Laudato si'*“ dadurch, dass sie Querverbindungen zu Kate Raworths (2018) Skizze einer Donut-Ökonomie und zur Idee der Konsumkorridore aufzeigt. Damit rezipiert sie zwei Leitbilder, die jeweils eine ökologisch bedingte Obergrenze mit einer sozial definierten Untergrenze des Wirtschaftens kombinieren, wobei letztere auf die Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen für alle Menschen zielt. Zudem würdigt sie die Enzyklika als einen Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, der die Möglichkeiten von Religionsgemeinschaften, diesen Wandel zu unterstützen, auf exemplarische Weise nutzt: mit spirituellen Impulsen für ein neues Naturverhältnis des Menschen, durch substanzielle normative Reflexionen sowie als spezifischer Motivationsfaktor für solidarisches und die Schöpfung bewahrendes Handeln auf der individuellen und auf der politischen Ebene.

Eine weitere gesellschaftspolitische Herausforderung, die in den letzten zehn Jahren immer drängender wurde, ist die Aufgabe, in urbanen Ballungsräumen ausreichend dauerhaft bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Nell-Breuning hat in den Zeiten der Weimarer und der Bonner Republik immer wieder zu wohnungspolitischen Fragen publiziert und dabei zumeist den Bodenpreis in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gerückt. Auch die aktuellen wohnungspolitischen Probleme haben ihre zentrale

Ursache in einem starken Anstieg des Werts großstädtischen Bodens, der auf die Zunahme der Attraktivität und insbesondere der wirtschaftlichen Prosperität der jeweiligen urbanen Räume zurückzuführen ist und sich in steigenden Mieten und Verkaufspreisen für Immobilien ausdrückt. So ist die Verteuerung urbanen Bodens auch in diesem Jahrzehnt wieder zu einer zentralen Triebfeder für den Anstieg sozialer Ungleichheit geworden.

*Hermann-Josef Große Kracht* zeigt sich in seinem Beitrag „Unter dem eigenen Niveau. Nell-Breuning und die Sozialverflochtenheit des Bodens“ von Nell-Breunings wohnungspolitischen Schriften enttäuscht. Vor allem anhand von Texten, die der Jesuit in der Zeit der Weimarer Republik schrieb, arbeitet *Große Kracht* heraus, dass die Verurteilung der bodenpolitischen Forderungen des US-amerikanischen Ökonomen Henry George (1839–1897) durch Papst Leo XIII. in der Enzyklika *Rerum Novarum* (1891) für Nell-Breunings Positionierung in Fragen der Raumordnung und Bodenpolitik hoch bedeutsam war. Henry George hatte die Prozesse, durch welche die positive wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt kontinuierlich zu einem Anstieg der Bodenwerte und damit der Mieten und der Marktpreise für Immobilien führt, präzise herausgearbeitet. Zugleich hatte er aus seiner Analyse die politische Schlussfolgerung gezogen, dass der Staat Landbesitz so besteuern soll, dass die durch die Knappheit des städtischen Bodens bedingte Rente, die sich in Wertsteigerungen dieses Bodens sowie in Pachten und anteilig in Mieten niederschlägt, vollständig abgeschöpft wird. Leo XIII. und seine Ghostwriter für *Rerum Novarum* deuteten Georges Programm als Aufruf zur entschädigungslosen Enteignung, was sie – wohl auch mit Blick auf die damalige Bedeutung des Bodenbesitzes für die ökonomische Basis der katholischen Kirche – scharf verurteilten.

Diesem päpstlichen Verdikt entsprechend ging Nell-Breuning zu Alfred Damaschke und den anderen deutschen „Agrarsozialisten“, die im Anschluss an George ein vollständiges Abschöpfen jeglichen Wertzuwachses von Boden forderten, deutlich auf Distanz. Obwohl der Jesuitenpater Georges bzw. Damaschkes ökonomischen Analysen weitgehend übernahm, favorisierte er marktorientierte Maßnahmen, welche die Verfügungsrechte der Immobilienbesitzer weitgehend unangetastet ließen. Ihm ging es vor allem darum, durch die Belastung untätiger, letztlich auf Bodenwertsteigerungen spekulierender Alteigentümerinnen und -eigentümer mit Steuern oder Abgaben weiteres Bauland zu mobilisieren und auf diese Weise den Bodenmarkt zu vitalisieren. Zudem forderte er, der Staat solle jene Wertzuwächse des Bodens, die auf Planungsänderungen der Kommunen zurückgehen, vollständig abschöpfen, da er die Eigentümerinnen und Eigentümer ja schließlich auch für alle planungsbedingten Verluste entschä-

dige. Bei jenen Bodenwertsteigerungen dagegen, die auf die wachsende Attraktivität und Prosperität der Volkswirtschaft bzw. der jeweiligen Region oder Stadt zurückgehen, blieb Nell-Breuning zeitlebens vorsichtig. Hier argumentierte er zwar, dass eine Teilabschöpfung durch staatliche Steuern oder Abgaben sinnvoll sei, führte aber nie präzise aus, wie diese aussehen könne. Letztlich, kritisiert *Große Kracht*, scheute Nell-Breuning davor zurück, eine deutliche Revision der Bodenordnung zu fordern, welche den Boden (oder zumindest große Teile davon) dem Markt entziehen würde.

*Julian Degan* konzentriert sich auf die Grundlagen und die prinzipielle Stoßrichtung des bodenpolitischen Programms Pater von Nell-Breunings und kann diesem als Impulsgeber für aktuelle wohnungspolitische Debatten mehr abgewinnen als Hermann-Josef Große Kracht. In seinem Beitrag beleuchtet er zum einen die eigentumsethische Fundierung dieses Programms in der Katholischen Soziallehre, welche das Privateigentum auf Gemeinwohlbelange hin relativiert und den Gesetzgeber damit beauftragt, mit Blick auf dieses Gemeinwohl, falls notwendig, Befugnisse der Eigentümerinnen und Eigentümer zu beschneiden oder ihnen spezifische Pflichten aufzuerlegen. Zum anderen arbeitet er Parallelen heraus zwischen Nell-Breuning einerseits und einigen Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern der Gegenwart andererseits, die den für das Denken Heinrich Peschs, Gustav Gundlachs und Oswald Nell-Breunings hoch relevanten französischen Solidarismus rezipieren und den Anstieg urbaner Bodenwerte nicht allein auf ökonomische Aktivitäten der Stadtbewohnerinnen und -bewohner zurückführen, sondern auf ihre – eben nicht nur ökonomische – Attraktivität, die sich aus dem höchst unterschiedlich motivierten Zusammenwirken der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt ergibt. Beide, die eigentumsethische Fundierung der bodenpolitischen Ansichten des Jesuitenpaters und der mit seinem Denken eng verwandte solidaristische Blick auf die Entstehung hoher Bodenpreise, legen es zum einen nahe, Bodenwerte zu besteuern. Alte Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihr Bodeneigentum nicht adäquat nutzen, sondern auf langfristige Wertsteigerungen spekulieren, würden durch die steuerliche Belastung zu einer angemessenen Nutzung oder zum Verkauf ihrer Grundstücke gedrängt. Zum anderen legitimieren sie Bemühungen, durch die gesetzgeberische Absicherung kommunaler Vorkaufsrechte (und anschließend deren konsequente Anwendung durch die Städte) den Einfluss der öffentlichen Hand auf die Entwicklung der Preise und auf die Nutzung städtischen Bodens deutlich zu erhöhen.

Die beiden letzten Beiträge lenken den Fokus auf die Herausforderungen, die einerseits für die soziale Daseinsvorsorge, andererseits für die Gewerkschaften mit der Digitalisierung verbunden sind. *Tanja Klenks* Beitrag

widmet sich dem Thema „Subsidiarität weiterdenken – Soziale Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation“. Sie skizziert zunächst Nell-Breunings Verständnis von Subsidiarität, das sich als deutungsoffenes Konzept entpuppt; es erlaubt, mit Nell-Breuning über ihn hinauszudenken. Sie lenkt sodann den Blick auf die Governance-Perspektive, die einen analytischen Rahmen bietet, um Interaktionsbeziehungen zwischen interdependenten Akteuren besser zu verstehen. Vor diesem Hintergrund thematisiert *Klenk* einen mehrfachen Formenwandel, den das Subsidiaritätsprinzip als Ordnungsmuster für den Bereich der sozialen Dienste durchlaufen habe; hierbei werde Subsidiarität zu sehr als Rücknahme einer staatlichen Gesamt- bzw. Gewährleistungsverantwortung missverstanden. Es fehlten Entwürfe, die Subsidiarität weiterdächten und in die Rahmenbedingungen der sozialen Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert, die vor allem um die Digitalisierung kreisten, übersetzten. Die digitale Transformation erweise sich, so *Klenk*, als Gelegenheitsfenster für eine neuerliche Reformulierung des Subsidiaritätsprinzips, die mit veränderten Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowohl auf Seiten des Staates als auch auf Seiten der Wohlfahrtsverbände einhergehe. Die Rolle des Staates als Verantwortlicher etwa für die physische Infrastruktur werde so stärker, während digitale Inhalte bzw. Dienste in den Händen gesellschaftlicher Akteure lägen. Subsidiarität weiterdenken würde dann bedeuten, den Staat konsequent in seiner Rolle als Ermöglicher zu sehen.

*Arnd Küppers*‘ Beitrag untersucht die „Gewerkschaften in der digitalisierten Arbeitswelt“ und fragt nach den „Perspektiven einer kollektiven Interessenvertretung von Beschäftigten in der Plattformökonomie“. Ausgehend von einer Analyse der Aussagen Nell-Breunings zur Rolle der Gewerkschaften betrachtet *Küppers* die vielfach veränderte Arbeitswelt, in der die digitale Transformation zum „Brandbeschleuniger“ für herkömmliche Deutungsmuster des Arbeitsverhältnisses werde. Das zeige sich namentlich an der Schwierigkeit, gewerkschaftliche Interessenvertretung im Bereich der plattformbasierten Erwerbsarbeit zu organisieren. *Küppers* beschreibt die Schwierigkeiten gewerkschaftlicher Interessenvertretung am Beispiel des Online-Lieferdienstes Deliveroo. Diese Betrachtungen verdeutlichen exemplarisch, dass die Normalitätsunterstellungen einer Arbeitswelt von gestern, die in Rechtsnormen, aber auch in gewerkschaftlichen Konzepten der Interessenvertretung sedimentiert sind, brüchig geworden sind; sie müssen weiterentwickelt oder ersetzt werden. Vor diesem Hintergrund rücken einige Reformvorschläge ins Blickfeld, denen *Küppers* nachgeht. Die Forderung nach einer konsequenten Digitalisierung der betrieblichen Mitbestimmung (etwa schon bei den Betriebsratswahlen, aber auch bei Betriebsversammlungen) verdeutliche, dass herkömmliche Modelle der Inter-

essenvertretung weiterentwickelt werden könnten, wenn dies gewollt sei. Auch der Begriff des Arbeitnehmers und der Begriff der arbeitnehmerähnlichen Person müssten im Lichte plattformbasierter Beschäftigungsformen verändert werden. Angesichts des inkrementellen Vorgehens höchstrichterlicher Neuinterpretationen sei die begriffliche Unsicherheit immer noch groß. Sie erschwere den Umgang mit biographisch schnell aufeinanderfolgenden und kaum unterscheidbaren hybriden Erwerbsarbeitsformen zwischen (Schein-)Selbständigkeit und (vorgeblichem) Arbeitnehmerstatus. Der Ausweg, dass Soloselbständige sich zusammenschließen, sei jedenfalls insoweit keiner, als sie keine Tarifverträge abschließen dürften und auf diesem Wege stärkerer Schutz nicht bewirkt werden könne. Für die Gewerkschaften sei die neue Arbeitswelt mit „Graswurzelarbeit“ bzw. neuen Formen der Vernetzung verbunden, weil in diesem Bereich herkömmliche Mitgliederwerbung schnell an ihre Grenzen komme. Letztlich müssten zentrale Begriffe des Arbeits- und Sozialrechts rechtspolitisch weiterentwickelt werden, um auch für innovative Gewerkschaftsarbeit einen rechtssicheren Rahmen zu schaffen.

#### *4. Mit Nell-Breuning über Nell-Breuning hinausdenken*

Die Bestandsaufnahme, die dieser Band vorlegt, macht deutlich, dass es weiterhin bereichernd und vielversprechend ist, sich mit Nell-Breunings Werk zu befassen – wenn die Erwartungen realistisch ausfallen. Auch der hochbetagte Nell-Breuning selbst blieb bei der Frage, welchen Rat er den Jüngeren in der Sozialethik mit auf den Weg geben könne, sehr zurückhaltend. So berichtete er bei der bereits erwähnten Ansprache auf der Feier seines 100. Geburtstags, Radio Vatikan habe ihm kurz zuvor die Frage gestellt,

„welche Weisung, welchen Rat geben Sie der jüngeren Generation, die an ihre Stelle nachrückt, was bedeutsam, was wichtig zu behandeln wäre. Vor diese Frage bin ich erschrocken, da ich bereits seit wenigen Jahren nicht mehr imstande bin, mich über die heute laufenden Ereignisse zu informieren, so daß ich mir darüber keine begründete Meinung mehr bilden kann. So kann ich noch viel weniger sagen, welchen Aufgaben sich diejenigen, die jünger sind als ich, widmen müssen. (...) Aber dann ist mir ein anderer Gedanke gekommen, nämlich Auskunft darüber zu geben, welche Methode ich anwende und welche Methode ich jedem, der mir nachrückt, anempfehle und ans Herz legen möchte. Das ist das Verfahren, alles, was in der Meinung des Geg-

ners an Wahrheitsgehalt enthalten ist, bis aufs Letzte, aufs Tüpfelchen auf dem i, anzuerkennen. Das ist für mich zunächst ein Gebot intellektueller Redlichkeit. Ich halte es aber darüber hinaus auch methodisch für die geeignetste und erfolgversprechendste Verfahrensweise" (Nell-Breuning 1990, 55 f.)

Angesichts solcher Zurückhaltung des „Nestors der katholischen Soziallehre“ selbst wird man wohl festhalten können: Ein hagiographischer Zugriff, der auf der Suche nach einem vermeintlich zeitlos sprechfähigen Denkhelden ist, führt bei Nell-Breuning ebenso wenig wie ein Ansatz, der die Zeitgenossenschaft seines Denkens dort zu erkennen meint, wo sie beim besten Willen nicht zu erkennen ist. Wer diese Irrwege der Rezeption vermeidet, wird sich von Nell-Breunings Denken inspirieren lassen, das beständig eine Einsicht variiert: Nur wer sensibel für die Schattenseiten ökonomischer Macht ist, wird mit dem Glauben als Ressource der Solidarität intellektuell ernst machen können.

### *Literaturverzeichnis*

- Emunds, Bernhard/Hockerts, Hans Günter (Hrsg.) (2015): Den Kapitalismus bändigen. Oswald von Nell-Breunings Impulse für die Sozialpolitik, Paderborn: Schöningh.
- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn: Schöningh.
- Nell-Breuning, Oswald von (1960): Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd. 3: Zeitfragen, Freiburg/Br.: Herder.
- Nell-Breuning, Oswald von (1990): „Ich danke und rechne auf ihre Fürsprache“. Dankansprache von P. von Nell-Breuning SJ, in: Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen (Hrsg.): Nun danket alle Gott. Feier des 100. Geburtstages von P. Oswald von Nell-Breuning SJ, Frankfurt am Main: Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen, 55–58.
- Raworth, Kate (2018): Die Donut-Ökonomie. Endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört, München: Carl Hanser.



# **Grundorientierung: Solidarität bei Nell-Breuning und in der Gegenwart**



## Geleitwort: Solidarisch aus der Krise kommen – Impulse aus dem Denken von Oswald von Nell-Breuning

*Reinhard Kardinal Marx, Erzbischof von München und Freising*

Die Schriften eines Autors kann man von seiner Person nicht ganz trennen. Deshalb möchte ich, bevor ich mich den „Impulsen aus dem Denken“ Pater von Nell-Breunings zuwende, auch etwas zu seiner Person sagen – als ein Zeitzeuge. Denn als junger Priester habe ich Pater von Nell-Breuning noch kennengelernt. Es war für mich eine bewegende Begegnung, als ich 1982 für die Kommende Dortmund eine Tagung über Arbeitslosigkeit organisieren sollte. In diesem Jahr war in Westdeutschland die Arbeitslosigkeit auf eine Million angestiegen, was damals ein furchtbarer Skandal war. So kam in der Kommende die Idee auf, die Krise unter anderem in einem großen Forum mit Pater von Nell-Breuning zu behandeln. Ich war richtig aufgeregt, als ich ihn angerufen habe. Ich dachte: „Kann man so ein ‚Denkmal‘ anrufen?“ Oswald von Nell-Breuning, das war für uns ja schon ein sehr alter Herr. Aber es war einfach: Er ging sofort ans Telefon, war geistig ganz präsent und ist dann auch nach Dortmund gekommen. Ich erzähle das auch deswegen, weil es mit einer biographischen Notiz zusammenhängt: Der erste, der mir den Namen Nell-Breuning genannt hatte, war mein Vater, der ein Gewerkschafter und Betriebsrat war. Er hatte mir schon als junger Mensch gesagt und dann erst recht als Student, als ich ins Priesterseminar ging (was er zunächst nicht so großartig fand): „Der Einzige, der uns in der Kirche versteht, das ist der Pater von Nell-Breuning.“ Und so konnte ich bei dem Forum in der Kommende eine Begegnung der beiden arrangieren. Zu der Abendveranstaltung war nämlich mein Vater mit meinem Bruder aus Geseke nach Dortmund gekommen, um Pater von Nell-Breuning zum ersten Mal live zu hören. Dann habe ich die beiden zusammengeführt und habe gesagt: „Pater von Nell-Breuning, das ist mein Vater, der hat mir zum ersten Mal ihren Namen genannt.“ Das hat mich bewegt. Wenige Monate später ist mein Vater verstorben.

Und die andere Begegnung war morgens beim Frühstück in der Kommende: Zuvor hatte ich die Hl. Messe mit den Schwestern zelebriert, und Nell-Breuning zelebrierte gleich im Anschluss daran. Dabei hatte ich bei ihm ministriert, was er eigentlich nicht gewollt hatte. Beim Frühstück hat

er mir dann erzählt, wie er zu seinem Lebensthema gekommen ist: In der Zeit des deutschen Gewerkschaftsstreits hatte er mitbekommen, wie ein Arbeiter abgelehnt hatte, dass ihm ein Priester, der auf der anderen Seite stand, also die Christlichen Gewerkschaften ablehnte, die „Letzte Ölung“ brachte. In dem Gespräch sagte mir Nell-Breuning: „Das hat mich im Nachdenken so tief bewegt, dass ich der Meinung war, dieser Graben muss überwunden werden.“ Das war also der Ausgangspunkt für einen Menschen, der selbst aus vermögenden, reichen Verhältnissen stammte, aber Sinn hatte für das, was in einem bestimmten Augenblick gefragt war, der sich von menschlichen Schicksalen betreffen ließ. Das hat ihn geprägt, was mich sehr beeindruckt hat.

Geschichten wie diese sind nicht unser Thema, aber sie sind nicht unwichtig. Ich erzähle sie, um deutlich zu machen, dass ich von Oswald von Nell-Breuning neben den Schriften, die mir immer viel gegeben haben, auch die Person in Erinnerung behalten möchte. Sicher, die Jesuiten sind sehr stark auf ihre Sache hin orientiert und halten die Person eher im Hintergrund. Aber bei Nell-Breuning ging das meiner Ansicht nach nicht. Er war innerlich leidenschaftlicher, als er nach außen durch sein Auftreten und seinen Stil kundtat.

### *Von unten auf das Ganze schauen*

Wenn wir heute auf Oswald von Nell-Breuning schauen, sollten wir fragen: Ist da etwas zu finden, was uns noch orientieren kann in der Art und Weise, wie wir heute Sozialethik betreiben, wie die Kirche über gesellschaftliche Fragen reflektiert und wie sie dazu Stellung bezieht? Für mich ist ein erster entscheidender Punkt: Die Katholische Soziallehre, wie Nell-Breuning sie vertreten hat, war weder konservativ noch progressiv, sondern sie war an den Menschen orientiert. Ich bin der Meinung, dass mit vielen großen Worten wie Kapitalismus, Sozialismus, aber auch mit dem Wort Solidarismus die Gefahr einer gewissen Verführung verbunden ist und dass sie letztlich hinterfragt und durchbrochen werden müssen – von den Themen her, von dem her, was jetzt dran ist, von den Lösungen her, von den Zielrichtungen her. Ich habe immer den Eindruck gehabt, dass Nell-Breuning so denkt. Natürlich stimmt es, dass sein Denken vom Solidarismus geprägt ist. Aber ich denke, es ging ihm nicht um ein gleichermaßen fertiges solidaristisches Denksystem. Stattdessen habe ich bei ihm immer eine Sichtweise wahrgenommen, die wir dann in den 1990er Jahren, bei der Arbeit am Gemeinsamen Sozialwort der Kirchen, so formuliert haben: „Von unten her auf das Ganze schauen!“

Der Blick auf das Ganze ist wichtig, weshalb der Solidarismus zu Recht betont: „Wir gehören zusammen!“ Aber entscheidend ist: Von wo blicke ich auf das Ganze? Von unten her, von denen her, die am meisten betroffen sind und vor allem die Folgen von Entwicklungen und Entscheidungen tragen müssen! Wir können es auch wie Papst Franziskus sagen: von den Peripherien her! Das war bei Nell-Breuning zu spüren, und es zeigt sich auch in seiner Berufungsgeschichte, die er mir beim Frühstück berichtete und die ich eben kurz erzählt habe.

Weil es ihm um die ging, die besonders schwere Lasten zu tragen haben, war für ihn das genaue Hinschauen auf „die Sache“ wichtig: zu fragen, was passiert gerade, was geschieht und wer trägt welche Folgen. Wenn ich, das war so zwei oder drei Mal der Fall, Pater von Nell-Breuning besuchte und nach einem Vortrag in der Kommende noch einmal mit ihm sprechen wollte, dann lagen auf seinem Schreibtisch immer drei, vier rote UTB-Bücher, z. B. über Unternehmensverfassung oder Rentenpolitik. Das hat mich beeindruckt. Er konnte sich in die Details vertiefen, Statistiken auswerten, Aussagen genau überprüfen. Genaues Denken, genaues Nachrechnen, das war seine Sache. Erst danach sprach er über das, was möglich ist und was man tun kann.

### *Beyond Capitalism*

Wenden wir uns den gegenwärtigen Herausforderungen der Krise zu. „Krise“ – das ist natürlich auch ein Modebegriff. Ich nehme „Krise“ hier einfach als ein Wort, das deutlich macht: Wir stehen in Umbrüchen, wir stehen am Ende einer Entwicklung, wir brauchen Neuanfänge, wir brauchen neues Denken, eine neue Fortschrittsidee, ein neues Verständnis von Wohlstand. Die Krise hat sich ja nicht erst durch die Corona-Pandemie ergeben. Diese bringt eigentlich nur eine Beschleunigung oder eine Verschärfung der Probleme, die es vorher schon gab.

Wir haben schon seit Jahrzehnten eine Diskussion über die Zukunft unseres westlichen Wohlstandmodells. Alles überragend ist heute die Klimakrise; aber wir hatten auch die globale Finanzkrise, den Zusammenbruch der New Economy oder den Umbruch von 1989. Dass die Klimakrise heute im Mittelpunkt steht, ist nicht unberechtigt. Ich hoffe sehr, dass wir es noch schaffen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad zu begrenzen, und dass wir die dafür notwendigen Wege auch wirklich beschreiten. Aber auch die Klimakrise ist vor allem Ausdruck eines umfassenderen Problems: Wir müssen klären, was überhaupt eine Wirtschaft ist, die dem Menschen dient – und zwar nicht nur uns, sondern auch langfristig und nachhaltig

allen Menschen. Genau darum geht es Papst Franziskus in *Laudato si'* und zuletzt auch in *Fratelli tutti*. Natürlich ist das nur eine sehr allgemeine Angabe der Richtung, in die es gehen muss. Diese bedarf der Konkretisierung. So steht die Sozialethik vor der Aufgabe, genau hinzuschauen, wie Nell-Breuning es damals getan hat: Was geschieht gerade? Wem nützt es mehr als anderen? Wo entstehen Ungleichheiten? Wo entstehen Gefährdungen? Welche langfristigen Folgen hat welches Handeln? Wer ist dafür verantwortlich?

Diese Fragen müssen auch grundsätzlich gestellt werden. Für mich geht es da auch um Anfragen an jene Vorstellungen von Wirtschaft und Wohlstand, die auf die westliche Zivilisation zurückgehen. Natürlich hat diese Art zu wirtschaften zu großen Erfolgen geführt. Wir können gegenwärtig hierzulande leben – das wissen wir alle –, wie keine andere Generation vor uns jemals leben konnte. Aber jetzt kommen die Folgekosten auf die Rechnung und so stellt sich die Frage: Wer bezahlt diese Kosten, wer übernimmt die Rechnung?

„Den Kapitalismus umbiegen“, so hat Friedhelm Hengsbach den letzten Sammelband mit Schriften Oswald von Nell-Breunings überschrieben, den ich vor ein paar Tagen noch einmal in die Hand genommen habe. Das hat mir damals, als das Buch herauskam, gefallen: „Den Kapitalismus umbiegen“. Seit einigen Jahren denke ich aber: Wir müssen über den Kapitalismus hinausdenken.

Wir müssen uns wie Nell-Breuning fragen, wie eine Wirtschaft wirklich förderlich sein kann für den Menschen, für alle Menschen. Die Wirtschaftswissenschaften stoßen da an Grenzen. Sie arbeiten vor allem mit einem methodischen Individualismus, insbesondere mit der Annahme eines *Homo Oeconomicus*. Seit Jahrzehnten sagen mir Ökonomen: „Das ist nur ein heuristisches Modell. Das ist nicht unser Menschenbild.“ Das nehme ich ihnen auch ab. Dennoch prägt der *Homo Oeconomicus* das Denken und das Handeln. Er prägt die Vorstellungen davon, wie Menschen miteinander umgehen. Er prägt die Diskussionen bis in die Politik hinein, sodass dann nur noch nach individuellen Interessen und Nutzenkalkülen gefragt wird und das Denken in Gemeinschaften, in Beziehungen und geteilten Verantwortlichkeiten an die zweite Stelle rückt.

In dieser Hinsicht war für mich 2003 der Leipziger Parteientag der CDU ein Aha-Erlebnis. Ich bin parteipolitisch ungebunden, aber ich dachte: Das kann doch nicht wahr sein, dass man jetzt auf einmal in dieser Partei, die auch von der großen Tradition der Soziallehre mitgeprägt wurde, soziale Sicherungen individualisieren will. Natürlich gehört es zur Verantwortung jedes Einzelnen, für sein eigenes Leben zu sorgen, aber es gibt dieses eigene Leben nicht ohne die anderen. Darauf verweist der

Begriff der Solidarität. Das heißt: Solidarität bedeutet eben nicht nur Solidarität mit meiner Gruppe, meiner Familie; dann wäre sie lediglich eine selbstverständliche, emotional gegebene Einstellung. Vielmehr steht Solidarität dafür, dass wir alle – weit über familiäre oder freundschaftliche Verbundenheiten hinaus – zusammengehören und dass wir füreinander einstehen, dass wir ein Gemeinwesen sind und dass das, was Menschen tun, immer Folgen hat für andere Menschen und für deren Lebenschancen.

Von diesem Verständnis von Solidarität her war Nell-Breuning skeptisch, wenn Märkte absolut gesetzt wurden. Natürlich war er kein Anhänger der Zentralverwaltungswirtschaft. Aber er wandte sich dagegen, dass Märkte an sich *die* Lösung darstellen. Für ihn waren sie immer nur ein Teil der Lösung, Instrumente neben anderen Instrumenten. Tatsächlich sind Märkte Werkzeuge zur Verteilung von Waren und Dienstleistungen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe können sie unglaublich hilfreich sein. Aber sie geben keine Ziele vor. Sie bringen nicht von sich aus Ergebnisse hervor, die allen nützen. Deswegen war Nell-Breuning auch skeptisch gegenüber einem Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft, das viele Ökonomen seiner Zeit vertraten.

Die Erfolge des Kapitalismus sollten wir nicht leugnen – vor allem nicht die der Sozialen Marktwirtschaft, was nicht dasselbe ist, denn sie versucht ja bereits den Kapitalismus „umzubiegen“. Aber jetzt kommen die Rechnungen auf den Tisch: Die Ungleichheiten *in* der Gesellschaft und auf globaler Ebene *zwischen* den Gesellschaften werden immer größer. Natürlich ist in den letzten Jahrzehnten die extreme Armut weltweit zurückgegangen. Aber Ungleichheiten sind noch etwas Anderes. Sie können die Teilhabe, die Chance, mitwirken zu können, sehr beeinträchtigen. Zugleich erleben wir eine Renaissance der Nationalismen. Der alte Traum, dass eine kapitalistische Weltwirtschaft die Menschen zusammenführt, weil es im Interesse aller ist, miteinander Handel zu treiben, scheint nicht mehr zu tragen. Ich meine, dass hier die Unzulänglichkeit der alten Narrative – Sozialismus, Kapitalismus – besonders deutlich wird. Wir müssen darüber hinaus denken: *beyond capitalism*. Es geht um den Mut, zu sehen, was auf Dauer eben nicht zu dem Ziel führen kann, eine Wirtschaft für alle in Gang zu bringen.

Als 2018 der 200. Geburtstag von Karl Marx gefeiert wurde, der am Friedrich-Wilhelm-Gymnasium in Trier das Abitur gemacht hat, wie später Oswald von Nell-Breuning, Joseph Höffner und auch Professor Hans Günter Hockerts, kam die Diskussion wieder auf, was man von Karl Marx denn heute noch lernen könne. Meine Antwort ist: Natürlich nicht den Kommunismus, aber von seiner Analyse des Kapitalismus können wir ei-

niges lernen. Denn er hat zentrale Aspekte und Problemlagen wie die Akkumulation des Kapitals oder den Warencharakter der Arbeit identifiziert und wichtige Fragen gestellt. Natürlich sollten wir nicht seine Antworten übernehmen, aber die Fragen, die er aufgeworfen hat, müssen wir weiter stellen.

Sicher müssen wir als Christen auch sagen: Eine Wirtschaft, die wirklich für alle Menschen da ist, das erreichen wir nicht. Ein Paradies auf Erden können wir nicht errichten. Aber wir dürfen, wenn wir auf die Wirtschaft schauen und nach ihrer notwendigen Veränderung fragen, niemanden ausschließen; dann können wir auch einige Schritte in die richtige Richtung gehen.

Das gilt auch für unsere Sicht auf die Krisen – auf die Finanz-, die Klima- und die Coronakrise. Wir müssen diese Krisen als Katalysatoren begreifen: Sie beschleunigen problematische Prozesse, die aber schon von Anfang an in unserem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem angelegt sind. Auch bei der Analyse dieser Krisen ist die Methode Nell-Breunings – „von unten her auf das Ganze zu schauen“ – absolut notwendig. Nur aus dieser Perspektive finden wir die Wege, die aus moralischer Perspektive geboten sind. Wege, die auch deshalb zu wählen sind, weil wir sonst nicht zu einer nachhaltigen und stabilen Gesellschaft kommen: nicht zu einer Gesellschaft, die ein verlässliches Fundament hat, weil alle in einem Boot sind. Für Nell-Breuning war „Wir sitzen alle in einem Boot“ ein wichtiges Bild für Solidarität. Alle gehören ins Boot und wenn jemand herausfällt, dann wird alles getan, um ihn wieder an Bord zu holen. Deshalb müssen wir die verstärkten Ungleichheiten in den Blick nehmen, die ökonomischen, sozialen und politischen Probleme, die der beschleunigte Kapitalismus verursacht.

### *Arbeit und Kapital*

Ein großes Thema ist uns geblieben, von dem wir in den 1980er Jahren, als ich in der Kommende anfang, dachten, es sei von der Tagesordnung verschwunden: Arbeit und Kapital. Das ist ein Thema, das wirklich auf zwei Ebenen behandelt werden muss: auf der grundsätzlichen Ebene und auf der konkreten Ebene, die jene Details betrifft, die politisch gerade debattiert werden. Es ist uns allen klar, dass der Faktor Arbeit in den letzten Jahrzehnten viel verloren hat. Der Normalarbeitsvertrag war für die Katholische Soziallehre – und wohl nicht nur für sie – ein Fundament der Freiheit. Normalarbeitsvertrag, das heißt, dass ein Mensch von der Arbeit, die er leistet, leben kann, und dass er sich mit anderen solidarisch verbind-

det, um das Risiko der Altersversorgung und andere Risiken abzudecken. Der Normalarbeitsvertrag gehört zu den Grundlagen der Demokratie. Diese Grundlagen werden in Frage gestellt, wenn die Arbeit prekär wird, wie wir es in den letzten Jahrzehnten erlebt haben – oder auch, wenn groß geredet wird von einem „Bedingungslosen Grundeinkommen“ und von besonderen Chancen für die Unterhaltungsindustrie, wenn die Empfänger des Grundeinkommens nicht mehr arbeiten müssen und deshalb viel Zeit haben. Eine solche Zukunftsperspektive kann nicht das sein, was wir von unserer Sozialethik her zu sagen haben, nicht das, was Nell-Breuning heute zu sagen hätte. „Der Mensch und seine Arbeit“, das war seine Perspektive. Deshalb war *Laborem exercens* die erste Sozialenzyklika von Johannes Paul II., für ihn ein wichtiger Impuls – wie er zugleich auch besonders stolz darauf war, dass Kardinal Wojtyła, bevor er Papst wurde, ihn unbedingt kennenlernen wollte.

Das Thema „Arbeit und Kapital“ ist nicht erledigt. Die meisten arbeitenden Menschen können kaum sparen, können kein Vermögen aufbauen. Aber das gehört für eine freiheitliche Gesellschaft zu den zentralen Punkten: dass jemand durch seine Arbeit auch Schritt für Schritt ein Vermögen für sich und seine Familie aufbauen kann. Zudem: Wer spart, muss heute sein Geld in Fonds anlegen, die international tätig sind. Er muss sich also dem beschleunigten Kapitalismus anschließen und hat zumeist keinen Überblick mehr darüber, was mit seinem Geld passiert. Aber diese und viele andere Fragen sind in und nach der Finanzkrise nicht aufgearbeitet worden. Ich bin daher davon überzeugt, dass wir das Verhältnis von Arbeit und Kapital neu bedenken müssen.

Ein in diesem Zusammenhang wichtiger Punkt ist auch, wie man diejenigen, die größere Vermögen haben, durch geeignete Steuern mit in die Pflicht nehmen kann. Wie kann es gelingen, die Kapitalgeber, die sich ihren sozialen Verpflichtungen entziehen, auch rechtlich wieder „mit ins Boot“ zu holen? Das ist eine riesige Herausforderung – und da kann ich ein Institut wie das Nell-Breuning-Institut nur bitten, wie der Namensgeber hart an der Sache zu arbeiten. Da sind wir auf eine Forschung angewiesen, die aufzeigt, in welcher Richtung Lösungen zu suchen sind.

Für mich ist in diesen Fragen die Soziale Marktwirtschaft ein wichtiges Leitmodell. Sicher ist es auch ein geschichtliches Modell, das sehr viel von einer „Prozessionsfahne“ hatte, hinter der sich viele sammeln konnten. Es ist auch ein Begriff, der immer wieder neu gefüllt werden muss, was er denn in dieser Zeit eigentlich bedeuten könnte. Aber in meinen Augen steht der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ für „den Kapitalismus umbiegen“; er steht dafür, eine Gesellschaftsordnung so zu bauen, dass Märkte ihre Produktivität wirklich entfalten können – aber nicht gegen die

Menschen und nicht gegen einzelne Gruppen, sondern dem Gemeinwohl dienend. Der Slogan der Sozialen Marktwirtschaft könnte heute „Chancen für alle“ lauten. Ludwig Erhard hat ja das Buch „Wohlstand für alle“ geschrieben. Das Wort „Wohlstand“ klingt bei uns schon ein bisschen merkwürdig, aber um „Chancen für alle“ geht es schon. Und für viele gibt es keine Chancen! Die Soziologen zeigen auf, dass die Spaltungen in der Gesellschaft eher zunehmen, dass wir hinter den sozialliberalen Träumen der 1970er Jahre, hinter den Träumen der großen Bildungsinitiative, weit zurückgeblieben sind. Natürlich sind wir heute auf einem anderen Niveau, das ist ja jetzt nicht der Punkt. Aber es geht um die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft.

Um Fragen wie diese zu behandeln, braucht die Sozialethik den Rahmen der Institutionenethik. Weltweit bei den Sozialethikern, manchmal sogar beim Heiligen Vater, gibt es die Gefährdung, dass moralisch aufgerüstet wird, dass sozialetische Aussagen reduziert werden auf moralische Appelle: „Seid besser! Achtet aufeinander!“ Und wer von uns wollte bezweifeln, dass es richtig ist, dass jeder bei sich selbst anfängt. Aber das reicht nicht. Deshalb ist die Sozialethik zuerst Institutionenethik. Das war auch für Nell-Breuning klar, weshalb er immer wieder zu Gesetzesinitiativen gearbeitet hat, die gerade aktuell diskutiert wurden. Ihm ging es um die Rahmenbedingungen: Wie können Institutionen so organisiert werden, dass sie wirklich ihrem Ziel dienen und so das Gemeinwohl fördern?

### *Die eine Menschheitsfamilie*

Die Orientierung an der einen Menschheitsfamilie, wie sie Papst Franziskus auch in *Fratelli tutti* hervorhebt, ist unabdingbar. Wir müssen diesen Schritt wagen, unser Handeln auf das Wohl *aller* heute lebender Menschen und auf das der kommenden Generationen hin auszurichten. Auch im letzten Jahr hatte ich den Eindruck, dass das Hauptaugenmerk der Politik darauf ausgerichtet war, wirtschaftlich möglichst schnell wieder dort zu sein, wo wir vor der Pandemie waren. Es ging also nicht darum, einmal neu nachzudenken, was ist jetzt eigentlich dran, sondern das Ziel war, möglichst schnell wieder in die alten Bahnen zurückzufinden. Gegen diesen Trend müssen wir von der Sozialethik her oder müssen die Sozialethiker hier am Nell-Breuning-Institut die Frage in den Mittelpunkt rücken: „Wo wollen wir denn eigentlich hin?“

Die Klimakrise ist Ausdruck des Problems, dass wir nicht nachhaltig denken, dass die Profitinteressen letztlich das Entscheidende sind, dass

uns insgesamt der wirtschaftliche Erfolg wichtiger war und andere Folgen unseres Wirtschaftens nicht bedacht wurden. In dieser Krise gibt es, glaube ich, keine andere Perspektive, als in den Kategorien des Weltgemeinwohls zu denken und eine globale Solidarität in den Blick zu nehmen. Hier voranzukommen ist mühsam, das ist seit Jahrzehnten bekannt. Aber die notwendigen Schritte sind nun vielleicht durch die Klimabewegung deutlicher geworden. So ist für viele, selbst für manche, die sich nie damit beschäftigt haben, klargeworden, dass wir, wie der Papst sagt, in einem „gemeinsamen Haus“ leben.

Die Kirche hat hier einen Auftrag, dem wir leider viel zu wenig entsprechen. Sie hat, zusammen mit anderen Akteuren, die Chance, das Bewusstsein für diese Herausforderung zu wecken. Das zeigt die Enzyklika *Laudato si'*. Ich beziehe mich da auf den Impuls der Enzyklika: „Denkt doch bitte mal nach. Ihr lebt alle zusammen hier auf diesem Planeten!“ Das ist ein starker Impuls, der aber auch zu politischem Handeln führen muss. Es geht darum, dass wir davon wegkommen, dass wir unsere Gesellschaft abgrenzen von den Menschen anderer Gesellschaften in Europa und auf anderen Kontinenten. Wir müssen wegkommen davon, dass wir die Geschichte kommender Generationen ausblenden, weg von einem Handeln nach dem Motto: „Wenn wir durchkommen, wenn uns das hier und heute gelingt, dann reicht das schon aus!“ Offenbar bedarf es dazu am Ende, da komme ich zum Anfang zurück, einer neuen Fortschrittsidee.

Ich schließe, indem ich noch einmal an die Perspektive Pater von Nell-Breunings erinnere. Er hat uns einen Weg gewiesen, wie wir aus der Krise herauskommen können: indem wir von unten her, von denen her, die die Lasten, die Folgen der Krise, die Kosten zu tragen haben, auf das Ganze schauen. Von unten her und nicht von oben! Das ist, glaube ich, eine Grundidee, die man von ihm mitnehmen kann.

*Der Text basiert auf dem Vortrag von Kardinal Reinhard Marx am 29. September 2021 in der Aula der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen; der Charakter des mündlichen Vortrags wurde beibehalten.*



# Nell-Breunings solidarisches Denken – Impulse für die Gegenwart?

*Hans Günter Hockerts*

## *1. Persönliche Eindrücke*

Einige persönliche Worte seien vorweg erlaubt. Mit dem Namen Nell-Breuning wurde ich bereits in meiner lange zurückliegenden Gymnasialzeit vertraut: In Trier, wo ich 1963 Abitur machte, galt er geradezu als Ortsheiliger. Unser Gymnasium war stolz auf ihn, nicht nur, weil der damals weithin berühmte Sozialethiker ein Zögling dieser Schule war (Abitur 1908), sondern mehr noch, weil er einen anderen ehemaligen Schüler in die Schranken wies, der zwar noch berühmter war, aber als gefährlicher Irrlehrer galt, nämlich Karl Marx (Abitur 1835). Nur leicht übertrieben gesagt: In unserem Gymnasium galten die Schriften des einen Schülers als eine Art Wiedergutmachung für den Sündenfall des anderen. Tatsächlich hat Oswald von Nell-Breuning sich zeitlebens an Karl Marx abgearbeitet: mit Kritik, aber auch mit Respekt. Bekanntlich hat er die katholische Welt einmal sogar mit dem Satz erschreckt: „Wir stehen alle auf den Schultern von Karl Marx“ (Nell-Breuning 1966, 188–198).

Persönlich bin ich ihm Mitte der 1970er Jahre begegnet. Damals schrieb ich ein Buch über die sozialstaatliche Gründung der Bundesrepublik, in dem es auch um die Erfindung der dynamischen Rente im Jahr 1957 ging. Nell-Breuning hat diese epochale Reform kräftig unterstützt, denn er fand ihren Grundgedanken großartig, der da lautet: Die Generation, die im Erwerbsleben steht, gibt von dem, was sie erarbeitet, immer so viel an die nicht mehr Erwerbstätigen ab, dass die Lebenshaltung beider Generationen in einem fairen Verhältnis zueinander steht, und zwar nicht nur zu Beginn, sondern auch während der gesamten Laufzeit der Rente. In der politischen Sprache bürgerte sich dafür der Begriff des Generationenvertrags ein; Nell-Breuning sprach lieber von der „Solidarität der Generationen“ (Nell-Breuning 1981, 27–42). Um ihn in dieser Sache zu interviewen, besuchte ich ihn in Sankt Georgen. Um der Wahrheit die Ehre zu geben: Ich hatte mir das Gespräch freundlicher vorgestellt. Er hätte zum Beispiel ein paar wohlwollende Worte darüber sagen können, dass ich mich eigens herbemüht hatte, aber es gab nicht den geringsten Anflug eines freundli-

chen Plaudertons. Er hat meine Fragen kurz und bündig beantwortet und dann auf die Uhr geschaut. Immerhin hat er mich beim Abschied noch bis zur Pforte begleitet, was er mit seinen 85 Jahren nicht hätte tun müssen. Dieser hagere Intellektuelle mit den asketischen Zügen war höflich, aber auch spröde und kühl.

Später hat mich vor allem sein Kampf gegen die Konzentration des Kapitalbesitzes interessiert. Jahrelang ist Nell-Breuning wie ein Wanderprediger durchs Land gezogen, um für die Idee des Investivlohns zu werben. Es ging ihm um eine breite Beteiligung der Arbeitnehmerschaft am Produktionsmittelbesitz. Erreicht hat er in dieser Hinsicht nahezu nichts. Wenngleich er in seinen späten Jahren eine Reform der Unternehmensverfassung für wichtiger hielt, um Kapital und Arbeit von Grund auf gleichberechtigt miteinander zu verbinden, hat er das ordnungspolitische Ziel einer ausgeglichenen Vermögensverteilung nie ganz aufgegeben (Hockerts 2015, 53–71).

## 2. *Impulse für aktuelle Debatten*

### 2.1. *Grundlagen*

Doch nun zur Leitfrage dieses Beitrags: Kann man aus Nell-Breunings Nachdenken über „Solidarität“ Impulse für aktuelle Debatten gewinnen? Da ist zunächst zu betonen, dass Solidarität ein zentraler Begriff seiner Gedankenwelt war: Er sah darin das wichtigste Grundprinzip gesellschaftlicher Beziehungen. Wenn man den ursprünglichen Hintergrund dieses Denkens betrachtet, der den Namen „Solidarismus“ trägt, dann zeigt sich freilich schnell, dass er uns heute sehr fremd geworden ist.

Schon die Begriffe, die man verwenden muss, um den Solidarismus zu erläutern, klingen heute befremdlich. Denn in dieser Denkschule bezeichnet Solidarität nicht primär eine Gesinnung oder eine Verhaltensweise oder ein institutionelles Arrangement, sondern ein ontologisches Prinzip, einen „Wesens- oder Seinsverhalt“, der ganz unabhängig von der Gesinnung der Menschen besteht – von Natur aus, im Grunde kraft der Schöpfungsordnung. Dieser Seinsverhalt findet seinen Ausdruck in der „schicksalhaften wechselseitigen Verstrickung“ der Menschen, und aus diesem Sein ergibt sich ein Sollen, nämlich die Verpflichtung, dass sich die Gesinnung und die Handlungsweisen der Menschen dem Seinsverhalt anpassen. Mit der Bereitschaft, die „Gemeinverstrickung“ in die angemessene, das heißt: dem vorgegebenen Sachverhalt entsprechende „Gemeinhaftung“ zu überführen, gewinnt Solidarität dann auch die Qualität eines ethischen

Prinzips (Nell-Breuning 1951, 357–376). Das ist schwere Kost, nicht nur sprachlich. Auch die gedankliche Herleitung wirkt heute antiquiert, denn sie stammt aus der neuscholastisch-naturrechtlichen Sozialethik, die im 19. Jahrhundert wurzelt.

Dagegen gibt es zwei gravierende Einwände. Erstens entspricht die Vorstellung, man könne das Wesen der Dinge ontologisch erfassen und dann vom „Sein“ auf das „Sollen“ schließen, nicht dem modernen Stand der erkenntnistheoretischen Debatte, vom postmodernen ganz zu schweigen. Zweitens gehen wir heute nicht mehr davon aus, dass die solidaritätsbegründende „Verstrickung“ prinzipiell vorgegeben ist; Solidargemeinschaften werden vielmehr politisch konstituiert und unterliegen somit Aushandlungsprozessen. Anders gesagt: Das solidarische „Wir“ ist historisch und kulturell viel variabler als es die Solidaristen annahmen.

Wenn die Grundannahmen des Solidarismus so sehr aus der Zeit gefallen sind, lohnt es sich dann überhaupt, Nell-Breuning als Impulsgeber für die Gegenwart in Betracht zu ziehen? Die Antwort lautet: Ja, denn es ist ihm im Verlauf seines Jahrhundertlebens (1890 bis 1991) gelungen, das starre Gehäuse der Neuscholastik aufzubrechen und bemerkenswert weit abzutragen. Er hat sich zwar nie gänzlich davon gelöst, aber zunehmend moderne Rationalitätskriterien in seinen Gedankenhaushalt eingefügt. Damit stieg das Gewicht der wissenschaftlichen Expertise und der praktischen Erfahrung, verbunden mit der Einsicht in die geschichtliche Bedingtheit und Wandelbarkeit der Verhältnisse.<sup>1</sup> Eines der wichtigsten Foren für diesen Modernisierungsschub seines Denkens war der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, dem er seit 1949 bis zu seinem 75. Lebensjahr 1965 angehörte. Auf die kontroversen Debatten dieses Kreises blickte er „mit besonderer Dankbarkeit“ zurück, weil man „immer wieder seine eigenen Gedanken nachprüfen konnte, sehr viele fremde Gedanken kennenlernte und in den eigenen Gedankenschatz einzuverleiben Gelegenheit hatte“ (Nell-Breuning 1966, 188).

Die religiöse Bindung blieb für Nell-Breuning zwar stets „die letzte und stärkste Antriebskraft“, aber er setzte seinen Ehrgeiz darein, einen auch für nichtgläubige Menschen zustimmungsfähigen Argumentationsstil zu entwickeln: „Unsere Soziallehre ist auch für denjenigen, der von der transzendenten Dimension abstrahiert, uneingeschränkt annehmbar und nachvoll-

---

1 Damit erwies er Karl Marx seine Reverenz: Er habe „uns gelehrt, geschichtlich zu denken: nicht die Dinge in als ‚ewige Kategorien‘ angesehene Begriffsschachteln hineinzuzwängen, sondern sie in ihrer geschichtlichen Bedingtheit und Wandelbarkeit zu sehen“. (Nell-Breuning 1972a, 4)

ziehbar“ (Nell-Breuning 1972b, 58). Anders gesagt: Der neuscholastische Urquell rückte so weit in den Hintergrund, dass er die Verständigung mit Anderen (zumeist) nicht mehr belastete. So gewann Nell-Breuning eine hohe Dialogfähigkeit; er wurde geradezu ein Virtuose in der Kunst, „kritische Vermittlungsdienste über trennende politische Gräben hinweg“ zu leisten (Hengsbach 1999, 56). Dass er 1980 eine hohe Ehrung von Seiten der Deutschen Bischofskonferenz und zugleich die höchste Auszeichnung des Deutschen Gewerkschaftsbunds erhielt, mag dafür bezeichnend sein.

Auch in einer anderen Hinsicht lernte Nell-Breuning im Laufe seines langen Lebens hinzu. Während die Solidaristen über die Konzepte der Solidarität ursprünglich im nationalstaatlichen Rahmen nachdachten, gab er dem Solidaritätsbegriff seit den 1960er Jahren auch eine internationale Dimension. Man könnte meinen, dass ihm dabei die päpstlichen Enzykliken auf die Sprünge halfen, für die – beginnend mit der Enzyklika „Mater et Magistra“, die Johannes XXIII. anno 1961 veröffentlichte – Fragen des „gesamtmenschheitlichen Gemeinwohls“ ein großes Thema wurden. Doch legte Nell-Breuning Wert auf die Feststellung, dass er seine Grundgedanken zur Entwicklungshilfe, dem damals bedeutsamsten Anwendungsfall weltweiter Solidarität, bereits vor Erscheinen dieser Enzyklika zu Papier gebracht habe. Wieder einmal waren es die Debatten im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gewesen, die ihn auf dieses neue Thema gestoßen hatten.<sup>2</sup> Später beeinflusste der aufsehenerregende Bericht des Club of Rome über „Die Grenzen des Wachstums“ (1971) seine kritische Sicht auf das „schreiende Missverhältnis“ in der globalen Wohlstandsverteilung. Er hielt es für unbestreitbar, „dass wir in dem Sinn auf Kosten der unterentwickelten Völker leben, dass unser Überverbrauch ihre Verbrauchsmöglichkeiten schmälert, weil sich so viel, wie wir für uns allein in Anspruch nehmen, für alle nicht verfügbar machen lässt“. Dabei dachte er an die Erschöpfung unersetzbarer Ressourcen, aber auch an das Ausmaß, in dem wir die Umwelt „schädigen, verwüsten oder zerstören“ (Nell-Breuning 1983, 18, 46).

Besonders interessant ist nun, dass beim Nachdenken über die Art und Weise der „dringend benötigten weltweiten Solidarität“ (Nell-Breuning 1983, 36) wieder die solidaristische Theorietradition von „Gemeinverstrickung“ und „Gemeinhaftung“ zum Vorschein kommt. Denn eine solidarische Verpflichtung entsteht laut Nell-Breuning (nur) dann, wenn der

---

2 Vgl. die redaktionelle Anmerkung und den argumentativen Bezug auf den Beirat in: Nell-Breuning, 1962, 333–345, wieder abgedruckt: Nell-Breuning, 1970c, 363–374.

Sachverhalt einer tatsächlichen wechselseitigen Verbundenheit vorliegt (Nell-Breuning 1983, 41). Eine Solidaritätspflicht setzt demnach soziale Beziehungen zwischen denen voraus, die zur Solidarität aufgerufen werden. Dagegen ließe sich einwenden, das sei zu kurz gesprungen. Ethisch geboten sei vielmehr ein universalistisches, in den allgemeinen Menschenrechten begründetes Solidaritätsverständnis. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Solidaritätsbegriffen, einem universalistischen und einem solidaristischen, ist theoretisch zweifellos schlüssig, dürfte aber praktisch kaum noch bedeutsam sein. Denn die globalen Verflechtungen haben so rasant zugenommen (globaler Kapitalismus, Klimawandel, Migration, Pandemie, um nur die wichtigsten Stichworte zu nennen), dass die Prämisse der „Gemeinverstrickung“ weltweit längst real geworden ist. Nell-Breuning ging bereits in den 1960er Jahren davon aus, dass „die Menschheit“ infolge „der fortschreitenden Verdichtung der sozialen Beziehungen“ ein „soziales Ganzes“ geworden sei, so dass sich die solidarische Verpflichtung im selben Maße ausgeweitet habe (Nell-Breuning 1962, 368).

Die solidaristische Kategorie der „Verstrickung“ hat jedoch gerade in ihrer Begrenzung auch einen spezifischen Vorteil. Man erkennt ihn, wenn man sich das im Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete „Lieferkettengesetz“ vor Augen hält. Dieses Gesetz schafft (jedenfalls im Ansatz) einen rechtlichen Rahmen, um den Schutz von Menschen- und Kinderrechten, auch den Schutz der Umwelt, entlang globaler Lieferketten zu verbessern (Dohmen 2021). Die „Verkettung“ ist ein geradezu muster-gültiger Fall von „Verstrickung“ und somit auch von Solidaritätsverpflichtung im Sinne Nell-Breunings. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er bestimmten Kausalketten auf die Spur kommt, von denen sich die ‚Verantwortung füreinander‘ konkret ableiten und deutlich zuordnen lässt. Das kann ein wesentlich wirksamerer Impuls sein als der abstrakte, da universalistisch begründete Appell. Das genannte Gesetz nimmt die involvierten Unternehmen in die Pflicht, aber bei näherem Hinsehen erweisen sich auch die am Ende einer Lieferkette stehenden Konsumenten als Teil des Problems – wenn sie Waren kaufen, die unter inhumanen Arbeitsbedingungen produziert worden sind. Der Boykott solcher Waren und die Gegenbewegung des Fairen Handels lassen sich daher ebenfalls als eine auf der Idee der „Gemeinverstrickung“ beruhende Form der Solidarität verstehen.

Den eigentlichen Schwerpunkt der Soziallehre Nell-Breunings findet man freilich nicht in der internationalen Weite, sondern im national begrenzten Rahmen. Das hängt mit dem ursprünglichen Blickwinkel des Solidarismus zusammen. Man muss aber auch bedenken, dass die westeuropäischen Staaten in der Boomphase nach dem Zweiten Weltkrieg, die

von den 1950er bis zu den 1970er Jahren reichte, über einen hohen Grad an nationaler Autonomie verfügten. Die Liberalisierung des Welthandels beließ die wichtigsten Hebel der Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik in der Hand der nationalen Regierungen. Nur so war der Siegeszug des keynesianischen Konzepts der „Globalsteuerung“ möglich, dessen Globalitätsbegriff gerade nicht international ausgerichtet war, sondern sich auf die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen des jeweiligen nationalen Wirtschaftsraums bezog. Noch stärker war der Gesamtbereich der Sozialpolitik national gerahmt: Die Gestaltungshoheit über die Institutionen der sozialen Sicherung galt als „größter Schatz der nationalen Politik“ (Zacher 1993, 380). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass Nell-Breuning sich als Autor, Redner und Politikberater damals hauptsächlich – und auch später größtenteils – auf den gesellschaftlichen Binnenraum der Bundesrepublik bezog. Dabei hat er einige grundlegende Solidaritätsverhältnisse in einer Weise bedacht, aus der sich auch heute noch Funken schlagen lassen. Ich hebe in aller Kürze vier Themen hervor:

## 2.2. *Solidarität der Arbeitnehmerschaft*

Mit der *Solidarität der Arbeitnehmerschaft* hat Nell-Breuning sich immer wieder befasst. Denn in ihrer solidarisch errungenen, mitgliederstarken und verpflichtungsfähigen Gegenmachtposition erkannte er eine fundamentale Voraussetzung für die Bändigung des Kapitalismus. Folglich setzte er sich für das Konzept der Einheitsgewerkschaft ein und verteidigte deren inklusives Solidaritätsverständnis gegen die Aufsplitterung in weltanschauliche oder parteipolitische Richtungsgewerkschaften. Mit Nachdruck betonte er auch die Vorzüge der Tarifautonomie und die ordnungspolitische Bedeutung der von DGB-Gewerkschaften mit den Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Tarifverträge. Mit geradezu bewegten Worten resümierte er Mitte der 1980er Jahre, „welch große und freudige Erwartungen“ er an die gesetzliche Einführung des Tarifvertrags im Gründungsjahr der Bundesrepublik geknüpft hatte und „mit welchem Interesse wir seine sich verbreitende Anwendung und nicht zuletzt seine steigende rechtliche Anerkennung verfolgt haben“. An dem Verständnis des Tarifvertrags als „Instrument des sozialen Friedens“ habe er „unentwegt festgehalten“, und er bemühe sich nach wie vor, dieses Verständnis „auch denen zu erschlie-

ßen, die zu unserem schmerzlichen Bedauern sich ihm auch heute noch glauben versagen zu müssen“ (Nell-Breuning 1985, 297).<sup>3</sup>

Aber wieviel Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten heute noch in tarifgebundenen Betrieben? Nell-Breuning wäre wohl entsetzt, wenn er diese Zahlen sähe:

Für 47 % der Beschäftigten im Westen und 55 % im Osten Deutschlands gab es im Stichjahr 2019 keinen Tarifvertrag.<sup>4</sup> Bei der anderen Hälfte handelt es sich zwar nicht immer, aber häufig um prekäre Arbeitsverhältnisse, so dass man pointiert sagen kann: Das Prekariat hat die Nachfolge des früheren Proletariats angetreten. Damit sind die sozialen Sicherungssysteme neu gefordert, aber Nell-Breuning würde darauf beharren, dass auch wieder mehr Menschen den Schutz von Tarifverträgen erhalten. Etwa so, dass nur noch Betriebe mit Tarifbindung öffentliche Aufträge erhalten. Zudem kann die Möglichkeit erleichtert werden, Tarifverträge allgemeinverbindlich zu erklären. Wer es für längst überfällig hält, dass die Bezahlung von Pflegekräften nach Tarif verpflichtend wird (was der Bundestag im Juni 2021 beschlossen hat) und wer flächendeckende Tarifverträge in der Fleischindustrie für zwingend nötig hält, weil die Arbeitsbedingungen in vielen Schlachthöfen und Betrieben der Fleischverarbeitung zum Himmel schreien, der hat Nell-Breuning auf seiner Seite.

### *2.3. Generationen-Solidarität*

Wie oben schon gesagt, unterstützte Nell-Breuning mit Nachdruck die Einführung der umlagefinanzierten „dynamischen Rente“, die eine Solidarität zwischen der erwerbstätigen und der nicht mehr erwerbstätigen Generation begründete. Er kritisierte jedoch, dass die nachwachsende Generation in diesem Beziehungsverhältnis nicht eigens berücksichtigt wurde und entwickelte sich daher zu einem Wortführer der Idee der „Drei-Generationen-Solidarität“. Ausgangspunkt war die Überlegung, dass das umlagefinanzierte Rentensystem nicht allein Beitragszahler und Rentner miteinander verbinde, sondern auch von der demographischen Entwicklung abhängt, also von einer hinreichend großen Geburtenrate sowie einer bedachten Nachwuchsförderung als „Investition“ in die Generation

---

3 In diesem Beitrag brachte Nell-Breuning seine „tiefe Verbundenheit“ mit Wilhelm Herschel, einem der Gründungsväter des kollektiven Tarifrechts der Bonner Republik, zum Ausdruck.

4 Laut Statistischem Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>.

der künftigen Beitragszahler (Nell-Breuning 1979, 22). In eine funktionalistisch klingende Sprache übersetzt, schimmert hier wieder jener solidaristische Ansatz durch, wonach sich aus einer „wechselseitigen Verstrickung“ eine Gemeinverpflichtung ergibt. Eben diese Verpflichtung sah er durch „nachwuchsfeindliche Strukturen“ im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht verletzt: das Regelwerk der sozialstaatlichen Umverteilung prämierte sogar die Kinderlosigkeit (Kaufmann 2015, 211–224, Zitat 211). Sein Standardbeispiel bezog sich auf Frauen, die um der Familienarbeit und der Kindererziehung willen auf Erwerbstätigkeit und Einkommen verzichten und somit in der gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligt werden. In diesem Zusammenhang setzte er sich prominent für eine Erweiterung des rentenrechtlichen Arbeitsbegriffs ein: Nicht nur die Erwerbsarbeit, sondern auch die unbezahlte (zumeist weibliche) Sorgearbeit sollte als sozialpolitisch relevant anerkannt werden. Diese Leitidee fand große Resonanz; sie bildete in den 1980er Jahren sogar „das argumentative Rückgrat der Bundesregierung“ bei der Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht (Nullmeier/Rüb 1993, 376).

Zweifellos ist Nell-Breunings Familienleitbild mit dem männlichen Ernährer und der Hausfrauenehe heutzutage überholt. Über seinen Vorschlag, die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung nach der Kinderzahl zu staffeln, kann man trefflich streiten; es gibt wohl mehr Argumente dagegen als dafür. Nicht überholt ist hingegen sein Plädoyer für eine Erweiterung des Arbeitsbegriffs und die Betonung des demographischen Faktors im Gefüge der gesetzlichen Rentenversicherung. Und nach wie vor ist seine Grundfrage inspirierend, die da lautet: Wie bringen wir die Alterssicherung auf der einen Seite und die Förderung der nachwachsenden Generation auf der anderen Seite in eine faire Balance? Dabei hatte er zunächst vor allem die Verteilung finanzieller Ressourcen im Blick; später bezog er auch den Umweltaspekt ein, also das Gebot, den künftigen Generationen eine „bewohnbare Erde“ zu hinterlassen (Nell-Breuning 1983, 21).

#### 2.4. *Bodenpolitik*

„Ein Leben lang“, schrieb Nell-Breuning im Rückblick, habe er sich „um Bodenpolitik bemüht“ (Nell-Breuning 1978, 583). Dabei ging er von dem in der katholischen Sozialethik verankerten Grundsatz der „Doppelseitigkeit“ des Eigentumsbegriffs aus – mit einer dem „Einzelwohl“ und einer dem „Gesamtwohl“ zugekehrten Seite, oder anders gesagt: mit „einer Individual- und einer Sozialfunktion“ (Nell-Breuning 1969, 138). Da Grund

und Boden keine beliebig vermehrbare Handelsware sein kann, jedoch eine Grundvoraussetzung menschlicher Existenz ist, hielt er es für geboten, die *Sozialbindung des Eigentums an Grund und Boden* besonders stark hervorzuheben: Es sei „mehr als jedes andere Eigentum sozial gebunden“ (Nell-Breuning 1964, 112). Dabei stach ihm ein Ärgernis ins Auge: Wenn ein Grundstück im Zuge kommunaler Bebauungspläne und Infrastrukturmaßnahmen an Wert gewann, dann fiel der Gewinn nicht der öffentlichen Hand, sondern dem privaten Eigentümer zu. Darin sah er einen groben Verstoß gegen das Gemeinwohl, so dass er bereits in der Zeit der Weimarer Republik für eine „Wertzuwachssteuer“ plädierte (Hagedorn 2018, 313 f.).<sup>5</sup> Er lobte den Artikel 155 der Weimarer Verfassung, wo eigens vorgesehen war: „Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen“, und empfand es als „Rückschritt“, dass das Grundgesetz sich zur Sozialfunktion des Eigentums verhaltener äußerte (Artikel 14: „Eigentum verpflichtet“) (Nell-Breuning 1970a, 289).

