

# Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland

## Korporatistischer Sozialversicherungsstaat mit konfessioneller Prägung

*Karl Gabriel/Hans-Richard Reuter*

### 1. Einleitung

Die Vorgeschichte der heutigen Bundesrepublik Deutschland (BRD) umfasst allein im 20. Jahrhundert sechs politische Regimewechsel (vgl. zum folgenden Schmidt 2007): Die konstitutionelle Monarchie des (Zweiten) Deutschen Reiches wurde nach dem Ende des Ersten Weltkriegs von der politisch instabilen Weimarer Republik abgelöst. Das seit 1933 herrschende Unrechtsregime der nationalsozialistischen Diktatur („Drittes Reich“) brach 1945 mit der Niederlage im Zweiten Weltkrieg zusammen. Nach der Zeit der Besetzung durch die vier Siegermächte begannen 1949 die Jahre der deutschen Teilung mit der demokratisch-rechtsstaatlichen Bundesrepublik im Westen (nach dem Regierungssitz auch ‚Bonner Republik‘ genannt) und der nach sowjetischen Vorgaben durch die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) beherrschten Deutschen Demokratischen Republik (DDR) im Osten. Mit dem Zusammenbruch des SED-Regimes im Zuge der weltpolitischen Wende 1989/90 und dem Beitritt der ehemaligen DDR zum Geltungsbereich des bundesdeutschen Grundgesetzes endete die deutsche Zweistaatlichkeit in der jetzt vereinten sogenannten ‚Berliner Republik‘.

Das wiedervereinigte Deutschland gehört heute zu den stabilsten Demokratien der Welt, wirkt in allen wichtigen inter- und supranationalen Organisationen mit und spielt eine führende Rolle im europäischen Einigungsprozess. Das 1949 beschlossene Grundgesetz definiert die staatliche Verfassung Deutschlands als demokratischen und sozialen Rechts- und Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG). Dazu gehören: ein aus Volkswahlen hervorgehendes parlamentarisches Regierungssystem (für die Wahlen zum Deutschen Bundestag gilt gesetzlich eine Kombination von Verhältniswahl und relativer Mehrheitswahl); die Gewaltenteilung sowie die Bindung aller Staatsgewalten an Verfassung und Gesetz (mit starker Überprüfungs-macht durch die Judikative, an ihrer

Spitze das Bundesverfassungsgericht); der föderale Staatsaufbau mit gesicherten Mitwirkungsrechten der (insgesamt 16) Bundesländer und relativer Autonomie der kommunalen Verwaltungseinheiten; schließlich das soziale Staatsziel, das zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) und zu einer rechtlich implementierten Sozialpolitik verpflichtet. Das Grundgesetz lässt die Wirtschaftsverfassung weitgehend offen, sofern nur das Privateigentum geschützt, gleichzeitig aber seine Gemeinwohlbindung beachtet wird (Art. 14 GG).

Die Wirtschafts- und Sozialverfassung der Bundesrepublik resultierte aus dem bei ihrer Gründung bestehenden Kräfte-Patt zwischen Christdemokratie und Sozialdemokratie, die (bei wechselnden Mehrheiten und Koalitionen) bis heute etwa gleich starke politische Lager in einem pluraler werdenden Parteienspektrum anführen. Kleinere im Deutschen Bundestag vertretene Parteien sind derzeit die Freie Demokratische Partei, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Über die politischen Parteien hinaus verfügt Deutschland im intermediären Sektor traditionsgemäß über ein dicht organisiertes Verbändewesen mit institutionalisierten Mitwirkungschancen bei Politikformulierung und -vollzug (Schmidt 2007: 110 ff.). Deutschlands Staat-Verbände-Beziehungen sind teils korporatistisch, teils pluralistisch strukturiert; für die Sozialpolitik ist allerdings ein korporatistisches Arrangement charakteristisch. Von besonderer Bedeutung sind hier die Wirtschaftsverbände, die Gewerkschaften, die Wohlfahrtsverbände und (mit einer trotz Mitgliederrückgangs nach wie vor hohen Bindungskraft) die großen christlichen Kirchen. Seit der Wiedervereinigung verteilen sich die Deutschen ihrer religiösen Zugehörigkeit nach etwa zu je einem Drittel auf die evangelische Kirche, die römisch-katholische Kirche sowie andere Religionsgemeinschaften und nicht konfessionell Gebundene (Krech 2012: 208).

Im Jahr 2010 war Deutschland mit 81,8 Mio. Einwohnern, die auf einer Fläche von 357.100 km<sup>2</sup> leben, der bevölkerungsreichste Mitgliedsstaat der Europäischen Union (EU). Als rohstoffarmes Land ist Deutschland in hohem Maße außenhandelsorientiert. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug knapp 2.500 Mrd. €. Von 43,3 Mio. Erwerbspersonen waren 40,4 Mio. erwerbstätig und 2,9 Mio. arbeitslos. Die Erwerbslosenquote, die 2005 auf 10,6 % angestiegen war, konnte mit 6,8 % in 2010 wieder auf den Stand von 1991/92 zurückgeführt werden – allerdings bei deutlichem Rückgang des Arbeitsvolumens, was auf einen hohen Anteil von atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Minijobs, Teilzeitarbeit unter 20 Wochenstunden) zurückgeht. Die Armutsgefährdungsquote wies 2008 den EU-weiten Mittelwert von 16 % auf. Die Leistungen des Sozialbudgets beliefen sich im Jahr 2008 auf rund 723,4 Mrd. €; das ist eine Sozialleistungsquote von 29 % des BIP.<sup>1</sup> Nach

<sup>1</sup> Daten nach: Statistisches Bundesamt 2011.

dem GINI-Index, der die Einkommensungleichheit misst, lag Deutschland 2005 auf einem für die europäischen Staaten mittleren Wert (28).

## 2. Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung

### 2.1. Leitprobleme und Genese

Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten ist Deutschland „das Land mit der geringsten staatspolitischen Kontinuität und der höchsten sozialpolitischen Kontinuität“ (Kaufmann 2003a: 304). Auf Grund seiner Pionierrolle in der Sozialgesetzgebung, die in die Nationalstaatsbildung des 1871 gegründeten Kaiserreichs zurückreicht, übergreift die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Deutschlands die oben genannten Regimewechsel. Die sozialpolitische Kontinuitätsthese bezieht sich hauptsächlich auf die Strukturen der Sozialversicherungen sowie auf das korporatistische Arrangement der Arbeitsbeziehungen und der nichtstaatlich organisierten Wohlfahrtspflege. Es handelt sich hierbei um eine Kontinuität im „evolutionären Wandel“ (Leisering 2000), die bei markanten Veränderungen im Einzelnen grundsätzliche Systemänderungen bislang eher vermeidet. Für eine knappe Übersicht lassen sich vier Phasen unterscheiden:

#### 2.1.1. Formation und Aufbau: 1881–1930

Als Gründungsdokument des deutschen Sozialstaats gilt die von Reichskanzler Otto von Bismarck redigierte kaiserliche Botschaft Wilhelms I. vom November 1881, die eine Gesetzesinitiative zur Etablierung staatlicher Sozialversicherungssysteme ankündigte. In der Folgezeit wurden trotz kontroverser parlamentarischer Debatten (Erli 2008) in kurzen Abständen eine gesetzliche Krankenversicherung (1883), eine Berufsunfallversicherung (1884) und eine Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) eingeführt. Diese traten weitgehend an die Stelle älterer Sicherungssysteme auf der Basis genossenschaftlicher und betrieblicher Selbsthilfe, die ebenso wie die kommunalen und konfessionellen Fürsorgeaktivitäten keinen ausreichenden Schutz gegen die Folgen der industriekapitalistischen Moderne mehr boten.

Für die deutschen Sozialversicherungssysteme sind fünf bis heute prägende Grundprinzipien charakteristisch (Ritter 1991: 61 ff.; Kaufmann 2003a: 270 ff.; Schmid u.a. 2007: 124): *Erstens* sind die abhängig Erwerbstätigen (zunächst die Arbeiter, seit 1911 auch die Angestellten) anspruchsberechtigt; nicht erwerbstätige Familienangehörige sind über sie mitversichert. *Zweitens* handelt es sich um gesetzliche Pflichtversicherungen, die in der Regel durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Die Versicherungen sind *drittens* nach unterschiedlichen Risiken gegliedert und nach Berufsgruppen diffe-

renziert. Vorgesehen ist *viertens* die Selbstverwaltung durch eigenständige, nur mittelbar unter Staatsaufsicht stehende Körperschaften des öffentlichen Rechts. *Fünftens* gilt, dass die Leistungen nicht primär präventiv, sondern kompensatorisch wirken sollen.

In Deutschland bildete die Arbeiterfrage das alles bestimmende Leitproblem bei der Genese des Wohlfahrtsstaates (Kaufmann 2003a: 259 ff.). Hatte sich die ‚soziale Frage‘ im 19. Jahrhundert zunächst nicht auf die Industriearbeiter, sondern auf die durch Abschaffung der feudalen Bindungen und Freisetzung der Landbevölkerung entstehende neue Armut („Pauperismus“) bezogen, so reagierte die jetzt als Aufgabe erkannte ‚Sozialpolitik‘ auf die Problemlagen, die sich mit den neuen industriellen Arbeitsbedingungen verbanden. Der bismarcksche ‚Sozialversicherungsstaat‘ ist eine Kompromisskonstruktion, die unterschiedliche sozial- und ordnungspolitische Intentionen zusammenführt: zunächst das vom Reichskanzler selbst favorisierte etatistisch-, staatssozialistische Element, das auf Rechtszwang und Staatsfinanzierung zielte; ferner das korporatistische Element, das Traditionen der Zunftverfassung mit genossenschaftlichen Vorstellungen verband und Vorbilder in den Knappschaften des Bergbaus hatte; des Weiteren das sozialkonservative Moment einer starken Orientierung an der (durch den männlichen Ernährer repräsentierten) Familie; schließlich – gegen den ursprünglichen Willen Bismarcks – der Gedanke einer Selbstbeteiligung der Arbeiterschaft an Finanzierung und Verwaltung der Sicherungssysteme. Deren Leistungen waren kapitalgedeckt und fielen zunächst nur gering aus.

Die desaströsen Folgen des Krieges und der einsetzenden Inflation ließen den Ersten Weltkrieg zum Katalysator der Sozialpolitik werden. Schon vor Ausrufung der Republik wurden die Sicherungssysteme an die Kriegsbedingungen angepasst und die Konditionen für die Arbeiterschaft – etwa bei der Altersgrenze – an die der Angestellten angeglichen. Die Kooperationsbereitschaft zwischen Unternehmern und Gewerkschaften bestimmte den Sozialstaat der Weimarer Republik (hierzu: Ritter 1991: 114 ff.; Metzler 2003: 54 ff.) auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen entscheidend mit; die ‚Zentralarbeitsgemeinschaft‘ von Arbeitnehmern und Arbeitgebern – und damit der Versuch einer kooperativen Konfliktregulierung bei gleichzeitiger staatlicher Befugnis zur Zwangsschlichtung – scheiterte jedoch 1932 am Kampf um den Acht-Stunden-Tag. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 garantierte (allerdings nicht einklagbare) soziale Grundrechte, ferner die uneingeschränkte Koalitionsfreiheit (Art. 159 WRV), Tarifautonomie sowie die betriebliche Mitbestimmung (Art. 165 WRV) und erkannte der Sozialversicherung Verfassungsrang zu (Art. 161 WRV). Das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf Arbeit (Art. 163 WRV) schloss eine Unterhaltungspflicht des Staates bei Erwerbslosigkeit ein. Dem entsprach der Ausbau der Sozialversicherungssysteme durch die Etablierung eines vierten Pfeilers in Gestalt der paritätisch finanzierten Arbeitslosenversicherung, die 1927 die bisherige Erwerbslosenfürsorge ablöste. Eine Verein-

heitlichung des Arbeitsrechts kam nicht zustande. Die für Deutschland spezifische duale Gestaltung des Wohlfahrtssektors, welche die öffentlichen und privaten Träger (bei Vorrang der letzteren) einander zuordnete, erhielt 1922/23 gesetzliche Grundlagen. Zahlreiche weitere sozialpolitische Maßnahmen in der Gesundheits-, Kinder- und Jugendfürsorge sowie im Wohnungsbau ließen die Zahl der Leistungsempfänger deutlich ansteigen. Die Arbeitslosenversicherung als „bedeutendste Errungenschaft der Weimarer Republik“ (Hentschel 1983: 75) war nicht auf Massenarbeitslosigkeit (1929: 3 Mio., 1932: 6 Mio.) angelegt. Inflationsbedingt geriet die Kapitaldeckung der Sozialversicherungen in die Krise. Die sich öffnende Schere zwischen wachsender Zahl der Leistungsberechtigten und schrumpfender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bekam der Weimarer Sozialstaat nicht in den Griff. Die zwischen 1930 und 1933 regierenden Präsidialkabinette delegitimierten den Wohlfahrtsstaat und verfügten Einschnitte in die Sozialleistungen.

### 2.1.2. Instrumentalisierung und Ideologisierung: NS-Regime und DDR

Der Nationalsozialismus setzte keine neue Konzeption des Wohlfahrtsstaats um, stellte aber die Sozialpolitik in den Dienst militärischer und rassistisch-völkischer Ziele (Sachße/Tennstedt 1992; Metzler 2003: 112 ff.; Schmidt u.a. 2007: 144 ff.): Die arbeitsrechtlichen Errungenschaften der Weimarer Republik wurden beseitigt; man schuf die ‚Deutsche Arbeitsfront‘ als Einheitsorganisation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Gleichzeitig sollten massive Beschäftigungsprogramme die Arbeiterschaft gewinnen. Bei den sozialen Pflichtversicherungen herrschte eher strukturelle Kontinuität vor: Pläne zu einer steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung wurden nicht verwirklicht, die Selbstverwaltungskörperschaften jedoch nach dem Führerprinzip umgestaltet (Ritter 1991: 137 ff.). Neben der Fortsetzung des schon vor 1933 begonnenen Sozialabbaus gab es Tendenzen zum Ausbau in den Risikobereichen Alter, Krankheit und Unfall. Die Verdrängung der konfessionellen Verbände (Caritas und Innere Mission) durch die NS-Volkswohlfahrt gelang nicht vollständig. Im Gesundheitswesen propagierte die herrschende sozialdarwinistische Ideologie Leistung(sfähigkeit) für die ‚Volksgemeinschaft‘ an Stelle individueller Bedürftigkeit als Kriterium – mit der Folge der Exklusion und Ermordung ‚Minderwertiger‘.

In dem nach 1945 in der Sowjetischen Besatzungszone etablierten und bis 1989 in der DDR ausgebauten autoritären Wohlfahrtsstaat real-sozialistischer Prägung galt die alte soziale Frage als überwunden (Metzler 2003: 142 ff.; Schmidt u.a. 2007: 173 ff.). Die verfassungsmäßig konstatierte Einheit von Recht auf Arbeit und Pflicht zur Arbeit wies die DDR als Arbeitsgesellschaft aus, in der Vollbeschäftigung und die Förderung der Arbeitsproduktivität die obersten Ziele der als umfassende Gesellschaftsgestaltung verstandenen Sozialpolitik bildeten. Die fragmentierten sozialen Sicherungssysteme wurden zugunsten

einer zentralisierten Einheitsversicherung aufgegeben, die dürftigen Altersrenten jedoch durch Zusatzversorgungssysteme für privilegierte Berufsgruppen ergänzt. Besondere Beachtung erfuhr die soziale Sicherung im Reproduktionsbereich, was Familien- und Frauenförderung, Preissubventionierung und Wohnungsbauprogramme umfasste. Die präventiv orientierte Gesundheitsvorsorge wurde in die Betriebe verlegt.

### 2.1.3. Neugründung und Ausbau: 1945–1975

Die Rekonstruktion des westdeutschen Sozialstaats nach dem Zweiten Weltkrieg stand zunächst im Zeichen der Bewältigung der Kriegsfolgen (Kriegsopferversorgung, Wiedergutmachung, Lastenausgleich), dann aber auch der Systemkonkurrenz zwischen West und Ost. Pläne der Alliierten und der Sozialdemokratie zur Einführung eines universalistischen Sicherungssystems wurden nicht realisiert. Zu den Rahmenbedingungen der bis in die Mitte der 1970er Jahre anhaltenden wohlfahrtsstaatlichen Expansion in der 1949 gegründeten BRD gehörte zum einen die frühzeitige Entscheidung für das Leitbild der ‚sozialen Marktwirtschaft‘, die später als Ursache für den rasant einsetzenden ökonomischen Aufschwung (‚Wirtschaftswunder‘) gedeutet wurde. Zum andern setzte sich in den 1960er Jahren eine Neuinterpretation der Grundrechte durch, die die Gewährleistung sozialer Teilhaberechte als Voraussetzung für die Wahrnehmung politischer Freiheitsrechte ansah und für eine Öffnung der Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik (Infrastruktur, Umwelt, Bildung) sorgte.

In die Regierungszeit des CDU-Politikers und rheinischen Katholiken Konrad Adenauer fielen zwei herausragende sozialpolitische Reformen: Die erste war die Große Rentenreform des Jahres 1957. Wie die Neugründung der anderen sozialen Sicherungssysteme auch knüpfte sie an das bismarcksche Modell an, stellte aber unter dem Eindruck wirtschaftlicher Prosperität die Finanzierung auf eine neue Grundlage: Eingeführt wurde die umlagefinanzierte (d.h. nicht länger kapitalgedeckte, sondern den Beiträgen der aktuell Erwerbstätigen entnommene), dynamisierte (d.h. an die Lohnentwicklung gekoppelte) Rente. Die bis dato nur ein Drittel der Löhne und Gehälter betragenden Altersrenten verwandelten sich aus Zuschüssen zum Lebensunterhalt in lebensstandardsichernde Lohnersatzleistungen, die kontinuierlich anstiegen (Hockerts 2011: 71–85). Im selben Jahr wurde eine in der Höhe großzügige (90 % des Nettolohns) sechswöchige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beschlossen, die die Arbeiter den Angestellten anglich. Der der Rentenreform zugrundeliegende ‚Generationenvertrag‘ umfasste allerdings nur die erwerbstätige und die nicht mehr erwerbstätige Generation und war nicht auf das demografische Problem wachsender Lebenserwartung bei gleichzeitig sinkenden Geburtenraten eingestellt. Die zweite große Rentenreform (1972) brachte die Flexibilisierung der Altersgrenze, die Öffnung für Selbstständige und Nichterwerbstätige sowie eine Mindestrente.

