

“The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members.”
Harry K. Girvetz (1968: 512)

Zusammenfassung: Hier wird die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in der Perspektive von Voraussetzungen betrachtet, die als selbstverständliche Vorannahmen auch in die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung eingehen. Dabei werden drei Komplexe erörtert: (1) Die Entwicklung des politischen Systems, (2) kulturelle Leitbilder und (3) Bedingungen wohlfahrtsstaatlicher Solidarität. Diese Voraussetzungen sind ausgeprägt in den klassischen Europäischen Wohlfahrtsstaaten gegeben, welche stets die Folie für unser Nachdenken bieten. Sie sind aber schon in einigen Staaten der Euro-Zone nur ansatzweise vorhanden und fehlen in einigen Ländern des ehemaligen Ostblocks weitgehend. Es ist daher sehr problematisch, in diesen Ländern den Ausbau sozialpolitischer Einrichtungen voranzutreiben, soweit es nicht gelingt, neben den ökonomischen auch die politischen, kulturellen und sozialen Voraussetzungen gleichzeitig zu entwickeln. Kapitalismus und Rechtsstaat sind wie Handlungskompetenz und Solidaritätsbereitschaft notwendige Voraussetzungen für eine nachhaltige wohlfahrtsstaatliche Entwicklung.

Die als Motto gewählte Definition des Wohlfahrtsstaats durch den amerikanischen Politikwissenschaftler Harry K. Girvetz (1910-1974) hat (wie auch dessen ganzer Artikel) mein Nachdenken über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung begleitet und

* *Vorfassung unter dem Titel „Der Sozialstaat als kulturell fundierter Prozess“ als Vortrag anlässlich der Jahrestagung der Sektion Sozialpolitik in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 26./27. September 2013 in Köln, mit dem Thema „Glaube an Gerechtigkeit? Leitbilder in der Sozialpolitik“.*

ist wohl das häufigste Zitat in meinen Schriften. Es enthält in aller Klarheit die zwei Komponenten des Sozialstaats: Zum einen das „institutional outcome“, also die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, die soziale Sicherung und die sozialen Dienste, in Deutschland auch das Arbeitsrecht. Zum anderen die „assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members“. Um diese *assumption*, ihre Entstehung, ihre Begründungen und gelegentlich auch Folgen geht es in diesem Band. Girvetz dazu: „Such a state emerges when a society or its decision-making groups become convinced that the welfare of the individual ... is too important to be left to custom or to informal arrangements and private understandings and is therefore a concern of government.“ (Girvetz 1968: 512). Wie und unter welchen Umständen kommt es zu einer solchen Überzeugung, die sich in sozialpolitischen Institutionen materialisiert?

Auf diese Frage gibt es nicht eine, sondern viele Antworten, entsprechend den unterschiedlichen nationalen Entwicklungen der Sozialpolitik. In England entwickelte sich in Reaktion auf das vom utilitaristischen Geiste Jeremy Benthams geprägte repressive *Poor Law* von 1834 eine humanistische Bewegung, welche durch eindruckliche Beschreibungen des Armutproblems und vielfältige Aktionen die britische Öffentlichkeit für die ersten Sozialreformen reif machte (Pinker 1971:48 ff; Fraser 1984: 124 ff; siehe auch 7.5.1). Im Deutschen Reich verband sich die Sorge um die Identifikation der Arbeiter mit dem jüngst entstandenen Kaiserreich auf der Basis eines ethisch-christlichen Staatsverständnisses mit der Angst vor dem Sozialismus und der Überlastung der Armenfürsorge (siehe 7.5.2). In Skandinavien geht das Ethos der Hilfe auch für den Fremden bis in vorchristliche Zeit zurück, und die lutherische Staatskirche legitimierte das soziale Handeln des Staates (Kaufmann 2003b: 163 ff).

Im Folgenden versuche ich, das Problem auf einer sozialtheoretischen Ebene zu entwickeln. Schon Émile Durkheim (1893) hat es mit dem Begriff der „Solidarität“ bezeichnet, ein damals in Frankreich geläufiger Topos (siehe 2.4.2). Durkheim diagnostizierte die Erosion der elementaren sozialen Bindungen der vormodernen Lebensformen und stellte die Frage nach den Möglichkeiten sozial-moralischer Bindungen unter den Bedingungen fortschreitender Arbeitsteilung. In den Details seiner Analysen ist Durkheim weithin überholt, aber seine Problemdiagnose hat Bestand und prägt nach wie vor viele soziologische Diskurse.