In den wohnungspolitischen Debatten der 1960er und 1970er Jahre, die von einem starken Anstieg der Bodenpreise ausgelöst wurden, empfand er es als „geradezu unerträglich“, wenn „dem Grundstückseigentümer die Vorteile, die ihm aus öffentlichen Maßnahmen erwachsen, nicht bloß unentgeltlich zufallen, sondern obendrein auch noch un versteuert bleiben“ (Nell-Breuning 1970b, 303 f.). Umso mehr begrüßte er den kräftigen Reformimpuls, mit dem der sozialdemokratische Bundesminister Hans-Jochen Vogel, damals für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zuständig, 1974 hervortrat: Der von ihm vorgelegte Entwurf einer Novelle des Bundesbaugesetzes sah eine Reihe neuer planungs- und abgabenrechtlicher Instrumente vor, insbesondere die Einführung eines „Planungswertausgleichs“. Damit sollte die durch kommunale Planung bewirkte Wertsteigerung eines Grundstücks abgeschöpft und zur Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen herangezogen werden. Der ursprüngliche Entwurf sah eine vollständige Abschöpfung vor; der Koalitionskompromiss (SPD, FDP) reduzierte sie auf 50 Prozent. Aber auch diesen – wie Nell-Breuning formulierte – „verküppelnden“ Kompromiss brachte die Opposition im Gesetzgebungsverfahren zu Fall (Nell-Breuning 1977, 154). Nell-Breuning bedauerte das sehr, vertraute aber auf die Zukunft: „Der Gedanke des Vorteils- oder Wertausgleichs ist nicht tot; er wird bestimmt den Gesetzgeber

---

5 Freilich vertrat Nell-Breuning in der Weimarer Zeit auch bodenpolitische Positionen, die heute sehr befremdlich wirken, z. B. die Maxime: „Ein Volk, das verstädert, gibt sich auf“ (Hagedorn 2018, 328).

von neuem beschäftigen“. Der Ausgleich „ungerechtfertigter Vorteile“ sei nun einmal ein „klares Gebot der politischen Moral“ (Nell-Breuning 1977, 150, 160 f.).

Wie aktuell diese Überlegung ist, zeigt die Verve, mit denen Hans-Jochen Vogel die Idee des „Planungswertausgleichs“ 2019 erneut in die politische Debatte brachte: „Dafür sprechen nicht nur bodenrechtliche Gesichtspunkte, sondern ganz elementare Gerechtigkeitserwägungen. Es kann nicht angehen, dass Bodeneigentümer für jeden öffentlichen Eingriff Entschädigung erhalten, die Gewinne, die ihnen durch öffentliche Entscheidung, also beispielsweise durch die Zuerkennung von Baurecht, erwachsen, aber für sich behalten können“ (Vogel 2019, 33).<sup>6</sup> Auch im aktuellen Streit über das Modell der „Bodenwertsteuer“ sowie über die den Kommunen eingeräumte Möglichkeit, mit einer „Grundsteuer C“ der Spekulation mit baureifen Grundstücken vorzubeugen, kann sich ein Blick auf Nell-Breunings Anregungen lohnen. Insbesondere hat er Argumente dafür gefunden, nicht nur den beim Verkauf „realisierten“ Gewinn, sondern auch den laufenden Wertzuwachs des Bodenbesitzes zu besteuern (Nell-Breuning 1973, 112–128). Natürlich war er sich im Klaren darüber, dass die Steuerlast unter Umständen auf die Preise überwältzt werden und somit einen unerwünschten, preistreibenden Effekt haben kann. Daher lag ihm daran, die Gesichtspunkte der Verteilungsgerechtigkeit (wem sollen die Wertsteigerungen zufallen?) und die Absichten der Preispolitik (wie lässt sich die Steigerung der Bodenpreise eindämmen?) möglichst schlüssig miteinander zu verknüpfen. Genau darin liegt auch ein Kernproblem der brennend aktuellen Debatte über „bezahlbares Wohnen“. Denn der rasante Anstieg der Bodenpreise ist in den Ballungsräumen ein Haupttreiber der Kosten für die Miete oder den Kauf von Wohnungen. In einer Stadt wie München machen die Grundstückskosten heute bereits rund 80 Prozent der Kosten des Wohnungsbaus aus. Bundesweit sind die Baulandpreise seit 1962 um 2.300 Prozent gestiegen (Vogel 2019, 35, 38).

## 2.5. Subsidiarität

Das solidarische Denken Nell-Breunings baut, wie nun schon mehrfach deutlich wurde, auf dem Zusammenhang von „Gemeinverstrickung“ und

---

<sup>6</sup> Allerdings steht den Gemeinden schon lange das Recht zu, Investoren an den Kosten der von ihnen verursachten Infrastrukturmaßnahmen zu beteiligen (Vogel 2019, 23).

„Gemeinhaftung“ auf. Daraus ergeben sich Solidarverhältnisse sowohl im gesamtgesellschaftlichen Rahmen als auch im Binnenraum kleinerer Vergesellschaftungskreise. Aber wie sollen die Kompetenzen zwischen den kleineren sozialen Einheiten und dem übergeordneten Gemeinwesen (repräsentiert durch den Staat) verteilt sein? Auf diese Frage hatte die Enzyklika „Quadragesimo anno“ (1931) mit dem komplementären Begriff der *Subsidiarität* geantwortet. Nell-Breuning hatte im Autorenkreis dieser Enzyklika mitgewirkt und dafür gesorgt, dass eine von seinem Ordensbruder Gustav Gundlach stammende Formulierung des Subsidiaritätsprinzips dort aufgenommen wurde (Nell-Breuning 1972b, 112). Doch entbrannten später Deutungskämpfe um die Auslegung dieses ethischen Prinzips. Einem restriktiven Verständnis zufolge galt Subsidiarität nur als eine Art Abwehrrecht. So gesehen darf der Staat oder die größere Gemeinschaft nur dann eingreifen, wenn der Einzelne oder die kleinere Einheit am Ende ihrer Kräfte angelangt ist. Solange die sich noch selber helfen können, wenn auch nur mit Ach und Krach, herrscht Interventionsverbot.

Nell-Breuning hat in den sozialpolitischen Debatten der Bonner Republik maßgeblich dazu beigetragen, ein so verengtes Verständnis von Subsidiarität zu überwinden. Mit allem Nachdruck betonte er vielmehr auch *die positive, die förderliche Seite des Subsidiaritätsprinzips*. So stellte er schon in den 1950er Jahren mit einer Serie von Artikeln klar: Der Staat habe seinerseits „vorzuleisten“, also „die Bedingungen und Voraussetzungen zu schaffen“, unter denen die Einzelnen und die kleineren Gemeinschaften „überhaupt erst imstande sind, ihre Leistung einzusetzen“.<sup>7</sup> Für diese förderliche Seite der Subsidiarität fand er die Formel „hilfreicher Beistand“. Damit darf Nell-Breuning als ein Wegbereiter eines auf *Befähigung* zielenden Sozialstaatsverständnisses gelten (Kaufmann, 2009, 13–23). Mit den „notwendigen Vorleistungen“ kommt nicht allein individuelle Förderung, sondern auch der Gesamtbereich der öffentlichen Güter in den Blick. Die Reihe seiner Beispiele, darunter Trinkwasserversorgung und Abfallbeseitigung, ausdrücklich auch die „Schutzimpfung“, verbindet Nell-Breuning mit einer bemerkenswerten Generalklausel: Die Liste der unentbehrlichen Vorleistungen lasse sich „ins Unendliche verlängern“ (Nell-Breuning, 1957, 221). Nun ist Nell-Breuning zwar nicht als großer Theoretiker der sozialen Infrastrukturen hervorgetreten. Aber seine Interpretation der Subsidiarität lenkt die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit der großen Netze der

---

7 So u. a. in seinem gegen restriktive Bestrebungen des Bundesfinanzministeriums gerichteten Beitrag Nell-Breuning, 1956, 8–10; ähnlich Nell-Breuning, 1955/56, 1–11; Nell-Breuning, 1957, 213–226.

sozialen Infrastruktur, die die Gesellschaft zusammenhalten. Sie lässt sich daher auch als Appell lesen, in einer immer stärker individualisierten Gesellschaft die Potentiale solidarischen Handelns aufzuwerten.

### 3. Fazit

Alles in allem: Es mag deutlich geworden sein, dass die Frage nach der Bedeutung des Solidarismus Nell-Breuningscher Prägung für aktuelle gesellschaftspolitische Debatten durchaus nicht ins Leere läuft. Gewiss kann der unter weitgehend anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen reflektierende Jesuitenpater keine Rezepte für heute liefern, zumal er sich in der hier betrachteten Schaffensphase oft nur wenig oder gar nicht um die operativen Details seiner Vorschläge kümmerte. Aber die regulativen Ideen, die er entwickelte, können auf der Suche nach Bauformen einer solidarischen Gesellschaft auch heute noch nützlich sein.

### Literaturverzeichnis

- Dohmen, Caspar (2021) Lieferketten. Risiken globaler Arbeitsteilung für Mensch und Natur, Berlin.
- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn.
- Hengsbach, Friedhelm (1999): Oswald von Nell-Breuning, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 19, Berlin.
- Hockerts, Hans Günter (2015): Gegen die Konzentration des Kapitalbesitzes. Nell-Breuning und die Idee des Investivlohns, in: Emunds, Bernhard/Hockerts, Hans Günter (Hrsg.) Den Kapitalismus bändigen: Oswald von Nell-Breunings Impulse für die Sozialpolitik, Paderborn.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009) Schutz – Sicherung – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis, in: Zeitschrift für Sozialreform 55, S. 13–23.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2015) Generationen-Solidarität oder Humanvermögen?, in: Emunds, Bernhard/Hockerts, Hans Günter (Hrsg.) Den Kapitalismus bändigen: Oswald von Nell-Breunings Impulse für die Sozialpolitik, Paderborn, S. 211–224.
- Nell-Breuning, Oswald von (1951): Solidarismus, in: Ders./Hermann Sacher (Hrsg.), Gesellschaftliche Ordnungssysteme, Freiburg im Breisgau, Sp. 357-376.
- Nell-Breuning, Oswald von (1955/56): Zur Sozialreform. Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, in: Stimmen der Zeit 157, S. 1–11.
- Nell-Breuning, Oswald von (1956): Bedürftigkeitsprüfung oder Bedürfnis?, in: Sozialer Fortschritt 5, S. 8–10.

- Nell-Breuning, Oswald von (1957): Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Erik Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, S. 213–226.
- Nell-Breuning, Oswald von (1962): Die ethische Begründung der Entwicklungshilfe, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 3, S. 333–345.
- Nell-Breuning, Oswald von (1964): Bodenrecht, -politik, -reform, in: Alfred Klose (Hrsg.), Katholisches Soziallexikon, Innsbruck, Sp. 111–115.
- Nell-Breuning, Oswald von (1966): Wir alle stehen auf den Schultern von Karl Marx, in: Günter Gaus (Hrsg.), Zur Person. Porträts in Frage und Antwort, Bd. 2, München.
- Nell-Breuning, Oswald von (1969): Das Bundesbaugesetz und die Probleme einer sozialen Bodenordnung, in: Edgar Nawroth (Hrsg.), Raum und Gesellschaft morgen, Köln, S. 137–153.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970a): Sozialethische Fragen zum Bodeneigentum, in: Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln, S. 287–296.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970b): Bodeneigentum – Grundstein unserer Eigentumsordnung oder Stein des Anstoßes, in: Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln, S. 297–308.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970c): Die ethische Begründung der Entwicklungshilfe, in: Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln, S. 363–374.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972a): Zum Tode von Otto Brenner, in: Publik-Forum, 5.5.1972.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972b), Wie sozial ist die Kirche? Leistung und Versagen der katholischen Soziallehre, Düsseldorf.
- Nell-Breuning, Oswald von (1973): Bodenwertzuwachsbesteuerung, in: Horst Heidermann (Hrsg.), Langzeitprogramm 4. Kommentare und Stellungnahmen zum „Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973–1985“, Bonn, S. 112–128.
- Nell-Breuning, Oswald von (1977): Vom Planungswertausgleich der Hauptkommission für die Baugesetzgebung zum Vorteilsausgleich des Regierungsentwurfs zur Bundesbaugesetznovelle 1976, in: Finanzarchiv 36 (1977), S. 150–161.
- Nell-Breuning, Oswald von (1978): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung, Bonn 1976, [Rezension] in: Finanzarchiv 36 (1978), S. 581–583.
- Nell-Breuning, Oswald von (1979): Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg/Basel/Wien.
- Nell-Breuning, Oswald von (1981): Drei Generationen in Solidarität, in: Ders./Cornelius G. Fetsch (Hrsg.), Drei Generationen in Solidarität, Köln.
- Nell-Breuning, Oswald von (1983): Worauf es mir ankommt. Zur sozialen Verantwortung, Freiburg im Breisgau.
- Nell-Breuning, Oswald von (1985): Wilhelm Herschel zum 90. Geburtstag, in: Arbeit und Recht 33, S. 297.

- Nullmeier, Frank / Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main.
- Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg im Breisgau.
- Zacher, Hans F. (1993): Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich, in: Ders.: Abhandlungen zum Sozialrecht, Heidelberg, S. 376–430.

# Kirchliches Arbeitsrecht



# Nell-Breunings bleibende Impulse für eine grundlegende Überarbeitung des kirchlichen Arbeitsrechts

Thomas Schüller

## 1. Aktualität der Beiträge von Nell-Breuning zum kirchlichen Arbeitsrecht

Das katholische Arbeitsrecht ist permanenten Herausforderungen rechtlicher und faktischer Art ausgesetzt. Es ist bleibender Anstoß für viele, die von außen auf die Kirche schauen, und in diesem Recht ähnlich wie bei der Missbrauchsthematik einen „Staat im Staat“ (vgl. Denkfabrik) zu erblicken meinen. Obwohl die letzte Überarbeitung der Grundordnung aus dem Jahr 2015 noch gar nicht lange zurückliegt, steigt der Druck auf die Bischöfe, diese Ordnung weiter zu liberalisieren. So hat der Essener Generalvikar Klaus Pfeffer pointiert angemerkt, dass das derzeit geltende katholische Arbeitsrecht eine „Kultur der Angst“ (vgl. katholisch.de (2020)) befördere und radikal umgebaut werden müsse, vor allem durch den Wegfall der Loyalitätsobliegenheiten im Bereich der persönlichen Lebensführung. Inzwischen hat diese Diskussion aktuell an Fahrt aufgenommen, seit nach der ARD-Dokumentation „Wie Gott uns schuf“ vom 24.01.2022 (vgl. Wie Gott uns schuf) und die zeitgleich startende Aktion #OutInChurch (vgl. #OutInChurch) die Forderung nach einer zeitnahen Änderung der sog. Loyalitätsobliegenheiten und ihrer möglichen arbeitsrechtlichen Sanktionierungen im Fall von Verstößen selbst unter Bischöfen (vgl. Bischof Jung garantiert Beschäftigung queerer Mitarbeiter (2022); RWM (2022)) und Generalvikaren (vgl. Elf Generalvikare fordern Änderung des kirchlichen Arbeitsrechts (2022)) an Fahrt aufgenommen hat. Auch auf dem sog. Synodalen Weg (vgl. Schüller (2021)) wird eine Änderung der Grundordnung im Bereich der Loyalitätsobliegenheiten und ihrer Sanktionierung bei Verstößen in der persönlichen Lebensführung mit Nachdruck gefordert (vgl. Synodalerweg.de (2022)).<sup>1</sup>

---

1 Dort heißt es u.a. im Antrag: „Die Synodalversammlung fordert die Bischofskonferenz auf, die Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse zu ändern. Die Grundordnung in Artikel 4 soll es in Zukunft nicht mehr ermöglichen, dass Entscheidungen für eine gesetzlich geregelte oder nicht verbotene Partnerschaftsform als Verstöße gegen Loyalitätsobliegenheiten ge-

Aber nicht nur im Bereich des individuellen katholischen Arbeitsrechts werden diese innerkirchlichen Stimmen laut, sondern auch das kollektive Arbeitsrecht kommt unter Druck, vor allem mit Blick auf Urteile des Bundesarbeitsgerichtes hinsichtlich der Unternehmungen kirchlicher Träger, die faktisch nach den harten wirtschaftlichen Gesetzen des Marktes unter Tarif entlohnen, um wirtschaftlich rentabel zu arbeiten. Hier stellen sich die Fragen nach Streik<sup>2</sup> und dem Recht der Gewerkschaften, in diesen Unternehmen aktiv sein zu dürfen bzw. in den Kommissionen zur Ordnung des diözesanen Arbeitsvertragsrechts mitwirken zu können. Auch die Stimmen aus der Politik, vor allem der aktuellen sozialdemokratisch geführten Bundesregierung, deuten darauf hin, dass auch von dieser Seite auf Änderungen im kollektivarbeitsrechtlichen Bereich gedrängt wird. Während es im Koalitionsvertrag (vgl. Bundesregierung.de) noch eher zurückhaltend so klang, dass man „gemeinsam mit den Kirchen prüfen“ werde, „inwiefern das kirchliche Arbeitsrecht dem staatlichen Arbeitsrecht angeglichen werden kann. Verkündungsnahe Tätigkeiten bleiben ausgenommen“ (vgl. Bundesregierung.de, S. 71), stellt zumindest der ehemalige Vorsitzende der Dienstleistungsgewerkschaft Verdi Frank Bsirske (vgl. Bsirske: Ampel will kirchliches Arbeitsrecht deutlich einschränken (2022)), der nun Abgeordneter der Bündnis 90/Die Grünen ist, klar:

„Der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag unterstreicht, dass es in der Ampel-Koalition den klaren Willen gibt, Veränderungen herbeizuführen und das kirchliche Arbeitsrecht einzuschränken. Mir wäre es am liebsten, wenn wir es zu einem Relikt der Vergangenheit machen und komplett abschaffen würden. [...] Es wird Zeit, dass die über eine Millionen Menschen, die bei Caritas und Diakonie beschäftigt sind, nicht mehr als Arbeitnehmer\*innen zweiter Klasse behandelt werden. Auch sie müssen das Recht haben, Betriebsräte zu gründen, Tarifverträge in einem ordentlichen Verfahren abzuschließen und für ihre Belange streiken zu dürfen.“ (Bsirske, F. (2022))

---

fasst werden und entsprechend eine Einstellung in den kirchlichen Dienst – verhindern bzw. eine Beendigung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses herbeiführen. Der persönliche Familienstand darf keine Relevanz für die Anstellung oder Weiterbeschäftigung im kirchlichen Dienst haben. Zudem ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Bewahrung und Entwicklung des kirchlichen Profils einer Einrichtung vorrangig Aufgabe der Einrichtung als Institution sowie ihres Trägers ist. Art. 5.2.2.c und d der Grundordnung sind ersatzlos zu streichen.“

2 Weiterhin ablehnend: BVerfG vom 15.7.2015 – 2 BvR 2292/13.

Damit dürfte die politische Agenda der laufenden Legislaturperiode klar abgesteckt sein. Nur noch im verkündigungsnahen Bereich möchte die Politik den Kirchen eigenrechtliche Gestaltungsräume ermöglichen, während ansonsten das staatliche Arbeitsrecht zukünftig für die Kirchen gelten soll.

Oswald von Nell-Breuning gehört zu denen, die bereits frühzeitig diese Entwicklungen vorausgesehen und kritisch begleitet haben. In der ihm eigenen, nüchternen und intellektuell unbestechlichen Art ist er besonders mit dem – wie ich es provokativ sagen möchte juristischen „Tonnenbegriff“ – der sog. Dienstgemeinschaft hart ins Gericht gegangen. Natürlich sind einige seiner luziden Beobachtungen zum katholischen Arbeitsrecht inzwischen vor allem durch die Rechtsprechung der staatlichen Gerichte, aber auch der ihnen nachfolgenden kirchenrechtlichen Normsetzung durch die deutschen Bischöfe überholt. Aber in den zentralen Punkten seiner Kritik ist bis heute Wesentliches für eine kritische Relecture des geltenden katholischen Arbeitsrechtes zu entnehmen. Davon soll nun, nach diesen einführenden Kontextualisierungen in aktuelle Debatten um das kirchliche Arbeitsrecht, im zweiten Teil dieses Beitrages dezidiert die Rede sein, ehe in Schlussüberlegungen bedacht sein will, welche Impulse aus den kritischen Einwürfen Nell-Breunings auch heute noch aufgegriffen werden könnten.

## *2. Zentrale Kritikpunkte*

### *2.1. Dienstgemeinschaft<sup>3</sup> – zwischen Wirklichkeit und Vision*

Der Begriff der Dienstgemeinschaft eignet sich bis heute augenscheinlich nicht nur für Sonntagsreden von Bischöfen und ihren Generalvikaren zum katholischen Arbeitsrecht, sondern scheint immer noch eine brauchbare institutionell-rechtliche Klammer für ein immer stärker in der kirchlichen wie säkularen Öffentlichkeit angefragtes System des katholischen Arbeitsrechtes zu sein.<sup>4</sup> Ob man allerdings angesichts der kontroversen Diskussionen auf dem sog. Synodalen Weg (vgl. Synodalerweg.de (2022)) zu den Be-

---

3 Einen guten Überblick bietet Hermann Reichhold (Hrsg.), *Dienstgemeinschaft im 21. Jahrhundert: christliche Unternehmenskultur auf dem Prüfstand* (= Tübinger Beiträge zum kirchlichen Arbeitsrecht Bd. 6), Stuttgart 2017.

4 Das wird auch nicht von Bruno Schrage, *Umsteuern: Vom Verbot zum Angebot*, in: <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2022/artikel/umsteuern-vom-verbot-zum-angebot?fbclid=IwAR09uJcJlTrH0m2aM7J4D508G0NZS4c3gUeGZCkjiXOBuKaPh0jU1KZF9Fc>; letzter Zugriff: 16.02.2022, in Abrede gestellt.

griffen Macht und Machtmissbrauch in der Kirche heute noch so unbefangen von Dienst und Dienstgemeinschaft sprechen kann, wo „Dienst“ zu einer Metapher mutiert ist, die für das Verschleiern von klerikalen und männerdominierten Machtstrukturen in der Kirche steht, kann kritisch angefragt werden (vgl. Sander (2021)). Auch Oswald von Nell-Breuning konnte schon früh in seinen Beiträgen (vgl. Nell-Breuning (1977); ders. (1984); ders. (1986); ders. 1990) mit dieser anmutig klingenden Metapher wenig anfangen. In der herrschenden Meinung versteht man unter Dienstgemeinschaft „die gemeinsame Erfüllung des kirchlichen Auftrags in Verkündigung, Mission und Diakonie durch alle Beschäftigten der Kirche“ (Weller (2021)). So heißt es in Art. 1 der Grundordnung:

„Alle in einer Einrichtung der katholischen Kirche Tätigen tragen durch ihre Arbeit ohne Rücksicht auf die arbeitsrechtliche Stellung gemeinsam dazu bei, dass die Einrichtung ihren Teil am Sendungsauftrag der Kirche erfüllen kann (Dienstgemeinschaft).“ (Bischof von Limburg (2015))

Augenscheinlich insinuiert der Begriff der Dienstgemeinschaft, dass alle Beschäftigten unabhängig von ihrer arbeitsrechtlichen Stellung und religiösen Beheimatung durch ihr berufliches Engagement in einer katholischen Einrichtung einen Teil am Sendungsauftrag der Kirche beitragen. Mit Sendungsauftrag ist nach theologischer Diktion die Weitergabe des Evangeliums in Wort und Tat gemeint (vgl. Pompey (1991)). Schon hier hegt von Nell-Breuning Zweifel, ob man mit dieser Fiktion der Dienstgemeinschaft arbeiten könne. Natürlich müsse man von den Kadern, den Leitungseliten in kirchlichen Einrichtungen erwarten dürfen, dass sie sich religiös mit dem Sendungsauftrag der Kirche identifizieren und in ihrem beruflichen Tun wirksam werden lassen. Für die Mehrzahl der Beschäftigten jedoch werde eine religiöse Hülle übergestülpt, die mit ihrer Motivation und ihrer Einstellung, in einem katholischen Tendenzbetrieb zu arbeiten, nichts zu tun habe.<sup>5</sup> Man solle sich ehrlich machen und die Dienstgemeinschaft als Fiktion erkennen, wenngleich sie ein ehrenwertes Wunschziel bleibe. In luzider Kenntnis dieser Realität der katholischen Einrichtungen in seiner Lebenszeit, vor allem nach dem Zweiten

---

5 Vgl. von Nell-Breuning, O. (1977b) 706: „Jeder Versuch, die Gesamtheit dieser Arbeitnehmer, von denen eben viele *nur* Arbeitnehmer sein wollen, als Dienstgemeinschaft anzusprechen und zu behandeln, die im Sinn der Verantwortung des ganzen Gottesvolkes einen von Jesus Christus seiner Kirche erteilten Auftrag ausführt und in dessen Ausführung aufgeht, kann nur das gerade Gegenteil dessen bewirken, was man erreichen möchte.“

Weltkrieg, skizziert von Nell-Breuning die sich daraus ergebenden Konsequenzen. Man müsse sich angesichts der großen Zahl kirchlicher Mitarbeiter\*innen, die allein für eine Entlohnung ohne signifikante Identifikation mit den religiösen Zielen einer Dienstgemeinschaft in kirchlichen Betrieben arbeiten, fragen, ob man dies zum einen nicht nüchtern zur Kenntnis nehmen und zum anderen entsprechend individual- und kollektivarbeitsrechtliche Konsequenzen ziehen müsse. Oder ob man an dieser Fiktion, diesem Wunschtraum einer religiösen Totalidentifikation, festhalte und daraus die notwendige Konsequenz ziehe, nur noch wenige kirchliche Einrichtungen zu betreiben, in denen ausschließlich mit den religiösen Zielen identifizierte Mitarbeiter\*innen arbeiten. Nell-Breuning stellt die richtigen Fragen, die nichts an Aktualität und Brisanz verloren haben. Zu denken ist hier zum Beispiel an eine Äußerung des Passauer Bischofs Oster, der zusammen mit wenigen anderen Bischöfen 2015 erhebliche Probleme artikuliert, ob er der liberalisierten Grundordnung in dieser Form als diözesaner Gesetzgeber zustimmen könne. Bischof Oster formuliert seine Bedenken in folgender Diktion:

„Mit dem vorliegenden neuen Textvorschlag geben wir nun aus meiner persönlichen Sicht ein Mittel aus der Hand, dem fortschreitenden Säkularisierungsprozess in unseren Einrichtungen noch halbwegs entgegenzuwirken. Die überall versuchte „Profilierung“ christlicher Einrichtungen wird dadurch nicht leichter, sondern schwerer. Und das in einer Zeit, in die Kirche eben gerade an ihrer Profilierung überall arbeitet. Es besteht die Gefahr, dass wir genau dadurch all die anderen Profilierungsbemühungen unterlaufen und den Weg einer Selbstsäkularisierung fast schon konsequent weitergehen – durch ein Recht, das wir uns selbst geben!“ (Bischof Oster (2022))

Bischof Oster befürchtet augenscheinlich durch eine Liberalisierung vor allem im Bereich der abgeschwächten arbeitsrechtlichen Sanktionsmaßnahmen im Kontext der Verletzung von Loyalitätsobligationen in der persönlichen Lebensführung der kirchlichen Mitarbeiter\*innen eine Selbstsäkularisierung, womit eine zu starke Angleichung an die säkularen arbeitsrechtlichen Maßstäbe gemeint sein dürfte. Wie in vielen anderen Themenfeldern geht auch hier aktuell ein tiefer Riss durch die Deutsche Bischofskonferenz. Die vermeintliche Alternative zwischen Reformern und Bewahrern im katholischen Arbeitsrecht lautet dann zugespitzt: wichtiger als eine 100 %-Identifikation der kirchlichen Mitarbeiter\*innen mit den religiösen Gehalten der katholischen Kirche in Lebensführung und in der Lehre ist eine grundsätzliche Akzeptanz des christlich – genauer – katholischen Charakters der Einrichtung, so dass mit dem Begriff der Dienstge-

meinschaft eine institutionelle Identifikation erwartet wird, die keine Totalidentifikation und gelebte Praxis der katholischen Hochmoral in der persönlichen Lebensführung erfordere. Von daher sollten möglichst viele katholische Einrichtungen weiter existieren und wie ein Sauerteig in die Gesellschaft hineinwirken. Die Fraktion rund um die Bischöfe Oster und Vorderholzer präferiert hingegen die Theorie der Leuchttürme, d. h. nur solche katholischen Einrichtungen sind weiter in katholischer Regie zu halten, in denen die Mitarbeiter\*innen im Sinne einer Totalidentifikation mit der Lehre der Kirche, vor allem auch in ihrer persönlichen Lebensführung, das Evangelium in Wort und Tat bezeugen. Sie sind dann das Licht auf dem Berg, das ausstrahlt und neue Jüngerinnen und Jünger anzieht. Von solchen Ideen hält Nell-Breuning wenig oder gar nichts. Er nimmt bereits in den 70er-Jahren nüchtern zur Kenntnis, dass die Motive, in einem katholischen Tendenzbetrieb zu arbeiten, in der Regel doch eher weltlicher Art seien und von daher eine religiöse Überhöhung des kirchlichen Dienstverhältnisses mit dem Begriff der Dienstgemeinschaft unangemessen erscheine (vgl. von Nell-Breuning, O. (1984)). Die rechtlichen Konsequenzen, die Nell-Breuning daraus zieht, sind radikal:

„Vermöchte die Kirche sich zu entschließen, die Tätigkeit in ihren Dienststellen, Anstalten und Einrichtungen ganz schlicht auf das bürgerlich-weltliche Arbeitsrecht zu gründen mit allem, was sich nach individuellem und kollektivem Arbeitsrecht dazu ergibt, dann würde sie [...] nicht nur den Erwartungen derer entsprechen, die bei ihr arbeiten, sondern auch mehr Dienstgemeinschaft generieren.“ (von Nell-Breuning, O. (1984))

Während Nell-Breuning hier sowohl das individuelle, als auch das kollektive kirchliche Arbeitsrecht nennt, lassen sich bei ihm auch Beiträge finden, wo er für den Bereich des individuellen Arbeitsrechtes die Tauglichkeit der Dienstgemeinschaft mit Konsequenzen für die persönliche Lebensführung grundsätzlich akzeptiert und für sinnvoll erklärt (vgl. von Nell-Breuning, O. (1984)), während er durchgängig für den Bereich des kollektiven Arbeitsrechtes ein Sonderrecht der Kirchen mit Bezugnahme auf die Dienstgemeinschaft, Konkordate und das Betriebsverfassungsgesetz ablehnt. Darauf wird im nächsten Schritt noch näher einzugehen sein.

2.2. *Kollektives Arbeitsrecht – zwischen Grundgesetz/Konkordat und dem Widerstreit von Art. 9 GG mit Art. 140 GG iVm Art. 137 Abs. 3 WRV und c. 1286 CIC*

Als Vorbemerkung sei erwähnt, dass die Ausführungen von Nell-Breuning in einer Zeit loziert sind, in der sich zumindest im katholischen Bereich die KODA- und MAVO-Regelungen entwickeln und langsam die heute wohl bekannten Organschaften des Dritten Weges etablierten. Auch kennt er natürlich nicht die Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung (KAGO) und die mit ihr installierten kirchlichen Arbeitsgerichte mit zwei Instanzenzügen, die seit dem 1. Juli 2005 über Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des kirchlichen Mitarbeitervertretungsrechts und des Dritten Weges entscheiden. Dies vorab und sicher wäre es spannend zu hören, was Nell-Breuning zu diesen Entwicklungen heute zu sagen hätte. Nell-Breuning konstatiert zunächst vom Grundgesetz her, dass der Staat und seine höchsten Gerichte den Religionsgemeinschaften, hier vor allem den beiden großen „Volkskirchen“ durch das in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV zugesprochene Selbstbestimmungsrecht und den § 118 Abs. 2 von 1972 des Betriebsverfassungsgesetzes<sup>6</sup> und im § 1 Abs. 4 Satz 2 Mitbestimmungsgesetz von 1976<sup>7</sup> von dessen Umsetzung kollektivarbeitsrechtlicher Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten befreit hat. Dies akzeptiert Nell-Breuning auf der rechtlich-positiven Ebene und stellt doch Fragen, ob dies aus sozialetischer Perspektive, aber auch kirchenrechtlicher sowie weltlich-rechtlicher Perspektive wirklich noch überzeugend ist.

Seine Kritik setzt also tiefer an. So beobachtet er feinsinnig – man muss wissen, dass Nell-Breuning hier in St. Georgen auch eine gewisse Zeit Kirchenrecht gelehrt hat –, dass der Codex von 1917 noch von der Idee der „patriarchalischen Vorstellung des Arbeitsherrn“ (von Nell-Breuning, O. (1986)) ausgegangen sei, bei der die Beschäftigten wie Unmündige betrachtet wurden. Hier sei es zu einem Paradigmenwechsel im kirchlichen Vermögensrecht von 1983 gekommen. Und in der Tat lautet c. 1286 CIC, auf den Nell-Breuning verweist, wie folgt:

„Die Vermögensverwalter haben: 1. bei der Beschäftigung von Arbeitskräften auch das weltliche Arbeits- und Sozialrecht genauestens gemäß den von der Kirche überlieferten Grundsätzen zu beachten; 2. denjeni-

---

6 „(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform.“

7 „(2) Dieses Gesetz ist nicht anzuwenden auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform.“

gen, die aufgrund eines Vertrages Arbeit leisten, einen gerechten und angemessenen Lohn zu zahlen, so dass sie in der Lage sind, für ihre und ihrer Angehörigen Bedürfnisse angemessen aufzukommen.“ (vgl. Althaus (1997))

Nun sei es mangels eines universalkirchlichen Arbeitsrechts doch so, dass gerade die Teilkirchen in Blick auf die arbeits- und sozialrechtliche Situation in ihrem Land und in strenger Beachtung der katholischen Soziallehre die Freiheit zugesprochen werde, das Arbeitsrecht eigenständig ohne römische Gängelung zu gestalten. In Deutschland sei ihr sogar eine besondere Gestaltungsfreiheit zugesprochen worden. Von daher sieht Nell-Breuning im sog. Dritten Weg keinen adäquaten Ausdruck der Übernahme der katholischen Soziallehre mit unabhängiger Interessenvertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und der Arbeit von Gewerkschaften zur Wahrnehmung der kollektiven Interessen der abhängig Beschäftigten. Schon hier verweist Nell-Breuning auf Art. 9 Abs. 3 GG<sup>8</sup>, dem Recht auf Gründung von Gewerkschaften zur kollektiven Vertretung der Rechte der Arbeitnehmer\*innen. Nehme man die Sozialverkündigung der Päpste ernst, so müsste dieses Recht auch für kirchliche Dienstnehmer\*innen gelten und könne nicht einfach mit Verweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und einem extensiv ausgelegten Recht auf kollektive Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG abgewiesen werden. Obgleich die katholischen Einrichtungen christliche Ziele verfolgen, würden in ihnen die Interessengegensätze von Arbeit und Kapital gelten. Im Übrigen gelte auch für staatliche Bedienstete, dass sie natürlich an die Verfassung und die sie tragenden Grundprinzipien gebunden seien. Aber auch hier stehe ihnen das Recht zur legitimen Interessenvertretung zu. Erneut greift Nell-Breuning den Gedanken auf, dass es natürlich die Pflicht und Aufgabe der Leitungselite einer katholischen Einrichtung sei, bei unternehmerischen Entscheidungen darauf zu achten, dass die christliche Grundausrichtung im Blick bleibe. Dies schließe aber nicht aus, dass es auf Seiten der Mitarbeiter\*innen in kirchlichen Einrichtungen nicht doch eine auf demokratischen Grundsätzen basierende kollektivarbeitsrechtliche Interessenvertretung geben müsse. Während in einer parlamentarischen Demokratie die Kontrolle parlamentarisch geschehe, erfolge sie in der katholischen Kirche hingegen hierarchisch. Daran rüttelt Nell-Breuning nicht.

---

8 „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.“

Und doch schließt Nell-Breuning einen Satz an, der nicht nur für die kollektivarbeitsrechtliche Dimension des katholischen Arbeitsrechts bedeutend ist, sondern auch die Diskussionen auf dem sog. Synodalen Weg zur Demokratisierung der katholischen Kirche inspirieren könnte:

„Die Kirche ist keine Demokratie; sie ist hierarchisch verfasst. Das besagt jedoch nicht, dass in der Kirche kein Raum sei für demokratische Strukturen und Institutionen. Wenn selbst die Struktur der kirchlichen Orden demokratische Elemente enthält, dann ist nicht einzusehen, warum dafür in der Struktur kirchlicher Unternehmen und Betriebe, kirchlicher Einrichtungen und Anstalten, insbesondere mit karitativen und erzieherischen Aufgaben, kein Raum sein sollte.“  
(von Nell-Breuning, O. (1977a))

Hinzu kommen weitere Argumente, die Nell-Breuning für eine Tariffähigkeit der Kirchen konstatiert. Sie schließe Arbeitsverträge ab und verstehe sich somit durch konkludentes Handeln als Arbeitsgeberin und sei somit grundsätzlich tariffähig (vgl. von Nell-Breuning, O. (1984)). Auch das gerne vorgetragene Argument, das System von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der tariflichen Auseinandersetzung passe nicht auf die Kirchen, da es in ihren Einrichtungen nicht um einen Interessengegensatz von Arbeit und Kapital gehe, entkräftet Nell-Breuning mit dem Hinweis 1. auf die katholische Soziallehre der Päpste, die doch gerade beiden Tarifparteien bei grundsätzlicher Anerkennung der Dichotomie von Arbeit und Kapital die Verpflichtung auferlegt habe, gemeinwohlorientiert und in Blick auf gemeinsame Interessen zu konsensualen Lösungen zu kommen. Und 2. sei doch auch im öffentlichen Dienst zu sehen, obwohl es hier nicht um einen Widerspruch von Arbeit und Kapital gehe, dass der Staat mit Gewerkschaften Tarifverträge aushandle und dies habe bei Papst Johannes XXIII. ausdrücklich in *Mater et Magistra* Zustimmung gefunden. Dann sei aber kein wirkliches Argument aus lehramtlicher Perspektive zu benennen, warum diese Form der tariflichen Vereinbarung nicht auch im Bereich der katholischen Kirche Anwendung finden könnte (vgl. von Nell-Breuning, O. (1984)).

### *3. Impulse, die weiter bedacht werden sollten*

Mit unverstelltem Blick und unbestechlicher Intellektualität hat Oswald von Nell-Breuning auf das katholische Arbeitsrecht geblickt und die aus seiner Perspektive identifizierbaren Schwachstellen benannt.

Keine Frage: Seit diesen kritischen Einwüfen von Nell-Breuning haben sich in Teilen innerkirchlich, aber auch durch die Rechtsprechung der staatlichen Gerichte – zu denken ist bei der kollektivarbeitsrechtlichen Dimension an das BAG-Urteil zur Diakonie in Hamm aus 2012 (vgl. BAG, Urteil vom 20.11.2012 (2012)), beim Individualarbeitsrecht an die unendliche Geschichte des Düsseldorfer Chefarztfalles (vgl. Bundearbeitsgericht (2019)) – die Sachlagen verändert. Insbesondere der europarechtliche Einfluss auf die staatliche Judikatur ist unübersehbar und diese Mehrebenenthematik (vgl. Thüsing (2016)) wird sowohl das Bundesarbeitsgericht als Fachgericht als auch das Bundesverfassungsgericht auf Zukunft weiter beschäftigt. Ob sich allerdings beide Gerichte wegen des kirchlichen Arbeitsrechts mit den europäischen Gerichten streiten werden und ob das nationale Verfassungsrecht sowie einfache Gesetze wie das AGG auf europarechtlicher Ebene vor den einschlägigen Gerichten wie EuGH und EGMR Bestand haben werden, ist kaum vorstellbar (vgl. Morgenbrodt (2019)). Die Zeiten scheinen vorbei zu sein, sodass beide Kirchen durch eigene Reflexion und Rechtsetzung die bleibend aktuellen Impulse von Nell-Breuning aufgreifen könnten. Sie sind zu Getriebenen der staatlichen Gerichte, aber auch der zunehmenden Problematik geworden, ob sie für ihre immer noch große Zahl an kirchlichen Einrichtungen überhaupt das geeignete Personal finden. D. h., ob sie gerade wegen ihrer arbeitsrechtlichen Sonderstellung, auf die sie weiterhin pochen und die von unserer Verfassung garantiert ist, die zukünftigen Mitarbeiter\*innen noch finden, die sie dringend brauchen. Die katholische Kirche ist auch aus diesem Grund auf dem Weg, eine unattraktive Arbeitgeberin zu werden, obgleich sie sich mit ihren vielen freiwilligen Leistungen durchaus sehen lassen kann, vor allem, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf angeht.

Die laufende Überarbeitung der Grundordnung, die an der grundsätzlichen Axiomatik des katholischen Arbeitsrechtes wohl nichts ändern wird, kommt hier wahrscheinlich zu spät, wobei möglicherweise in Reaktion auf die staatlichen Judikate bei den Loyalitätsobliegenheiten (vgl. Reichold (2019); Sperber (2019)) und deren mögliche arbeitsrechtliche Sanktionierung bei deren Verletzung weiter liberalisiert werden könnte. Auch hier werden in den aktuellen Diskussionen schon Friktionen deutlich. Während reformbereite Bistümer wie Essen, Osnabrück oder Limburg selbst bei den verkündigungsnahen Berufen der laikalen Seelsorger\*innen die persönliche Lebensführung nicht mehr in die reformulierten Loyalitätsobliegenheiten aufnehmen wollen (vgl. Bischof Overbeck, F.-J.; Pfeffer, K.

(2022)<sup>9</sup>, schweigen oder zögern andere Bistümer wie das Bistum Mainz (vgl. Bischof Kohlgraf (2022)) hierzu. Andererseits werden die faktischen fiskalischen Entwicklungen beide Kirchen in Zukunft zwingen, über die Zahl ihrer Einrichtungen und damit auch die Zahl der in ihren Einrichtungen Beschäftigten auf Zukunft nachzudenken. Welche Prioritäten hier individualarbeitsrechtlich und kollektivarbeitsrechtlich gesetzt werden, wird man sehen. Es bleibt spannend.

### *Literaturverzeichnis*

Althaus, R. (1997): „c. 1286“, in: Lüdicke, K. (Hrsg.), *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici (CIC): Grundwerk. Loseblattausgabe*, Essen: Ludgerus.

BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11 (2012)

Bischof Jung garantiert Beschäftigung queerer Mitarbeiter (2022): domradio.de. Verfügbar unter: <https://www.domradio.de/artikel/bischof-jung-garantiert-beschaeftigung-queerer-mitarbeiter> (letzter Zugriff: 14.02.2022).

Bischof Kohlgraf zur „Frankfurter Erklärung“ und zum Brief der Generalvikare (2022): Bistummainz.de. (MBN). Verfügbar unter: <https://bistummainz.de/pressemedien/pressestelle/nachrichten/nachricht/Bischof-Peter-Kohlgraf-zu-r-Frankfurter-Erklaerung-und-zum-Brief-der-Generalvikare/> (letzter Zugriff: 18.02.2022).

Bischof Overbeck, F.-J.; Pfeffer, K. (2022): Schreiben von Bischof Franz-Josef Overbeck und Generalvikar Klaus Pfeffer vom 11.02.2022 an alle Mitarbeiter\*innen. Bistum-essen.de. Verfügbar unter: [https://www.bistum-essen.de/fileadmin/relaunch/Meldungen/PDF\\_fuer\\_Meldung/220210\\_Brief\\_Mitarbeitende.pdf](https://www.bistum-essen.de/fileadmin/relaunch/Meldungen/PDF_fuer_Meldung/220210_Brief_Mitarbeitende.pdf) (letzter Zugriff: 17.02.2022).

Bischof von Limburg (2015): „Ordnung zur Änderung der Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse“, in: *Amtsblatt des Bistums Limburg*, 6, S. 293–295.

---

9 Dort heißt es: „Für das Bistum Essen sichern wir Ihnen zu, dass wir schon jetzt auf die Anwendung der Grundordnung hin – sichtlich Art. 5, Abs. 2, Nr. 2, Buchst. b, c und d für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verzichten – und empfehlen dies ausdrücklich allen unseren Trägern von Einrichtungen und Organisationen. Die sexuelle Orientierung, das Eingehen einer zivilen gleichgeschlechtlichen Ehe oder einer zivilen Wiederheirat bei bestehender kirchenrechtlich gültig geschlossener Ehe darf keine arbeitsrechtliche Sanktion nach sich ziehen. Dies gilt aus unserer Sicht für alle Gruppen von kirchlichen Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern, auch für die nicht geweihten pastoralen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sowie diejenigen, die mit einer „missio canonica“ oder einer besonderen bischöflichen Beauftragung ihren Dienst wahrnehmen. Darüber hinaus gilt dies sowohl im laufenden Arbeitsverhältnis, als auch bei Einstellungen.“

- „Bsirske: Ampel will kirchliches Arbeitsrecht deutlich einschränken“ (2022): katholisch.de. Verfügbar unter: <https://www.katholisch.de/artikel/33135-bsirske-ampel-will-kirchliches-arbeitsrecht-deutlich-einschraenken> (letzter Zugriff: 16.02.2022).
- Bsirske, F. (2022): Das kirchliche Arbeitsrecht muss angeschafft werden, Blogspot.com. Verfügbar unter: <http://caritas-verdi.blogspot.com/2022/02/das-kirchliche-arbeitsrecht-muss.html> (letzter Zugriff: 16.02.2022).
- BVerfG vom 15.7.2015 – 2 BvR 2292/13 (2015).
- Das Bundesarbeitsgericht, 2. Senat Kammer (2019): 2 AZR 746/14, Das Bundesarbeitsgericht. Verfügbar unter: <https://www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidungen/2-azr-746-14/?highlight=20.02.2019%2C+2+AZR+746%2F1> (letzter Zugriff: 21.09.2021).
- Denkfabrik: Gott im Grundgesetz, Teil 2 – Sind die Kirchen ein Staat im Staate? (ohne Datum): Deutschlandfunk. Verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/denkfabrik-gott-im-grundgesetz-teil-2-sind-die-kirchen-ein-100.html> (letzter Zugriff: 16.02.2022).
- Deutscher Caritasverband e. V (2022): Umsteuern: vom Verbot zum Angebot, Neue Caritas. Verfügbar unter: <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2022/artikel/umsteuern-vom-verbot-zum-angebot> (letzter Zugriff: 16.02.2022).
- „Elf Generalvikare fordern Änderung des kirchlichen Arbeitsrechts“ (2022): katholisch.de. Verfügbar unter: <https://www.katholisch.de/artikel/33142-elf-generalvikare-fordern-aenderung-des-kirchlichen-arbeitsrechts> (letzter Zugriff: 14.02.2022).
- Kirchliches Arbeitsrecht – ein paar Gedanken dazu aus Passau (2015): Stefan Oster SDB. Verfügbar unter: <https://stefan-oster.de/gedanken-zum-kirchlichen-arbeitsrecht/> (letzter Zugriff: 17.02.2022).
- Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (ohne Datum): Bundesregierung.de. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 16.02. 2022).
- Morgenbrodt, K. (2021): *Loyalitätsobliegenheiten und Grundrechte: Eine Analyse Zur Kündigung kirchlicher Arbeitnehmer im Europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- von Nell-Breuning, O. (1977a): „Arbeitnehmer im kirchlichen Dienst“, in: *Stimmen der Zeit*, 195, S. 302–310.
- von Nell-Breuning, O. (1977b): „Kirchliche Dienstgemeinschaft“, in: *Stimmen der Zeit*, 195, S. 704–710.
- von Nell-Breuning, O. (1984): „Die Kirche als Arbeitgeber“, in: Walf, M. P. K. (Hrsg.), *Menschenrechte in der Kirche*, Düsseldorf: Patmos, S. 70–90.
- von Nell-Breuning, O. (1986): „Arbeitsrecht, kirchliches“, in: Ruh, U. (Hrsg.), *Handwörterbuch religiöser Gegenwartsfragen*, Freiburg im B.: Herder, S. 15–19.

- von Nell-Breuning, O. (1990): „Kirche(n) als Arbeitgeber“, in: von Nell-Breuning, O. (Hrsg.), *Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zur Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch*, Düsseldorf: Patmos, S. 97–105.
- #OutInChurch – Für eine Kirche ohne Angst (ohne Datum): Outinchurch.de. Verfügbar unter: <https://outinchurch.de> (letzter Zugriff: 24.01.2022).
- „Pfeffer: Kirchliches Arbeitsrecht befördert ‚Kultur der Angst‘“ (2020): katholisch.de. Verfügbar unter: <https://www.katholisch.de/artikel/24714-pfeffer-kirchliches-arbeitsrecht-befoerdert-kultur-der-angst>. (letzter Zugriff: 17.02.2022)..
- Pompey, H. (1991): „‘Dienstgemeinschaft‘ unter dem Anspruch des Glaubens und des Sendungsauftrags der Kirche“, in: Feldhoff, N. (Hrsg.), *Die verbandliche Caritas: praktisch-theologische und kirchenrechtliche Aspekte.*, Freiburg i. Br.: Lambertus, S. 81–118.
- Reichhold, H. (2017): Dienstgemeinschaft im 21. Jahrhundert: christliche Unternehmenskultur auf dem Prüfstand (= Tübinger Beiträge zum kirchlichen Arbeitsrecht Bd. 6), Stuttgart: Lit Verlag.
- Reichhold, H. (2019): Kirchliches Arbeitsrecht auf neuen Wegen: Reformbedarf im Recht der Loyalitätsobliegenheiten und in der Pflege (= Tübinger Beiträge zum kirchlichen Arbeitsrecht Bd. 9), Stuttgart: Lit Verlag.
- RWM (2022): Bistum Essen: Beziehungsleben hat keine Auswirkung auf Arbeitsvertrag, Neues Ruhrwort. Verfügbar unter: <https://neuesruhrwort.de/2022/02/14/bistum-essen-beziehungsleben-hat-keine-auswirkung-auf-arbeitsvertrag> (letzter Zugriff: 14.02.2022).
- Sander, H.-J. (2021): „Von der autoritären Macht der Religion zur Selbstrelativierung des Glaubens“, Danzer, C./ Edenhofer, M./ Geigenfeind, M./Lissek, M. (Hrsg.), *Machtfragen – Cardo*, 19, S. 27–35.
- Schüller, T. (2021): „Wo Synode drauf steht, sollte auch Synode drin sein.‘ Zu kirchenrechtlichen Fragwürdigkeiten des Synodalen Weges“, in: Haslinger, H. (Hrsg.), *Wege der Kirche in die Zukunft: 50 Jahre nach Beginn der „Würzburger Synode“ (= Kirche in Zeiten der Veränderung)*, 9, S. 49–68.
- Sperber, C. (2019): Kirchenrechtliches Arbeitsrecht: Regelungen zu Loyalitätsobliegenheiten und Mitarbeitervertretungen und ihre Folgen in der staatlichen Rechtsordnung, Berlin: Duncker und Humblot.
- Synodalforum I – Grundtext (Ohne Datum): Synodalerweg.de. Verfügbar unter: [https://www.synodalerweg.de/fileadmin/Synodalerweg/Dokumente\\_Redен\\_Бейрае/SV-III\\_1.2NEU\\_Synodalforum-I\\_Grundtext-Beschluss.pdf](https://www.synodalerweg.de/fileadmin/Synodalerweg/Dokumente_Redен_Бейрае/SV-III_1.2NEU_Synodalforum-I_Grundtext-Beschluss.pdf) (letzter Zugriff: 16.02.2022).
- Thüsing, G. (2016): „Die besonderen Loyalitätspflichten des kirchlichen Dienstes zwischen verfassungsrechtlichem Schutz und europarechtlicher Infragestellung“, *ÖARR (Österreichisches Archiv für Recht & Religion)*, 63, S. 88–120.

Vorlage des Synodalforum IV „Leben in gelingenden Beziehungen – Liebe leben in Sexualität und Partnerschaft“ zur Ersten Lesung auf der Dritten Synodalversammlung (3.-5.2.2022) für den Handlungstext „Grundordnung des kirchlichen Dienstes“ (2022): Synodalerweg.de. Verfügbar unter: [https://www.synodalerweg.de/fileadmin/Synodalerweg/Dokumente\\_Rednen\\_Beitraege/SV-III-Synodalforum-IV-Handlungstext.GrundordnungDesKirchlichenDienstes-Lesung1.pdf](https://www.synodalerweg.de/fileadmin/Synodalerweg/Dokumente_Rednen_Beitraege/SV-III-Synodalforum-IV-Handlungstext.GrundordnungDesKirchlichenDienstes-Lesung1.pdf) (letzter Zugriff: 16.02.2022).

Wellert, A.-R. (2021): „Weller, Benjamin: Kirchliches Arbeitsrecht. Individual- und Kollektivarbeitsrecht, Datenschutz, Rechtsschutz. Baden-Baden: Nomos, 2021, 298 S.“, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht*, 66,2, S. 215, doi: 10.1628/zevkr-2021-0023.

Wie Gott uns schuf (ohne Datum): ARD Mediathek, ARD.de. Verfügbar unter: <https://www.ardmediathek.de/sendung/wie-gott-uns-schuf-oder-exklusive-doku/Y3JpZDovL3JiYi1vbmxpbmUuZGUvd2llWdvdHQtdW5zLXNjaHVm> (letzter Zugriff: 24.01.2022).

# Kirchliches Arbeitsrecht: Anfragen an den „Dritten Weg“

*Stefan Greiner*

## *1. Einleitung: Nell-Breuning und der „Dritte Weg“*

Die Stimmen, die sich gegen ein Festhalten der Kirchen am „Dritten Weg“ wenden, mehren sich. Aus juristischer Sicht steht dabei die schwindende Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht im Fokus: Der Dienstgemeinschaftsgedanke, verwurzelt im kirchlichen Selbstbestimmungsrecht, habe keine hinreichend rechtfertigende Kraft, um den Eingriff in das grundrechtlich gewährleistete Koalitionsrecht und die gewerkschaftliche Tarifautonomie legitimieren zu können. Teils wird auch ein Konflikt zu den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention konstatiert (etwa Schubert/Wolter 2013, 285). Diese rechtlichen Einwände hat das Bundesarbeitsgericht mit seinen richtungsweisenden Entscheidungen von 2012 zwar zunächst für die Rechtsanwendungspraxis ausgeräumt (BAG, Urteile vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448; 1 AZR 611/11, NZA 2013, 437): Durch schonenden Ausgleich der konfligierenden Verfassungspositionen lassen sich, so der Grundgedanke, die eingeschränkten Gewerkschaftsrechte auf andere Weise verfassungskonform hinreichend entfalten. Nachfolgend hat auch das Bundesverfassungsgericht keine Bedenken angemeldet (BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015, 2 BvR 2292/13, BVerfGE 140, 42). Allerdings stellt sich nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen „Egenberger“ (EuGH, Urteil vom 17.4.2018, C-414/16, NJW 2018, 1869) und „IR“ (EuGH, Urteil vom 11.9.2018, C-68/17, NJW 2018, 3086) auch hier die Frage: Hat der Dienstgemeinschaftsgedanke noch hinreichend vitale Kraft, um den Einschnitt in Streikrecht und Tarifautonomie rechtfertigen zu können?

Oswald von Nell-Breuning hat sich in mehreren Publikationen kritisch mit dem „Dritten Weg“ der Kirchen auseinandergesetzt. Dabei erkennt er durchweg an, dass eine Vorstellung von „Dienstgemeinschaft“ in karitativen und erzieherischen Einrichtungen der Kirche eine „ideale Zielvorstellung“ (Nell-Breuning 1980, 78) und „als Wunschziel“ „unbedingt und ohne jeden Vorbehalt zu bejahen“ sei (Nell-Breuning 1977a, 705). Es handele sich allerdings um ein „niemals vollkommen erreichtes Ziel“, nicht hingegen um eine gewissermaßen phänomenologische Zustandsbeschreibung.

Die kirchliche Dienstgemeinschaft sei von dem Idealbild geprägt, dass die Mitarbeitenden „ihre persönlichen Interessen rückhaltlos den Ansprüchen und Erfordernissen des Werks hintansetzen und bereit sind, ein Ausmaß von Bindungen auf sich zu nehmen, das man im heutigen Arbeitsleben (...) nicht mehr kennt“. Die Zahl derjenigen Beschäftigten, die aus einem inneren, religiösen Motiv heraus bereit sind, diese auf sich zu nehmen, sei jedoch angesichts der weit gespannten Aufgaben kirchlichen Dienstes „viel zu klein“ (Nell-Breuning 1977a, 705; 1977b, 302). Besondere kirchenspezifische Anforderungen eines Dienstgemeinschaftskonzepts müssten stets tätigkeitsbezogen begründet werden; bei gewissermaßen bekenntnisneutralen Tätigkeiten wie dem oft bemühten „Heizer in einem katholischen Krankenhaus“ (ein heute nicht mehr existentes Berufsbild) sei eine mit der Dienstgemeinschaftslehre einhergehende erhöhte Identifikation mit der Kirche zweifellos nicht zu verlangen (Nell-Breuning 1977b, 302).

Die Alternative liegt aus Sicht Nell-Breunings klar auf der Hand: Entweder das Festhalten an einem ausgeweiteten Kreis im kirchlichen Dienst Beschäftigter unter Einschluss derjenigen, die zu einer echten kirchlichen Dienstgemeinschaft nicht bereit sind, sondern sich „vielmehr nur als Arbeitnehmer gegen eine Entlohnung, wie sie auch anderen Ortes für eine vergleichbare Leistung gezahlt wird, und unter den sonstigen, heute allgemein üblichen Arbeitsbedingungen zur Verfügung stellen“ (Nell-Breuning 1977a, 705). Oder aber der Rückzug aus den kirchlichen Werken in ihrer Breite und die Konzentration auf eine beschränkte Zahl von Mitarbeitern, die zur Eingehung einer voll entfalteten, kirchlichen Dienstgemeinschaft mit einer religiös-spirituellen Motivationsgrundlage bereit sind. Gewissermaßen hat Nell-Breuning damit bereits Ende der 1970er Jahre die heutige Debatte um „Entweltlichung“ oder „Verweltlichung“ von Kirche vorstrukturiert (hierzu auch Greiner 2019, 205).

## 2. Kernargumente Nell-Breunings

Nell-Breunings Kritik lässt sich dabei im Wesentlichen in vier Argumentationsstränge unterteilen:

Erstens sei der „Dritte Weg“ der Versuch, einen Kompromiss zu finden, wo kein Kompromiss möglich ist. Er sei nicht gangbar. Es gebe letztlich nur einen „Ersten“ und einen „Zweiten“ Weg. Der „Dritte Weg“ sei nur ein verbrämter „Erster Weg“, in der Substanz also die einseitige Festsetzung der Arbeitsbedingungen durch den Dienstgeber. In den Worten Nell-Breunings:

„Eine solche einseitige Regelung von oben herab unterscheidet sich von einem Tarifvertrag (...) wesentlich darin, dass ihr die zwingende Kraft des Tarifvertrags abgeht; infolgedessen bleibt es möglich, für den Arbeitnehmer ungünstigere Bedingungen im Einzelarbeitsvertrag festzulegen oder, was noch schlimmer ist, zum Nachteil der Rechtssicherheit überhaupt keine klare und eindeutige Regelung zu treffen, was den Arbeitnehmer der Gefahr willkürlicher Behandlung aussetzt“ (Nell-Breuning 1977a, 708).

Seine Kritik konzentriert sich dabei bemerkenswerterweise darauf, dass Arbeitsbedingungen unter den Bedingungen des „Dritten Weges“, wie sie sich Nell-Breuning seinerzeit darstellten, „ohne (...) Mitwirkung“ der Beschäftigten und ohne echte, willkürvermeidende Bindungswirkung gegenüber der Dienstgeberseite geregelt würden. Im Kern stört ihn das Ausgeliefert-Sein gegenüber einer fremden, gewissermaßen hoheitlich-heteronomen Festsetzung von Arbeitsbedingungen: das Empfinden „Es geschieht ohne uns“ (Nell-Breuning 1977a, 707). Dies manifestiere sich – ebenso wie spiegelbildlich die hoheitliche Struktur der Festsetzung von Arbeitsbedingungen im Kirchendienst – in der Ablehnung jeglicher gewerkschaftlichen Betätigung in kirchlichen Betrieben (Nell-Breuning 1977b, 304 f.). Dieser Fokus seiner Kritik wird noch aufzugreifen sein, wenn wir uns mit den realen Bedingungen des „Dritten Weges“ in seiner heutigen Ausgestaltung befassen werden.

Zweitens sei die Dienstgemeinschaft als Grundlage auch des „Dritten Weges“ hinsichtlich ihrer spirituellen Vorbedingungen eine Fiktion (Nell-Breuning 1977a, 706): Die Dienstgemeinschaftsidee sei – tatbestandlich-phänomenologisch bzw. „real“ (Nell-Breuning 1977a, 706) – nur dort gegeben, wo bei einem kleinen Kreis kirchlicher Mitarbeiter die Bereitschaft zur Eingehung einer Dienstgemeinschaft und damit ein spezifisch kirchliches Eigenverständnis vom Wesen des Dienstverhältnisses vorhanden sei. Sei dies der Fall, seien die Betroffenen nicht als Arbeitnehmer, sondern als „mithelfende Familienangehörige der Kirche“ zu betrachten (Nell-Breuning 1980, 78). Eine Ausdehnung über diesen Kreis hinaus auf alle kirchlichen Bediensteten sei – letztlich mangels des subjektiven Willens der Beschäftigten, in eine volle Dienstgemeinschaft eintreten zu wollen – nicht zu legitimieren (Nell-Breuning 1977a, 706; 1980, 72; 1983, 98). Er setzt damit eine voll entfaltete Willensübereinstimmung hinsichtlich der Begründung einer spirituellen motivierten Dienstgemeinschaft voraus. Sei diese nicht gegeben, würden spezifische, auf den Dienstgemeinschaftsgedanken gestützte Bindungen kraft überlegener Verhandlungsmacht des kirchlichen Dienstgebers den Arbeitsuchenden heteronom auferlegt, und schon

diese Nutzung überlegener Verhandlungsmacht stehe im Widerspruch zum Dienstgemeinschaftsgedanken (Nell-Breuning 1980, 73 f.). Kritisch bleibt einzuwenden, dass eine sichere Grenzziehung ausgesprochen schwer fallen dürfte und rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlungen entstünden, wollte man nach der subjektiven inneren Haltung unterscheiden und daraus divergente Rechtsfolgen ableiten. Praktisch dürfte das Modell auf einen weitgehenden Entfall jeder Unterscheidung von kirchlichem und weltlichem Arbeitsrecht hinauslaufen, denn auch ein kirchlich stark verwurzelter und in hohem Maße ideell motivierter Bewerber dürfte sich, vor die freie Wahl gestellt zwischen der Begründung eines kirchlichen Dienst(gemeinschafts)verhältnisses *sui generis* oder eines Arbeitsverhältnisses mit vollem arbeitsrechtlichem Schutz, in aller Regel für letztere Variante entscheiden.

Drittens: Insbesondere für geringere (kollektive) Rechte der kirchlichen Dienstnehmer gebe es keine innere Rechtfertigung. Das kirchliche Dienstverhältnis werde durch eine besondere Pflichtenbildung religiös überhöht (Nell-Breuning 1977a, 707). In den Worten Nell-Breunings:

„Keine noch so idealen Vorstellungen von Dienstgemeinschaft vermögen es zu rechtfertigen, Menschen, die nichts weiter wollen als recht-schaffenen Broterwerb und gutes Fortkommen im Leben, ein religiös bestimmtes Dienstverhältnis aufzunötigen, das mehr Opfer und Ver-zichte abverlangt und weniger Freiheit und rechtliche Absicherung gewährt als ein Arbeitsverhältnis beim Staat oder in der Wirtschaft.“ (Nell-Breuning 1977a, 707)

Oder: „Sie wollen nichts anderes, als ehrlich und redlich ihren Erwerbsberuf auszuüben.“ (Nell-Breuning 1980, 71 f.). Insbesondere fokussiert er dabei auch auf die erzielten materiellen Ergebnisse: Das hohe Ethos, das insbesondere karitative Berufe erforderten, brauche „nicht notwendig auch noch den Idealismus der Unentgeltlichkeit zu umfassen“ (Nell-Breuning 1977b, 303) und könne auch kein Zurückbleiben der gewährten Arbeitsbedingungen hinter denen des öffentlichen Dienstes legitimieren (Nell-Breuning 1977a, 708).