Bei dem zweiten bedeutenden Reformkomplex handelt es sich um die Sozialgesetzgebung des Jahres 1961 (Bundessozialhilfegesetz [BSHG], Jugendwohlfahrtsgesetz), die das Weimarer Fürsorgerecht von 1924 ablöste. Das BSHG konstatierte erstmals einen eindeutigen individuellen Rechtsanspruch auf „Hilfen zum Lebensunterhalt“ im Sinn einer menschenwürdigen Lebensführung. Die darüber hinaus vorgesehenen „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ begünstigten einen massiven Ausbau der sozialen Dienste. Hier kam es nach kontroversen Debatten zu einer Reetablierung des Systems dualer Wohlfahrtspflege gemäß dem Subsidiaritätsprinzip; deutlicher als in Weimar wurde dabei den freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden – und als größten unter ihnen den konfessionellen – Vorrang vor kommunalen Trägern eingeräumt und die Unterstützung der öffentlichen Hand zugesagt (Matthes 1964). Der Rechtsanspruch des Bürgers bewirkte zugleich einen Perspektivenwechsel der diakonisch-sozialen Arbeit, die nun „nicht mehr primär von der hilfeleistenden Organisation, sondern zunehmend aus der Perspektive des Leistungsberechtigten“ zu definieren war (Bartmann 2006: 370).

Hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen knüpfte der ‚Rheinische Kapitalismus‘ der Bonner Republik an die Weimarer Ansätze zu einem auf Aushandlung und Kompromiss angelegten Arrangement von Kapital und Arbeit an, verzichtete jedoch auf das Instrument staatlicher Zwangsschlichtung. Das durch eine große Koalition aus Christlich Demokratischer Union (CDU) und Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD) auf den Weg gebrachte Arbeitsförderungs-gesetz von 1969 setzte auf aktive Arbeitsmarktpolitik des Förderns durch Arbeitsvermittlung, Aus- und Weiterbildung. Die von den Gewerkschaften geforderte und in der Montanindustrie verwirklichte paritätische Unternehmensmitbestimmung wurde auch unter der sozialliberalen Regierung Willy Brandts nicht voll auf andere Kapitalgesellschaften übertragen. Der Ausbau sozialpolitischer Leistungen nach Höhe, Anspruchsberechtigten und Materien (Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung) hielt bis in die 1970er Jahre an, wurde jedoch 1973/74 durch den ersten Ölpreisschock und die anschließende Wirtschaftskrise gestoppt.

#### *2.1.4. Um- und Abbau: 1975 bis heute*

1975 setzte eine langfristige sozialpolitische Wende ein, die auf den Nenner einer „einnahmenorientierten Ausgabenpolitik“ gebracht werden kann (Alber 2000: 261). In dieser Zeit überstieg die Arbeitslosenzahl erstmals die Marke von 1 Mio. Gleichzeitig ging zwischen 1975 und 1990 die Sozialleistungsquote (im Verhältnis zum BIP) von 38 % auf 27,6 % zurück (Schmidt u.a. 2007: 171). Seit Mitte der 1970er Jahre wurde eine „Neue Soziale Frage“ (Geißler 1980) diagnostiziert, die den Blick von der alten Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit hin zu neuen Problemgruppen wie Immigranten, kinderreichen Familien und er-

werbslosen Alleinerziehenden lenkte. In mehrfacher Hinsicht markiert das Jahr 1990 eine signifikante Zäsur: Zunächst brachte die Vereinigung der beiden deutschen Staaten für die neuen Bundesländer einen kompletten sozialpolitischen Institutionentransfer, von dem zahlreiche Ostdeutsche profitieren konnten, der aber eine starke und einseitige Belastung der Sozialversicherungssysteme nach sich zog. Außerdem wurden diese durch versicherungsfremde Leistungen erheblich belastet. Der Schub bei der Globalisierung der Märkte provozierte Debatten über den Sozialstaat als Standortnachteil. Auch die im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vereinbarten Konvergenzkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts dienten zur Legitimation von Sozialabbau. Beitragssatzerhöhungen und Leistungskürzungen schlugen sich frühzeitig im Gesundheitswesen nieder: Dem Gesundheitsstrukturgesetz des Jahres 1992, das einen Risikostrukturausgleich, Budgetierung der Ausgaben und eine höhere Selbstbeteiligung der Versicherten verfügte, folgten (unabhängig von der Regierungszusammensetzung) ähnliche Maßnahmen – seit 2007 mit dem Versuch, mehr Wettbewerb und Transparenz in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu schaffen.

Dass die auf Vollbeschäftigung und lebenslange Normalarbeitsverhältnisse angelegten Finanzierungsgrundlagen des deutschen Wohlfahrtsstaats durch den demographischen Wandel und die Transformation der Arbeitsgesellschaft empfindlich tangiert werden (Habermas 1985: 141–162), kam jetzt auch einer breiteren Öffentlichkeit zu Bewusstsein. Die Alterssicherung wurde zur Dauerbaustelle. Die Rentenreform 1992 koppelte in parteiübergreifendem Konsens die Versorgungsleistungen an die Nettolöhne, Hochschulausbildungszeiten wurden in der Rentenversicherung abgewertet, dafür aber erziehungsbedingte Ausfallzeiten von Frauen angerechnet. Ab 1997 begann sich über die Grenzen der großen Parteien hinweg ein Konsens über die Notwendigkeit der Anhebung der Renteneintrittsgrenze zunächst auf 65, in Zukunft auf 67 Jahre durchzusetzen. Wurde 1999 mit der Einführung eines demographischen Faktors bei der Rentenberechnung *de facto* das seit 1957 geltende Prinzip der Lebensstandardsicherung aufgeweicht, so bedeutete die Rentenreform 2001/02 mit dem Einstieg in die freiwillige, staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge eine deutliche Modifikation des bismarckschen Sozialversicherungsstaats (Hockerts 2010: 315–322).

Eine bedeutsame sozialpolitische Innovation, die teilweise ebenfalls mit Prinzipien der überkommenen Versicherungssysteme brach, stellt die 1994 unter dem CDU-Regierungschef Helmut Kohl eingeführte Pflegeversicherung dar. Sie betraf einen brisant wachsenden Risikobereich, für den bis dahin vor allem die steuerfinanzierte Sozialhilfe eingestanden hatte. Allerdings richteten sich die Beiträge nun nicht mehr nach der erstrebten Leistungshöhe, sondern umgekehrt die Leistungen nach den Beiträgen. Außerdem wurde jetzt das Prinzip der paritätischen Finanzierung zu Lasten der Arbeitnehmer aufgegeben und

ein Markt für kommerzielle Dienstleister geöffnet. Mit der Pflegeversicherung erfuhr die Wohlfahrtsproduktivität der Familien faktisch eine Aufwertung – auch sonst standen die bei überwiegendem Leistungsabbau zu verzeichnenden punktuellen Verbesserungen unter familienpolitischem Vorzeichen (Erhöhung des Kindergelds, großzügigere Regelung der Elternzeit).

Eine weitere Abweichung vom tradierten Pfad deutscher Sozialpolitik brachten die 2005 unter der zweiten Regierung Schröder/Fischer beschlossenen Arbeitsmarktreformen (sogenannte Hartz-Gesetze). Mit ihrer Ausrichtung am Konzept des ‚aktivierenden Sozialstaats‘ hat die rot-grüne Regierung eine gegenüber ihrer konservativen Vorgängerin konsequentere neoliberale Modernisierung des Sozialstaats umgesetzt (Butterwegge 2006: 233 ff.). Die Ausweitung des Niedriglohnsektors, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer bedürftigkeitsabhängigen Fürsorgeleistung sollten – so die Philosophie des ‚Forderns und Förderns‘ – die Sozialleistungen vom aktiven Bemühen um eine neue Arbeitsaufnahme abhängig machen. Die auch hier erkennbare Wendung vom reinen Bedarfsprinzip zum Budgetprinzip stellt eine „wesentliche Veränderung bisher geltender Strukturprinzipien des deutschen Sozialstaates“ dar (zit. n. Schmidt u.a. 2007: 208).

## *2.2. Konstellationen und Konflikte*

Welche Umstände haben dazu geführt, dass Deutschland zum weltweiten Pionierland auf dem Feld der Sozialversicherungen wurde? Gerade der deutsche Sozialstaat hat sich in hohem Maße als ‚pfadabhängig‘ erwiesen, sodass der Konstellation in der Phase des Durchbruchs eine besonders nachhaltige Bedeutung zukommt. Die allgemeinen Bedingungen eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels, wie sie mit den Begriffen von Pauperisierung, Industrialisierung und Urbanisierung angesprochen werden, reichen gerade für das deutsche Beispiel augenscheinlich nicht aus. Zwar hatte die staatlich induzierte Modernisierung von oben in Preußen und in den von ihm beeinflussten Territorien früh eingesetzt und weite Teile der Bevölkerung aus traditionellen Herrschafts-, aber auch Sorgeverbänden herausgelöst; die Industrialisierung setzte aber wesentlich später ein als in England und Frankreich (Ritter 2010: 60–86; Kaufmann 2003a: 259–269). So ist davon auszugehen, dass die sozioökonomische Entwicklung zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Entstehung des deutschen Sozialstaats darstellt (Tennstedt 1997a: 88–101; Schmidt u.a. 2007: 126). Zum komplexen Bedingungsgefüge hat eine früh einsetzende Denktradition beigetragen, die dem Staat eine zentrale Rolle bei der Lösung der sozialen Frage zusprach (Kaufmann 2003b: 13–39). Früher und nachhaltiger als in anderen Ländern wurden in Deutschland die unbewältigten Folgen des gesell-

schaftlichen Wandels als soziale Frage definiert und diskutiert sowie dem Staat eine vermittelnde Intervention in die gesellschaftlichen Verhältnisse zur Lösung der Probleme zgedacht. Die von Hegel ausgearbeitete Differenz von Staat und (bürgerlicher) Gesellschaft und die erste Ausarbeitung einer Theorie moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit als ausgleichender Eingriff des Staates in die gesellschaftlichen Verhältnisse bei Lorenz von Stein gehören in diesen Zusammenhang (Maier 2002: 25). Über zentrale Akteure in der Administration des jungen Deutschen Reiches gelangte die Ideenwelt Lorenz von Steins zu Bismarck und bildete den Hintergrund für die Erfindung des ersten Systems staatlicher Sozialversicherungen weltweit. Bismarcks Motivation und Triebkraft bei der Rezeption und der Durchsetzung sozialpolitischer Ideen waren vielfältig. Bismarck suchte für den jungen Zentralstaat nach einem Feld und Politikbereich, in denen dieser sich in besonderer Weise zu beweisen und zu legitimieren vermochte. Die Etablierung eines ‚sozialen Königtums‘ bot sich dafür an. Gleichzeitig versprach die Institutionalisierung sozialer Sicherungen eine Lösung für das ins Zentrum des innenpolitischen Interesses gerückte Problem der Bekämpfung der aufstrebenden organisierten Arbeiterschaft und des sozialistischen Umsturzes. Seit 1878 bekämpfte das Deutsche Reich die sozialistische Arbeiterbewegung mit dem Sozialistengesetz (Grebting 2007: 22–30). In Bismarcks Kalkül sollte das ‚Zuckerbrot‘ der Arbeiterversicherung die Peitsche des Sozialistengesetzes wirksam ergänzen. So gehört der Versuch, mit den Arbeiterversicherungen die Bildung der Arbeiterklasse und den Klassenkampf zu verhindern und die Arbeiterschaft für den jungen Zentralstaat zu gewinnen, zu den Konstitutionsbedingungen für den Durchbruch des deutschen Sozialversicherungsstaats. Weder Peitsche noch Zuckerbrot vermochten aber den Aufstieg der Sozialdemokratie dauerhaft aufzuhalten. Die neu geschaffenen Institutionen besonders im Bereich der Krankenversicherung trugen sogar dazu bei, dass die Sozialdemokratie auch unter den Bedingungen staatlicher Repression überlebte und gestärkt aus dem Kampf mit dem Staat hervorging (Ritter 2010: 85 f.).

Die neuere Forschung hat verstärkt darauf hingewiesen, dass der deutsche Sozialstaat seine spezifische Ausprägung neben der Klassenspaltung auch der konfessionellen Spannungslinie in der deutschen Gesellschaft verdankt (Manow/Kersbergen 2009; Manow 2008; Kersbergen 1995). Bismarcks Hinwendung zu sozialpolitischen Ideen war zwar mit einer Abkehr vom Liberalismus und dem Ende der heißen Phase des Kulturkampfes mit der katholischen Kirche zwischen 1871 und 1878 verbunden, gleichzeitig zielte aber die Sozialgesetzgebung auf eine Gewinnung nicht nur der sozialistischen, sondern auch der katholischen Arbeiterschaft für den Staat. Die sich früh organisierenden katholischen Arbeiter fühlten sich in doppelter Weise an den Rand des jungen Staates gedrängt: als Katholiken und als Arbeiter. Sie bildeten einen Teil der katholischen Bewegung, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Bewegung der religiösen Verteidigung formierte. Mit dem Zentrum und der ka-

tholischen Gewerkschafts- und Vereinsbewegung nahm sie eine differenzierte und schlagkräftige Organisationsgestalt an. Im Vorfeld der Sozialgesetzgebung gab der konservative Sozialpolitiker und Berater Bismarcks Hermann Wagner die Devise aus, man solle dem „Sozialpapst“ einen wirksamen „Sozialkaiser“ entgegenstellen, eine Formel, die Bismarck gelegentlich aufgriff (Tennstedt 1997b: 257). Die Intention protestantischer konservativer Kreise, mit der Sozialgesetzgebung den Einfluss der katholischen Kirche und deren Unterstützung durch die katholischen Arbeiter zurückzudrängen, schlug ebenso fehl wie die parallelen Bestrebungen gegenüber der sozialistischen Arbeiterschaft und der Sozialdemokratie. Der Einfluss des Sozialkatholizismus auf die Sozialversicherungen war allerdings vornehmlich ein indirekter. Im Unterschied zu den Liberalen standen die Katholiken seit der sozialpolitischen Wende Bischof von Kettlers einer staatlichen Sozialpolitik positiv gegenüber und unterstützten sie im Prinzipiellen (Iserloh 1975). Gleichzeitig lehnten sie eine zentralstaatliche Finanzierung der Sozialversicherungen, wie sie Bismarck vorschwebte, rundweg ab. Hier trafen sie sich mit Positionen der Kritiker Bismarcks in der Administration wie Theodor Lohmann. Die Zentrums политики stützten die Bismarck am meisten am Herzen liegende Unfallversicherung und verhalfen ihr zur Durchsetzung. Auch die hauptsächlich von Lohmann eingebrachte Krankenversicherung trugen sie mit. Die Invaliden- und Alterssicherung lehnte die Mehrheit der Abgeordneten des Zentrums wegen des Zuschusses aus der Reichskasse ab. Eine Minderheit verhalf schließlich dem Gesetz zur knappen Annahme (Ayaß 2006: 51–55). Ein direkterer Einfluss des Sozialkatholizismus auf die Sozialgesetzgebung lässt sich für den Bereich des Arbeitsschutzes konstatieren (Aschoff 1997; Ayaß 2006: 38–51). Hier hinkte das Deutsche Reich hauptsächlich durch eine langjährige Obstruktionspolitik Bismarcks hinter den Entwicklungen in England, Österreich und der Schweiz hinterher. Auf diesem Feld suchte der junge Kaiser Wilhelm II. den Konflikt mit Bismarck und bediente sich dabei auch des Sachverständigen katholischer Sozialpolitiker wie Franz Hitze.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine komplexe Konstellation von staatspolitischen Machtinteressen und weltanschaulich unterschiedlich geprägten Akteuren eine Innovation von weltgeschichtlicher Bedeutung auf dem Gebiet der sozialstaatlichen Entwicklung ermöglichte, die in den sozialpolitischen Diskursen seit der Mitte des Jahrhunderts ihre Vordenker besaß. Sie war um zwei Spannungslinien der deutschen Gesellschaft herum gebaut: die Klassenspannung wie die konfessionelle Spannung. Sie hat beide Spannungslinien institutionell verfasst und zu einem zentralen Motor der weiteren gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland gemacht.

Obwohl sich die politischen Machtverhältnisse des Kaiserreichs in der Weimarer Republik von Grund auf änderten, lassen sich auf dem Feld der sozialstaatlichen Entwicklung erstaunlich viele Elemente der Kontinuität feststellen (Ritter 2010: 113–129; Schmidt u.a. 2007: 138–141). Die monarchisch-kon-

servativen Kräfte des Kaiserreichs verloren ihre Machtstellung in erster Linie an die Sozialdemokratie. Schon in der Endphase des Krieges erhielt die Klassenspannung eine neue Ausformung. Im Stinnes-Legien-Abkommen erkannten die Arbeitgeber die Gewerkschaften als gleichberechtigte Akteure auf dem Feld der Arbeitsbeziehungen an. Insbesondere die bis 1920 regierende Weimarer Koalition aus SPD, DDP und Zentrum entwickelte ein umfassendes Programm zum Ausbau des Sozialstaats. Die veränderte Machtstellung der Gewerkschaften und der SPD kam insbesondere im Ausbau des Tarifvertragswesens und im Betriebsrätegesetz von 1920 zum Ausdruck. Die Neujustierung der konfessionellen Spannungslinie stärkte den direkten Einfluss des Zentrums und des Sozialkatholizismus insgesamt auf die Entwicklung des Sozialstaats in Deutschland. Das neu geschaffene Arbeitsministerium wurde über viele Jahre eine wichtige Plattform für den Einfluss des Sozialkatholizismus im Bereich der Arbeitspolitik. Gegenüber Tendenzen in der SPD, die sozialen Dienste in die Hände einer staatlich-kommunalen Regie zu geben, setzte sich das Zentrum durch. Grundgelegt wurde in Weimar eine duale Struktur der Wohlfahrtspflege, die den sich in der Liga der Wohlfahrtspflege organisierenden Verbänden gemäß dem Prinzip der Subsidiarität einen Vorrang einräumte. Davon profitierten insbesondere die kirchlichen Verbände, neben den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes auch die der Inneren Mission. Am deutlichsten im Rahmen der Inneren Mission fand auch der Sozialprotestantismus Anschluss an die Weimarer sozialstaatliche Entwicklung.

Der Weimarer Sozialstaat ging schon 1930 zu Ende, drei Jahre vor der formellen Machtübernahme der Nationalsozialisten. Ob die ausgeweiteten und bis über ihre Grenzen hinaus in der Weltwirtschaftskrise belasteten Sozialsysteme zum Ende Weimars entscheidend beigetragen haben oder ob die Feinde der jungen Republik im konservativen und nationalistischen Lager die Krise des Sozialstaats verschärften und zum politischen Umsturz nutzten, ist in der historischen Forschung bis heute umstritten (Sachße/Tennstedt 1992; Hockerts 1998; Stolleis 2003; Schmidt u.a. 2007: 144–152). Die 1933 zur Macht gelangten Nationalsozialisten verfolgten und entmachteten die Arbeiterbewegung und ihre Basis in den Gewerkschaften und der SPD. Sie nutzten ihre Macht zur Durchsetzung einer dem Führerprinzip gehorchenden autoritären Arbeitspolitik, die rigoros der Zielsetzung einer nationalen wirtschaftlichen Rekonstruktion und der Kriegsvorbereitung diene.