Für viele ist der Sozialstaat eine Antwort auf diese Frage. Wie aber zu zeigen sein wird, ist diese Antwort selbst höchst voraussetzungsvoll. Zwei Zitate aus verschiedenen Epochen und Ländern mögen das einleitend belegen: Das erste von Anatole France aus dem Jahre 1894 ist eine Ikone der Sozialkritik geworden: „*Das Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit verbietet Reichen wie Armen, unter Brücken zu*

*schlafen, auf den Straßen zu betteln und Brot zu stehlen.*⁴¹ – Das zweite stammt von einem griechischen Unternehmer und war am 18. September 2013 in einem Dossier über Griechenland der FAZ zu lesen: *„Das bis vor kurzem und in gewissem Maße bis heute wichtigste Problem lautet: Der Umgang mit dem griechischen Staat erfolgt auf direkter persönlicher Ebene. Man muss hingehen und jemanden treffen. Das wird nicht auf elektronischem Weg erledigt. Wenn man aber alles persönlich erledigen muss, wird daraus ein persönlicher Handel. Wenn das Handeln beginnt, geht es in Korruption über, und dann geht es noch einen Schritt weiter. Man kann den Staat nicht abschaffen. Was wir abschaffen müssen, ist der persönliche Umgang mit dem Staat. Er muss unpersönlich werden.“*⁴²

Die majestätische Anonymität des Gesetzes gebiert Ungerechtigkeit – und der persönliche Umgang mit dem Staat tut es auch. In Frankreich, wo die Revolution alle intermediären Instanzen abschaffen wollte, trat das rationale Gesetz an die Stelle des Gottesgnadentums des Königs. An die Stelle der Ungleichheit des Status trat die Ungleichheit des Besitzes. Das Gesetz abstrahierte von allen sozialen Unterschieden, mit der Folge, dass die sozialen Klassen schließlich 1830, 1848 und 1870 in bürgerkriegsähnliche Zustände gerieten. Diese Situation war der Ausgangspunkt des Denkens sowohl von Karl Marx wie von Lorenz von Stein.

In Griechenland bringen auch der Druck der Troika und die massivste Arbeitslosigkeit Europas keinen Bürgerkrieg hervor, sondern nur Generalstreiks der in ihrer Arbeitsplatzsicherheit bedrohten Beamten und ihrer Sympathisanten. Es herrsche trotz der Desorganisation der staatlichen Sicherungen kaum Hunger, weil die primären Netzwerke – Familie und Nachbarschaft bzw. Gemeinde – die mittellosen Leute auffangen, so die griechischen Unternehmer. Und dann wird auch noch die orthodoxe Kirche erwähnt, die zwar keine Sozialdoktrin hat, aber offenbar doch eine soziale Praxis.

2.1 Die Leitfrage

Das Bezugsproblem, um das es hier gehen soll, hat als erster Karl Polanyi in seinem Klassiker „The Great Transformation“ aufgeworfen (Polanyi 1977/1944: 169 ff): Es geht um die Veränderungen der „Moralischen Ökonomie“ im Zuge der Auflösung

-
- 1 „[...] la majestueuse égalité des lois, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain.“ (Anatole France: *Le lys rouge*, 1894, meine Übersetzung).
 - 2 Aus: Die griechische Utopie, FAZ Nr. 217, 18. September 2013, S. 25-28, Zitat S. 28..

ortsnaher Produktions- und Versorgungssysteme unter dem Einfluss wachsender Vermarktlichung, nationaler Einigung und schließlich heute transnationaler Wirtschaft und Vergesellschaftung. Wenn in Griechenland medizinische und politische Autorität in den Personen des ortsansässigen Arztes und des Bürgermeisters zusammen wirkten, um das Einkommen einer kargen Insel dadurch zu erhöhen, dass zwei Drittel der Einwohner einen Blindenausweis und eine entsprechende Rente erhalten, so ist das vom Standpunkt der Binnenmoral durchaus rational, genau so, wie das Erschleichen der Euro-Mitgliedschaft durch den kreativen Umgang mit der amtlichen Statistik unter Beratung durch ein führendes amerikanisches Bankhaus. Wie Maurizio Ferrera (1996: 25 ff) zeigt, ist in den südeuropäischen Ländern ein Hang zum Klientelismus und zur sachfremden Ausnützung von Sozialleistungen allgemein verbreitet.