Viertens schließlich: Die Kirchen schlugen einen nicht erforderlichen und kontraproduktiven Kampf, da die säkularen Arbeitgeber nach langem historischem Ringen endlich den Wert des Tarifvertragssystems erkannt hätten und der kirchliche Sonderweg dem öffentlichen Ansehen der Kirchen in hohem Maße abträglich sei (Nell-Breuning 1979, 8). Sie unterlägen damit einem Selbstwiderspruch: Da die Kirche anderenorts – im Hinblick auf das säkulare Arbeitsleben – in ihrer Lehre Anwältin von Selbstbestimmung, kollektiver Mitbestimmung und sozialem Schutz

sei, entstehe ein „schlagender Widerspruch zum echten Selbstverständnis der Kirche und zu ihrer Soziallehre“, wenn Arbeitssuchende „kraft der Übermacht der Kirche als Arbeitgeberin unter Druck“ gesetzt würden (Nell-Breuning 1977a, 707; 1977b, 306; aufgegriffen bei Kreß 2012, 103: „moralisch doppelbödig“). Zwar müsse die Kirche infolge ihrer ganz anders gearteten Betätigungsmotivation von der „gesellschaftlichen Minderheitsgruppe der ‚Kapitalisten‘ (Produktionsmittelbesitzer)“ (Nell-Breuning 1977b, 304) deutlich unterschieden und abgesetzt werden. Das ändere aber nichts am Interessengegensatz zwischen Dienstgeber- und Dienstnehmerseite, der in vergleichbarer Weise wie im säkularen Bereich vorhanden sei (Nell-Breuning 1977b, 304).

Fast gegenteilig akzentuiert Nell-Breuning freilich an anderer Stelle (Nell-Breuning 1980, 88; 1983, 105), in der er auf das Narrativ der kirchlichen Soziallehre verweist, jener Interessengegensatz sei gar nicht so stark zu gewichten, vielmehr seien Kapital und Arbeit aufeinander angewiesen, und es sei gemeinsame Aufgabe, im gemeinsamen Interesse an erfolgreicher, ertragbringender Wirtschaft mitzuwirken. Auch hier bleibt aber im Ergebnis der Vorwurf des selbstwidersprüchlichen Verhaltens, denn im Hinblick auf den kirchlichen Dienst diskreditierten die Kirchen die Gewerkschaften gewissermaßen als klassenkämpferische Organisationen (Nell-Breuning 1980, 88). Dementsprechend habe auch die terminologische Unterscheidung von „Arbeitnehmer/Arbeitgeber“ einerseits und „Dienstnehmer/Dienstgeber“ andererseits keine innere Berechtigung; sie entspringe dem „Wunschdenken“ (Nell-Breuning 1980, 76). Daher seien die Kirchen aufgerufen, ihre Rolle als Arbeitgeber zu finden und anzunehmen (Nell-Breuning 1980, 70): Die Skepsis der Kirchen gegenüber der Vollakzeptanz des Arbeitsrechts ist aus Sicht Nell-Breunings der ambivalenten Positionssuche der Kirche zwischen „weltlicher“ Arbeitgeberrolle und dem Ideal einer vom Weltlichen zu unterscheidenden Zielsetzung und Aufgabenstellung geprägt (Nell-Breuning 1979, 8). Das Festhalten an institutionell begründeten Privilegien schade der kirchlichen Glaubwürdigkeit sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Verhältnis zu ihren Beschäftigten, denen „diese Haltung als willkürlich, als mutwillige Ablehnung berechtigter Forderungen der Arbeitnehmerschaft erscheinen“ müsse (Nell-Breuning 1980, 73). Ein wünschenswertes Selbstbild von „Dienstgemeinschaft“ entstünde vielmehr auf Seiten der Beschäftigten geradezu umgekehrt durch eine als gerecht wahrgenommene vollumfängliche Anwendung des gesamten Arbeitsrechts (Nell-Breuning 1983, 101).

Diese skeptischen Befunde stehen im spannungsreichen Kontrast zur grundsätzlichen Sympathie Nell-Breunings für Sonderregelungen des Kirchenarbeitsrechts, wo diese auf einen spezifisch ethisch-theologischen Ar-

gumentationsstrang zurückgeführt werden können: So hält Nell-Breuning bemerkenswerterweise im Bereich karitativ-pflegerischer Leistungen selbst deutliche Begrenzungen des Arbeitszeitrechts in jenen (Ausnahme-)Konstellationen für erwägenswert, wo der Gedanke der Dienstgemeinschaft durch einen beiderseits ausgeprägten Willen zur Begründung einer solchen voll entfaltet ist: Die betätigte Nächstenliebe vertrage insofern keine strikte zeitliche Begrenzung (Nell-Breuning 1979, 3). Auch elementares Arbeitsschutzrecht wird auf diese Weise gewissermaßen „dienstgemeinschaftsdispositiv“ – freilich beschränkt auf den inneren Kreis einer echten Dienstgemeinschaft. Nachdem heute die elementare Bedeutung von hinreichenden Ruhepausen in vielfältigen Studien belegt ist, wird man diesem Petitem nicht folgen können: Das Opfer der eigenen Gesundheit durch Suspendierung arbeitszeitrechtlicher Schutzbestimmungen ist bei keinem noch so engagierten Kirchenbediensteten tragbar oder gar wünschenswert. Arbeitsschutzrecht muss ohne jede Einschränkung auch im kirchlichen Dienst Anwendung finden, und das ist heute mit vollem Recht Konsens. Nell-Breuning berührt damit aber dennoch einen wichtigen Aspekt: Die ethische Orientiertheit, die insbesondere in karitativen Tätigkeitsbereichen eine eigenständige Charakteristik kirchlichen Dienstes formen muss, erfordert zweifellos auch heute noch Modifikationen in der Ausgestaltung des Dienstverhältnisses, sollen Inkonsequenzen in der kirchlichen Aufgabenerfüllung gegenüber Dritten und damit erneut „Selbstwidersprüche“ vermieden werden. Auf diesen Gedanken wird im Kontext des Streikrechts noch zurückzukommen sein.

An den skizzierten Argumenten gegen ein Festhalten am „Dritten Weg“ will ich meinen Beitrag im Folgenden orientieren: Lassen Sie uns daher zunächst (unter III.) reflektieren, ob der „Dritte Weg“ heute ein echtes „Mehr“ an Arbeitnehmerteilhabe gewährleisten kann und somit qualitativ über die beamtenrechtlich-hoheitliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen im „ersten Weg“ hinausgeht, bevor (unter IV.) die innere Legitimation und daraus möglicherweise folgende Eingrenzungsnotwendigkeit des „Dritten Wegs“ untersucht wird und (unter V.) der damit zusammenhängende Aspekt einer negativen Außenwirkung für das öffentliche Erscheinungsbild des kirchlichen Dienstes in den Blick genommen werden soll.

### *3. Der „Dritte Weg“ nach den Leitentscheidungen des BAG von 2012 – ein gangbarer und eigenständiger Weg?*

2014 schrieb ich zu dem damit angesprochenen Vergleich von „Erstem“ und „Drittem“ Weg – also beamtenrechtlicher Festsetzung von Arbeitsbe-

dingungen und kirchenarbeitsrechtlichem Verfahren – einen Beitrag mit dem etwas provokanten Untertitel „Was der öffentliche Dienst vom kirchlichen Arbeitsrecht lernen kann“. Ich bejahte damit implizit Eigenständigkeit und Gangbarkeit des „Dritten Wegs“ (Greiner 2013, 623) und konstatierte geradezu eine Vorbildwirkung für jene Bereiche, die – nach wie vor – auf dem „Ersten Weg“ unterwegs sind, also durch einseitig-hoheitliche Festsetzung der Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind.

Das vermeintliche Spannungsverhältnis zu den eingangs skizzierten kritischen Äußerungen Nell-Breunings löst sich auf, wenn wir uns erneut vergegenwärtigen, dass Nell-Breunings Kritik seinerzeit entscheidend an den Gedanken der mangelnden Partizipation (die Empfindung des Ausgeliefert-Seins, des „Ohne-uns“; Nell-Breuning 1977a, 707) anknüpfte. Davon kann infolge der grundlegenden Neuausrichtung im Jahre 2012 im Hinblick auf die heutigen Bedingungen des „Dritten Weges“ im Grundsatz – bei nach wie vor gebotener Detailkritik – keine Rede mehr sein. Verifizieren wir dies anhand einer Bestandsaufnahme:

2012 hat das BAG in zwei richtungsweisenden Entscheidungen (BAG, Urteile vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448; 1 AZR 611/11, NZA 2013, 437) den „Dritten Weg“, insbesondere den Ausschluss des Streikrechts, grundsätzlich gebilligt, aber klare prozedurale Vorgaben gemacht: Verfügt demnach eine Religionsgesellschaft über ein am Leitbild der Dienstgemeinschaft ausgerichtetes Arbeitsrechtsregelungsverfahren, bei dem die Beschäftigten- und die Dienstgeberseite in einer paritätisch besetzten Kommission die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gemeinsam aushandeln und einen Konflikt durch den neutralen Vorsitzenden einer Schlichtungskommission lösen, dürfen Gewerkschaften nicht zu einem Streik aufrufen. Das gilt jedoch nur, soweit Gewerkschaften in dieses Verfahren organisatorisch eingebunden sind und das Verhandlungsergebnis für die Dienstgeberseite als Mindestarbeitsbedingung verbindlich ist.

Zusammengefasst sind nach Rechtsprechung des BAG somit Voraussetzungen für den Ausschluss des Streikrechts:

- paritätisch besetzte Kommissionen,
- obligatorische Schlichtung,
- verbindliche Geltung der gefundenen Arbeitsbedingungen und
- organisatorische Einbindung der Gewerkschaften.

Das Arbeitskampferbot und der damit untrennbar verbundene Verzicht auf einen „echten“ Tarifvertrag mit Richtigkeitsgewähr lassen sich verfassungs- und konventionsrechtlich legitimieren, sofern ein hinreichender Einfluss der Gewerkschaften auf die ausgehandelten Arbeitsbedingungen durch paritätische Verhandlungsgremien und – im Fall der Nichteinigung

– neutrale Schlichtung gesichert ist (BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448). Das BAG sieht damit den verfassungs- und zugleich konventionsrechtlichen Kern der Koalitionsfreiheit zutreffend zum einen in der Vermeidung von Fremdbestimmung (BVerfG, Urteil vom 26.6.1991, 1 BvR 779/85, BVerfGE 84, 212), zum anderen in der gewissermaßen „natürlichen“ Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften: Mitglieder- und Durchsetzungsstärke können sie nur gewinnen, wenn sie sich durch eine wirksame, in ausgehandelten Arbeitsbedingungen sichtbar werdende Interessenvertretung profilieren können (vgl. BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448; dazu auch Greiner 2010, 90 ff.). Ohne die insbesondere auch auf Verhandlungserfolge angewiesene Freiheit zur Mitgliederwerbung wird die ausdrücklich in Art. 9 Abs. 3 GG ebenso wie in Art. 11 Abs. 1 EMRK eingeräumte Koalitionsgründungsfreiheit zur Makulatur: Ein Verlust substanzieller Betätigungsmöglichkeiten macht die Koalitionsmitgliedschaft sinnlos, und ohne Koalitionsmitglieder bleibt die grund- und konventionsrechtliche Gründungsfreiheit eine hohle Fassade. Kirchliches Arbeitsrecht darf kein gewerkschaftsfreier Raum sein.

Die Kirchen haben infolge der neu akzentuierten Abwägungsentscheidung des BAG ihre Regelwerke geändert und die Rolle der Gewerkschaften etwa (für den Bereich der katholischen Kirche) in den KODA-Ordnungen auf Grundlage von Art. 6 Abs. 3 der Grundordnung des kirchlichen Dienstes aufgewertet. Angesichts des Entsendungsverfahrens (§ 9 Rahmen-KODA-Ordnung) und des vorgesehenen Verfahrens bei Nichteinigung (Vermittlungsausschuss, §§ 21 ff. Rahmen-KODA-Ordnung) kann von einer verbrämten einseitigen Festsetzung von Arbeitsbedingungen heute keine Rede mehr sein. Das unterscheidet die Rechtslage von jener in den 1970er-Jahren, als Nell-Breuning seine Kritik formulierte – wenn auch freilich das bischöfliche Letztentscheidungsrecht, das man aus § 20 Abs. 7 Rahmen-KODA-Ordnung immer noch herauslesen kann, ein großes Problem für die rechtliche Validität des „Dritten Weges“ bleibt.

Mit der erheblich aufgewerteten Position der Gewerkschaften ist jedenfalls ein echtes Beteiligungsverfahren eingeführt, das in der Tat Vorbildwirkung für das Beamtenrecht und das säkulare Arbeitsrecht in besonders sensiblen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge entfalten könnte. Bedauerlich ist, dass dies im kirchlichen Dienst bei den Gewerkschaften bislang offenbar aus dogmatischen Gründen auf wenig Resonanz stößt und Chancen zur Mitgliederwerbung im Kirchendienst folglich ungenutzt bleiben (Rath 2020). Mit der gegebenen Verbindlichkeit der gefundenen Verhandlungsergebnisse ist auch der zweiten Facette der insofern geäußerten Kritik Nell-Breunings, der Willkür abweichender Entscheidungen der

Dienstgeberseite ausgeliefert zu sein, heute in angemessener Weise Rechnung getragen.

Festzuhalten bleibt: Unter dem sanften Druck aus Erfurt wurde berechtigte Kritik am „Dritten Weg“, die sich auch auf Nell-Breunings Wirken zurückführen lässt, aufgegriffen und in den Kirchen zum Ausgangspunkt sinnvoller Veränderungen. Von hier ausgehend hat der Gedanke größerer Selbstwirksamkeit der Beschäftigten auch bereits das Beamtenrecht erfasst, indem zwar kein Beamtenstreik zugelassen wird, aber das Postulat einer engen Anlehnung an die Tarifabschlüsse des öffentlichen Dienstes als Kompensation des fehlenden Streikrechts heute zum ausgleichenden Mechanismus des Art. 33 Abs. 5 GG gerechnet wird (BVerfG, Urteil vom 12.6.2018). Insofern birgt die heutige Ausformung des „Dritten Wegs“ durchaus Vorbildpotential.

#### *4. Innere Legitimation (und daraus folgende Eingrenzungsnotwendigkeit) des „Dritten Wegs“*

Kommen wir zum zweiten Kernargument Nell-Breunings: Dem Ausschluss des Streikrechts fehle es an innerer Rechtfertigung

##### *4.1. „Dienstgemeinschaft“?*

Für das BAG war 2012 der Gedanke der Dienstgemeinschaft leitend. Bereits „die Entscheidung der beteiligten Kirchen, das Verfahren ihrer kollektiven Arbeitsrechtssetzung am bekenntnismäßigen Leitbild der Dienstgemeinschaft auszurichten und nach den Grundsätzen einer partnerschaftlichen Lösung von Interessengegensätzen auszugestalten, schließt“ – so das BAG – „den Arbeitskampf zur Gestaltung von Arbeitsverhältnissen durch Tarifvertrag aus“ (BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448). Das BAG konstatiert also eine Polarität von konfrontativem Tarif- und Streikrecht im säkularen Bereich und einem konsensorientierten Verhandlungsmodell in dem durch die Dienstgemeinschaft geprägten Bereich des Kirchendienstes. Letztlich rechtfertigte der Gedanke der Dienstgemeinschaft aus sich heraus 2012 den Ausschluss des Streikrechts im Kirchendienst (BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448).

Seither ist die Welt allerdings nicht stehen geblieben – weder tatsächlich noch rechtlich. Tatsächlich beobachten wir, dass die Kirchenmit-

gliedschaft dramatisch erodiert. Auch der Anteil konfessionsgebundener Kirchenbediensteter sinkt stetig. Die Kirchen sind zwar nach wie vor zweitgrößter Arbeitgeber in Deutschland, agieren aber mit einem stetig anwachsenden Anteil nicht konfessionsgebundener Beschäftigter. Rechtlich gerät die 2012 noch leitende rechtfertigende Kraft der Dienstgemeinschaft in zweifacher Hinsicht unter Druck: Der Gedanke einer geschlossenen, religiös motivierten Dienstgemeinschaft von Gläubigen wirkt *in institutioneller Hinsicht* zunehmend gekünstelt. Die Fakten sprechen eine andere Sprache. Der Großteil nicht konfessionsgebundener Beschäftigter wird eine Tätigkeit bei einer kirchlichen Einrichtung nicht aufnehmen, um Glaubensüberzeugungen zu praktizieren, sondern allein aus der pragmatischen Erwägung, einen „rechtschaffenen Broterwerb und gutes Fortkommen im Leben“ zu finden (Nell-Breuning 1977a, 707). In der Tat: Die Dienstgemeinschaft ist eine religiös begründete Institution – das arbeitende Gottesvolk auf seinem irdischen Weg –, deren traditionelle tatsächliche Voraussetzungen in der Breite der kirchlichen Dienstbeziehungen kaum noch gegeben sind.

Auch vor diesem tatsächlichen Hintergrund finden sich in den jüngeren Entscheidungen des BAG zu Einstellungspraxis und Loyalitätsobliegenheiten im kirchlichen Dienst (BAG, Urteil vom 25.10.2018, 8 AZR 501/14, NZA 2019, 455; BAG, Urteil vom 20.2.2019, 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901) deutlich kritischere Einschätzungen zur rechtfertigenden Kraft des Dienstgemeinschaftsgedankens: Zwar sei es „Teil der eigenen Angelegenheiten der Religionsgesellschaften und ihrer Einrichtungen, [...] das Leitbild einer christlichen Dienstgemeinschaft ihrer Mitarbeiter zugrunde legen können.“ Dazu gehöre

„auch die Befugnis der Kirche, den ihr angehörenden Arbeitnehmern die Beachtung jedenfalls der tragenden Grundsätze der kirchlichen Glaubens- und Sittenlehre aufzuerlegen und zu verlangen, dass sie nicht gegen die fundamentalen Verpflichtungen verstoßen, die sich aus der Zugehörigkeit zur Kirche ergeben und die jedem Kirchenmitglied obliegen.“

Auch bleibe „es grundsätzlich den verfassten Kirchen überlassen, verbindlich darüber zu bestimmen, was die Glaubwürdigkeit der Kirche und ihrer Verkündigung erfordert“ (BAG, Urteil vom 25.10.2018, 8 AZR 501/14, NZA 2019, 455 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 4.6.1985, 2 BvR 1703/83 u.a., BVerfGE 70, 138).

Allerdings könne das Selbstbestimmungsrecht und der dieses verwirklichende Dienstgemeinschaftsgedanke für sich allein betrachtet eine Benachteiligung nach § 9 Abs. 1 Alt. 2 AGG nicht rechtfertigen (BAG, Urteil vom

25.10.2018, 8 AZR 501/14, NZA 2019, 455). Nach den unionsrechtlichen Anforderungen sei die „Integrität der Dienstgemeinschaft“ für sich genommen keine Ungleichbehandlung bei den Loyalitätsanforderungen allein aufgrund der Konfession der Beschäftigten rechtfertigender Grund“ (BAG, Urteil vom 20.2.2019, 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901). Vielmehr bedarf es aus Sicht des BAG, jedenfalls bei dem unionsrechtlich geprägten Thema, der konfessionsdifferenzierenden Loyalitätsobliegenheiten einer spezifisch stellenbezogenen, objektiven, rational durch staatliche Gerichte kontrollierbaren Rechtfertigung, um eine willkürhafte Ausgestaltung der kirchlichen Arbeitsbeziehungen auszuschließen.

Möglicherweise resultiert aus dieser veränderten Perspektive auf den Gedanken der Dienstgemeinschaft heute auch ein anderes Ergebnis zum „Dritten Weg“. Denn die praktische Konkordanz zwischen kirchlichem Selbstbestimmungsrecht und gewerkschaftlichem Freiheitsrecht verschiebt sich zugunsten der Gewerkschaften, wenn man das kirchliche Selbstbestimmungsrecht nicht mehr im klassischen Sinne eines „Freiraums für Theologie“ deutet, sondern es unter den Vorbehalt einer gerichtlichen Kontrolle nach laizistisch-rationalistischem Maßstab stellt (kritisch Greiner 2020, 118).

Zwar hat das Kollektivarbeitsrecht keinen vergleichbaren europarechtlichen Hintergrund. Es wäre allerdings eine konsequente Fortführung der für das Themenfeld der Loyalitätsobliegenheiten nun etablierten Rechtsprechung, auch eine auf die Dienstgemeinschaft fokussierte Begründung für den „Dritten Weg“ infrage zu stellen: Denn wenn eine rein institutionelle Begründung von Loyalitätsgeboten im einzelnen Dienstverhältnis nicht mehr trägt und eine Kohärenz von Verfassungs- und Europarecht erstrebenswert scheint, könnte auch die Verneinung einer rein institutionellen Begründung für Sonderwege des kirchlichen Kollektivarbeitsrechts sehr nahe liegen. Insbesondere gilt dies angesichts ihrer theologischen Umstrittenheit und der dargelegten tatsächlichen Veränderungen. Ob die Rechtsprechung diesen Weg einschlagen wird, ist freilich unsicher; erster Wegweiser dürfte insofern die noch ausstehende, 2022 zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur konfessionsdifferenzierenden Einstellungspraxis (Fall „Egenberger“) werden.

#### *4.2. Alternativbegründung: Drittwirkungen*

Sollte die Rechtsprechung den skizzierten Weg beschreiten, stellte sich sogleich die Frage, ob damit keinerlei Raum mehr für ein kirchenspezifisches Kollektivarbeitsrecht verbliebe oder Alternativbegründungen mög-

lich sind. In den Blick rücken die Loyalitätsobliegenheiten und die Verbindungslinien zwischen kirchlichem Kollektiv- und Individualarbeitsrecht. Lässt sich also eine allgemeine Loyalitätsobliegenheit zum Streikverzicht formulieren?

Dieser Gedanke ist bereits in einer „Hilfsbegründung“ des kirchlichen Klagabweisungsantrags von 2012 angelegt: Die Erfüllung des religiösen Auftrags könne – auch unabhängig vom primär vorgetragenen Aspekt der Dienstgemeinschaft – „nicht unter den Vorbehalt eines auf Konfrontation angelegten Arbeitskampfes gestellt werden. Ein Arbeitskampf in diakonischen Einrichtungen verstieße auch gegen den Grundsatz der Kampfparität, da ein auf Kontinuität angelegter diakonischer Dienst sie an Betriebsstilllegungen wie Aussperrungen hindere“ (vgl. BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, NZA 2013, 448).

Im Bereich von Diakonie und Caritas bestehen stark ausgeprägte Berührungspunkte zur allgemeinen Debatte über den Streik in der Daseinsvorsorge (vgl. etwa Greiner 2016, 461). Damit rücken Drittbetroffenheit und „ethosbezogene“ Aspekte des kirchlichen Selbstverständnisses in den Fokus. Im Unterschied zu der Strukturfrage der Dienstgemeinschaft knüpft diese ethische Betrachtung nicht an einen Sonderweg kirchlicher Tradition in Deutschland an, sondern an Kernelemente christlicher Glaubenslehre.

„Daseinsvorsorge“ hat wegen der charakteristischen Drittbetroffenheit immer eine prägende soziale Dimension. Ein in diesem Bereich ausgetragener Streik trifft jene Menschen überproportional, die existenziell auf Leistungen im diakonisch-karitativen Bereich angewiesen sind. Die umstrittene Plausibilität eines Streikverbots im kirchlichen Arbeitsrecht (instruktiv dazu Jousen 2014, 111; Thüsing/Thieken 2015, 45) wird am Beispiel der Kindertagesstätten sehr deutlich: Die dort geleistete Arbeit ist Teil der kirchlichen Caritas und auch der Glaubensverkündigung. Es ist plausibel, dass in derartigen Einrichtungen der besondere ethische Anspruch besteht, das gegenüber den Eltern und Kindern abgegebene Betreuungsversprechen voll einzulösen. Materielle Eigeninteressen – so legitim sie auch sind – ohne Rücksicht auf das Wohl der betreuten Kinder und ihrer Eltern durchzusetzen, widerspräche diametral dem ethischen Konzept kirchlicher Arbeit (instruktiv Jousen 2007, 333). Auch ein Krankenpfleger oder eine Erzieherin erfüllen durch ihre Mitarbeit in einer kirchlichen Einrichtung „unmittelbar den religiösen Auftrag der Kirche“ (zutreffend Kocher et al. 2014, 881).

Man möge mir das vielleicht etwas suggestiv gewählte Beispiel nachsehen: Stellen wir uns ein zweijähriges Kind vor, das nach mühsamer, wochenlanger Eingewöhnung gerade eine Bindung zu seiner Erzieherin aufgebaut hat. Bricht dieser Prozess streikbedingt ab, sind Leid und Scha-

den auf Seiten des Kindes und seiner Eltern groß. In einer weltanschaulich neutralen, städtischen Kindertagesstätte mag man das mit Bedauern infolge einer Abwägung zugunsten des Streikrechts hinnehmen. Mit einem zentralen Kerngedanken der christlichen Ethik, nämlich dem Postulat, Nächstenliebe und praktizierte Caritas höher zu gewichten als das noch so legitime materielle Eigeninteresse, ist dieser Geschehensablauf aber kaum in Einklang zu bringen. Spätestens die lang andauernde Schließung von Bildungseinrichtungen in der Covid-19-Pandemie hat zuletzt, wie in einer Versuchsordnung die erheblichen Schäden und Defizite auf vielfältigen Ebenen hervortreten lassen, die mit länger andauernden Ausfallzeiten im Bereich der Bildung von Kindern und Jugendlichen einhergehen. Ähnlich deutlich treten diese Defizite in den Gesundheitsberufen hervor.

Noch zu wenig beachtet werden die sozialen Asymmetrien, die stets durch Arbeitsniederlegungen im Bereich der Daseinsvorsorge eintreten: Schon beim Streik im Bahnverkehr trifft das Arbeitskampfgeschehen jene Teile der Bevölkerung besonders hart, die weder über Mobilitätsalternativen noch über die Möglichkeit des Arbeitens im Homeoffice verfügen. Insbesondere sind damit sozial schlechter gestellte Teile der Bevölkerung betroffen. Mehr noch gilt dies etwa beim Streik in Kindertageseinrichtungen und Schulen. Neben den betroffenen Kindern – deren Bildungsanspruch gleichfalls Grundrechtscharakter haben kann (BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21) – trifft er vor allem jene berufstätigen Eltern, die familiär und materiell nicht imstande sind, alternative Betreuungsmodelle in Anspruch zu nehmen. Auf diese Weise treffen Arbeitsniederlegungen im Bereich der Kindertagesstätten und Schulen sozial schwache Alleinerziehende weit überproportional. Erst recht, wenn es sich um kirchliche Einrichtungen handelt, sollten diese Drittwirkungen entscheidende Berücksichtigung finden: Die Abwägungsentscheidung kann das Eintreten für die Armen als „Markenkern“ der christlichen Botschaft und Urgrund jeglichen karitativen Engagements der Kirchen nicht unbeachtet lassen.

Ähnliche Überlegungen klingen schon bei Nell-Breuning an, wenn dieser neben seinen subjektivierten, an der inneren Willensrichtung des Beschäftigten orientierten Abgrenzungsansatz eine bereichsspezifische Abgrenzung aus Perspektive der Kirche und der Tätigkeitinhalte stellt. Insofern unterscheidet er feinsinnig:

„Wenn die Kirche einen Arbeitsvertrag abschließt, ist das keine Ausübung der Religion, sondern ein schlichtes bürgerliches Rechtsgeschäft; der Umstand, dass dieses bürgerliche Rechtsgeschäft für ein religiöses Werk geschlossen wird, macht es noch nicht selbst zur

„Ausübung der Religion“; darum kann der Staat es ohne weiteres seinen Gesetzen unterwerfen. Anders dagegen, wenn die Kirche die ihr eigentümliche religiöse, karitative oder erzieherische Wirksamkeit dieser Einrichtungen organisiert, den Ablauf des Betriebes in diesen Einrichtungen regelt. Das alles besteht zwar auch in Handlungen, die der bürgerlich-rechtlichen Welt angehören, aber als „Ausübung der Religion“ sind sie in gewissem Sinn aus dieser Welt herausgehoben, ihrem Sinngehalt nach sind sie etwas ganz anderes, etwas Religiöses“ (Nell-Breuning 1980, 82).

Noch einmal: Dieser Gedanke einer besonderen ethischen Fundierung trägt sicherlich nicht so weit, wie es Nell-Breuning in anderem Kontext erwog (vgl. Nell-Breuning 1979, 3): Auch das christliche Ethos einer kirchlichen Einrichtung legitimiert sicher nicht das Postulat der Selbstopferung durch Suspendierung elementarer arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben. Das *zeitweise* Zurücktreten eigener Freiheitsrechte – konkret des Streikrechts – lässt sich aber als Vorgang praktischer Konkordanz legitimieren, wenn kompensatorisch ein hinreichend selbstbestimmtes Verfahren zur Festsetzung der Arbeitsbedingungen etabliert wird.

Dürfen die Kirchen ihren Mitarbeitern weiterhin Loyalität im Hinblick auf elementare religiöse Inhalte abverlangen (BAG, Urteil vom 25.4.2013, 2 AZR 579/12, NZA 2013, 1131; BAG, Urteil vom 20.2.2019, 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901; instruktiv Thüsing 2014, 193), dürfte dies somit auch den Streikverzicht bei der Erbringung sozialer Dienste einschließen – ein zu wenig beachteter und manchmal zu gering gewichteter (Kocher et al. 2014, 881) Konnex zwischen den beiden großen Themen des kirchlichen Arbeitsrechts. Ohne eine Verpflichtung der Mitarbeiter auf eine besondere kirchliche Ethik bestünde kein erkennbarer Unterschied zwischen kirchlichen und sonstigen Daseinsvorsorgeeinrichtungen: Die kirchliche Einrichtung wäre eine Einrichtung wie jede andere auch. Und auch ein streikbedingter Ausfall der Kirchenmusik oder des Küsterdienstes (jeweils bezogen auf jene Tätigkeitsinhalte, die den Gottesdienst ermöglichen und gestalten) lässt sich aus parallelen Erwägungen mit Kernbotschaften des christlichen Glaubens und daraus abzuleitenden Loyalitätsanforderungen kaum in Einklang bringen.

Bei derartigen Kollisionslagen des kirchlichen und des gewerkschaftlichen Autonomieraums ist die Versagung des Streikrechts zwingende Folge: Soweit ein Streik in karitativ tätigen kirchlichen Einrichtungen oder ein „Gottesdienststreik“, etwa im Bereich von Kirchenmusik oder Küsterdienst, kirchlichen Grundbotschaften diametral zuwiderläuft, bleibt nur die harte „Alles-oder-nichts-Konsequenz“, die Kollision zulasten des Streik-

rechts aufzulösen. Es sind dann andere Wege der Auseinandersetzung zu suchen, die den streikbedingten Arbeitsausfall vermeiden und das Grundanliegen gewerkschaftlicher Arbeit (Teilhabe) mit dem Grundanliegen kirchlicher Arbeit (vorbehaltloser Gottes- und Nächstendienst) versöhnen. Es sind, wie das BAG in den genannten Entscheidungen von 2012 im Ergebnis zutreffend erkannt hat, faire, paritätische Formen der Mitarbeiterbeteiligung und Verhandlung zu entwickeln, die ohne „ethoswidrige“ Konsequenzen auskommen und zugleich das sehr berechtigte Verlangen nach Teilhabe und Mitbestimmung zur Entfaltung bringen. Erwägen könnte man, die praktische Konkordanz beider Freiheitsräume weiter zu optimieren, indem partielle Arbeitsniederlegungen – also sog. „Bleistiftstreiks“ (vgl. Preis/Greiner 2020, 352) – im Hinblick auf Einzeltätigkeiten zugelassen werden, bei denen keine Beeinträchtigung der skizzierten Grundpositionen kirchlicher Ethik droht. Freilich bleiben alle Einwände der Transparenz und Kampfparität, die generell gegen derartige Streikformen vorgebracht werden können.

Kann diese Form von Loyalität allen Beschäftigten im Kirchendienst und damit insbesondere auch nicht kirchlich-konfessionell gebundenen Beschäftigten abverlangt werden? Dafür spricht, dass die ethische Qualität des Wirkens im karitativ-diakonischen und verkündigungsnahen Bereich sowie erhöhte Anforderungen an die Verlässlichkeit der dort erbrachten Dienste keine volle Willensübereinstimmung zur Begründung einer Dienstgemeinschaft (dazu Nell-Breuning 1977a, 706; 1980, 72; 1983, 98) erfordern. Sie lassen sich vielmehr plausibel als unmittelbare Ableitung aus ethischen Kernpostulaten des Evangeliums – und damit des von der individuellen Haltung des einzelnen Beschäftigten unabhängigen kirchlichen Tendenzschutzes – begründen. Die institutionelle Glaubwürdigkeit der Kirche ist wesentlich betroffen. Man mag einwenden, dass damit in der Sache ein institutionelles Dienstgemeinschaftsargument reaktiviert wird. Der Argumentationsduktus unterscheidet sich allerdings wesentlich von der abstrakten Strukturvorgabe einer „Dienstgemeinschaft“ im Zwei-Personen-Verhältnis von Kirche und Beschäftigten. Erst aus der Perspektive der Drittbetroffenheit wird die ethisch-inhaltliche Dimension des Streikverzichts deutlich. Die institutionelle Argumentation erfährt hierdurch eine entscheidende inhaltliche Ergänzung und Aufwertung. Umgekehrt wird die Zumutbarkeitsbetrachtung durch die gegenwärtige, von zunehmendem Fachkräftemangel gekennzeichnete Arbeitsmarktlage beeinflusst: Anders als in Zeiten großer Massenarbeitslosigkeit ist niemand faktisch gezwungen, bei kirchlichen Einrichtungen zu arbeiten. Insbesondere auch im karitativen Bereich bieten Trägerpluralität und allgegenwärtiger Beschäftigungsbedarf heute vielfältige Alternativen.

Die konkret tätigkeitsbezogene ethische Begründung unterscheidet den hier vertretenen ethosgestützten Begründungsansatz bereits im Kern von einer rein institutionell gedachten Dienstgemeinschaftslehre (kritisch zur drohenden „Fraktionierung“ durch „Teilstreikrechte“ allerdings Grzeszick 2013, 1380). Jedem Beschäftigten, der im karitativ-diakonischen oder verkündigungsnahen Bereich als nach außen wirkender Repräsentant kirchlichen Wirkens in der Welt tätig wird, kann dieses ethische Fundament plausibel gemacht werden. Die ethische Grundentscheidung, dass im Werte- und Güterkonflikt eines arbeitsrechtlichen Verteilungskampfes stets dem Wohl des Patienten bzw. des betreuten Kindes oder der Durchführung des Gottesdienstes der Vorrang gegenüber der Durchsetzung berechtigter materieller Eigeninteressen einzuräumen ist, ist insofern ein Merkmal des Kirchendienstes, in dem sich die historische Genese des karitativen, erzieherischen und liturgischen Wirkens kirchlicher Einrichtungen fortsetzt: Wie der Beamte (jedenfalls bei hoheitlichen Kernfunktionen) die Verlässlichkeit der ihm anvertrauten Dienste über das legitime materielle Eigeninteresse stellen muss und deshalb nicht streiken darf, gilt dies – bei anderer, aber verwandter ethischer Fundierung – auch für den Kirchendienst in den genannten Bereichen.

Was bedeutet dies in der Konsequenz? Auch wenn die Dienstgemeinschaft als rein institutionelle Rechtfertigung des „Dritten Weges“ ausfallen sollte, käme ein – auch laizistisch-rationalistischen Kontrollmaßstäben standhaltendes – Festhalten an der bisherigen Praxis in jenen Bereichen kirchlichen Wirkens in Betracht, die durch karitative, pädagogische oder verkündigungsnahen Aufgaben gekennzeichnet sind. Der „Dritte Weg“ wird auf diese Weise von einem abstrakten Strukturprinzip zu einer besonderen kollektivarbeitsrechtlichen Loyalitätsanforderung, die ihre Grundlage in Kernbotschaften des Evangeliums findet. Bezogen auf Nell-Breuning: Erst mit dieser Fokussierung scheint seine These, es fehle an jeder immanenten Begründung für den kirchlichen Sonderweg, widerlegbar. Nell-Breuning genügt mit gutem Grund nicht der abstrakte Rekurs auf den Gedanken der Dienstgemeinschaft. Möglicherweise hätte ihn eine unmittelbar ethisch fundierte Beschränkung des Streikrechts im kirchlichen Dienst eher überzeugt. Sichtet man sein Schrifttum, ist die selbstlose Zuwendung zum Bedürftigen jedenfalls ein immer wiederkehrendes Leitmotiv.

Anders gewendet: Allein aus institutionellen Gründen das Streikrecht zu versagen, überzeugt nicht und wird sich auf Dauer wahrscheinlich nicht halten lassen. Aus plausiblen inhaltlich-ethischen Gründen Beschäftigten mit dem Eintritt in den diakonisch-karitativem oder verkündigungsnahen Kirchendienst einen (zumindest partiellen, nämlich tätigkeitsbezogenen) Verzicht auf das Streikrecht abzuverlangen und dementsprechen-

de Loyalitätsobliegenheiten anzuerkennen, gelingt weit eher, vor allem, wenn (mindestens) eine Ergebniskohärenz zu den vollwertig mitbestimmten Tarifabschlüssen des öffentlichen Dienstes erzielt wird (auf diesen Vergleichsmaßstab rekurrierend auch Nell-Breuning 1977, 708). Auch das ist unter den heutigen Bedingungen regelmäßig der Fall: Für den Bereich kirchlicher Einrichtungen werden heute regelmäßig und trotz des „Dritten Weges“ bessere Arbeitsbedingungen vereinbart, als dies mit dem Mittel des Arbeitskampfes in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes geschieht.

#### *4.3. Negative Außenwirkung*

Somit zum letzten der eingangs skizzierten Argumentationsstränge Nell-Breunings: Das Streikverbot im kirchlichen Bereich habe eine negative Außenwirkung; Kirche mache sich ohne Not angreifbar und verstricke sich in Widersprüche.

Es fordert in der Tat zum Widerspruch heraus, wenn ein Sonderweg des kirchlichen Arbeitsrechts mit rein institutionellen Strukturermägungen – also allein dem Schlagwort der „Dienstgemeinschaft“ – begründet wird. Ein dogmatisches Eigenkonstrukt wird dann gewissermaßen selbstreferentiell zum Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff in substantielle Freiheitsrechte. Zudem handelt es sich beim Dienstgemeinschaftskonzept um einen historisch gewachsenen Sonderweg des deutschen Kirchenarbeitsrechts, der im Grunde historische Zufälligkeiten ethisch und rechtlich überhöht.

Anders verhält es sich bei der vorgestellten ethosbezogenen Alternativbegründung. Macht man den Konflikt im Hinblick auf Drittbelange transparent, lässt sich eine Loyalitätsobliegenheit zum Streikverzicht beim Eintritt in die genannten Bereiche des Kirchendienstes mit hoher ethischer Plausibilität begründen. In einer neu reflektierten und formulierten Begründung liegen damit auch kommunikative Chancen: Sie kann entscheidend dazu beitragen, einer zunehmend kirchenfernen Öffentlichkeit den partiellen Streikverzicht im Kirchendienst nicht mehr als überkommenes institutionell begründetes Kirchenprivileg, sondern als erforderliche Ableitung aus ethischen Grundpostulaten kirchlicher Verkündigung und Caritas plausibel zu machen. Die Alternative ist in der Kontrollüberlegung jedenfalls ernüchternd: Stellen wir uns vor, ein Arbeitskampf würde in kirchlichen Einrichtungen – Kindertagesstätten, Krankenhäusern, Senioreneinrichtungen – mit ähnlicher Vehemenz und ähnlichen Drittwirkungen geführt, wie es im säkularen Bereich gelegentlich zu beobachten ist.

Sehr schnell würde erneut die Frage nach der Glaubwürdigkeit des kirchlichen Dienstes gestellt – nur mit umgekehrten Vorzeichen.

### 5. Fazit

Oswald von Nell-Breuning hat mit seiner pointierten Kritik am „Dritten Weg“ klarsichtige Analysen formuliert: Der „Dritte Weg“ war über lange Zeitstrecken hinweg durch stark hoheitliche Elemente geprägt; die gegenwärtige Ausgestaltung des § 20 Abs. 7 Rahmen-KODA-Ordnung ist in gewisser Weise ein Relikt. Der Dienstgemeinschaftsgedanke als solcher steht durch tatsächliche und rechtliche Entwicklungen unter Druck und taugt somit perspektivisch immer weniger als eine den Maßstäben des säkularen Rechts genügende Legitimation. Die Außenwirkung von Privilegien, die sich allein auf institutionelle Autorität stützen und eine rational nachvollziehbare inhaltliche Begründung vermissen lassen, ist ausgesprochen negativ.

Es bleibt die Chance, neue Glaubwürdigkeit zu erlangen und das Schreckbild einer rein institutionell argumentierenden Kirche hinter sich zu lassen, indem (auch) auf dem Feld des kirchlichen Arbeitsrechts konsequent die Weiterentwicklung zu einer empathischen, an den Belangen des Nächsten orientierten Kirche vollzogen wird. Abweichungen gegenüber dem allgemeinen Arbeitsrecht bedürfen inhaltlich-arbeitsplatzbezogener Begründungen, die insbesondere im diakonisch-karitativen, erzieherischen und liturgienahen Bereich erkennbar sind. Einer Preisgabe des Streikverbots bedarf es hierzu in anderen (etwa rein administrativen) Tätigkeitsbereichen. Der erzielbare Zugewinn an Glaubwürdigkeit und Orientierung am Evangelium sollte der kirchlichen Dienstgeberseite diese Einbuße wert sein.

### Literaturverzeichnis

- Greiner, S. (2010): Rechtsfragen der Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfpluralität.  
Greiner, S. (2013): EMRK, Beamtenstreik und Daseinsvorsorge oder: Was der öffentliche Dienst vom kirchlichen Arbeitsrecht lernen kann, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 623–630.  
Greiner, S. (2016): Alternativen zum Streik in der Daseinsvorsorge, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, S. 451–465.

- Greiner, S. (2019): Kirchliche Spiritualität und kirchliche Rechtsbeziehungen – im Einklang oder Widerspruch?, in: Schavan/Thüsing (Hrsg.), *Kirchlicher Dienst in säkularer Gesellschaft*, S. 205–222.
- Greiner, S. (2020): Funktionalität versus Institutionalität: Das kirchliche Arbeitsrecht als Exempel, in: Uhle/Wolf (Hrsg.), *Institutionen unter Druck, Essener Gespräche Bd. 55*, S. 101–127.
- Grzeszick, B. (2013): Das Urteil des BAG zum Streikverbot in Kirchen auf dem Prüfstand des Verfassungs- und Europarechts, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, S. 1377–1384.
- Joussen, J. (2007): „Ut unum sint“ – Betriebsgemeinschaft und Dienstgemeinschaft im Arbeitsrecht, in: *Recht der Arbeit*, S. 328–335.
- Joussen, J. (2014): Die Folgen der Streikurteile des BAG für die Dienstgeberseite, in: *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Tarifpolitik in Kirche und Caritas*, S. 111–117.
- Kocher, E., Krüger, L. & Sudhof, C. (2014): Streikrecht in der Kirche im Spannungsfeld zwischen Koalitionsfreiheit und kirchlichem Selbstbestimmungsrecht, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, S. 880–886.
- Kreß, H. (2012): Aktuelle Probleme des kirchlichen Arbeitsrechts: Der Dritte Weg, das Streikrecht und die Mitarbeiterrepräsentanz, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 103–105.
- Preis, U., Greiner, S. (2020): *Kollektivarbeitsrecht – Lehrbuch für Studium und Praxis*, 5. Aufl.
- Rath, C. (2020): Gottesreich im Arbeitsrecht, *Legal Tribune Online* vom 3.11.2020, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/sonderarbeitsrecht-kirche-urteile-eugh-bundesarbeitsgericht-tagung-humanistische-union/> [Zugriff: 20.12.2021].
- Schubert, J., Wolter, H. (2013): Fremdbestimmung des gewerkschaftlichen Streikrechts durch Kirchen – verfassungswidrig?, in: *Arbeit und Recht*, S. 285–290.
- Thüsing, G. (2014): Kirchliche Autonomie im Arbeitsrecht, in: *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Tarifpolitik in Kirche und Caritas*, S. 193–200.
- Thüsing, G., Thieken, J. (2015): Kollektive Koalitionsfreiheit auf Arbeitgeberseite und kirchliches Selbstbestimmungsrecht im Konflikt, in: *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Tarifpolitik in Kirche und Caritas*, S. 45–49.
- von Nell-Breuning, O. (1977b): Arbeitnehmer im kirchlichen Dienst, in: *Stimmen der Zeit*, S. 302–310.
- von Nell-Breuning, O. (1977a): Kirchliche Dienstgemeinschaft, in: *Stimmen der Zeit*, S. 705–710.
- von Nell-Breuning, O. (1979): Arbeitnehmer in kirchlichem Dienst, in: *Arbeit und Recht*, S. 1–8.
- von Nell-Breuning, O. (1980): Die Kirche als Arbeitgeber, in: M. Pilters (Hrsg.) *Menschenrechte in der Kirche*, S. 70–90.
- von Nell-Breuning, O. (1983): Kirche(n) als Arbeitgeber, in: *Katechetische Blätter*, S. 97–105.

*Zitierte Rechtsprechung*

EuGH, Urteil vom 17.4.2018, C-414/16, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2018, 1869.

EuGH, Urteil vom 11.9.2018, C-68/17, NJW 2018, 3086.

BVerfG, Beschluss vom 4.6.1985, 2 BvR 1703/83 u.a., Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 70, 138.

BVerfG, Urteil vom 26.6.1991, 1 BvR 779/85, BVerfGE 84, 212.

BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015, 2 BvR 2292/13, BVerfGE 140, 42.

BVerfG, Urteil vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12 u.a., BVerfGE 148, 296.

BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21.

BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 2013, 448.

BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 611/11, NZA 2013, 437.

BAG, Urteil vom 25.4.2013, 2 AZR 579/12, NZA 2013, 1131.

BAG, Urteil vom 25.10.2018, 8 AZR 501/14, NZA 2019, 455.

BAG, Urteil vom 20.2.2019, 2 AZR 746/14, NZA 2019, 901.

# Ökologisch-soziale Transformation in der Perspektive von „Laudato si“ – Wirtschaften als Sozialprozess



# Ökologisch-soziale Transformation: Wirtschaften als Sozialprozess – Oswald von Nell-Breuning und Papst Franziskus zu den „Grenzen des Wachstums“

*Gerhard Kruip*

## 1. Einführung

Der neueste Bericht des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) der Vereinten Nationen wies am 28. Februar 2022 unter dem Titel „Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability“ darauf hin, dass sich der Klimawandel beschleunige und dringend etwas getan werden müsse, wolle man das 1,5°-Ziel, wie es bei der Klimakonferenz 2015 beschlossen worden war, noch erreichen.<sup>1</sup> Andernfalls sei die Menschheit in ihren bisherigen Lebensformen akut bedroht. Interessant ist, dass der Report in seinen Ausführungen auch immer wieder „Gerechtigkeit“ einklagt („equity and justice“), weshalb sich die nötigen Veränderungen nicht nur an ökologischen Kriterien orientieren dürfen. Was angesichts der Forderungen nach ökologischer Nachhaltigkeit *und* sozialer Gerechtigkeit notwendig ist, ist eine umfassende „ökologisch-soziale Transformation“, die eine Fülle von technischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Veränderungen umfassen muss.

Im Folgenden (2) werde ich zunächst grob skizzieren, wie eine solche ökologisch-soziale Transformation aussehen muss. Danach (3) werde ich rückblickend zeigen, wie Oswald von Nell-Breuning in den 1970er Jahren auf die ersten Berichte des Club of Rome und die darin geforderten „Grenzen des Wachstums“ reagiert hat. Um diese Reaktion zu profilieren, werde ich sie mit anderen Reaktionen, insbesondere aus dem Feld der

---

1 Siehe die Pressemitteilung des IPCC auf <https://www.ipcc.ch/2022/02/28/pr-wgi-i-ar6/>. Der Bericht selbst kann hier heruntergeladen werden: [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf). Während ich dies schreibe, hat der russische Präsident Wladimir Putin einen brutalen Angriffskrieg gegen die Ukraine begonnen. Zwar könnte diese neue Situation dazu führen, dass der Ausbau erneuerbarer Energien beschleunigt wird, um sich von russischen Gas- und Ölimporten unabhängig zu machen. Andererseits dürften dieser Krieg und seine wirtschaftlichen und politischen Folgen das nötige gemeinsame Handeln der Menschheit zur Milderung des Klimawandels jedoch nicht befördern.

wissenschaftlichen Ökonomie, kontrastieren. Um die Ausführungen von Nell-Breuning richtig einzuordnen, ist zu erläutern, inwiefern sie von seiner Vorstellung der Wirtschaft als „Sozialprozess“ (4) geprägt sind. Schließlich werde ich seine Position noch mit zentralen Forderungen aus der Sozialenzyklika *Laudato si'* von Papst Franziskus vergleichen (5).

## 2 *Zentrale Elemente einer notwendigen ökologisch-sozialen Transformation*

Es gibt eine inzwischen unüberschaubar breite öffentliche und wissenschaftliche Debatte über die Frage, was sich alles ändern muss, um Nachhaltigkeit zu erreichen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit möchte ich die wichtigsten Ziele und Maßnahmen folgendermaßen zusammenfassen:<sup>2</sup>

Anders als zu Beginn der Ökologie-Debatte Anfang der 1970er Jahre ist heute klar, dass die Grenzen des Wachstums nicht in erster Linie dadurch gesetzt sind, dass bestimmte Rohstoffe zur Neige gehen. Man hat neue Vorkommen entdeckt, sowie effektivere Abbaumethoden entwickelt und Substitute geschaffen. Aber schon die Autoren des Berichts an den Club of Rome haben darauf hingewiesen, dass die Probleme in der begrenzten Schadstoffaufnahmekapazität der Umwelt liegen, sollte es genügend Rohstoffe geben und deren Verbrauch nicht begrenzt werden. Man kann heute sogar nicht mehr hoffen, dass die Erdöl- und Kohlevorräte so begrenzt wären, dass sie erschöpft wären, bevor das Klima irreversiblen Schaden genommen hätte (Edenhofer et al. 2010). Die Schadstoffaufnahmekapazität lässt sich jedoch ethisch und ökonomisch wie eine Ressource behandeln. Sie kann regenerierbar sein, wenn sich die Umwelt von bestimmten Schadstoffbelastungen erholen kann – oder nicht regenerierbar, wenn die Schadstoffe nicht abgebaut werden und das ökologische Gleichgewicht ab einer bestimmten Schwelle kippt.

Angesichts der weiterhin wachsenden Weltbevölkerung – zur nächsten Jahrhundertwende werden etwa 11 Milliarden Menschen den Planeten bevölkern – wird deutlich, welch gigantische Aufgabe auf die Menschheit

---

2 Zu Tagungen wird man als Vortragender meist eingeladen, wenn man sich zu einem Thema schon einschlägig geäußert hat. Wird der Vortrag danach für einen Tagungsband verschriftlicht, ist es kaum vermeidbar, dass sich Gedanken wiederholen. Ich verwende in diesem zweiten Abschnitt leicht überarbeitete Teile aus Kruij 2020. Außerdem profitiere ich von der langjährigen Mitarbeit in der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, die jüngst zu diesem Thema auch eine umfangreiche Expertise veröffentlicht hat: Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ 2021.

heute zukommt. Viele sprechen in diesem Zusammenhang von einer notwendigen „Großen Transformation“ (Schneidewind 2018), die mit einer „doppelten Entkoppelung“ verbunden sein muss. Die Entkoppelung von materiellem Wohlstandswachstum und Umweltverbrauch durch effizientere Technik alleine reicht wegen des Rebound-Effekts nicht aus, auch wenn es hier großes, bisher noch zu wenig genutztes Potential gibt. Die Bewohner\*innen dieses Planeten müssen auch lernen, dass Glück und Wohlergehen nicht allein vom materiellen Konsum abhängen und deshalb zu einer zweiten Entkoppelung zwischen richtig verstandenem Wohlstand und dem Verbrauch von materiellen Gütern kommen (Skidelsky/Skidelsky 2012), wobei immer darauf zu achten ist, dass ökologische und soziale Belange gleichermaßen berücksichtigt werden. Ein Weniger an Umwelt- und Ressourcenverbrauch kann ja durchaus mit einem Mehr an Lebensqualität verbunden sein. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in die ökonomische Messgröße „Bruttoinlandsprodukt“ die in Geld bemessenen Werte *aller* in einem Land bereitgestellten Waren und Dienstleistungen eingehen, unabhängig davon, ob sie der Umwelt oder dem Klima schaden oder beiden evtl. auch nutzen. Gegenüber denjenigen, die pauschal »Nullwachstum« fordern, ist deshalb zu betonen, dass eine solche doppelte Entkoppelung nicht zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts führen muss (Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ 2018).

Für diese „Große Transformation“ ist eine Dekarbonisierung der Energieversorgung, also der Verzicht auf die Verbrennung von Kohle, Erdöl und Erdgas für alle Bereiche von Konsum und Produktion entscheidend wichtig, da der CO<sub>2</sub>-Ausstoß in wenigen Jahrzehnten auf Null heruntergefahren werden muss. Auch andere Klimagase (Methan etc.) müssen so weit als möglich vermieden werden, weshalb beispielsweise auch die Zahl von Wiederkäuern (v.a. von Rindern) vermindert werden muss. Schadstoffeinträge aller Art in Luft, Wasser und Böden müssen drastisch reduziert werden, v.a. Pestizide, Insektizide und Kunstdünger. Nur so kann das für das ökologische Gleichgewicht so gefährliche Artensterben (z.B. von Insekten) gestoppt werden. Erforderlich ist auch der Übergang in eine echte Kreislaufwirtschaft, in der alle Abfälle wiederverwertet werden können. Dazu muss die Wiederverwertbarkeit schon bei Design und Produktion berücksichtigt werden. Internationale Verschiebehäfen für Abfälle darf es nicht mehr geben. Um die Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung möglich zu machen, müssen die bisherigen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen gepflegt und erhalten werden. Auch dürfen sie nicht durch Versiegelung, z.B. durch die horizontale Ausbreitung von Städten, vernichtet werden. Dringlich sind auch der Erhalt und die Pflege von Süßwasserreser-

ven, die vielerorts knapp werden, teilweise durch boomenden Tourismus, exportorientierte Landwirtschaft oder auch die Gewinnung bestimmter Rohstoffe. Die Stromversorgung muss vollständig auf regenerative Energieträger wie Sonne, Wind und Wasserkraft umgestellt werden. Dazu bedarf es der Errichtung entsprechender Anlagen (Solaranlagen, Windräder, Wasserkraftwerke), wobei auch hier Umweltschutzaspekte eine Rolle spielen müssen, des Baus von neuen Stromleitungen und der intelligenten Steuerung der Stromnetze („smart grid“) und des Stromverbrauchs. Gleichzeitig muss in eine bessere Cybersicherheit solcher Anlagen investiert werden. Es ist damit zu rechnen, dass die klimaverträgliche Umrüstung von Energieverbrauchern im Bereich Mobilität (Elektroautos!) und Heizung (Wärmepumpen!) den Stromverbrauch noch erheblich steigern lassen wird. Massive Investitionen in die Dämmung von Gebäuden und eine intelligente Steuerungstechnik sind auch hier nötig. Heizungen sind übrigens ein gutes Beispiel dafür, dass nicht nur effizientere Technik den Energieverbrauch reduzieren kann. Denn schon ein leichtes Absenken der Zimmertemperatur hat einen erheblichen Einspareffekt – ähnlich übrigens wie ein Tempolimit auf Autobahnen. Im Bereich Mobilität wird es auch nicht reichen, die Antriebe der bisherigen Fahrzeuge auf regenerative Energieträger (Strom, Wasserstoff, synthetische Kraftstoffe) umzustellen. Zugleich müssen der Individualverkehr drastisch reduziert und der öffentliche Personennahverkehr ausgeweitet werden, was wohl nicht ohne höhere öffentliche Förderung gelingen kann. Der Flugverkehr muss ebenfalls erheblich zurückgefahren werden, vor allem da, wo er gegenüber Bussen und Bahnen nur relativ geringe Zeitvorteile bringt. In der Landwirtschaft wird man ohne Massentierhaltung und monokulturellen Pflanzenanbau auskommen und flächendeckend auf Öko-Landwirtschaft umstellen müssen. Das wiederum geht nur, wenn sich in den reichen Ländern und bei den Ober- und Mittelschichten der ärmeren Länder die Ernährungsgewohnheiten ändern. Wir brauchen eine drastische Reduktion des Fleischkonsums (Kruip 2017b), aber auch von Milchprodukten und Eiern. Konsumartikel müssen wieder langlebiger und reparaturfreundlicher werden. Die Konsument\*innen müssen bereit sein, Güter länger zu nutzen, ohne immer wieder nach neuesten Modetrends neue anzuschaffen und die alten wegzuworfen.

Damit die genannten Umsteuerungen gelingen, bedarf es bestimmter Regulierungsmechanismen, die politisch durchgesetzt, sozial abgefedert, international abgestimmt und vor allem auch in der Einhaltung und Umsetzung strikt kontrolliert werden müssen. Umweltschädliche Produkte und Verfahrensweisen müssen durch Steuern, Abgaben oder einen geeigneten Zertifikate-Handel teurer werden. Es braucht eine Integration der

ökologischen und anderer externer Kosten in die Preise. Auf der anderen Seite sind Subventionen für umweltfreundliche Produkte, besonders bei deren Markteinführung, unverzichtbar. Wo nicht über ökonomische Anreize gesteuert wird, sondern über gesetzliche Vorgaben, strenge Vorschriften und Grenzwerte ist deren konsequente Kontrolle und eine Sanktionierung bei Übertretung unabdingbar. All das kann jedoch nur gelingen, wenn sich die Staaten auf eine möglichst weitgehende internationale Abstimmung und Kooperation (z.B. durch die Integration von Umweltaspekten in Handelsverträgen) einigen.

Wenn der Preismechanismus zur Umsteuerung benutzt wird, wird dies die ärmeren Teile der Bevölkerung hart treffen. Sie verfügen generell nicht über viele finanzielle Mittel und geben deshalb einen höheren Anteil ihres Einkommens für Wohnen, Heizen, Mobilität und Ernährung aus. Gerade in diesen Bereichen ist es schon in den letzten Jahren zu hohen Preissteigerungen gekommen, die sich wahrscheinlich noch verschärfen werden. Ärmere Schichten haben außerdem nicht das Kapital, um in umweltfreundlichere und damit dann auch Kosten sparende Produkte zu investieren (beispielsweise eine neue Heizung, bessere Isolierung ihres Wohngebäudes oder Elektroautos) oder durch eine Solaranlage auf dem Dach nicht nur Stromkosten zu sparen, sondern auch selbst zur Energiewende beizutragen. Andere sind durch den Verlust von Arbeitsplätzen in weniger klimafreundlichen Branchen (z. B. Bau von Autos mit Verbrennungsmotoren) bzw. in Regionen mit einem hohen Anteil klimafeindlicher Produktion (z.B. Braunkohleabbau) bedroht.

Gerade Politiker\*innen, die sich die soziale Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben haben, geraten dadurch unter Druck und sind der Versuchung ausgesetzt, die Preissteigerungen zu reduzieren, indem sie Mechanismen, die zu den eigentlich wegen der Bewahrung des Klimas nötigen und gewollten Steigerungen der Preise führen, wieder zurückzunehmen. Das betrifft derzeit beispielsweise den hohen Preisanstieg bei Erdgas, Heizöl, Diesel und Benzin. Schnell werden dann Forderungen erhoben, beispielsweise die Energiesteuer zu senken. Das wäre aber gerade der falsche Weg. Kompensationen für ärmere Haushalte sind nötig, sie müssen aber so erfolgen, dass die Anreizwirkung gestiegener Preise für umwelt- und klimaschädliche Produkte dadurch nicht verloren geht. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat 2020 berechnet, dass die Belastungen der Haushalte durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen nach dem Klimaschutzprogramm 2026 im niedrigen einstelligen Prozentbereich der Haushaltseinkommen liegen und bereits durch eine Senkung der im Erneuerbare-Energien-Gesetz geregelten EEG-Umlage und eine Erhöhung der Pendlerpauschale weitgehend kompensiert wer-

den können (Bach 2020). Angesichts der derzeitigen Preisentwicklung (Februar/März 2022) dürfte diese Aussage jedoch überholt sein. Am besten wäre zur Kompensation ein an alle Bürger\*innen in gleicher Höhe zu zahlender Klimabonus, wie er beispielsweise von der Hans Böckler Stiftung vorgeschlagen wurde (Gechert/Dullien 2021). Angesichts der sehr ungleichen Verteilung des Kohlenstoff-Fußabdrucks unter den Bürger\*innen Europas – die 1 % Reichsten haben pro Person einen um den Faktor 60 höheren Kohlenstoff-Fußabdruck als die Ärmsten 5 % (Ivanova/Wood 2020) – muss möglicherweise auch darüber nachgedacht werden, ob nicht auch für bestimmte Bereiche (etwa für Flugreisen) Rationierungen und persönliche Obergrenzen nötig werden. Denn für die reichsten 1 % spielen wahrscheinlich Preise keine Rolle für die notwendige Reduktion des Umweltverbrauchs.

### 3. *Die Reaktion Oswald von Nell-Breunings auf die „Grenzen des Wachstums“*

Zwar gab es schon in den 1960er Jahren Diskussionen über Umweltprobleme – ich erinnere an die Forderung Willy Brandts aus dem Jahr 1961, der Himmel über der Ruhr möge wieder blau werden – und es entstand auch ein erstes Unbehagen an dem in Europa und den USA stark wachsenden materiellen Wohlstand. Unter anderem war Wohlstandskritik ein Thema der weltweit aufkommenden Studierendenbewegung. Aber trotzdem steht das Buch „Die Grenzen des Wachstums“ (Meadows/Forrester 1972) der beiden Forscher Dennis L. Meadows und Jay Wright Forrester des auch damals schon hoch angesehenen Massachusetts Institute of Technology für eine Wende. Denn mit einem Mal wurde eine breite Öffentlichkeit mit der Einsicht konfrontiert, dass die Fortsetzung der bisherigen Trends im Bevölkerungswachstum, im Ressourcenverbrauch und der Umweltverschmutzung zu einem Zusammenbruch der Wirtschaft, zu großem Leid vieler Menschen und einem drastischen Bevölkerungsrückgang führen würden. Wichtig ist, was aber leider in der Rezeption oft übersehen wurde, obwohl es von den Autoren immer wieder betont wurde, dass es sich nicht um eine Zukunftsprognose handelte, denn die Extrapolation der Entwicklungen in die Zukunft mit Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen, die erstmals mit einem – aus heutiger Sicht freilich eher simplen – Computer-Weltmodell berechnet wurden, sollten ja gerade zum Umsteuern auffordern. Die Aussage war ja nicht: „In den nächsten Jahrzehnten wird sicher dies oder jenes passieren.“ Vielmehr galt die Vorhersage nur unter der Voraussetzung, dass die bisherigen Entwicklungen beibehalten würden. Aber es war klar, dass dies nicht zwangsläufig so sein müsste, weil

es eben vom Handeln der Unternehmen, der Politik und der Konsument\*innen abhängen würde, wie es weitergeht. Eine besonders wichtige Einsicht des Berichts bezog sich darauf, dass wir es in vielen Bereichen mit einem exponentiellen Wachstum zu tun haben. Wie schwer es vielen Menschen fällt, dessen Eigenart zu verstehen, wurde ja auch gerade wieder in der Corona-Krise sichtbar. Exponentielles Wachstum ist durch konstante Verdoppelungszeiten gekennzeichnet. Bei einem jährlichen Wachstum von beispielsweise nur 3 % beträgt die Verdoppelungszeit 25 Jahre. Das bedeutet dann freilich, dass bei solchem Wachstum des Verbrauchs ein Rohstoff nur 25 Jahre länger zur Verfügung steht, selbst wenn sich die förderbare Menge durch zusätzliche Entdeckung von Lagerstätten verdoppeln würde.