Das Kriegsende und der Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft bedeuteten für die sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland eine neue, historisch einmalige Konstellation. Die alliierten Besatzungsmächte strebten zunächst eine Neuordnung der Sozialsysteme nach dem Muster des Beveridge-Plans an (Hockerts 1980, 2011: 43–70). In der Bundesrepublik setzten sich mit der Bundestagswahl 1949 aber die Kräfte durch, die an der deutschen Tradition eines vielfältig gegliederten und intermediär ausbalancierten

Sicherungssystems festhalten wollten. In der SBZ kam es unter dem Einfluss der Sowjetunion zur Installierung eines einheitlich verwalteten Systems der Volksversicherung (Schmidt u.a. 2007: 173–193; Hockerts 2011: 205–223). In der Neuordnungsdiskussion der Nachkriegszeit profilierte sich das bundesrepublikanische System gegliederter sozialer Sicherung als Gegenmodell zum in Europa dominierenden Beveridge-Plan. Die politisch herrschende bürgerliche Mehrheit in der frühen Bundesrepublik knüpfte sozialpolitisch an die Tradition Weimars und auch des Kaiserreichs an. Das Grundgesetz definierte den jungen, als Provisorium gedachten Staat als sozialen Rechtsstaat, vermied es aber, den Katalog der sozialen Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung zu übernehmen. Die Anknüpfung an den Weimarer Sozialstaat war insofern selektiv, als die Fortführung sich auf die subsidiäre Ausprägung des Sozialstaats konzentrierte, während emanzipatorische Elemente des Weimarer Sozialsystems eher unterbelichtet blieben. Die großen Kirchen suchten die Verunsicherung und Orientierungslosigkeit, die der Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft und Ideologie hinterließ, für eine Rechristianisierung der Gesellschaft zu nutzen (Greschat 1990: 1–24). Trotz der überkonfessionellen Gründungsidee der CDU blieb sie katholisch dominiert. Die konfessionelle Spannungslinie machte sich insofern bemerkbar, als sich Erhards Konzept der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ auf protestantische Wurzeln berief, während im sozialen und politischen Katholizismus stärker die Idee einer sozialpolitisch gezähmten Marktwirtschaft vorherrschte (Manow 2008: 109–134). Die Anstöße zur Umstellung des Rentensystems von der Kapitaldeckung auf das Umlageverfahren mit der Rentenreform 1957 stammten vom sozialkatholischen Flügel der CDU (Schreiber 1955; Hockerts 2011: 71–85). Die schlagartige erhebliche Steigerung der Rentenhöhe trug wesentlich zur legitimatorischen Stabilisierung der jungen Bundesrepublik bei. Die Sozialhilfegesetzgebung aus dem Jahr 1961 führte das schon in Weimar grundgelegte duale System der Wohlfahrtspflege fort, verschärfte allerdings die subsidiäre Vorordnung der freien, in der Hauptsache kirchlichen Wohlfahrtspflege noch weiter. Mit der sozialliberalen Koalition (1969–1982) verschoben sich die Machtverhältnisse erneut. Gestützt auf die Überzeugung einer durch staatliche Steuerung herstellbaren „immerwährenden Prosperität“ (Lutz 1984) führte die Reformprogrammatik der sozialliberalen Regierung auf dem Feld der Sozialpolitik zu einem umfassenden Ausbau der Sozialsysteme. Schon gegen Ende der sozialliberalen Ära veränderte sich der Kontext des sozialpolitischen Diskurses allmählich. Sekundäre Sozialpolitik im Sinne der Anpassung der existierenden sozialen Sicherungssysteme an tatsächliche und vermeintliche gesellschaftliche Veränderungen überwucherte die primäre Sozialpolitik zunehmend (Kaufmann 2002: 129–144). Eine gewisse Ausnahme bildete 1994 die sozialpolitische Innovation der schwarzgelben Koalition unter Bundeskanzler Kohl, die vier Säulen der sozialen Sicherung um eine Pflegeversicherung als fünfte Säule zu ergänzen. Noch einmal kam die sozialpo-

litische Innovation aus einem vom sozialkatholischen Flügel der CDU regierten Arbeitsministerium, an dessen Spitze für viele Jahre der katholische Sozialpolitiker Norbert Blüm stand.

Die deutsche Einheit 1989/90 veränderte die Konstellationen und Konfliktlagen um die sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland ein weiteres Mal grundlegend (Schmidt u.a. 2007: 193–209; Lessenich 2003: 207–290). Die DDR trat durch Entscheidung der Volkskammer der Bundesrepublik bei und bereitete dem Experiment eines real existierenden sozialistischen Staates auf deutschem Boden ein Ende. Das Regime der DDR hatte mit der eigenen Machtübernahme die Klassenspaltung als überwunden erklärt und einen umfassenden Versorgungsstaat etabliert. In Verbindung mit einer diktatorischen Parteienherrschaft führte er allerdings zum Verlust aller bürgerlichen Freiheiten. Die emanzipatorisch gedachte Ausrichtung des Sozialstaats verkehrte sich in ihr Gegenteil. Nachdem das Regime die Zustimmung der breiten Bevölkerung nie erreichen konnte, brach es ohne die Protektion durch die Sowjetunion schnell zusammen.

Hatte sich der deutsche Sozialstaat von seinen Ursprüngen her immer als Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus/Kommunismus verstanden und sich über diese doppelte Distanz legitimiert, so fiel mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Europa eine Seite dieser Legitimation weg. Die für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme problematische Übertragung der bundesdeutschen sozialen Sicherungsarchitektur auf das Beitrittsgebiet löste heftige sozialpolitische Verteilungskämpfe aus (Ritter 2007). Sie wurden durch die mit dem Begriff der Globalisierung verbundene ökonomische Liberalisierungswelle noch verschärft. Zu tieferen Einschnitten und Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme kam es aber erst mit der Programmatik der Agenda 2010 des zweiten Kabinetts Schröder in den Jahren 2003 bis 2005.

### *2.3. Rolle und Einfluss der Religionsgemeinschaften*

Deutschland wurde seit dem 8. Jahrhundert n. Chr. vom Christentum geprägt und ist Stammland der lutherischen Reformation, die zur konfessionellen Spaltung (und Parität) zwischen römisch-katholischer Kirche und Protestanten führte. Im deutschen Kaiserreich „gab es so gut wie keine Personen, die nicht einer der beiden großen christlichen Bekenntnisse zuzuzählen waren“ (Liedhegener 2012: 521), gegenwärtig sind es knapp 62 % (Krech 2012: 208).

Die bedeutende gesellschaftspolitische Rolle der beiden großen christlichen Kirchen resultiert außer aus ihrer kulturhistorischen Prägekraft und ihrem Organisationsgrad aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung (vgl. Campenhausen/Wall 2006: 90 ff.). Die BRD hat das in der Weimarer Reichsverfassung konstatierte Verbot der Staatskirche übernommen (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 1

WRV); jedoch begründet das deutsche Religionsverfassungsrecht ein System der Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, das zwischen den in Europa ebenfalls anzutreffenden staatskirchlichen Systemen einerseits und (strikt laizistischen) Trennungssystemen andererseits angesiedelt ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die weltanschaulich-religiöse Neutralität des Staates als offene und übergreifende Neutralität auszulegen (BVerfGE 108, 282 ff.): Sie verbietet die Identifikation des Staates mit einer bestimmten Religion ebenso wie staatliche Eingriffe in innerreligiöse Angelegenheiten, schließt aber eine wohlwollende aktive Religionsförderung nicht aus. Das Neutralitätsprinzip gebietet ferner die Gleichbehandlung aller Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften; bei institutionellen Gewährleistungen lässt es jedoch eine Abstufung zwischen öffentlich-rechtlich und privatrechtlich verfassten Religionsgemeinschaften zu. In diesem Rahmen haben die beiden großen christlichen Kirchen nach 1918 den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts behalten, mit dem u.a. das Recht zum Einzug von Kirchensteuern verbunden ist. Alle anderen Religionsgemeinschaften können diesen Status auf Antrag ebenfalls erwerben, wenn sie bestimmte formale Kriterien wie dauerhafte Verfasstheit und Rechtstreue erfüllen (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5). Beide Kirchen nehmen heute ihren verfassungsrechtlich verbürgten Öffentlichkeitsauftrag wahr, indem sie sich in sozialpolitischen Fragen auf eigene Expertengremien wie die Kammer der EKD für soziale Ordnung oder die Kommission der Deutschen Bischofskonferenz für gesellschaftliche und soziale Fragen stützen.

Für die institutionell identifizierbaren religiösen Einflussfaktoren auf das deutsche Wohlfahrtssystem (zum kulturellen Faktor siehe unten 3.1.) sind in der historischen Rückschau zwei Ebenen zu unterscheiden: die Interaktion konfessionell geprägter Akteure mit der staatlichen Sozialpolitik und die verbandliche Wohlfahrtspflege im ‚Dritten Sektor‘ zwischen Staat und Markt.

### *2.3.1. Staatliche Sozialpolitik*

Was die staatliche Sozialpolitik betrifft, so ist von Bedeutung, dass der in Landeskirchen organisierte Protestantismus in der wohlfahrtsstaatlichen Gründungsphase staatskirchlich verfasst und zur Konfession der Verantwortungs-eliten aufgestiegen war. Dies verhinderte zwar, dass die evangelische Kirche zu einem vom Staat unabhängigen politischen Akteur werden konnte, implizierte aber weitgehende informelle Einflussmöglichkeiten auf die Staatsbürokratie. Der Versuch des Berliner Hofpredigers Adolf Stöcker, dem konservativen Sozialprotestantismus eine parteipolitische Repräsentanz zu verschaffen, hatte (ebenso wie spätere protestantische Parteigründungen) keinen Erfolg. Es waren einzelne Vertreter der Geistlichkeit, der Wissenschaft und der höheren Beamtenschaft, die Sensibilität für die soziale Frage entwickelten und sich in-

telletuelle Diskussionsforen wie den ‚Verein für Socialpolitik‘ (ab 1872) und den ‚Evangelisch-Sozialen Kongress‘ (ab 1890) schufen. Die Präzisierung des von der protestantischen bürgerlichen Sozialreform angestrebten dritten Weges zwischen Wirtschaftsliberalismus und Sozialismus blieb allerdings umstritten. Der Gegensatz zwischen Konservativen und Liberalen prägte auch die bismarcksche Sozialreform. Der Reichskanzler selbst bezeichnete die Sozialversicherungsgesetze als Ausdruck eines „Staatssozialismus, der überhaupt nur eine Konsequenz der modernen christlichen Staatsidee sei“, und als „praktisches Christenthum in gesetzlicher Betätigung“ (zit. n. Zitt 1997: 209). Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass der an Bismarcks paternalistisch motivierter Sozialgesetzgebung führend mitwirkende Ministerialbeamte Theodor Lohmann zugleich dessen wichtigster Gegenspieler war: Der aus der lutherischen Erweckungsbewegung hervorgegangene und der sozialliberalen Tradition Lorenz von Steins verpflichtete Jurist trat zwar für einen Versicherungszwang ein, verfolgte aber ansonsten das Programm einer versöhnenden Arbeiterpolitik auf privatrechtlicher Grundlage (Sozialpartnerschaft, präventiver Arbeiterschutz und Mitverwaltung der Versicherungskassen durch die Arbeiter und Beitragsbeteiligung). Bei der Krankenversicherung konnte er seine Vorstellungen weitgehend durchsetzen, seine Opposition gegen die zwangsberufsgenossenschaftliche Unfallversicherung führte aber zum Bruch mit Bismarck. Das Ende von Monarchie und Staatskirchentum im Jahr 1919 versetzte den Protestantismus mehrheitlich in eine innere Distanz zur Republik und beraubte jedenfalls den konservativen Teil seiner Sozialreformer ihrer politisch-institutionellen Basis auf zentralstaatlicher Ebene.

Die wohlfahrtsstaatliche Produktivität des deutschen Katholizismus entwickelte sich als Reaktion auf eine Konfliktlage, in der sich sozial und karitativ engagierte Katholiken antietatistisch der Hegemonie des preußisch-protestantischen Staates, antisozialistisch der klassenkämpferischen Sozialdemokratie und antiindividualistisch des (Markt-)Liberalismus erwehren mussten und so das Feld der Sozialpolitik als neue Selbstbehauptungschance entdeckten (Große Kracht 2005). Anders als der soziale Protestantismus hatte die katholisch-soziale Bewegung nicht nur eine eigenständig verfasste Kirchenorganisation im Rücken, sondern konnte sich auf die katholischen Arbeitervereine und mit dem ‚Volkverein für das katholische Deutschland‘ auf eine verbandliche Massenbasis aus allen Schichten der Bevölkerung stützen. Darüber hinaus verfügte der politische Katholizismus in Gestalt des ‚Zentrums‘ über eine homogene Weltanschauungspartei, die aus dem preußischen Kulturkampf gestärkt hervorging und 1881 stärkste Reichstagsfraktion wurde. Die Zentrumsparlei setzte sich sozialpolitisch vor allem für Arbeiterschutz und Arbeiterrechte ein und wirkte an der Sozialgesetzgebung mit. Auch hier gab es Differenzen hinsichtlich des Ausmaßes der staatlichen Intervention: Dem von Bismarck vorgesehenen Staatszuschuss zur Arbeiterrentenversicherung verhalf eine von Franz

Hitze geführte Minderheit der Zentrumspartei zur Durchsetzung, wohingegen die Fraktionsmehrheit dieses ‚staatssozialistische‘ Element ablehnte – an ihrer Spitze der (hierin mit Lohmann konforme) Georg von Hertling.

Die militärische Niederlage im Ersten Weltkrieg und der Sturz des alten Regimes hatte das monarchistisch-nationalkonservative protestantische Milieu auf die Verliererseite verwiesen und ihm eine Neupositionierung gegenüber dem nunmehr säkularen und von den ehemaligen ‚Reichsfeinden‘ Sozialdemokratie und Zentrum dominierten Staat abverlangt – eine Herausforderung, die nur die vernunftrepublikanische Minderheit unter den Evangelischen annahm. Zu ihr gehörte der ehemalige Diakoniefarrer Friedrich Naumann, der als Vorsitzender der linksliberalen Deutschen Demokratischen Partei (DDP) durch seine Mitwirkung an der Weimarer verfassungsgebenden Nationalversammlung maßgeblich zur Etablierung sozialer Grundrechte und zur Weiterentwicklung des Sozialstaats beitrug (Naumann 1964: 573 ff.). Den Katholiken bot die Republik neue Gestaltungsmöglichkeiten nicht zuletzt in der Sozialpolitik: In der ‚Weimarer Koalition‘ stellte das Zentrum neben SPD und DDP die zweitstärkste Fraktion und besetzte mit dem katholischen Priester und Nationalökonom Heinrich Brauns von 1920 bis 1928 das Reichsarbeitsministerium. Hier wurde der Ausbau des Arbeitsrechts, des korporatistischen Sozialversicherungsstaats sowie der dualen Trägerschaft der Wohlfahrtspflege vorangetrieben.

Nach dem Untergang der NS-Diktatur gehörten beide Kirchen zu den wenigen intakt gebliebenen Organisationen und genossen besonderen moralischen Kredit. In der mit überkonfessionellem Anspruch neu gegründeten Christdemokratie – der bis Ende der 1960er Jahre führenden Regierungspartei – spielte der politische Katholizismus über Jahrzehnte eine einflussreiche Rolle, während sich die Protestanten über das gesamte Parteienspektrum verteilten. Die in der Nachkriegszeit besonders umstrittene Arbeitnehmermitbestimmung fand seitens beider Kirchen Unterstützung – allerdings nicht die gewerkschaftliche Forderung voller Parität. Für die Gründungsjahre der Bundesrepublik kann man vereinfachend sagen, dass der protestantische Einfluss stärker in der Wirtschaftspolitik, der katholische dagegen eher in der Sozialpolitik anzutreffen ist.

Schon in den 1920er Jahren hatte sich die Suche des damals in seinen politischen Einflussmöglichkeiten marginalisierten bürgerlich-protestantischen Milieus nach einem ‚dritten Weg‘ auf das interventions- und sozialstaatskritische Projekt des Ordoliberalismus (W. Eucken, W. Röpke u.a.) verlagert – einer nationalökonomischen Theorieschule, für die die Aufgaben der Sozialpolitik weitestgehend vom Markt erfüllt werden, sofern dieser durch eine staatlich regulierte Wettbewerbsordnung eingehegt ist.<sup>2</sup> Die Präferenz einflussreicher protestantischer Akteure für dieses ordnungspolitische Modell einerseits und

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die sogenannte ‚Bonhoeffer-Denkschrift‘ aus dem Umkreis des Freiburger Ordoliberalismus und Vertretern der Bekennenden Kirche (IN DER STUNDE NULL 1979).

der antitotalitäre Vorbehalt gegen ein staatliches Wohlfahrtsmonopol andererseits (z.B. Dibelius 1949) erklären eine anfängliche Distanz des Nachkriegsprotestantismus zum Sozialstaat, die jedoch bald schwinden sollte. Die Erweiterung des Ordoliberalismus zu der in der Bonner Republik parteienübergreifend konsentierten ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ (Müller-Armack 1956) fand über den evangelischen Raum hinaus auch im Katholizismus Akzeptanz – allerdings mit starker Betonung der staatlichen Rahmenordnung und der bewussten sozialen Steuerung der Marktprozesse.

Die „Initialzündung“ (Hockerts 2011: 74) für die epochemachende Rentenreform des Jahres 1957 kam – obwohl durch eine vorausgehende Expertise konfessionsübergreifender Herkunft vorbereitet<sup>3</sup> – aus dem sozialkatholischen Bereich. Auf Wilfried Schreiber, Geschäftsführer des Bundes katholischer Unternehmer, geht der Vorschlag einer strikt umlagefinanzierten und an die Lohnentwicklung gekoppelten Rente zurück. Dem lag die sozialmoralische Idee des ‚Generationenvertrags‘ zu Grunde, den Schreiber allerdings als „Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen“ (Schreiber 1955: 28) entworfen hatte: Während die Beiträge der Erwerbstätigen für die nicht mehr Erwerbstätigen die Alterssicherung finanzierten, sollte eine projektierte Kindheits- und Jugendrente die Erwerbstätigen zusätzlich zu Leistungen für die Noch-Nicht-Erwerbstätigen verpflichten und damit für die demografischen Stabilitätsbedingungen des Systems sorgen. Verwirklicht wurde jedoch nur der erste Teil des ‚Generationenvertrags‘.