Aber offensichtlich kann ein größerer Sozialzusammenhang nicht auf dem Prinzip des Trittbrettfahrens aufgebaut werden. Es bedarf der *Loyalität* zum mindesten des überwiegenden Teils der Amtsträger und der Bevölkerung zu dieser größeren Ordnung. Als der damalige Bundeskanzler Kohl sich weigerte, den Namen des Spenders einer Parteispende zu nennen und damit seine persönliche Loyalität zum Spender über die Loyalität zur Rechtsordnung stellte, war die Empörung in Deutschland groß. *Aber wie kommt die Loyalität zu einem größeren und anonymen Sozialzusammenhang auch im Konfliktfall zustande?* Loyalität ist die elementarste Form der *Solidarität*, darunter sei der Verzicht auf die Verfolgung des eigenen Vorteils zu Lasten Dritter verstanden. Das ist dagegen in anonymen Marktbeziehungen ein durchaus akzeptiertes Verhalten. Die Überwindung oder zum mindesten Kontrolle des Egoismus ist ein zentrales Problem der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung.

Wenn in diesem Band der Sozialstaat als kulturell fundierten Prozess verstanden wird, so impliziert das zwei Abweichungen von den herkömmlichen Erörterungen der Sozial- oder Wohlfahrtsstaatlichkeit. Erstens: Wohlfahrtsstaaten – den deutschen Sozialstaat subsumiere ich international vergleichend unter diesen Begriff – werden nicht als feststehende institutionelle Komplexe verstanden. Hervorgehoben wird vielmehr der *dynamische Charakter* wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen, also die Wechselwirkung zwischen institutionellen Gegebenheiten (policies), politischen Auseinandersetzungen (politics) und kognitiven wie evaluativen Maßstäben welche die Situationsdefinitionen mitbestimmen (political ideas). Zweitens: Ich fokussiere weder auf die politischen, noch auf die ökonomischen Aspekte von Sozialpolitik, welche die *Interessenlagen* der sozialpolitischen Akteure im Wesentlichen bestimmen, sondern auf den *kulturellen oder normativen Aspekt*.³

3 Münnich (2011) kritisiert die von Max Weber eingeführte scharfe Unterscheidung von Ideen und Interessen. Ideelle Momente sind auch in der Interessenformierung

Wir haben uns in Westeuropa so sehr an die Existenz von Sozialpolitik und Sozialstaat gewöhnt, dass es uns gar nicht mehr auffällt, wie sehr wir in dieser Hinsicht auf einer Insel der Seligen leben. Sozialstaatlichkeit in unserem Sinne existiert außerhalb Europas im Wesentlichen nur in einigen Ländern des ehemaligen britischen Commonwealth. Dass große Teile der so genannten Dritten und erst recht Vierten Welt noch nicht das Wohlstandsniveau erreicht haben, auf dem bevölkerungsweite soziale Sicherungssysteme öffentlich finanziert werden können, finden wir verständlich. Aber auch in mittlerweile wirtschaftlich weit entwickelten Gebieten Asiens scheint es nicht zu einer universalistisch orientierten Entwicklung der Sozialpolitiken zu kommen. *Warum ist das so?* Elmar Rieger und Stephan Leibfried sind dieser Frage für den Einflussbereich des Konfuzianismus nachgegangen und berichten:

„Der umfassende Bestand sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse über wohlfahrtsstaatliche Praxis samt der dazugehörigen Theorie erwies sich plötzlich als hochgradig kulturabhängig und kulturbestimmt. Das Problem besteht weniger in einer mangelnden Deutungs- und Erklärungskraft sozialwissenschaftlicher Theorie für die Sozialpolitik anderer Kulturregionen, sondern weit mehr darin, dass dieses „objektivierte“ Wissen als Teil einer bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Praxis ihre doch sehr eigenartigen Ausgangs- und Bezugspunkte unbewusst mitzuschleppen scheint.“ (Rieger & Leibfried 2004:9)