Von der Öffentlichkeit wurde das Buch stark rezipiert und spielte eine große Rolle in den politischen Debatten. 1973 erhielt der Club of Rome den Friedenspreis des Deutschen Buchhandels (Kupper 2004, 105). Aber es gab auch ablehnende Stimmen: Die Wochenzeitung „Der Spiegel“ titelte in der Ausgabe 1972/21 vom 15.5.1972 „Weltuntergangs-Vision aus dem Computer“. Und gerade von Seiten der wissenschaftlichen Ökonomen wurden die Thesen des Club of Rome-Berichts massiv kritisiert, teilweise sogar regelrecht polemisch bekämpft. In der angesehenen „Wirtschaftspolitischen Chronik“ des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln meinte Egon Tuchtfeld: „‘Zurück zur Steinzeit‘ lautet die apokalyptische Vision.“ (Tuchtfeldt 1973, 29). Er wirft dem Bericht „geballten Phraseneinsatz“ (ebd.) vor. Besonders pikant ist, dass Tuchtfeld den publizistischen Erfolg des Buches auf eine gute, vereinfachende Präsentation des Stoffes zurückführt, was er auf Grund einer entsprechenden Äußerung Meadows mit der Mitarbeit von dessen Frau Donella (Inhaberin eines Ph.D. in Biophysik der Harvard-Universität) in Verbindung bringt und damit offensichtlich fehlende Wissenschaftlichkeit und unverantwortliche Komplexitätsreduktion zu unterstellen versucht (ebd., 30). Auch führt er den Erfolg auf den „Mythos des ‚team-work‘“ zurück und merkt noch an: „Leider fehlt im Bericht eine Angabe darüber, wieviel Kästen Bier das ‚team‘ dabei konsumiert hat.“ (ebd., 30) Eine solch polemische Reaktion ist aus heutiger Sicht nur noch peinlich für das angesehene Kölner Wirtschaftsinstitut. Marie Jahoda, die offenbar die „Grenzen des Wachstums“ ebenfalls als Vorhersage interpretierte, kritisierte, der Faktor Mensch sei nicht berücksichtigt worden. Sie kam zu dem Schluss: „Was bleibt dann noch von Forresters und Meadows' Bemühen übrig? Nichts, das unmittelbar als Orientierung für politische Entscheidungen dienen könnte, so glauben wir.“ (Jahoda 1973, 356) Heinrich von Nussbaum rechtfertigte die Herausgabe eines weiteren Buches zum Thema so: „Weil ein anderes

Buch, in nur wenigen Monaten zur Millionenaufgabe in 20 Sprachen hochgepeitscht, mit unserem Vertrauen zur Zukunft auch unsere Beziehung zur Gegenwart endgültig zu zerstören droht: Der *Bericht des Club of Rome*. Katastrophenalarme von derartigem Ausmaß bestärken leicht das alarmierende Fehlverhalten, das Sie beschwört [sic], noch in seinem Götterdämmerungswahn und zerren so erst vollends in den Sog, der die Prophetie schließlich erfüllt.“ (Nussbaum 1973, 9) Während manche Autoren dem Club of Rome eine Nähe zur Großindustrie und zum Kapitalismus unterstellten (so Kade 1973b, 124) – der italienische FIAT-Manager Aurelio Peccei war Mitglied des Club of Rome – schrieb Hans Willgeroth den „spielverderberischen Ruf nach ‚Null-Wachstum‘“ „linken Kreisen“ zu (Willgeroth 1975, 9).

Immer wieder wurde der Club of Rome mit Thomas Robert Malthus (1766–1834) verglichen, um dessen allzu simple These, das exponentielle Bevölkerungswachstum stehe einem sehr viel geringeren, nämlich nur linearem Wachstum der Nahrungsmittelproduktion gegenüber und müsse deshalb zum Zusammenbruch führen, auf die „Grenzen des Wachstums“ zu übertragen und sie so ad absurdum zu führen (Pavitt 1973). Kade charakterisierte das Buch folgendermaßen:

„Was bleibt, ist die Propagierung einer allgemeinen Krisenstimmung, die sich von den biblischen Prophezeiungen und Spenglers 'Untergang des Abendlandes' vornehmlich dadurch unterscheidet, daß sie wissenschaftlich aufgeputzt daherkommt und die Wissenschaftsgläubigkeit, das Vertrauen auf die Expertenmeinung in der zunehmend geistig entmündigten breiten Öffentlichkeit ausnutzt.“ (Kade 1973a, XX–XXI).

Selbst noch 2004 erschien ein Sammelband, der die „Grenzen des Wachstums“ in die „Geschichte falscher Ökoalarme“ einordnete (Uekötter/Hohensee 2004). Jedoch würdigt der darin enthaltene Beitrag (Kupper 2004), der sich mit dem Bericht an den Club of Rome befasst, diesen weit positiver, stellt seine Rezeption in der Öffentlichkeit in fairer Weise dar, gibt ihm teilweise Recht, attestiert ihm eine wichtige Funktion für die Schaffung breiteren Umweltbewusstseins und kritisiert seine Aufnahme in das „Lexikon der Öko-Irrtümer“ (Maxeiner 1998).

Auch innerhalb der katholischen Kirche und katholischen Sozialethik war die Reaktion im Allgemeinen eher skeptisch bis ablehnend. Eine Ausnahme war Kardinal Julius Döpfner (1913–1976), der bei der Herbstvollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz 1974 über die „Zukunft der Menschheit“ sprach (Döpfner 1974). Unter den Sozialethiker\*innen war es zunächst nur Wilhelm Dreier in Würzburg, der sich zusammen

mit seinem Kollegen Reiner Kümmer aus der Physik des Themas annahm (Dreier/Kümmel 1977). Der erste größere theologische Beitrag zur Umweltdebatte erschien erst 1984 (Auer 1984).

Umso bemerkenswerter ist die das Thema sehr ernst nehmende Reaktion von Oswald von Nell-Breuning, der überdies zugibt, wie sehr ihn die Erkenntnis des Club-of-Rome-Berichts überrascht und zum Nachdenken herausgefordert hat. In einer Besprechung des genannten Buches von Dreier und Kümmel, einer „höchst verdienstvolle[n] Arbeit“ (Nell-Breuning 1978, 67) geht Nell-Breuning ausführlich auf die Dynamik des exponentiellen Wachstums ein:

„Exponentielles Wachstum oder Wachstum in geometrischer Progression führt erschreckend schnell über jedes endliche Maß und damit über die begrenzten Möglichkeiten unseres Raumschiffs Erde hinaus, und wenn auch sehr weit auseinanderliegende Meinungen darüber möglich sind, wo genau wir auf diese unübersteigliche Grenze stoßen, mit Sicherheit steht fest, daß sie nicht mehr in unabsehbarer Ferne liegt, wir uns ihr vielmehr in bedrohlicher Eile nähern.“ (ebd., 65)

Nell-Breuning hebt auch die Beiträge der an diesem Sammelband beteiligten Ökonomen und Sozialwissenschaftler hervor, um besser zu verstehen, welche Veränderungen des Bewusstseins, welche politischen Diskurse und welche demokratischen Entscheidungen notwendig sind, um das Überleben der Menschheit sicherzustellen. In Bezug auf den theologischen Teil des Sammelbandes würdigt er die Argumentation, durch die der Vorwurf zurückgewiesen wurde, das Christentum sei wegen des Schöpfungsauftrags in Gen 1,26–28 an der Umweltzerstörung schuld. Interessanterweise weist er aber den Gedanken zurück, man könne aus theologischen Einsichten Leitlinien für das konkrete Handeln ableiten:

„Um unseren Pflichten zu genügen [...], dazu bedürfen wir keines Einblicks in die Geheimnisse, die der Vater [d.i. Gott] zu wissen sich vorbehalten hat. ‚Eschatologisches Denken‘ kann und soll uns motivieren. Für die Aufgaben aber, die wir nicht gegen, nicht ohne, sondern nur mit der großen Mehrheit der Menschen, die unseren Glauben nicht teilen, auf Grund der mit uns gemeinsamen Vernunft Einsicht anzupacken und einer (näherungsweise) Lösung zuzuführen haben, gibt das eschatologische Denken uns keine zusätzlich(n) Weisung(en).“ (ebd., 67)

Ohne den Begriff der „Nachhaltigkeit“ bereits zu erwähnen, nimmt Nell-Breuning schon Bezug auf die nötige Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen:

“Im ganzen gesehen steht die heutige Wirtschaft in aller Welt vor der erst in allerjüngster Zeit als dringlich erkannten Aufgabe, der Zerstörung der Umwelt Einhalt zu gebieten und den Aufbrauch der Ressourcen zu stoppen und auf diese Weise dafür zu sorgen, daß auch die nach uns kommenden Generationen noch eine *wohnliche* Welt vorfinden, in der es ihre Aufgabe sein wird, ihr Zusammenleben *menschlicher* zu gestalten.“ (Nell-Breuning 1985, 329, Hervorhebungen im Original)

Er äußerte sich auch zu dem innerkirchlich wegen des Verbots künstlicher Empfängnisverhütung durch die Enzyklika *Humane vitae* Pauls VI. nahezu tabuisierten Thema des Bevölkerungswachstums: Derzeit sei noch weiteres Bevölkerungswachstum möglich, aber

„so liegt doch die nicht mehr weiter hinausschiebbare Grenze, die früher einmal in unabsehbarer Ferne zu liegen schien, heute in absehbarer Nähe. So sind wir uns denn inzwischen auch schon bewußt geworden, mit welcher bedrohlicher Beschleunigung unsere dynamisch-expansive Wirtschaft uns dieser Grenze entgeentreibt.“ (ebd., 303)

Vor dem Hintergrund des Zusammenhangs von Arbeitslosigkeit, Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum musste Nell-Breuning sich Sorgen darüber machen, wie bei anhaltendem Produktivitätswachstum steigende Arbeitslosigkeit verhindert werden könnte, wenn man nicht mehr ohne Weiteres auf Wachstum setzen kann. "Jetzt aber setzt plötzlich und unerwartet der viel zu spät von uns erkannte und mit Erschrecken zur Kenntnis genommene nahestehende Aufbrauch der dazu benötigten Rohstoffe diesem Weg ein unübersteigbares Ende." (Nell-Breuning 1987, 41) Exponentielles Wachstum der Arbeitsproduktivität, ebensolches Wirtschaftswachstum und Wachstum des Ressourcenverbrauchs müssten so schnell wie möglich entkoppelt werden (ebd., 125). Seine Schlussfolgerung ist bekannt. Nell-Breuning forderte auf die längere Zukunft hin drastische Arbeitszeitverkürzungen.

Nell-Breuning hatte auch Fragen globaler Gerechtigkeit im Blick. Denn zur Bekämpfung der Armut im globalen Süden – Nell-Breuning sprach damals von „zurückgebliebenen“ Ländern –, ist sicherlich dort wirtschaftliches Wachstum unvermeidbar. Schon 1981 meinte er im Gespräch mit Rudi Mews am 28.05.1981 (erschieden in *Vorwärts* 1981/23, 3):

„Mit Rücksicht auf den Aufbrauch der Ressourcen und die Umweltzerstörung müssen wir das Wachstum stoppen; um der drei Fünftel der Menschheit willen, denen es noch am Nötigsten fehlt, müßte dagegen weltweit die Produktion noch gewaltig gesteigert werden mit

der Folge, daß die Ressourcen noch sehr viel schneller aufgebraucht wären.“ (abgedruckt in Nell-Breuning 1987, 97)

Mit den reichen Industrienationen ging Nell-Breuning hart ins Gericht:

„Mißbrauchen, wie es bisher weitgehend der Fall war, die fortgeschrittenen, industriell und kommerziell hochentwickelten Völker ihre Überlegenheit und die sich daraus ergebende 'Dependenz' der in der Entwicklung zurückgebliebenen Völker dazu, um rücksichtslos eigennützig deren Bodenschätze für sich zu erschließen und abzubauen, dann versündigen sie sich schwer an den auf diese Weise ausgebeuteten Völkern.“ (Nell-Breuning 1985, 305/6)

Interessant ist schließlich ein Vergleich der Auflagen von 1974 und 1986 des Buches „Kapitalismus – kritisch betrachtet“. In der neueren Auflage hat Nell-Breuning an einer Stelle vor dem Hintergrund der „Grenzen des Wachstums“ einen Absatz eingefügt, in dem er die mit den nötigen Veränderungen einhergehende höhere Verantwortung des Staates ebenso betont wie die Forderung, man dürfe solche Prozesse nicht allein dem Marktmechanismus überlassen:

„Die ins Unerträgliche gestiegene und weiter steigende Verschmutzung und Zerstörung unserer Umwelt läßt sich nur hintanhalten und erst recht nach Kräften wieder gutmachen durch immer mehr und immer kostspieligere Maßnahmen, die, um wirksam zu sein, zentralverwaltungsweise geplant und zum Teil mit obrigkeitlichem Zwang durchgesetzt werden müssen, und die als sogenannte öffentliche Güter nicht über den Markt vertrieben und daher auch nicht marktwirtschaftlich erstellt, d.h. finanziert werden können. Das führt unvermeidlich dazu, daß der Anteil der öffentlichen Wirtschaft zunimmt und der Anteil der privaten Wirtschaft schrumpft.“ (Nell-Breuning 1986, 120, vgl. in der Auflage von 1974, 81)

Die „Grenzen des Wachstums“ wurden, wie man sieht, von Nell-Breuning viel ernster genommen als von den meisten damaligen Ökonomen, die gegen die Forderungen des Club-of-Rome-Berichts, vereinfacht gesagt, mehr oder weniger blind auf technische Fortschritte und den Marktmechanismus vertrauten. Was hat ihn dazu befähigt?

#### 4. Im Hintergrund: „Wirtschaft als Sozialprozess“

Zu vermuten ist, dass diese größere Offenheit Nell-Breunings für die Thesen des Club of Rome und insgesamt für die ökologische Problematik damit zusammenhängen, dass er die „Wirtschaft“ nicht in erster Linie als ein gesellschaftliches Subsystem begriff, das durch Marktprozesse und den Preismechanismus relativ autonom von politischen und anderen Einflüssen und zugleich anonym funktionierte und auch hätte funktionieren sollen, sondern der Wirtschaft ganz eindeutig ein Ziel zuwies, um dessen Realisierung sie allein existiert und sich deshalb auch auf dieses Ziel hin ausrichten lassen muss, wobei die menschliche Gesellschaft und näherhin der demokratische Staat für diese Ausrichtung zuständig sind. So definiert er „Wirtschaft“ als ein „Mittelsystem zur Selbstverwirklichung des Menschen“ (Nell-Breuning 1985, 153):

„Wirtschaft ist das menschliche Tun, bei dem der mit Vernunft und Selbstbestimmung begabte Mensch sich der vernunftlosen Schöpfung, der in ihr liegenden Möglichkeiten und in ihr waltenden Gesetze als Mittelsystem bedient, um sich selbst als Geist-Leib-Wesen zu verwirklichen.“ (ebd., 154)

Explizit wendet sich Nell-Breuning gegen eine Definition der Wirtschaft allein über das „ökonomische Rationalitätsprinzip“ (ebd., 158–173). Er versteht Wirtschaft als eine auf das Wohl aller hin auszurichtende Interaktion von Menschen als wesentlich soziale Wesen, die bei allen eigeninteressierten Geschäften immer auch Rücksicht auf Bedürfnisse und Ansprüche anderer (ebd., 173–175) zu nehmen haben. Wirtschaft ist deshalb auch mehr als nur Tauschverkehr und Geldwirtschaft auf einem Markt, sie umfasst auch Eigenarbeit, unbezahlte Sorge-Arbeit und vieles mehr, was nicht über Märkte koordiniert wird. Dort, wo Märkte eine Rolle spielen, darf und soll eine gewisse Eigengesetzlichkeit dieses Mittels innerhalb des „Wirtschaftssystems“ sehr wohl in Rechnung gestellt werden, muss aber zugleich dem höheren Ziel der Wirtschaft insgesamt untergeordnet werden. Gewinnmaximierung alleine oder Wachstum an sich können deshalb gar keine Ziele der Wirtschaft sein. Dies stimmt natürlich mit der diesbezüglichen Grundaussage der Enzyklika *Quadragesimo anno* überein, an deren Abfassung Nell-Breuning ja bekanntlich intensiv beteiligt war:

„So wenig die Einheit der menschlichen Gesellschaft gründen kann auf der Gegensätzlichkeit der Klassen, ebensowenig kann die rechte Ordnung der Wirtschaft dem freien Wettbewerb anheimgegeben werden. Das ist der Grundirrtum der individualistischen Wirtschaftswis-

senschaft, [...]. Die Wettbewerbsfreiheit – obwohl innerhalb der gehörigen Grenzen berechtigt und von zweifellosem Nutzen – kann aber unmöglich regulatives Prinzip der Wirtschaft sein.“ (QA 88)

Die Wachstumskritik des Club of Rome konnte ihn deshalb nicht in der Weise herausfordern, wie das offenbar bei vielen Kollege\*innen aus den Wirtschaftswissenschaften der Fall war.

Verbunden mit diesem nüchternen Blick auf die Grenzen der Regulierbarkeit durch Märkte ist eine hohe Sensibilität für die Bedeutung öffentlicher Güter und anderer Bereiche, in denen der Markt nicht das beste Mittel ist, sowie die Einbettung der Wirtschaft in soziale, kulturelle und eben auch ökologische Bedingungen einschließlich der Berücksichtigung von Machtverhältnissen (z. B. „Dependenz“). Auf diese Weise kommen auch Gerechtigkeitsfragen von vornherein in den Blick. Es war eben nicht der Wettbewerb, sondern die „Gemeinwohlgerechtigkeit“, die ihm als regulatives Prinzip der Wirtschaftsgesellschaft galt.

Jonas Hagedorn hat in hervorragender Weise den sozialphilosophischen Hintergrund des Denkens von Oswald von Nell-Breuning herausgearbeitet (Hagedorn 2018, 205–215), das wiederum eng mit der Entwicklung des Sozialkatholizismus in Deutschland verbunden war.

„Man wußte sich auf einem postliberalen Reflexionsniveau, das den Komplexitätsanforderungen moderner Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme entsprechend jede fiktive Entsolidarisierung entschieden zurückwies. Den Menschen gibt es nur als solidarisches, d.h. gemeinverstricktes Wesen, und seine Wirtschaftsleistung ist nur als Ergebnis von kooperativ-solidarischen Prozessen in korporativ-subsidiärer Einbindung zu verstehen – das war die verbreitete Ansicht im deutschen Katholizismus.“ (ebd., 209, Anm. 23)

Wichtig ist dabei zu sehen, dass der Mensch als „gemeinverstricktes Wesen“ dann nicht nur auf den Staat sozusagen als der obersten Ebene der Gemeinschaftsbildung verwiesen war, sondern eine sogenannte „intermediäre Sphäre zwischen Individuum und Staat“ eine entscheidende Bedeutung hatte:

„Die Gesellschaft konstituierte sich nicht unmittelbar aus Einzelmenschen, sondern bestand in ihrem Ursprung aus einer Vielzahl von intermediären Sozialgebilden, denen der Solidarismus einen außerordentlichen Wert beimaß und auf die er sein subsidiaritätsbasiertes freiheitlich-korporatistisches Verständnis gründete.“ (ebd., 211)

Auch die Zielbestimmung des Wirtschaftens über Gewinn und Wachstum hinaus waren ein „gängiges Begründungsmuster in Sozialkatholizismus und Zentrumspartei“:

„Ziel und Ordnungsprinzip wirtschaftlichen Handelns war die Unterhaltsfürsorge für alle Wirtschaftsgenossen, d.i. die Spezifizierung des Gemeinwohls für den wirtschaftlichen Bereich. Instrumentelle Rationalprinzipien wie die Geldrechenhaftigkeit waren diesem Ordnungsprinzip oder dem regulativen Prinzip der Gemeinwohlgerechtigkeit (*iustitia socialis*) untergeordnet.“ (ebd., 214–215)

Diese Unterordnung bedeutete aber keineswegs, dass Nell-Breuning eine Marktwirtschaft oder sogar den Kapitalismus grundsätzlich verworfen hätte: „Solange keine funktionsfähige Alternative in Aussicht stände, war es seiner Ansicht nach fahrlässig und unsittlich, die kapitalistische Wirtschaftsorganisation umzustürzen“ (ebd., 466). Daraus erklären sich auch Buchtitel wie „Den Kapitalismus umbiegen“ (Nell-Breuning 1990). Die aktuelle Wiederentdeckung einer „Zivilökonomie“ im Kontext der nötigen sozial-ökologischen Transformation (Zamagni 2017) könnte hieran eigentlich sehr gut anschließen.

### 5. Vergleich mit *Laudato si'*<sup>3</sup>

Entsprechend seiner lateinamerikanischen Herkunft und seiner unübersehbaren Prägung durch die Theologie der Befreiung (Kruip 2014) verknüpft Franziskus das Thema des Kampfes gegen die Erderwärmung direkt mit Fragen nationaler und internationaler sozialer Gerechtigkeit. Die „enge Beziehung zwischen den Armen und der Anfälligkeit des Planeten“ betont er schon zu Beginn (LS 15). Sowohl in der Ursachenanalyse als auch in der Zielperspektive gehören für ihn die ökologische und die soziale Frage zusammen. Denn die „gleiche Logik, die es erschwert, drastische Entscheidungen zur Umkehrung der Tendenz zur Erderwärmung zu treffen, unterbindet auch die Verwirklichung des Ziels, die Armut auszurotten.“ (LS 175) So gibt es für ihn „nicht zwei Krisen nebeneinander, eine der Umwelt und eine der Gesellschaft, sondern eine einzige und komplexe sozio-ökologische Krise.“ (LS 139) Deshalb fordert Papst Franziskus, „dass

---

3 Zu *Laudato si'* habe ich mich bereits an mehreren Stellen geäußert (siehe z.B. Kruip 2015; Kruip 2017a und Kruip 2018) und führe hier diese Gedanken in Bezug auf einen Vergleich mit Nell-Breuning noch einmal in geraffter Form zusammen.

ein wirklich ökologischer Ansatz sich immer in einen sozialen Ansatz verwandelt, der die Gerechtigkeit in die Umweltdiskussionen aufnehmen muss, um die Klage der Armen ebenso zu hören wie die Klage der Erde.“ (LS 49) Ja, er kann sogar den Planeten zu den Armen selbst rechnen, mit einer Formulierung, die hierzulande durchaus Befremden hervorgerufen hat: „Darum befindet sich unter den am meisten verwahrlosten und misshandelten Armen diese unsere unterdrückte und verwüstete Erde, die ‚seufzt und in Geburtswehen liegt‘ (Röm 8, 22).“ (LS 2)

Papst Franziskus ist sich also wie damals schon Nell-Breuning der Verflechtung des Umweltthemas mit Fragen globaler Gerechtigkeit bewusst. Während der Klimawandel die ärmeren Länder weit stärker schädigen wird als die reichen (LS 25), sind die Probleme vor allem „durch den enormen Konsum einiger reicher Länder“ (LS 51) verursacht worden, „welche auf Kosten einer enormen Emission von Treibhausgas von einem hohen Grad an Industrialisierung profitiert haben“ (LS 170). Er spricht deshalb von einer „wirkliche[n], ökologische[n] Schuld“ – besonders zwischen dem Norden und dem Süden – im Zusammenhang [...] mit dem im Laufe der Geschichte von einigen Ländern praktizierten unproportionierten Verbrauch der natürlichen Ressourcen.“ (LS 51) Deshalb fordert der Papst, dass die reicheren Länder mehr tun müssen (LS 169), dass sie „zur Lösung dieser Schuld beitragen, indem sie den Konsum nicht erneuerbarer Energie in bedeutendem Maß einschränken und Hilfsmittel in die am meisten bedürftigen Länder bringen.“ (LS 52) Angesichts der Belastungsgrenzen des Planeten ist klar, „dass es unmöglich ist, das gegenwärtige Konsumniveau der am meisten entwickelten Länder und der reichsten Gesellschaftsschichten aufrechtzuerhalten.“ (LS 27) Das in den reicheren Ländern praktizierte „Ausmaß an Verschwendung“ kann „unmöglich verallgemeinert werden“, „ohne den Planeten zu zerstören.“ (LS 90, vgl. 50, 95) „Der Rhythmus des Konsums, der Verschwendung und der Veränderung der Umwelt hat die Kapazität des Planeten derart überschritten, dass der gegenwärtige Lebensstil, da er unhaltbar ist, nur in Katastrophen enden kann, wie es bereits periodisch in verschiedenen Regionen geschieht.“ (LS 161)

Selbstverständlich kritisiert Papst Franziskus deshalb die „Idee eines unendlichen und grenzenlosen Wachstums, das die Ökonomen, Finanzexperten und Technologen so sehr begeisterte“, denn dieses „Wachstum setzt [...] die Lüge bezüglich der unbegrenzten Verfügbarkeit der Güter des Planeten voraus, die dazu führt, ihn bis zur Grenze und darüber hinaus ‚auszupressen‘.“ (LS 106) Er glaubt nicht, dass „die Probleme des Hungers und das Elend in der Welt sich einfach mit dem Wachstum des Marktes

lösen werden.“ (LS 109) Sein differenziertester Kommentar zum Thema „Grenzen des Wachstums“ findet sich in LS 193:

„Wenn in einigen Fällen die nachhaltige Entwicklung neue Formen des Wachstums mit sich bringen wird, muss man immerhin in anderen Fällen angesichts des unersättlichen und unverantwortlichen Wachstums, das jahrzehntelang stattgefunden hat, auch daran denken, die Gangart ein wenig zu verlangsamen, indem man einige vernünftige Grenzen setzt und sogar umkehrt, bevor es zu spät ist. Wir wissen, dass das Verhalten derer, die mehr und mehr konsumieren und zerstören, während andere noch nicht entsprechend ihrer Menschenwürde leben können, unvertretbar ist. Darum ist die Stunde gekommen, in einigen Teilen der Welt eine gewisse Schrumpfung zu akzeptieren und Hilfen zu geben, damit in anderen Teilen ein gesunder Aufschwung stattfinden kann.“

Eine solche Aussage ist freilich nur dann richtig, wenn hier mit Wachstum ein Wachstum des Umweltverbrauchs gemeint ist, das, sofern entsprechende Entkoppelungen gelingen, von denen der Papst jedoch kaum spricht, nicht mit dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts identisch sein muss.

Bei der Suche nach den Ursachen sowohl der Umweltzerstörung als auch der sozialen Ungerechtigkeiten verlangt der Papst „eine Analyse der Funktionsweise der Gesellschaft, ihrer Wirtschaft, ihrer Verhaltensmuster und ihres Wirklichkeitsverständnisses.“ (LS 139) Wie Nell-Breuning sieht er in einer Priorisierung des Prinzips der Gewinnmaximierung eine „Verzerrung des Wirtschaftsbegriffs.“ (LS 195) Einer der zentralen, die Probleme verursachenden Mechanismen ist für ihn der freie Markt, oder genauer „eine magische Auffassung des Marktes [...], die zu der Vorstellung neigt, dass sich die Probleme allein mit dem Anstieg der Gewinne der Betriebe oder der Einzelpersonen lösen.“ (LS 190) Das größte Problem sieht der Papst hier wie in *Evangelium gaudium* in der Vergötterung des Marktes (LS 56). „Der Markt von sich aus gewährleistet aber nicht die ganzheitliche Entwicklung des Menschen und die soziale Inklusion.“ (LS 109) So fragt er rhetorisch: „Ist es realistisch zu hoffen, dass derjenige, der auf den Maximalgewinn fixiert ist, sich mit dem Gedanken an die Umweltauswirkungen aufhält, die er den kommenden Generationen hinterlässt? Innerhalb des Schemas der Rendite ist kein Platz für Gedanken an die Rhythmen der Natur, an ihre Zeiten des Verfalls und der Regenerierung und an die Kompliziertheit der Ökosysteme, die durch das menschliche Eingreifen gravierend verändert werden können.“ (LS 190) Wie eine Regulierung des Marktes aussehen könnte, darüber macht sich der Papst hier keine Gedanken. Wirtschaft als „Sozialprozess“ charakterisiert aber durchaus

auch die Position von Papst Franziskus, wobei aus meiner Sicht seine wirtschaftsethische Position, besonders zur „Sozialen und Ökologischen Marktwirtschaft“ nicht so eindeutig ausfällt, wie man sich das wünschen würde (Kruip 2017a).

Wie Nell-Breuning ist Franziskus durchaus auch sensibel für Machtprobleme in der Wirtschaft und in der Regulierung wirtschaftlicher Prozesse. Er sieht als treibende Kraft hinter der Rechtfertigung eines solchen, nicht gemeinwohlorientiert funktionierenden Marktes „die mit dem Finanzwesen verbundene Macht“ (LS 57). In ihr identifiziert er eine wesentliche Ursache dafür, dass die Politik nicht ausreichend regulierend in die Wirtschaft eingreift (LS 20, 34, 56, 109, 194 203), „weil die Dimension von Wirtschaft und Finanzen, die transnationalen Charakter besitzt, tendenziell die Vorherrschaft über die Politik gewinnt.“ (LS 175) Er ist davon überzeugt, „dass heute einige Wirtschaftszweige mehr Macht ausüben, als die Staaten selbst.“ (LS 196) Sichtbar wird diese „Unterwerfung der Politik unter die Technologie und das Finanzwesen“ unter anderem „in der Erfolglosigkeit der Weltgipfel über Umweltfragen.“ (LS 54) In LS 189 klagt er sogar „eine absolute Herrschaft der Finanzen, die keine Zukunft besitzt“ (LS 189) an. Jedoch hält er es grundsätzlich für möglich, „denen Grenzen zu setzen, die größere Ressourcen und finanzielle Macht besitzen.“ (LS 129)

In all den genannten Punkten zeigt sich eine erstaunliche Nähe der Gedanken von Papst Franziskus zu Oswald von Nell-Breuning, man denke nur an die heftigen Kritiken am internationalen Finanzkapitals, „das sich überall da zu Hause fühlt, wo sich ein Beutefeld auftut“, in der von Nell-Breuning mit verfassten Enzyklika *Quadragesimo anno* (QA 109). Zwei Kritiken jedoch würde Nell-Breuning wohl an *Laudato si'* anbringen. Um der geforderten Kohlenstoff-Gerechtigkeit zu entsprechen, wird insbesondere von Ökonomen vorgeschlagen, CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate auch auf globaler Ebene auszugeben, und zwar für alle Menschen in gleicher Höhe und so bemessen, dass die sich daraus ergebende Gesamtmenge der Emissionen für den Planeten nachhaltig verkraftbar wäre (Edenhofer/ Flachsland 2015, 585–586). Wer weniger braucht, kann die nicht verwendeten Zertifikate verkaufen. Wer mehr ausstoßen möchte, muss Zertifikate zukaufen. Dadurch entstünde ein Weltmarkt-Preis für CO<sub>2</sub>-Emissionen und damit ein ökonomischer Anreiz zu deren Reduktion. Gleichzeitig würden ärmere Länder durch den Verkauf von Zertifikaten Geld einnehmen für die nötigen Zukunftsinvestitionen, die sie zur Armutsbekämpfung und für einen auch ökologisch nachhaltigen Entwicklungsweg tätigen müssen. Dieses „Mittel“ zu einer sowohl umweltverträglicheren wie zugleich sozial gerechteren Steuerung der Wirtschaft würde Nell-Breuning wahrschein-

lich befürworten. Leider lehnt der Papst den Einsatz eines solchen Instruments pauschal und ohne überzeugende Begründung ab (LS 171).

Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich auf das Thema Bevölkerungswachstum, dessen Grenzen Nell-Breuning sehr klar erkannt hatte. Mit Berufung auf eine sehr problematische Formulierung aus dem Kompendium der Katholischen Soziallehre<sup>4</sup> behauptet jedoch Papst Franziskus, „dass eine wachsende Bevölkerung mit einer umfassenden und solidarischen Entwicklung voll und ganz zu vereinbaren ist“ (LS 50). Selbstverständlich ist es richtig, dass die ärmeren Bewohner des Planeten sehr viel weniger zur Erderwärmung beitragen als die Reicheren, weshalb auch nicht den ärmeren Ländern, wo die Bevölkerung besonders stark wächst, die Schuld für den Klimawandel in die Schuhe geschoben werden darf. Trotzdem wird die Verhinderung der Erderwärmung oder die Minderung ihrer Folgen umso schwieriger, je stärker die Weltbevölkerung wächst. Deshalb ist es dringlich erforderlich, dass die römisch-katholische Kirche – aus Gerechtigkeitsgründen! – ihre bisherige Position zum Bevölkerungswachstum und damit natürlich auch zur Beurteilung künstlicher Empfängnisverhütung überdenkt.

### *Literaturverzeichnis*

- Auer, Alfons (1984): Umweltethik. Ein theologischer Beitrag zur ökologischen Diskussion, Düsseldorf.
- Bach, Stefan u.a. (2020): Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend. CO<sub>2</sub>-Preise stärker erhöhen und Klimaprämie einführen, in: DIW aktuell, Nr. 27 (20.02.2020), S. 1–8.
- Döpfner, Julius Kardinal (1974): Die Zukunft der Menschheit. Eröffnungsansprache zur Herbstvollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz, Salzburg, 23.-26.9.1974, Bonn.
- Dreier, Wilhelm/Kümmel, Reiner (Hrsg.) (1977): Zukunft durch kontrolliertes Wachstum. Naturwissenschaftliche Fakten – sozialwissenschaftliche Probleme – theologische Perspektiven; ein interdisziplinärer Dialog, Münster.
- Edenhofer, Ottmar/Flachsland, Christian (2015): Laudato si'. Die Sorge um die globalen Gemeinschaftsgüter, in: Stimmen der Zeit, Jg. 140, H. 9, S. 579–591.
- Edenhofer, Ottmar/Lotze-Campen, Hermann/Wallacher, Johannes/Reder, Michael (2010): Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklungen ermöglichen, München.

---

4 Päpstlicher Rat Justitia et Pax 2006, Nr. 483. Das Zitat dort ist selbst wiederum aus der Enzyklika Sollicitudo rei socialis 25.

- Gechert, Sebastian/Dullien, Sebastian (2021): Steigender CO<sub>2</sub>-Preis. Warum der Klimabonus ideal für den sozialen Ausgleich ist, in: *IMK-Kommentar*, H. 2, S. 1–4. Online verfügbar unter [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008027](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008027).
- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik. Dissertation, TU Darmstadt, 2016, Paderborn.
- Ivanova, Diana/Wood, Richard (2020): The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability, in: *Global Sustainability*, H. 3, S. 25.
- Jahoda, Marie (1973): Einige abschließende Bemerkungen zum sozialen Wandel, in: Cole, Hugh S. D. u.a. (Hrsg.): *Die Zukunft aus dem Computer? Eine Antwort auf „Die Grenzen des Wachstums“*, Neuwied u.a., S. 345–356.
- Kade, Gerhard (1973a): Vorwort zur deutschen Ausgabe, in: Cole, Hugh S. D. u.a. (Hrsg.): *Die Zukunft aus dem Computer? Eine Antwort auf „Die Grenzen des Wachstums“*, Neuwied u.a., S. VII-XXVII.
- Kade, Gerhard (1973b): Wirtschaftswachstum und Umweltschutz im Kapitalismus. Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Zusammenarbeit bei der Lösung der Umweltschutzprobleme, in: Nussbaum, Henrich von (Hrsg.): *Die Zukunft des Wachstums. Kritische Antworten zum „Bericht des Club of Rome“*, Düsseldorf, S. 121–140.
- Kruij, Gerhard (2014): „Die Befreiung und die Förderung der Armen“ (EG 187). Zum lateinamerikanischen Hintergrund von Papst Franziskus, Mönchengladbach (Kirche und Gesellschaft, 408).
- Kruij, Gerhard (2015): Buen vivir – Gut leben im Einklang mit Mutter Erde. Das kulturelle Erbe der Indigenen und die Suche nach einem anderen Fortschritt in *Laudato si'*, in: *AmonsInternational*, Jg. 9, H. 4, S. 11–18.
- Kruij, Gerhard (2017a): Befreiungstheologische Kritik am Kapitalismus und an der Sozialen Marktwirtschaft. Die Position von Papst Franziskus, in: Gabriel, Ingeborg/Kirschschräger, Peter G./Sturn, Richard (Hrsg.): *Eine Wirtschaft, die Leben fördert. Wirtschafts- und unternehmensethische Reflexionen im Anschluss an Papst Franziskus*, Ostfildern, S. 153–169.
- Kruij, Gerhard (2017b): *Darf man noch Fleisch essen?* Köln (Kirche und Gesellschaft, 440).
- Kruij, Gerhard (2018): *Laudato si'* als Gerechtigkeitszyklika. Sozialethische Perspektiven, in: *Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionswissenschaft*, Jg. 102, H. 1–2, S. 50–61.
- Kruij, Gerhard (2020): Verantwortung im 'Anthropozän', in: *Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik*, Jg. 96, H. 1, S. 25–40.
- Kupper, Patrick (2004): „Weltuntergangs-Vision aus dem Computer“. Zur Geschichte der Studie „Die Grenzen des Wachstums“ von 1972, in: Uekötter, Frank/Hohensee, Jens (Hrsg.): *Wird Cassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökoalarme*, Wiesbaden (HMRG – Historische Mitteilungen im Auftrage der Ranke-Gesellschaft, 57), S. 98–111.

- Maxeiner, Dirk (1998): Lexikon der Öko-Irrtümer. Überraschende Fakten zu Energie, Gentechnik, Gesundheit, Klima, Ozon, Wald und vielen anderen Umweltthemen, Frankfurt am Main.
- Meadows, Dennis/Forrester, Jay Wright (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart.
- Nell-Breuning, Oswald von (1978): Zukunft durch kontrolliertes Wachstum. Besprechung, in: Stimmen der Zeit, 196, S. 64–67.
- Nell-Breuning, Oswald von (1985): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre. 2. Aufl., München (Geschichte und Staat, 273).
- Nell-Breuning, Oswald von (1986): Kapitalismus – kritisch betrachtet. Zur Auseinandersetzung um das bessere „System“, Nachdr. d. durchges. Neuaufl. Freiburg im Breisgau.
- Nell-Breuning, Oswald von (1987): Arbeitet der Mensch zu viel? 3. Aufl., Freiburg im Breisgau, Basel, Wien.
- Nell-Breuning, Oswald von (1990): Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft; ein Lesebuch, Düsseldorf.
- Nussbaum, Henrich von (1973): Einleitung, in: Nussbaum, Henrich von (Hrsg.): Die Zukunft des Wachstums. Kritische Antworten zum „Bericht des Club of Rome“, Düsseldorf, S. 9–12.
- Päpstlicher Rat *Justitia et Pax* (Hrsg.) (2006): Kompendium der Soziallehre der Kirche, Freiburg i. Br.
- Pavitt, K. L. R. (1973): Malthus und andere Ökonomen. Prognosen des Untergangs in neuem Licht, in: Cole, Hugh S. D. u.a. (Hrsg.): Die Zukunft aus dem Computer? Eine Antwort auf „Die Grenzen des Wachstums“, Neuwied u.a., S. 215–254.
- Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2018): Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialetische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien, Bonn.
- Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2021): Wie sozial-ökologische Transformation gelingen kann. Eine interdisziplinäre Studie zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von *Laudato si'*, Bonn.
- Schneidewind, Uwe (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels, Frankfurt am Main.
- Skidelsky, Robert/Skidelsky, Edward (2012): Wie viel ist genug? Vom Wachstumswahn zu einer Ökonomie des guten Lebens, München.
- Tuchfeldt, Egon (1973): Die Grenzen des Wachstums. Zwischenbilanz einer Diskussion, in: Wirtschaftspolitische Chronik [heute Zeitschrift für Wirtschaftspolitik], Jg. 22, H. 2, S. 29–43.
- Uekötter, Frank/Hohensee, Jens (Hrsg.) (2004): Wird Cassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökoalarme, Wiesbaden (HMRG – Historische Mitteilungen im Auftrage der Ranke-Gesellschaft, 57).

- Willgeroth, Hans (1975): Die Krankheit unserer Wirtschaft. Nicht nur Kreislaufschwäche – eine Ordnungskrise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.08.1975, S. 9.
- Zamagni, Stefano (2017): Civilizing the Economy for an Integral Ecology, in: Gabriel, Ingeborg / Kirschschräger, Peter G./Sturn, Richard (Hrsg.): Eine Wirtschaft, die Leben fördert. Wirtschafts- und unternehmensethische Reflexionen im Anschluss an Papst Franziskus, Ostfildern, S. 131–152.



# Ökologisch-soziale Transformation in der Perspektive von Laudato si'

*Hannah Klinkenborg*

Es gibt nicht zwei Krisen nebeneinander, eine der Umwelt und eine der Gesellschaft, sondern eine einzige und komplexe sozial-ökologische Krise (Laudato si' 139).

## *1. Einleitung*

In seiner Umwelt- und Sozialzyklika *Laudato si'* beschreibt Papst Franziskus die Klimakrise als eine sozial-ökologische Krise, die die Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft erfordert. „Wir kommen [...] nicht umhin anzuerkennen, dass ein wirklich ökologischer Ansatz sich immer in einen sozialen Ansatz verwandelt, der die Gerechtigkeit in die Umweltdiskussion aufnehmen muss, um die Klagen der Armen ebenso zu hören wie die Klagen der Erde.“ (Laudato si' 49) Er nimmt damit Bezug auf Interdependenzen, die (wenn auch mit anderen thematischen Schwerpunkten) auch in Oswald von Nell-Breunings Werk von Bedeutung waren: die enge Verknüpfung des Wirtschaftssystems mit den sozialen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren. Sowohl aus Nell-Breunings Arbeiten als auch aus *Laudato si'* lässt sich dabei ein kritisches Verhältnis zum Kapitalismus herauslesen, sowie die Forderung, die negativen Auswirkungen einer solchen Wirtschaftsform kritisch zu durchleuchten. Dazu gehören auch die Machtasymmetrien, die in einem solchen Wirtschaftssystem bestehen. In *Laudato si'* wird hierbei eine globale Perspektive eingenommen, also die Verwobenheit des Wirtschaftssystems mit sozialen Beziehungen, die über die traditionellen sozialen Zusammenhänge einer nationalstaatlich formierten Gesellschaft hinausgehen. Interdependenzen, Macht- und Gerechtigkeitsaspekten müssen also noch weitergedacht werden als in den meisten Texten Nell-Breunings: Es geht um intra- und intergenerationale Gerechtigkeitsaspekte in einem globalen Kontext. Der folgende Beitrag ist demnach vor allem auf die Verbindungen von *Laudato si'* zur ökologisch-sozialen Transformation fokussiert.

Der Ansatz einer sozio-ökologischen Transformation verdeutlicht den Umstand, dass Armut und Ungleichheit auf der einen Seite sowie Klimawandel und Umweltprobleme auf der anderen Seite miteinander verwoben sind: Ungleichheit wird durch die zunehmende Umweltzerstörung verstärkt, die Verlierer des Klimawandels finden sich also oft nicht unter den Verursachern desselben. Mit der Kritik an einem „fehlgeleitete[n] Anthropozentrismus“ (u.a. Laudato si‘ 119) und an der „Lüge bezüglich der unbegrenzten Verfügbarkeit der Güter des Planeten“ (Laudato Si‘ 106) identifiziert Papst Franziskus die Wirtschaftsweise der freien Marktwirtschaft sowie die Konsumgewohnheiten und Lebensstile insbesondere im globalen Norden als Ursachen für die Klimakatastrophe (Laudato si‘ 51, 56, 123, 189 f.). Er fordert daher eine radikale Umkehr zu einem anderen Lebensstil (Laudato si‘ 208):

Es handelt sich um die gleiche Logik des »Einweggebrauchs«, der so viele Abfälle produziert, nur wegen des ungezügelten Wunsches, mehr zu konsumieren, als man tatsächlich braucht. Da können wir nicht meinen, dass die politischen Pläne oder die Kraft des Gesetzes ausreichen werden, um Verhaltensweisen zu vermeiden, die die Umwelt in Mitleidenschaft ziehen. (Laudato si‘ 123)

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Beitrag die ökologisch-soziale Transformation mit Blick darauf durchleuchtet werden, wie Konsum im Sinne einer solchen Transformation gestaltet werden kann. Hierzu werden zunächst Ansätze vorgestellt, die ein anderes (1) Wirtschaften und (2) Konsumieren fordern, als es gegenwärtig noch in Wohlstandsgesellschaften gelebt wird. Des Weiteren wird darauf eingegangen werden, (3) welche Rolle Religionen und Kirchen in dem Transformationsprozess einnehmen können. Der Beitrag schließt (4) mit einem Fazit.

## 2. *Anders Wirtschaften, anders Konsumieren: planetare Grenzen und das gute Leben*

Man hat die Lektionen der weltweiten Finanzkrise nicht gelernt, und nur sehr langsam lernt man die Lektionen der Umweltschädigung. In manchen Kreisen meint man, dass die jetzige Wirtschaft und die Technologie alle Umweltprobleme lösen werden, ebenso wie man in nicht akademischer Ausdrucksweise behauptet, dass die Probleme des Hungers und das Elend in der Welt sich einfach mit dem Wachstum des Marktes lösen werden. (...) Der Markt von sich aus gewährleistet aber nicht die ganzheitliche Entwicklung des Menschen und die sozia-

le Inklusion (vgl. Benedikt XVI, *Caritas in Veritate* 35). Unterdessen verzeichnen wir ‚eine Art verschwenderische und konsumorientierte Überentwicklung, die in unannehmbarem Kontrast zu anhaltenden Situationen entmenschlichenden Elends steht‘ (ebd., 22), und es werden nicht schnell genug wirtschaftliche Einrichtungen und soziale Programme erarbeitet, die den Ärmsten einen regulären Zugang zu den Grundressourcen ermöglichen. Man wird nie genug darauf hinweisen können, welches die tiefsten Wurzeln des gegenwärtigen Ungleichgewichts sind, die mit der Ausrichtung, den Zielen, dem Sinn und dem sozialen Kontext des technologischen und wirtschaftlichen Wachstums zu tun haben.“ (*Laudato si'* 109)

Papst Franziskus kritisiert in *Laudato si'* die Wirtschaftsweise der freien Marktwirtschaft, die geprägt sei durch das beständige und unendliche Streben nach wirtschaftlichem Wachstum, höherer Produktion (*Laudato si'* 189) und unreflektiertem technischem Fortschritt (*Laudato si'* 105). Aus der Enzyklika lässt sich demnach eine Wachstumskritik und die Forderung zur Abkehr von kapitalistischen Praktiken ablesen (Lederer 2019). Die geäußerte Hinterfragung des Wachstumsparadigmas schließt dabei an Debatten des Post- oder anderen Wachstums, *Degrowth* und Suffizienz an (Puggioni 2017). Diesen Ansätzen ist gemein, dass sie das wachstumsorientierte Denken für die Klimakatastrophe verantwortlich machen und ein „Weniger“ an Produktion und Konsum angesichts der planetaren Grenzen fordern.

Seit der *Club of Rome*-Veröffentlichung „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972) vor knapp 50 Jahren sind solche Erwägungen bereits Bestandteil von ökologisch-ökonomischen Debatten. Dennoch zeigt unter anderem der Sachstandsbericht des Weltklimarates Grenzen der bisherig ergriffenen politischen Maßnahmen, Ansätze und Strategien auf. Dies liegt unter anderem an dem Festhalten an der Vorstellung, dass allein durch Effizienzsteigerungen (also technisch orientierte Lösungsstrategien, durch die der Konsum nicht eingeschränkt wird) die Umweltkrise in den Griff zu bekommen sei. Allerdings lassen sich die Umweltschäden allein durch innovative Technik nicht in dem Ausmaß minimieren, in dem es notwendig wäre, um den Klimawandel aufzuhalten. Einerseits bleibt der Konsum im globalen Norden zu hoch, während sich das Konsumniveau im globalen Süden diesem voraussichtlich mehr und mehr anpasst. Andererseits führen auch *Rebound*-Effekte dazu, dass Effizienzgewinne durch einen eintretenden Mehrverbrauch aufgehoben werden (Holzinger 2020). Nachhaltigere Produktionsformen zu fördern, ist dabei nicht verkehrt. Dennoch geht wirtschaftliches Wachstum mit einem gesteigerten Verbrauch von

Ressourcen einher, sodass technische Lösungen allein nicht die Umweltzerstörung beenden können.

Hinderlich für einen wirklichen Wandel in der Klimabilanz ist unter anderem das Festhalten an einem Hierarchiemodell, das die Wirtschaft und Kennzahlen des Wirtschaftswachstums wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) an die Spitze der Erwägungen stellt. Dem entgegen stehen Ansätze zum Umdenken, zum Beispiel in dem *Donut*-Ökonomie Modell von Kate Raworth (2018), das auf das Ziel ausgerichtet ist, soziale Bedürfnisse zu erfüllen sowie gleichzeitig die planetaren Grenzen nicht zu überschreiten. Wirtschaftswachstum kann nach diesem Modell ein Mittel zum Zweck sein, menschliche Bedürfnisse zu decken sowie die Umwelt zu schützen. Allerdings ist Wachstum kein reiner Selbstzweck mehr. Das Ziel besteht stattdessen in der Gewährleistung, dass menschliche Grundbedürfnisse (bei Raworth die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen) gedeckt sind und dass bei der Erfüllung dessen die ökologischen Belastungsgrenzen der Erde nicht überschritten werden. Diese Ausrichtung des Wirtschaftens soll an den Anfang gestellt werden, um die Stabilität des Ökosystems zu bewahren. Daraus ergibt sich die Frage, welcher Wirtschaft es bedarf, um sich in dem „sicheren und gerechten Raum“, der sich zwischen den Grenzen aufspannt, zu bewegen.

Während Raworth die *Sustainable Development Goals (SDGs)* als Ausgangspunkt ihres Ökonomiemodells stellt, arbeiten andere Modelle mit anderen Konzepten zur Bestimmung von Grundstandards, die in einem „fairen“ Wirtschaftssystem erfüllt sein müssten. Das Modell der Konsumkorridore, auf welches im Folgenden noch genauer eingegangen werden soll, definiert etwa die Chance auf ein „gutes Leben“ als die Basislinie von Konsum, die nicht unterschritten werden sollte. Gemeint ist damit ein Maß an Lebensqualität, das über das reine Überleben hinaus geht. Demnach gibt es bestimmte menschliche Grundbedürfnisse, die sich angelehnt an das Naturrecht und anthropologische Ansätze relativ objektiv und relativ universell bestimmen lassen. Gleichzeitig finden kulturelle, politische sowie sozio-ökonomische Unterschiede Ausdruck in den individuellen bzw. gruppenspezifischen Ansätzen der Bedürfnisbefriedigung. (Defila/Di Giulio 2020)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die beschriebenen Ansätze sowie die Forderungen aus *Laudato si'* verdeutlichen, dass es zur Grundlegung einer ökologisch-sozialen Transformation neuer Leitbilder und eines Wertewandels bedarf. Dazu gehört unter anderem die Transformation von Wachstum: Ein „Weiter so“ steigender Produktion und wachsenden Konsums als Leitbild einer gesunden globalen Wirtschaft ist – wie man an den Auswirkungen des menschengemachten Klimawandels sieht – einfach

nicht möglich. Vielmehr muss es zukünftig darum gehen, auch soziale und ökologische Faktoren in das Wachstums-Leitbild miteinzubeziehen. Als eine mögliche Ausgestaltung wird im Folgendem das Konzept der Konsumkorridore vorgestellt und diskutiert. Die stärkere Fokussierung auf den Konsum soll dabei nicht bedeuten, dass die Produktionsverhältnisse keinen wichtigen Aufgabenbereich in der ökologisch-sozialen Transformation darstellen. Vielmehr geht es darum, einen ersten praktisch umsetzbaren Ansatzpunkt für das Feld des Konsums darzustellen, da es besonders der Überkonsum der globalen Konsumentenklasse ist, der die Ausbeutung globaler Ressourcen vorantreibt.

### *3. Konsumkorridore*

Das Konzept der Konsumkorridore nimmt seinen Ausgangspunkt in den planetaren Grenzen, um auf globaler und generationenübergreifender Ebene ökologische Kompatibilität und soziale Gerechtigkeit zu verbinden (Fuchs et al. 2021a). Konsumkorridore orientieren sich an der Prämisse, dass ein Leben ohne Konsum nicht möglich ist, dieser aber an den grundlegenden Bedürfnissen und planetaren Grenzen orientiert werden muss. Es fußt auf der Überzeugung, dass Konsum durch Freiheit, aber auch Begrenzung, durch Rechte, aber auch Verantwortung bestimmt werden sollte. Hier sticht besonders der Aspekt der Verantwortungsübernahme hervor: Ein gutes Leben ist nicht allein auf das einzelne Leben eines Individuums ausgerichtet, sondern verweist auf die Implikationen des individuellen Handelns für die Umwelt und für alle anderen heute oder in Zukunft lebenden Menschen. Konsumkorridore werden dabei als Mittel gesehen, um die Zielperspektive eines guten Lebens für alle zu ermöglichen und gleichzeitig Gerechtigkeitsaspekte sowie planetare Grenzen zu beachten. Das bedeutet konkret: Erfüllung grundlegender Bedürfnisse der Menschen, ohne, dass mehr verbraucht wird, als die Erde uns zur Verfügung stellt. Der Ansatz der Konsumkorridore zielt also nicht auf Wachstum oder die Erfüllung jeglichen Konsumwunsches. Vielmehr soll jedem Menschen heute und in Zukunft ermöglicht werden, seine oder ihre Bedürfnisse zu erfüllen.

Das Konzept des Bedürfnisses erfordert hier eine genauere Einordnung: Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass ein gutes Leben die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse der Menschen erfordert. Hierunter fällt etwa die ausreichende Versorgung mit Nahrung, um das körperliche Überleben zu sichern. Ein Leben ohne Konsum ist nicht möglich. Vielmehr ist der Zugang zu ausreichend ökologischen und sozialen Ressourcen sogar

lebensnotwendig. Dieses Konsumminimum stellt im Modell der Konsumkorridore die Basislinie an notwendigem Konsum dar, die nicht unterschritten werden darf, um Individuen ein gutes Leben zu ermöglichen.



Abbildung 1 Konsumkorridore nach Fuchs et al. 2021a

Das Konsumminimum begrenzt den Konsumkorridor nach unten. Aber Konsumgewohnheiten sollten auf Grund der begrenzten planetaren Ressourcen auch hinsichtlich ihrer Kosten für andere und die Umwelt reflektiert werden, weshalb der Konsumkorridor nach oben durch ein Konsummaximum begrenzt ist. Dieses dient als Grenze für den Ressourcenkonsum, die gewährleistet, dass auch andere Menschen der heutigen Generation wie auch künftiger Generationen ein gutes Leben innerhalb des Konsumkorridors führen können.

Zwischen dem Konsumminimum und -maximum spannt sich somit ein nachhaltiger Konsumkorridor auf; dies ist in der Grafik als weißer Bereich dargestellt. Das ist der Bereich, in dem Individuen Konsumententscheidungen frei und nachhaltig treffen können, gemäß ihrer Vorstellung des guten Lebens – gleichzeitig aber auch mit Verantwortung gegenüber der Umwelt sowie gegenüber den Chancen anderer heute und in Zukunft lebender Menschen darauf, ein gutes Leben führen zu können (Blättel-Mink et al. 2013, Di Giulio/Fuchs 2014). Der Aufspannung eines solchen Konsumkorridors liegt die Aufgabe zugrunde, festzulegen, wie viel eines Gutes oder einer Dienstleistung genug ist, um die menschlichen Bedürfnisse zu decken: Wie viel und welcher Zugang zu sozialen und ökologischen

Ressourcen muss gewährleistet sein, um Bedürfnisse aller zu erfüllen? Zur Bestimmung dessen bedarf es des gesellschaftlichen Dialogs über die Bedürfnisse und über legitime Wege diese zu befriedigen (sogenannte *Satisfiers*). Es geht bei dem Modell der Konsumkorridore also auch um gesellschaftliche Mitbestimmung, um Ausgleich und Konsens. Die Ausgestaltung der Korridore sowie deren Durchsetzung hängt demnach auch von funktionierenden demokratischen Systemen ab (Fuchs et al. 2021b).

Grundbedürfnisse sind nicht unumstritten, sondern das Ergebnis von Aushandlungsprozessen. Die beiden Schwellen eines legitimen Konsumminimums und -maximums sind nicht für alle Zeit festgeschrieben. Sie müssen je nach sozialer und ökologischer Entwicklung, neuen Einsichten, veränderten Wertesystemen etc. immer wieder neu justiert werden. Das Maximum kann dabei als Kalkulation auf Basis von Wissen über ökologische und gesellschaftliche Grenzen erfolgen. Das Konsumminimum resultiert aus menschlichen Bedürfnissen und gesellschaftlichen Übereinkünften hinsichtlich der möglichen *Satisfiers* (also den Mitteln zur Bedürfnisbefriedigung).

Das Modell der Konsumkorridore nimmt also eine wichtige Unterscheidung zwischen Bedürfnissen (oder *Needs*) und *Satisfiers* (Mitteln zur Bedürfnisdeckung) vor. Während die Grundbedürfnisse jedes Menschen relativ universell sind, variiert die Befriedigung der Grundbedürfnisse, also die Übersetzung von Bedürfnissen in *Satisfiers*, stärker kulturell und historisch spezifisch. Das Konzept der Konsumkorridore will dabei nicht die Bedürfnisse (die eben als relativ universell angesehen werden) hinterfragen, sondern vielmehr die Mittel zur Bedürfnisbefriedigung: Bedarf es eines SUVs um Bewegungsfreiheit in Städten zu ermöglichen? Oder bedarf es zur Erfüllung des leiblichen Wohls täglichen Fleischkonsums? Das gleiche lässt sich übersetzen aufs Wohnen. Studien befassen sich etwa mit der Frage, wie viele Quadratmeter als Rückzugsort pro Person notwendig sind (Cohen 2020, Lettenmeier 2018, Rao/Min 2018).

Konsumkorridore, aber auch andere Nachhaltigkeitskonzepte fordern zum Überdenken unserer aktuellen Vorstellungen von Bedürfnisdeckung auf. Starke Nähe weist das Modell der Konsumkorridore zum Suffizienz-Konzept auf, indem beide auf ein „Genug“ sowohl nach oben als auch nach unten fokussieren (Spengler 2017). Ein suffizienter Blickwinkel auf Konsum ist auch in dem Modell der Konsumkorridore unerlässlich, wenn die Grenzen nach oben und unten eingehalten werden sollen.

Aktuell konzeptualisiert die große Mehrheit der Nachhaltigkeitsforschung Nachhaltigkeit nach dem Modell Planetarer Grenzen (Rockström et al. 2009). Ausgangspunkt dieses Modells ist die Annahme der Begrenztheit von natürlichen Ressourcen und Schadstoffsenken. Neben dieser

wichtigen Begrenzung nach oben bedarf es aber zusätzlich auch einer Grenzziehung nach unten, als Festlegung bestimmter Standards der Deckung von Bedürfnissen, die nicht unterschritten werden dürfen, um Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Diese zusätzliche Perspektive des „Genug“ als Basis für Konsum bezieht gerade auch die Konsumperspektive des globalen Südens mit ein. Es müssen Bedingungen in einem globalen Wirtschaftssystem geschaffen werden, die den – für ein gutes Leben notwendigen – Konsum für alle Menschen auf der Welt und in Zukunft ermöglichen. Das schließt auch die Möglichkeit wirtschaftlicher Entwicklung in ärmeren Ländern mit ein.

Die in diesem Beitrag beschriebenen Ansätze mit den vorgeschlagenen Beschränkungen wirken zunächst vielleicht radikal oder wie das abstrakte Ergebnis rein theoretischer Überlegungen. Gleichzeitig erschwert die Angst vor Verlusten eine politische Diskussion über Einschränkungen, wie sie in den Suffizienz-Ansätzen gefordert werden. Allerdings zeigt sich, dass die Lebenszufriedenheit in den reichen Ländern, trotz Wirtschafts- und Konsumzuwächsen, nicht mehr steigt (Smil 2019). Eine Begrenzung von Konsum muss also nicht notwendigerweise mit schmerzlichen Verlusten einhergehen. So finden sich in der Realität auch bereits erste Umsetzungen solcher Begrenzungen. Zum Beispiel wird auch in Deutschland zum Schutz anderer Menschen der Alkoholkonsum am Steuer gesetzlich beschränkt, in Singapur etwa auch die Anzahl motorisierter Fahrzeuge (Fuchs et al. 2021a). Amsterdam will in Anknüpfung an die *Donut*-Ökonomie eine soziale Kreislaufwirtschaft für die Zeit nach der Covid-19 Pandemie errichten. Die aktuelle Pandemie bietet dabei nicht nur die Chance der Umsetzung eines anderen Wirtschaftens, sondern kann auch als Beispiel für eine aktive gesellschaftliche Diskussion über individuelle Freiheiten und über die Begrenzung von Freiheit zum Wohle aller Menschen einer Gesellschaft gesehen werden. Auch hier zeigt sich, dass Freiheit nicht unendlich, sondern immer in gesellschaftlichen Räumen gedacht werden muss.

Die Ausgestaltung des „guten Lebens“ in der ökologisch-sozialen Transformation vollzieht sich nach den hier skizzierten Konzepten durch Selbstbestimmung, (gerechte und inklusive) Teilhabe und Transparenz im Gestaltungsprozess. Verlustängsten kann daher in einem demokratischen Prozess begegnet werden. Es gibt nämlich Gestaltungsspielraum in der Art und Weise der Bedarfsdeckung, der demokratisch genutzt werden kann. Zum Teil wird bereits untersucht (z. B. Fuchs et al. 2021a), ob eine inklusive demokratische Ausgestaltung realistisch ist und wo sie in Teilen bereits umgesetzt wird (z. B. durch Bürgerbeteiligung und Initiativen wie *climate citizen assemblies*).

#### 4. Was Religion und Kirchen beitragen können

Zur Rückbindung an die Enzyklika *Laudato si'* soll abschließend noch darauf eingegangen werden, wie Religionen und Kirchen zur ökologisch-sozialen Transformation beitragen können. Die beschriebenen konsumbegrenzenden Ansätze korrespondieren mit der Konsumkritik in *Laudato si'*. Papst Franziskus zur Folge leben wir in einer „Welt des wütenden Konsums [...] in der das Leben in all seinen Formen schlecht behandelt wird“ (*Laudato si'* 230) und „[...] die Menschen schließlich in einem Strudel von unnötigen Anschaffungen und Ausgaben“ versinken (*Laudato si'* 203). Das Konzept der Konsumkorridore ist hier ein ganzheitlicher Lösungsansatz, wie er auch aus der Enzyklika gelesen werden kann, insofern diese Ökologie, Sozialverträglichkeit und Wirtschaft zusammendenkt.

Grundlegend für einen solchen Wandel ist auch eine normative Untermauerung. Aus Franziskus' Sicht kann eine „christliche Spiritualität“ zu einer „gesunden Beziehung zur Schöpfung“ beitragen sowie mit einem „prophetischen und kontemplativen Lebensstil“ zu einem anderen „Verständnis von Lebensqualität“ führen, das auch Ausdruck einer „universalen Geschwisterlichkeit“ wäre (*Laudato si'* 218, 222 228).

Die Enzyklika bildet dabei nur einen von vielen religiösen Beiträgen zur ökologisch-sozialen Transformation. Kirchen und Religionen haben auf verschiedenen Ebenen das Potenzial und die Chancen für eine solche Transformation einzustehen. Einerseits setzen sich religiöse Führer:innen und Vertreter:innen auf politischer Ebene für Nachhaltigkeit ein, andererseits sind auch lokale Initiativen vor Ort im Klimaschutz aktiv.<sup>1</sup> Die Nachhaltigkeitsdebatte betrifft dabei Grundfragen von Religionen, wie das gute Leben, die Gerechtigkeit und die Bewahrung der Schöpfung bzw. das Verhältnis zur Umwelt.

Die spezifische Bedeutung von Natur und Mitmenschlichkeit sowie die in vielen Religionen aufgetragene Verantwortung für beide, sind Aspekte, die von Religionen und Kirchen im Umweltdiskurs vorgebracht und mit tiefverwurzelten Werten untermauert werden (Klinkenborg/Fuchs 2021; Glaab 2017). In einer Analyse einer politischen Diskussionsveranstaltung zwischen Vertreter:innen aus Religionen, Wissenschaft und Politik, zeigte

---

1 Dabei kann selbstverständlich nicht allgemein von einem positiven Beitrag zum Klimaschutz von und durch Religionen und Kirchen ausgegangen werden. Beispiele wie etwa zum *Prosperity Gospel* zeigen auf, dass es auch innerhalb von Religionsgemeinschaften unterschiedliche Perspektiven auf den Klimawandel und das diesbezügliche Handeln gibt (u.a. Carr et al. 2012, McCammack 2007, Wilson und Steger 2013)

sich, dass Kirchen und Religionen diese normativen Ressourcen einsetzen, um Menschen (auch über ihre eigene Religion hinaus) zu mehr Klima/Umweltschutz zu motivieren (ebd.). In Interviews mit Vertreter:innen religiöser Organisationen wurde zudem deutlich, dass gerade der umweltpolitische Diskurs innerhalb der Religionen von Bedeutung ist<sup>2</sup>. Darüber hinaus können religiöse Organisationen auch ihre materiellen Ressourcen (Geld, Gebäude etc.) dafür einsetzen, zu einer ökologisch-sozialen Transformation beizutragen.