Dem konfessionsübergreifend erhobenen Postulat einer breiteren Eigentumsstreuung entsprachen in der jungen Bundesrepublik gesetzliche Maßnahmen zur Förderung freiwilligen Sparens, des Eigenheimbaus und der Vermögensbildung. Es setzte sich jedoch rasch die Einsicht durch, dass mehr ‚Eigentumsbildung in Arbeitnehmerhand‘ im entwickelten Industriekapitalismus keineswegs ein ausgebautes Netz sozialer Sicherung ersetzen kann. Mit der 1973 erschienenen Denkschrift ‚Die soziale Sicherung im Industriezeitalter‘ (Kirchenkanzlei der EKD 1978: 115 ff.) gehörte die Wohlfahrtsstaats skepsis des Protestantismus der Nachkriegszeit der Vergangenheit an: In diesem Text der EKD-Kammer für soziale Ordnung, der Gerhard Weisser (führende Sozialpolitikexperte und Mitverfasser des Godesberger Programms der SPD) angehörte, tritt die evangelische Kirche vorbehaltlos für den sozialen Rechtsstaat und für eine gut ausgebaute gesamtgesellschaftliche Absicherung der großen sozialen Risiken ein.

Zu den Langzeitfolgen der sozialgeschichtlichen Zäsur um 1970 gehört, dass sich die Kirchen mehr und mehr als intermediäre zivilgesellschaftliche Organisationen zu verstehen begannen, die sehr sensibel auf Verteilungs-Ungerechtigkeit, grassierende Massenarbeitslosigkeit und wachsende neoliberale So-

<sup>3</sup> Mit der Abfassung der ‚Rothenfelser Denkschrift‘ zur umfassenden Neuordnung der sozialen Leistungen hatte Bundeskanzler Konrad Adenauer bewusst ein Vierer-Gremium aus je zwei katholischen und evangelischen Sozialwissenschaftlern (Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer) beauftragt (vgl. HOCKERTS 2011: 72).

zialstaatskritik reagieren. Paradigmatischer Höhepunkt ist hier das nach einem längeren öffentlichen Konsultationsprozess zustande gekommene Gemeinsame Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland unter dem Titel ‚Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit‘ (Kirchenamt der EKD/Sekretariat der DBK 1998). Es sieht die sozialpolitische Hauptaufgabe in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und tritt dafür ein, die Leistungen der etablierten sozialen Sicherungssysteme einerseits ‚armutsfest‘ zu machen, andererseits bei Bessergestellten zugunsten ergänzender privater Vorsorge zu reduzieren. Gegenüber dem 2005 umgesetzten arbeitsmarktpolitischen Programm einer ‚aktivierenden Sozialpolitik‘ verschließen sich die Kirchen nicht grundsätzlich, betonen aber generell den Primat solidarischer Sicherungssysteme vor privater ‚Eigenverantwortung‘.

### 2.3.2. Freie Wohlfahrtspflege

Auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege (vgl. Sachße/Tennstedt 1988: 152 ff.; Kaiser 2008: 58 ff.) hatte der Reichsdeputationshauptschluss (1803) eine Trennung der kommunalen von der kirchlichen Fürsorge gebracht. Dies zog in den folgenden Jahrzehnten im Zuge der Differenzierung von Staat und Gesellschaft sowie religiöser Erneuerungsbewegungen einen bedeutenden Aufschwung privater Einrichtungen christlich motivierten Hilfehandelns nach sich. Wie die kommunalisierte Fürsorge waren diese Aktivitäten auf der lokalen Ebene der (Kirchen-)Gemeinden angesiedelt, jedoch nicht als Teil der Amtskirche verfasst, sondern – personell getragen von geistlichen Kommunitäten und ehrenamtlichen Laien – in der Rechtsform der freien Assoziation bzw. des Vereins. Für den 1849 auf Initiative Johann Hinrich Wicherns ins Leben gerufenen ‚Centralausschuß für die Innere Mission der Deutschen Evangelischen Kirche‘ war ursprünglich – wie der Name sagt – die soziale Elendsbekämpfung instrumentell auf das Ziel einer Rechristianisierung der Gesellschaft bezogen. Der ‚Centralausschuß‘ diente als Koordinationsgremium ohne zentrale Steuerungsaufgaben; die Bildung des ‚Centralverbands für die Innere Mission‘ folgte erst 1920. Dagegen sollte der von Lorenz Werthmann 1897 etablierte ‚Caritasverband für das katholische Deutschland‘ unter Anlehnung an die hierarchische amtskirchliche Organisation von vornherein als zentralverbandsmäßige Spitze der katholischen sozialen Arbeit dienen, während für die missionarischen Aufgaben andere Vereine zur Verfügung standen. Die Sozialverbände der Kirchen hatten somit Vorreiterfunktion bei der Herausbildung zentralverbandlicher Strukturen im Bereich der gesamten nichtstaatlich organisierten sozialen Dienste. In der 1924 gegründeten ‚Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege‘ spielten sie eine tonangebende Rolle vor den übrigen Mitgliedsverbänden, zu denen vor allem die ‚Zentrale Wohlfahrtsstelle der deutschen Juden‘, das ‚Deutsche Rote Kreuz‘ und der (später sogenannte) ‚Paritätische Wohlfahrtsverband‘ gehörten. Im Zuge der

Weimarer Fürsorgegesetzgebung konnten die kirchlichen Verbände den Gedanken der Subsidiarität staatlicher gegenüber privat organisierter Wohltätigkeit durchsetzen – mit dem Resultat „einer neokorporatistischen Neufigurierung“ des Wohlfahrtskomplexes (Kaiser 2008: 78).

Der Versuch des Nationalsozialismus, die duale Struktur der Wohlfahrtspflege zu beseitigen, war nur partiell erfolgreich. Das Regime hatte die konfessionellen Wohlfahrtsverbände als einzige nicht verboten, so dass diese nach 1945 einen erheblichen Organisationsvorsprung besaßen. Dass die kirchlichen Hilfswerke durch ihre Aktivitäten in der unmittelbaren Nachkriegszeit faktisch sozialstaatliche Strukturen ersetzten, verschaffte ihnen hohe Akzeptanz. Die Fixierung des ‚Subsidiaritätsprinzips‘ – und damit des Vorrangs der organisierten ‚freien‘ Wohlfahrtspflege – in der Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik brachte die in beiden Kirchen zunächst virulenten Vorbehalte gegen einen allzuständigen ‚Versorgungsstaat‘ zum Erliegen. Die im ‚Dritten Reich‘ erfahrene Bedrohung der diakonisch-karitativen Arbeit der Kirchen förderte aber jetzt auch auf evangelischer Seite eine stärkere organisatorische Rückbindung des ‚Diakonisches Werks der EKD‘ – so die Bezeichnung seit 1975 – an die verfasste Kirche. Als Zusammenschluss der nichtstaatlichen Verbände fungiert heute die ‚Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege‘, die außer den oben genannten die ‚Arbeiterwohlfahrt‘ umfasst. Die beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbände (vgl. Fix/Fix 2005) sind die größten privaten Arbeitgeber der Bundesrepublik: Sie beschäftigen derzeit fast 1. Mio. Arbeitnehmer und haben als Einzelne jeweils mehr Beschäftigte als alle anderen vier Verbände zusammen: Caritasverband: über 495.000, Diakonisches Werk: rund 450.000.<sup>4</sup> Außer dem Judentum treten die nichtchristlichen Religionen in Deutschland bislang kaum als Träger organisierter und professioneller sozialer Arbeit in Erscheinung.

Die Aktivitäten der privat organisierten Wohlfahrt sind als Ausdruck pluraler gesellschaftlicher Freiheit grundgesetzlich geschützt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießt die diakonisch-karitative Arbeit der Kirchen – aber im Prinzip auch das soziale Helfehandeln anderer Religionsgemeinschaften – über die allgemeinen grundrechtlichen Garantien hinaus zusätzlich den Schutz der korporativen Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 140 GG). Das bedeutet, dass für die Frage, welche Formen sozialen Helfehandeln als Religionsausübung zu werten sind, das religiöse Selbstverständnis und für das Arbeitsrecht das kirchliche Selbstbestimmungsrecht von maßgeblicher Relevanz sind; damit nehmen Caritas und Diakonie als integrale Dimensionen kirchlichen Lebens und Handelns an den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen für die Kirchen teil und sind in ihrer Autonomie über das für Tendenzbetriebe übliche Maß hinaus geschützt. Herausforderungen für die von

---

<sup>4</sup> Vgl. <<http://www.bagfw.de/wir-ueber-uns/mitgliedsverbaende/>>, abgerufen 10.04.2012.

Hause aus wertrational agierenden konfessionellen Träger des korporatistischen Wohlfahrtskomplexes resultieren aus zwei Entwicklungen: zum einen aus der Etablierung staatlich arrangierter Sozialmärkte, die die kirchlichen Verbände in die Konkurrenz mit kommerziellen Dienstleistern zwingen, zum andern aus der Spannung zwischen religiöser Verbandsprogrammatik auf der einen Seite sowie abnehmender Kirchenbindung und zunehmender Professionalisierung des Personals auf der anderen Seite.

### 3. Wohlfahrtskultur

#### 3.1. Religiöse Soziallehren

Die Reaktion der großen Kirchen in Deutschland auf den Pauperismus des 19. Jahrhunderts war zunächst von der Diagnose geleitet, ursächlich für die sich mit der Industrialisierung verschärfenden sozialen Probleme seien moralischer und religiöser Verfall. Dessen Behebung durch ‚Innere Mission‘ und ‚Caritas‘ wurde darum anfangs als Teil eines großangelegten Rechristianisierungsprogramms aufgefasst. Doch spätestens mit dem Ende des Säkulum und der Wahrnehmung der sozialen Frage als ‚Arbeiterfrage‘ bildeten sich in beiden großen Kirchen in Deutschland elaborierte Soziallehren heraus, die sich den gesellschaftsstrukturellen Fragen einer gerechten Sozial- und Wirtschaftsordnung widmeten. Diese weisen im *mainstream* (religiös-sozialistische Strömungen blieben in der Minderheit) von Anfang an deutliche Schnittmengen auf. So folgt die Suche nach einem ‚dritten Weg‘ zwischen *laisser-faire*-Liberalismus und revolutionärem Sozialismus aus der gemeinsamen christlichen Anthropologie, wonach die menschliche Person gleichursprünglich durch Individualität wie durch Sozialität bestimmt ist. Dennoch ist die sozialetische Programmatik beider Kirchen durch je eigenständige konfessionskulturelle Traditionen geprägt, die sich allerdings in der jüngeren Vergangenheit stark angenähert haben.

##### 3.1.1. Römisch-katholische Soziallehre

Zentraler Bezugspunkt der römisch-katholischen Soziallehre ist die lehramtliche Sozialverkündigung, die sich neben der Inspiration durch die biblische Offenbarung herkömmlich auf die aristotelisch-thomistische Tradition des Naturrechts stützt. Sie statuiert konkretisierungsoffene Prinzipien, die jeder legitimen staatlichen Ordnung vorausliegen. Die ersten beiden großen päpstlichen Sozialzyklen kamen in enger Wechselwirkung mit der Entwicklung der Sozialpolitik und des Sozialkatholizismus in Deutschland zustande. In *Rerum Novarum* (1891) akzeptierte Leo XIII. den aufkommenden Industriekapitalismus als Überwindung der ständisch verfassten Gesellschaft, postulierte jedoch

einen den Lebensunterhalt gewährleistenden gerechten Lohn, die Koalitionsfreiheit und die Pflicht des Staates zur Sozialgesetzgebung als wesentliche Elemente sozial eingebetteter Märkte. Das Lehrschreiben unterstützte damit die Beteiligung der deutschen Katholiken am Aufbau des bismarckschen Wohlfahrtsstaats, gab aber bereits der Sorge Ausdruck, dass durch zu weitgehende Staatseingriffe individuelle Selbsthilfe, Familien und kirchliche Einrichtungen beeinträchtigt werden könnten.

Dieser der katholischen Soziallehre eigene antietatistische Vorbehalt wurde 40 Jahre später in *Quadragesimo Anno* (1931) durch Pius XI. und seine deutschen Berater in Gestalt des *Subsidiaritätsprinzips* auf den Begriff gebracht. Damit verfügte der Sozialkatholizismus über eine bis heute begrifflich einschlägige Legitimationssemantik für das in der Weimarer Republik institutionalisierte Modell der dualen Wohlfahrtspflege. In der berühmten Ziffer 79 der Enzyklika heißt es: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen (*eripere*) und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“ Das Subsidiaritätsprinzip, das in *Quadragesimo Anno* in Verbindung mit dem Konzept der berufsständischen Ordnung (Stegmann/Langhorst 2005: 736 ff.) erscheint, regelt die Kompetenzverteilung zwischen Individuum, gesellschaftlichen Gruppen und Staat im Sinn einer Rechtsvermutung zugunsten der Erstzuständigkeit des Individuums sowie der jeweils kleineren sozialen Einheit. Der akademischen katholischen Sozialethik zu Folge umfasst das Subsidiaritätsprinzip zwei Prioritätenregeln (Nell-Breuning 1990): zum einen ein Hilfestellungsgebot, das den Staat und die größere Gemeinschaft dazu verpflichtet, die Einzelnen und die kleineren Gemeinschaften (v.a. Familien, Vereine, Korporationen und kirchlichen Einrichtungen) zur Selbsthilfe zu befähigen; zum anderen ein Kompetenzanmaßungsverbot, das ein umso höheres Maß an Selbstbeschränkung fordert, je größer und umfassender das jeweilige Sozialgebilde ist. Im Konfliktfall bietet sich die Metaregel an, jeweils die soziale Einheit zu stärken, die der Einzelperson am besten dienen kann.

Für die katholische Sozialdoktrin steht ‚Subsidiarität‘ als Zuständigkeitsprinzip in komplementärem Zusammenhang mit ‚Solidarität‘ als Strukturprinzip. Dessen Ausarbeitung im deutschen Kontext geht auf die der französischen Theorietradition entstammende Sozialphilosophie des Solidarismus (Heinrich Pesch, Gustav Gundlach, Oswald von Nell-Breuning) zurück, die das Konzept von *Quadragesimo Anno* maßgeblich beeinflusst hat (Große Kracht 2007).

Solidarität bezeichnet demnach einerseits deskriptiv die Tatsache der wechselseitigen Abhängigkeit der Einzelnen voneinander und vom sozialen Ganzen, andererseits normativ die daraus folgende Pflicht des Füreinander-Eintretens. Aus der wesensmäßigen Sozialnatur der Menschen ergibt sich ihre Angewiesenheit aufeinander sowie die Abhängigkeit des Ganzen von seinen Gliedern und umgekehrt. Aus der Tatsache des sozialen Verbundenseins resultiert das ethische *Sollen*. Auf Grund dieser ontologischen Fundierung kommt dem Solidaritätsprinzip nicht nur der Status eines ethischen Prinzips, sondern auch eines Rechts- und Organisationsprinzips zu. Das Solidaritätsprinzip hat zunächst orientierende Bedeutung für die ökonomische Sphäre und das Verhältnis von Kapital und Arbeit: Der Kapitalismus ist als technisch-organisatorisches System zu akzeptieren, wenn er in eine Wirtschaftsverfassung eingebunden ist, die den Faktor Arbeit aufwertet und zu einem partnerschaftlichen Zusammenwirken von Kapital und Arbeit führt. Auf Grund seines Status als Rechts- und Strukturprinzip war der sozialkatholische Solidaritätsbegriff nicht zuletzt als prominente Legitimationsformel für das in der Bundesrepublik eingeführte umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem geeignet.

### 3.1.2. Protestantische Sozialethik

Die protestantische Sozialethik basiert weder auf der formalen Autorität eines kirchlichen Lehramts noch auf einer vorgeblich zeitlos gültigen Naturrechtskonzeption. Für Deutschland ist ganz überwiegend das landeskirchlich organisierte Luthertum prägend geworden. Gemäß der lutherischen Grundunterscheidung zwischen geistlichem und weltlichem Regiment fallen Fragen der politischen Gestaltung einerseits in die Kompetenz des Staates (als der von Gott zur Eindämmung der äußeren Sündenfolgen eingesetzten ‚Obrigkeit‘), andererseits in die Verantwortung der Christen im weltlichen Beruf, die sich hierfür im Geist der Liebe am Nutzen des Nächsten ausrichten. Für die Strukturierung der intermediären Sphäre zwischen Staat und Individuum kennt die evangelische Ethik keine Festlegung auf eine verbindliche Sozialphilosophie. Der weitgehende Verzicht auf Massenmobilisierung zugunsten der Nähe zu den Verantwortungseliten, die positionelle Pluralität anstelle doktrinaler Vorgaben und die theologisch begründete Einbindung säkularen Sachverstands erschweren – verglichen mit der katholischen Wirkungsweise – oftmals die eindeutige Identifizierung von Einflüssen des Sozialprotestantismus. Dieser tritt bereits 1884 mit der wesentlich von Theodor Lohmann entworfenen Denkschrift des Central-Ausschusses für die innere Mission ‚Die Aufgabe der Kirche und ihrer Inneren Mission gegenüber den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kämpfen der Gegenwart‘ hervor (in: Brakelmann/Jähnichen 1994: 124–139), wird jedoch von Anbeginn bestimmt von der Spannung zwischen einer sozialkonservativen (u.a. Adolf Stöcker) und einer sozialliberalen Richtung (z.B. Friedrich

Naumann): Setzte jene in etatistischer Grundorientierung einseitig auf die soziale Tätigkeit des Staates, so akzentuierte diese auch die individuelle Freiheit und Verantwortung.

Bei graduellen Abstufungen sind sich die protestantischen Positionen gleichwohl einig in ihrer um die soziale Dimension erweiterten *Staatszentrierung*. Anknüpfungsmöglichkeiten boten sich für die Sozialkonservativen im lutherischen Topos der ‚fürsorglichen Obrigkeit‘ und im antirevolutionär-autoritären Leitbild des ‚christlichen Staates‘ (F.J. Stahl), für die Sozialliberalen dagegen in Lorenz von Steins Konzeption des ‚Königtums der sozialen Reform‘, das auf den Schutz individueller Selbstbestimmung durch Befreiung von materieller Abhängigkeit und die Unterstützung von organisierter Selbsthilfe zielte. „Von sozialkonservativen Protestanten wie von Religiösen Sozialisten aber auch von Sozialliberalen wird der Staat als Verkörperung des Gemeinwohls über den widerstreitenden Einzelinteressen angesehen, dessen Aufgabe es ist, dieses Allgemeinwohl gegenüber den Partikularinteressen in der Gesellschaft durchzusetzen. Auch wenn die konkrete Aufgabenbeschreibung für den Staat [...] unterschiedlich ausfällt, bleibt diese Staatszentrierung [...] weithin bestimmend“ (Jähnichen/Friedrich 2005: 874 f.).