Um derartige meist unbewusst mitgeschleppte Ausgangs- und Bezugspunkte soll es hier gehen. Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung kann nur gelingen, wenn (1) das politische System zu einer wirkungsvollen, *d.h. sich selbst beschränkenden und umweltsensiblen Ordnung* befähigt ist; (2) wenn kulturelle Leitbilder normative Verpflichtungen zur über den alltäglichen Erfahrungsraum hinausreichenden, tendenziell *universalistischen Solidarität* legitimieren; und (3) Opportunitätsstrukturen normalerweise loyales Verhalten prämiieren, bzw. illoyales Verhalten sanktionieren, sodass *Vertrauen* in die bestehenden Ordnungen entsteht.

präsent: „Interessen sind also immer ein Ausdruck davon, wie Akteure in bestimmten Handlungssituationen materielle Ressourcen und den (z.T. institutionalisierten) Geltungsanspruch von Werten und Kognitionen zusammenbringen.“ (2011: 385) Das ist allerdings kein Einwand gegen eine analytische Unterscheidung der Komponenten und die Fokussierung auf den sich in Wertideen und Leitbildern manifestierenden normativen Aspekt.

2.2 Der Sozialstaat prozessual betrachtet

Hans F. Zacher, der Doyen der verfassungsrechtlichen Interpretation des Sozialstaats und der Sozialrechtsforschung, hat bereits 1977 die Prozessualität des Sozialstaats wie folgt begründet:

„Soweit der Sozialstaat Not abwendet, ist dies nur voll spürbar, wenn Not oder doch die Gefahr von Not real empfunden wird. So das sozialstaatliche System Not vermeidet, so dass sie keine Bedrohung mehr darstellt, löst dies kaum mehr spürbare Befriedigung aus. Soweit der Sozialstaat auf Wohlbefinden zielt, wird auch dies nur in der Periodizität von Erwartung und Erfüllung voll wahrgenommen. Beständiges Glück hört auf, als solches empfunden zu werden. Soweit der Sozialstaat auf Gleichheit zielt, sind die Menschen und Situationen zu ungleich, ist die Bereitschaft zur Gleichheit zu gering, ist die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit des eigenen Vorteils zu groß und ist die Geduld, den fremden Vorteil zu ertragen, zu gering, als dass Gleichheit für sich Befriedigung schaffen könnte. Negativ formuliert heißt das, dass Sozialpolitik jedenfalls in der gegenwärtigen Gesellschaft nicht statisch sein kann, ohne aufzuhören, das Gemeinwesen zu integrieren. Positiv gewendet heißt das: der Sozialstaat ist permanente Entwicklung – oder nüchterner: ist permanente Veränderung. Er ist seinem Wesen nach Prozeß.“ (Zacher 1977: 75)

Zacher entwickelte das Argument der mit sozialen Fortschritten steigenden Erwartungen, und damit wird ein wesentliches dynamisierendes Element der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung benannt. Aber wir können diese historische Entwicklung selbst auch als Prozess betrachten. Was wir im deutschen Sprachraum als „*Staatsentwicklung*“ bezeichnen, also die Verselbständigung und Kompetenzsteigerung des politischen Systems, habe ich an anderer Stelle mit der Unterscheidung von vier Stufen der Staatlichkeit typisiert, nämlich „Polizeistaat“, „Rechtsstaat“, „Sozialstaat“ und „Steuerungsstaat“, wobei die jeweils folgende Stufe die fortdauernde Erfüllung der Staatsaufgaben der vorangehenden Stufen voraussetzt (Kaufmann 2009c/1994). *Erst in dem Maße, als die administrativen und juristischen Kapazitäten des Rechtsstaats sich entwickelten, konnte sich das politische System der wesentlich komplexeren Aufgaben einer sozialen oder Wohlfahrtsverantwortung stellen* Was die südeuropäischen Länder betrifft, so diagnostiziert Ferrera (1996: 29 ff) eine schwache Entwicklung der staatlichen Institutionen und die fehlende strukturelle Unabhängigkeit von Staat und Zivilgesellschaft.