Modelle wie die Konsumkorridore erfordern wechselseitige Verpflichtungen. Es geht dabei nicht um eine altruistische Aufopferung im Konsumverzicht, sondern um reziproke Pflichten, um allen Menschen ein Minimumstandard zu ermöglichen. Damit zielen diese Modelle auf ein hohes Maß an Solidarität für ein Gemeinwesen, das vermutlich größer ist und weiter reicht als es vermutlich etwa noch von Nell-Breuning gedacht war. Es wird gefordert, sich mit seinem Konsum für Menschen verantwortlich zu zeigen, die in anderen Gesellschaften oder in der Zukunft leben. Aspekte aus Papst Franziskus' *Laudato si'* wie die „universale Solidarität“ (*Laudato si'* 14) – und mit ihr einer inter- und intragenerationellen Gerechtigkeit – unterstreichen diese Punkte aus katholischer Sicht. Religionen können somit eine wichtige Stütze sein, um jene globale Solidarität zu etablieren, deren es für eine ökologisch-soziale Transformation bedarf. Sie übernehmen damit auch in als säkular beschriebenen Gesellschaften, so könnte man im Anschluss Jürgen Habermas' normativen Arbeiten zum Post-Säkularismus (Habermas 2011) anführen, eine Aufgabe, die andere, nicht-religiöse Weltansichten ggf. nur schwer erfüllen können.

Die Verantwortung für Natur und andere Menschen lässt sich im christlichen Glauben insbesondere aus der Schöpfungsgeschichte im Buch Genesis plausibilisieren (*Laudato si'* 67) und mit Papst Franziskus in die Forderung nach einem Lebenswandel übersetzen. In der Forschung zu Religion und Nachhaltigkeit bleibt aber auch der damit noch nicht thematisierte strukturelle Systemwandel im Blick (Klinkenborg/Fuchs 2021). Verantwortung für eine ökologisch-soziale Transformation kann nicht „privatisiert“ werden, also in die Alleinverantwortung des Individuums gelegt werden, sondern muss als öffentliche Angelegenheit und strukturelle Frage verstanden werden (Grunwald 2010; Fuchs/Klinkenborg/Sieper 2020). Neben einem individuellen Lebenswandel muss demnach auch ein struktureller Wandel eintreten, der eine Lebensweise ermöglicht, die aktuelle Verwundbarkeiten von Bevölkerungsgruppen, Asymmetrien im

---

2 <https://www.uni-muenster.de/Religion-und-Politik/forschung/projekte/B3-31.shtml>

Ressourcenverbrauch, Einkommens- und Vermögensungleichheiten ebenso beachtet, wie auch die Chancen zukünftiger Generationen auf ein gutes Leben.

## 5. Fazit

Der Beitrag fokussierte die ökologisch-soziale Transformation mit Blick darauf an, wie Konsum im Sinne einer solchen Transformation gestaltet werden kann. Hierzu wurden Ansätze vorgestellt, die ein anderes Wirtschaften und Konsumieren fordern, als es im Moment noch in Wohlstandsgesellschaften gelebt wird. Des Weiteren wurde darauf eingegangen, welche Rolle Religionen und Kirchen in diesem Prozess einnehmen können.

Es wurde festgestellt, dass ein „Weiter so“ unseres Wirtschaftens und Konsumierens angesichts der sozialen Missstände und Umweltschäden, die hierdurch geschaffen werden, nicht möglich ist. Hingegen müssen auf Suffizienz abzielende Strategien stärker in den Fokus der Diskussion gelangen. Die im Beitrag dargestellten Konzepte der *Donut*-Ökonomie und der Konsumkorridore bieten für eine entsprechende Transformation erste Ansatzpunkte. Sie beziehen – als grundlegende Ausgangspunkte für ein nachhaltiges Wirtschaftssystem – planetare Grenzen, die das Wirtschaften und Konsumieren nach oben begrenzen, sowie menschliche Bedürfnisse als untere Begrenzung des Wirtschaftens und Konsumierens ein. Die Bedürfnisdeckung aller heute und in Zukunft lebenden Menschen wird bei den Konsumkorridoren als Zielperspektive definiert.

Papst Franziskus' Umwelt- und Sozialenzyklika *Laudato si'* schließt an vielen Punkten an die dargestellte Wirtschaftskritik an. In der Enzyklika werden soziale und umweltbezogene Missstände benannt, sowie Kritik am Wachstumsmodell und Überkonsum geäußert. Franziskus hat damit einen Beitrag mit hoher Reichweite geleistet, der die ökologisch-soziale Transformation mit einer religiös-tiefverwurzelte normativen Begründung für den Schutz der Erde sowie von Mitmenschen (auch außerhalb der eigenen Gesellschaft) verbindet. Die Enzyklika ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie Kirchen und Religionen motivierend einen Beitrag dazu leisten, die ökologisch-soziale Transformation voranzutreiben.

- Blätzel-Mink, Birgit/Brohmann, Bettina/Defila, Rico/Di Giulio, Antonietta/Fischer, Daniel/Fuchs, Doris/Gölz, Sebastian/Gölz, Sebastian/Homburg, Andreas/Kaufmann-Hayoz, Ruth/Matthies, Ellen/Michelsen, Gerd/Schäfer, Martina/Tews, Kerstin/Wassermann, Sandra/Zundel, Stefan (2013). Konsum-Botschaften. Was Forschende für die gesellschaftliche Gestaltung nachhaltigen Konsums empfehlen. Stuttgart: S. Hirzel Verlag.
- Carr, Wylie Allen/Patterson, Michael/Yung, Laurie/Spencer, Daniel (2012). The Faithful Skeptics. Evangelical religious beliefs and perceptions of climate change, in: *Journal for the Study of Religion, Nature and Culture* 6(3), S. 276–299.
- Cohen, M. (2020). New Conceptions of Sufficient Home Size in High-Income Countries: Are We Approaching a Sustainable Consumption Transition? *Housing Theory and Society*. doi.org/10.1080/14036096.2020.1722218.
- Defila, Rico/Di Giulio, Antonietta (2020). The „good life“ and Protected Needs, in: Kalfagianni, Agni/Fuchs, Doris/Hayden, Anders (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Global Sustainability Governance*, S. 100–114. London: Routledge.
- Di Giulio, Antonietta/Fuchs, Doris (2014). „Sustainable Consumption Corridors: Concept, Objections, and Responses“, in: *GAIA* 23/S1, S. 184–192.
- Fuchs, Doris/Klinkenborg, Hannah/Siepkner, Lena (2020). Nachhaltigkeit als Verantwortungsprinzip, in: *Diakonia*, 4/2020, S. 232–238.
- Fuchs, Doris/Sahakian, Marlyne/Gumbert, Tobias/Di Giulio, Antonietta/Maniates, Michael/Lorek, Sylvia/Graf, Antonia (2021a). *Consumption Corridors: Living Well within Sustainable Limits*. London: Routledge.
- Fuchs, Doris/Steinberger, Julia/Pirgmaier, Elke/Lamb, William/Brand-Correa, Lina/Cullen, Jonathan (2021b). A corridors and power-oriented perspective on energy service demand and needs satisfaction, in: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17:1, S. 162–172.
- Glaab, Katharina (2017). A Climate for Justice?, in: *Globalizations* 14(7), S. 1110–1124.
- Grunwald, Armin (2010). Wider die Privatisierung der Nachhaltigkeit. Warum ökologisch korrekter Konsum die Umwelt nicht retten kann, in: *GAIA* 19 (3/2010), S. 178–182.
- Habermas, Jürgen (2011): Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates? In: Jürgen Habermas und Joseph Ratzinger (Hrsg.): *Dialektik der Säkularisierung. Über Vernunft und Religion*. Mit einem Vorwort herausgegeben von Florian Schuller. 8. Aufl. Freiburg im Breisgau: Herder, S. 15–37.
- Holzinger, Hans (2020) Mehr Effizienz allein reicht nicht, in: Eisenriegler S. (Hrsg.) *Kreislaufwirtschaft in der EU*. Wiesbaden: Springer Gabler. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-27379-8\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-658-27379-8_13)
- Klinkenborg, Hannah/Fuchs, Doris. (2021). Religion: A resource in european climate politics? An examination of faith-based contributions to the climate policy discourse in the EU, in: *Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik*. <https://doi.org/10.1007/s41682-021-00082-0>

- Lederer, Markus (2019). Laudato si' und der Kapitalismus – kann und soll die Bestie gebändigt werden?, in: Heimbach-Steins, Marianne/Schlacke, Sabine (Hrsg.), S. 77–96. Baden-Baden: Nomos.
- Lettenmeier, Michael (2018). A sustainable level of material footprint: Benchmark for designing ecologically sustainable lifestyles. (Doctoral Dissertation), Aalto University, Helsinki.
- McCammack, Brian (2007). Hot Damned America, in: American Quarterly 59(3), S. 645–668.
- Meadows, Donella H./Meadows, Dennis L./Randers, Jørgen/Behrens/William W. (1972). The Limits to Growth. New York: Universe Books.
- Papst Franziskus (2015). Enzyklika Laudato si'. Über die Sorge für das gemeinsame Haus. Online unter: [https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_ge.pdf](https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_ge.pdf) (letzter Zugriff: 29.09.2021).
- Puggioni, Roberto (2017) Pope Francis and Degrowth: A Possible Dialogue for a Post-Capitalist Alternative, in: International Journal of Public Theology, 11, S. 7–35.
- Rao, Narasimha D./Min, Jihoon (2018). Decent Living Standards: Material Prerequisites for Human Wellbeing, in: Social Indicators Research 138, S. 225–244. doi.org/10.1007/s11205-017-1650-0.
- Raworth, Kate (2018). Die Donut-Ökonomie. Endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört. Carl Hanser Verlag.
- Rockström, J./Steffen, W./Noone, K./Persson, A./Chapin, S./Lambin, E./Lenton, T./Scheffer, M./Folke, C./Schellnhuber, H./Nykvist, B./de Wit, C./Hughes, T./van der Leeuw, S./Rodhe, H./Sörlin, S./Snyder, P./Costanza, R./Svedin, U./Falkenmark, M./Karlberg, L./Corell, R./Fabry, V./Hansen, J./Walker, B./Liverman, D./Richardson, K./Crutzen, P./Foley, J. (2009). A safe operating space for humanity, in: Nature 461 (24/2009), S. 472–475.
- Vaclav Smil „2019 Growth“. Cambridge: The MIT Press.
- Wilson, Erin/Steger, Manfred (2013). Religious Globalisms in the Post-Secular Age, in: Globalizations 10(3), S. 481–495.



# **Bezahlbares Wohnen als soziale Frage – bodenpolitische Impulse**



# Unter dem eigenen Niveau. Nell-Breuning und die Sozialverflochtenheit des Bodens

Hermann-Josef Große Kracht

## 1. Einleitung

Die Frage nach dem Umgang der Gesellschaft mit dem Grund und Boden, auf dem sie lebt und sich entwickelt, war für die christliche Sozialethik lange Zeit kein sonderlich relevantes Thema. Entsprechende Studien sind bis heute Mangelware. Die letzte gemeinsame Stellungnahme der Kirchen zu diesem Thema unter dem ambitionierten Titel *Soziale Ordnung des Baubodenrechts* stammt aus dem Jahr 1973, als in der Bundesrepublik – angeleitet vor allem von Hans-Jochen Vogel, dem langjährigen Münchner Oberbürgermeister und späteren Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1972–1974) – über Möglichkeiten einer grundlegenden Bodenrechtsreform, über Enteignungsverfahren, Baugebote, kommunale Vorkaufsrechte, Bodenwertzuwachsbesteuerung u.ä. breit diskutiert wurde (vgl. Vogel 1972, Vogel 2019). Die Kirchen sprachen damals von einer „sozial unangemessenen Ordnung des Bodenrechts“ und forderten z. B., dass den Baulandeigentümern „durch eine entsprechende Abgabepolitik die Anreize zur Bodenhortung genommen werden“ (Kammer für soziale Ordnung der EKD/Arbeitskreis „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe 1973, 12 u. 27).

Erst in jüngster Zeit hat sich die evangelische Kirche angesichts der dramatischen Wohnungsnot erneut zu diesem Thema gemeldet und einen ausführlichen Text unter dem Titel *Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung* vorgelegt (Kammer der EKD für soziale Ordnung 2021). Formuliert werden hier eher zaghafte Vorschläge zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und zu Planungswertabgaben und Grundsteuerregularien. Eine große sozialethische Grundsatzdebatte will man offensichtlich nicht 'anstoßen'. Die sozialethische Frage, wem eigentlich der Grund und Boden der Gesellschaft gehört oder gehören sollte und wie eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige öffentliche Bodenordnung gestaltet werden müsste, um den Herausforderungen der Gegenwart gewachsen zu sein, wird als solche nicht aufgeworfen. Von der

katholischen Kirche liegt keine aktuelle wohnungs- und bodenpolitische Stellungnahme vor.

Dass das Thema einer neuen und gerechten Bodenordnung heute wieder in den Fokus der Öffentlichkeit geraten ist, ist vor allem dem Streit um den im Februar 2020 vom Berliner Senat eingeführten 'Mietendeckel' und der im Jahr 2018 in Berlin gegründeten Bürgerinitiative *Deutsche Wohnen & Co. enteignen* zu verdanken, die im September 2021 einen Volksentscheid zur Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen herbeigeführt hat. Seitdem steht die Frage nach den Eigentums- und Verfügungsrechten über Wohnungen sowie über Grund und Boden – wie schon in der Weimarer Republik – erneut in einer politisch grundsätzlichen Weise zur Diskussion; und diese Diskussion dürfte so lange nicht enden, wie sich die Miet- und Wohnungskosten in Deutschland weiterhin in sozial völlig unzumutbaren Höhen bewegen.

Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden – nach einer einführenden Erinnerung an die einflussreiche bodenpolitische Kontroverse zwischen dem US-amerikanischen Sozialreformer Henry George und Papst Leo XIII. (1.) – um den Beitrag Oswald von Nell-Breunings zur Frage nach dem politischen Umgang mit Grund und Boden; und zwar in der Zeit der Weimarer Republik (2.) ebenso wie in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (3.). Dabei wird sich zeigen, dass Nell-Breuning, der sich zeitlebens sehr intensiv mit diesen Fragen beschäftigt hatte, insgesamt eher vorsichtige Positionen entfaltete, mit denen er dem normativen Anspruchsniveau seiner eigenen Suchbewegungen nach einer Sozialordnung 'jenseits von Individualismus und Kollektivismus' im Kern nicht gerecht werden konnte.

## 2. Ein Bodenreform-Konflikt vorweg: Leo XIII. gegen Henry George

Leo XIII. hatte mit seiner Enzyklika *Rerum novarum* 'über die Arbeiterfrage' im Jahr 1891 den Reigen der päpstlichen Sozialenzykliken eröffnet. Mit seiner feierlichen Erklärung, das Privateigentum sei „unantastbar“ (RN 12), hatte er sich in diesem Lehrschreiben aber in eine erhebliche Distanz zur altkirchlichen Tradition und zum Eigentumsverständnis des Thomas von Aquin gebracht; und dies, obwohl er erst wenige Jahre zuvor mit seiner Thomas-Enzyklika *Aeterni patris* (1879) die gesamte katholische Sozialphilosophie autoritativ auf die thomistische Neuscholastik als einzig legitime kirchliche Lehre verpflichtet hatte. Leo XIII. bewegte sich in seinen Ausführungen zum Eigentum in einer beträchtlichen Nähe zur Freiheits- und Eigentumslehre des englischen Calvinisten John Locke, des „Urvaters

des Liberalismus“; und diese Nähe ist nicht zuletzt deshalb befremdlich, weil die katholische Kirche damals gegen den Liberalismus einen ähnlich scharfen Abwehrkampf wie gegen den Sozialismus führte und beiden die Leitidee einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung „jenseits von Individualismus und Kollektivismus“ entgegenstellte.

John Locke hatte Ende des 17. Jahrhunderts die Legitimität privaten Eigentums erstmals auf das später so genannte Bearbeitungsargument zurückgeführt. Demnach gehe ein bisher herrenloser Gegenstand, den jemand durch individuelle Bearbeitung verändert, in das legitime Eigentum des Bearbeiters über. „Denn da diese *Arbeit* das unbestreitbare Eigentum des Arbeiters ist, kann niemand außer ihm ein Recht auf etwas haben, was einmal mit seiner Arbeit verbunden ist.“ (Locke 1977, 155; Herv. i.O.) Mit der bearbeiteten Sache könne der Eigentümer dann machen, was ihm beliebt; eine der Willkür des legitimen Besitzers vorgeordnete, den Dingen gleichsam innewohnende Sozialverpflichtung oder Gemeinwidmung kennt das liberale Eigentumsverständnis in der Tradition Lockes nicht. Stattdessen wird das absolute Verfügungsrecht über das durch eigene Arbeit oder durch Kauf bzw. Tausch erworbene Privateigentum hier in den Rang eines unantastbaren bürgerlichen Freiheitsrechts erhoben und gegen mögliche Teilhabeansprüche anderer immunisiert. Ein Angriff auf das Privateigentum des einzelnen kommt dann einem Angriff auf die Freiheit seiner Person gleich.

Dagegen hatte Thomas von Aquin im Hochmittelalter betont, dass es aufgrund der göttlichen Widmung der Erdengüter an alle kein absolutes Eigentumsrecht an den Dingen geben könne. Vielmehr sei der Mensch stets nur Verwalter seiner Güter. Er dürfe diese nie willkürlich und beliebig verwenden, sondern habe sich immer auch um deren gemeinwohldienliche Verwendung zu kümmern. Thomas unterschied in diesem Sinne die gemeinsame Nutzung (*usus communis*) von der „Berechtigung des Erwerbs und der Verwaltung“ (*potestas procurandi et dispensandi*) der Dinge, bei der Privateigentum nicht nur erlaubt, sondern sinnvoll und „zum menschlichen Leben auch nötig“ sei (sth II-II, 66,2). Dies war für ihn schlicht eine praktische Frage der Effizienz und Zweckmäßigkeit. Allerdings müsse der Eigentümer die Dinge im Blick auf ihre Nutzung stets „als Gemeingut betrachten, so daß er sie ohne weiteres für den Bedarf anderer ausgibt“ (ebd.). Die Gemeinwidmung der Dinge war für Thomas im Naturrecht (*ius naturale*) verankert und damit unantastbar. Das Privateigentum ergebe sich dagegen aus der Vernunftferfahrung der Menschen, aus „menschlicher Übereinkunft“ (ebd.); es werde dem Naturrecht als *ius gentium*, als in allen Völkern geltendes Recht, hinzugefügt. Insofern habe es durchaus hohes Gewicht, sei aber keineswegs unantastbar, denn

wenn sich die sozialen Lebensbedingungen der Völker grundlegend ändern und die Vernunftansicht der Menschen im Blick auf die Verwaltung der Dinge zu grundlegend anderen Einsichten kommen sollte, könne es auch verändert, eingeschränkt oder ggf. ganz aufgehoben werden. Denn für Thomas blieb es dabei: Welche Form der Ordnung des Eigentums die Menschen zwischen Privat- und Gemeineigentum auch immer finden mögen und für praktikabel halten; jede dieser Formen ist dem naturrechtlichen Widmungszweck untergeordnet und muss ihm dienen. In diesem Sinne erklärte Thomas ausdrücklich, dass eine fremde Sache im Falle der Not (*necessitas extrema*) auch „offen oder heimlich weggenommen“ (66,7) werden dürfe, da nun einmal „das, was einige im Überfluß besitzen, aufgrund des Naturrechts, den Armen zu ihrem Lebensunterhalt geschuldet“ sei (ebd.). „Von Diebstahl oder Raub kann dann eigentlich nicht geredet werden.“ (ebd.)

Schon beim Erscheinen von *Rerum novarum* hatte man sich darüber gewundert, warum Leo XIII. in der Hochzeit kapitalistischer Industrialisierung und Urbanisierung für seine Eigentumslehre auf das ländliche Motiv vom „eigenen kleinen Grundstück“ (vgl. RN 4 u. 35) zurückgriff, warum er nicht vom Eigentum an Produktionsmitteln, sondern in merkwürdig obsolet anmutender Weise nur vom Eigentum an Grund und Boden sprach. Erst nach der Öffnung der vatikanischen Geheimarchive aus dieser Zeit ist deutlich geworden, dass man *Rerum novarum* vor allem als lehramtliche Antwort auf den US-amerikanischen Bodenreformer Henry George und dessen großes Buch *Progress and Poverty* (1879) lesen muss, das im Herbst 1886 in Rom angezeigt wurde und eine intensive vatikanische Beschäftigung mit der Frage des Privateigentums an Grund und Boden hervorrief (vgl. Schratz 2010). Dieser Entstehungskontext war in der Tat lange Zeit wenig bekannt, obwohl Nell-Breuning schon 1926 notiert hatte: „Bereits 1891 hat Leo XIII. die Henry George'sche agrarsozialistisch angehauchte Bodenreform in der Enzyklika ‚Rerum Novarum‘, ohne den Namen zu nennen, sehr kräftig und deutlich abgelehnt.“ (Nell-Breuning 1926b)

Henry George, der protestantische Journalist und Sozialreformer, der im Jahr 1889 beinahe zum Bürgermeister der Stadt New York gewählt worden wäre, sah die Ursache des proletarischen Elends und der klaffenden sozialen Ungleichheiten in den Großstädten Nordamerikas nicht im Klassenkonflikt von Kapital und Arbeit, sondern vor allem in der permanenten Wertsteigerung von Grund und Boden begründet. Der durch Arbeit und Kapital vorangetriebene technische Fortschritt führe zur rasanten Zunahme des gesellschaftlichen Wohlstands, zu Verstädterung und Industrialisierung, zu Bevölkerungszunahme und verdichteter Infrastruktur, zu

öffentlichen Investitionen in Straßenbau und Kanalisation etc.; und dies alles schaffe kontinuierliche und massive Steigerungen des Bodenwertes. Diese Steigerungen kommen aber, so George, weder den Interessen der Arbeiterschaft noch den Interessen der produktiv investierenden Unternehmerschaft, sondern einzig den Bodeneigentümern zugute. Die Bodenrente, also die allein durch die Lage bedingte und vom gesellschaftlichen Fortschritt gespeiste permanente Bodenwertsteigerung, stellt für George deshalb das eigentliche soziale Problem dar. Sie markiert für ihn aber auch ein veritables moralisches Problem, da diese Wertsteigerungen nicht aus individueller Arbeitsleistung oder individuell investiertem Kapital, sondern einzig aus der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung von Wissenschaft und Technik, von Fortschritt und Urbanisierung resultieren, wie man an den enormen Spekulationsgewinnen ablesen könne, die mit brachliegendem Land realisiert werden könnten. Die Bodenrente sei ein leistungsloses Monopoleinkommen und insofern zutiefst ungerecht, da hier ein von der Gesellschaft und ihrer Entwicklung insgesamt hervorgebrachter, durch Arbeit und Kapital ermöglichter Wohlstandsgewinn von wenigen untätigen Eigentümern abgeschöpft werde; „man kann sich hinsetzen und seine Pfeife rauchen“ (George 2017, 241). Gerecht wäre dagegen eine Regelung, in der diese gesamtgesellschaftlich generierten Wohlstandsgewinne, die sich in der Bodenrente artikulieren, auch an die Gesellschaft insgesamt zurückfließen.

Henry George schlug hier ein aus seiner Sicht ebenso simples wie durchgreifendes Heilmittel vor: eine vollständige steuerliche Abschöpfung der anfallenden Bodenrente durch den Staat. Eine solche Grundsteuer sollte zur alleinigen Steuer, zur *Single-Tax* werden, während alle anderen Abgaben, die die Löhne, die Produktion und den Handel belasten, wegfallen könnten und müssten. Wenn dies geschieht, so George, dann wäre jeder Anreiz zur Spekulation aufgehoben, die Bodenpreise würden sinken und zugleich würden die Löhne, aber auch die Renditen des produktiv eingesetzten Kapitals dauerhaft steigen. Dabei würden die bisherigen Eigentümer weiterhin im Besitz ihrer Grundstücke verbleiben. Sie könnten problemlos

„im Besitz dessen bleiben, was sie ihr Land zu nennen belieben. Mögen sie es kaufen und verkaufen, vermachen und vererben. Wir können ihnen ruhig die Schale lassen, wenn wir den Kern nehmen. Es ist nicht nötig, das Land zu konfiszieren; es ist nur nötig, die Rente einzuziehen.“ (ebd., 336)

Eine solche Komplett-Besteuerung des Wertzuwachses des Bodens, die sich nur auf das natürliche, unveränderte Grundstück, also nicht auf die

von den jeweiligen Eigentümern geleisteten Arbeiten und Investitionen bezieht, wäre steuerrechtlich „leicht einzuführen“ (ebd., 271) und böte die Chance, dass „wir ohne Misston und Anstoß das gemeinschaftliche Recht auf den Grund und Boden an uns nehmen, indem wir die Rente für öffentliche Zwecke in Anspruch nehmen“ (ebd., 336). Auf diese Weise könne, wie George ausführte, „der Staat der allgemeine Grundherr werden, ohne sich so zu nennen und ohne eine einzige neue Funktion zu übernehmen“ (ebd.).

Dabei legte George größten Wert darauf, seinen bodenreformerischen Vorschlag von allen sozialistischen Anklängen frei zu halten. Er wollte das Land nicht enteignen und verstaatlichen, er wollte auch keine Begrenzung des dem Einzelnen gestatteten Grundbesitzes, denn eine allzu kleinteilige Parzellierung des Landes sei ökonomisch wenig ertragreich. Streiks bzw. Arbeitsk Kampfmaßnahmen stand er wegen ihrer volkswirtschaftlichen Schäden skeptisch gegenüber. Und auch Modelle einer genossenschaftlichen Selbsthilfe hielt er für wenig aussichtsreich, die soziale Frage zu lösen. Die Rolle des Staates wollte er in gut nordamerikanischer Tradition möglichst beschränken. So sprach er sich u.a. gegen eine progressive Einkommensbesteuerung aus, die nur die Gefahr erhöhe, dass der Staat als ein mit „inquisitorischen Befugnissen ausgerüsteter Beamter“ (ebd., 264) auftrete. Die wohlklingenden Verheißungen der Sozialisten würden am Ende, wie er scharf formulierte, nur dazu führen, dass wir „eine Verteilung sizilianischen Kornes nach Art der Römer haben, und der Demagoge würde bald Kaiser sein“ (ebd., 264).

Henry Georges Bestseller *Progress and Poverty* wurde auf dem Höhepunkt des turbulenten Wahlkampfes um das New Yorker Bürgermeisteramt im September 1886 von Michael L. Currigan, dem konservativen Erzbischof von New York, in Rom angezeigt. Currigan hielt das Buch für offen sozialistisch und hoffte auf ein schnelles und öffentlichkeitswirksames Verbot. Am Ende blieb – und dies ist wesentlich auf Interventionen Leos XIII. zurückzuführen – eine formelle Indizierung des Buches jedoch aus; sehr wohl aber gab es mit *Rerum novarum* eine klare lehramtliche Absage an das mittlerweile weit über Nordamerika hinaus sehr populäre Konzept der staatlichen Abschöpfung der Bodenrente.

So heißt es in der leoninischen Sozialenzyklika gleich zu Beginn, dass die Enteignungsforderung der Sozialisten „die arbeitenden Klassen selbst“ schädige und gegenüber den rechtmäßigen Besitzern „sehr ungerecht“ sei (RN 3). Dabei dachte Leo XIII. – sicherlich veranlasst durch den Konflikt mit Henry George und vielleicht auch im Blick auf den sogenannten *Homestead Act* von 1862, der es jeder Person ermöglichte, sich auf einem bis dahin unbesiedelten Stück Land niederzulassen und sich einen ca.

64 Hektar großen Besitz abzustecken, der nach einer fünfjährigen Kultivierung durch eigene Arbeit in privates Eigentum übergang – an vorindustrielle, agrarwirtschaftliche Sozialverhältnisse, in denen jedermann „zu einem kleinen Grundbesitzer“ (RN 35) gelangen und auf dieser Grundlage ein freies Leben führen könne. Zur Lösung der sozialen Frage schwebte dem Papst also vor, dass es jeder Einzelne in einem solchen Rahmen durch Fleiß und Arbeitsmühe, durch Bescheidenheit und Sparsamkeit „zum Ankauf eines Grundstücks“ (RN 4) bringen könne, auf dem er „ohne Zweifel mit größerer Betriebsamkeit und Hingabe“ (RN 35) arbeiten würde. Eine Umwandlung allen Eigentums in Gemeingut würde dagegen „die Lage der arbeitenden Klassen nur ungünstiger machen“, da sie den Arbeitern die Möglichkeit raube, „ihr kleines Vermögen zu vergrößern und sich durch Fleiß zu einer besseren Stellung emporzurichten“ (RN 4). Deshalb müssten „Rechte erworben werden können nicht bloß auf Eigentum an Erzeugnissen des Bodens, sondern auch am Boden selbst; denn was dem Menschen sichere Aussicht auf künftigen Fortbestand seines Unterhaltes verleiht, das ist nur der Boden mit seiner Produktionskraft“ (RN 6). Zudem dürfte, wie der Papst wohl eigens gegen Henry George betonte, der Staat seinen Bürgern nicht so hohe Steuern auferlegen, „daß dadurch das Privateigentum aufgezehrt wird“ (RN 35). Vor diesem Hintergrund galt für Leo XIII. apodiktisch, dass der Mensch „das Recht zum Besitze privaten Eigentums [...] von der Natur erhalten“ (RN 4) habe und dieses „vollkommen eine Forderung der Natur“ (RN 7) sei. Und deshalb sei „als Grundsatz festzuhalten, daß das Privateigentum unangetastet zu lassen sei“ (RN 12). Ob mit diesem Recht dann auch, wie es dem bürgerlichen Privatrechtsdenken entspricht, Rechte zu einem beliebigen späteren Verkauf verbunden sind, sodass auch Spekulationsgewinne möglich sind, wird in *Rerum novarum* aber nicht erörtert. Man gewinnt eher den Eindruck, der Papst sei gar nicht auf den Gedanken gekommen, dass der Einzelne ein Interesse daran entwickeln könnte, seinen Grund und Boden zu veräußern und ihn wie eine freie Handelsware zu betrachten. Explizit ausgesprochen wird lediglich das Recht des Einzelnen, durch Bearbeitung Eigentum an Grund und Boden zu erwerben und dieses anschließend auch an seine Kinder zu vererben (RN 10). Dass es Henry George und dem Georgismus nicht um Enteignungen von Grund und Boden, sondern „nur“ um die vollständige Abschöpfung der „unverdienten“ Bodenwertsteigerungen geht, scheint dem Papst dabei aber nicht klar geworden zu sein.

Henry George hatte *Rerum novarum* als eine direkte päpstliche Antwort auf sein Konzept der vollständigen Besteuerung der Bodenrente verstanden. Sein Sohn hat in diesem Zusammenhang eine Aussage seines Vaters überliefert: “For my part, I regard the encyclical letter as aimed to us, and

to us alone, almost. And I feel very much encouraged by the honor.“ (zit. n. Schratz 2010, 413; Anm. 272) Und so ist es nicht verwunderlich, dass Henry George noch im gleichen Jahr mit einem ausführlichen „Offenen Brief“ reagierte (George 1893). Darin drückte er zunächst sein Bedauern aus, dass der Papst seinen Reformvorschlag nicht richtig verstanden habe, obwohl dieser die Unterstützung der katholischen Kirche in besonderer Weise verdient hätte und ohne die Hilfe der Religion und des religiösen Bewusstseins kaum durchzusetzen sei. Zudem wies er darauf hin, dass die auch vom Papst bemühte Behauptung, die auf den Boden verwendete Arbeit stifte ein Eigentumsrecht auf das Land selbst, nur zu der radikalsozialistischen Konsequenz führen könne, das Land den Großgrundbesitzern wegzunehmen und den Pächtern und Arbeitern als Eigentum zuzusprechen (vgl. ebd., 31); und genau dies wolle der Papst ja nicht sagen. Und schon rein faktisch könne man, so George, nicht behaupten, dass die Eigentumsrechte „in der auf den Boden verwendeten Arbeit“ gründen, „denn ist es nicht eine fast allgemein wahre Thatsache, daß die bestehenden Landeigentumsrechte nicht aus der Arbeit und der Benutzung entstanden sind, sondern meistens in Gewalt und Betrug ihren Ursprung haben?“ (ebd., 31)

### 3. Ausbremsen der Bodenreformer: Nell-Breuning in der Weimarer Republik

Schon 1925, in einer seiner ersten Veröffentlichungen, erklärte der damals 35-jährige Oswald von Nell-Breuning die Wohnungsbau- und Bodenrechtsreform zur „Schicksalsfrage des deutschen Volkes“ (Nell-Breuning 1925, 283). Dieser Frage galt in den 1920er-Jahren sein besonderes Interesse; und auch später sollte ihn dieses Thema immer wieder beschäftigen. Man kann das Bodenrecht in der Tat als „eines der Hauptfelder seines jahrzehntewährenden wissenschaftlichen Engagements“ (Hagedorn 2018, 310) bezeichnen.<sup>1</sup>

Dennoch wird man Nell-Breuning nicht zu den eigentlichen Bodenrechtsreformern in Deutschland zählen können. Diese hatten sich schon im Jahr 1888 im *Deutschen Bund für Bodenbesitzreform* zusammengeschlossen, dem dann 1898 der von Adolf Damaschke gegründete und politisch

---

1 Ich orientiere mich in diesem Kapitel an den Texten, die Jonas Hagedorn in seiner großen Studie zum Nell-Breuning der Weimarer Republik ausgewertet hat und danke ihm dafür, dass er mir diese z.T. nur sehr schwer zugänglichen Dokumente zur Verfügung stellte.

sehr erfolgreiche *Bund der Bodenreformer* (BDB) folgte. Der heute nahezu vollständig in Vergessenheit geratene Damaschke war ein aus eher ärmlichen Verhältnissen stammender Berliner Tischlersohn, der sich zeitlebens freikirchlich engagierte und zunächst als Volksschullehrer arbeitete, bevor er sich als freier Schriftsteller – unter dem programmatischen Motto “Weder Mammonismus noch Kommunismus!”<sup>1</sup> (Damaschke 1912, 1–67) – ausschließlich der Sozialreform widmete. Er war dabei entscheidend von Henry George geprägt und wollte vor allem den kontinuierlich anfallenden Bodenwertzuwachs abschöpfen, die herrschenden Eigentumsverhältnisse aber im Grundsatz unangetastet lassen (vgl. u.a. Hugler/Diefenbacher [Hrsg.] 2005).

Dem BDB, der sich ebenso gegen die Sozialdemokratie wie gegen die konservativen Kreise der Grund- und Bodeneigentümer richtete, gehörten im Jahr 1920 über 60.000 Mitglieder an, darunter auch viele Städte und Gemeinden. In den 1930er-Jahren hatte er sich weitgehend dem Nationalsozialismus angepasst und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wiedergegründet. In der frühen Weimarer Republik war er jedoch sehr einflussreich. Sein zentrales politisches Programm lautete ebenso knapp wie klar:

„Der BDB sieht in der Grund- und Bodenfrage den wesentlichen Teil des sozialen Problems. Er tritt dafür ein, daß der Grund und Boden, diese Grundlage aller nationalen Existenz, unter ein Recht gestellt werde, das seinen Gebrauch als Werk- und Wohnstätte befördert, das jeden Mißbrauch mit ihm unmöglich macht, und das die Wertsteigerung, die er ohne Arbeit des einzelnen erhält, möglichst dem Volksganzen nutzbar macht.“<sup>2</sup>

Zu den größten Erfolgen des BDB gehört der Art. 155 der Weimarer Reichsverfassung vom August 1919, der nicht zuletzt deshalb zustande kam, weil in der Nationalversammlung überparteilich 76 Abgeordnete saßen, die sich selbst als „Damaschkianer“ verstanden. Dieser Artikel erklärt:

„Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. [...] Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses, zur

---

2 [https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher\\_Bund\\_fuer\\_Bodenreform](https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Bund_fuer_Bodenreform).

Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. [...] Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen. [...]“

Während die Enteignungsforderung insbesondere auf die Sozialdemokratie zurückgeht, entspricht die Forderung zur Nutzbarmachung der allgemeinen Bodenwertsteigerungen genau der zentralen Forderung der Bodenreformer.

Für die konkrete Bauboden- und Wohnungspolitik der Weimarer Republik wesentlich bedeutsamer war dann aber das ebenfalls im Geiste Damaschkes verfasste und vom Reichstag nahezu einstimmig beschlossene Reichsheimstättengesetz vom Mai 1920, in dem es vor allem darum ging, Einfamilienhäuser als Wohn- und Werkstätten vor dem Zugriff eventueller Gläubiger zu schützen. Dazu sollte den Eigentümern nur ein eingeschränktes Veräußerungs- und den Ländern und Gemeinden ein entsprechendes Vorkaufsrecht zur Verfügung stehen. Erst im Jahr 1993 wurde dieses Gesetz aufgehoben; und seitdem können auch Häuser mit altem Reichsheimstättenvermerk von staatlichen Vorgaben ungehindert am Markt gehandelt und veräußert werden. Der BDB engagierte sich in der Weimarer Republik darüber hinaus in zahlreichen praktischen Initiativen für die Gründung von Bausparkassen und Wohnungsgenossenschaften, für Mietervereine und städtisch-gemeindlich organisierte Siedlungsformen und Wohnquartiere. In diesem Rahmen gewann er auch im deutschen Katholizismus zunehmende Sympathien.

Oswald von Nell-Breunings Verhältnis zur deutschen Bodenreformbewegung war von Anfang an ambivalent. In seinem Bodenreform-Artikel im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft aus dem Jahr 1926 findet keine Auseinandersetzung mit den Vorschlägen von Henry George statt, obwohl dieser im gleichen Band – im Artikel zum „Agrarsozialismus“ – als „der bedeutendste Vertreter der Bodenreform und des Agrarsozialismus“ gewürdigt wird (Horlacher 1926, 59). Nell-Breuning ging es in seinem Beitrag vielmehr darum, zunächst einmal eine klare Absage an sämtliche Vorstellungen eines Agrarsozialismus zu formulieren. Als „agrarsozialistisch“ galten ihm „alle Richtungen [...], die sei es den Grund und Boden überhaupt, sei es wenigstens die Grundrente ‚sozialisieren‘ (konfiszieren) wollen“ (Nell-Breuning 1926a, 961). An anderer Stelle sprach er in diesem Zusammenhang von einem „offenen“ und einem „verdeckten“ Agrarsozialismus (Nell-Breuning 1931, 415). Unter dem Begriff Bodenreform solle man dagegen, wie er forderte, nur „diejenigen Bestrebungen auf besse-

re, insbesondere sozialere Gestaltung unseres Bodenrechts“ fassen, „die – unter Ausschluß sowohl der entschädigungslosen (konfiskatorischen) wie auch der grundsätzlichen und allgemeinen, wenn auch entgeltlichen Zwangsentziehung der Grundrente – sich darauf beschränken, eine übertriebene und unsoziale Grundrentenbildung zu verhindern bzw. die entstandene in angemessener Weise für die Gesamtheit nutzbar zu machen“ (Nell-Breuning 1926a, 961). Dieser begrifflichen Engführung zufolge fällt das zentrale Anliegen des Bundes der Bodenreformer und des Artikels 155 WRV, die „unverdienten“, d.h. nicht auf den individuellen Einsatz von Arbeit und Kapital zurückgehenden, sondern durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung verursachten Wertsteigerungen des Bodens vollständig „für die Gesamtheit nutzbar zu machen“, von vornherein unter das Verdikt eines illegitimen Agrarsozialismus.

Dabei betonte auch Nell-Breuning, der die Vorstellungen von Henry George genau kannte, dass die Höhe der Bodenpreise in den Städten entscheidend von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängen, vor allem aufgrund „der Tatsache der Unvermehrbarkeit und Unersetzbarkeit und infolgedessen Konkurrenzlosigkeit des Bodens in bestimmter begünstigter Lage“ (ebd., 962). Er setzte mit seinen bodenreformerischen Vorschlägen nun aber nicht an dieser sozialen Tatsache an – er nennt sie „Differentialrente der bevorzugten Lage“, sondern fokussiert vor allem auf die Rolle der „rechtlichen Bestimmungsgründe“ (ebd.; Herv. i.O.). Diese nämlich könnten die Bodenpreise besonders hoch treiben; sie könnten aber auch dazu beitragen, „die preisstärkende Wirkung wirtschaftlicher Faktoren“ (ebd.) zumindest partiell auszugleichen. Konkret dachte Nell-Breuning hier an Reformen im Bodenkreditrecht, die vor allem auf eine deutliche Trennung von Grund und Gebäude, von Grundstückskaufgeldhypothek und Baugeldhypothek hinauslaufen sollten, etwa im Rahmen eines entsprechenden Erbbau- und Heimstättenrechts. Ähnliches gelte aber auch für das Gebiet des Steuerrechts. Zwar komme eine „unverhüllte Konfiskation“ der gesamten Grundrente nicht in Frage; dennoch sah er Möglichkeiten, dieses „am wenigsten selbstverdiente und darum verhältnismäßig am schmerzlosesten zu entbehrende Einkommen“ zwar nicht gänzlich, aber doch deutlich zu besteuern (ebd., 964). Hier gebe es Gestaltungsmöglichkeiten der Bodenertrags- bzw. der Bodenwertbesteuerung, die es auch deshalb zu nutzen gelte, weil diese Instrumente vorzüglich geeignet seien, „baureifes“ Land der Bebauung zuzuführen“ (ebd.). Das zentrale bodenpolitische Ziel sei jedenfalls: „niedrige Bodenpreise, erschwingliche Mieten, reichliche Wohngelegenheit unter menschenwürdigen Bedingungen (gesundheitlich, wirtschaftlich, sittlich) für alle Volksgenossen“ (ebd., 965).

In diesem Rahmen verstrickte sich der junge Nell-Breuning in eine z.T. sehr kleinteilige Paragraphenbasterei. Er machte Formulierungsvorschläge zur hypothekenrechtlichen Trennung von Bau und Boden und zur Mündelsicherheit von Pfandbriefen. Er machte sich Gedanken über die Chancen und Möglichkeiten eines katholischen Bau- und Volkssparwerkes; und er sann darüber nach, wie eine Stärkung des Landlebens zu befördern sei – nicht zuletzt, um das unter den Kosten der neu eingeführten Arbeitslosenversicherung ächzende System der Sozialversicherung zu entlasten, vor allem aber auch, um das katholische Familienideal mit der Frau im Hause zu befördern (vgl. dazu detailliert Hagedorn 2018, 317–341). In all diesen Fragen herrsche, so Nell-Breuning, ein Kampf der Weltanschauungen; und in diesem Kampf war er ganz in seinem Element. Immer wieder wurden seine Aversionen gegen die vermeintlich „kasernierenden“ und „vermassenden“ Wohnprojekte im „roten Wien“ deutlich, aus denen er keinen Hehl machte. Hier würden, so schrieb er, „Menschen in größtem Maßstab und mit bewußter Absicht kaserniert, d.i. auch in der Befriedigung ihres Wohnbedürfnisses ‚vermaßt‘“ (Nell-Breuning 1929, 49). Und in diesem Rahmen würden nicht zuletzt auch die Frauen noch auf den ohnehin „überlasteten großstädtischen Arbeitsmarkt“ gedrängt (ebd., 50). Dies alles sei, so Nell-Breuning, in höchstem Maße zu verurteilen, denn schließlich habe es „gerade der Wohnungspolitiker [...] in der Hand, der Frau ein Wirkungsfeld im Bereiche ihres Heims zu schaffen, im Haushalt, in der Gartenpflege, in der Kleintierzucht. Er kann ihr die Möglichkeit erschließen, hier produktiv tätig zu sein“; und zwar gerade auch „im höheren, nichtwirtschaftlichen Sinn, d.h. kulturelle und moralische Werte zu schaffen, zu pflegen oder zu retten in der Erziehung der Kinder, in der Pflege wahrer Häuslichkeit, in deren Schutz gute Familienüberlieferung, gesunde sittliche Grundsätze und lebendiges Christentum am leichtesten und besten gedeihen“ (ebd.).

Mit seiner klaren Absage an eine vollständige steuerliche Abschöpfung des unverdienten Bodenwertzuwachses distanzierte sich Nell-Breuning also sehr deutlich von der zentralen Forderung des BDB. So schrieb er in einem Aufsatz unter dem Titel *Kirche und Bodenreform* aus dem Jahr 1926, es dürfe nicht dazu kommen, „daß das Eigentum durch die Steuern für die Eigentümer ertraglos und damit praktisch wertlos gemacht wird; das hieße dem strebsamen und wirtschaftlich denkenden Menschen den Eigentumserwerb verleiden“ (Nell-Breuning 1926b, 53). Zudem wäre es „ein Unrecht“, dem Grundstückseigentümer seine „natürliche und echte Lage-Rente“ wegzunehmen, „umsomehr als er meistens gar nicht der wirkliche Besitzer dieser Lagerente ist, sondern sie in der Form von Hypothekenzinsen weitergeben muß. Hier einzugreifen wäre allerdings schlechtverhüllter

Diebstahl.“ (Nell-Breuning 1926c) Ob dieses Argument überzeugt, ist allerdings zweifelhaft, denn 'meistens' befinden sich Grund und Boden in den Händen von „Urbesitzern“ und deren Erben, die es nicht erst käuflich erwerben mussten, wie Nell-Breuning an anderen Stellen auch regelmäßig anmerkte. Ein Hinweis darauf, dass die ursprünglichen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden überwiegend weder auf individueller Arbeit noch auf friedlichem Tausch oder Erwerb beruhen, sondern „meistens in Gewalt und Betrug ihren Ursprung haben“ (Henry George), scheint sich bei Nell-Breuning nirgendwo zu finden.

Für den jungen Nell-Breuning stand damit fest: Insofern „die deutsche Bodenreformbewegung offiziell auf Henry Georges agrarpolitischen Standpunkt“ steht, müsse man „ihr grundsätzlich entgegenreten“ (Nell-Breuning 1928, 3). Die Bestrebungen des BDB könne man nur insoweit unterstützen, wie sie mit den eigentumsrechtlichen Aussagen der Enzyklika *Rerum novarum* zu vereinbaren sind. Das hinderte ihn aber nicht daran, den BDB grundsätzlich unter die Rubrik „nicht-agrarsozialistisch“ einzuordnen und dafür zu plädieren, sich ihm nachdrücklich anzuschließen, auch wenn „bei Damaschke ein immer wiederkehrendes Liebäugeln mit einer Konfiskation der Grundrente“ (ebd.) zu beobachten sei. Auch wenn Damaschke noch immer fordere, dass die Grundrente nicht als individuelles, sondern als soziales Eigentum zu behandeln sei, so seien in der praktischen Arbeit des Bundes „Nachklänge früherer radikalerer Auffassungen“ (ebd.) kaum noch anzutreffen, sodass man sich einer grundsätzlichen Mitarbeit an den praktischen Projekten des BDB nicht verschließen dürfe. So schrieb Nell-Breuning im Jahr 1930:

„Nach meiner persönlichen Meinung [...] gibt das Programm des Bundes Deutscher Bodenreformer zwanglos eine Deutung, die durchaus mit den Lehren Leos XIII. und der katholischen Moral übereinstimmt. [...] Für mein praktisches Verhalten habe ich daraus den Schluß gezogen: in die Bewegung hineinzugehen und ihr aus mir gesinnungsverwandten Kreisen einen möglichst starken Zuzug zuzuführen, um so an der Entwicklung der Dinge tätigen Anteil zu haben.“ (Nell-Breuning 1930, 9 f.)

Man wird sich fragen dürfen, ob Nell-Breunings Plädoyer für eine Mitarbeit der Katholiken im BDB, zu der er auch die Bischöfe aufrief, nicht vor allem dem strategischen Ziel diene, den Bodenreform-Bestrebungen der Weimarer Republik alle vermeintlich sozialistischen Zähne zu ziehen und sie für die Eigentumsinteressen der besitzenden Schichten mehr oder weniger ungefährlich zu machen. Der politische und soziale Katholizismus ist in der Zeit der Weimarer Republik jedenfalls als Inspirator grundsätz-

licher sozialetischer Aufbrüche zu einer politischen Bodenreform „jenseits von Liberalismus und Sozialismus“ weitgehend ausgefallen, obwohl für den westdeutschen Sozialkatholizismus der sogenannten „Mönchengladbacher Richtung“ die Suche nach einem solchen Dritten Weg als programmatische Alternative zum individualistischen Liberalismus und zum kommunistischen Kollektivismus geradezu identitätsstiftend war. Die programmatische Damaschke-Formel „Weder Mammonismus noch Kommunismus!“ findet sich jedenfalls auch in zahlreichen sozialkatholischen Texten dieser Zeit, nicht zuletzt auch bei Nell-Breuning selbst. Für die dringende Frage einer klugen politischen Regulierung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden „jenseits“ des individualistisch-liberalen, allein sachenrechtlich geprägten Privateigentumsrechts in der Tradition des 1900 in Kraft getretenen Bürgerlichen Gesetzbuches einerseits und der eher schlicht daherkommenden sozialistischen Forderung nach einer vollständigen Überführung von Grund und Boden in ein nicht näher spezifiziertes Staats- oder Gemeineigentum andererseits finden sich beim jungen Nell-Breuning jedoch kaum weiterführende sozialetische Reflexionen. Ursächlich dafür dürfte die klare Ansage Leos XIII. gewesen sein, das Privateigentum – und zwar egal welches – sei prinzipiell für „unantastbar“ zu halten; eine höchstlehramtliche Ansage, gegen die man im Jesuitenorden wohl schon aus Gehorsamsgründen nicht anzudenken wagen durfte. Zu den bedauerlichen Folgen dieses Denkverbots gehörte dann nicht zuletzt die insgesamt enttäuschende Reaktion der deutschen Katholiken auf das Volksbegehren zur Fürstenenteignung im Jahr 1926, das im Volksentscheid schließlich scheiterte. Es wurde von vielen Katholiken in den Gemeinden und Verbänden, z.T. auch von Zentrumspolitikern, durchaus unterstützt, erhielt von den Bischöfen, nicht zuletzt im Blick auf die kirchlichen Vermögensbestände an Grund und Boden, aber nur klare und kompromisslose Absagen (vgl. Schüren 1978, 129–134).

#### *4. Den Bodenmarkt beleben: Nell-Breuning in der Bundesrepublik*

In der frühen Bundesrepublik wurde zwar erneut die politisch-rechtliche Regulierung der Eigentumsverhältnisse zum Gegenstand der öffentlichen Debatte; jedoch waren die Bedingungen für eine offene Diskussion über geeignete Mittel und Wege einer grundlegenden Bodenreform, wie sie die Weimarer Reichsverfassung projiziert hatte, mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 deutlich ungünstiger. Der Art. 155 WRV erlebte noch einmal eine Neuauflage in der Bayerischen Landesverfassung vom Oktober 1946, die bis heute festschreibt: „Die Verteilung und Nut-

zung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen. Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ (Art. 161) Eine wortgleiche Formulierung findet sich auch in der Bremischen Landesverfassung vom Oktober 1947 (Art. 45 Abs. 4). All dies wurde mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nach dem Prinzip „Bundesrecht bricht Landesrecht“ allerdings irrelevant (vgl. Art. 31 GG).

Im Grundgesetz ist vom Art. 155 WRV nur wenig übriggeblieben. Dort heißt es im deutlich kürzer ausgefallenen Art. 15 GG lediglich: „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“ Von Steigerungen des Bodenwertes, die für die Allgemeinheit nutzbar zu machen sind, ist nirgends mehr die Rede. Dies dürfte mit der selbstverordneten staatspolitischen Bescheidenheit des Grundgesetzes zusammenhängen, das den jungen Staat der Bundesrepublik nach den Erfahrungen der Weimarer Republik nicht gleich wieder mit der verfassungsrechtlichen Festschreibung einer Vielzahl von sozialstaatlichen Zielvorstellungen überfordern wollte.

Der Sozialisierungsartikel 15 GG ist in der Geschichte der Bundesrepublik niemals zur Anwendung gekommen. Er gilt vielen als „vertrocknetes Recht“ (Udo di Fabio), dem keinerlei praktisch-politische Bedeutung zukommt. Nicht zufällig plädiert die FDP seit den frühen 2000er-Jahren immer wieder dafür, dieses „Verfassungsfossil“ (Marco Buschmann) möglichst umgehend und ersatzlos aus dem Grundgesetz zu streichen. Erst mit der Berliner Initiative *Deutsche Wohnen & Co. enteignen* ist dieser Artikel zu brennender Aktualität erwacht; und es bleibt abzuwarten, ob und wie Marco Buschmann, der diese Forderung als Geschäftsführer der FDP-Fraktion im Bundestag stets besonders nachdrücklich vertreten hatte, als neuer Bundesjustizminister hier erneut aktiv werden wird.

Auch Nell-Breuning setzte nach dem Zweiten Weltkrieg, wie schon in der Zwischenkriegszeit, weder auf eine Vergesellschaftung von Grund und Boden noch auf die vollständige Abschöpfung der „unverdienten“ Bodenwertsteigerungen. Seine Vorschläge zur Reform des Bodenrechts verlieren sich auch jetzt zumeist wieder in kleinteiligen steuerrechtlichen Details, in deren Kritik er sich gerne und geradezu genüsslich verbiss. Programmatische sozialetische Perspektiven für eine grundsätzliche Klärung der Frage, wie man mit dem Eigentumsrecht *an* und der Verteilung *von* Grund und Boden gemeinwohldienlich umgehen könnte und sollte, wenn

hierfür nicht allein die Mechanismen des freien Marktes in Frage kommen können, entwickelte er kaum.<sup>3</sup>

Dass die Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage auf die Verteilung von Grund und Boden nur sehr partiell angewendet werden können und das sachenrechtliche Eigentumsverständnis des BGB hier an seine Grenzen stößt, hatte Nell-Breuning stets betont. Boden kann schließlich nicht nachproduziert werden, und die Nachfrage kann nicht beliebig auf andere Dinge ausweichen oder auf die Nutzung von Boden einfach verzichten. Solange Menschen, ob sie wollen oder nicht, nun einmal irgendwo leben und wohnen müssen – und darauf nicht „konsumentensouverän“ verzichten können, stellt sich die Frage, ob wir es hier nicht mit elementaren sozialen Menschenrechten zu tun haben, deren Gewährleistungsbedingungen staatlich geregelt und gesichert werden müssen; zumal dann, wenn klar ist, dass sie sich nicht einfach als zeitnahe Ergebnis des freien Spiels der ungehinderten Marktkräfte einstellen werden. Dennoch scheint sich Nell-Breuning nicht ernstlich gefragt zu haben, ob man Grund und Boden womöglich grundsätzlich als Gemeingüter bestimmen und aus den Verteilungs- und Zuordnungsmechanismen des Marktes und des bürgerlichen Privatrechts herausnehmen sollte – und ob man zu ihrer Hege und Pflege, zu ihrer angemessenen Verteilung und Nutzung nicht nach Institutionen und Mechanismen „jenseits von Markt und Staat“ suchen müsste. Dies ist angesichts seines sozialkatholisch-solidaristischen Leitbildes einer Wirtschafts- und Sozialordnung 'jenseits von Markt und Staat' schon ein überraschender Befund.

Wenn man Nell-Breunings Texte zur Bodenfrage aus der Zeit der Bundesrepublik Revue passieren lässt, ist nicht zu übersehen, dass es ihm vor allem darum ging, die Marktfähigkeit von Grund und Boden zu erhöhen, einem funktionierenden Wohnungsmarkt auf die Beine zu helfen und dazu vor allem steuerrechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse aus dem Weg zu räumen. Dabei erweckte er oftmals den Eindruck, es könne hier nur die duale Alternative von gewinnorientierter freier Marktwirtschaft und etatistischer, mit Zwang arbeitender Planwirtschaft, aber keinen „Dritten Weg“ geben. So lehnte er ein irgendwie justiziabel zu machendes Grundrecht auf Wohnen sehr deutlich ab. Ein solches lasse sich ebenso wie ein Grundrecht auf Arbeit, wie er in einem Vortrag aus dem Jahr 1968 ausführte,

---

3 Für wertvolle Hilfe bei der Literaturbeschaffung danke ich Julian Degan und Helena Herstell.

„in einer freiheitlichen Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft schlechterdings nicht unterbringen. Das gibt es nur in einer totalen Zentralverwaltungswirtschaft. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß unter einem solchen Regime der Mensch im Grunde genommen überhaupt keine Rechte hat; seine sogenannten Rechte sind vielmehr nichts als das Spiegelbild der ihn betreffenden obrigkeitlichen Anordnungen.“ (Nell-Breuning 1968/1970, 322)

In der Sowjetunion etwa stünden, wie Nell-Breuning hier ergänzte, jedem Staatsbürger 10 Quadratmeter zu; diese würden ihm aber immer auch im Blick darauf zugeteilt, in welchem Teil des riesigen Sowjet-Imperiums gerade welcher Bedarf an Arbeitskräften bestehe; und dies könne für eine freiheitliche Gesellschaft natürlich keine Perspektive sein (vgl. ebd.).

Deshalb müsse es darum gehen, dass möglichst viel Grund und Boden als Bauland auf den Markt kommt, um der hohen Nachfrage zu entsprechen, die vor allem durch die 12 Millionen Heimatvertriebenen ausgelöst wurde. Diese Vorrang-Option für den Markt und den privaten Kauf und Verkauf von Bauland hängt sicherlich auch mit Nell-Breunings Überzeugung zusammen, dass das freistehende Eigenheim der Familie – im Unterschied zum sozialen Wohnungsbau – das eigentliche Wohnideal sein sollte. So führte er in einem Vortrag zum 25-jährigen Bestehen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster im Jahr 1956 aus, dass nur das Eigenheim die Chance biete, durch individuelle Ein-, Aus- und Umbauten eigenverantwortlich auf wechselnde Bedürfnisse der Familie zu reagieren und die damit verbundenen Wertsteigerungen für die Familie zu erhalten. Nur das Eigenheim ermögliche persönlichkeitsprägende Erfahrungen von Selbstbestimmung und eigener Verantwortung; und nicht zuletzt sei auch das Wissen darum, dass das Haus dem Vater gehört, sehr geeignet, den Kindern „die väterliche Autorität sinnfällig vor Augen zu stellen“ (Nell-Breuning 1956, 130) und dadurch die klassischen Familienstrukturen zu stärken. Diese waren ja in der späten Weimarer Republik in der Zeit der Massenarbeitslosigkeit, so Nell-Breuning, massiv in die Krise geraten, als „die Familienväter arbeitslos waren und nur noch die Kinder, vielfach die Töchter, Arbeit hatten und Verdienst nach Hause brachten“ (ebd.).

Es ging Nell-Breuning also um die hinreichende Bereitstellung von nicht überteuertem, sondern zu „echten“ Marktpreisen angebotenen Bauland vor allem für Familien, aber auch für erwerbswirtschaftliche Wohnungsbauunternehmen. So sprach er sich im Jahr 1960 auf der Jahrestagung des Katholischen Siedlungsdienstes e.V. energisch gegen den 1936 eingeführten und in den 1960er-Jahren noch immer fortbestehenden Miet-

preisstopp aus. Dieser habe zahlreiche kontraproduktive Folgen. Er schaffe unzureichende Mittel für den Wohnungsneubau und die Werterhaltung bisheriger Wohnungen. Er führe aber auch zu zahlreichen Fehlbelegungen und zur Gewöhnung an einen künstlich nach unten manipulierten günstigen Mietpreis, den man dann als eine soziale Errungenschaft nachdrücklich verteidige, ohne zu bedenken, dass in dessen Folge auch die Löhne ziemlich tief angesetzt werden könnten, sodass zu fragen sei, ob die künstlich gering gehaltenen Mieten tatsächlich eine reale Kaufkraftsteigerung bedeuten. Heute seien die Mieten jedenfalls so niedrig, dass sie „die echten volkswirtschaftlichen Kosten für die Darbietung des Nutzungsgutes Wohnen“ (Nell-Breuning 1960/1970, 341) nicht decken. Und dies führe dazu, dass niemand in die Herstellung bzw. den Werterhalt dieses Gutes investiert. Deshalb gab Nell-Breuning die Maxime aus: „Die Wohnungswirtschaft muß auf die Basis echter Eigenwirtschaftlichkeit gestellt werden. Sie muß also Mieten erzielen können, bei denen die gesamten mit der Befriedigung des Wohnbedürfnisses verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten echt gedeckt werden.“ (ebd., 343). Und um angemessen funktionieren zu können, müsse man ihr zudem verlässlich die Angst nehmen vor einer jederzeit möglichen Rückkehr zu Zwangsmaßnahmen der Wohnraumbewirtschaftung, zu denen er explizit auch eine Erhöhung des Mieterschutzes zählte. Zudem würde, wie Nell-Breuning hier ergänzte, ein vollständiger Verzicht auf staatliche Mietpreissubventionierungen aller Art auch die aktuelle Benachteiligung der Eigenheimer ausgleichen, die ja von den Vorteilen der Mietsubventionierung ausgeschlossen seien (vgl. ebd., 344). Ob ein solches Argument, das in der Konsequenz jede einseitige Unterstützung ökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen aus Gründen der Gleichbehandlung verwirft, sozialetische Überzeugungskraft hat, ist jedoch stark zu bezweifeln. Die ganze Idee kompensatorischer Sozialleistungen für die Benachteiligten wäre dann per se illegitim.

Um einen „echten“ Bodenmarkt zu etablieren, wollte Nell-Breuning vor allem den „Angebotsdruck erhöhen“ (Nell-Breuning 1969/1990, 240), also Anreize setzen, damit die „Urbesitzer“ ihre Flächen offensiv zu vermarkten beginnen. Sein Augenmerk richtete er auch jetzt wieder primär auf die zahlreichen Regelungen im herrschenden Steuer- und Abgabenrecht, die dazu anregen, Landbesitz zurückzuhalten. Die oft sehr kleinteilige Kritik dieser Regelungen dominiert seine boden- und wohnungsbaupolitischen Schriften der Nachkriegszeit nahezu gänzlich. Die Möglichkeiten, mit Hilfe der Art. 14 und 15 GG, also auf dem Wege der Enteignung, gegen den Mangel an Bauland anzugehen, beurteilte Nell-Breuning sehr skeptisch. Dieses Instrument sei in der Bundesrepublik durch Jurisprudenz und laufende Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof

und Bundesverwaltungsgericht längst stumpf gemacht worden. Entsprechende Maßnahmen seien, wie die Erfahrung lehre, sehr langwierig und am Ende für die Gemeinden oft viel zu teuer; insgesamt jedenfalls viel zu unkalkulierbar. Enteignungsverfahren ermöglichten nur allzu leicht „Erpressungsmanöver“ (Nell-Breuning 1970c, 12), die sich für Eigentümer am Ende als besonders lukrativ erweisen. Nell-Breuning lobte in diesem Zusammenhang die englischen Rechtsverhältnisse, die deutlich häufigere und oft auch entschädigungslos hinzunehmende Enteignungen ermöglichten (vgl. ebd., 13). Nähere Perspektiven zu einer wirkmächtigen Reform unseres Enteignungsrechts im Blick auf den Zugang zu Grund und Boden scheint Nell-Breuning aber nicht formuliert zu haben.

So blieb für ihn einzig das Steuerrecht als Instrument politischer Einflussnahme bestehen. Hier gebe es aber groteske Kuriosa (vgl. Nell-Breuning 1967/1970, 305), die dafür sorgen, dass zu wenige Baulandangebote auf den Markt kommen. Dies im Detail nachzuzeichnen, würde hier zu weit führen. Diese Regelungen laufen jedoch, wie Nell-Breuning überzeugend deutlich machte, allesamt darauf hinaus, dass es für die Eigentümer steuerlich vorteilhaft ist, ihr Land zurückzuhalten. Alle Versuche, hier wenigstens vorsichtig gegenzusteuern, seien erfolglos geblieben. Und solange jeder derartige Versuch abgebrochen wird, sobald, wie Nell-Breuning scharf formulierte,

„der Präsident des Bauernverbandes die Stirn runzelt oder im Palais Schaumburg mit der Faust auf den Tisch schlägt, solange wissen doch die landwirtschaftlichen Urbesitzer, daß sie gar nichts Gescheiteres tun können, als zu *warten* [...], weil die steuerliche Belastung eine solche Lappalie ist, daß das Durchhalten sie praktisch nichts kostet“ (Nell-Breuning 1969/1990, 244; Herv. i.O.).