Generell teilt der Sozialprotestantismus das im Subsidiaritätsprinzip formulierte Anliegen, die Autonomie der vom Staat differenzierten gesellschaftlichen Sphäre zu schützen und zu unterstützen. Jedoch wurde der Subsidiaritätsgedanke, der sich in der calvinistischen Föderaltheorie des 16. Jahrhunderts (J. Althusius) ebenso findet wie bei evangelischen Vordenkern des Genossenschaftswesens im 19. Jahrhundert (V.A. Huber), nicht als sozialontologisch begründetes ‚Prinzip‘ ausgebildet. Die neuere protestantische Ethik und Staatslehre verhielt sich zu den theoretischen Voraussetzungen wie den Anwendungsbedingungen des Subsidiaritäts-‚Prinzips‘ zunächst äußerst kritisch: Die damit herkömmlich verbundene organisch-konzentrische Stufenordnung von Gemeinschaften, aus der ein eindeutiger Vorrang für deren größere oder geringere Personnähe hervorgehen soll, erschien angesichts der komplexen Strukturen und Lebensverhältnisse moderner Gesellschaften obsolet. In der Diskussion um das Bundessozialhilfegesetz von 1961 trat man deshalb für einen *Wohlfahrtspluralismus* ein (Rendtorff 1962). Und in der Debatte um den Ausbau der bundesdeutschen Sozialversicherungssysteme gab es starke Vorbehalte gegen eine einseitig liberale Auslegung der Subsidiarität als staatsadressiertes Kompetenzzanmaßungsverbot (Kirchenkanzlei der EKD 1978: 113 ff.).

In der Tradition evangelischer Ethik ist ‚Solidarität‘ primär individualetisch als menschheitliche Tugend verstanden und nicht als Strukturprinzip profiliert worden (Jähnichen 2007). Demnach wird Solidarität stärker mit universeller Brüderlichkeit als mit partikularer Gemeinschaftlichkeit konnotiert und die obligatorische Sozialversicherung eher durch die Idee sozialer Gerechtigkeit legitimiert. Die in beiden Konfessionen verankerte Präferenz für eine kooperative

Struktur ökonomischen Handelns leitete der Protestantismus meist aus dem (stets die individuelle Dimension akzentuierenden) Verantwortungsbegriff und dem Leitbild der ‚verantwortlichen Gesellschaft‘ ab (Reuter 2014). Dabei erfuhr das angestrebte Modell des Interessenausgleichs und der Sozialpartnerschaft zwischen Kapital und Arbeit im Lauf des 20. Jahrhunderts eine Öffnung für geregelte Formen des konfliktiven Austrags von Interessengegensätzen (Jähnichen/Friedrich 2005: 875).

### 3.1.3. ‚Soziale Marktwirtschaft‘

Das in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg verwirklichte Wirtschafts- und Sozialmodell der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ ist trotz der zu ihr hinführenden, aus dem bürgerlich-protestantischen Milieu hervorgegangenen Theorieschule des Ordoliberalismus (Reuter 2010) nicht einseitig auf eine konfessionelle Wurzel zurückzuführen.<sup>5</sup> Zum realisierten bundesrepublikanischen Ordnungsmodell der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ trugen – wie erwähnt – zwei unterschiedliche konfessionelle Einflussströme bei: einerseits eine zunächst noch sozialstaatskritische protestantische Position, die auf die wohlfahrtsproduktive Funktion des in eine sanktionsbewehrte staatliche Rahmenordnung eingebetteten Marktes setzte, andererseits eine von Anfang an wohlfahrtsstaatsfreundliche katholische Konzeption, die für einen korporatistischen Sozialversicherungsstaat eintrat (Manow 2008: 9 ff.). Dem in den 1970er Jahren steigenden neoliberalen Druck auf den Wohlfahrtsstaat trat jedoch mehr und mehr eine ökumenische Opposition entgegen, die zu einer konvergenten Reinterpretation sozialetischer Traditionen führte: 1998 verbindet das Gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland das biblisch begründete Leitmotiv der vorrangigen Option für die Armen mit dem Leitbegriff sozialer Gerechtigkeit als Teilhabe- und Teilnahmegerechtigkeit. Ferner leitet es die Sozialprinzipien modernitätsoffen aus der gebotenen Achtung der Personwürde ab: Die gleiche Menschenwürde gebiete die Einrichtung der Gesellschaft nach dem Grundsatz der Solidarität, die individuelle Würde dagegen verlange eine angemessene Berücksichtigung des Prinzips der Subsidiarität (Kirchenamt der EKD/Sekretariat der DBK 1998: 44 ff.). Dabei wird Subsidiarität überwiegend als Hilfestellungsgebot verstanden, jedoch nach einem neuen *welfare-mix* zwischen öffentlichem und privatem Sektor gesucht.

---

<sup>5</sup> In der Tendenz anders BRAKELMANN/JÄHNICHEN 1994 sowie zuletzt JÄHNICHEN 2010.

### 3.2. Soziale Wertideen

Im Folgenden wird ein doppelter Zugang zu den Wertideen gewählt, die dem deutschen Wohlfahrtsstaat zu Grunde liegen. Soziale Wertideen haben Eingang in die Verfassungsgrundlagen der Bundesrepublik Deutschland gefunden. Dieser institutionelle Zugang zu den Wertideen der deutschen Wohlfahrtsstaatlichkeit wird ergänzt durch die empirische Frage, in welchem Ausmaß die den deutschen Wohlfahrtsstaat legitimierenden Werte Zustimmung in der Bevölkerung in Deutschland finden.

#### 3.2.1. Das soziale Staatsziel des Grundgesetzes als Wertkonsens der deutschen Gesellschaft

Die sozialstaatliche Idee gehört zum Wertkonsens der deutschen Gesellschaft. Sie hat ihren Ausdruck im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gefunden. In Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Art. 28 legt gleichzeitig fest: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats [...] entsprechen“ (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Mit diesen beiden Formulierungen legt das Grundgesetz den deutschen Staat auf ein soziales Staatsziel fest (Zacher 1987, 2004a). Der soziale Bundesstaat gehört zum Kern der Wertbindung, auf die sich die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verbindlich und wechselnden Mehrheitsentscheidungen entzogen verpflichtet hat. Schon die Weimarer Reichsverfassung sprach in Art. 151 Abs. 1 S. 1 davon, dass „die Ordnung des Wirtschaftslebens [...] den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen“ müsse. Mit den Stichworten „Gerechtigkeit“ und „menschenwürdiges Dasein für alle“ enthält sie schon zentrale Elemente der sozialen Wertideen der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland.

Wenn das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 1949 relativ selbstverständlich die Verpflichtung des Staates auf das Soziale festschrieb, griff es zum Verständnis des Wortes ‚sozial‘ auf das gemeinsame Erbe der historischen sozialen Bewegungen des 19. Jahrhunderts zurück (Düring 1953; Zacher 2004a: 675 f.). Das Wort ‚sozial‘ legitimiert im Kern einen Staat, der „den Schwächeren hilft, der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und mit dem Ziel eines menschenwürdigen Daseins für jedermann zu bewirken sucht“ (Zacher 2004a: 676). In dieser Interpretation beruht der deutsche Wohlfahrtsstaat auf einem Wertkonsens, der sich in den historischen sozialen Bewegungen des 19. Jahrhunderts in Reaktion auf die moderne kapitalistische Gesellschaftsentwicklung herausgebildet hat. Füllt man das Wort ‚sozial‘ mit dem den sozialen Bewegungen Gemeinsamen, so lassen

sich vier wertbezogene Zielelemente der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland ableiten: (1.) Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann, (2.) mehr soziale Gleichheit durch Abbau von Wohlstandsdifferenzen, (3.) mehr Sicherheit gegenüber den Wechselfällen des Lebens, (4.) Hebung des allgemeinen Wohlstands und Teilhabe daran (Zacher 2004a: 678).

Die erste, elementare Stufe des Wohlfahrtsstaats und seiner Wertbindung stellt seine Verpflichtung dar, jenen Bürgern zur Hilfe zu kommen, die in *Not* geraten sind. Historisch geht diese Dimension wohlfahrtsstaatlicher Zielsetzung auf die schrittweise Abkehr von einer rein repressiven zu einer unterstützenden Armenpolitik und Armengesetzgebung zurück. Heute findet die Sorge des Staates für das Existenzminimum seinen Ausdruck vornehmlich in der im Sozialgesetzbuch XII geregelten Sozialhilfe. Sie verpflichtet den Staat zur persönlichen und materiellen Hilfe gegenüber all jenen, die aus eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können und auch anderweitig keine ausreichende Hilfe erhalten.

Die *Überwindung* krasser sozialer Ungleichheit im Kapitalismus bildete einen zentralen Antrieb der sozialen Bewegungen. Das Ende ständischer Ungleichheit im Namen von Freiheit und Gleichheit war in Gestalt von Massenarmut und proletarischer Lebenslage begleitet gewesen von neuer wirtschaftlicher Not und Abhängigkeit großer Bevölkerungsgruppen. Zur Überwindung dieser Situation machten die Sozialbewegungen den Schutz zu Gunsten der wirtschaftlich Schwächeren und den Ausgleich ökonomischer Abhängigkeiten zur Aufgabe des politischen Gemeinwesens. Entsprechend gehört die Überwindung sozialer Ungleichheit zu den Wertelementen des deutschen Wohlfahrtsstaats. „Das Grundgesetz“ – so Hans F. Zacher – „reflektiert diese Problematik zentral im allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Obwohl auf *Rechtsgleichheit* zielend, kann der Gleichheitssatz *soziale* Ungleichheiten nicht übersehen“ (Zacher 2004a: 687). Dabei sollen Freiheit und Gleichheit in ein produktives Verhältnis zueinander gebracht werden. Die reale Erfüllung der Freiheit in der Gesellschaft setzt soziale Gleichheit voraus. Insofern haben es die soziale Gleichheit und die aus ihr abgeleiteten sozialen Rechte mit der Realisierung und Verwirklichung des Freiheitspostulats zu tun. Umgekehrt dienen die Freiheitsrechte – wie etwa am Versammlungs-, Koalitions- und Streikrecht erkennbar ist – auch zur Überwindung sozialer Ungleichheit.

Die *Absicherung* gegenüber den typischen Risiken unselbstständiger Arbeit wie Krankheit, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit gehörte ebenfalls zu den gemeinsamen Grundintentionen der sozialen Bewegungen. Der umfassenden Freisetzung und Entsicherung des Lebens im Rahmen der kapitalistischen Marktvergesellschaftung setzten sie das Bemühen um neue soziale Sicherungen entgegen. Im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wuchs der politischen Gemeinschaft die Letztverantwortung für die Risikoabsicherung

im Falle existenzgefährdender Ereignisse und Lebenssituationen zu. Lange vor der Regelung des Grundgesetzes schlug die soziale Vorsorge in Deutschland den Weg der Sozialversicherung ein. So gelang es, die Fähigkeit der Bürger zur sozialen Vorsorge weit über den Kreis der Besitzenden nach unten hin auszuweiten und in das Normalarbeitsverhältnis zu integrieren. In das Grundgesetz ging die soziale Vorsorge in Gestalt der Sozialversicherung wie selbstverständlich ein (Art. 74 Nr. 12; 87 Abs. 2; 120 Abs. 4 und 5 GG). Der deutsche Wohlfahrtsstaat als typischer Sozialversicherungsstaat gibt dabei dem Zugang zur Erwerbsarbeit in direkter oder abgeleiteter Form eine Schlüsselstellung für den gesamten sozialen Schutz und betont damit in besonderer Weise den Wert der Erwerbsarbeit. Die Wertidee der sozialen Sicherheit gerät zum Wert der Gleichheit dadurch in Spannung, dass die Sicherungsleistungen jeweils an die Höhe des Einkommens gebunden bleiben und damit die ungleiche Einkommensverteilung widerspiegeln. Elemente einer Besitzstands- und Leistungsgerechtigkeit sind im System der Sozialversicherungen institutionell besser verankert als Aspekte einer Bedarfsgerechtigkeit. Auch zwischen Sicherheit und Sicherung besteht ein Spannungsverhältnis. Franz-Xaver Kaufmann hat schon früh darauf hingewiesen, dass die Systeme sozialer Sicherung prinzipiell nur sehr begrenzt dem gerecht werden können, was in der modernen Wertidee „Sicherheit“ zum Ausdruck kommt (Kaufmann 1973).

Die *Teilhabe* an der gesellschaftlichen Reichtumsentwicklung für alle kann als das allgemeinste Ziel der sozialen Bewegungen gekennzeichnet werden. Die Theorie der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung hat diesen Aspekt unter dem Stichwort der Inklusion, des Einbezugs aller in die gesellschaftlichen Leistungssysteme als Integrationsform hochdifferenzierter Gesellschaften, aufgenommen und systematisiert (Luhmann 1981; Kaufmann 2002: 265). Die staats- und verfassungsrechtliche Diskussion verweist darauf, dass es sich um ein sozialstaatliches Doppelziel handelt. Neben der Ausweitung der Teilhabe gehört die Mehrung des allgemeinen Wohlstands zum Auftrag des deutschen Wohlfahrtsstaats. Die Verbesserung der Lebensverhältnisse und die Förderung der gleichmäßigen Teilhabe an der Wohlstandsentwicklung zur Vermeidung und Überwindung von Disparitäten hat an vielen Stellen in die sozialstaatliche Aufgabenstellung des Grundgesetzes Eingang gefunden. Obwohl das Grundgesetz keine Wirtschaftsverfassung vorschreibt, geht die verfassungsrechtliche Diskussion davon aus, dass das Konzept der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ dem Doppelziel der Teilhabe und Wohlstandsmehrung am besten entspricht. Die soziale Marktwirtschaft verbindet Marktsteuerung, private Disposition über Wirtschaftsentscheidungen und Wettbewerb mit der Produktion und Verteilung von Gütern durch den demokratischen Rechtsstaat bzw. in dessen Letztverantwortung. Wo die Marktsteuerung zum Ausschluss von Menschen von lebensnotwendigen Gütern und von der Reichtumsentwicklung führt, sind wohlfahrtsstaatliche Interventionen legitimiert.

Zusammen mit den Elementen Bundesstaat, Republik, Demokratie und Rechtsstaat gehört das soziale Staatsziel zum unverzichtbaren, fundamentalen Kern der Wertbindung der gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik. Es lässt sich damit als verpflichtender Wertkonsens der deutschen Gesellschaft betrachten. Entzieht das Grundgesetz das soziale Staatsziel als solches der Verfügbarkeit bzw. Veränderbarkeit durch demokratische Mehrheitsentscheidungen, so gehört die Auseinandersetzung darüber, was es bedeutet und was es regelt, zu den konfliktiven Kernprozessen der Gesellschaft.

### *3.2.2. Akzeptanz des Wohlfahrtsstaats in der Bevölkerung*

Seit den 1980er Jahren sind die Deutschen wiederholt zu ihrer Haltung gegenüber dem Wohlfahrtsstaat befragt worden. Die Forschungsergebnisse der 1980er und 1990er Jahre verweisen insgesamt auf eine hohe Akzeptanz und Zufriedenheit mit dem Wohlfahrtsstaat (Alber 1986; Roller 1992, 1997; Gangl 1997; Bulmahn 1997). Von außerordentlich hoher Kontinuität ist die Zustimmung zum institutionellen Kern des deutschen Sozialstaats. Sie wurde über folgende Frage ermittelt: „Der Staat muss dafür sorgen, dass man auch bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein gutes Auskommen hat“ (Roller 2002: 13). Seit der ersten Erhebung mittels dieser Fragestellung im Jahr 1986 in den alten und 1991 in den neuen Bundesländern ist der Zustimmungswert zwar kontinuierlich etwas gesunken, weist aber nach wie vor eine hohe Akzeptanz auf. So haben im Jahr 2000 in Westdeutschland 85 % dem institutionellen Kern des deutschen Sozialstaats zugestimmt, in Ostdeutschland waren es 93 %. Allerdings kamen Dehlinger und Brennecke (1992) zu dem Ergebnis, dass eine Mehrheit die Sozialversicherungsbeiträge als zu hoch empfindet. Edeltraud Roller stellte 1996 nur eine geringe Akzeptanz von Sozialleistungskürzungen (Roller 1996) fest. 2002 kam sie zum Ergebnis, dass hinsichtlich der Kernaufgaben des Wohlfahrtsstaats die Unterschiede in der Akzeptanz zwischen den alten und neuen Bundesländern nicht so hoch seien, dass man von einer neuen Konfliktlinie zwischen Ost und West sprechen könne. Allerdings orientiere sich die Bevölkerung in Ostdeutschland mehrheitlich an einem anderen Modell des Wohlfahrtsstaats als in Westdeutschland. Während man im Westen mehrheitlich an einem sozialdemokratischen Modell orientiert sei, liege den Einschätzungen im Osten Deutschlands ein sozialistisches Modell mit weitreichenderen Staatseingriffen als im Westen zu Grunde (Roller 2002: 14).

Seit dem Jahr 2005 wird in Deutschland ein eigener Sozialstaatssurvey erhoben, der differenzierte Daten zu folgenden Aspekten bietet: (1.) Akteure und ihre Verantwortung für die soziale Sicherung in Deutschland, (2.) sozialstaatliche Ziele, (3.) Vertrauen in sozialpolitische Einrichtungen, (4.) Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben und (5.) Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung (Glatzer/Hallein-Benze 2008; Glatzer 2007). Für die Jahre 2005/2006 zeichnet

der Sozialstaatssurvey folgendes Bild: Trotz der Debatten um eine Entlastung des Staates von Sozialaufgaben spricht eine Mehrheit der Deutschen dem Staat die Hauptverantwortung für die soziale Sicherung zu (52 % in Gesamtdeutschland). Mit 56 % ist der Anteil in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland (49 %). Arbeitslose und Bezieher niedriger Einkommen, aber auch die jüngeren Jahrgänge (18 bis 34-Jährige) sprechen dem Staat eine höhere Verantwortung zu als der Durchschnitt. Neben dem Staat kommen die Arbeitgeber und die Einzelnen als Verantwortungsträger der sozialen Sicherung in den Blick. Die Zuschreibung von Verantwortung an den Einzelnen findet insbesondere im Bereich der Absicherung des Lebensstandards im Alter und bei der Pflege im Alter Zustimmung. Wo der Eigenverantwortungsgedanke in das staatliche Sicherungssystem eingerahmt erscheint, findet er Akzeptanz in der Bevölkerung (Glatzer/Hallein-Benze 2008: 290). Als Sozialstaatsziel genießt die Förderung von mehr Eigenverantwortung zwar nur eine geringe Zustimmung (37 % Westdeutschland, 32 % Ostdeutschland). Sie rangiert aber in der Akzeptanz der Bevölkerung noch vor zwei zentralen normativen Zielen des deutschen Wohlfahrtsstaats: „Einkommensunterschiede zwischen arm und reich verringern“ (26 % West und 29 % Ost) und „Sicherung der Lebens- und Versorgungsstandards“ (28 % und 33 %). Die höchste Akzeptanz finden folgende drei Ziele: „Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt“ (58 % und 72 %), „Sicherung des sozialen Friedens“ (55 % und 57 %) und „Vermeidung von Armut“ (50 % und 58 %). Während für die Lebensstandardsicherung weniger ausgegeben werden sollte, spricht sich eine Mehrheit von 78 % der Bevölkerung dafür aus, Familien und Kinder mehr zu unterstützen (Glatzer/Hallein-Benze 2008: 292). Was die Einschätzung der Belastung durch Steuern und Sozialabgaben angeht, so ist die deutsche Bevölkerung geteilt: 51 % schätzen die Sozialabgaben als zu hoch ein, 58 % sind unzufrieden mit der Höhe der Steuerlast. Von einem breiten Abbruch der Finanzierungsbereitschaft des Wohlfahrtsstaats in Deutschland wird man nicht sprechen können (Glatzer/Hallein-Benze 2008: 293).