Bei der Wohlfahrtsstaatlichkeit geht es ja nicht mehr nur um die Konstituierung des beständigen Zusammenhangs von Politik, Recht und Administration, also des *Rechtsstaats*, sondern um die *Konstituierung von beständigen Wechselwirkungen zwischen Staat und „bürgerlicher“ bzw. Zivilgesellschaft*. Das wurde schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts von Lorenz von Stein (im Anschluss an Hegel) und

Moritz von Lavergne-Peguillen so gesehen (siehe 5.2). Es geht beim *Sozialstaat* also um das Einwirken des Staates auf die sozialen Verhältnisse, die wir bald unter dem Gesichtspunkt spezifischer Dimensionen der Lebenslage, bald unter demjenigen ihrer sozialen Ungleichheit thematisieren. Die erfolgreiche Intervention ist stets von den Bedingungen und Erwartungen im Interventionsfeld abhängig (Kaufmann 2009h/1982). Und infolge der Rückwirkungen wohlfahrtsstaatlicher Expansion und des Aufkommens neuer Staatsaufgaben, aber auch infolge der wachsenden Beschränkungen staatlicher Autonomie durch zunehmende internationale Vernetzung steigen die Herausforderungen an die staatliche Steuerungsfähigkeit hinsichtlich der emergenten nichtstaatlichen Systeme und die Kontrolle negativer externer Effekte weiter an, was ich mit dem Begriff des *Steuerungsstaates* thematisiere (Kaufmann 2009c/1994: 392 ff; ähnlich Leisering 2011). Als aktuelles Beispiel negativer externer Effekte im deutschen Sozialstaat sei an die Manipulationen von Wartelisten für Organtransplantationen oder an die „Belohnung“ von niedergelassenen Ärzten für die Überweisung von Patienten an bestimmte Krankenhäuser erinnert.

Der Prozess der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung hat sich bis zum Zweiten Weltkrieg im Wesentlichen im nationalstaatlichen Kontext ereignet, hat aber seither auch zusätzliche *internationale Kontexte* gewonnen.⁴ Es sei lediglich an die zahlreichen internationalen Abkommen zur Gewährleistung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte erinnert, welche ihre erste Formulierung in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948) gefunden haben; ferner an die Wirksamkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (siehe 8.2). Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung vollzieht sich nicht nur als Ausbau sozialer Rechte und Leistungen (*Sozialpolitik erster Ordnung*), sondern zunehmend als Korrektur unerwünschter Nebeneffekte, als Anpassung an externe Restriktionen und als Systematisierung des sich verbreiternden Leistungsspektrums, erinnert sei an die Schaffung des deutschen Sozialbudgets und des Sozialgesetzbuches. Diese *Sozialpolitik zweiter Ordnung* bringt nicht selten Leistungseinschränkungen mit sich, sodass die Dynamik des sozialstaatlichen Prozesses nicht notwendigerweise immer in eine Richtung läuft (Kaufmann 2009b/1998).

Der Sozialstaat als Prozess ist häufig ein politisch konflikthafte Geschehen, in dem um den Erhalt des Bestehenden oder um neue Lösungen gerungen wird. Betrachtet man diese ausschließlich als Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Interessen, seien sie partei- und machtpolitischer oder auch interorganisatorischer und institutioneller Art, so bleibt schwer erklärlich, weshalb die

4 Zur Diskussion zum Wandel der Staatsaufgaben im Horizont von Globalisierung und Verlust nationalstaatlicher Autonomie siehe Grimm 1994; Leibfried & Zürn 2006; Hurrelmann u.a. 2008; Heidbrink & Hirsch 2008.

gefundenen Lösungen in den meisten Fällen Regierungswechsel überdauern und auch von den im Interessenkampf Unterlegenen sowie der Bevölkerung auf Dauer akzeptiert werden. Es handelt sich beim sozialpolitischen Geschäft eben nicht nur um einen mehr oder weniger blinden Machtkampf, sondern auch um ein Ringen zur Verwirklichung von Leitbildern und adäquaten Problemlösungen, aus der Perspektive der Betroffenen zudem um einen Kampf um Anerkennung. Um dies zu verstehen, müssen wir uns mit der kulturellen Seite der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung befassen.