Was Veränderungspotenziale im Steuerrecht angeht, dachte Nell-Breuning vor allem an das – politisch bereits gescheiterte – Instrument des Planungswertausgleichs. Einen solchen Ausgleich hatte die Adenauer-Regierung 1956 im Rahmen der Vorbereitung des Bundesbaugesetzes von 1960 vorgeschlagen, um Bodenspekulationen einzudämmen. Die Idee des Planungswertausgleichs zielt auf die Bodenwertsteigerungen bzw. Bodenwertverluste, die durch direkte städtebauplanerische Maßnahmen – etwa im Rahmen von Baulandausweisungen – entstehen; sie zielt also nicht auf die allgemeinen gesellschaftlichen Bodenwertsteigerungen, die die Bodenreformer der Weimarer Republik im Blick hatten. Durch konkrete städtebauliche Planungen Benachteiligte sollen demnach einen Ausgleich erhalten; Planungsbevorzugte sollen die ihnen dadurch zufällig zufallende Wertsteigerung, egal ob sie darauf eventuell spekuliert hatten oder

nicht, durch eine Abgabe ausgleichen. Diese Idee ist seinerzeit wegen des städtebaurechtlichen Vorrangs der Länder- vor der Bundesgesetzgebung vom Bundesverfassungsgericht gekippt worden. Deshalb bleibe es, wie Nell-Breuning monierte, absurderweise dabei, dass jede städtebaulich verursachte Herabzonung – wie der Fachausdruck im Entschädigungsrecht lautet – finanziell auszugleichen ist, während jede städtebaulich verursachte *Heraufzonung* – einen solchen Begriff gibt es im Recht bezeichnenderweise überhaupt nicht – dem Eigentümer als Geschenk in den Schoß fällt und dort rechtmäßig verbleiben darf. Dies sei, so Nell-Breuning, „geradezu unerträglich“ (Nell-Breuning 1967/1970, 303) und „ein glatter Verstoß gegen die Logik“ (Nell-Breuning 1970b, 15).

Nell-Breuning zielte also vor allem auf die steuerliche Abschöpfung direkter, planungsbedingter Bodenwertsteigerungen. Die allgemeinen Bodenwertsteigerungen wollte er aber durchaus auch etwas besteuern, etwa bei Veräußerungen oder auch mit jährlich zu entrichtenden Beiträgen. So erklärte er, dass der „Grundsatz der Nichtbesteuerung unrealisierter Gewinne“ (Nell-Breuning 1970b, 27), der für den Kaufmann sinnvoll sei, nicht unbesehen auch auf den Bodeneigentümer übertragen werden könne. Derartige Vorstellungen klingen bei ihm aber nur vorsichtig an. Sie werden nicht programmatisch und dezidiert zu klaren politischen Forderungen erhoben. Stattdessen heißt es, dass die Rechtsordnung „praktisch [...] kaum anders verfahren“ könne, als die „unverdienten“ Wertzuwächse dem Eigentümer zuzurechnen, auch wenn dies der „Gleichmäßigkeit der Besteuerung“ widerspreche, denn schließlich würden etwa „Konjunkturgewinne besteuert, unter Umständen scharf besteuert“, während diese Zuwächse „völlig steuerfrei bleiben“ (Nell-Breuning 1972a, 85). Konkrete Vorschläge, wie hier vorgegangen werden könnte, entfaltete Nell-Breuning jedoch nicht. Er blieb vielmehr bei der apokalyptisch dräuenden Aussage stehen, dass hier etwas getan werden müsse: „Wir haben nicht den mindesten Grund, die Probleme anstehen zu lassen, bis die Kommunisten sie auf ihre Weise lösen.“ (ebd.) Etwas deutlicher wurde er aber in einem explizit unter dem Titel *Bodenwertzuwachsbesteuerung* stehenden Vortrag vor dem Deutschen Volksheimstättenwerk aus dem Jahr 1972, in dem er sich für eine jährliche Besteuerung der Bodenwertsteigerungen – nicht aber für deren vollständige Abschöpfung – aussprach, da er sich von einer solchen Maßnahme ein spürbares Absinken der Bodenpreise erwartete (vgl. 1972b, 24 f.). An welche prozentuale Höhe Nell-Breuning hier dachte, wird aber nicht deutlich.

Durch den Verzicht auf eine stärkere Profilierung in der alten Frage der Abschöpfung allgemeiner „unverdienter“ Bodenwertsteigerungen blieb Nell-Breuning über Gebühr dem bürgerlich-liberalen Eigentumsverständ-

nis verbunden, obwohl er diese Rechtstradition sehr deutlich als für die heutigen Verhältnisse unangemessen kritisierte und als historisch obsolet verabschieden wollte. Die mit der Französischen Revolution entstandene Eigentumsordnung des Bürgerlichen Gesetzbuches sei mit ihrer individualistischen Schlagseite „in einer Gesellschaft [...], in der es individuelle Produktion so gut wie nicht mehr gibt, wo vielmehr das ganze gesellschaftliche Leben, der ganze Produktionsprozeß sich in allseitiger Interdependenz [...] abspielen, [...] nur dazu angetan, als Sprengkörper zu wirken“ (Nell-Breuning 1972b, 11). Leider aber werde diese Eigentumsordnung, so Nell-Breuning, durch Jurisprudenz und Rechtsprechung „nicht nur weitgehend gedeckt, sondern noch weiter hochgezüchtet“ (ebd.). Heute müsse es aber darum gehen, diesen durch das liberale Bodenrecht ausgelösten „Starrkrampf zu lösen und wieder ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit zu schaffen“ (Nell-Breuning 1970c, 10). Gerade Grund und Boden, die ihren besonderen Wert einzig durch ihre „Lage“, d.h. durch ihre Einbindung in die technologische, wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungsdynamik der gesamten Gesellschaft, erhalten, seien nämlich in besonderer Weise durch ihre „Sozialverflochtenheit“ (Nell-Breuning 1970b, 7 u.ö.) gekennzeichnet. Für den konkreten Bodenwert eines ganz bestimmten Bodens gelte schließlich, dass ihm vor allem der wirtschaftliche Fortschritt „diesen Lagewert zugespielt“ hat (Nell-Breuning 1972b, 18).

Aufgrund dieser faktischen Sozialverflochtenheit des Bodens, die nicht mit der moralischen Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums verwechselt werden darf, gelte grundsätzlich: „Das ‚absolute‘ Grundstück gibt es nicht und darum auch keine ‚absolute‘ Rechtsposition am Grundstück“; und deshalb müsse man anerkennen, dass an dieser Sozialverflochtenheit „jedes individualistische Bodenrecht unweigerlich scheitert“ (Nell-Breuning 1970c, 9). Durchaus konsequent forderte Nell-Breuning dann auch, dass für den Eigentümer „unter allen Umständen“ gelten müsse: „was ihm an Vorteilen unentgeltlich zufällt, das hat er, wenn es für die Allgemeinheit in Anspruch genommen wird, ebenso unentgeltlich herzugeben“ (ebd., 10). Allerdings dachte er dabei, wie erwähnt, nur am Rande an eine allgemeine Bodenwertzuwachssteuer; es ging ihm vor allem um die erwähnte „Heraufzongung“ im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen, die der Eigentümer auszugleichen habe, da diese nun einmal gesellschaftlich veranlasst und „kein Glücksfall, kein Geschenk des Himmels für den Eigentümer“ sei (ebd., 11). Dass aber alle „unverdienten“ Bodenwertsteigerungen gesellschaftlich veranlasst und „kein Geschenk des Himmels“ sind, erklärte Nell-Breuning an keiner Stelle in vergleichbarer Deutlichkeit.

Zu der entscheidenden Frage, wie die Gesellschaft *jenseits* eines individualistisch-liberalen Bodenrechts und *diesseits* eines sowjetsozialistischen Zwangszuweisungsrechts zu einer zeitgemäßen Regulierung des Zugangs *zu*, der Verantwortung *für* und der Verteilung *von* Grund und Boden, von Bauland, Häusern und Wohnungen gelangen könnte, schrieb Nell-Breuning, der enorm viel zu bodenpolitischen Fragen geschrieben hat, enttäuschend wenig. Die etwa von Hans-Jochen Vogel schon vor 50 Jahren – und vor kurzem erneut – aufgeworfene sozialetische Grundfrage, ob man Grund und Boden – zumindest da, wo er „wohnungsrelevant“ ist – nicht grundsätzlich dem „Spiel der Marktkräfte und dem Belieben des Einzelnen“ entziehen und „in den Dienst der Allgemeinheit“ stellen müsse (Vogel 2019, 48), wurde von Nell-Breuning, so wird man abschließend konstatieren müssen, nicht systematisch bearbeitet, sondern eher wortgewaltig beschwiegen. Während Vogel immer wieder eine durchgreifende „Neuregelung des Bodenrechts“ einforderte, „die die Gemeinschaft unmittelbar und umfassend an Bodenwertzuwachs und Bodenrente beteiligt und ihre Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Grundstücksnutzung verstärkt“ (Vogel 1972, 1546), blieb Nell-Breuning insgesamt merkwürdig defensiv, geradezu ängstlich. Auch in seiner letzten Stellungnahme zum Thema äußerte sich der 94-jährige Nell-Breuning betont vorsichtig zur Frage grundlegender steuerpolitischer Reformen. Man solle „überhaupt Steuern nicht benutzen, um auf diesem Wege den Markt auszuschalten“, denn „wenn man zu sehr drängt, schadet man der Entwicklung mehr, als daß man sie fördert. Es muß etwas geschehen, aber es muß mit Besonnenheit geschehen.“ (Nell-Breuning 1984, 108 u. 111) Es scheint fast so, als hätte Oswald von Nell-Breuning sich von der leoninischen Ansage der „Unantastbarkeit“ des Privateigentums Zeit seines Lebens ins Bockshorn jagen lassen, obwohl schon die wesentlich vom ihm mit verfasste Enzyklika *Quadragesimo anno* aus dem Jahr 1931 die individualistische Schlagseite der Eigentumslehre Leos XIII. sehr deutlich „geradegepredigt“ hatte (vgl. QA 44–52).

### *Literaturverzeichnis*

- Buschmann, Marco (2019): Legal Tribune Online-Interview mit Christian Rath vom 09.05.2019 ([www.lto.de/recht/hintergruende/h/artikel-15-grundgesetz-streichen-sozialisierung-enteignung-fdp/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/artikel-15-grundgesetz-streichen-sozialisierung-enteignung-fdp/); letzter Zugriff: 28.11.2021).
- Damaschke, Adolf (1912): Die Bodenreform. Grundsätzliches und Geschichtliches zur Erkenntnis und Überwindung der sozialen Not. Siebte Auflage, Jena: Fischer.

- George, Henry (1893): Zur Erlösung aus sozialer Noth. Offener Brief an seine Heiligkeit Leo XIII. (The Condition of Labour, 1891), Berlin: Staude.
- George, Henry (2017): Fortschritt und Armut. Eine Untersuchung über die Ursache der industriellen Krisen und der Zunahme der Armut bei zunehmendem Reichtum (1879), Marburg: Metropolis.
- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn: Schöningh.
- Horlacher, Michael (1926): Art. Agrarsozialismus, in: Staatslexikon. Fünfte Auflage. Erster Band, Freiburg i. Br.: Herder, Sp. 59–62.
- Hugler, Klaus/Diefenbacher, Hans (Hrsg.) (2005): Adolf Damaschke und Henry George. Ansätze zu einer Theorie und Politik der Bodenreform, Marburg: Metropolis.
- Kammer für soziale Ordnung der EKD/Arbeitskreis „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe (1973): Soziale Ordnung des Baubodenrechts. Ein gemeinsames Memorandum, Gütersloh/Trier: Gütersloher Verlagshaus/Paulinus.
- Kammer der EKD für soziale Ordnung (2021): Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung, Hannover.
- Locke, John (1977): Zwei Abhandlungen über die Regierung (1690), Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nell-Breuning, Oswald von (1925): Aufwertung und Bodenreform, in: Bodenreform 36 (Nr. 30 v. 02.08.1925), Sp. 283–287.
- Nell-Breuning, Oswald von (1926a): Art. Bodenreform, in: Staatslexikon. Fünfte Auflage. Erster Band, Freiburg i. Br.: Herder, Sp. 961–968.
- Nell-Breuning, Oswald von (1926b): Kirche und Bodenreform, in: Theologisch-praktische Quartalschrift 79, 46–59.
- Nell-Breuning, Oswald von (1926c): Bodenbesitzreform oder Bodenkreditreform?, in: Rhein-Mainische Volkszeitung v. 02.10.1926 (Jubiläumsnummer).
- Nell-Breuning, Oswald von (1928): Christliche Sozialphilosophie, Katholische Aktion, Bodenreform, Wohnung und Siedlung, in: Kölnische Volkszeitung v. 13.12.1928, 3.
- Nell-Breuning, Oswald von (1929): Wohnheimstätten – ein Kampffeld der Weltanschauungen, in: Stimmen der Zeit 118, 46–58.
- Nell-Breuning, Oswald von (1930): Die Kirche und die deutsche Bodenreform, M.Gladbach: Volksvereins-Verlag GmbH, S. 9–10.
- Nell-Breuning, Oswald von (1931): Art. Bodenreform, in: Lexikon für Theologie und Kirche. Zweite Auflage. Zweiter Band: Freiburg i.Br.: Herder, Sp. 414–415.
- Nell-Breuning, Oswald von (1956): Familiengerechte Wohnung – Eigentum und/oder Miete? In: Deutsche Siedlungs- und Wohnungspolitik. Gegenwartsproblematik und Zukunftsaspekte (Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster), Köln-Braunsfeld: R. Müller, 125–135.

- Nell-Breuning, Oswald von (1960/1970): Grundlagen und Grenzen der Subventionsspolitik im Wohnungsbau, in: Ders., Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, 341–347.
- Nell-Breuning, Oswald von (1968/1970): Grundrecht auf Wohnung, in: Ders., Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, 309–324.
- Nell-Breuning, Oswald von (1967/1970): Bodeneigentum – Grundstein unserer Eigentumsordnung oder Stein des Anstoßes?, in: Ders., Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, 297–308.
- Nell-Breuning, Oswald von (1969/1990): Bodenbeschaffung und Bodenpreisbildung (1969), in: Ders., Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch, hrsgg. von Friedhelm Hengsbach, Düsseldorf: Patmos, 239–253.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970a): Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln: Bachem.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970b): Gerechter Bodenpreis (Freiheit und Ordnung, Nr. 72), Pesch-Haus Verlag: Mannheim-Ludwigshafen.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970c): Zum Volksheimstättentag 1970, in: Vermögensbildung – Bodenreform. Aktuelle Schriftenreihe des Volksheimstättenwerks, 2), Köln: Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972a): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, in: Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen, hrsgg. v. Franz Heinrich u. Walter Kerber (Münchener Akademie-Schriften, Bd. 58), München: Kösel, 77–86.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972b): Besteuerung des Bodenwertzuwachses? (Aktuelle Schriftenreihen des Volksheimstättenwerks, 4), Köln: Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (September)
- Nell-Breuning, Oswald von (1984): Versäumnisse in der Bodenpolitik aufarbeiten (Interview), in: Stadtbau-Informationen, hrsgg. von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V. und der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (August 1984), 105–111.
- Schratz, Sabine (2010): Das Gift des alten Europa und die Arbeiter der Neuen Welt. Zum amerikanischen Hintergrund der Enzyklika *Rerum novarum*, Paderborn: Schöningh.
- Schüren, Ulrich (1978): Der Volksentscheid zur Fürstenenteignung 1926 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 64), Düsseldorf: Droste.
- Thomas von Aquin (1987): Recht und Gerechtigkeit. Theologische Summe II-II, Fragen 57–79. Nachfolgefassung von Band 18 der Deutschen Thomasausgabe, IFG Verlagsgesellschaft, Bonn.
- Vogel, Hans-Jochen (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 35, H. 35, 1544–1547.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg i.Br.: Herder.



# „Ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit“. Das bodenpolitische Programm Oswald von Nell-Breunings und seine Relevanz für die heutige Wohnraumfrage<sup>1</sup>

*Julian Degan*

## 1. Einleitung

Als in den 1960er und 1970er Jahren lebhaft über die Ursachen und Probleme schnell steigender Bodenpreise debattiert wurde, gehörte Oswald von Nell-Breuning SJ zu den prominenten Stimmen der Bundesrepublik, die sich unter dem Schlagwort der Bodenspekulation gegen die private Aneignung ‚leistungsloser Bodenwertgewinne‘ und für eine Reform des Bodenrechts aussprachen (vgl. Führer 2016, 47–57). Dass gerade das Bodenrecht, mit dem sich Nell-Breuning bereits in den 1920er und 30er Jahren (vgl. Hagedorn 2018, 310–336) sowie in den frühen Nachkriegsjahren intensiv auseinandersetzte, überhaupt zu den zentralen wissenschaftlichen Tätigkeitsfeldern des Jesuitenpaters gehörte, lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass Nell-Breuning die Bodenrechtsfrage als Fundament der für ihn zentralen Wohneigentumsfrage ausmachte. Da familiengerechte Eigenheime, für deren breite Förderung er sich besonders einsetzte, für ihn nämlich „keine Luftschlösser, sondern ganz und gar bodenständige Gebilde“ darstellten, setzte er mit der wohnungspolitischen Arbeit auch „ganz unten am Boden“ an (1970a, 5)<sup>2</sup>.

Auch gegenwärtig scheint nach Ansicht zahlreicher Expert:innen die Wohnungsnot in den dynamisch wachsenden Großstädten Deutschlands vor allem durch den Mangel an verfügbaren Bauböden verschärft zu werden. Insofern die Wohnungsfrage also auch heute von der Bodenfrage abhängt, erörtere ich in diesem Beitrag, ob die gegenwärtige Boden- und

---

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes *Gibt es ein Recht auf urbanen Wohnraum? Sozialethische Analysen*.

2 Bei allen Literaturverweisen, die sich auf Schriften Nell-Breunings beziehen, verzichte ich auf die Namensnennung. Zudem verstehen sich alle in Kursivdruck stehenden Wörter in den Nell-Breuning-Zitaten als originale Hervorhebungen des Jesuitenpaters.

Wohnungspolitik von Nell-Breunings bodenpolitischen Vorschlägen der 1960er und 70er Jahre profitieren könnte. Dazu skizziere ich zunächst die Kernpunkte der katholischen Eigentumsethik, auf der Nell-Breuning sein bodenpolitisches Programm errichtet, um anschließend seine bodenpolitischen Kerngedanken vorzustellen. In der zweiten Hälfte dieses Beitrags gehe ich vor dem Hintergrund der aktuellen Bodenfrage darauf ein, ob die bodenpolitischen Schriften des Jesuitenpaters wichtige Impulse für die Gegenwart bereithalten.

## 2. Die katholische Eigentumsethik

Der Grundsatz der *Gemeinwidmung der Erdengüter* stellt das Fundament der katholischen Eigentumsethik dar. Dazu heißt es etwa in der Pastoralkonstitution *Gaudium et spes*, dass „die Erde mit allem, was sie enthält, zum Nutzen aller Menschen und Völker bestimmt“ sei (GS 69). Alle wirtschaftlichen Güter sowie auch alle menschlichen Einrichtungen, die die Herstellung und die Verwendung dieser Güter regeln, sind diesem Grundsatz zufolge darauf auszurichten, dass alle Menschen über diejenigen Güter verfügen können, die sie zum Leben und zu ihrer Selbstentfaltung bedürfen. So auch die Institution des Privateigentums, die für Nell-Breuning daran zu messen ist, ob „sie dazu taugt, ihrer Aufgabe gemäß *allen* Menschen die *menschenwürdige* Teilnahme an den Erdengütern nicht nur freizustellen, sondern sie ihnen im Rahmen des Menschenmöglichen zu gewährleisten“ (1980a, 200). Gelingt es einer konkreten Privateigentumsordnung dagegen nicht, dieser Gemeinwidmung zu entsprechen, dann ist sie vom Gesetzgeber zu überarbeiten oder notfalls gar durch eine gänzlich andere Eigentumsordnung zu ersetzen.

Weiter konkretisiert wird die katholische Eigentumsethik durch die Rede von der „Doppelseitigkeit des Eigentums“ (QA 45). So erklärt Papst Pius XI. in seiner 1931 veröffentlichten Sozialzyklika *Quadragesimo anno* – an deren Entstehung Nell-Breuning als „Ghostwriter“ maßgeblich beteiligt war (vgl. Hagedorn 2018, 374) –, dem Eigentum komme sowohl eine *Individualfunktion* als auch eine *Sozialfunktion* zu (vgl. QA 45–49). Während erstere darauf verweist, dass das Privateigentum den Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten der Einzelperson (einschließlich ihrer Familie) dient, verdeutlicht letztere auf Grundlage der Gemeinwidmung, dass jede Privateigentumsordnung dabei zugleich auf die Förderung der Lebensgrundlage aller Menschen auszurichten ist. Mit der Sozialfunktion verbunden ist dabei die ethische Pflicht der Einzelperson, „beim Eigentumsgebrauch nicht nur an den eigenen Vorteil zu denken“. Gleichzeitig

hat der Gesetzgeber „mit Rücksicht auf wirkliche Erfordernisse des allgemeinen Wohls genauer im einzelnen an[z]uordnen, was die Eigentümer hinsichtlich des Eigentumsgebrauchs dürfen, was ihnen verwehrt ist“ (QA 49). In jedem Fall sei jedoch auf die Gleichrangigkeit beider Funktionen zu achten, auch um sich vor „[z]wei gefährliche[n] Einseitigkeiten“ (QA 46), nämlich einem gesellschaftlichen Abkippen in Richtung Individualismus oder Kollektivismus zu wappnen.

### 3. Die Besonderheiten des Gutes Boden

Auf Basis dieser Eigentumsethik hält Nell-Breuning nun für das Eigentum an Grund und Boden fest, dass „bei ihm neben der Individualnatur des Eigentums dessen Sozialnatur bes[onders] eindrucksvoll in den Vordergrund“ (1980b, Sp. 310) tritt. Diesen Umstand führt er auf die Eigenheiten des Gutes Boden zurück, aus denen er näherhin „die Sozialverflochtenheit des Bodens, die Sozialgebundenheit seiner Nutzung und die Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentümers“ (1970a, 9) ableitet.

Fragt man zunächst danach, was er unter der *Sozialverflochtenheit* des Bodens versteht, so lassen sich deren Kerngedanken am Beispiel der Lage eines Grundstücks einfach veranschaulichen. Für Nell-Breuning ist die Lage „keine dem Grundstück innewohnende Eigenschaft, sondern der Inbegriff der Außenbeziehungen, in denen es zu den es umgebenden anderen Grundstücken [...] und zu den von den Menschen darauf errichteten Anlagen und Werken steht; von seiner Umgebung empfängt das Grundstück seine Lage, wie es auch seinerseits die Lage der es umgebenden Grundstücke mitbestimmt“ (a.a.O., 8). Diese Lage eines Grundstücks bestimmt im Rahmen einer Privateigentumsordnung „seine Nutzbarkeit (seinen ‚Wert‘) in maßgeblicher Weise“ (ebd.). Ob ein Grundstück ‚gut liegt‘ und damit als wertvoll angesehen wird, hängt also weitestgehend von seiner Umgebung und höchstens geringfügig davon ab, wie seine Eigentümerin dieses Grundstück nutzt. Der dabei aufgeworfenen bodenpolitischen Frage, wie mit den ‚unverdienten‘, also den gesellschaftlich bedingten und nicht durch Investitionen der Eigentümerin hervorgerufenen Bodenwertsteigerungen gesellschaftlich umzugehen ist, widmete sich Nell-Breuning besonders eingehend.

Die beim Boden besonders hervorgehobene Sozialfunktion zeigt sich ferner an der *Sozialgebundenheit* der Bodennutzung, die Nell-Breuning als Konsequenz der dem Gut Boden inhärenten Eigenschaften der Unvertretbarkeit und der Unvermehrbarkeit versteht. Dieses Eigenschaftenpaar verdeutlicht, dass der unbewegliche Boden für uns Menschen als Lebens-

raum, als Grundlage menschlicher Gebilde sowie als Produktionsfaktor zwar unabdingbar ist, wobei uns aber seine physisch bedingte Knappheit gleichzeitig dazu zwingt, sparsam mit ihm umzugehen. Daraus folgert Nell-Breuning (1958a, Sp. 84): „Der Umstand, daß der Boden gleichzeitig unentbehrlich und unvermehrbar ist, verbietet es, seine Nutzung in gleicher Weise dem Gutdünken der einzelnen und dem unübersehbaren freien Spiel wirtschaftlicher Kräfte zu überantworten, nötigt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit sehr viel nachdrücklicher zur Geltung zu bringen als bei Gütern, die entbehrlich oder beliebig vermehrbar oder gar beides zugleich sind.“ Mit anderen Worten: „das Bodeneigentum ist weit- aus stärker als das Eigentum an beweglichen Gütern *sozial gebunden*“ (1970b, 79).

Aus der Sozialverflochtenheit und insbesondere aus der Sozialgebundenheit, die Nell-Breuning in seinen bodenpolitischen Schriften selbst übrigens nicht immer trennscharf auseinanderhält (vgl. z. B. 1970c, 9), folgt nun zweierlei: Zum einen ist eine einzelne Bodeneigentümerin „Kraft der Sozialgebundenheit des Bodens [...] *sozialpflichtig*“ (1972a, 82); ihr obliegt also die ethische Pflicht, ihren Eigentumsgebrauch möglichst im Sinne des Gemeinwohls auszurichten. Zum anderen kommt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, die „*vorpositive Sozialgebundenheit des Bodens zu positivieren*“ (ebd.), ihr also durch entsprechende Gesetze Ausdruck zu verleihen. Dabei gab Nell-Breuning jedoch zu bedenken, dass die konkrete Ausgestaltung einer Bodenordnung niemals zu statisch erfolgen sollte, sondern sich im Sinne der Gemeinwidmung an den ständig wandelnden demographischen sowie sozioökonomischen (und heute wäre zu ergänzen: ökologischen) Gegebenheiten anzupassen habe. Auch wenn er sich dabei grundsätzlich für die Institution des Privateigentums aussprach („es muß immer klar sein, ‚wer was zu befummeln hat‘“ [1970b, 80]), habe der Gesetzgeber durchaus in die Privateigentumsverhältnisse an Boden einzugreifen oder gar eine gänzlich andere Eigentumsordnung einzusetzen (vgl. a.a.O., 87 f.), sofern die vorherrschende Bodenordnung das Gemeinwohl vernachlässigt oder ihm gar zuwiderläuft.

#### 4. *Nell-Breunings bodenpolitisches Programm*

Im Einklang mit der katholischen Eigentumsethik vertrat Nell-Breuning die bodenpolitische Grundposition, dass das Privateigentum an Boden und damit auch an Wohnraum möglichst breit zu streuen sei. Dabei zielte er vor allem darauf ab, möglichst vielen Familien „zu einer ihnen zu eigen gehörenden Heimstätte [zu] verhelfen“, auch wenn er sich – im Gegen-

satz zu manch anderen wohnungspolitisch engagierten Katholiken seiner Zeit<sup>3</sup> – dabei für die „freie Wahl des Wohnortes und der Wohnweise, der baulichen Gestalt der Wohnung wie auch der Rechtsgestalt“ (1970a, 3) aussprach. Dass sich Nell-Breuning dennoch „aus voller Überzeugung zum Eigenheim“ (1958b, 456) bekannte, zeigt sich daran, dass sich das (schuldenfreie) Eigenheim in seinen Augen für die wirtschaftliche „Existenzsicherung der Familie“ (ebd.), für ein gelingendes – wenn auch von ihm strikt patriarchalisch verstandenes – Familienleben sowie zur Selbstentfaltung des Eigentümers besonders gut eigne.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund blickte er jedoch gerade in den 1960er und 70er Jahren mit Sorge auf die steigenden Bodenpreise. Verteuert sich nämlich der Boden, dann sei zu befürchten, „daß denen, die ein Eigenheim erstreben, dieses Ziel in immer weitere, für viele von ihnen unerreichbare Ferne hinausgerückt wird“ (1970c, 3).

Die Problematik schnell steigenden Bodenpreise, aufgrund derer er das bodenpolitisch zu erstrebende Ziel einer möglichst breiten Wohn- und Bodeneigentumsstreuung und damit sogar „die Institution des Eigentums als in hohem Grade gefährdet“ (1970a, 7) ansah, machte er vorrangig an der seinerzeit vorherrschenden Bodeneigentumsordnung fest, der er eine viel zu individualistische Zuspitzung attestierte (vgl. 1970c, 12–15). An ihr kritisierte er vor allem, dass sie die Eigentümer:innen von Böden berechtige, ja geradezu ermuntere, sogar unbebaute, aber dringend benötigte Grundstücke in der Erwartung weiter steigender Bodenpreise zurückzuhalten,<sup>5</sup> wodurch es „zu einem Mißverhältnis zwischen Angebot und

---

3 Diesbezüglich berichtet Franz Klüber (1963, 296) von einer Fehde zwischen Nell-Breuning und dem als „deutschen Siedlervater“ bekannten Nikolaus Ehlen. Während Nell-Breuning, wie dargestellt, die freie Wahl der Wohnform befürwortete, entgegnete Ehlen, dass es nicht entscheidend sei, „was die Menschen wünschen, sondern sie zum Rechten hinzuleiten, indem wir ihnen erst vorstellen, was wirklich familiengerecht ist“. Da das Mietwohnen für ihn „der große Betrug des Menschen und des Volkes um sein Eigentum“ sei, sollten alle politischen Anstrengungen auf das Eigenheim als das „gottgewollte Soll“ abzielen (Zitate nach ebd.).

4 Allerdings führte er auch andere Ansichten an, nämlich dass das Eigenheim u.U. eine Familie „geradezu zerstör[en]“ (1958b, 455) oder die Bewegungsfreiheit (im Vergleich zum Mietwohnen) deutlich einschränken könne (a.a.O., 457). Dabei hob er allerdings positiv hervor, dass der Kauf und Verkauf von Immobilien in den USA relativ leichter vonstattengehe: „Wenn für die Amerikaner der Erwerb und die Veräußerung eines Eigenheims eine genauso einfache Sache sind wie Kauf und Verkauf eines Autos, dann sollten wir mit unserer Intelligenz auch imstande sein, die heute bei uns bestehenden Erschwernisse auszuräumen“ (ebd.).

5 Vor Augen hatte Nell-Breuning dabei vor allem die sogenannten „Urbesitzer“, also Eigentümer:innen häufig unbebauter Flächen, „die diesen Boden nicht entgeltlich,

Nachfrage nach Boden und damit zu übersteigerten Bodenpreisen“ (1972a, 84) komme. Konkret kritisierte er etwa das geltende Steuerrecht (hier v.a. Steuern auf Immobilien und Vermögen<sup>6</sup>), das „auf der einen Seite die Zurückhaltung des Bodens begünstigt und damit das Angebot verknappt, auf der anderen Seite zusätzliche, nur in steuerlichen Vorteilen gegründete Nachfrage nach Boden hervorruft und damit ohne jeden Zweifel preisstei-gernd wirkt“ (1972b, 22). Neben diesen steuerlichen Aspekten kritisierte er aber auch den ‚unlogischen‘ Umgang mit durch öffentliche Planungsakte ausgelöste Bodenwertveränderungen – „Herabzonungen gelten als Enteignungen und sind entschädigungspflichtig, Heraufzonungen dagegen fallen den Eigentümern als Geschenk in den Schoß“ (1972a, 84) –, mangelhafte Bebauungsvorschriften, aufgrund derer eine Eigentümerin ihr baureifes Grundstück „unbebaut liegen lassen und so den Willen des öffentlichen Planungsträgers [...] durchkreuzen“ (1970c, 12) könne oder zu hohe und damit preistreibende Enteignungsentschädigungen (vgl. a.a.O., 12–15).

Aufgrund dieser festgestellten Unwucht zwischen der beim Gut Boden besonders hervorgehobenen Sozialfunktion einerseits und einer zu individualistischen Bodeneigentumsordnung andererseits setzte sich Nell-Breuning nun in seinem bodenpolitischen Programm dafür ein, „wieder ein Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit zu schaffen“ (1970a, 10). Dabei ging es ihm aber keineswegs darum, „den Boden aus dem Markt, d.h. aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage überhaupt herauszunehmen“, sondern vielmehr darum, „den Bodenmarkt funktionsfähig zu machen“ (1970c, 17). So zielten seine Vorschläge vor allem darauf

---

am allerwenigsten als Handelsware erworben, sondern von ihren Vorfahren im Erbgang übernommen haben“ (1970c, 18). So kritisierte er vor dem Hintergrund der Bodenpreisanstiege „die ungeheure und völlig unbegründete Bereicherung einer kleinen Gruppe der Bevölkerung, d.h. der sog. Urbesitzer von Boden zu Lasten der Allgemeinheit, vor allem der in unseren Raum eingeströmten Flüchtlinge und Heimatvertriebenen, die alles verloren und keinen Fußbreit ihres heimatlichen Bodens mitbringen konnten, aber auch der übrigen Bauwilligen und Wohnungssuchenden“ (a.a.O., 3).

- 6 Im Detail nennt er Grund-, Vermögens-, Erbschafts-, Grunderwerb- sowie Einkommenssteuer (vgl. 1972b, 5–13). So sei es etwa aufgrund der Ausgestaltungen der Vermögens- und Erbschaftsteuer „steuerlich ungemein vorteilhaft, teuren, aber niedrig bewerteten Boden als Vermögensanlage zu erwerben“ (a.a.O., 6), wodurch eine „höhere Nutzung unterbleibt bzw. [...] hinausgeschoben wird“ (a.a.O., 7). Auch der Umstand, dass „die Bodenwertsteigerung nicht allgemein und laufend, sondern nur in den beiden Fällen der Veräußerung und der Entnahme der [Einkommenssteuer] unterliegt, hat unvermeidlich zur Folge, den Bodenmarkt zu blockieren, indem diese Fälle tunlichst *vermieden* oder mindestens möglichst lange *hinausgeschoben* werden“ (a.a.O., 11).

ab, die Zurückhaltung der Böden durch die Eigentümer:innen zu erschweren, damit in den Bodenpreisen „die echten, nicht durch sachfremde („exogene“) Einflüsse verfälschten Knappheitsverhältnisse zum Ausdruck kommen“ (1972b, 4f.).

Um dieses Ziel zu erreichen, brachte er nun seine zwei prominentesten Reformvorschläge, den Planungswertausgleich und die Bodenwertzuwachssteuer, in Stellung. Mit ersterem zielte er darauf ab, die bereits erwähnte „groteske Asymmetrie“ (1972a, 84) des Planungsrechts aufzulösen. So soll die öffentliche Hand mit dem Instrument des *Planungswertausgleichs* positive Bodenwertänderungen, die durch öffentliche Planungsakte ausgelöst wurden, vollständig abschöpfen, so wie sie bereits entsprechende Wertverluste kompensiere. Bei der *Bodenwertzuwachssteuer* geht es ihm dagegen „ausschließlich um diejenigen Steigerungen des reinen Bodenwerts, die dank dem wirtschaftlichen Aufschwung dem Boden [...] im *Zeitablauf* zuwachsen und damit für den Bodeneigentümer einen Gewinn, d.h. einen Zuwachs an Vermögen bedeuten“ (1972b, 3). So sollte mit der *laufenden* Besteuerung der Wertzuwächse „Druck“ (a.a.O., 4) auf die Bodenpreissteigerungen ausgeübt werden, wodurch die spekulative Zurückhaltung un- bzw. untergenutzter Böden deutlich an Attraktivität verlieren sollte. Von Planungswertausgleich und Zuwachsbesteuerung unangetastet bleiben dagegen die auf Investitionen der Eigentümerin zurückgehenden – also die gewissermaßen ‚verdienten‘ – Wertsteigerungen.

Darüber hinaus sprach er sich – wenn auch eher beiläufig – für andere bodenpolitische Instrumente aus. So hielt er etwa aufgrund der Sozialfunktion des Eigentums unter gewissen Umständen auch *Enteignungen* für legitim: „die Enteignung ist keine Verwundung des Eigentums, sondern gehört wesentlich zu ihm“ (1972a, 83). Allerdings pochte er dabei auf verfahrensrechtliche Überarbeitungen, da die seinerzeit geltenden Regularien für Enteignungen oder anderweitige Nutzungsbeschränkungen „stumpfe Waffen“ (1970c, 43) seien. Unter den kommunalen Instrumenten hob er zudem die *Bodenvorratspolitik* und das *Vorkaufsrecht* hervor (vgl. 1980b, Sp. 311). Denn: „Wo immer sich den Gemeinden Gelegenheit bietet, Boden auf *Vorrat* zu annehmbarem Preis zu erwerben, sollte sie diese Gelegenheit wahrnehmen, um sich so wieder in den Stand zu setzen, marktausgleichend zu wirken“ (1970c, 36). Allerdings mahnte er dabei ausdrücklich davor, den Boden vollständig in öffentliches Eigentum zu überführen: „Wer das vorschlägt, gibt sich offenbar keine Rechenschaft davon, wie weitreichend ein so tiefgreifender Eingriff an *einer* Stelle sich auf zahlreiche andere Lebensbereiche, ja auf die Gesamtordnung unseres menschlichen Zusammenlebens auswirken würde“ (a.a.O., 37).

### 5. Die gegenwärtige Bodenfrage

Obwohl heute vor dem Hintergrund der Wohnungsnot in vielen deutschen Großstädten vermehrt von einer ‚Rückkehr der Bodenfrage‘ die Rede ist, werden die eben dargestellten Ausführungen Nell-Breunings in der gegenwärtigen boden- und wohnungspolitischen Forschung kaum bis gar nicht rezipiert. Wenn überhaupt, dann taucht der Name des Jesuitenpaters heute nur vereinzelt in der einschlägigen Fachliteratur auf (vgl. z. B. Kalkuhl et al. 2018; Dransfeld 2018). Dennoch lassen sich, so soll nun argumentiert werden, in Nell-Breunings bodenpolitischem Korpus einige Elemente ausmachen, die auch für gegenwärtige Wohnungs- und Bodenfragen fruchtbar gemacht werden können.

Einen ersten wichtigen Impuls für die gegenwärtige Wohnraumfrage bietet bereits Nell-Breunings wohnungspolitischer Ausgangspunkt, nämlich dass eine zielführende Wohnungspolitik am Boden anzusetzen habe. Tatsächlich setzte sich in den wohnungspolitischen Debatten der letzten Jahre vermehrt die Ansicht durch, wonach die Wohnraumfrage immer auch eine Bodenfrage ist. So hält etwa der Ökonom Dirk Löhr (2021, 41) fest, dass sich die „Probleme auf dem Wohnungsmarkt“ auch heute „zu einem erheblichen Teil auf Engpässe auf dem vorgelagerten Bodenmarkt zurückführen“ lassen.

Diesen Mangel an Böden und dabei vor allem an verfügbarem Bauland in den deutschen Großstädten verdeutlichen die in den letzten Jahren sprunghaft angestiegenen Bodenpreise. „Bauland“, so konstatierte etwa das Statistische Bundesamt (2021), „war in Deutschland noch nie so teuer wie im Jahr 2020.“ So stieg der bundesweite Durchschnittspreis für einen Quadratmeter Bauland, der 2010 noch 130 Euro betrug, innerhalb von zehn Jahren um gut 50 Prozent auf 199 Euro in 2020. Langfristige Datenreihen des Immobilienanalyseunternehmens Bulwiengesa (2022, 4) verdeutlichen zudem, dass sich Grundstücke für Eigenheime zwischen 1990 und 2021 um 172,2 Prozent verteuerten und damit im Vergleich zu anderen Immobilienpreisen die höchsten Preisanstiege erfuhren. Den nächsthöchsten Anstieg verzeichneten Eigentumswohnungen mit 161 Prozent, während sich etwa die Wiedervermietungsmieten mit einem Plus von 126,5 Prozent deutlich weniger dynamisch entwickelten. Allerdings ist dabei festzuhalten, dass die Preisbildung regional sehr unterschiedlich ausfällt. So zeigen Daten des Statistischen Bundesamtes (2021), dass der Baulandquadratmeter in kleinen Gemeinden (mit weniger als 2.000 Einwohner:innen) im Jahr 2020 durchschnittlich 71 Euro kostete, während man in den 14 größten deutschen Städten dagegen 1.213 Euro, also das 17-Fache bezahlte.

Dass die Preise insbesondere für urbanes Bauland in den letzten Jahren deutlich in die Höhe schossen, hat mehrere Ursachen (für eine Übersicht vgl. Löhr 2021, 19–42). Vorrangig zu nennen sind dabei die hohe Nachfrage nach und die damit zunehmende Nutzungsintensität von knappem (groß-)städtischem Boden. So ziehen als attraktiv wahrgenommene Städte besonders viele Wohnungssuchende und auch Unternehmen an, wodurch gleichzeitig auch der Bedarf an Flächen für Verkehrswege und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge steigt. Zu nennen ist aber auch das Niedrigzinsumfeld, das Investitionen in das „Betongold“ und den darunterliegenden Grundstücken im Vergleich zu alternativen Anlageformen wieder deutlich attraktiver machte. Diese hohe Nachfrage trifft nun auf ein unzureichendes Angebot an verfügbaren städtischen Freiflächen. Daher war zur Lösung des gegenwärtigen Wohnraumproblems zuletzt häufiger davon die Rede, zusätzliches Bauland in Städten und deren Umland auszuweisen oder gegen jene Grundeigentümer:innen konsequenter vorzugehen, die ihr Grundstück aus Erwartung weiter steigender Bodenpreise ungenutzt brachliegen lassen.

Dass der Boden also „ein maßgeblicher Flaschenhals für zusätzlichen Wohnraum darstellt“ (Löhr 2021, 41), drückt sich schließlich auch in den Wohnraumpreisen aus. So liegen etwa Indizien vor, wonach „die Mietenexplosion primär als eine Explosion der Bodenerträge zu verstehen“ (Löhr et al. 2021, 226) sei. Auch berichtet das Forschungsinstitut Empirica (2021, 6) von einer seit Mitte der 1990er Jahre rückläufigen Eigentümerquote (1993: 48 Prozent, 2018: 45 Prozent), was u.a. daran liege, dass hohe Baulandpreise eine schier unüberwindbare Hürde vor allem für jüngere Kaufinteressenten darstellen (vgl. a.a.O., 1, 21). Schließlich verstärken stark steigende Bodenwerte auch ökonomische Ungleichheiten, etwa weil dadurch die Vermögensabstände zwischen denjenigen mit und ohne Immobilieneigentum weiter auseinandergehen (vgl. Baldenius et al. 2019, 15–21).

## 6. *Nell-Breunings bodenpolitische Impulse für die Gegenwart*

Wie zu Zeiten Nell-Breunings wird also auch heute wieder über steigende Bodenpreise und damit auch über das Problem der (spekulativen) Angebotszurückhaltung sowie über den Umgang mit ‚unverdienten Wertzuwächsen‘ intensiv debattiert. Es überrascht daher wenig, dass Forderungen nach einem sozialeren Bodenrecht gegenwärtig wieder häufiger erhoben

werden.<sup>7</sup> Daher soll nun der Frage nachgegangen werden, ob auch die bodenpolitischen Vorschläge Nell-Breunings wichtige Impulse für die Debatten der Gegenwart bereithalten.

Blickt man dazu zunächst auf seine bodenpolitischen Grundlegungen, nämlich die von ihm hervorgehobenen Sozialdimensionen des Gutes Boden, dann ist festzuhalten, dass sehr ähnliche Konzepte in den aktuellen Fachdebatten durchaus diskutiert werden. Am auffälligsten ist dies bei einigen jüngst veröffentlichten Studien, in denen der sogenannte französische Solidarismus des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts für die Stadtforschung fruchtbar gemacht wurde. Da in diesen Schriften die Nähe zwischen der Nell-Breuning'schen und der solidaristischen Auslegung des Privateigentums kaum zu übersehen ist,<sup>8</sup> will ich im Folgenden anhand der Arbeiten von Margaret Kohn (2016) und Benjamin Davy (2020) veranschaulichen, weshalb auch die gegenwärtigen Debatten von der Rede von der Sozialfunktion des (Boden-)Eigentums profitieren könnten.

Dazu vorab ein kurzer Solidarismus-Crashkurs: Die französischen Solidaristen, zu deren Vertretern etwa der Politiker und spätere Friedensnobelpreisträger Léon Bourgeois (1851–1925) oder auch der Ökonom Charles Gide (1857–1932) gehörten, gingen von der grundlegenden Beobachtung aus, dass sich die Menschen in arbeitsteiligen Gesellschaften durchgehend in einer wechselseitigen Abhängigkeit, also in faktisch bestehenden Solidaritätsbeziehungen zueinander befinden. Auch alles menschlich Geschaffene ist dementsprechend nie allein das Produkt eines solitär arbeitenden Individuums, sondern immer „the collective work of the individual and society“ (Kohn 2016, 607). Für unseren Zusammenhang ist nun entscheidend, dass die Solidaristen aus diesem Geflecht der Solidaritäten, in das die Einzelperson von Geburt an verwoben ist, gewisse verbindliche Solidaritätspflichten ableiteten, die auch den Gebrauch von Privateigentum umfassen. So bezeichnete etwa Léon Duguit (1859–1928) die Institution

---

7 Siehe etwa das „Bündnis Bodenwende“ ([https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/bund/bundestagswahl/Buendnis\\_Bodenwende\\_Wer\\_wir\\_sind.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/bundestagswahl/Buendnis_Bodenwende_Wer_wir_sind.pdf)) oder die „Initiative Bodenrecht“ (<http://initiative-bodenrecht.de/>).

8 Die inhaltliche Nähe dürfte auch darin begründet sein, dass der französische Solidarismus im sozialen Katholizismus des frühen 20. Jahrhunderts keine unbedeutende Rolle spielte (vgl. Große Kracht 2017, 271–274). So dürfte ein im Jahr 1902 veröffentlichter Artikel des Jesuiten Heinrich Pesch (1854–1926) „das erste Dokument der deutschsprachigen Rezeption des *solidarisme* [also des französischen Solidarismus; JD] darstellen“ (a.a.O., 272; Herv. i. Orig.). Dem von Pesch in der Folge begründeten „katholischen Solidarismus“ ist auch Oswald von Nell-Breuning zuzuordnen (vgl. a.a.O., 277).

des Eigentums als „soziale Funktion“<sup>9</sup>, mit der er den Fokus vom Recht des Individuums auf sein Privateigentum auf die „obligation of the owner“ (vgl. Davy 2020, 49) legte.

In Verbindung gebracht wird diese solidaristische Idee nun mit dem Gedanken der sozialen Raumproduktion Henri Lefebvres (1901–1991), wonach eine Stadt als „collective work of art that belongs to everyone“ (Kohn 2016, 620) zu verstehen ist. Nach diesem Bild wird die Stadt mit-samt ihren Vorzügen durch Aktivitäten verschiedenster Art mitgestaltet, z. B. dann, wenn die Kommune Verkehrsnetze ausbaut, wenn private Unternehmen Arbeitsplätze schaffen oder auch wenn zivilgesellschaftliche Initiativen kulturelle Veranstaltungen durchführen. Da es sich also auch beim Kontext Stadt um ein vielschichtiges, kollektiv geschaffenes Solidaritätsgeflecht handelt, leiten Kohn und Davy nach solidaristischem Vorbild daraus nun gewisse Solidaritätspflichten vor allem der Immobilieneigentümer:innen ab und legitimieren damit öffentliche Eingriffsrechte in das Privateigentum an Immobilien, sollten sich einzelne Eigentümer:innen nicht an diese Solidaritätspflichten halten (vgl. Davy 2020, 53).

Obwohl dieser solidaristische Zugriff bislang weitgehend parallel zu Nell-Breunings Ausführung der Sozialdimensionen verläuft, geht gerade Margaret Kohn mit ihrem Ansatz an entscheidenden Punkten etwas weiter als der Jesuitenpater. So beschränkt sie ihre Analyse nicht nur auf Eigentumsfragen, sondern sie nimmt mit dem Bild der Stadt als Interaktionsgeflecht „the social problems of urban life“ (ebd.) in den Blick. Dazu gehören neben der Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum auch Fragen der öffentlichen Daseinsvorsorge oder die Probleme benachteiligter Stadtregionen. Auch in ihren politischen Folgerungen spricht sie sich zwar ebenfalls für eine breite, am Bild der kollektiv mitgestalteten Stadt orientierten Eigentumsstreuung oder für eine gewisse Abschöpfung lagebedingter Bodenrenten aus (Kohn 2016, 620–622), allerdings ohne dabei primär die Beseitigung gewisser Marktunvollkommenheiten vor Augen zu haben. Stattdessen befürwortet sie eine deutlich aktivere (Stadt-)Politik, die im Sinne des solidarischen Verflochtenseins die kollektiv geschaffenen Immobilienwerte gemeinwohldienlichen Projekten (z. B. die Zurverfügungstellung von mehr bezahlbarem Wohnraum oder Infrastrukturprojekte) zu-führt: „the solidarist approach treats the city as common property and, given the conditions of scarcity, places limits on the market exchange of land to meet the need for affordable housing. It situates real estate develop-

---

9 „Mais la propriété n’est pas un droit; elle est une fonction sociale“ (zit. nach Davy 2020, 47).

ment in the context of the social and physical infrastructure of the city and considers what is minimally necessary to sustain that infrastructure“ (a.a.O., 621).

Wenngleich Nell-Breunings Folgerungen demgegenüber zurückhaltender ausfallen, lässt sich anhand der Rezeption dieser aktuellen Texte verdeutlichen, dass der Verweis auf die sozialen Dimensionen des Immobilieneigentums auch im Kontext heutiger Debatten wichtige politische Ansatzpunkte bereithält. Schließlich lässt sich anhand der Ausführungen sowohl der vom Solidarismus inspirierten Stadtforschung als auch des Jesuitenpaters nicht nur die Entstehung von Bodenwerten nachvollziehen. Vielmehr bieten beide Ansätze auch ein starkes normatives Fundament, mit dessen Hilfe sich politische Handlungsoptionen formulieren lassen, die auf eine deutlich stärkere Regulierung nicht nur der Rechte, sondern auch der Pflichten des Bodeneigentums hinauslaufen.<sup>10</sup> Damit ließe sich eine fruchtbare Eigentumsdebatte führen, die dabei aber weder auf eine vollständige Aufhebung des Privateigentums an Boden, noch auf großflächige, aber für die öffentliche Hand wohl äußerst kostspielige Enteignungen hinausliefe.

Zur Einschränkung des Eigentumsrechts, das es der Eigentümerin erlaubt, laufenden Erträge und beim Bodenverkauf die Veräußerungsgewinne des Bodens vollständig einzubehalten, bieten sich aus Nell-Breunings Instrumentarium die Besteuerung des Bodens und der Planungswertausgleich an. Spätestens seit das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2018 die bislang geltende Grundsteuer aufgrund einer veralteter Bemessungsgrundlage – über die sich Nell-Breuning übrigens schon in den 1970er Jahren wunderte (vgl. 1970c, 27) – als verfassungswidrig erklärte, wird auch in der Bundesrepublik wieder über die Bodenbesteuerung intensiv debattiert. Im Zuge der Grundsteuerreform standen dabei mehrere unterschiedliche Steuermodelle, u.a. auch die bereits von Nell-Breuning vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer im Fokus (vgl. Heinz/Belina 2019, 27). Doch statt dieser Zuwachssteuer, die nach Ansicht Dirk Löhrs (2021, 56 f.) eher vermögensverteilungspolitisch wirke und insbesondere einkommensarme Haushalte mit wertvollem Immobilienvermögen übermäßig stark belaste, sprachen sich Ökonom:innen verschiedenster Couleur dabei häufig für die

---

10 Selbst aus einer ökonomischen Perspektive könnten „weitergehende Eingriffe in die Eigentumsrechte“ sinnvoll sein, da „die ‚unsichtbare Hand‘ des Marktes“ im Falle des Gutes Boden „schlechter als in anderen Märkten funktioniert und es einer stärkeren Regulierung bedarf“ (Löhr 2021, 64). Die Hauptgründe hierfür sind „die geringe Preiselastizität des Angebots“ (ebd.) sowie das Problem der Angebotszurückhaltung (vgl. a.a.O., 30–34).

Installierung einer *Bodenwertsteuer* aus. Der große Unterschied zur Bodenwertzuwachssteuer liegt nämlich darin, dass die Bodenwertsteuer nicht an den Wertzuwachsen des Bodens selbst, sondern an den Bodenrenten ansetzt. Da sich mit dieser Steuer also die zu erzielenden Erträge der Eigentümer:innen verringern, „reduziert sich die Zahlungsbereitschaft für den Boden und damit auch das Bodenpreisniveau“ (a.a.O., 56). Damit würde die Steuer sowohl dazu beitragen, dass sich die Bodenwertsteigerungen und damit auch die Vermögensspreizung verlangsamen, als auch dass der verfügbare Boden weniger zurückgehalten und effizienteren Nutzungen zugeführt wird. Dass die Bodenwertsteuer unter Ökonom:innen so beliebt ist, dürfte aber auch an ihrem möglichen wachstumsfördernden Effekt liegen. Begründet wird dies damit, dass „Investitionen in Land [...] aus gesellschaftlicher Sicht Pseudoinvestitionen“ (Kalkuhl et al. 2018, 264) sind. Kauft eine Investorin nämlich ein Grundstück, dann findet zwar ein Eigentümerwechsel statt, allerdings wird dabei noch kein gesellschaftlicher Mehrwert geschaffen. Im Gegenteil: Dadurch, dass – wie in den letzten Jahren häufig zu beobachten war – vermehrt in Boden investiert würde, bliebe weniger Kapital übrig, das in andere, produktive Bereiche fließen könnte. Eine Bodenwertsteuer würde daher den Anreiz, in Bodeneigentum zu investieren, zugunsten alternativer Anlageoptionen senken.

Im Zuge der Grundsteuerreform entschied sich der Bund jedoch gegen die Bodenwertsteuer und stattdessen für ein Verbundmodell, das zur Besteuerung zwar auch den Grundstückswert, hauptsächlich jedoch den Wert der darauf stehenden Gebäude heranzieht. Einzig das Bundesland Baden-Württemberg führt ab 2025 die Bodenwertsteuer ein (vgl. Löhr 2021, 56). Allerdings räumt der Gesetzgeber den Kommunen ab 2025 die Möglichkeit ein, baureife, aber bislang unbebaute Grundstücke stärker zu besteuern. Ziel dieser sogenannten „Grundsteuer C“ ist es, die (spekulative) Zurückhaltung unbebauter Böden auszubremsen und zur Bebauung von Baulücken anzuregen.<sup>11</sup>

Eine gewisse Rolle in den gegenwärtigen Debatten spielt auch die *Planungswertabgabe* (vgl. Heinz/Belina 2019, 24–26). Dass sie heute aber vergleichsweise weniger stark im Fokus steht als die Bodenbesteuerung, dürfte wohl daran liegen, dass „Kommunen bereits jetzt entsprechende Instrumente zur Verfügung [stehen], die zwar keine allgemeine Abschöp-

---

11 Dieses Vorhaben versuchte der Bund bereits mit der äußerst kurzlebigen, weil nur in den Jahren 1961 und 1962 erhobenen „Baulandsteuer“ umzusetzen. „Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes, Abgrenzungsschwierigkeiten von baureifem Bauland und der starken Belastung einiger privater Haushalte wurde die Steuer jedoch sehr schnell wieder abgeschafft“ (Henger 2018, 7).

fung der planungsinduzierten Bodenpreissteigerung erlauben, aber unter bestimmten Umständen Ähnliches leisten“ (a.a.O., 25). Beispielsweise kann mittels städtebaulicher Verträge zwischen der Kommune und privaten Akteuren bei konkreten Bauprojekten vereinbart werden, in welchem Ausmaß sich die planungsbegünstigten Privaten an den öffentlichen Planungskosten zu beteiligen haben. Da allerdings kritisiert wird, dass derartige Instrumente zu wenig Anwendung finden und überdies in gewissen Gebieten (z. B. in bebauten Zonen ohne Bebauungsplan) gar nicht erst eingesetzt werden können, dürfte eine Planungswertabgabe, wie sie etwa Nell-Breuning vorschwebte, weiter im Blickfeld bodenpolitischer Reformbemühungen bleiben (vgl. EKD 2021, 45). Ob sie allerdings auch einen Beitrag zum Abbremsen der Bodenwertanstiege leisten würde, wird aus ökonomischer Sicht bezweifelt (vgl. Löhr 2021, 65).

Dagegen hätten die von Nell-Breuning eher beiläufig erwähnten Instrumente eher das Potenzial, eine bedeutendere Rolle in der gegenwärtigen Bodenpolitik zu spielen. Einen genaueren Blick wert ist etwa das *kommunale Vorkaufsrecht*, das das Recht einer Eigentümerin beschränkt, ihr Grundstück zu Höchstpreisen einem Käufer ihrer Wahl zu verkaufen. Mit dem Vorkaufsrecht erhält die Kommune nämlich in gewissen Gemeindegebieten und unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, ein bereits zum Verkauf stehendes Grundstück zu seinem Verkehrswert zu erwerben (vgl. a.a.O., 51 f.). Da allerdings das Bundesverwaltungsgerichts Ende 2021 feststellte, dass die Ausübung dieses Rechts in Milieuschutzgebieten rechtswidrig sei, sollte das Vorkaufsrecht präzisiert, idealerweise sogar verschärft werden. Vielversprechend klingt etwa der Vorschlag eines preislimitierten Vorkaufsrechts, mit dem die Kommune ein Grundstück zu seinem sozialverträglichen Ertragswert deutlich unter Marktpreisniveau erwerben kann. Denn ein derartiges Vorkaufsrecht erscheint im Vergleich zur Bodenbesteuerung oder zum Planungswertabgabe „einfacher durchsetzbar und würde punktgenau Spekulation dort eindämmen, wo sie stattfindet, nämlich beim Bodenverkauf in angespannten Märkten“ (Heinz/Belina 2019, 22).

Mit einem überarbeiteten Vorkaufsrecht könnte eine Kommune zudem ihre *Bodenvorratspolitik* ausweiten (vgl. Löhr 2021, 47, 63–66). Verfügt eine Kommune nämlich über gewisse Bodenreserven, dann kann sie, wie Nell-Breuning anmerkt, marktausgleichend wirken, also mit einer Angebotsausweitung auf etwaige Engpässe auf dem lokalen Bodenmarkt reagieren. Dabei sollte es heute aber nicht einfach um die Bereitstellung von Bauland gehen. Stattdessen könnte die Kommune ihre Grundstücke mit gewissen sozialen Auflagen (d.h. mit verbindlichen Eigentumspflichten) veräußern oder sie per Erbbaurecht zielgerichtet verpachten.

Schließlich könnte auch Nell-Breunings wohnungspolitische Devise der *breiten Wohneigentumsstreuung* ein Leitgedanke für die gegenwärtige Wohnungspolitik sein. Doch anstelle einer weiteren, gerade aus ökologischer Perspektive problematischen Förderung freistehender Einfamilienhäuser könnte die Politik dabei den Wohnungserwerb vor allem für (Großstadt-)Haushalte mit niedrigen oder mittleren Einkommen erleichtern, wodurch eine breitere Vermögensbildung und damit auch ein Rückgang der Vermögensungleichheit in Deutschland erzielt werden könnte. Um „bezahlbares Wohneigentum zu schaffen“, schlugen Peter Gründling und Markus Grabka (2019, 506) jüngst etwa das Mietkauf-Modell vor, „in dem der Staat per Erbpacht neu gebaute Eigentumswohnungen an solche Haushalte vergibt.“ Die monatlichen Tilgungsraten, die die Haushalte in derartigen Wohnungen an den Staat zu zahlen haben, „sollten in etwa der Miete für eine vergleichbare Wohnung entsprechen“ (a.a.O., 503). Eine weitere, auch im Sinne einer Wohneigentumsförderung vielversprechende Idee ist das Modell der sogenannten „Community Land Trusts“ (CLT), wie es sie z. B. bereits in Brüssel oder Berlin gibt. In seiner grundlegenden Form handelt es sich dabei um eine gemeinnützige Körperschaft, die Eigentümerin und Verwalterin einzelner städtischer Grundstücke ist, wobei über die Nutzung aller CLT-Böden demokratisch entschieden wird. Gewisse Nutzer:innen können dann – ebenfalls per Erbpacht – das Nutzungsrecht an gewissen Grundstückteilen erhalten und eigene Gebäude darauf errichten bzw. bereits bestehende Gebäude oder Wohneinheiten meist deutlich unter Marktwert käuflich erwerben (vgl. Heinz/Belina 2019, 32). Mit dem Mietkauf und den CLTs wurden dabei nur zwei von vielen gegenwärtig zur Diskussion stehenden Eigentumsmodellen, wozu etwa auch genossenschaftliche Lösungen gehören, vorgestellt. Jedenfalls wäre eine Politik wünschenswert, die bei der Förderung von Wohneigentum weniger auf das vermeintliche Ideal des Eigenheims setzt und stattdessen vermehrt die Potentiale alternativer Wohnformen in den Blick nimmt.

## 7. Ein kurzes Fazit

Im Allgemeinen sind die bodenpolitischen Vorschläge Oswald von Nell-Breunings überraschend aktuell. So wird über eine stärkere Besteuerung des Bodens heute ebenfalls wieder diskutiert wie über den Umgang mit Planungswerten oder über die Rolle der Kommune als Bodeneigentümerin – ein Befund, der nebenbei verdeutlicht, dass die deutsche Bodenpolitik in den letzten Jahrzehnten ein Nischendasein fristete. Im Detail zeigt sich jedoch, dass das bodenpolitische Instrumentarium des Jesuiten-

paters eines Updates bedarf, um an den wohnungspolitischen Debatten der Gegenwart anschließen zu können. Neben eher kleinteiligen Fragen wie der Art der Bodenbesteuerung sind dabei gerade seine Grundvorstellungen – die Förderung familiengerechter Eigenheime und die Hoffnung auf einen effizienten Bodenmarkt – kritisch zu hinterfragen. Denn während gerade der Neubau von Einfamilienhäusern aufgrund des hohen Flächen- und Materialverbrauchs kein flächendeckendes wohnungspolitisches Leitbild mehr darstellen sollte, scheint ein regulierter Bodenmarkt allein zumindest in den dicht bebauten Großstädten keine ausreichende Antwort auf die gegenwärtige Wohnraumfrage zu sein. Doch statt dagegen auf eine komplette Aushebelung des Bodenmarktes in Großstadtreionen zu setzen, wären regulatorische Markteingriffe gepaart mit einer partiellen Dekommodifizierung des Bodens durch eine stärkere kommunale Bodenvorratspolitik überlegenswert. Besäße die Kommune nämlich mehr Grundstücke, dann könnte sie ihre Böden mit gewissen Auflagen oder per Erbpacht vermehrt an gemeinwohlorientierte Akteure vergeben, die sich bereiterklären, mehr Miet- und Eigentumswohnungen für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen bereitzustellen. Aus dem bodenpolitischen Korpus Nell-Breunings hat schließlich die von ihm hervorgehobene Sozialfunktion des Bodeneigentums die stärkste Leuchtkraft, auch wenn in der kritischen Stadtforschung mittlerweile weiterreichende Ansätze vorliegen. Seine Hinweise zur Sozialfunktion geben dabei nicht nur Auskunft über die Genese der Bodenwerte, sondern dienen auch als normativer Ansatzpunkt für ein gerechteres Bodenrecht. Letztlich gilt aber auch für einen bodenpolitischen Werkzeugkasten à la Nell-Breuning, dass es eines deutlich umfangreicheren Maßnahmenpakets bedarf, um die Boden- und Wohnungsfragen der Gegenwart effektiv bearbeiten zu können. Dennoch bietet das bodenpolitische Programm des Jesuitenpaters bei aller Kritik erste Ansatzpunkte, die dazu beitragen können, dass doch noch ein „Bodenrecht von gemeinschaftsnotwendiger Geschmeidigkeit“ geschaffen wird.

### *Literaturverzeichnis*

Baldenius, Till; Kohl, Sebastian; Schularick, Moritz (2019): Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, online: [https://pu.re.mpg.de/rest/items/item\\_3070687\\_1/component/file\\_3070688/content](https://pu.re.mpg.de/rest/items/item_3070687_1/component/file_3070688/content) (letzter Zugriff: 10.06.2022).