Die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung innerhalb der westdeutschen Bevölkerung ist seit 1988 kontinuierlich gesunken. Wurde auf einer Skala von 0 (überhaupt nicht zufrieden) bis 10 (sehr zufrieden) im Jahr 1988 noch ein Mittelwert von 7 erreicht, so sank dieser Wert bis 2006 auf 5,5. Die Ostdeutschen starteten 1990 mit einem niedrigen Zufriedenheitswert von 5,0; dieser stieg bis 1998 auf 5,7, um seit 2005 und 2006 wieder auf den Wert von 5,0 zurückzukehren. Im Zeitverlauf haben sich die Zufriedenheitswerte in Ost- und Westdeutschland einander angenähert.

Insgesamt lässt sich mit Blick auf die empirische Wohlfahrtsstaatsforschung sagen, dass der Kern des deutschen Wohlfahrtsstaats in der deutschen Bevölkerung eine kontinuierliche und stabile Akzeptanz genießt. Daran haben auch die Einschnitte in das Leistungssystem, die seit Mitte der 1970er Jahre vorgenommen wurden, nicht sehr viel geändert. Mehrheitlich wurden die Einschnitte als

Konsolidierungspolitik wahrgenommen und akzeptiert. Darin spiegelt sich der Umstand wider, dass die traditionellen Wohlfahrtsstaatsparteien SPD und CDU ihren sozialpolitischen Kurs nur graduell und nicht radikal verändert haben.

### *3.3. Inklusionsmuster*

Der deutsche Wohlfahrtsstaat weist von Anfang an spezifische Muster der Inklusion und Exklusion auf (Mohr 2007). Entsprechend der dominierenden Deutung der ‚Sozialen Frage‘ als ‚Arbeiterfrage‘ richtete sich der Inklusionsimpuls in der Gründungsphase auf die in der Industrie beschäftigten Arbeiter. Seine spezifische Ausrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Inklusion auf den männlichen Familienernährer hat der deutsche Wohlfahrtsstaat bis in die Gegenwart hinein nicht ablegen können. Schon gegen Ende des Kaiserreichs und mit neuer Dynamik in der Weimarer Republik verfolgten die dominierenden sozialpolitischen Akteure eine Ausweitung des Inklusionsmusters auf die industriellen Angestellten und schließlich in der Bundesrepublik auf alle Gruppen der Beschäftigten. Zum Erbe der Gründungsphase des deutschen Wohlfahrtsstaats gehört eine nach Berufsgruppen segmentierte und pluralisierte Form der Inklusion. Insofern lässt sich das deutsche Inklusionsmuster als überwiegend arbeitsgesellschaftlich und berufsständisch charakterisieren.

Es gehört zu den Besonderheiten des deutschen Wohlfahrtsstaats, dass er die Umbrüche der politischen Systeme relativ unbeschadet überstand und damit zu den wenigen Elementen der Kontinuität in der deutschen Geschichte der letzten 150 Jahre zu rechnen ist. Allerdings spiegeln sich in wechselnden Mustern der Inklusion und Exklusion erkennbare Diskontinuitäten wider. War der zentrale Bezugspunkt der Inklusion im Kaiserreich und in der Weimarer Republik die deutsche Staatsbürgerschaft, so änderte sich dies 1933 massiv (Zacher 2004b: 655–658, 2009: 28–29; Sachße/Tennstedt 1992). Zentraler Bezugspunkt der Inklusion wurde nun die Volksgemeinschaft und der „Ausschluss verlor seinen Rechtscharakter, der Schutz vor Ausschluss jede Verlässlichkeit“ (Zacher 2009: 28). Jeder, der als ‚gemeinschaftsfremd‘ oder ‚artfremd‘ definiert wurde, musste damit rechnen, von allen Lebensmöglichkeiten ausgeschlossen zu werden. Die neuen Muster der Inklusion und Exklusion wurden von 1933 bis 1939 auf die annektierten Gebiete und nach 1939 auf im Krieg eroberte Territorien ausgedehnt. Für die jüdische Bevölkerung endete die Logik der Inklusion und Exklusion im völkischen Wohlfahrtsstaat der Nationalsozialisten überall in deren Herrschaftsbereich in der physischen Vernichtung.

Der Charakter der DDR als ‚betriebszentrierte Arbeitsgesellschaft‘ hatte zur Folge, dass die Integration in den Betrieb eine zentrale Voraussetzung der wohlfahrtsstaatlichen Inklusion darstellte. Außerdem trennte sich die DDR-Regierung früh vom gegliederten Sozialversicherungssystem und ersetzte es über

alle Versicherungszweige hinweg durch eine zentralisierte Einheitsversicherung. Gleichzeitig dehnte sie das Versicherungsverhältnis auf nahezu die gesamte Bevölkerung aus. Auf niedrigem Niveau inkludierte der versorgungsstaatlich geprägte DDR-Wohlfahrtsstaat die gesamte Bevölkerung (Hockerts 2011: 226–248). Für die Altersrentner bedeutete dies, dass sie – unterstützt durch die Verfügbarkeit von staatlich stark subventionierten Gütern des Grundbedarfs an Lebensmitteln und Mieten – „einen Lebenszuschnitt von karger Auskömmlichkeit“ (Hockerts 2011: 236) realisieren konnten, von höheren Formen des Konsums aber ausgeschlossen blieben.

In der Bundesrepublik gelang durch die Rentenreform von 1957 mit der Dynamisierung der Renten eine bis dahin nicht gekannte Inklusion der Altersrentner in die Wohlstandsentwicklung. Die Sozialhilfereform von 1961 hatte durch die verbesserte Rechtsstellung der Hilfebezieher und durch die Ausdehnung der Sozialhilfe über ‚Hilfen zum Lebensunterhalt‘ hinaus auf ‚Hilfen in besonderen Lebenslagen‘ inkludierende Wirkungen. Die 1960er und 1970er Jahre bedeuteten als das ‚goldene Zeitalter‘ des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaats einen Höhepunkt des spezifisch deutschen Inklusionsmusters. Die grundlegenden Selektivitäten und exklusiven Tendenzen des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats blieben aber erhalten und entwickelten ab Mitte der 1970er Jahre eine neue Dynamik. Der zentralen Rolle der arbeitgesellschaftlichen Inklusion im deutschen Sozialstaat korrespondiert die Tendenz zur Exklusion von Menschen, die über längere Zeit hin arbeitslos bleiben. Vom Arbeitsmarkt gehen nach wie vor exkludierende Wirkungen auf die gesamte Lebenslage aus, wie die seit Mitte der 1980er Jahre parallel zur Langzeitarbeitslosigkeit anwachsende Zahl von Armen belegt. Geschlechtsspezifische Tendenzen der Exklusion treffen insbesondere die sozialstaatlich schlecht geschützten alleinerziehenden Frauen. Die mangelhafte Ausstattung mit Einrichtungen der Kleinkindbetreuung verhindert eine bessere Inklusion in den Arbeitsmarkt, die aber gleichzeitig verstärkt vom Gesetzgeber erwartet wird. In einem engen Zusammenhang damit steht das zentrale gesellschaftliche Problem, dass bezogen auf ein Viertel der Kinder in Folge von Armut die materielle Inklusion nicht mehr voll gelingt (Butterwegge 2010). Die Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen hat zur Konsequenz, dass die bis in die Gegenwart hinein einigermaßen gesicherte Inklusion der Bezieher von Altersrenten wieder brüchig zu werden beginnt. Die Verschränkung von Inklusion und Exklusion im deutschen Wohlfahrtsstaat kommt besonders deutlich gegenüber Migrantinnen und Migranten zum Ausdruck. Soziale Rechte sind nach wie vor exklusiv an die Staatsbürgerschaft gekoppelt und verhindern damit den Zugang zu sozialen Leistungen. Von einem umfassenden Ausschluss von Lebensmöglichkeiten sind insbesondere Menschen ohne einen aufenthaltsrechtlichen Status bedroht. Die wohlfahrtsstaatlichen Aktivierungspolitiken mit ‚*work-first*-Orientierungen‘ im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hatten zwar zum Ziel, die Inklusion in den Arbeitsmarkt zu verbessern, folgten

aber einem sehr eingeschränkten Verständnis von Inklusion. Die Bindung von fördernden Maßnahmen an die Erfüllung von Forderungen hat die Tendenz, die Kontrollbefugnisse der Bürokratie zu intensivieren und den Status sozialer Rechte auszuhöhlen (Alber 2002: 26–30).

## 4. Institutionen des Wohlfahrtssektors

### 4.1. Soziale Sicherungssysteme

Die Transferleistungen im deutschen Wohlfahrtsstaat zielen bis heute arbeitnehmerzentriert auf den Schutz gegen die Risiken der Erwerbsunfähigkeit und werden durch gesetzliche Sozialversicherungssysteme erbracht, die risikospezifisch nach fünf Säulen (Unfall-, Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung) gegliedert sind (Hegelich/Meyer 2008). Von den 723,4 Mrd. € des Sozialbudgets machten im Jahr 2008 die Leistungen der Sozialversicherungssysteme insgesamt 439,5 Mrd. € aus; davon entfielen die größten Anteile auf die Renten- (244,8 Mrd. €) und die Krankenversicherung (158,9 Mrd. €) (Statistisches Bundesamt 2011: 259 ff.). Was die Organisation betrifft, gilt generell das Prinzip paritätischer Selbstverwaltung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften mit vom Staatshaushalt getrenntem Budget (nur die Unfallversicherung wird allein von den Arbeitgebern getragen). Grundsätze für die Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen sind das Umlageprinzip (keine Kapitaldeckung, sondern Verwendung der aktuellen Einnahmen zur Deckung der laufenden Kosten), das Solidaritätsprinzip (die Versichertengemeinschaft haftet für jeden einzelnen Versicherten unabhängig von der Höhe seiner Beiträge) und das Paritätsprinzip (anteilige – ursprünglich hälftige – Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer). 2012 lagen die Beitragssätze bei 19,6 % für die Rentenversicherung, gut 15 % für die Krankenversicherung, 3 % für die Arbeitslosenversicherung und 1,95 % für die Pflegeversicherung. Beitragspflichtig sind alle Arbeitnehmer/innen mit einem Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze von monatlich 400 €. Ihre Beiträge werden prozentual vom Bruttoverdienst abgeführt.

Im Rahmen des Solidaritätsprinzips ist die Rentenversicherung – anders als die anderen Zweige der Sozialversicherung – auch am Äquivalenzprinzip ausgerichtet, d.h. die Rentenzahlungen erfolgen in Relation zu den im Lauf der Erwerbsbiographie aufgewendeten Beiträgen. Eine Lebensstandardsicherung von derzeit ca. 70 % des Durchschnittslohns wird deshalb nur von denjenigen erreicht, die 45 Jahre in einem Normalarbeitsverhältnis tätig waren. Vor dem Hintergrund der Angleichung der Rentenleistungen für Arbeiter und Angestellte wurde die Trägerschaft der gesetzlichen Altersversicherung 2005 zur ‚Deutschen Rentenversicherung‘ vereinheitlicht.

In der Arbeitslosenversicherung soll seit der Arbeitsmarktreform von 2005 das von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellte Arbeitslosengeld I Erwerbslose nur noch bis zu dem Zeitpunkt schützen, zu dem sie eine neue Beschäftigung gefunden haben. Die Anspruchsdauer ist deshalb auf maximal 2 Jahre befristet. Im Zuge der Reform wurde die frühere Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) fusioniert und bietet wie die Sozialhilfe nur eine rudimentäre staatsbürgerliche Grundsicherung, die auf der Basis einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird. Träger der Arbeitslosenversicherung II sind die Agenturen für Arbeit und die kreisfreien Städte oder die Landkreise.

Die Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist obligatorisch für alle Arbeitnehmer, deren Bruttoeinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze von mtl. 400 €, aber unterhalb der Versicherungspflichtgrenze von mtl. 4.237,50 € liegt. Abhängig Beschäftigte mit höherem Einkommen sind von der Versicherungspflicht in der GKV befreit. Um der seit 2007 existierenden allgemeinen Krankenversicherungspflicht nachzukommen, können sie auch einer Privaten Krankenversicherung (PKV) beitreten. Während sich die Beiträge in der GKV nach dem Arbeitsentgelt, also der Leistungsfähigkeit richten, wird die Versicherungsprämie in der PKV nach dem persönlichen Krankheitsrisiko und dem gewünschten Leistungsspektrum berechnet. In der GKV waren 2012 85 % der Bevölkerung versichert oder mitversichert (Bundesministerium für Gesundheit 2012).

Die durch das Pflegeversicherungsgesetz 1994 eingeführte Pflegeversicherung beruht ebenfalls auf einer Versicherungspflicht; ihre Träger (die Pflegekasernen) sind den gesetzlichen (oder privaten) Krankenversicherungen angegliedert. Die Höhe der Leistungen ist dem Grad der Pflegebedürftigkeit nach gestuft. Sie erfolgen bei häuslicher Pflege als ‚Geldleistungen‘ zur Finanzierung ehrenamtlicher Hilfen oder/und als ‚Sachleistungen‘ zur Finanzierung eines ambulant tätigen Pflegedienstes bzw. teilstationärer Pflege. Die Leistungen bei vollstationärer Pflege sind demgegenüber nachrangig und werden als Pauschale an ein Pflegeheim ausgezahlt; für Kosten, die das Einkommen der Pflegebedürftigen und der unterhaltspflichtigen Angehörigen übersteigen, tritt die Sozialhilfe ein.

Der für die bundesdeutschen Sozialversicherungssysteme nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmende Grundsatz der solidarischen Beitragsfinanzierung weist empfindliche Lücken auf: Erstens sind vor dem Hintergrund des gegliederten Systems Beamte und Selbstständige, aber auch abhängig Beschäftigte mit höherem Einkommen nicht an der Finanzierung der gesetzlichen Versicherungen (vor allem der Renten- und Krankenversicherung) beteiligt. Zweitens werden mittlerweile bereits etwa 40 % der Sozialleistungen aus Steuermitteln finanziert (Schmidt 2007: 415). Drittens ist in den letzten Jahren ein Trend zu verzeichnen, einerseits das Prinzip paritätischer Finanzierung zugunsten der Arbeitgeber zu durchbrechen, andererseits ergänzende privatwirtschaftliche

Eigenvorsorge zu festen Bestandteilen des Renten- und Krankenversicherungssystems zu machen.

#### *4.2. Soziale Dienste*

Es gehört zu den Kennzeichen des deutschen Wohlfahrtsstaats, dass im Verhältnis zu den monetären Leistungen der Sozialversicherungen die sozialen Dienste des Staates eine untergeordnete Rolle spielen (Kaufmann 2003a: 290–304). Der Dominanz der Sozialversicherungen korrespondiert ein zweites Merkmal: die starke Stellung nichtstaatlicher, intermediärer Akteure im Bereich der sozialen Dienste. Unter ihnen spielen die kirchlichen, im Diakonischen Werk und im Deutschen Caritasverband organisierten Dienste eine hervorgehobene Rolle. Die den deutschen Wohlfahrtsstaat kennzeichnende Pluralität von Anbietern sozialer Dienste hat in den letzten Jahren eine Erweiterung in zwei Richtungen erfahren: Zum einen sind zu den offiziellen Wohlfahrtsverbänden weitere intermediäre Akteure getreten. Zum anderen wurden die sozialen Dienste für kommerzielle, privatwirtschaftlich agierende Anbieter geöffnet. Von staatlicher Seite ist der Versuch erkennbar, die korporatistischen Steuerungsdefizite durch den Einbau von Elementen des Wettbewerbs und der Marktsteuerung zu kompensieren (Gabriel 2007). Der sogenannte Wohlfahrtsmix zwischen staatlichen, kommunalen, verbandlichen und privatwirtschaftlichen Anbietern zeigt je nach sozialen Dienstleistungsfeldern eine unterschiedliche Ausprägung und ist bis in die Gegenwart hinein umkämpft bzw. im Fluss.

Im deutschen Gesundheitswesen, das im Wesentlichen nicht durch Mittel der öffentlichen Haushalte, sondern durch Versicherungsbeiträge finanziert wird, fällt die zentrale Stellung der Ärzteschaft auf. Ihre relativ autonome Stellung gegenüber den Krankenkassen haben die Ärzte in harten Auseinandersetzungen noch vor dem Ersten Weltkrieg errungen. Seit dem ‚Berliner Abkommen‘ von 1912 kann man von einem ‚verbandlichen Steuerungssystem in der deutschen Krankenversorgung, das in seinen Grundprinzipien bis heute Bestand hat‘ sprechen (Kaufmann 2003a: 292). Noch am Ende der Weimarer Republik wurden per Notverordnung ‚Kassenärztliche Vereinigungen‘ geschaffen. Sie fungieren bis heute sowohl als Vertragspartner der Krankenkassen als auch als Kontrollinstanzen gegenüber den Kassenärzten. Die ambulante Gesundheitsversorgung im deutschen Wohlfahrtsstaat weist seitdem eine starke Arztzentrierung auf, wobei die Kassenärzte einerseits freiberuflich organisiert sind, andererseits unter einem gesetzlichen Auftrag handeln. Die beteiligten Verbände der Ärzte und der Krankenkassen arbeiten unter staatlicher Regie im ‚Gemeinsamen Bundesausschuss‘ (G-BA) zusammen, der zentrale Steuerungsleistungen im Bereich der Gesundheitshilfe erbringt. Im internationalen Vergleich gilt das deutsche Gesundheitswesen – trotz ständiger Kämpfe zwischen Kassen und Ärzten und

offensichtlicher Steuerungsdefizite – mit seiner freien Arztwahl als relativ liberal, effizient und umfassend. Nahezu die gesamte Bevölkerung ist gesetzlich (ca. 85 %) oder freiwillig (ca. 15 %) versichert, wobei der Dualismus der Kassen die Tendenz zu einer ‚Zwei-Klassen-Medizin‘ aufweist. An den insgesamt hohen Versorgungsstandards haben auch die Einführung von Kostenbeteiligungen und Leistungseinschränkungen zur Kostendämpfung im Prinzip nicht sehr viel geändert. Die korporatistische Steuerung über mehrstufige Verhandlungen wurde seit 1992 auch auf den Krankenhaussektor ausgedehnt.