2.3 Der Sozialstaat kulturell betrachtet

„Glaube an Gerechtigkeit“⁵ ist selbst noch kein Konflikte vermeidendes Motiv, weil Gerechtigkeit multidimensional ist und jeder Gründe für die Gerechtigkeit seiner eigenen Position finden kann (siehe 10.6). Dennoch ist der Glaube an die Idee der Gerechtigkeit ein wesentliches kulturelles Moment der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, weil er einen dauerhaften Rahmen für politische Auseinandersetzungen bildet, insbesondere im Bereich der Verteilungspolitik.

„Gerechtigkeit“ als Begriff reicht jedoch wesentlich weiter in die europäische Geschichte zurück als alle Debatten um die „soziale Frage“ und die „Sozialpolitik“ (siehe 10.2). Bei aller Verschiedenheit der Gerechtigkeitsdiskurse hält sich doch das *Bezugsproblem der richtigen sozialen Ordnung* seit den alten Griechen durch. Wenn also *heute* die soziale oder Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund der Debatten steht, spricht das dafür, dass andere, elementarere Forderungen der Gerechtigkeit, wie die Anerkennung jedes Menschen als Person eigener Würde, politische Teilhabe und eine verlässliche Rechtsordnung hierzulande im Allgemeinen erfüllt werden. Verteilungsfragen stehen zwar heute im Zentrum der Frage nach der richtigen sozialen Ordnung. Es gibt aber, das zeigt der Verweis auf die Gerechtigkeitsproblematik, eine *Tiefengrammatik des Sozialstaats*, welche die aktuellen Debatten trägt und sie zwar nicht in eine eindeutige Richtung lenkt, aber auf einen Korridor möglicher Lösungen verweist und „unmögliche“ Lösungen ausgrenzt.⁶

5 So der Titel der Tagung, auf der diese Überlegungen erstmals vorgetragen wurden.

6 Die Metapher der Tiefengrammatik findet sich erstmals im Projekttitle „Die religiöse Tiefengrammatik des Sozialen“ am Exzellenzcluster „Religion und Politik in den Kulturen der Vormoderne und Moderne“ der Universität Münster; vgl. Gabriel u.a. 2013: V.

Zu dieser Tiefengrammatik des Wohlfahrts- oder Sozialstaats gehören als wichtigste Elemente die geltenden Auffassungen der politischen Ordnung und Vorstellungen einer „guten Gesellschaft“, also die idealen Merkmale des Zusammenlebens; Elemente, die sich abgekürzt in den Begriffsbestandteilen „Staat“ und „Wohlfahrt“ oder „Sozial“ äußern.⁷ Es ist die erfahrungsgesättigte Überzeugung, oder zum mindesten habituelle Annahme, unter einigermaßen gesicherten und einigermaßen gerechten Verhältnissen zu leben, welche die Loyalität erzeugt, ohne die ein Sozial- oder Wohlfahrtsstaat nicht gedeihen kann. Der Wohlfahrtsstaat steht vor der permanenten Herausforderung, die mit ihm verbundenen Erwartungen an Leistung und Anerkennung zu erfüllen. Er hat aber bisher kaum Legitimationen entwickelt, um seine sinkende Leistungsfähigkeit plausibel zu machen, wie sie vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung für viele Länder Europas zu erwarten ist. Bisher hält jedoch die *demokratische Legitimation*, also die Anerkennung als mitbestimmender Bürger, sodass Parlamente auch schmerzhaft Kürzungen beschließen können.

Es bedarf allerdings auch auf Seiten der von den Leistungssystemen Begünstigten der Bereitschaft, sich an die Regeln der Leistungsgewährung zu halten. Und diese Forderung richtet sich nicht nur an die Leistungsempfänger, die geneigt sein können, sich ungerechtfertigte Vorteile zu erschleichen, sondern ebenso an die vielfältigen Akteure in den Systemen der Leistungserbringung. Loyalität ist keine Selbstverständlichkeit.