- Bulwiengesa (2022): bulwiengesa-Immobilienindex 1975 – 2021, online: [https://bulwiengesa.de/sites/default/files/2022-02/immobilienindex\\_2022.pdf](https://bulwiengesa.de/sites/default/files/2022-02/immobilienindex_2022.pdf) (letzter Zugriff: 10.06.2022).
- Davy, Benjamin (2020): “‘Dehumanized housing’ and the ideology of property as a social function, in: *Planning theory*, 19(1), S. 38–58.
- Dransfeld, Egbert (2018): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 3/2018, S. 136–140.
- Empirica (2021): Wohneigentum in Deutschland. Verbreitung, Freiräume und Vermögensvorsprung. Endbericht, online: [https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/Wohneigentum\\_EVS\\_2020\\_Teil-1-bis-3-Bericht.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/Wohneigentum_EVS_2020_Teil-1-bis-3-Bericht.pdf) (letzter Zugriff: 10.06.2022).
- Evangelische Kirche in Deutschland (2021): Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung. EKD Texte 136, Gütersloh.
- Führer, Karl Christian (2016): Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960–1985, Berlin/Boston.
- Große Kracht, Hermann-Josef (2017): Solidarität und Solidarismus. Postliberale Suchbewegungen zur normativen Selbstverständigung moderner Gesellschaften, Bielefeld.
- Gründling, Peter; Grabka, Markus M. (2019): Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommenschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnet, in: *DIW Wochenbericht* 29/2019, S. 499–506.
- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn.
- Heinz, Werner; Belina, Bernd (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. *Studien* 2/2019, hrsgg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.
- Henger, Ralph (2018): Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht. Expertengutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau.
- Kalkuhl, Matthias; Edenhofer, Ottmar; Hagedorn, Jonas (2018): Steigende Bodenrenten, Vermögensungleichheiten und politische Handlungsmöglichkeiten. In: Emunds, Bernhard; Czingon, Claudia; Wolf, Michael (Hrsg.): *Stadtluft macht reich/arm*. Stadtentwicklung, soziale Ungleichheit und Raumgerechtigkeit. Marburg, S. 249–276.
- Klüber, Franz (1963): *Eigentumstheorie und Eigentumspolitik*, Osnabrück.
- Kohn, Margaret (2016): The critique of possessive individualism. Solidarism and the city, in: *Political Theory*, 44(5), S. 603–628.
- Löhr, Dirk (2021): Soziale Wohnungspolitik. Zeitgemäße Konzepte und Instrumente. Band 446 der Reihe *Study* der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Löhr, Dirk; Olah, Norbert; Huth, Thomas (2021): Boden, der vergessene Produktionsfaktor, in: *Wirtschaftsdienst* 3/2021, S. 221–226.
- Nell-Breuning, Oswald von (1958a): Art. „Bodenpolitik“, in: *Staatslexikon*. 6. Aufl. Bd. 2. Freiburg, Sp. 81–90.

- Nell-Breuning, Oswald von (1958b): Ist Eigentum eine Ordnungsmacht, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 9, S. 452–473.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970a): Zum Volksheimstättentag 1970. Aktuelle Schriftenreihe des Volksheimstättenwerks, Nr. 2, Köln, S. 3–14.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970b): Eigentum und Bodenordnung, in: Katholisch-Soziales Institut der Erzdiözese Köln (Hrsg.): Eigentumsordnung und katholische Soziallehre, Köln, S. 73–98.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970c): Gerechter Bodenpreis. Freiheit und Ordnung Nr. 72, Mannheim/Ludwigshafen.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972a): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht, in: Henrich, Franz; Kerber, Walter (Hrsg.): Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen, München, S. 77–87.
- Nell-Breuning, Oswald von (1972b): Bodenwertzuwachsbesteuerung. Aktuelle Schriftenreihe des Volksheimstättenwerks, Nr. 4, Köln.
- Nell-Breuning, Oswald von (1980a): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, Wien.
- Nell-Breuning, Oswald von (1980b): Art. „Bodenrecht, -politik, -reform“, in: Katholisches Soziallexikon. 2. Aufl. Innsbruck, Sp. 307–314.
- Pius XI. (1931): Enzyklika Quadragesimo anno, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) (Hrsg.) (2007): Texte zur katholischen Soziallehre: die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. 9. Aufl. Köln, S. 61–122.
- Statistisches Bundesamt (2021): Neuer Rekordwert: Baureifes Land kostet 2020 im Schnitt 199 Euro pro Quadratmeter. Pressemitteilung Nr. 404 vom 26. August 2021, online: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD\\_21\\_404\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD_21_404_61.html) (letzter Zugriff: 10.06.2022).
- Zweites Vatikanum (1965): Gaudium et spes, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) (Hrsg.) (2007): Texte zur katholischen Soziallehre: die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente. 9. Aufl. Köln, S. 291–395.

# **Gesellschaftliche und staatliche Akteure der Gesellschaftspolitik in Zeiten der Digitalisierung**



# Subsidiarität weiterdenken – Soziale Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation

Tanja Klenk

## 1. Soziale Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Zwischen Zentralisierung und Subsidiarität

„In einer Zeit, wo alles zum Großen und Kolossalen hindrängt, wo man über die technischen Mittel (Nachrichtenverbindungen und in zunehmendem Maße auch Computer- und Datenbankvernetzungen) verfügt, um riesenhafte und komplizierte Gebilde überschauen und leiten zu können, besteht die große Gefahr, dass man zu viel zentralisiert, zuviel Zuständigkeiten nach oben verlegt, ja, die Welt gerade „kopflastig“ aufbaut. Davor muss immer und immer wieder gewarnt werden“ (Nell-Breuning 1990 [1968], 102).

Nell-Breunings Beschreibung von Entwicklungstendenzen im Bereich der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienste stammt aus den 1960er Jahren und ist dennoch heute, gut 60 Jahre später, mehr denn je von Relevanz. Was den Bereich der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienste gegenwärtig stark bestimmt, ist die Digitalisierung. Der Digitalisierung wiederum wohnt eine Tendenz zur Zentralisierung, Standardisierung und Monopolbildung inne: Digitalisierung erzeugt dann die größten Effekte, wenn möglichst viele Nutzerinnen und Nutzer sich in einem Netzwerk befinden und nicht, wenn viele kleine Netzwerke mit ähnlichen Angeboten parallel existieren, ohne dass für Nutzerinnen und Nutzer die reale Option besteht, zwischen den Netzwerken hin und her zu wechseln.

Eine solche vereinheitlichende, standardisierte, auf den Zusammenschluss großer Gruppen ausgerichtete Struktur der Daseinsvorsorge steht dem gesellschaftlichen Ordnungsmodell, das Nell-Breuning in den ‚Baugesetzen der Gesellschaft‘ skizziert, diametral entgegen: nicht Größenwahn („Megalomanie“, „Gigantomanie“) darf maßgeblich sein, sondern die nüchterne Prüfung, ob man nicht doch „die Kirche im Dorf lassen“ könnte, statt sie „aus dem Dorf zu tragen“ (Nell-Breuning 1990, 102–103). Subsidiarität wiederum lautet das gesellschaftliche Gestaltungsprinzip, das sicherstellt, dass ‚die Kirche im Dorf bleibt‘, dass also die Daseinsvorsorge und sozialen Dienste durch eine pluralistische Offenheit charakterisiert

und am konkreten Alltag der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet sind. Die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege wiederum sind ein Instrument zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, ein Garant für Pluralität und Lebensweltbezug.

Das Subsidiaritätsprinzip, realisiert über die aktive Einbindung der Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände bei der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen, könnte auch ein Garant für eine dezentrale, plurale und am Gemeinwohl orientierte digitale Transformation des Sozialstaats sein. Könnte – der Konjunktiv wurde hier mit Bedacht gewählt, denn für die Wohlfahrtsverbände stellt die Digitalisierung eine grundlegende Herausforderung dar, deren Bewältigung noch aussteht. Die Debatte über die Digitalisierung sozialer Dienste verläuft tastend und in Suchbewegungen. Anstatt die digitale Transformation pro-aktiv zu gestalten, sind die Wohlfahrtsverbände noch mit ‚Alphabetisierungsanstrengungen‘ (Welskop-Deffaa 2018, 14) befasst, um ihren Mitgliedern und Beschäftigten *digital literacy* zu vermitteln, d.h. gemeinsam Vokabeln zu finden und Aktivitäten zu verabreden, mit denen sich die Prozesse der digitalen Transformation für möglichst viele nachvollziehbar beschreiben und leben lassen.

In der fehlenden Digitalisierung der Wohlfahrtsverbände wird wiederum eine der Ursachen gesehen, weshalb gemeinwohlorientierte Stimmen und Lösungen im Prozess der digitalen Transformation des Sozialstaats fehlen (Beining 2017). Bislang werden die Rahmenbedingungen für die digitale Infrastruktur vor allem von privatwirtschaftlichen Akteuren geprägt, die gemeinsam mit der Politik Strukturentscheidungen treffen. Vor diesem Hintergrund prüft dieser Artikel, wie Subsidiarität als gesellschaftliches Baugesetz und Ordnungsprinzip für die sozialstaatliche Leistungserbringung im digitalen Wohlfahrtsstaat fruchtbar gemacht werden kann. Damit soll sowohl ein Beitrag für eine Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips geleistet als auch ein Impuls in der Debatte über eine gemeinwohlorientierte Gestaltung der digitalen Transformation sozialer Dienste gesetzt werden.

Der Gang der Argumentation verläuft wie folgt: in Kapitel zwei wird zunächst auf Nell-Breunings Verständnis von Subsidiarität als einem ‚Baugesetz der Gesellschaft‘ (Nell-Breuning 1990 [1968]) eingegangen. Dabei wird festgestellt, dass der Subsidiaritäts-Begriff interpretationsoffen ist und unterschiedliche Deutungen zulässt. Kapitel drei greift daher die Governance-Perspektive auf, die einen analytischen Rahmen bietet, um Interaktionsbeziehungen zwischen interdependenten Akteuren konzeptionell zu durchdenken. Aus dieser Governance-Perspektive rekapituliert Kapitel vier sodann den mehrfachen Formenwandel, den das Subsidiaritäts-

prinzip als Ordnungsmuster für den Bereich der sozialen Dienste durchlaufen hat. Gegenwärtig wird Subsidiarität vor allem im institutionellen Design von Wohlfahrtsmärkten praktiziert (Heinze 2019; Nullmeier 2004). Obgleich über die destruktiven Folgen dieser Interpretation von Subsidiarität für die Wohlfahrtsverbände, für ihre Beschäftigten und für die Nutzerinnen und Nutzer weitgehend Einigkeit besteht, scheint die Diskussion über die Subsidiarität jedoch in eine Sackgasse geraten zu sein. Es fehlen Entwürfe, die Subsidiarität weiterdenken und in die Rahmenbedingungen der sozialen Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert, die vor allem durch Digitalisierung geprägt sind, übersetzen. Die digitale Transformation bietet tatsächlich, wie Kapitel fünf konstatiert, ein Gelegenheitsfenster für eine neuerliche Reformulierung des Subsidiaritätsprinzips, die mit veränderten Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowohl auf Seiten des Staates als auch auf Seiten der Wohlfahrtsverbände einhergeht (Kapitel sechs & sieben).

## 2. Zum Begriff der Subsidiarität

Charakteristisch für die institutionellen Strukturen der Daseinsvorsorge in Deutschland ist die Vielfalt der Träger und Leistungserbringer und die Pluralität ihrer Methoden und Ansätze. Das gilt gerade für den hier im Fokus stehenden Bereich der sozialen Daseinsvorsorge, in dem Verbände, Vereine, lokale Initiativen und Selbsthilfegruppen neben Körperschaften, öffentlicher Kernverwaltung, aber auch privatwirtschaftlichen Unternehmen agieren. Der Begriff der Subsidiarität wird genutzt, um das Verhältnis zwischen dem Staat und der Gesellschaft (weniger der Wirtschaft) in diesem Feld zu deuten und zu ordnen. Das Subsidiaritätsprinzip als ein ‚Baugesetz der Gesellschaft‘ wurde maßgeblich – wenngleich nicht ausschließlich (Nell-Breuning 1985, 57; Heinze/Klie/Kruse 2015, 132) – von der katholischen Soziallehre inspiriert. Nell-Breuning leistete in der von Papst Pius XI 1931 veröffentlichten Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* und in weiteren Schriften (für eine Zusammenstellung siehe Hengsbach/Möhring-Hesse 2005, 181–182) eine theoretische Konzeptionalisierung und umfassende Begründung des Subsidiaritätsprinzips. Praktiziert wurde Subsidiarität in der freien Wohlfahrtspflege freilich schon viel länger. Bereits die Enzyklika *Rerum Novarum*, mit der Papst Leo XIII 1891 Antworten auf die sozialen Problemlagen des ausgehenden 19. Jahrhunderts gibt, verweist auf das subsidiäre Zusammenspiel von Staat und gesellschaftlichen Akteuren bei der Lösung sozialer Fragen (Nell-Breuning 1973).

Die Herkunft des Begriffs liegt im lateinischen *subsidium*, was Hilfsmittel und/oder Beistand bedeutet. Das Subsidiaritätsprinzip lässt sich daher

als ‚hilfreicher Beistand‘ übersetzen und es beschreibt das Verhältnis zwischen dem/der Einzelnen bzw. kleineren Gruppen (Familien, Vereine, Körperschaften) einerseits und größeren Einheiten bzw. der Gesamtgesellschaft andererseits. Der ‚hilfreiche Beistand‘ meint dabei vor allem ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ und wird mit zwei Argumenten begründet: Kompetenz und Stärkung der Eigenverantwortung. Es soll sichergestellt werden, dass das Wissen über den Kontext und mögliche Lösungswege von sozialen Problemlagen der jeweiligen Lebenskreise anerkannt und genutzt wird und das Potenzial des/der Einzelnen zur Selbsthilfe bzw. die Motivation zu wechselseitiger Solidarität in Gruppen erhalten bleibt und nicht von Fremdhilfe überformt wird.

Das Subsidiaritätsprinzip hat, wie Nell-Breuning (1990 [1968], 93–103) betont, eine positive und eine negative Seite. Die positive Dimension gebietet der Gemeinschaft, der kleineren Einheit hilfreichen Beistand zu leisten, in dem sie tut, was der/die Einzelne nicht leisten kann (z. B. die Sicherung von Frieden oder die Bekämpfung ansteckender Krankheiten). Die positive Dimension des Subsidiaritätsbegriffs beinhaltet auch, den/die Einzelne bei der Organisation gemeinschaftlicher Aktivitäten zu unterstützen (z. B. bei der Organisation von Selbsthilfe im Rahmen von Genossenschaften oder Wohlfahrtsverbänden, die von der Gesellschaft z. B. durch die rechtliche Anerkennung dieser Organisationsformen unterstützt werden kann). Die negative Dimension des Subsidiaritätsprinzips hingegen meint die Abwehr von kollektivistischen Tendenzen, insbesondere die Abwehr aufgedrängter Fremdhilfe durch staatliche Akteure: Was der/die Einzelne, die Familie, die Gruppe oder die Körperschaft aus eigener Kraft tun kann, das darf weder von einer übergeordneten Instanz noch vom Staat an sich gezogen werden.

Wie Nell-Breuning (1990 [1968], 128) konstatiert, hat sich die öffentliche Debatte über Subsidiarität lange Zeit vor allem auf die negative Dimension des Prinzips fokussiert: Das Subsidiaritätsprinzip wurde vor allem gegenüber staatlichen Interventionsversuchen in Anschlag gebracht und genutzt, um die Autonomierechte der subsidiär agierenden Akteure zu rechtfertigen. Im Kontext der realen Gefahr totalitärer Staatsformen (Nationalsozialismus, Kommunismus) erscheint die einseitige Betrachtung des Subsidiaritätsprinzips auch legitim. Werden allerdings liberale, individualistische Werte gesellschaftlich dominant, so verlangt dies, wie Nell-Breuning an der gleichen Stelle feststellt (1990 [1968], 128), eine stärkere Betonung der positiven Seite des Subsidiaritätsprinzips, also eine Betonung der Notwendigkeit von staatlichen Vorleistungen, die subsidiär organisierten wechselseitigen Beistand überhaupt erst möglich machen. In der Tat hat ein einseitig auf die negative Dimension konzentriertes Verständnis von

Subsidiarität Leitbildern von Staat und öffentlicher Verwaltung, die wie das New Public Management (Osborne/ Gaebler 1992) vom Liberalismus inspiriert sind und sich auf Ideen der staatlichen (Verantwortungs-)Entlastung berufen, nichts entgegenzusetzen.

Nell-Breunings Verständnis von Subsidiarität als einem Baugesetz der Gesellschaft bietet interessante und relevante Anknüpfungspunkte, um das Verhältnis zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren auch im Zeitalter des digitalen Sozialstaats zu konzeptionalisieren. Das betrifft gerade die Unterscheidung zwischen einer negativen und einer positiven Dimension des Subsidiaritätsprinzips, die Unterscheidung zwischen der Abwehr von zentralisierenden, monopolisierenden, vereinheitlichenden Tendenzen zugunsten einer pluralistischen Vielfalt einerseits und den staatlichen Vorleistungen als Voraussetzung für subsidiäre Hilfeleistungen andererseits.

Nell-Breunings Subsidiaritätsmodell ist allerdings nicht ausreichend, um die Vielfalt der möglichen Interaktionsformen zwischen Staat und subsidiär handelnden Akteuren abzubilden. Selbst wenn ‚die Kirche im Dorf bleibt‘ und die Autonomierechte zivilgesellschaftlicher Akteure gewahrt bleiben, so bleiben doch Staat und gesellschaftliche Akteure bei der Erbringung sozialer Dienste interdependent. Und diese Interdependenz kann sich in sehr unterschiedlichen Interaktionsformen vollziehen: Staat und gesellschaftliche Akteure können in einem bürokratischen, in einem ökonomisch-manageriellen oder in einem partnerschaftlichen, polyzentrischen Verhältnis zueinander stehen. Mit welchen Handlungsmustern der Staat und die subsidiär Leistungen erbringenden Akteure interagieren, wird in Nell-Breunings Arbeiten nicht systematisch durchdacht – vielleicht auch, weil es in seiner Zeit schlicht noch nicht vorstellbar war, dass Sozialadministrationen anders als bürokratisch handeln. Die weitreichende Transformation der öffentlichen Verwaltung, vom bürokratischen hin zum manageriell agierenden Staat, hat sich in Deutschland erst ab Mitte der 1990er Jahre (Jann 2019) vollzogen, das heißt nach dem Tod von Nell-Breuning. Das folgende Kapitel führt daher ein in die analytische Perspektive der Governance-Literatur, um mit dieser sodann die historische Entwicklung des Verhältnisses von Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der sozialen Daseinsvorsorge zu rekonstruieren.

### *3. Subsidiarität – bürokratisch-hierarchisch, wettbewerblich und polyzentrisch gedacht*

In der Governance-Literatur werden üblicherweise drei Idealtypen unterschieden, mit denen interdependente Individuen oder Organisationen ihre

Handlungen strukturieren bzw. koordinieren können: bürokratisch-hierarchische, wettbewerbliche und netzwerkartige Koordination. Diese Idealtypen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure als auch in Bezug auf die konkreten Instrumente der Koordination (siehe für das folgende Klenk et al. 2021; Klenk/Nullmeier 2003).

Der Idealtypus der bürokratisch-hierarchischen Koordination wurzelt im funktionalen Steuerungsparadigma. Auf der Instrumentenebene setzt dieses Verständnis von Koordination auf detaillierte Pläne, die vor allem den Input (insb. finanzielle und personelle Ressourcen) einer arbeitsteiligen Vorgehensweise, weniger den erwünschten Output definieren. Die Interaktionen zwischen Akteuren sind hochgradig formalisiert und werden durch ex ante definierte Verfahren strukturiert. Der Planungshorizont ist langfristig, um die Interaktionsprozesse zwischen den Akteuren zu routinisieren. Die bürokratische Steuerung kann hochgradig effizient sein – Voraussetzung ist allerdings, dass die Umwelt weitgehend stabil ist. In dynamischen Umwelten, die Anpassungen erfordern, wird dieser Koordinationsmechanismus dysfunktional.

Für dynamische Umwelten ist hingegen die wettbewerbliche Koordination geeignet, die die Anpassungsflexibilität der Akteure und die Entwicklung von Innovationen fördert. Der Austausch zwischen den Akteuren basiert bei dieser Koordinationsform auf Verträgen, die vor allem die gewünschten Ergebnisse der Aufgabenerledigung definieren. Der wettbewerblichen Steuerung liegt das Menschenbild des *homo oeconomicus* zugrunde, sie geht also von eigeninteressierten Akteuren aus, deren Gemeinwohlorientierung immer wieder aufs Neue zu motivieren ist. Ein Instrument hierfür sind Performanzmessungen und Transparenzregeln, die Anreize für gleichbleibende Leistungen bzw. Leistungssteigerungen schaffen sollen. Die Verträge sind kurz- oder allenfalls mittelfristiger Natur, um durch regelmäßige Ausschreibungsverfahren den Wettbewerb zwischen Akteuren und damit deren Fähigkeit, Produkt- und Prozessinnovationen zu entwickeln, zu stimulieren.

Die dritte idealtypische Steuerungsform ist die Koordination in Netzwerken, in denen Akteure auf freiwilliger Basis zusammenkommen. In Netzwerken können unterschiedlichste Akteure vertreten sein; der idealtypische Gegenentwurf zur Governance sozialer Dienste durch bürokratische Hierarchie bzw. marktlichen Wettbewerb sind informelle Netzwerke, in denen einzelne (Bürger, Freunde, Nachbarn, Kollegen) oder kleine Gruppen (Familien, Vereine, Initiativen und Bewegungen) aktiv sind. Netzwerke haben eine polyzentrische Struktur, sie weisen also mehrere Zentren auf und einzelne Akteure können zu mehreren Zentren gehören.

Die Netzwerkakteure sind an Kooperationen interessiert, sind bereit sich selbst zu verpflichten und zeichnen sich durch Verlässlichkeit aus. Wenn gleich ein Austritt aus dem Netzwerk zwar jederzeit möglich wäre, so sind doch die Netzwerkbeziehungen häufig längerfristig, sodass Vertrauen entstehen kann (Powell 1990). Vertrauen als Grundlage von Koordination beschreibt auch den Unterschied zur marktlichen und bürokratischen Steuerung. Vertrauen in den Transaktionspartner wäre in der kompetitiven Ordnung des Marktes naiv; in den hochformalisierten und durch Verfahren kanalisierten Austauschbeziehungen der bürokratischen Koordination wiederum kann es nur schwer entstehen und wäre für die Sicherung der Koordination auch gar nicht zwingend erforderlich (Klenk/Nullmeier 2003, 32–36).

Jede dieser drei idealtypischen Steuerungsformen ist sowohl mit Funktionalitäten als auch mit Dysfunktionalitäten verknüpft. Die aktuelle Governance-Debatte dreht sich daher vor allem um die Suche nach möglichen hybriden Governance-Formen (Christensen/Lægreid 2011), also institutionellen Arrangements, in denen unterschiedliche Governance-Formen gezielt miteinander gekoppelt werden. Solche hybride Governance-Konstellationen versuchen das binäre Denken der klassischen Idealtypen (ein Zentrum oder kein Zentrum, Vertrauen oder Vertrag, starke Bindung oder lose bzw. keine Bindung) zu überwinden, mit dem Ziel, die Funktionalitäten der drei klassischen Idealtypen wechselseitig zu verstärken und ihre negativen Aspekte möglichst zu neutralisieren. Die Suche nach hybriden Governance-Formen wiederum lässt Steuerungsfragen zweiter Ordnung bedeutsam werden: wie vollzieht sich die Verkopplung institutioneller Arrangements? Können hybride Governance-Formen gesteuert werden – und wenn ja: wie? Als Bezeichnung für diese „*governance of governance*“ (Jessop 2011, S. 106–108) hat sich der Begriff der Metagovernance etabliert (siehe auch Torfing et al. 2012).

In der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung trifft diese Diskussion über hybride Konstellationen und Metagovernance zusammen mit der Suche nach einer neuen Rolle des Staates. Nach Jahren, in denen die Diskussion über die Steuerung der öffentlichen und sozialen Daseinsvorsorge durch Ideen von Markt und Wettbewerb oder netzwerkartiger Selbststeuerung geprägt war, Governance-Formen also, in denen dem Staat allenfalls eine schwache, zurückgenommene Rolle als ‚Moderator‘ zukommt, wird nun wieder über eine pro-aktive Rolle des Staates nachgedacht. Diese „Rehabilitierung des Staates“ (Kuhlmann/Bogumil 2019, 141) ist begründet in der Überzeugung, dass sich komplexe Problem- und Krisenlagen, wie etwa die Digitalisierung oder der Klimawandel, nicht ohne steuernde Intervention der öffentlichen Hand erreichen lässt. Gleichzeitig

besteht aber auch Einigkeit darüber, dass reine Formen der bürokratisch-hierarchischen, der ökonomisch-manageriellen oder der vertrauensbasierten Netzwerksteuerung dysfunktional sind und es kein „forward to the past“ (Pollitt/ Bouckaert 2017, 165) geben darf.

Als eine der Kernaufgaben des Staates wird nun vielmehr die Schaffung, Förderung und Aufrechterhaltung hybrider Governance-Konstellationen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen gesehen, also Steuerungsleistungen zweiter Ordnung oder Metagovernance. Metagovernance führt die verschiedenen Governance-Formen zusammen: es greift aus dem funktional-bürokratischen Koordinationsmodell die Idee der Gestaltbarkeit von Interaktionsbeziehungen auf, versucht diese aber mit der ganzen Bandbreite möglicher Instrumente (Kommunikation und Förderung gemeinsam geteilter Normen und Werte, Bereitstellung von Wissen und Informationen, von Ressourcen, Anreizen, Instrumenten der Leistungsmessung und Nutzung von Sanktionen) herzustellen. Sørensen & Torfing (2009) zeichnen ein Kontinuum von Aktivitäten, das zwischen minimalen und maximalen Formen der Intervention unterscheidet. Es beginnt mit der diskursiven Rahmung (*framing*) erwünschter lokaler Aktivitäten durch übergeordnete Akteure als einer minimalen Form der Intervention. Hierbei wird Agendasetting durch die Bereitstellung von Wissen und Informationen betrieben. Ein größeres Maß an Intervention ist bei der *facilitation* erreicht, bei der hybride Konstellationen durch die Bereitstellung von konkreten Ressourcen gefördert werden. Ein hohes Maß an Intervention stellt schließlich das Design von Institutionen dar, d.h. konkrete Vorgaben zur institutionellen Struktur hybrider Konstellationen und zu den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure, die auch – als letzte Stufe von Metagovernance – die direkte Beteiligung öffentlicher Akteure in Entscheidungsprozessen umfassen kann.

#### 4. *Das Verhältnis von Staat und Wohlfahrtsverbänden – Wandel des Subsidiaritätsverständnisses über die Zeit*

Blickt man nun mit einer solchen analytischen Perspektive auf die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Wohlfahrtsverbänden, so lässt sich über die Zeit ein mehrfacher Wandel des Verständnisses von Subsidiarität und der damit verbundenen Interaktionsformen feststellen. Zu Beginn der staatlichen Sozialpolitik, im Deutschen Kaiserreich im ausgehenden 19. Jahrhundert, findet der damals noch junge Staat das Feld der personenbezogenen sozialen Dienste bereits besetzt vor (Möhring-Hesse 2018, 59). Strukturen geschaffen hatten vor allem die beiden christlichen

Kirchen im Rahmen ihrer kirchlichen Fürsorge, die Kommunen durch die Armenfürsorge und – mehr und mehr – auch die Selbsthilfvereine und genossenschaftlichen Einrichtungen der sich entwickelnden Arbeiterbewegung. Im Bereich der sozialen Dienste wird Bismarcks Sozialpolitik – ebenso wie bei der Frage der sozialen Absicherung durch Sozialversicherungen – von Motiven der Nationalstaatsbildung überlagert. Hier wie dort ist seine ordnungspolitische Strategie auf die Befriedung sozialer Konflikte durch Inkorporation der bereits im Feld aktiven Akteure in den noch jungen Nationalstaat ausgerichtet. Hier wie dort entsteht eine enge Symbiose zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Initiativen, hierarchisch-bürokratische Koordination trifft auf ein polyzentrisches Netzwerk von unterschiedlichen Hilfe-Initiativen, deren Koordinationsstrukturen noch wenig verfestigt und formalisiert sind. Beide Seiten profitierten gleichermaßen von dem ordnungspolitischen Modell durch politische Stabilität einerseits und Mitgestaltungsrechte und organisationalem Wachstum andererseits.

In dieser Anfangsphase staatlicher Sozialpolitik wird das Subsidiaritätsprinzip praktiziert, ohne dass dieses von Seiten zivilgesellschaftlicher oder gar staatlicher Akteure als gesellschaftliches Ordnungsprinzip programmatisch ausformuliert war. Welche Relevanz eine subsidiäre Organisation von Sozialstaatlichkeit für die Stabilität und Qualität eines demokratischen Gemeinwesens hat, wird erst im Lichte der Erfahrungen eines totalitären Staats und einer zwölfjährigen Diktatur durch die Nationalsozialisten deutlich. In der Zeit der Wiederherstellung der demokratischen Ordnung nach dem zweiten Weltkrieg wird daher wieder an die Idee der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die sozialstaatliche Leistungserbringung anknüpft. Um die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips wird jedoch heftig gerungen: Während die christlich orientierten Wohlfahrtsverbände und Parteien das Subsidiaritätsprinzip als eine Vorrangstellung der freien Wohlfahrtsverbände interpretieren – aus Sicht des Staates also für eine umgekehrte Hierarchie eintreten –, betonen die AWO und die SPD, aber auch die FDP, die Gleichrangigkeit von öffentlichen und gemeinnützigen Trägern, um der öffentlichen Hand Spielräume bei der Gestaltung der sozialen Infrastruktur zu bewahren (Heinze 1986; AWO 1968). Im Zuge der Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendwohlfahrtsgesetzes 1961 und den darauf folgenden Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht gelingt es den christlich orientierten Akteuren jedoch, ihre Interessen durchzusetzen und die Vorrangstellung der freien gegenüber den öffentlichen Trägern gesetzlich festzuschreiben – wenngleich, wie das Bundesverfassungsgericht betonte, diese Vorrangstellung ‚nicht schlechthin‘ Gültigkeit hatte.

Galt die Vorrangstellung der verbandlichen Akteure auch nur eingeschränkt, so blieb diese Einschränkung doch unter den Bedingungen von Sozialstaatswachstum ohne Konsequenzen. Da das Angebot an sozialen Dienstleistungen beständig ausgebaut wurde, stellte die bedingte Vorrangstellung keinen Konfliktherd dar. Konsequenzen hat der Ausbau des Sozialstaats jedoch für die Interaktionsmodi zwischen Staat und Verbänden: da der Grad der Formalität und der Bürokratisierung einer Organisation eng mit deren Größe zusammenhängt, führt das fortschreitende organisationale Wachstum der Wohlfahrtsverbände bzw. ihrer Dienste und Einrichtungen zu einer Annäherung an die Strukturen der Sozialadministration. Der lebensweltliche Kontext, und damit die spezifische Differenz zur öffentlichen Bürokratie, ging mehr und mehr verloren und es bildet sich heraus, was als ‚Wohlfahrtskorporatismus‘ bezeichnet wurde (Backhaus-Maul/Olk 1994; Heinze/Olk 1984).

Die Beziehungen zwischen Sozialadministration und Wohlfahrtsverbänden, nun von engen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen geprägt, geraten zu Beginn der 1980er Jahre abermals unter Druck, und zwar von zwei Seiten gleichzeitig: zum einen formiert sich die Selbsthilfebewegung, die die zunehmende Distanz der Wohlfahrtsverbände zu den Adressatinnen und Adressaten der Sozialpolitik kritisiert und ein Repräsentationsdefizit konstatiert. Kritik am Wohlfahrtskorporatismus wird zum anderen aber auch von Vertretern wirtschaftsliberaler Positionen geäußert, die wachsende Sozialstaatsausgaben und fehlende Nachweise der Effektivität der Maßnahmen zum Anlass der Kritik nahmen.

Erneut wird also über die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gerungen. Dabei stehen sowohl eine wettbewerbliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips als auch eine Erneuerung ‚von unten‘ durch polyzentrische Netzwerke informeller Hilfen als Alternativen zum bürokratischen Wohlfahrtskorporatismus im Raum. Durchgesetzt hat sich schlussendlich das wettbewerbliche Modell, wenngleich es noch bis Mitte der 1990er Jahre dauerte, bis sich diese Reinterpretation des Subsidiaritätsprinzips auch auf der rechtlichen Ebene manifestiert. Die Einführung der Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung im Jahr 1996, bei der gemeinwirtschaftliche Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege mit gewinnorientierten Unternehmen gleichgestellt wurden, überführt die wohlfahrtskorporatistischen Arrangements schrittweise in Wohlfahrtsmärkte (Nullmeier 2004). Die Organisation der subsidiären Leistungserbringung im Rahmen ‚partnerschaftlich‘ abgesteckter Claims zwischen den Wohlfahrtsverbänden und den kommunalen Akteuren findet ein Ende, ebenso wie die durch bürokratische Inputsteuerung charakterisierte Finanzierung. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Dominanz libe-

raler Ideen im öffentlichen Diskurs wird die Delegation an kleinere soziale Einheiten nun als eine Möglichkeit der Staatsentlastung – sowohl auf der finanziellen als auch auf der Verantwortungsebene – legitimiert. Dass von Seiten der freien Wohlfahrtspflege über Jahre die negative Dimension des Subsidiaritätsprinzips, also die Abwehr staatlicher Interventionsversuche, betont wurde, nicht aber die positive Dimension von Nell-Breunings Subsidiaritätskonzeption, die die staatliche Vorleistungsverpflichtung zur Hilfeleistung hervorhebt, hat diese Entwicklung sicherlich auch begünstigt (Heinze 1986, 19).

Die quasi-marktliche Transformation der sozialen Dienstleistungserbringung ging einher mit einer ‚Subsidiarisierung‘ unternehmerischer Risiken und der Schaffung von Konkurrenzverhältnissen (Evans 2018, 170). Welche destruktiven Folgen der neuerliche Wandel der Governance sozialer Dienstleistungen für die Wohlfahrtsverbände als Organisation, für ihre Beschäftigten in den Diensten und Einrichtungen, aber auch für die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Dienste mit sich brachte, wurden vielfach beschrieben und beklagt (stellvertretend für viele: Möhring-Hesse 2018). Beim Gang durch die Literatur fällt aber auf, dass die Diskussion über eine zukünftige Interpretation des Subsidiaritätsprinzips eine Leerstelle bildet und es auf der konzeptionellen Ebene kaum Entwürfe gibt, die das Subsidiaritätsprinzip weiterdenken (vgl. aber Heinze/Klie/Kruse 2015). Zwar besteht Einigkeit dahingehend, dass es ein Zurück zum alten bürokratisierten Wohlfahrtskorporatismus ebenso wenig geben kann, wie eine Fortführung der wettbewerblich organisierten Leistungserbringung. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass der stetig wachsende Bedarf an sozialen Diensten in einer alternden und durch Migration und sich verändernde Geschlechterrollen charakterisierten Gesellschaft nicht durch informelle Netzwerke und Selbststeuerung von unten gedeckt werden kann.

Wie aber kann dann Subsidiarität im 21. Jahrhundert aussehen? Kann das Konzept von Metagovernance einen analytischen Rahmen bilden, um Subsidiarität weiterzudenken? Im Unterschied zu früheren Subsidiaritätsverständnissen würde ein an Metagovernance orientiertes Subsidiaritätsverständnis sich weder ausschließlich auf einen (gemeinnützigen) Akteurstypus als subsidiären Gegenpart beschränken, noch zwei Akteurstypen (gemeinnützig und privatwirtschaftlich) gleichstellen, ohne das Verhältnis zwischen den beiden pro-aktiv und intensiv zu gestalten. Eine solchermaßen verstandene „neue Subsidiaritätspolitik“ würde vielmehr darauf ausgerichtet sein, die verschiedenen Typen von informeller Eigenhilfe und formeller (privat-gemeinnütziger und privat-gewinnorientierter) Fremdhilfe zu rekombinieren und neu auszubalancieren.

## 5. Digitale Transformation der sozialen Dienstleistungserbringung

Eine Diskussion über eine solche Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips muss ihren Ausgangspunkt bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste nehmen. Nachdem die Vermarktlichung des sozialen Dienstleistungssektors vollzogen wurde, bestimmt nun ein neuer Transformationsprozess die Entwicklung in diesem Feld: die Digitalisierung. Digitalisierung kann definiert werden als ein Entwicklungsprozess, in dem gesellschaftliche Vorgänge auf digitale Kommunikation, Interaktion und Informationsvermittlung umgestellt werden und dadurch zunehmend automatisiert und autonomisiert erfolgen. Der Begriff Digitalisierung umfasst dabei nicht nur die Nutzung digitaler Technologien, sondern auch die dadurch ausgelösten (intendierten und nicht-intendierten) Effekte in Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Klenk, Nullmeier, Wewer 2020).

Der Begriff der digitalen (sozialen) Daseinsvorsorge ist – ebenso wie der Begriff der Subsidiarität – weniger ein rechtlicher, sondern vor allem ein politischer Begriff, dessen Bedeutungsgehalt immer wieder neu in politischen Kontexten auszuhandeln ist (Klenk 2021). Wenngleich es auch keine eindeutige Definition einer digitalen (sozialen) Daseinsvorsorge gibt, so besteht doch Einigkeit darüber, dass eine soziale und digitale Daseinsvorsorge drei Gestaltungsfelder umfasst: die physische Infrastruktur, neue Dienstleistungen, die auf der digitalen Infrastruktur aufbauen, sowie digitale Inhalte (Schulz 2020, S. 568).

Digitale Innovationen haben zwar das Potenzial, disruptive Entwicklungen zu erzeugen (Matusiewicz et al. 2017). Die digitale Transformation ist aber dennoch kein Prozess, der sich zwangsläufig und in festgelegten Bahnen vollzieht, er ist vielmehr gestaltbar. Die zentralen Gestaltungsakteure der digitalen Transformation sozialer Dienstleistungen sind gegenwärtig allerdings weder der Staat noch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Wohlfahrtsverbände, sondern private Unternehmen. Schon seit langem bestimmen private Unternehmen, die als Konkurrenten zu den Diensten und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege professionelle Hilfsleistungen anbieten, zunehmend das Anbieterspektrum in den Bereichen Beratung, Pflege und Gesundheit. Die Digitalisierung hat diesen Trend nun weiter verschärft und es lässt sich beobachten, dass privatwirtschaftliche Akteure digitale Technologien nutzen, um gänzlich neue Geschäftsmodelle im Bereich der sozialen Dienstleistungen zu entwickeln (Evans 2018, 170). Unternehmen wie *Careship* oder *Home Instead* bieten nicht mehr (vorrangig) soziale Dienstleistungen an. Sie organisieren vielmehr die digitalen Marktplätze, auf denen soziale Dienstleistungen gehandelt werden.

Im Unterschied zu den Angeboten der freien Wohlfahrtspflege bieten diese Plattformen umfassende Serviceangebote – von der Beratung zur Vermittlung von Leistungen und (internationalem) Personal hin zu Immobilienangeboten und Wohnservices – über eine einzige Plattform an, was ihnen auch durch die Aufweichung der Grenze zwischen regulierter Erwerbsarbeit und unregulierter Selbstständigkeit gelingt (Gig-, Click- oder Cloud Work). Neu ist zudem, dass private Unternehmen auch im Bereich der Gemeinschaftsbildung und des zivilgesellschaftlichen Engagements als Konkurrenten zu den Aktivitäten der freien Wohlfahrtsverbände auftreten. Hier wird das gleiche, auf digitalen Technologien basierende Geschäftsmodell genutzt, wie im Feld der professionellen Hilfen: Unternehmen wie *nebenan.de* oder *nachbarschaft.net* bauen digitale Plattformen auf, um Freunde, Nachbarn oder auch Personen, die sich bislang nicht kannten, zu koordinieren. Dabei geht sowohl um die Organisation von wechselseitiger Hilfe bei alltäglichen Aufgaben wie Einkaufen, Reparaturen und Botengängen, aber auch um politische Aktivitäten wie Solidaritätsaktionen und Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge oder andere Schutzbedürftige (Hilbert/ Becka/ Merkel 2018, 221).

Die Digitalisierung ist auch bei den Wohlfahrtsverbänden angekommen, und zwar nicht nur in der basalen Form der Nutzung von IuK-Technologien für das Management der Leistungserbringung. Auch die Dienstleistungen selbst werden zum Teil digital erbracht: bei der Sozialberatung etwa in Form des *blended counseling*, in der Krankenbehandlung bei der Diagnostik und der digitalen Fernüberwachung von Vitalparametern oder beim Einsatz von Pflege- der Emotionsrobotik (Nullmeier 2020, 193ff; Hilbert/ Becka/ Merkel 2018, 210). In der freien Wohlfahrtspflege verlaufen jedoch all diese Digitalisierungsprozesse fragmentiert. Es werden nicht nur je nach Verband, sondern oft auch auf der Ebene einzelner Einrichtungen und Dienste je individuelle Lösungen entwickelt. Eine tiefgehende Auseinandersetzung mit der Digitalisierung sozialer Dienstleistungen auf der obersten Verbandsebene im Sinne einer koordinierten Digitalstrategie hat erst spät begonnen: so hat beispielsweise die Caritas 2017 die Erarbeitung einer Digitalstrategie initiiert. Im Kontext des Projektes ‚Koordination Digitale Agenda‘ wurden hierfür in mehreren Erhebungsphasen Digital-Projekte und Digital-Maßnahmen bei den Caritasverbänden analysiert und Leuchtturmprojekte identifiziert. Die Digitalstrategie soll helfen, die gesellschaftliche Teilhabe in der digitalen Welt chancengerecht und gemeinwohlorientiert zu gestalten. Als notwendig werden hierfür die Qualitäts- und Kompetenzsicherung durch Qualifikation für das digitale Zeitalter, sowie organisatorische Reformen durch Verabredung gemeinsamer Ziele und Ressourcen erachtet (Welskop-Deffaa 2018, 15).

## 6. Subsidiarität weiterdenken

Der Entwicklung der digitalen Agenda der Caritas vorausgegangen ist eine Vereinbarung zwischen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) mit dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur ‚Organisation der Freien Wohlfahrtspflege unter den Vorzeichen der Digitalisierung‘. Ziel dieser Vereinbarung ist es, die digitale Transformation explizit aus der Perspektive des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu betrachten. Es sei, so konstatiert das BMFSFJ, entscheidend, „jene gesellschaftlichen Kräfte zu aktivieren und zu stärken, die sich in der digitalisierten Welt für gesellschaftlichen Zusammenhalt einsetzen und den digitalen Wandel entsprechend mitgestalten“ (BMFSFJ & BAGFW 2020). Die Vereinbarung enthält damit ein Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip und beinhaltet auch (begrenzte) finanzielle Mittel, um die Wohlfahrtsverbände im Digitalisierungsprozess finanziell zu unterstützen.

In einer Zeit, in der gesellschaftliche Teilhabe vor allem auch digitale Teilhabe bedeutet, ist gerade auch der digitale Zugang zu sozialen Dienstleistungen für die Herstellung von Chancengerechtigkeit relevant. Ein digitaler Zugang zu sozialen Diensten setzt wiederum digitalisierte Wohlfahrtsverbände voraus. Insofern geht die Vereinbarung zwischen der BAGFW und dem BMFSFJ in die richtige Richtung, insbesondere wenn man bedenkt, dass es bislang vor allem privatwirtschaftliche Akteure waren, die den Diskurs über die Gestaltung der digitalen (sozialen) Infrastruktur geprägt und entsprechende Strukturen geschaffen haben. Stimmen gemeinwohlorientierter Akteure waren in diesem Diskurs hingegen bislang kaum zu hören (Beining 2017). Die nun von der BAGFW und dem BMFSFJ angestoßenen Aktivitäten greifen allerdings (noch) zu kurz, um nachhaltige Impulse für die Schaffung einer gemeinwohlorientierten sozialen Infrastruktur 4.0 zu setzen. Eine solche gemeinwohlorientierte soziale Infrastruktur 4.0 setzt eine kritische Reflexion und Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips voraus, und zwar auf beiden Seiten: sowohl die Aufgaben des Staates als auch die Rolle der Wohlfahrtsverbände sind neu zu denken.

Ein am Subsidiaritätsgedanken orientiertes Baugesetz für eine soziale Infrastruktur 4.0 würde die Aufgaben der Bereitstellung der physischen Infrastruktur dem Staat zuweisen, wohingegen die Verantwortung für neue digitale Dienste und digitale Inhalte in den Händen von gesellschaftlichen Akteuren läge. Eine solche Aufgabenteilung alleine wäre allerdings noch kein Garant für eine pluralistisch ausgerichtete soziale Infrastruktur, in der es auch gemeinwohlorientierte Angebote gibt. Neben der Aufgabenteilung

sind zudem die Ausgestaltung der Interaktionsformen im subsidiären Ordnungsgefüge entscheidend: folgen diese einer bürokratisch-hierarchischen, einer marktlichen oder polyzentrischen Logik? Oder wird Subsidiarität im Sinne von Metagovernance interpretiert, das heißt als die bewusste Gestaltung hybrider Strukturen?

Die Erfahrungen der vergangenen 30 Jahre haben gezeigt, dass Subsidiarität verstanden als Quasi-Markt Startvorteile für private Unternehmen verschafft, die für Wohlfahrtsverbände schwer aufzuholen sind (zumindest wenn sie an ihrer Werteorientierung festhalten wollen). Soll die zunehmende Dominanz privatwirtschaftlicher Angebote zugunsten eines hybriden Mix unterschiedlicher (privatwirtschaftlicher, gemeinnütziger und informeller) Angebote überwunden werden, so wäre eine wichtige staatliche Vorleistung die Herstellung von (annähernd) gleichen Startbindungen für privatwirtschaftliche und gemeinnützige Akteure. Die Aufgaben des Staates bei der Entwicklung einer sozialen Infrastruktur 4.0 gehen also deutlich über die bloße Bereitstellung der technischen Infrastruktur hinaus. Sie umfassen neben der diskursiven Rahmung (*framing*) auch die Bereitstellung weiterer Ressourcen, um den digitalen Wandel bei den Wohlfahrtsverbänden und ihren Diensten und Einrichtungen zu unterstützen.

Die wichtigste Aufgabe des Staates auf dem Weg zu einer sozialen Infrastruktur 4.0 besteht in der Entwicklung eines adäquaten institutionellen Designs. Um die bereits sich herausgebildete privatwirtschaftliche digitale Infrastruktur für soziale Dienste durch eine soziale, gemeinnützige Infrastruktur 4.0 zu ergänzen, ist eine aktive Gestaltung des Sektors erforderlich. Auf der Instrumentenebene heißt dies Marktsegmentierung und Regulierung, soziale Marktkorrektur und Verbraucherschutzpolitik (Klenk 2022; Nullmeier 2004). Marktsegmentierung bedeutet beispielsweise die Schaffung von (quasi-)öffentlichen Plattformen, um so die Position gemeinnütziger Anbieter (und potentieller Nutzerinnen und Nutzer!) gegenüber den privatwirtschaftlichen Anbietern zu stärken. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege haben bereits begonnen, eigene Plattformen aufzubauen (Welskop-Deffaa 2019). Diese sind aber in Bezug auf Anbieter- und Nutzerzahlen noch viel zu klein, um ein wirkliches Gegengewicht zu privatwirtschaftlichen Anbietern bilden zu können.

Neben der Marktsegmentierung ist zudem die Regulierung von Spezifika der digitalen Daseinsvorsorge von Relevanz. Zentral sind hier insbesondere Interoperabilitätsregeln, also Regeln, die Nutzerinnen und Nutzern einen einfachen und sicheren Austausch zwischen verschiedenen digitalen Plattformen bzw. den dort genutzten Informations- und Kommunikationssystemen gewährleisten und die das Entstehen (privatwirtschaftlicher) Oligo- oder Monopole erschweren. Auf der europäischen Ebene wurde mit

dem Digital Markets Act ein erster wichtiger Schritt getan. Der Digital Markets Act umfasst unter anderem Regelungen zur Dateninteroperabilität und Diskriminierungsverbote und soll sicherstellen, dass große Online-Plattformen, die als „Gatekeeper“ agieren, ihre Position nicht missbrauchen. Auf der nationalen Ebene hingegen werden Fragen der Interoperabilität und des Schnittstellenmanagements gerade im Zusammenspiel zwischen Staat und subsidiär agierenden Wohlfahrtsverbänden immer noch viel zu wenig mitgedacht. So sind die Wohlfahrtsverbände bei dem gegenwärtig größten Digitalisierungsvorhaben von Bund und Ländern, dem online-Zugangsgesetz, nur an wenigen Stellen eingebunden (BAGFW 2022).

Soziale Marktkorrektur meint schließlich die Kompensation der gesellschaftlichen Verlierer von Marktentwicklungen durch verteilungs- bzw. sozialpolitische Maßnahmen (Lütz/Czada 2000, 14). Hier geht es einerseits um die soziale Absicherung neuer Formen der Erwerbsarbeit (Gig-, Click- und Croudworker), andererseits um eine Verbraucherschutzpolitik, die über eine konzentrationskontrollierende Wettbewerbspolitik hinausgeht und sich beispielsweise mit der Qualität digitaler sozialer Dienste befasst.

Die Entwicklung einer sozialen Infrastruktur 4.0 würde im Übrigen nicht nur Veränderungen im Verhältnis von Staat und Wohlfahrtsverbänden verlangen, sondern auch die tradierte Aufgabenteilung *zwischen* den Wohlfahrtsverbänden und das Aufgabenprofil ihrer jeweiligen Träger und Dienste berühren. Die Trägerlandschaft gemeinnütziger sozialer Dienste ist (im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Plattformökonomie) hochgradig fragmentiert. Einrichtungen konzentrieren sich typischerweise auf spezifische Dienste (z. B. auf die Schuldner-, die Sucht- oder die Erziehungsberatung), sie erbringen hier hochgradig professionelle, aber eben auch hochgradig spezialisierte soziale Dienstleistungen. Im digitalen Raum haben privatwirtschaftliche Anbieter mit single-sign-on und Portallösungen jedoch infrastrukturpolitische Weichenstellungen getroffen, die das Such- und Nutzungsverhalten von Bürgerinnen und Bürger längst beeinflussen. Können gemeinnützige Anbieter ihre Adressatinnen und Adressaten mit den tradierten Strukturen überhaupt noch erreichen (vgl. auch Bossong 2018)? Ein träger- und verbandsübergreifendes Handeln erscheint zudem auch deshalb notwendig, weil der Prozess der digitalen Transformation enorme Ressourcen fordert, die einzelne Einrichtungen finanziell, aber auch personell (Fachkräftemangel!) überfordert.

7. *Fazit: Die digitale Transformation als Chance zur Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips*

Subsidiarität ist ein politisches und damit interpretations- und gestaltungs-offenes Konzept. Im Laufe der Geschichte hat das Subsidiaritätsprinzip eine mehrfache Reformulierung und Neuinterpretation erfahren. Auch heute gibt es viele Anlässe, um über neue Umsetzungsformen des Subsidiaritätsprinzips nachzudenken: Zum einen, um gemeinwohlorientierte Lösungen für die Digitalisierung sozialer Dienste zu erarbeiten und bei digitalpolitischen Weichenstellungen, die bislang vornehmlich von privatwirtschaftlichen Akteuren getätigt wurden, mitzuwirken. Zum anderen, um Alternativen zur Interpretation von Subsidiarität als Quasi-Markt, die sich als eine Sackgasse erwiesen hat, zu entwickeln.

Das Konzept von Metagovernance bietet einen gedanklichen Rahmen, um das Nebeneinander von informellen Netzwerken der Selbsthilfe, gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Strukturen der Fremdhilfe neu auszutarieren und dabei auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten staatlicher Akteure neu zu bestimmen. Ein derartiges Verständnis von Subsidiarität würde dem Konzept von Subsidiarität, wie es Nell-Breuning formuliert hat, durchaus entsprechen. Eine solche progressive „neue Subsidiaritätspolitik“ wurde bereits in der Subsidiaritätskrise der frühen 1980er Jahre proklamiert (Heinze 1986) – ist aber bis heute nicht realisiert. 60 Jahre nach der Deformation des Subsidiaritätsprinzips zu einem korporatistischen Wohlfahrtskartell (Backhaus-Maul/Olk 1994) und 30 Jahre nach der Ablösung dieses korporatistischen Wohlfahrtskartell durch Wohlfahrtsmärkte eröffnet sich mit der digitalen Transformation des sozialen Dienstleistungssektors erneut ein Gelegenheitsfenster, um das Subsidiaritätsprinzip zu reformulieren. Wohlfahrtsverbände sollten die Chance aufgreifen und Subsidiarität weiterdenken.

*Literaturverzeichnis*

- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.) (1968): Grundsätze und Empfehlungen der Arbeiterwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Berlin.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“: zum Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 100–135.

- Beining, Leonie (2017): Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Stiftung Neue soziale Verantwortung, download unter: [https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/gemeinwohl\\_digitale\\_zeitalter\\_klein.pdf](https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/gemeinwohl_digitale_zeitalter_klein.pdf) [letzter Zugriff: 09.4.2022].
- Bossong, Horst (2018): Soziale Arbeit in Zeiten der Digitalisierung: Entwicklungspotenziale mit Schattenseiten, *neue praxis*, 48 (4), S. 303–324.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2022): Jahresbericht 2021 der Sozialkommission II, download unter: <https://www.bagfw.de/ueber-uns/gremien/sozialkommission-ii/detail/jahresbericht-2021-der-sozialkommission-ii> [letzter Zugriff: 09.04.2022].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege BAG FW (2020). Digitale Transformation und gesellschaftlicher Zusammenhalt – Gemeinsame Erklärung von BMFSFJ und BAGFW zur Wohlfahrtspflege in der Digitalen Gesellschaft. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/161398/20201022-bagfw-gemeinsame-erklaerung-data.pdf>.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per (2011): Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges, *Public Organization Review* 11, 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Evans, Michaela (2018): Der „Faktor Arbeit“ macht den Unterschied: die Governance sozialer Dienstleistungsarbeit und die Institutionalisierung von Arbeitgeberverbänden im deutschen Pflegemarkt. In: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos, S. 155–193.
- Heinze, Rolf G. (2019): Verbandliche Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtsmarkt, *Sozialer Fortschritt* 68 (1), S. 45–65.
- Heinze, Rolf G. (1986): „Neue Subsidiarität“ – Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts, in: Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 13–38.
- Heinze, Rolf G./Klie, Thomas/Kruse, Andreas (2015): Subsidiarität revisited, *Sozialer Fortschritt* 64 (6), S. 131–138.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1984): Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus, in: Glasgow, Manfred (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ, S. 162–194.
- Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias (Hrsg.) (2005): *Oswald von Nell-Breuning: Sachdienliche Hinweise. Verzeichnis sämtlicher Schriften (Studien zur christlichen Gesellschaftsethik Bd. 7)*, Münster: LIT-Verlag.
- Hilbert, Josef/Becka, Denise/Merkel, Sebastian (2018): (R)Evolution der Sozialwirtschaft? Die Baustellen der Digitalisierung, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos, S. 205–228.

- Jann, Werner (2019). Neues Steuerungsmodell, in: Veit, Sylvia/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Springer VS, Wiesbaden, S. 127–138.
- Jessop, Bob (2011): Metagovernance, in: Bevir, Mark (Hrsg.): The SAGE handbook of governance. London: SAGE, S. 106–123.
- Klenk, Tanja (2022): Auf dem Weg zu digitalen Wohlfahrtsmärkten?, in: Nonhoff, Martin/Haunss, Sebastian/Klenk, Tanja/ Pritzlaff-Scheele, Tanja: Gesellschaft und Politik verstehen. Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag, Frankfurt/Main: Campus, i.E.
- Klenk, Tanja (2021): Digitale Daseinsvorsorge – Voraussetzung für soziale und kulturelle Teilhabe im 21. Jahrhundert, in: Blank, Florian/Schäfer, Claus/Spannagel, Dorothee (Hrsg.): Die Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld: transcript, 155–170.
- Klenk, Tanja (2015): „Zur Ambivalenz der neuen Subsidiarität“, Sozialer Fortschritt 64 (6), S. 144–149.
- Klenk, Tanja/Ettelt, Stefanie/Cacace, Mirella (2021): Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination, dms – der moderne staat 14 (2), <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/issue/view/2872>.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2003): Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf: Edition Hans Böckler.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (2020): „Auf dem Weg zum digitalen Staat?“, in Klenk, Tanja/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Springer, VS, S. 3–23.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Springer VS, Wiesbaden, S. 139–152.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland (2000): Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9–35.
- Matusiewicz, David/Pittelkau, Christian/Elmer, Arno (Hrsg.) (2017): Die Digitale Transformation im Gesundheitswesen, Berlin: MWV Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Möhring-Hesse, Matthias (2018): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 57–78.
- Nell-Breuning, Oswald (1973): Kirche und soziale Frage, in: Stimmen der Zeit 191, 120–126.
- Nell-Breuning, Oswald (1985): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, München: Olzog.

- Nell-Breuning, Oswald (1990 [1968]): *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*, durchgesehene Neuauflage, Freiburg: Herder.
- Nullmeier, Frank (2004): *Vermarktlichung des Sozialstaats*, in: *WSI-Mitteilungen*, 57 (9), S. 495–500.
- Nullmeier, Frank (2020): *Digitalisierung in der Sozialpolitik und die Wohlfahrtsverbände*, in: Lühr, Henning (Hrsg.): *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen, Kellner-Verlag, 192–201.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2017): *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*, Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. W. (1990): *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, in: *Research in Organizational Behaviour* 12, S. 295–336.
- Schulz, Sönke E. (2019): *Digitale Daseinsvorsorge*, in: Klenk, Tanja/ Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer, S. 565–573.
- Sørensen, Eva/Torfing, Jacob (2009): *Making Governance Networks effective and democratic through Metagovernance*, in: *Public Administration*, 87 (2), S. 234–258.
- Torfing, Jacob/ Peters, B. Guy/Pierre, Jon/Eva Sørensen (2012): *Metagovernance: The art of governing interactive governance*, in: Torfing, Jacob/ Peters, B. Guy/ Pierre, Jon/ Sørensen, Eva (Hrsg.): *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press, S. 122–144.
- Welskop-Deffaa, Eva Maria (2018): *Digitale Agenda und Gemeinwohl*, *Sozialwirtschaft* 6, *SOZIALwirtschaft* 28 (6), S. 14–16.
- Welskop-Deffaa, Eva Maria (2019): *Freie Wohlfahrtspflege in der Plattformökonomie: Seismografin, Solidaritätsstifterin, strategische Herausforderungen*, *ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 50, S. 22–31.

# Gewerkschaften in der digitalisierten Arbeitswelt – Perspektiven einer kollektiven Interessenvertretung von Beschäftigten in der Plattformökonomie

*Arnd Küppers*

## *1. Nell-Breunings Blick auf die Gewerkschaften*

Wer nach der Zukunft der Solidarität fragt, kommt nicht umhin, sich mit dem digitalen Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft und den damit verbundenen Herausforderungen für die Gewerkschaften zu beschäftigen. Denn der gewerkschaftliche Zusammenschluss der Arbeiterinnen und Arbeiter zur gemeinsamen Durchsetzung und Wahrnehmung ihrer sozioökonomischen Interessen ist nichts weniger als die Urgestalt der Solidarität in der industriellen Moderne. Oswald von Nell-Breuning war der herausragende katholische Sozialethiker dieser Epoche, sein ganzes Denken kreiste um deren zentralen Konflikt von Arbeit und Kapital.

In den 30 Jahren seit Nell-Breunings Tod hat sich die Wirtschafts- und Arbeitsgesellschaft allerdings grundlegend verändert. Das produzierende Gewerbe ist schon lange nicht mehr der größte Arbeitgeber, der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft ist weit fortgeschritten, und inzwischen ist auch der digitale Transformationsprozess in vollem Gange. Das alles verändert die Arbeitsverhältnisse so grundlegend, dass das hergebrachte System der Arbeitsbeziehungen und damit auch die Rolle der Gewerkschaften in Frage steht.

Die Soziale Frage, die die industrielle Moderne durchdrungen hat, brachte nicht nur neuartige sozioökonomische Konfliktlinien, sondern auch ein politisches Koordinatensystem hervor, das den Lauf der Welt im 20. Jahrhundert ganz maßgeblich bestimmt hat und heute immer noch prägt. Letztlich haben erst die Gewerkschaften in diesem Konflikt die Grundlage für einen Ausgleich zwischen Arbeit und Kapital gelegt. Denn der kollektive Zusammenschluss hat den Arbeiterinnen und Arbeitern eine Verhandlungsmacht gegeben, mit der sie der Kapitalseite gegenüber treten und Paroli bieten konnten. Die Bedeutung der daraus erwachsenen Institutionen der Tarifautonomie und der Mitbestimmung geht weit über die Wirtschafts- und Arbeitswelt hinaus. Denn, wie Oswald von Nell-Breuning richtig festgestellt hat, erst mit der Koalitionsfreiheit „gewann die

staatsbürgerliche Freiheit auch für die Menschen in der Lebenslage der abhängigen Arbeit realen Gehalt“ (Nell-Breuning 1986, 1047). Aus Proletariern wurden Erwerbsbürger – und das hatte letztlich auch entscheidende Bedeutung für den säkularen Kampf der politischen Systeme im 20. Jahrhundert. Allerdings ist der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital dadurch nicht aus der Welt geschafft worden; er besteht vielmehr immer noch. Sehr treffend spricht Jürgen Habermas deshalb nicht von einer Beendigung, sondern einer „Pazifizierung des Klassenkonflikts“ (Habermas 1981, Bd. 2, 510).

Die Ursachen des Konflikts von Arbeit und Kapital liegen in einem im Grunde trivialen Zusammenhang. Unternehmen und Arbeitgeber haben ein Interesse daran, ihren Gewinn möglichst hoch und ihre Kosten niedrig zu halten; dazu gehören nicht zuletzt die Arbeitskosten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hingegen haben ein Interesse an möglichst hohen Löhnen. Und nicht nur bei den Löhnen, sondern auch bei den übrigen Arbeitsbedingungen – Arbeitszeit, Urlaub, Mitbestimmung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc. – sind die Interessen fast immer gegenläufig. Diese Interessengegensätzlichkeit ist dem Lohnarbeitsverhältnis und der Marktwirtschaft strukturell immanent. Das ist auch der Grund, dessentwegen Nell-Breuning in seinen Reden und Schriften in ostentativer Weise einen Bogen um den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft gemacht hat. Er bevorzugte stattdessen die – ursprünglich auf Goetz Briefs (Briefs 1980, 120) zurückgehende – Formulierung „sozial temperierter Kapitalismus“ (Nell-Breuning 1990, 237). Den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft verächtigte er, die Tatsache, dass trotz aller sozialen Errungenschaften der strukturelle Konflikt zwischen Arbeit und Kapital auch in der Bundesrepublik keineswegs aufgehoben war, terminologisch zu überkleistern.

In seiner frühen Schaffensperiode hatte Nell-Breuning noch die tatsächliche Überwindung dieses Klassenkonflikts als klares Ziel vor Augen. Als irenische Alternative vertrat er das korporatistische Ideal der in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von 1931 propagierten Berufsständischen Ordnung (Hagedorn 2018, 164 ff. u. 447 ff.; Küppers 2015, 164 ff.). Er selbst war der „maßgebliche Ghostwriter“ (Hagedorn 2018, 374) dieser Enzyklika gewesen. Von diesem hochproblematischen Modell im engeren Sinne verabschiedete er sich zwar bereits in den 1950er Jahren, aber dennoch „blieb der utopische Kern dieser Konzeption für ihn nach wie vor wegweisend“ (Schroeder 1992, 352). Noch Mitte der 1960er Jahre wollte er die Tarifpartnerschaft, „ungeachtet der überragenden Bedeutung, die sie für unsere Verhältnisse eines ‚temperierten Kapitalismus‘ gewonnen hat“, noch nicht „als etwas Endgültiges“ ansehen, sondern diese „ausbauen zu einer von den Sozialpartnern getragenen Selbstverwaltung der Wirtschaft, sowohl

im Ganzen als auch in den einzelnen Wirtschaftszweigen“ (Nell-Breuning 1964, 219). In den 1970er und 1980er Jahren verzichtete er allerdings darauf, diesen Gedanken weiterzuverfolgen. Vielmehr beteiligte er sich engagiert an den seinerzeit virulenten wirtschafts-, sozial- und arbeitspolitischen Debatten. Bei den Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung oder dem Kampf gegen Aussperrungen hatten die Arbeitnehmervertreter in Nell-Breuning stets einen verlässlichen Mitstreiter an ihrer Seite.