Während die Krankenversicherungen im Prinzip voll für die Höhe der entstandenen Krankheitskosten aufkommen, gilt dies für die 1995 eingeführte Pflegeversicherung nicht mehr. Sie orientiert sich nicht an den tatsächlichen Kosten der Pflege, sondern erstattet nur eine Pauschale, die sich nach der Schwere der Behinderung richtet. Die Pflegeversicherung verlässt auch insofern die bisherigen Prinzipien der Krankenversicherung, als für die Pflegedienstleistungen ein staatlich regulierter ‚Quasi-Markt‘ institutionalisiert wurde (Evers 1995; Geller/Gabriel 2004).

Wohlfahrtsstaatliche soziale Dienstleistungen der Arbeitsförderung begannen in Deutschland mit der Errichtung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927. Die Hoffnungen, die sich mit der Arbeitslosenversicherung verbanden, erwiesen sich in der Wirtschaftskrise bald als illusorisch. Erst in der Reform der Arbeitsverwaltung 1969 erhielt die nun als Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung firmierende Institution eine aktive Rolle in der Arbeitsmarktpolitik zugesprochen. Durch Beratung und Umschulung sollte die Flexibilität der Arbeitskräfte angesichts eines dynamischen Wandels der Arbeitswelt gestärkt werden. Damit erhielt die Bundesanstalt für Arbeit zum ersten Mal den Charakter einer Dienstleistungsorganisation. Mit der stufenweisen Zunahme der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre wuchs auch die Kritik an der Arbeitsverwaltung und ihrer Dienstleistungseffizienz. Die permanente Debatte um die hoch zentralisierte Arbeitsförderung mündete schließlich 2003 in die ‚Gesetze für moderne Dienstleistungen‘ (Hartz I bis III). Die Bundesanstalt für Arbeit wurde in ‚Bundesagentur für Arbeit‘ umbenannt und nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten reformiert. Mit dem Ziel einer ‚aktivierenden‘ Arbeitsförderung wurde schließlich im vierten ‚Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (Hartz IV) 2005 die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB III) zusammengelegt. Die im Gesetz vorgesehene Mischverwaltung zur Aktivierung der Arbeitslosen zwischen Arbeitsagentur und Kommunen wurde im Dezember 2007 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Die Neuausrichtung der Arbeitsförderung seit 2003 war von inneren Konflikten in den damaligen Regierungsparteien – SPD und Bündnis 90/Die Grünen – begleitet. Die Wirkungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind in der wissenschaftlichen wie politischen Debatte

bis heute umstritten (Becker/Hauser 2006; Baumeister u.a. 2005; Mohr 2007; Grißmeier 2012).

Die Bildungspolitik gilt in Deutschland in der Regel nicht als Teil der Sozialpolitik, obwohl sich die Bildung zu den zentralen personenbezogenen sozialen Dienstleistungen rechnen lässt, was auch den internationalen Gepflogenheiten eher entspricht (Kaufmann 2003a: 298). Schon beim Aufbau des Schulwesens in den deutschen Flächenstaaten nach dem Wiener Kongress wurde kein einheitliches, sondern ein nach Gymnasien, Realschulen und Volksschulen gegliedertes Schulsystem institutionalisiert. Nach der Reichsgründung 1870 setzte sich das dreistufige Schulsystem im ganzen Reich durch. Der Hochschulzugang war auf die Absolventen der Gymnasien beschränkt, die nur 1–2 % eines Jahrgangs ausmachten. Unterschiede innerhalb der Länder beschränkten sich weitgehend auf die Rolle und Bedeutung nichtstaatlicher, insbesondere kirchlicher Schulangebote. Nach der vollständigen Verstaatlichung des allgemeinbildenden Schulwesens durch die Nationalsozialisten, kam es nach dem Zweiten Weltkrieg „zu einer Wiederbelebung des Bildungsföderalismus und regional auch des freien, insbesondere des konfessionellen Schulwesens, das jedoch nur einen kleinen Bruchteil des Bildungsangebots ausmacht“ (Kaufmann 2003a: 299). Die Mitte der 1960er Jahre einsetzende Bildungsdebatte wies zum ersten Mal auf die durch das deutsche Bildungssystem hervorgerufene und perpetuierte soziale Ungleichheit hin und brachte damit eine erste Annäherung der Bildungs- an die Sozialpolitik mit sich. Bildungsarmut ist bis in die Gegenwart hinein allerdings ein schwerwiegendes soziales Problem geblieben (Allmendinger/Leibfried 2002). So gab Deutschland im Jahr 2004 nur 5,3 % des Bruttoinlandsprodukts für Bildungsausgaben aus, während der OECD-Durchschnitt bei 6,2 % lag. Unter 15 OECD-Staaten rangierte Deutschland an fünftletzter Stelle (Hetmeier 2005). Hinzu kommt, dass die Bildungsbeteiligung in Deutschland außerordentlich ungleich verteilt ist. Die Bildungsarmut vererbt sie sich in besonders hohem Maße von einer Generation auf die andere (Allmendinger/Leibfried 2002). Ganz offensichtlich erhöht die spezifische Gliederung des Schulsystems in Deutschland ab der Sekundarstufe sowohl die Leistungsdifferenzierung als auch die soziale Ungleichheit außerordentlich. Die soziale Selektivität des deutschen Schulsystems spitzt sich noch einmal mit Blick auf Kinder mit Migrationshintergrund zu: „Hatten im Schuljahr 2002/2003 insgesamt 9,5 Prozent einen ausländischen Pass, so stellten sie 18,2 Prozent der Hauptschüler, 15,8 Prozent der Sonderschüler, aber nur 6,8 Prozent der Realschüler und sogar nur 3,9 Prozent der Gymnasiasten“ (Auernheimer 2008: 54).

Der beruflichen Ausbildung kommt in Deutschland eine vergleichsweise hohe Bedeutung zu. Sie erfolgt im sogenannten ‚dualen‘ System von betrieblicher Lehre und begleitender Berufsschulbildung. Ihre Regulierung liegt zu einem großen Teil im gesetzlich geregelten Zuständigkeitsbereich der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der Industrie-, Handels- und Handwerkskam-

mern. Einen sehr geringen staatlichen Regulierungsgrad weist das Feld der Erwachsenenbildung auf. Einer Vielfalt von Angeboten korrespondiert eine hohe Pluralität von Trägern, die sich auf dem Feld der Erwachsenenbildung engagieren. Außer den Universitäten und kommunalen Volkshochschulen handelt es sich fast ausschließlich um freie Träger. Die wenig koordinierte Vielfalt von Angeboten und Trägern hat bisher keine breitere Debatte um deren Effizienz hervorgerufen.

Nimmt man die kommunale Ebene sozialer Dienste im deutschen Wohlfahrtsstaat in den Blick, so fällt ihre besondere Schwäche auf. In vielen Bereichen – wie etwa in der Jugendhilfe – untersteht die kommunale Arbeit der Fachaufsicht von Landesbehörden. In der Tradition des Subsidiaritätsprinzips sind die Kommunen zudem im Prinzip gehalten, den Angeboten der freien Träger einen Vorrang einzuräumen. „Dieser Pluralismus und die institutionelle Fragmentierung der Dienste ist zwar ein typischer Ausdruck der korporatistischen Ordnungsmuster in Deutschland, erschwert jedoch deren Koordination auf der örtlichen Ebene nachhaltig“ (Kaufmann 2003a: 302). Träger der örtlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte. In der Tradition der Familienfürsorge hat der Allgemeine Soziale Dienst – zumeist als Abteilung der Jugendämter – die Aufgabe der Hilfe und Beratung im Bereich der Kinder, Jugendlichen, Familien und Erziehung.

Neuere Entwicklungen lassen erkennen, dass mit dem Einzug betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in die kommunalen Verwaltungen weitreichende Veränderungen verbunden sind. Mehr noch als bisher beanspruchen die Kommunen zwar die Gesamtverantwortung und die Steuerungshoheit über eine angemessene Versorgung, vergeben aber die Durchführung der Dienste zunehmend auch an private externe Träger. Dabei orientieren sich die Kriterien der Vergabe tendenziell nicht mehr so sehr an den klassischen Maximen des Subsidiaritätsprinzips – gesellschaftliche Vielfalt und weltanschauliche Pluralität – als vielmehr an den ökonomischen Prinzipien des Kontraktmanagements, der Budgetierung und der Qualitätskontrolle (Weyrich 2011: 789). So drohen betriebswirtschaftliche Maximen das wertgebundene Engagement zunehmend zu verdrängen.

#### 4.3. Problemanzeigen

Trotz aller Kontinuität war der Wohlfahrtsstaat in Deutschland nie unumstritten. Funktionale Erfordernisse, kulturelle Entwicklungen und politische Kämpfe spiegeln sich in seinen Entwicklungen auf je spezifische Weise. Im öffentlichen Diskurs um den Wohlfahrtsstaat bilden die Jahre um 1975 eine gewisse Zäsur. War er bis dahin ein bevorzugter Adressat von Hoffnungen auf bessere Lebensverhältnisse und galt er als unverzichtbarer Problemlöser, so

überlagert seitdem seine Einschätzung als Problemerzeuger diese Wahrnehmung (Hockerts 2011: 325–358). Fünf Entwicklungen lassen sich ausmachen, die den Wohlfahrtsstaat in Deutschland seit geraumer Zeit herausfordern und zu Veränderungen zwingen (Kaufmann 1997: 69–160, 2002: 221–260; Alber 2002: 5–35; Lessenich 2003: 207–312; Hockerts 2011: 285–358):

(1) Schon von seiner Entstehungskonstellation her besitzt der deutsche Wohlfahrtsstaat eine besondere Nähe zur standardisierten Industriearbeit. Der deutsche Wohlfahrtsstaat hat ein fordistisches Produktionsregime ermöglicht und gefördert und dieses wiederum hat für den vollen Ausbau des Wohlfahrtsstaats erst die ökonomischen Grundlagen geliefert. Die standardisierte Industriearbeit hat aber ökonomisch wie kulturell ihre Dominanz als Prototyp von Arbeit gegenüber Ausprägungen entstandardisierter Dienstleistungsarbeit verloren. Die Fokussierung auf standardisierte männliche Industriearbeit als strukturgebende Normalität hat der deutsche Wohlfahrtsstaat bis heute nicht vollständig überwunden. Auf die Mitte der 70er Jahre einsetzende Massenarbeitslosigkeit, auf den neuen Stellenwert von Frauenarbeit im Dienstleistungsbereich, auf die Entstandardisierung und Flexibilisierung der Arbeit erweist sich der deutsche Wohlfahrtsstaat bis heute als nur begrenzt eingestellt. Für Frauen, Langzeitarbeitslose und geringfügig Beschäftigte verlängern sich die Benachteiligungen in der Arbeitswelt in den Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen hinein.

(2) Dem deutschen Pfad der Wohlfahrtsstaatsentwicklung liegt nicht nur ein spezifisches Modell von Arbeit zu Grunde, sondern auch ein historisch gewachsenes Modell von Geschlechtsrollen und Familien. Zu den historischen Wirkungen des Wohlfahrtsstaates gehört es, das bis in die Arbeiterbewegung hinein kulturell wirksame Ideal des männlichen Familienernährers und der weiblichen Erzieherin der eigenen Kinder für alle sozialen Schichten realisierbar gemacht zu haben. Flankiert vom Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsarbeit ist seit dem kulturellen Umbruch der 70er Jahre das Familienmodell des deutschen Wohlfahrtsstaats erodiert und von einem Ideal ersetzt worden, das einen gleichberechtigten Zugang zu Arbeit und Familie für beide Geschlechter vorsieht. Wie insbesondere an der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich wird, bleibt es für den deutschen Wohlfahrtsstaat eine Herausforderung, die einseitige Orientierung am Modell des männlichen Familienernährers vollständig zu überwinden.

(3) Im wohlfahrtskulturellen Gedächtnis der (West-)Deutschen spielt die mit der Einführung des Umlageverfahrens verbundene Rentenreform von 1957 bis heute eine zentrale Rolle. Über Nacht brachte sie das schwerwiegende soziale Problem der Altersarmut weitgehend zum Verschwinden und trug zur Legitimation des Wohlfahrtsstaats wesentlich bei. Lohnersatzleistung und Lebensstandardsicherung waren die Stichworte, die sich nun mit der Rente verbanden. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass der Diskurs um eine drohende Rückkehr der Altersarmut seit einigen Jahren eine hohe politische Brisanz be-

sitzt. Es ließ sich leicht öffentlich argumentieren, dass die stark rückläufigen Geburtenzahlen bei gleichzeitig prognostizierter Ausdehnung der Altersphase ohne Erwerbsarbeit die Finanzierungsgrundlagen der umlagebasierten gesetzlichen Rentenversicherung in Gefahr bringen würden. Der nachhaltige „Einzug der Demographie und Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung“ (Hockerts 2011: 294) bewirkte, dass sich die deutsche Sozialpolitik in den Jahren 2001 und 2004 sowohl von der Lebensstandardsicherung als auch von der gleichgewichtigen Entwicklung von Löhnen und Renten verabschiedete. Inzwischen wird aber klar, dass der von der Politik als Kompensation eingerichtete Altersvorsorgemarkt zwar der Versicherungswirtschaft große Zuwächse gebracht hat, aber das Problem der Altersarmut nicht dauerhaft zu bewältigen vermag.

(4) Der deutsche Wohlfahrtsstaat hat in den letzten beiden Jahrzehnten drei schwerwiegende Veränderungen seiner Rahmenbedingungen gleichzeitig zu bewältigen gehabt. Mit seiner stark exportorientierten Wirtschaft war Deutschland besonders nachhaltig von den Prozessen der Globalisierung der Wirtschaft und des Finanzkapitals betroffen. Der im internationalen Vergleich als großzügig definierte deutsche Wohlfahrtsstaat wurde zum Hemmschuh im globalen Wettbewerb um das zukunftssichernde Investivkapital erklärt. Die dem Wohlfahrtsstaat zu Grunde liegende Machtkonstellation zwischen Kapital und Arbeit verschob sich grundlegend zu Gunsten der Kapitaleseite. Es tauchte die Frage auf, ob der Wohlfahrtsstaat angesichts der Herausforderung der Globalisierung seine integrative Kraft im nationalen Rahmen überhaupt noch erfüllen könne (Kaufmann 2002: 241–260). Gleichzeitig kam es seit Ende der neunziger Jahre zu einem Umbruch in der europäischen Integrationspolitik. Aus der Sicht der Brüsseler Politik sollen seitdem die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in Europa „wettbewerbsorientierter, beschäftigungsfreundlicher und rationeller“ ausgestaltet werden (Aust u.a. 2002: 290). Im Zuge dieser Politik stehen auch von europäischer Seite heute die dem sozialen Ausgleich dienenden Elemente des deutschen Wohlfahrtsstaats in besonderer Weise unter Druck. Die größte Herausforderung des deutschen Wohlfahrtsstaats in den letzten zwanzig Jahren bedeutete die deutsche Einheit und die Art ihrer sozialpolitischen Bewältigung (Ritter 2007). Als Lösung mit dem geringsten Widerstandspotential kam es in den Jahren 1989 bis 2004 zur Übertragung des gesamten westdeutschen wohlfahrtsstaatlichen Systems auf das Gebiet der ehemaligen DDR. In der Rentenversicherung zum Beispiel konnte dies nur unter den Bedingungen des Umlageverfahrens funktionieren. Lässt sich so die ostdeutsche Rentnergeneration zu den Gewinnern der deutschen Einheit zählen, so hatten die sozialen Sicherungssysteme überproportional den Preis der Einheit zu zahlen. Erst allmählich kommt heute in Deutschland zu Bewusstsein, welche herausragende Rolle das häufig als ineffizient und inflexibel kritisierte deutsche Sicherungssystem bei der friedlichen Vereinigung der beiden deutschen Staaten gespielt hat.

(5) Eine fünfte Problemanzeige bezieht sich auf die religiös-kulturelle Tiefengrammatik des deutschen Wohlfahrtsstaats. Die gesellschaftliche Position der beiden großen Kirchen – sie machen nur noch knapp zwei Drittel der deutschen Bevölkerung aus – hat sich abgeschwächt. Als institutionelle Kraft haben die Kirchen in der Vergangenheit zur Stabilität der Wertgrundlagen des deutschen Wohlfahrtsstaats in Gestalt der Ideen von sozialem Ausgleich, Gerechtigkeit, Solidarität und Subsidiarität beigetragen. Der Rückgang des Anteils der Kirchenmitglieder und der damit verbundene Einflussverlust der Kirchen darf allerdings nicht ohne weiteres mit einer Schwächung christlicher Ideen in der Gesellschaft gleichgesetzt werden. Für den deutschen Wohlfahrtsstaat war von Anfang an eine Synthese explizit christlicher und religiös-säkularer Wertideen prägend. Die religiösen wie die säkularen institutionellen Träger des wohlfahrtsstaatlichen Konsenses in Gestalt der Kirchen und Gewerkschaften erscheinen heute geschwächt und sehen sich herausgefordert, das prekär gewordene Gleichgewicht zwischen Staat, Markt und gesellschaftlichen Kräften in der Wohlfahrtsproduktion zu wahren. Noch haben die Kräfte keine hegemoniale Stellung errungen, die für eine grundlegende Aufkündigung des wohlfahrtsstaatlichen Pfads der deutschen Gesellschaft plädieren.

## 5. Fazit

Für Deutschland und seinen Weg in die Moderne besitzt der Wohlfahrtsstaat eine exzeptionelle, mit kaum einem anderen Land vergleichbare Bedeutung. In Deutschland haben früh einflussreiche Denker dem modernen Staat eine zentrale Verantwortlichkeit für das Schicksal des Einzelnen und für die Lösung der sozialen Probleme im Umbruch zur Moderne zugesprochen. In Deutschland wurden zentrale Institutionen des modernen Wohlfahrtsstaats in Gestalt der Sozialversicherungen gewissermaßen erfunden und weltweit zum ersten Mal zentralstaatlich organisiert. Während die staatspolitische Seite der deutschen Geschichte wie in keinem vergleichbaren Land durch Zäsuren, Umbrüche und Diskontinuitäten gekennzeichnet ist, bildet der Wohlfahrtsstaat über die wechselnden politischen Regime hinweg eine tragende Kontinuitätslinie. Als konservatives Projekt auf den Weg gebracht gelang es dem deutschen Wohlfahrtsstaat zwei zentrale Spannungslinien der deutschen Gesellschaft aufzugreifen und in institutionelle Bahnen zu lenken.