Es sei die Vermutung begründet, dass die Kenntnis der – auch innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht identischen – Tiefengrammatik einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen leisten kann. Natürlich lässt sich das hier nur exemplarisch darstellen.

Maßnahmen, die wir heute als sozialpolitisch bezeichnen, lassen sich bis zur Armengesetzgebung der Königin Elisabeth I. von England (1599/1601) zurückverfolgen. Und auch im deutschsprachigen Raum kann an die frühen Arbeitsschutzmaßnahmen in den schweizerischen Kantonen Zürich und Glarus oder in Preußen erinnert werden. Dennoch wird die mit dem Namen Bismarcks verbundene Sozialgesetzgebung der 1880er Jahre mit Recht als Startpunkt der explizit sozialpolitischen Ära gewürdigt. Denn mit der Kaiserlichen Botschaft von 1881 wurde erstmals eine *staatliche Selbstverpflichtung* formuliert:

Zur „Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen ... Wir halten es für Unsere Kaiserli-

7 Einen Überblick über derartige ideologisch und national verschiedene Leitbilder geben van Oorschot, Opielka & Pfau-Effinger (2008).

che Pflicht ... und würden .. mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen.“⁸

Wir finden hier erstmals die Anerkennung einer wohlfahrtsstaatlichen Verantwortung von Seiten einer Regierung. Wir neigen heute dazu, derartige Äußerungen ideologiekritisch zu hinterfragen und allein auf die machtpolitischen Interessen zu achten, insbesondere auf diejenigen Bismarcks, die gewiss nicht zu bestreiten sind. Aber wir sollten auch fragen, weshalb man es in Preußen nicht bei der Repression belassen hat, wie lange Zeit in Frankreich und zuerst auch in England? Die Äußerungen Kaiser Wilhelms I. stehen in der Tradition einer *sittlichen Staatsauffassung*, wie sie vor allem von Hegel in seiner Rechtsphilosophie entwickelt worden war und in Wilhelms Jugend von dem preußischen Kronsyndikus und Rechtsphilosophen Friedrich Julius Stahl (1802-1861) auf christlich-lutherischer Grundlage reformuliert wurde (Böckenförde 1978). Wilhelm I. war auch der *summus episcopus* der protestantischen Altpreußischen Union, und es ist im Übrigen bekannt, dass maßgebliche Sozialreformer wie der für die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung lange federführende Theodor Lohmann dem Halleschen Pietismus nahestanden (siehe 7.5.2). Die verbreitete Kritik am Autokratismus der preußischen Staatsauffassung sollte nicht über deren soziale Wirksamkeit hinwegtäuschen, wobei selbstverständlich Ideen und Interessen zusammen finden mussten. Es bleibt die historische Tatsache, dass der konservative Preußische Staat wegweisender für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung geworden ist als der im Horizont der Aufklärung stehende angelsächsische Liberalismus. Letzterem ist allerdings die Ermöglichung der Demokratie und der auf dem Prinzip der Selbsthilfe beruhenden sozialen Bewegungen gutzuschreiben, wie sie sich vor allem in England entwickelt haben. Philip Manow hat in Zusammenarbeit mit Kees van Kersbergen den differentiellen Einfluss der unterschiedlichen Konfessionen in Europa untersucht und dabei eine m.E. überzeugende Widerlegung der säkularistischen Theorien der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung geleistet (siehe 7.7.1). Letztere halten entweder funktionale Erfordernisse oder politische Machtverhältnisse als entscheidend für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und den Einfluss kultureller Faktoren für irrelevant.

Die *Anerkennung der grundsätzlichen Gleichheit aller Menschen* ist ein wesentliches normatives Moment der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung. Diese Anerkennung verwirklichte sich historisch in der Zuerkennung ziviler, politischer und

8 Botschaft Kaiser Wilhelms I. an den Deutschen Reichstag vom 17. November 1881, hier zitiert nach Wikipedia, Art. Kaiserliche Botschaft (Abruf am 23. 9. 2013).



<http://www.springer.com/978-3-531-17301-6>

Sozialstaat als Kultur

Soziologische Analysen II

Kaufmann, F.-X.

2015, VIII, 475 S. 5 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-17301-6