Trotzdem schrieb der eigensinnige Jesuit den Gewerkschaften wenige Jahre vor seinem Tod ins Stammbuch, sie seien lediglich „ihrer Proklamation nach Gegner und Ankläger des Kapitalismus, tatsächlich aber seine Garanten“ (Nell-Breuning 1986, 1046). Das gelte, „namentlich dann, wenn sie unerbittlich am Lohnarbeitsverhältnis festhalten und alle anderen Wege, z.B. Lösungen gesellschaftsrechtlicher oder anderer partnerschaftlicher Art, nicht nur als derzeit nicht aktuell oder unpraktikabel, sondern grundsätzlich ablehnen“ (Nell-Breuning 1986, 1045 f).

Die Utopie von einer ganz anderen Art von Wirtschaft und Erwerbsarbeit war aus Nell-Breunings Denken nie verschwunden. Zwar hatte er es irgendwann hingenommen, dass es zu seinen Lebzeiten keine politischen Mehrheiten für seine Ideen von wirklich gleichberechtigter Mitbestimmung und Miteigentum geben würde; innerlich akzeptieren konnte er das allerdings nicht. Als Pragmatiker ist er trotzdem nicht verzagt, sondern hat sich stattdessen darum bemüht, den sozialen Fortschritt voranzubringen, auch wenn das bloß in Form von – gemessen an seinen eigenen Überzeugungen – „Second-best-Lösungen“ möglich war.

In seiner zweiten Lebenshälfte erlebte Nell-Breuning, dass die Gewerkschaften viele tarif- und arbeitspolitische Erfolge feiern konnten: üppi-ge Lohnerhöhungen, eine stetige Verkürzung der Arbeitszeit, Mitbestimmung und manches mehr. Lange Zeit ging es nur aufwärts. In seinem letzten Lebensjahrzehnt zeichnete sich aber eine Zeitenwende ab. Eine sich verfestigende hohe Sockelarbeitslosigkeit, ein beschleunigter Strukturwandel und die beginnende wirtschaftliche Globalisierung veränderten das wirtschaftliche und dadurch auch das tarifpolitische Koordinatensystem nachhaltig – und zwar zu Lasten der Gewerkschaften. In Großbritannien und den USA setzten Margaret Thatcher und Ronald Reagan ihre neoliberalen Reformen auch in erbitterten Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften durch. Als Nell-Breuning 1991 im Alter von 101 Jahren starb, war auch die Welt, die er kannte, im Verschwinden begriffen.

## 2. Der sektorale Wandel und seine Auswirkungen auf das System der Arbeitsbeziehungen

Die Gewerkschaften und das hergebrachte System der Arbeitsbeziehungen sind Kinder der modernen Industriegesellschaft. Diese aber befindet sich seit Jahrzehnten in Wandel und Auflösung.

### 2.1. Die postindustrielle Gesellschaft

Bereits seit dem Beginn der siebziger Jahre wird in den Sozialwissenschaften von der postindustriellen Gesellschaft gesprochen (Bell 1975; Touraine 1972). Gemeint ist damit ein struktureller Wandel von der Industriegesellschaft hin zur Dienstleistungsgesellschaft (Bell 1975, 130 ff.). Daniel Bell erklärte dabei schon vor 50 Jahren die wachsende Bedeutung von Wissen und Informationen zu einem der zentralen Wesensmerkmale der nachindustriellen Gesellschaft. Und bereits damals prophezeite er, dass diese Strukturveränderungen die organisierte Gewerkschaftsbewegung vor große Probleme stellen würden (Bell 1975, 146 ff.).

Viele von Bells Prognosen haben sich als zutreffend erwiesen – in den USA, in denen er lebte, noch radikaler als in Deutschland. Aber auch hierzulande hat sich der sektorale Wandel vollzogen. Waren 1971 noch ungefähr gleich viele Erwerbstätige im produzierenden Sektor und im Dienstleistungssektor tätig, nämlich 46,1 bzw. 46,0 Prozent (und 7,9 Prozent in der Landwirtschaft), so nennt das Statistische Bundesamt bereits für das Todesjahr Nell-Breunings, 1991, nur noch 35,6 Prozent für den sekundären Sektor und für den tertiären Sektor 61,3 Prozent. Im Jahr 2021 waren nur noch 23,8 Prozent der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe tätig, während auf den Dienstleistungssektor 74,9 Prozent entfielen (Destatis 2022).

Auch die von Bell für die Gewerkschaften prognostizierten Folgen dieser Entwicklung sind in Deutschland unübersehbar. Zwar sind Industriegewerkschaften wie die IG Metall und die IG Bergbau, Chemie, Energie in ihren Branchen nach wie vor gut organisiert und schlagkräftig. Aber in dem mittlerweile beherrschenden Dienstleistungssektor sieht es anders aus; in manchen Bereichen ist der Organisationsgrad hier so gering, dass die Gewerkschaften nur sehr begrenzt Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen nehmen können.

## *2.2. Auflösung oder Wandel des hergebrachten Systems der Arbeitsbeziehungen?*

Wie diese Entwicklungen im Einzelnen zu bewerten sind, ist jüngst Gegenstand einer – nach wie vor ungeschlossenen – Kontroverse gewesen. Während Jürgen Kädtler, das deutsche Modell der Sozial- bzw. Konfliktpartnerschaft „in Abwicklung“ (Kädtler 2016, 341) sieht, meint Walther Müller-Jentsch, dass es „immer noch prägendes (reales und heuristisches) Modell für die deutschen industriellen Beziehungen“ (Müller-Jentsch 2016, 526) sei. Letzterem widerspricht Wolfgang Streeck wiederum, der schreibt, dass „die „Geschichte der deutschen industriellen Beziehungen an ihr Ende gelangt und die neoliberale Entmachtung der Gewerkschaften in Gang gesetzt“ (Streeck 2016, 58) sei. Selbst dort, wo die Tarifpartnerschaft prima facie noch intakt sei, sei sie durch eine von der Politik und der „Globalisierung“ erzwungene „Flexibilisierung“ der Flächentarifverträge so stark erodiert, dass man nicht mehr von einer Konfliktpartnerschaft im ursprünglichen Sinne sprechen könne.

Jenseits aller Meinungsverschiedenheiten besteht indes Einigkeit, dass das hergebrachte System der Arbeitsbeziehungen auch in Deutschland erheblich unter Druck geraten ist. So spricht auch Müller-Jentsch davon, dass „zweifelsfrei Auflösungstendenzen zu beobachten“ (Müller-Jentsch 2016, 524) seien. Er wendet sich aber dagegen, wie Streeck und Kädtler gleich einen Abgesang auf das ganze System anzustimmen. Vielmehr sei „eine Ausdifferenzierung der industriellen Beziehungen in Segmente unterschiedlicher Spielarten“ (Müller-Jentsch 2016, 524) zu konstatieren. Dem stimmt Wolfgang Schroeder zu, der es zudem unternimmt, diese Ausdifferenzierung genauer darzustellen und zu systematisieren.

Schroeder unterscheidet „drei Welten der Arbeitsbeziehungen“ (Schroeder 2016, 378). Die erste Welt, in der sich nach wie vor starke Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegenüberstehen, erstreckt sich vor allem auf die exportorientierte Industrie, aber auch auf andere Bereiche der Wirtschaft mit großbetrieblichen Strukturen und auf den öffentlichen Dienst. Hier gelten Flächentarifverträge, und es gibt betriebliche Mitbestimmung. Zwar konstatiert auch Schroeder eine größer gewordene Bedeutung der betrieblichen Ebene in diesem gewachsenen dualen System der Arbeitsbeziehungen. Insbesondere enthalten die Flächentarifverträge inzwischen regelmäßig konditionierte Öffnungsklauseln. Anders als für Streeck ist diese Entwicklung für Schroeder aber kein Grund, den Exitus der industriellen Konfliktpartnerschaft festzustellen, sondern er erkennt darin „innovative und komplexe Kooperationsstrategien, die im Kern aber machtbasierter Verhandlungs- und Tauschprozesse bleiben“ (Schroeder 2016, 379).

Die zweite Welt der Schroeder'schen Systematik ist durch eine stärkere Diversität und Ambivalenz gekennzeichnet. Verortet ist diese Welt an der Peripherie des industriellen Sektors sowie im Bereich anspruchsvoller Dienstleistungen mit etablierten, oft größeren Unternehmens- und Betriebsstrukturen inklusive ehemaliger Teile des öffentlichen Dienstes, die inzwischen privatisiert worden sind. Wichtige Beispiele sind etwa der Gesundheits- und der Verkehrssektor. Weil die Gewerkschaften hier nicht branchenübergreifend gleich stark organisiert sind, gibt es ein Nebeneinander von Flächen- und Haustarifverträgen sowie auch tariffreie Unternehmen. Betriebliche Mitbestimmungsgremien sind in der zweiten Welt zwar häufig, aber nicht mehr selbstverständlich. Schroeder resümiert: „Die Konfliktpartnerschaft in der zweiten Welt ist ruppiger, weniger berechenbar, gleichwohl ist sie auch dort maßgeblich, um ökonomische und soziale Interessen in einen Ausgleich zu bringen. Die Kraft der Gewerkschaften ist hier davon abhängig, dass sie den Schatten der ersten Welt nutzen können, um ihre Interessen in einem regulativen Rahmen abzubilden“ (Schroeder 2016, 379).

Die dritte Welt ist von dem Modell der Konfliktpartnerschaft tatsächlich weitgehend abgekoppelt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind hier nur sehr schwach organisiert. Tariflosigkeit ist deshalb genauso die Regel wie das Nichtvorhandensein von Betriebsräten. Verortet ist diese dritte Welt vor allem in kleinen und mittleren Betrieben aus dem Bereich einfacher Dienstleistungen und auch des Handwerks; regional betrachtet ist vor allem Ostdeutschland ihr Hauptgebiet. Diese dritte Welt ist für Schroeder „am weitesten von der als Idealfall angenommenen Konfliktpartnerschaft entfernt. Sie entspricht tatsächlich dem, was Wolfgang Streeck als ‚Konflikt ohne Partnerschaft‘ beschreibt“ (Schroeder 2016, 379).

Schroeder weist darauf hin, dass diese Segmentierung der Arbeitsbeziehungen zwischen den verschiedenen Sektoren und Branchen kein ganz neues Phänomen ist. In früheren Zeiten allerdings war die erste Welt so stark, dass die in ihr vorherrschende Konfliktpartnerschaft auch eine „positive Prägekraft“ auf die anderen Bereiche hatte. Das allerdings ist nicht mehr so und hat sich teilweise sogar umgekehrt. Das heißt: Es gibt „nicht nur immer weniger positive Spillover-Effekte, sondern sogar negative Spillover-Effekte, indem die Entwicklungen in der zweiten und dritten Welt Druck auf die Arbeitsbeziehungen in der ersten ausüben“ (Schroeder 2016, 380).

### *2.3. Die digitale Transformation als „Brandbeschleuniger“*

Die beschriebene Entwicklung könnte durch den fortschreitenden digitalen Wandel von Wirtschaft und Arbeit noch erheblich verstärkt werden. Müller-Jentsch hat bereits 2016 darauf hingewiesen, dass die Abwesenheit von Tarifverträgen und Betriebsräten nicht nur Merkmale des Bereichs einfacher Dienstleistungen, sondern ebenso der New Economy und der digitalen Start-up-Szene sind (Müller-Jentsch 2016, 524). Damit aber breitet sich das Phänomen der Tarif- und Mitbestimmungslosigkeit, das bis vor kurzem eher in den Randbereichen und „Schmuddelecken“ der Wirtschaft angesiedelt war, auf die Bereiche und Unternehmen aus, die von Investoren und vom breiten Publikum als die hippen Trendsetter der digitalen Transformation angesehen werden. Das hat zum einen damit zu tun, dass viele Start-ups und Tech-Unternehmen eine Arbeitskultur geradezu zelebrieren, in der die überkommenen Institutionen der Tarif- und Betriebspartnerschaft altbacken wirken. „Das Modell des Betriebsrats erscheint in diesem Klima wie ein altes Faxgerät“ (Wenkel 2020, 87).

Zum anderen – und das ist der noch gewichtigere Aspekt – führt der digitale Strukturwandel zu einer räumlichen und zeitlichen Entgrenzung der Arbeit, die zunehmend jene Institutionen verschwimmen lässt, an die das kollektive Arbeitsrecht herkömmlich anschließt. Das betrifft sowohl den tradierten Betriebs- als auch den Arbeitnehmerbegriff. Damit aber bewegen sich weite Teile der neuen digitalen Erwerbsformen prima facie „außerhalb des klassischen Arbeitsrechts. Insofern steht das System der kollektiven Selbsthilfe im Rahmen abhängiger Beschäftigung, die maßgeblich durch die Arbeitnehmereigenschaft geprägt wird, nicht nur vor einem Wandel, sondern in Frage“ (Holler 2018, 182). Von wachsender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die sogenannte Plattformökonomie, in deren Rahmen sich – neben anderen Geschäftsmodellen – ein digitaler Marktplatz zur Vermittlung von bezahlten Arbeiten und Dienstleistungen entwickelt hat. Die mit der digitalen Transformation einhergehenden arbeitspolitischen Herausforderungen zeigen sich hier besonders deutlich. Deswegen bietet sich dieser Bereich für die exemplarische Betrachtung an.

### *3. Plattformbasierte Erwerbsarbeit und gewerkschaftliche Interessenvertretung*

Digitale, plattformbasierte Auftrags- und Arbeitsvermittlung ist ein in den USA entstandenes und dort schon sehr verbreitetes Geschäftsmodell. Dabei wird über Websites oder Apps eine digitale Plattform zur Koordinierung des Angebots und der Nachfrage nach bestimmten bezahlten Arbei-

ten zur Verfügung gestellt. Meistens geht es um Dienstleistungen für Endverbraucher, aber auch Werkverträge kommen auf diese Weise zustande. In Deutschland gibt es etwa Portale wie *Helping*, wo Haushaltshilfen vermittelt werden, oder *Lieferando*, wo Restaurantbestellungen und Essenslieferungen angeboten werden. In diesem Modell erfolgt die Auftragsvergabe online, aber die gebuchte Dienstleistung wird offline und ortsgebunden erbracht.

Daneben gibt es digitale Plattformen, wo die Geschäftsabwicklung sich gänzlich im digitalen Raum abspielt. Diese sogenannten Crowdsourcing-Plattformen werden nicht nur von Verbrauchern, sondern auch und sogar überwiegend von Gewerbetreibenden genutzt. Beim klassischen Outsourcing geht es darum, dass ein Unternehmen Aufgaben, die ursprünglich einmal von eigenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erledigt wurden, auslagert und an einen externen Dienstleister vergibt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Unternehmen seinen eigenen Werksschutz auflöst und die Objektsicherung an eine Security-Firma delegiert oder wenn eigenes Küchen- und Kantinenpersonal durch einen Caterer ersetzt wird. Beim Crowdsourcing hingegen erfolgt die Auftragsvergabe nicht an einen bestimmten externen Dienstleister, sondern durch eine Ausschreibung über eine digitale Crowdsourcing-Plattform an eine anonyme Masse (Crowd) von Anbietern digitaler Dienstleistungen.

Über Crowdsourcing werden Arbeiten von sehr unterschiedlicher Komplexität vergeben. Es gibt Plattformen wie etwa *Amazon Mechanical Turk* oder *clickworker*, über die sogenannte Mikrotasks vergeben werden, also einfache Aufgaben, die in sehr kurzer Zeit erledigt werden können und die nur eine geringe Qualifikation der Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer erfordern. Zu den von „Clickworkern“ erledigten Mikrojobs gehören beispielsweise die Produktdatenpflege für Internetshops oder das Sichten, Kategorisieren und Taggen von Daten. Daneben gibt es Plattformen wie zum Beispiel *javoto* oder *upwork*, die auf Makrotasks spezialisiert sind, auf denen also komplexere Aufträge vermittelt werden. Das kann zum Beispiel das Design eines Logos sein oder die Programmierung einer App. Die Erledigung solcher Aufträge erfordert eine höhere Qualifikation, und sie wird in der Regel auch besser entlohnt als einfache Clickwork.

Bei allen Unterschieden im Detail haben diese Beschäftigungsformen on demand innerhalb der Plattformökonomie doch die Gemeinsamkeit, dass sie die Logik des klassischen Systems der Arbeitsbeziehungen in Frage stellen. Samuel Greef, Wolfgang Schroeder und Hans Joachim Sperling nennen die drei „Ankerpunkte“, die „über Jahrzehnte den stabilen Kern“ (Greef et al., 213) dieses Systems ausgemacht haben: Der erste Anker ist der Betrieb als rechtlicher, räumlicher und sozialer Ort der Geschäftsaus-

übung und der Arbeitsleistung. Der zweite Anker ist das sozialversicherungspflichtige Normalarbeitsverhältnis. Der dritte Anker ist die kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die in der alten Bundesrepublik vorherrschenden Einheits- und Branchengewerkschaften. Durch die digitalen Plattformen der Auftragsvergabe und der Arbeitsvermittlung werden alle diese hergebrachten Institutionen unterlaufen.

### *3.1. Betriebliche Mitbestimmung in der Plattformökonomie*

Unternehmen der New Economy im Allgemeinen und der Plattformökonomie im Besonderen sind in ausgeprägten Matrix-Strukturen organisiert, die mehr oder weniger quer zu den klassischen Begriffen des Konzerns, Unternehmens und Betriebs stehen, an die das deutsche Mitbestimmungsrecht mit seinen Institutionen wie Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat, oder Aufsichtsrat anknüpft (Günther/Böglmüller 2015, 1026). Daraus ergeben sich sowohl tatsächliche als auch rechtlich-formale Schwierigkeiten, wenn es darum geht, in diesen Digitalunternehmen die herkömmlichen Mitbestimmungsgremien zu etablieren.

Die tatsächlichen Schwierigkeiten liegen dabei nicht nur in der Obstruktion der Arbeitgeber. Dass gerade in der Start-up-Szene eine Arbeitskultur vorherrscht, die auch aus Sicht vieler Beschäftigter die arbeitsrechtlich geregelte betriebliche Mitbestimmung schlicht überflüssig macht, ist oben bereits erwähnt worden. In der an dieser Stelle im Vordergrund des Interesses stehenden Plattformökonomie ist ein mangelnder Wille der Beschäftigten allerdings noch die kleinste Hürde. Dort ergibt sich zunächst einmal die praktische Schwierigkeit, dass es gar keine Betriebsstätte im herkömmlichen Sinne mehr gibt, die für die Beschäftigten auch Ort der sozialen Begegnung wäre. Oftmals kennen sich die Beschäftigten untereinander gar nicht; ein solidarisches Zusammengehörigkeitsgefühl kann so nur schwer wachsen. Diese Herausforderung besteht ganz besonders im Bereich des Crowdfunding, wo die Auftrags erledigung durch die vereinzelt Clickworker am Rechner erfolgt. In den Bereichen, wo ortsgebundene Dienstleistungen erbracht werden, bestehen etwas bessere Chancen. Hier kommt es zumindest zu gelegentlichen Begegnungen derjenigen, die – etwa als Kurierfahrer – in der gleichen Stadt arbeiten.

### 3.1.1. Das Beispiel Deliveroo

Ein weiteres Hindernis ist, dass Arbeitgeber in der Plattformökonomie oft aktiv versuchen, Betriebsratsgründungen zu sabotieren. Ein prominentes Beispiel ist in diesem Zusammenhang der Online-Lieferdienst *Deliveroo*, der bis Mitte 2019 auch in einigen deutschen Städten Restaurantbestellungen durch Fahrradkurier\*innen hat ausliefern lassen (Greef et al. 218; Wenkel, 84 f.; Zander 2018). Eine Besonderheit bei *Deliveroo* war, dass die Firma nicht nur mit Freelancern gearbeitet hat, die nach der Anzahl der abgearbeiteten Kundenbestellungen bezahlt wurden, sondern auch mit Kurier\*innen, die befristete Arbeitsverträge hatten und einen festen Stundenlohn bekamen. Diese angestellten Fahrer\*innen sollten vor allem die zeitlich mit einem größeren Aufwand verbundenen Bestellungen abarbeiten, die sich für die Freelancer nicht lohnten.

2017 ging von Kurier\*innen aus Köln die Initiative zu einer Vernetzung aus. Zunächst wurde eine WhatsApp-Gruppe eingerichtet, um sich untereinander auszutauschen. Mit Unterstützung der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) kam es Ende 2017 erstmals zu einer Betriebs-Vollversammlung bei *Deliveroo* Köln, auf der auch die Gründung eines Betriebsrates beschlossen wurde. Die Reaktion des Unternehmens war drastisch: *Deliveroo* ließ innerhalb von drei Monaten mehr als die Hälfte von 100 befristeten Arbeitsverträgen am Standort Köln auslaufen (Zander 2018, 17). Als im Februar 2018 dennoch eine erfolgreiche Betriebsratswahl durchgeführt wurde, ließ das Unternehmen auch die Verträge der fünf Betriebsräte einfach auslaufen, und entledigte sich auf diese Weise innerhalb weniger Monate der lästigen Mitarbeitervertretung.

### 3.1.2. Herkömmlicher Betriebsbegriff und digitale Matrixstrukturen

Zu solchen tatsächlichen Herausforderungen bei der Einrichtung von Betriebsräten in der Plattformökonomie kommt noch das rechtlich-formale Problem, dass das herkömmliche Verständnis des Betriebs als Bezugsgröße betrieblicher Mitbestimmung mit vielen Strukturen in der Digitalwirtschaft nicht leicht zur Deckung zu bringen ist. Was ein Betrieb im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes ist, ist vom Gesetzgeber nicht definiert worden. Rechtsprechung und herrschende Meinung gehen aber herkömmlich von bestimmten Merkmalen eines Betriebes als arbeitstechnischer Organisationseinheit aus: einheitlicher Rechtsträger, organisierte Zweckverfolgung, eine gewisse Dauer, räumliche Einheit, einheitliche Leitung (Franzen 2016, 110 f.; Richardi/Bayreuther 2019, 227 ff.). Das alles

sind allerdings Merkmale, die an die analoge Wirtschaft anknüpfen und die nicht mehr die Realitäten abbilden, wie sie in einer digitalen Arbeitswelt vermehrt vorkommen. Dazu gehören etwa das Auseinanderfallen von fachlicher und disziplinarischer Leitung, die räumliche und zeitliche Diskontinuierung der Arbeit oder kurzzeitige Arbeitszusammenhänge in der Matrix (Schwarze 2019, 116 ff.). Unter diesen Bedingungen fehlen die klassischen Anknüpfungspunkte, um unterhalb der Ebene des Vertragsarbeitgebers Ansätze für eine betriebliche Mitbestimmung zu definieren.

### *3.1.3. Reformvorschläge*

Angesichts der skizzierten Wandlungsprozesse der Arbeitswelt im Zuge der digitalen Transformation plädieren Arbeitsrechtler seit Jahren dafür, das Recht der betrieblichen Mitbestimmung fortzubilden. Gefordert wird, dass Betriebsratswahlen erleichtert und dass entsprechend der Digitalisierung der Arbeitsprozesse auch die betriebliche Mitbestimmung digitalisiert wird, indem im Betriebsverfassungsgesetz die Möglichkeit einer digitalen Wahl sowie digitaler Sitzungen und Beschlussfassungen des Betriebsrates eröffnet oder digitale Betriebsversammlungen ermöglicht werden (Schwarze 2019, 118). Der Gesetzgeber hat dieses Anliegen in dem 2021 in Kraft getretenen Betriebsrätemodernisierungsgesetz zumindest teilweise aufgegriffen. Seitdem sind etwa virtuelle Betriebsratssitzungen möglich. Insgesamt ist der Gesetzgeber allerdings überraschend zögerlich geblieben, wenn man bedenkt, wie rasant und radikal demgegenüber der digitale Strukturwandel die Wirtschafts- und Arbeitswelt transformiert. Das Betriebsrätemodernisierungsgesetz bleibt hinter der Lebenswirklichkeit einer stetig wachsenden Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Digitalwirtschaft zurück (Grambow 2021, 2077).

Gefordert wird in der Literatur außerdem, de lege ferenda alternative, flexiblere und diskontinuierlichen Arbeitszusammenhängen angepasste Arbeitnehmervertretungsstrukturen unterhalb des Betriebsrates zu schaffen – nicht als Ersatz, sondern in Ergänzung zu den bisherigen Mitbestimmungsstrukturen (Schwarze 2019, 118). Auch hier bleiben die Möglichkeiten, die das Betriebsverfassungsgesetz bislang eröffnet, hinter der digitalen Lebenswirklichkeit zurück. Namentlich sind de lege lata die Regelungen des § 3 BetrVG zu restriktiv (Franzen 2016). Die weitestgehende Abweichungsmöglichkeit eröffnet § 3 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG, der zwar auch „andere Arbeitnehmervertretungsstrukturen“ zulässt; allerdings ist dafür zwingend ein Tarifvertrag notwendig, was mit Blick auf die Gegebenheiten in der Plattformökonomie die nächste große Hürde errichtet. Denn auch im

Tarifrecht führt zunächst einmal alles auf die Frage zurück, ob die Beschäftigten in der Plattformökonomie überhaupt als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer zu verstehen sind. Dieser Frage widmet sich der nächste Abschnitt.

### 3.2. Plattformökonomie und Arbeitnehmereigenschaft

Die Plattformbetreiber vertreten in der Regel den Standpunkt, dass die bei ihnen Beschäftigten keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind, sondern Freelancer, also Selbstständige. Begründet wird diese Sichtweise so, dass die Plattform nur als Intermediär zwischen den Kunden bzw. Auftraggebern auf der einen und den Gig- bzw. Crowdworkern auf der anderen Seite fungiere. Hauptargument dafür ist, dass die Gig- bzw. Crowdworker schließlich selbst entscheiden könnten, wann und wieviel sie arbeiten und welche Aufträge sie konkret annehmen. Die bloße Tatsache, dass jemand sich auf einer Plattform als Gig- oder Crowdworker registriert und die damit verbundenen Geschäftsbedingungen akzeptiert, begründe jedenfalls kein Arbeitsverhältnis.

Noch vor Kurzem ist diese Sichtweise der Plattformen *grosso modo* auch von der herrschenden Meinung in der arbeitsrechtlichen Literatur vertreten worden (Günther/Böglmüller, 2015, 1030; Lingemann/Otte 2015; Thüsing/Hütter-Brungs 2021, 231 f.; a.M. Däubler 2020, 461 f. u. 476 f.). Das mag auch daran liegen, dass – ähnlich wie beim Betriebsbegriff – das herkömmliche Verständnis des Arbeitnehmers der analogen Wirtschafts- und Arbeitswelt entstammt. Dieser klassische Arbeitnehmerbegriff ist durch die 2017 eingeführte Legaldefinition noch einmal ausdrücklich bestätigt worden.

#### 3.2.1. Der Arbeitnehmerbegriff

Der Gesetzgeber hat in § 611a Abs. 1 BGB den Arbeitnehmerbegriff *prima facie* nicht fortentwickelt, sondern lediglich Merkmale des Arbeitsvertrages, die die Rechtsprechung in den Jahrzehnten zuvor entwickelt hatte, bestätigt und in Gesetzesform gegossen. Er hat aber auch nicht alle Merkmale dieser Rechtsprechung in den neuen Paragraphen aufgenommen, weswegen es sich auch nicht bloß um die Bestätigung des Status quo handelt.

Inhaltlich nennt § 611a Abs. 1 S. 1 BGB drei Tatbestandsmerkmale, die die Arbeitnehmereigenschaft konstituieren: Weisungsgebundenheit,

fremdbestimmte Arbeit und persönliche Abhängigkeit. Die persönliche Abhängigkeit ist dabei allerdings ein „rechtstechnischer Oberbegriff [...], der selbst keinen materialen Gehalt aufweist“ (Preis 2018, 819). Inhaltlich bemisst sich der Grad der persönlichen Abhängigkeit vielmehr nach den beiden anderen Tatbestandsmerkmalen, der Weisungsgebundenheit und der Fremdbestimmtheit.

Das herausgehobene Kriterium ist dabei die Weisungsgebundenheit, die gleich dreimal in § 611a Abs 1 BGB genannt und in den Sätzen 2 und 3 näher bestimmt wird. § 611a Abs. 1 S. 2 BGB regelt dabei, auf welche Gegenstände sich das Weisungsrecht richten kann (aber nicht notwendigerweise immer richten muss): „Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort der Tätigkeit“. § 611a Abs. 1 S. 3 BGB hingegen definiert die Weisungsgebundenheit in ihrem „unverrückbaren, das traditionelle Arbeitsverhältnis kennzeichnenden Kern“ (Preis 2018, 820): „Weisungsgebunden ist, wer nicht im Wesentlichen frei seine Tätigkeit gestalten und seine Arbeitszeit bestimmen kann.“

Als gleichwertiges Tatbestandsmerkmal nennt § 611a Abs. 1 S. 1 BGB die Fremdbestimmung. Preis bezeichnet es als „Alternativkriterium“ zur Bestimmung der Arbeitnehmereigenschaft, das auch als ein Auffangtatbestand dienen könne, wenn es darum gehe, neue Abhängigkeiten in der digitalen Arbeitswelt zu erfassen (Preis 2018, 820).

Ein anderes, von der früheren Rechtsprechung immer wieder explizit hervorgehobenes Merkmal der Unselbständigkeit, das in § 611a BGB allerdings *nicht* aufgenommen wurde, ist die Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Dienstgebers. Im ersten Referentenentwurf war dieses Tatbestandsmerkmal noch enthalten. Die Tatsache, dass es im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen wurde, zeigt, dass es nach dem Willen des Gesetzgebers keine Rolle mehr spielen soll (Preis 2018, 820).

Es ist anfangs kritisiert worden, dass bei der Formulierung des § 611a BGB die Chance vertan worden sei, den Arbeitnehmerbegriff an die durch den digitalen Strukturwandel veränderte Arbeitswelt anzupassen (Wank 2017, 152 f.). Inzwischen aber gibt es erste Gerichtsentscheidungen, die auf der Grundlage von § 611a BGB sehr wohl versuchen den neuen Herausforderungen plattformbasierter Beschäftigungsformen gerecht zu werden.

Rüdiger Krause hat bereits 2017 auf signifikante Unterschiede zwischen dem rein in der digitalen Welt sich abspielenden Crowdfunding und dem ortsgebundenen Gigworking hingewiesen und die Vermutung geäußert, dass das Konsequenzen haben könnte für die Frage nach der Arbeitnehmereigenschaft der auf diesen Plattformen Beschäftigten (Krause 2017, 59). Entsprechend soll auch im Folgenden das ortsgebundene Gigworking von dem rein digitalen Crowdfunding getrennt betrachtet werden.

### 3.2.2. Ortsgebundene Gigwork und Arbeitnehmereigenschaft

§ 611a Abs. 1 BGB betont ausdrücklich, dass bei der Frage nach der Arbeitnehmereigenschaft „eine Gesamtbetrachtung aller Umstände vorzunehmen“ (Satz 4) ist, und hebt hervor, dass dabei besonders die „Eigenart der jeweiligen Tätigkeit“ (Satz 3) und die „tatsächliche Durchführung des Vertragsverhältnisses“ (Satz 5) zu berücksichtigen ist. Diese Regelung trägt der Einsicht Rechnung, dass es eine unübersehbare Vielfalt von vertraglich und tatsächlich ganz unterschiedlich organisierten Beschäftigungsverhältnissen gibt. Diese Unübersichtlichkeit nimmt im Zuge des digitalen Strukturwandels noch einmal erheblich zu. Auch die Frage, ob in einem konkreten Fall von Crowd- oder Gigwork eine selbständige oder eine unselbständige Tätigkeit gegeben ist, kann deswegen nicht abstrakt beantwortet werden, sondern nur anhand einer genauen Analyse des Einzelfalls. Eine erste höchstrichterliche Entscheidung zu einem konkreten Fall plattformbasierter Beschäftigung erfolgte in Deutschland Ende 2020.

Der Entscheidung des 9. Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 1.12.2020 lag folgender Sachverhalt zugrunde (Bundesarbeitsgericht 2021): Geklagt hatte ein Gigworker, dessen Aufgabe unter anderem darin bestand, die Präsentation bestimmter Produkte im Einzelhandel oder in Tankstellen zu überprüfen und mit Fotos zu dokumentieren. Einen Arbeitsvertrag hatte der Kläger nicht. Grundlage seiner Tätigkeit war vielmehr eine „Basis-Vereinbarung“ mit dem Crowdsourcing-Unternehmen, das dem potenziellen Auftragnehmer unter anderem die Installation der firmeneigenen App und Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) auferlegte. Die Auftragsvergabe erfolgte über die App. Der Nutzer war dabei nicht zu der Annahme bestimmter Aufträge oder eines bestimmten Auftragsvolumens verpflichtet. Erst durch die Annahme eines Auftrags sollte nach den AGB ein Vertrag zwischen dem Auftragnehmer und dem Crowdsourcing-Unternehmen zustande kommen. Für die Ausführung eines Auftrags bekam der Auftragnehmer ein bereits in der Ausschreibung festgelegtes Honorar auf sein PayPal-Konto überwiesen.

Das Bundesarbeitsgericht hat dazu entschieden, dass in einer solchen Konstellation sehr wohl ein Arbeitsverhältnis zwischen dem Gigworker und dem Plattformbetreiber angenommen werden kann. Der Leitsatz der Entscheidung lautet: „Die kontinuierliche Durchführung einer Vielzahl von Kleinstaufträgen („Mikrojobs“) durch Nutzer einer Online-Plattform („Crowdworker“) auf der Grundlage einer mit dem Betreiber („Crowdsourcer“) getroffenen Rahmenvereinbarung kann im Rahmen der nach § 611a I 5 BGB gebotenen Gesamtbetrachtung zur Annahme eines Arbeitsverhältnisses führen, wenn der Crowdworker zur persönlichen Leistungserbrin-

gung verpflichtet ist, die geschuldete Tätigkeit ihrer Eigenart nach einfach gelagert und ihre Durchführungen inhaltlich vorgegeben sind sowie die Auftragsvergabe und die konkrete Nutzung der Online-Plattform im Sinne eines Fremdbestimmens durch den Crowdsourcer gelenkt wird“ (Bundesarbeitsgericht 2021, 553).

Das Urteil des Bundesarbeitsgerichts hat in der rechtswissenschaftlichen Diskussion ein kontroverses Echo hervorgerufen. So meinen Gregor Thüsing und Gisela Hütter-Brungs, dass die Entscheidung „methodisch fragwürdig ist und ihre Konsequenzen unklar sind“ (Thüsing/Hütter-Brungs 2021, 232). Hingegen schreibt Alexander Schmidt, dass der 9. Senat mit seiner Entscheidung den realökonomischen Gegebenheiten Rechnung trage (Schmidt 2021, 1235). Letzteres ist aus der vorliegend eingenommenen arbeitspolitischen und sozialetischen Perspektive das ungleich gewichtigere und entscheidende Argument. In einem der Orientierungssätze zu dem Urteil heißt es: „Weisungsgebundenheit und Fremdbestimmung können in unterschiedlicher Weise Ausdruck finden. Auch eine vom Auftraggeber geschaffene Organisationsstruktur kann den Beschäftigten durch mit ihr verbundene tatsächliche Zwänge zu dem gewünschten Verhalten veranlassen, ohne dass konkrete Anweisungen nötig sind“ (Bundesarbeitsgericht 2021, 552). An genau dieser Betrachtungsweise stoßen sich Thüsing und Hütter-Brungs, die dem 9. Senat vorwerfen, er halte sich „nicht mehr [...] strikt an den Wortlaut des § 611a BGB“ (Thüsing/Hütter-Brungs 2021, 232). Sie kaprizieren sich dabei allerdings ganz auf die Weisungsgebundenheit. Mit der fremdbestimmten Arbeit nennt § 611a Abs. 1 S. 1 BGB aber ja noch ein zweites Tatbestandsmerkmal, das „erkennbar weiter als das der Weisungsbindung [ist]. Fremdbestimmtes Arbeiten ist auch unterhalb der Schwelle weisungsgebundener Tätigkeit möglich“ (Preis 2018, 824).

Schmidt weist darauf hin, dass entscheidungsleitend für den Senat unter anderem die Verpflichtung zur Nutzung der App des Crowdsourcing-Unternehmens war, die auch ein Bewertungssystem der Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer beinhaltete. Erst bei einem höheren Bewertungslevel war es für sie möglich, mehrere Aufträge gleichzeitig anzunehmen und dadurch ein höheres Einkommen zu generieren (Bundesarbeitsgericht 2021, 554). Auf diese Weise wurden die Auftragnehmer dazu veranlasst, in ihrem Bezirk kontinuierlich Kontrollaufträge abzuarbeiten. In der Urteilsbegründung heißt es, dass „von einem Arbeitsverhältnis auszugehen [ist], wenn der Auftraggeber in der Lage ist, Art und Umfang der Beschäftigung maßgeblich zu steuern und dadurch über eine Planungssicherheit verfügt, wie sie bei einem Einsatz eigener Arbeitnehmer typisch ist“ (Bundesarbeitsgericht 2021, 556). Die digitalen Ressourcen bieten heutzutage ganz neue Möglichkeiten, das Verhalten von Beschäftigten in die gewünschte Rich-

tung zu lenken, ohne dass es noch direkter Arbeitsanweisungen bedarf. „Es handelt sich letztlich um algorithmusbasierte Verhaltenssteuerung – die Fremdbestimmung im modernen Gewand“ (Schmidt 2021, 1235).

Ähnliche höchstrichterliche Entscheidungen sind in den letzten Jahren auch in anderen Ländern ergangen. In Frankreich etwa hat der Kassationsgerichtshof im März 2020 die Arbeitnehmereigenschaft bei einem Fahrer des Internet-Fahrdienstleisters *Uber* bejaht. Als Gründe führt das Urteil an, dass *Uber* die vollständige Organisation der Geschäftsabwicklung in seinen Händen hält bis hin dazu, dass die Fahrtrouten vorgegeben werden und die Fahrer angebotene Aufträge nur in einem sehr beschränkten Maß ablehnen dürfen (Wank 2021, 377). Auch der englische Supreme Court hat im Februar 2021 entschieden, dass *Uber*-Fahrer keine Selbständigen sind, sondern „worker“, wobei das Gericht damit offenbar nicht „Arbeitnehmer“ im deutschen Sinne meint, sondern – im Sprachgebrauch des deutschen Arbeitsrechts – „Arbeitnehmerähnliche“, was allerdings auch im englischen Recht die Anwendbarkeit von Teilen des Arbeitsrechts nach sich zieht (Wank 2021, 376).

### 3.2.3. *Crowdwork und Arbeitnehmereigenschaft*

Die bisher diskutierten Beispiele stammen aus dem Bereich des ortsgebundenen Gigworking, in dem analoge Dienstleistungen erbracht werden und bei dem die Auftragnehmer vergleichsweise engen Vorgaben unterliegen. Zwar ist es durchaus naheliegend, dass die Kriterien, die das Bundesarbeitsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, auch bei bestimmten Erscheinungsformen des rein im digitalen Raum verbleibenden Crowdworking vorliegen. Zu denken wäre etwa an einfache Dienstleistungen im Bereich des Clickworking, die nach festen zeitlichen Vorgaben und einem engen Schema abgearbeitet werden müssen. Aber solche Umstände sind zweifellos nicht bei allen Arten des Crowdworking gegeben. Es gibt auch Konstellationen, in denen die Auftragnehmer freier sind in der Art, wie sie einen Auftrag ausführen. Das ist beispielsweise häufig dort der Fall, wo es um anspruchsvollere Dienstleistungen geht wie etwa Design- oder Programmierarbeiten. Selbst diejenigen Arbeitsrechtler, die für eine extensive Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs plädieren, vertreten die Ansicht, dass ein Crowdworker jedenfalls dann „typischerweise als Selbständiger“ zu qualifizieren ist, wenn er bei der Auftragerledigung „große zeitliche Spielräume und/oder nur wenige inhaltliche Vorgaben hat“ (Däubler 2020, 476).

### 3.2.3.1. Crowdwork und Arbeitnehmerähnlichkeit

Trotzdem kann auch in solchen Fällen eine Konstellation vorliegen, in denen ein Crowdworker zwar keiner persönlichen Abhängigkeit und Fremdbestimmtheit unterliegt, wie sie für einen Arbeitnehmer kennzeichnend ist, sich aber dennoch in einer großen wirtschaftlichen Abhängigkeit von seiner Tätigkeit befindet, was ihn dazu veranlasst, regelmäßig eine Mehrzahl von Aufträgen anzunehmen. Um einer solchen Konstellation Rechnung zu tragen, haben Gesetzgebung und Rechtsprechung die Rechtsfigur der Arbeitnehmerähnlichkeit entwickelt. Arbeitnehmerähnliche Personen kommen in den Genuss verschiedener arbeitsrechtlicher Ansprüche. Unter anderem eröffnet § 12a TVG die Möglichkeit, Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Personen abzuschließen. Allerdings stehen sie *de lege lata* außerhalb der Betriebsverfassung.

Zudem ist der Begriff der Arbeitnehmerähnlichkeit eng definiert. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit wird nur dann angenommen, wenn die von dem Auftraggeber geleistete Vergütung das wesentliche Einkommen und damit die Existenzgrundlage des Auftragnehmers bildet. Hat der Auftragnehmer mehrere Auftraggeber, dann muss mehr als die Hälfte des Gesamteinkommens auf einen dieser Auftraggeber entfallen (§ 12a Abs. 1 Nr. 1 TVG).

Zumindest in den Fällen, in denen eine Crowdsourcing-Plattform nicht nur eine Infrastruktur zur bloßen Vermittlung von Aufträgen zur Verfügung stellt, sondern auch eine weitgehende Kontrolle über die Auftragsabwicklung ausübt, und in denen ein Crowdworker überwiegend für diese eine Plattform tätig ist und dort sein wesentliches Einkommen erwirtschaftet, wird man nach diesen Kriterien Arbeitnehmerähnlichkeit annehmen können (Däubler/Klebe 2015, 1036). Anders aber sieht es *de lege lata* aus, wenn eine Plattform tatsächlich bloß Intermediär ist, oder ein Crowdworker auf mehreren Plattformen zugleich tätig ist. Dann fällt er aus der Rechtsfigur der Arbeitnehmerähnlichkeit heraus – ein misslicher Umstand, den er mit vielen anderen Soloselbständigen gemeinsam hat.

### 3.2.3.2. Reformvorschlag: Neudefinition des Begriffs der Arbeitnehmerähnlichkeit

Olaf Deinert hat deshalb vorgeschlagen, *de lege ferenda* nicht mehr darauf abzustellen, ob das Einkommen überwiegend von einem einzigen Auftraggeber bezogen wird. Maßgeblich sollte in Zukunft allein eine geringe Einkommenshöhe sein, unabhängig von der Zahl der Auftraggeber. „Eine be-

sonders ertragsschwache Tätigkeit sollte daher den Weg in den sozialen Schutz als arbeitnehmerähnliche Person eröffnen“ (Deinert 2015, 91). Außerdem sollte der Gesetzgeber den Schutz der arbeitnehmerähnlichen Personen ausweiten. Ausdrücklich nennt Deinert neben der wirtschaftlichen Absicherung im Krankheitsfall auch eine Einbeziehung von Arbeitnehmerähnlichen in die Betriebsverfassung (Deinert 2015, 92 f.).

Einen anderen Ansatz verfolgt Rüdiger Krause in seinem Gutachten für den 71. Deutschen Juristentag 2016 in Essen (Krause 2016). Er schlägt eine Überarbeitung des Heimarbeitsgesetzes vor, so dass Crowdworker in Zukunft in dessen Anwendungsbereich fallen würden. Heimarbeiterinnen und Heimarbeiter genießen bereits de lege lata einen umfassenderen arbeitsrechtlichen Schutz als Arbeitnehmerähnliche; so sind sie auch in die Betriebsverfassung einbezogen.

Hier ist nicht der Ort, diese beiden Vorschläge im Detail zu diskutieren. Aber sie zeigen jedenfalls, dass die Schutzbedürftigkeit von Crowdworkerinnen und Crowdworkern inzwischen vielfach anerkannt und arbeitspolitischer sowie gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen wird.

### 3.3. *Neue Formen gewerkschaftlicher Interessenvertretung in der Plattformökonomie*

In der Literatur wird immer wieder auf die Bedeutung der solidarischen Selbsthilfe der Gig- und Crowdworker hingewiesen. Die traditionellen Organisationen solcher kollektiven Interessenwahrnehmung sind die Gewerkschaften. Aber auch auf deren „Geschäftsmodell“ wirkt sich die Digitalisierung disruptiv aus. Es ergeben sich gewaltige rechtlich-formale und lebensweltliche Herausforderungen, den digitalen Arbeitskontexten angepasste gewerkschaftliche Vertretungsformate zu finden und überhaupt neue Mitglieder zu gewinnen.

#### 3.3.1. *Erschwerte Bedingungen für gewerkschaftliche Mitgliederwerbung*

Bei der Veränderung der betrieblichen Strukturen laufen rechtliche und lebensweltliche Herausforderungen ineinander. Wie oben erläutert, ist es im Bereich der Digitalwirtschaft gar nicht immer so leicht zu identifizieren, was eigentlich der „Betrieb“ im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes ist. Und selbst dort, wo ortsgebundene Dienstleistungen erbracht werden und durchaus betriebliche Strukturen zu definieren sind, besteht de facto

meist kaum persönlicher Kontakt zwischen den Gigworkerinnen und Gigworkern. Mitunter wird von den Plattformunternehmen sogar versucht, selbst einen sporadischen Kontakt zu unterbinden. So hat beispielsweise *Deliveroo* nach der Betriebsratsgründung in Köln die über das Stadtgebiet verteilten Checkpoints, an denen die Rider sich immer mal wieder begegnen sind, kurzerhand abgeschafft (Wenkel 2020, 85). Däubler schreibt, dass mitunter in den AGB von Crowdsourcing-Unternehmen sogar Kontaktverbote zwischen den Crowdworkern enthalten sind. „Das rückt die Arbeit in die Nähe einer geheimdienstlichen Tätigkeit“ (Däubler 2020, 504). Solche Vorschriften sind nach deutschem Recht zwar nichtig, aber das ändert nichts an dem lebensweltlichen Problem, dass es sehr viel schwieriger ist, die Beschäftigten zu organisieren, wenn sich die Kolleginnen und Kollegen untereinander gar nicht kennen.

Philipp Staab weist zudem darauf hin, dass die Algorithmen der Plattformen nicht selten so programmiert sind, dass sie den Wettbewerb zwischen den Beschäftigten erhöhen. Als Beispiel nennt er das Surge-Pricing-System bei *Uber*. Dabei werden in Zeiten hoher Nachfrage von dem Algorithmus die Fahrpreise erhöht. Ziel dieser Maßnahme sei es, ein permanentes Überangebot zu erzeugen, auf dessen „Basis ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Beschäftigten inszeniert werden kann“ (Staab 2020, 254f.). Staab nennt das den „Reservearmee Mechanismus in der digitalen Ökonomie“ (Staab 2020, 254). Dabei geht es einerseits um das Drücken der Löhne, aber andererseits auch um die Unterminierung der Solidarität zwischen den Beschäftigten.

Aus diesen Strukturen in der Digitalwirtschaft ergibt sich für die Gewerkschaften ein regelrechter Teufelskreis. Wegen der betrieblichen Gegebenheiten ist es sehr viel schwieriger, eine Betriebsratsgründung zu initiieren. Ist kein Betriebsrat vorhanden, dann fehlt den Beschäftigten für ihre Sorgen und Anliegen der dafür in der Betriebsverfassung eigentlich vorgesehene institutionelle Ansprechpartner. Und für die Gewerkschaften wiederum ergibt sich das Problem, dass die Betriebsratsarbeit vor Ort herkömmlich von herausragender Bedeutung für die Gewinnung neuer Mitglieder ist (Greef et al. 2020, 217 f.).

Alle diese Probleme treten bei dem ganz im digitalen Raum verbleibenden Crowdworking natürlich noch einmal in verschärfter Form auf, besonders im Bereich der einfachen Clickwork. Das ergibt sich schon allein daraus, dass das Internet für diesen Bereich digitaler Dienstleistungen einen praktisch globalen Markt bietet, was die Crowdworkerinnen und -worker einem bislang ungekannten Wettbewerbsdruck aussetzt.

### 3.3.2. Gewerkschaftliche Graswurzelarbeit und neue Formen der Vernetzung

In diesen neuen Arbeitsstrukturen müssen auch neue Wege der kollektiven Interessenwahrnehmung beschrrieben werden. Das Beispiel von *Deliveroo* zeigt gut, dass es dabei zunächst einmal darauf ankommt, die Beschäftigten aus ihrer Vereinzelung zu bringen und miteinander zu vernetzen. Bei *Deliveroo* hatte alles damit begonnen, dass einige Rider eine Facebook-Seite („Lieferrn am Limit“) gründeten, um ein Forum für Begegnung und Austausch zu schaffen. Diese Kommunikationsplattform wurde dann der Ausgangspunkt für die Gründung des Betriebsrats in Köln und auch für neuartige Formen des Protestes. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) hat diese Eigeninitiative der Rider sehr früh aufgegriffen und unterstützt, etwa durch rechtliche Beratung und organisatorische Hilfestellung (Zander 2018, 17). Inzwischen sind die Social-Media-Kanäle von „Lieferrn am Limit“ an die NGG angegliedert.

Auch ansonsten haben die deutschen Gewerkschaften die neuen digitalen Beschäftigungsformen sehr genau auf dem Radar. Das gilt namentlich für die IG Metall und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, die beiden mit Abstand größten DGB-Gewerkschaften, die das Thema bereits seit über zehn Jahren bearbeiten und dabei auch die Frage der Organisation von Gig- und Crowdworkern im Blick haben. Allein die IG Metall hat seit 2012 verschiedene Bücher zum Crowdfunding publiziert und Konferenzen veranstaltet; die Gewerkschaft hat außerdem Workshops für Crowdworkerinnen und Crowdworker durchgeführt sowie einen Dialog mit deutschen Plattformbetreibern begonnen. Eine Frucht dieses Dialogs ist der Code of Conduct, eine freiwillige Selbstverpflichtung verschiedener Crowdfunding-Unternehmen (Schroeder et al., 2017, 12.).

Die IG Metall ist auch eine Vorreiterin in der Initiierung eines internationalen Austauschs von Gewerkschaften zum Thema Crowdfunding. Ein erstes Ergebnis dieser Bemühungen war 2016 die „Frankfurter Erklärung zum plattformbasierten Arbeiten“, an der sieben Gewerkschaften, darunter auch zwei US-amerikanische, beteiligt waren. Außerdem betreibt die IG Metall gemeinsam mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund ÖGB, der österreichischen Arbeiterkammer und der schwedischen Angestellten-Gewerkschaft Unionen die Website faircrowd.work, die Informationen zu plattformbasiertem Arbeiten bietet. Auch eine kostenlose Service-Hotline zur Beratung von Gig- und Crowdworkern ist Bestandteil dieser Seite. Möchten die Gewerkschaften den international agierenden Crowdfunding-Unternehmen mittelfristig ernsthaft Paroli bieten, sind solche internationalen Kooperationen zweifellos der einzige Weg. Diese müssen ausgebaut und intensiviert werden.

*3.3.3. Kartellrechtliche Grenzen einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung von Soloselbständigen*

Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di wiederum ist Vorreiterin bei der gewerkschaftlichen Organisation von Soloselbständigen. Diese können bereits seit der Gründung von ver.di im Jahr 2001 Mitglied der Gewerkschaft werden. Laut eigener Aussage<sup>1</sup> sind rund 30.000 Soloselbständige bei ver.di organisiert. Die IG-Metall hingegen nimmt erst seit 2016 Soloselbständige als Mitglieder auf, wobei sich dieses Angebot ausdrücklich an Crowdworkerinnen und Crowdworker richtet.<sup>2</sup>

Der derzeit noch geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad von Soloselbständigen ist historisch zu erklären; Gewerkschaften sind traditionell Arbeitnehmerorganisationen. Jenseits dieser Tradition ist allerdings auch zu beachten, dass die Gewerkschaften nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, die Interessen ihrer soloselbständigen Mitglieder effektiv zu vertreten, denn die Zivilrechtsordnung trennt sehr scharf zwischen abhängig Beschäftigten und Selbständigen. Das gesamte Arbeitsrecht ist ein Schutzrecht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und findet auf Selbständige keine Anwendung. Das gilt grundsätzlich auch für Soloselbständige, es sei denn, dass diese – im de lege lata recht eng definierten Ausnahmefall – als arbeitnehmerähnliche Personen zu begreifen sind. Für alle anderen Soloselbständigen nimmt der Gesetzgeber keine dem Arbeitnehmer vergleichbare Schutzwürdigkeit an. Sie werden von der Rechtsordnung vielmehr behandelt wie alle freien Unternehmer, die dem Wettbewerb des Marktes unterliegen. Zwar mögen Soloselbständige einem wirtschaftlich stärkeren Vertragspartner haushoch unterlegen sein, aber diese Unterlegenheit ist in hergebrachter rechtssystematischer Betrachtung eben nicht in einem strukturellen Abhängigkeitsverhältnis begründet, sondern durch das Wesen des marktlichen Wettbewerbs selbst.

Der freie Wettbewerb als Kernelement der Marktwirtschaft genießt in der deutschen Zivilrechtsordnung bekanntlich einen hohen Schutz, namentlich durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union. Das hat auch Folgen für eine gewerkschaftliche Vertretung von Soloselbständigen. Denn „echte“ Selbständige unterliegen dem Kartellverbot. „Organisieren sie sich in Gewerkschaften, gelten diese grundsätzlich als Unternehmensvereinigung und

---

1 <https://selbststaendige.verdi.de/ueber-uns> (letzter Zugriff: 25.01.2021).

2 <http://faircrowd.work/de/unions-for-platform-workers/> (letzter Zugriff: 25.01.2021).

dürfen keine wettbewerbsbeschränkenden Verträge mit der Auftraggeberseite abschließen“ (Klapperich 2020, 127). Insbesondere können für Selbständige keine Tarifverträge abgeschlossen werden, es sei denn sie gelten ausnahmsweise als arbeitnehmerähnliche Personen, § 12a TVG.

### 3.3.4. Die Gretchenfrage der Arbeitnehmereigenschaft

Wie effektiv die Gewerkschaften die Interessen von Beschäftigten in einer sich digital wandelnden Arbeitswelt vertreten können, hängt also letztlich doch wieder ganz wesentlich an der bereits oben diskutierten Frage, inwieweit es gelingt, den überkommenen Arbeitnehmerbegriff an die neuen Realitäten anzupassen. Die Gewerkschaften haben in diesem Zusammenhang zunächst einmal kaum mehr Möglichkeiten als ein entsprechendes rechtspolitisches Engagement. Das Ziel muss dabei darin liegen, das Arbeitsrecht so anzupassen, dass möglichst viele Gig- und Crowdworker als Arbeitnehmer oder zumindest als Arbeitnehmerähnliche begriffen werden und damit auch in den Genuss der damit verbundenen arbeitsrechtlichen Schutzrechte und einer effektiven gewerkschaftlichen Interessenvertretung kommen.

## 4. Schluss

1986 schrieb Nell-Breuning lapidar, dass „es Zeiten und Umstände gibt, unter denen die Gewerkschaften ziemlich machtlos sind, und andere, unter denen sie über große Macht verfügen“ (Nell-Breuning 1986, 1046). In seiner Hauptschaffenszeit, der alten Bundesrepublik, erlebte der Nestor der katholischen Sozialwissenschaften eine sehr machtvolle Epoche der Gewerkschaften, die er stets als kritischer Freund unterstützt und begleitet hat, die er beizeiten aber auch scharf ermahnen konnte, wenn ihm das mit Blick auf das Gemeinwohl geboten erschien.

In den 30 Jahren seit Nell-Breunings Tod sind Macht und Einfluss der Gewerkschaften allerdings merklich erodiert. Die Gründe dieser Schwächung, der sektorale Wandel und die digitale Transformation, bringen indes neue Arbeitsfelder hervor, die eine wirksame Interessevertretung der dort Beschäftigten umso dringlicher machen. Weil mit Blick auf diese neuen Erwerbsformen, vor allem in der Digitalwirtschaft, eine Interessenvertretung in den klassischen Institutionen der Tarif- und Betriebspartnerschaft derzeit nur sehr begrenzt möglich ist, müssen innovative Wege

der Gewerkschaftsarbeit beschränkt werden. Neben der Erschließung neuer Mitglieder durch Graswurzelarbeit in digitalen Arbeitskontexten ist vor allem ein rechts- und arbeitspolitisches Engagement notwendig, um die ordnungspolitische Einbindung der neuen Arbeitsverhältnisse in das bewährte System der Arbeitsbeziehungen zu erreichen und zugleich das Arbeitsrecht als Rahmen dieses Systems und als Schutzrecht der abhängig Beschäftigten an die Erfordernisse einer digitalen Wirtschafts- und Arbeitswelt anzupassen.

### *Literaturverzeichnis*

- Bell, Daniel (1975): *Die nachindustrielle Gesellschaft*, übers. v. Siglinde Summerer u. Gerda Kurz, Frankfurt/New York.
- Briefs, Goetz (1980): *Katholizismus, soziale Frage und Kirche*. In: Ders.: *Ausgewählte Schriften*. Band 1, S. 116–124.
- Bundesarbeitsgericht (2021): *Arbeitnehmerstatus eines Crowdworkers*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Jg. 38, S. 552–562.
- Däubler, Wolfgang (2020): *Digitalisierung und Arbeitsrecht. Künstliche Intelligenz – Homeoffice – Arbeit 4.0*, 7. Aufl., Frankfurt a.M.
- Däubler, Wolfgang/Klebe, Thomas (2015): *Crowdwork: Die neue Form der Arbeit – Arbeitgeber auf der Flucht?*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Jg. 32, S. 1032–1041.
- Deinert, Olaf (2015): *Soloselbständige zwischen Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht. Zur Notwendigkeit eines erweiterten Sonderrechts für Kleinunternehmer als arbeitnehmerähnliche Personen*, Baden-Baden.
- Destatis (2022): *Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/Irerw13a.html> (letzter Zugriff: 14.01.2022).
- Franzen, Martin (2016), *Folgen von Industrie 4.0 für die Betriebsverfassung – Betriebsbegriff und Vereinbarungen nach § 3 BetrVG*, in: Giesen, Richard u.a. (Hrsg.), *Industrie 4.0 als Herausforderung des Arbeitsrechts*, München, S. 107–126.
- Grambow, Tobias (2021): *Das Betriebsrätemodernisierungsgesetz im Überblick*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, Jg. 74, S. 2074–2079.
- Greef, Samuel/Schroeder, Wolfgang/Sperling, Hans Joachim (2020): *Plattformökonomie und Crowdworking als Herausforderungen für das deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen*, in: *Industrielle Beziehungen*, Jg. 27, S. 205–226.
- Günther, Jens/Böglmüller, Matthias (2015): *Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Jg. 32, 1025–1031.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., 2. Aufl., Frankfurt a.M.

- Hagedorn, Jonas (2018): Oswald von Nell-Breuning SJ. Aufbrüche der katholischen Soziallehre in der Weimarer Republik, Paderborn.
- Holler, Daniel E. (2018): Kollektive Selbsthilfe im Bereich der Arbeit 4.0. Tarifaufonomie für Crowd-, Cloud-, Clickworker und co.?, in: Dobрева, Vania et al. (Hrsg.), Neue Arbeitsformen und ihre Herausforderungen im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Baden-Baden, S. 181–210.
- Kädtler, Jürgen (2016): Konfliktpartnerschaft – zwischen Auslaufmodell und sozialer Innovation, in: Industrielle Beziehungen, Jg. 23, S. 334–347.
- Krause, Rüdiger (2016), Digitalisierung der Arbeitswelt – Herausforderungen und Regelungsbedarf. Gutachten B zum 71. Deutschen Juristentag, München.
- Krause, Rüdiger (2017): Herausforderung Digitalisierung und Arbeiten 4.0, in: NZA-Beilage, S. 53–59.
- Küppers, Arnd (2015): Tarifaufonomie und Sozialpartnerschaft bei Nell-Breuning, in: Emunds, Bernhard/Hockerts, Hans Günter (Hrsg.), Den Kapitalismus bändigen. Oswald von Nell-Breunings Impulse für die Sozialpolitik, Paderborn, S. 161–178.
- Lingemann, Stefan/Otte, Jörn (2015): Arbeitsrechtliche Fragen der „economy on demand“, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Jg. 32, S. 1042–1047.
- Müller-Jentsch, Walther (2016): Konfliktpartnerschaft und andere Spielarten industrieller Beziehungen, in: Industrielle Beziehungen, Jg. 23, S. 518–531.
- Nell-Breuning, Oswald von (1964): Art. Partnerschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart et al., S. 216–223.
- Nell-Breuning, Oswald von (1986): Art. Gewerkschaften. II. Theorie der Gewerkschaften, in: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 2, Sp. 1045–1050.
- Nell-Breuning, Oswald von (1990): Wie „sozial“ ist die „Soziale Marktwirtschaft“?, in: Ders., Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft, hrsgg. v. Friedhelm Hengsbach, Düsseldorf, S. 222–238.
- Richardi, Reinhard/Bayreuther, Frank (2019): Kollektives Arbeitsrecht, München.
- Schmidt, Alexander J. (2021): Unionsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff in der Plattformökonomie, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, Jg. 38, S. 1232–1236.
- Schroeder, Wolfgang (1992): Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Der Streit um den DGB und der Niedergang des Sozialkatholizismus in der Bundesrepublik bis 1960, Frankfurt a.M.
- Schroeder, Wolfgang (2016). Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie, in: Industrielle Beziehungen, Jg. 23, S. 374–392.
- Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel/Schreiter, Benedikt (2017): Shaping Digitalisation. Industry 4.0 – Work 4.0 – Regulation of the Platform Economy, Berlin.
- Schwarze, Roland (2019): Die Zukunft der Betriebsverfassung, in: Recht der Arbeit, Jg. 72, S. 115–120.
- Staab, Philipp (2020): Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit, 2. Aufl., Berlin.

- Streeck, Wolfgang (2016): Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt. Industrielle Beziehungen in Deutschland, in: *Industrielle Beziehungen*, Jg. 23, S. 47–60.
- Thüsing, Gregor/Hütter-Brungs, Gisela (2021): Crowdfunding: Lenkung statt Weisung. Was macht den Arbeitnehmer zum Arbeitnehmer?, in: *NZA-Rechtsprechungs-Report Arbeitsrecht*, Jg. 26, S. 231–237.
- Touraine, Alain (1972): *Die postindustrielle Gesellschaft*, übers. v. Eva Moldenhauer, Frankfurt.
- Wank, Rolf (2017): Der Arbeitnehmer-Begriff im neuen § 611a BGB, *Arbeit und Recht*, Jg. 65, S. 140–153.
- Wank, Rolf (2021): Uber-Fahrer als Arbeitnehmer?, in: *Recht der Arbeit*, Jg. 74, S. 376–377.
- Wenkel, Philipp (2020): Arbeitnehmermitbestimmung in einer digitalisierten Arbeitswelt. Die einen dürfen nicht, die anderen wollen nicht, in: Dabrowski, Martin et al. (Hrsg.), *Digitale Transformation und Solidarität*, Paderborn, S. 79–91.
- Zander, Ingo (2018): Naturtalent der Mitbestimmung, in: *Mitbestimmung*, Heft 3 2018, S. 16–18.



## Autorinnen und Autoren

*Julian Degan*, M.Sc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Nell-Breuning-Institut, Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen Frankfurt am Main.

Prof. Dr. *Bernhard Emunds*, Lehrstuhl für Christliche Gesellschaftsethik und Sozialphilosophie, Leiter des Nell-Breuning-Instituts, Philosophisch-Theologische Hochschule Sankt Georgen Frankfurt am Main.

Prof. Dr. *Stefan Greiner*, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Sozialrecht, Direktor des Instituts für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Prof. Dr. *Hermann-Josef Große Kracht*, Institut für Theologie und Sozialethik, Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften, Technische Universität Darmstadt.

Prof. i.R. Dr. *Hans Günter Hockerts*, bis 2009 Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte und Zeitgeschichte, Historisches Seminar, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. *Tanja Klenk*, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

*Hannah Klinkenborg*, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Exzellenzcluster „Religion und Politik“, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. *Gerhard Kruip*, Lehrstuhl für Christliche Anthropologie und Sozialethik, Katholisch-Theologische Fakultät, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Dr. *Arnd Küppers*, Stellvertretender Direktor der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle, Mönchengladbach.

*Reinhard Kardinal Marx*, Erzbischof von München und Freising.

Prof. Dr. *Stephan Rixen*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Staatsrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht, Direktor des Instituts für Staatsrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln.

Prof. Dr. *Thomas Schüller*, Lehrstuhl für Kirchenrecht und kirchliche Rechtsgeschichte, Direktor des Instituts für Kanonisches Recht, Katholisch-Theologische Fakultät, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