Im Rahmen der Arena wohlfahrtsstaatlicher Regelungen wurden immer neue Kompromisse zwischen Kapital und Arbeit ausgehandelt und der soziale Ausgleich zwischen den Klasseninteressen organisiert. Nach den militärischen und politischen Katastrophen von 1918 und 1945 bot die wohlfahrtsstaatliche Idee jeweils die Möglichkeit eines gesellschaftlichen Neuanfangs. Auch im nationalstaatlichen Neubeginn nach 1989 bewährte sich der deutsche Wohlfahrts-

staat als zentrale integrative Kraft, ohne den die friedliche Wiedervereinigung kaum hätte gelingen können.

Die zweite durch den deutschen Wohlfahrtsstaat institutionalisierte Spannungslinie stellt die zwischen den Konfessionen in Deutschland dar. Lutherisch geprägte Eliten haben mit ihrem Staatsdenken die deutsche Gesellschaft auf ihren spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Pfad gesetzt. Im Ringen um gesellschaftliche Anerkennung im mehrheitlich protestantisch geprägten Staat wurde der Wohlfahrtsstaat für den Katholizismus in Deutschland zum bevorzugten Instrument der politischen und sozialen Emanzipation. So hat die konfessionelle Konstellation der deutschen Gesellschaft wesentlich dazu beigetragen, dass der Wohlfahrtsstaat zur Kontinuitätslinie in Deutschland werden konnte. Der konfessionellen Spannungslinie verdankt der deutsche Wohlfahrtsstaat über den sozialen Ausgleich hinaus das Kennzeichen der Vielfalt seiner institutionellen Träger und Akteure. Sozialer Ausgleich und Vielfalt prägen den deutschen Wohlfahrtsstaat in besonderer Weise. Auf diesem Hintergrund wird einsichtig, warum für Deutschland in den Kämpfen um den gegenwärtig von vielen Seiten herausgeforderten Wohlfahrtsstaat besonders viel auf dem Spiel steht. Mit einer Politik des „dynamischen Immobilismus“ (Lessenich 2003) suchen die den Wohlfahrtsstaat tragenden politischen Eliten in Deutschland sich den veränderten europa- und weltpolitischen Bedingungen anzupassen und gleichzeitig die Linie der Kontinuität nach Möglichkeit nicht zu verlassen.

## 6. Literatur

- ALBER, JENS (1986): Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift 27, 26–60.
- DERS. (2000): Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl. Diagnosen und Daten, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe: Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt a.M.: Campus, 235–275.
- DERS. (2002): Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats, in: Berliner Journal für Soziologie 12, 5–35.
- ALLMENDINGER, JUTTA/LEIBFRIED, STEPHAN (2002): Bildungsarmut im Sozialstaat, in: Burkart, Günther/Wolf, Jürgen (Hg.): Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen. Opladen: Leske und Budrich, 287–315.
- ASCHOFF, HANS-GEORG (1997): Von der Armen- zur Wohlfahrtspflege. Anfänge staatlicher Sozialgesetzgebung. Die Kirche im Kontext unterschiedlicher Sozialhelfer, in: Gatz, Erwin (Hg.): Caritas und soziale Dienste. Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, Bd. 4, Freiburg i.Br.: Herder, 71–90.
- AUERNHEIMER, GEORG (2008): Verletzte Bildungsgerechtigkeit in Deutschland – was tun?, in: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith (Hg.): Bildungspolitik und Bildungsgerechtigkeit, Paderborn: Schöningh, 49–70.

- AUST, ANDREAS/LEITNER, SIGRID/LESSENICH, STEPHAN (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Praeplantationsdiagnostik, in: Politische Vierteljahresschrift 43, 272–301.
- AYASS, WOLFGANG (2006): „Wir müssen anfangen, dann werden wir sehen...“. Franz Hitze, das Zentrum und die Sozialpolitik bis zum Ende der Bismarckära, in: Gabriel, Karl/Große Kracht, Hermann-Josef (Hg.): Franz Hitze (1851–1921). Sozialpolitik und Sozialreform. „Beginnen wir einmal praktisch...“, Paderborn: Schöningh, 37–56.
- BARTMANN, PETER (2006): Art. Diakonie, in: Evangelisches Staatslexikon. Neuauflage, Stuttgart: Kohlhammer, 374–378.
- BAUMEISTER, HELLA/GRANSEE, ULRICH/ZIMMERMANN, KLAUS.-DIETER (Hg.) (2005): Die Hartz-„Reformen“. Die Folgen von Hartz I-VI für ArbeitnehmerInnen, Hamburg: VSA-Verlag.
- BECKER, IRENE/HAUSER, RICHARD (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform, Berlin: Edition Sigma.
- BRAKELMANN, GÜNTER/JÄHNICHEN, TRAUGOTT (Hg.) (1994): Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft. Ein Quellenband, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- BULMAHN, THOMAS (1997): Reformstau und Verunsicherung. Einstellungen zum Umbau des Sozialsystems, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 18, 6–9.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT (2012): Gesetzliche Krankenversicherung. Mitglieder, mitversicherte Angehörige und Krankenstand. Monatswerte Januar bis Februar 2012.
- BUNDESVERBAND DER KAB (Hg.) (1992): Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, 8. Aufl., Bornheim/Kevelaer: Ketteler/Butzon & Bercker.
- BUTTERWEGGE, CHRISTOPH (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaats, 3. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag.
- DERS. (2010): Kinderarmut und sozialer Ausschluss, in: Zeitschrift für Inklusion 4, 1–8.
- CAMPENHAUSEN, AXEL VON/WALL, HEINRICH DE (2006): Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, 4. Aufl., München: C.H. Beck.
- DEHLINGER, ERWIN/BRENNECKE, RALPH (1992): Die Akzeptanz der sozialen Sicherung in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Gesundheitswesen 54, 229–243.
- DIBELIUS, OTTO (1949): Die Grenzen des Staates, Berlin: Wichern-Verlag.
- DÜRING, GÜNTER (1953): Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: Juristenzeitung 8, 193–199.
- ERLI, PETER (2008): „Nachtwächterstaat“ oder „Praktisches Christentum“? Religiöse Kommunikation innerhalb der parlamentarischen Diskussion im Deutschen Reichstag um die Einführung der Sozialversicherung 1881–1889, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- EVERS, ADALBERT (1995): Die Pflegeversicherung. Ein mixtum compositum im Prozess der politischen Umsetzung, in: Sozialer Fortschritt 44, H. 2, 23–28.
- FIX, BIRGIT/FIX, ELISABETH (2005): Kirche und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit kirchlicher Wohlfahrtsorganisationen im westeuropäischen Vergleich, Freiburg i.Br.: Lambertus.

- GABRIEL, KARL (2003): Wohlfahrtsregime und Religion: Der Beitrag des Katholizismus zur dualen Wohlfahrtspflege in Deutschland, in: Brocker, Manfred/Behr, Hartmut/Hildebrandt, Mathias (Hg.): Religion – Staat – Politik. Zur Rolle der Religionen in der nationalen und internationalen Politik, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 187–197.
- DERS. (2007): Bereitstellung sozialer Dienstleistungen durch Staat, Markt oder freie Wohlfahrtspflege, in: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith: Aufgaben und Grenzen des Sozialstaats, Paderborn u.a.: Schöningh, 109–129.
- DERS. (2011): Religionen und soziale Arbeit, in: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik, 4. Aufl., München: Ernst Reinhardt, 1218–1229.
- GANGL, MARKUS (1997): Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat in den alten und neuen Bundesländern, in: Walter Müller (Hg.): Soziale Ungleichheit. Neue Befunde zu Strukturen, Bewusstsein und Politik, Opladen: Leske u. Budrich, 169–204.
- GEIßLER, HEINER (1980): Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg: Herder.
- GELLER, HELMUT/GABRIEL, KARL (2004): Ambulante Pflege zwischen Familie, Staat und Markt, Freiburg i. Br.: Lambertus-Verlag.
- GLATZER, WOLFGANG (2007): Akzeptanz des Sozialstaats in der Bevölkerung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): WISO-Diskurs. Zukunft des Sozialstaats – Sozialpolitik, Bonn: Bonner Universitätsbuchdruck, 22–41.
- GLATZER, WOLFGANG/HALLEIN-BENZE, GERALDINE (2008): Einstellungen zum Sozialstaat und zur Sozialpolitik, in: Datenreport 11, 289–294.
- GREBING, HELGA (2007): Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Von der Revolution 1848 bis ins 21. Jahrhundert, Berlin: vorwärts buch.
- GRESCHAT, MARTIN (1990): „Rechristianisierung“ und „Säkularisierung“. Anmerkungen zu einem europäischen interkonfessionellen Interpretationsmodell, in: Kaiser, Jochen-Christoph/Doering-Manteuffel, Anselm (Hg.): Christentum und politische Verantwortung. Kirchen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart: Kohlhammer, 1–24.
- GRIESSMEIER, NICOLAS (2012): Der disziplinierende Staat – Eine kritische Auseinandersetzung mit Sanktionen bei Arbeitslosengeld II-Empfängern aus der Sicht der Sozialen Arbeit und der Menschenrechte, Bielefeld: Kleine Verlag.
- GROSSE KRACHT, HERMANN-JOSEF (2005): Sozialer Katholizismus und demokratischer Wohlfahrtsstaat. Klärungsversuche zu Geschichte und Gegenwart einer ungewollten Wahlverwandtschaft, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 46, 45–97.
- DERS. (2007): Jenseits von Mitleid und Barmherzigkeit. Zur Karriere solidaristischen Denkens im 19. und 20. Jahrhundert, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 48, 13–38.
- HABERMAS, JÜRGEN (1985): Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- HEGELICH, SIMON/MEYER, HENDRIK (2008): Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden: VS-Verlag, 127–148.
- HENTSCHEL, VOLKER (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- HETMEIER, HEINZ-WERNER (2005): Bildungsausgaben im internationalen Vergleich unter Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- HOCKERTS, HANS GÜNTER (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart: Klett-Cotta.
- DERS. (Hg.) (1998): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 76, München: Olzog.
- DERS. (2010): Abschied von der dynamischen Rente, in: Becker, Ulrich/Hockerts, Hans Günter/Tenfelde, Klaus (Hg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn: Dietz, 251–286.
- DERS. (2011): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- IN DER STUNDE NULL (1979): Die Denkschrift des Freiburger „Bonhoeffer-Kreises“, Tübingen: Mohr Siebeck.
- ISERLOH, ERWIN (1975): Die soziale Aktivität der Katholiken im Übergang von caritativer Fürsorge zu Sozialreform und Sozialpolitik, dargestellt an den Schriften Wilhelm Emmanuel v. Kettlers, Mainz: Grünewald.
- JÄHNICHEN, TRAU GOTT (2007): Solidarität als Begriff der evangelischen Theologie und Sozialethik, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 48, 81–104.
- DERS. (2008): Wirtschaftsethik. Konstellationen – Verantwortungsebenen – Handlungsfelder, Stuttgart: Kohlhammer.
- DERS. (2010): Das wirtschaftsethische Profil des sozialen Protestantismus. Zu den gesellschafts- und ordnungspolitischen Grundentscheidungen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Jahrbuch Sozialer Protestantismus 4, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 18–45.
- JÄHNICHEN, TRAU GOTT/FRIEDRICH, NORBERT (2005): Geschichte der sozialen Ideen im deutschen Protestantismus, in: Grebing, Helga (Hg.): Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 865–1112.
- KAISER, JOCHEN-CHRISTOPH (1996): Von der christlichen Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege. Zur Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik, in: Rauschenbach, Thomas u.a. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 150–174.
- DERS. (2008): Evangelische Kirche und sozialer Staat. Diakonie im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart: Kohlhammer.
- KAUFMANN, FRANZ-XAVER (1973): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. Aufl., Stuttgart: Enke.
- DERS. (1989): Christentum und Wohlfahrtsstaat, in: Ders.: Religion und Modernität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven, Tübingen: Mohr Siebeck, 89–119.
- DERS. (1997): Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- DERS. (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat. Sozialwissenschaftliche Analysen, Opladen: Leske und Budrich.
- DERS. (2003a): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- DERS. (2003b): Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- KERSBERGEN, KEES VAN (1995): *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London: Routledge.
- KIRCHENAMT DER EKD/SEKRETARIAT DER DBK (Hg.) (1998): *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*, Hannover/Bonn: *Gemeinsame Texte* 9.
- KIRCHENKANZLEI DER EKD (Hg.) (1978): *Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland*, Bd. 2: *Soziale Ordnung*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- KRECH, VOLKHARD (2012): *Die religiöse Lage in Deutschland als Hintergrund gegenwärtiger Pluralisierungsprozesse. Versuch einer statistischen Bestandsaufnahme*, in: Gabriel, Karl/Spieß, Christian/Winkler, Katja (Hg.): *Modelle des religiösen Pluralismus. Historische, religionssoziologische und religionspolitische Perspektiven*, Paderborn: Schöningh, 207–222.
- LEISERING, LUTZ (2000): *Kontinuitätssemantiken: Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland*, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hg.): *Der deutsche Sozialstaat – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 91–114.
- LESSENICH, STEPHAN (2003): *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt a.M.: Campus.
- LIEDHEGENER, ANTONIUS (2012): *Säkularisierung als Entkirchlichung. Trends und Konjunkturen in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart*, in: Gabriel, Karl/Gärtner, Christel/Pollack, Detlef (Hg.): *Umstrittene Säkularisierung. Soziologische und historische Analysen zur Differenzierung von Religion und Politik*, Berlin: Berlin University Press, 481–531.
- LUHMANN, NIKLAS (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien: Olzog.
- LUTZ, BURKART (1984): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- MAIER, HANS (2002): *Historische Voraussetzungen des Sozialstaats in Deutschland*, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe 251, Heidelberg: C.F. Müller.
- MANOW, PHILIP (2008): *Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime*, Frankfurt a.M.: Campus.
- MANOW, PHILIP/KERBERGEN, KEES VAN (2009): *Religion and the Western Welfare State – The Theoretical Context*, in: Dies. (Hg.): *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, Cambridge: University Press, 2–38.
- MATTHES, JOACHIM (1964): *Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung 1961*, Stuttgart: Ferdinand Enke.
- METZLER, GABRIELE (2003): *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*, Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- MOHR, KATRIN (2007): *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*, Wiesbaden: VS.
- MÜLLER-ARMACK, ALFRED (1956): *Art. Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart: Gustav Fischer u.a., 390–392.
- NAUMANN, FRIEDRICH (1964): *Werke. Bd. 2: Schriften zur Verfassungspolitik*, Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- NELL-BREUNING, OSWALD (1990): *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*, Freiburg/Basel/Wien: Herder.

- RENDTORFF, TRUTZ (1962): Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, in: *Der Staat* 1, 405–430.
- REUTER, HANS-RICHARD (2008): Eigenverantwortung und Solidarität. Zur Neujustierung des Gerechtigkeitsdiskurses in der evangelischen Sozialethik, in: Große Kracht, Hermann-Josef/Spieß, Christian (Hg.): *Christentum und Solidarität. Bestandaufnahmen zu Sozialethik und Religionssoziologie*, Paderborn: Schöningh, 501–522.
- DERS. (2010): Die Religion der Sozialen Marktwirtschaft. Zur ordoliberalen Weltanschauung bei Walter Eucken und Alexander Rüstow, in: *Jahrbuch Sozialer Protestantismus*, Bd. 4, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 46–76.
- DERS. (2014): Verantwortung im konfessionellen Wohlfahrtsstaatsdiskurs, in: Gabriel, Karl/Reuter, Hans-Richard/Kurschat, Andreas/Leibold, Stefan (Hg.): *Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck (in Vorbereitung).
- DERS. (2010): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 3. erweiterte Aufl., München: Oldenbourg.
- RITTER, GERHARD A. (2007): *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, 2. erweiterte Aufl., München: C.H. Beck.
- ROLLER, EDELTRAUD (1992): *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DIES. (1996): Kürzungen von Sozialleistungen aus der Sicht der Bundesbürger, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 42, 777–788.
- DIES. (1997): Sozialpolitische Orientierungen nach der deutschen Vereinigung, in: Gabriel, Oscar (Hg.): *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen: Leske u. Budrich, 115–146.
- DIES. (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 29–30, 13–19.
- SACHSSE, CHRISTOPH (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hg.): *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 125–149.
- SACHSSE, CHRISTOPH/TENNSTEDT, FLORIAN (1988): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929, Stuttgart: Kohlhammer.
- DIES. (1992): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 3: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart: Kohlhammer.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2007): *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München: C.H. Beck.
- SCHMIDT, MANFRED G./OSTHEIM, TOBIAS/SIEGEL, NICO A./ZOHLNHÖFER, REIMUT (Hg.) (2007): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden: VS.
- SCHREIBER, WILFRIED (1955): *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen*, Köln: Selbstverlag.
- STATISTISCHES BUNDESAMT/WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG (Hg.) (2011): *Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- STEGMANN, FRANZ-JOSEF/LANGHORST, PETER (2005): Geschichten der sozialen Ideen im deutschen Katholizismus, in: Grebing, Helga (Hg.): Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, 2. Aufl., Wiesbaden: VS, 597–862.
- STOLLEIS, MICHAEL (2002): Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden: Nomos, 199–332.
- DERS. (2003): Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss, Stuttgart: Lucius und Lucius.
- TENNSTEDT, FLORIAN (1997a): Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881, in: Zeitschrift für Sozialreform 43, 88–101.
- DERS. (1997b): Der deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881. Anmerkungen zu einem alten Thema aufgrund neu erschlossener Quellen, in: Wollasch, Andreas (Hg.): Wohlfahrtspflege in der Region. Westfalen-Lippe während des 19. und 20. Jahrhunderts im historischen Vergleich, Paderborn: Schöningh, 255–267.
- WEYRICH, KARL-HEINZ (2011): Soziale Dienste, in: Deutscher Verein für öffentlich und private Fürsorge e.V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 788–790.
- ZACHER, HANS F. (1987): Das soziale Staatsziel, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg: C. F. Müller, 1045–1111.
- DERS. (2004a): Das soziale Staatsziel. Neubearbeitung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2: Verfassungsstaat, Heidelberg: C. F. Müller, 659–784.
- DERS. (2004b): „Deutschland den Deutschen“? Die wechselvolle Geschichte des sozialen Einschlusses im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen: Mohr Siebeck, 639–668.
- DERS. (2009): Einschluss, Ausschluss und Öffnung im Wandel, in: Zeitschrift für Sozialreform 55, 25–39.
- ZITT, RENATE (1997): Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik. Der Protestantische Sozialreformer Theodor Lohmann (1831–1905). Eine Studie zum sozialen Protestantismus im 19. Jahrhundert, Heidelberg: C. Winter.