

Was leistet die Diakonie fürs Gemeinwohl?

Diakonie als gesellschaftliche Praxis
des Öffentlichen Protestantismus

herausgegeben von
Christian Albrecht

Mohr Siebeck

Christian Albrecht, geboren 1961, Professor für Praktische Theologie an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

orcid.org/0000-0003-3465-5585

ISBN 978-3-16-156268-6 / eISBN 978-3-16-156269-3

DOI 10.1628/978-3-16-156269-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlags

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Christian Dopheide</i>	
Zur Einführung in die Themenstellung	I
<i>Hatice Akyün</i>	
Gemeinwohlbedarf. Aufgaben der Diakonie in der Außensicht	15
<i>Christiane Kuller</i>	
Zwischen Nächstenliebe und Professionalisierung. Ein historischer Rückblick auf die Rolle der Diakonie im deutschen Sozialstaat	33
<i>Andreas Busch</i>	
Der delegierende Staat. Diakonie und bundes- deutsche Wohlfahrtsstaatlichkeit	59
<i>Christian Albrecht</i>	
Diakonie als gesellschaftliche Praxis des Öffentlichen Protestantismus. Theologische Überlegungen zur Bedeutung der Diakonie für soziale Kohäsion	81

Anmerkungen	105
Personenregister	121
Autorenverzeichnis	125

Der delegierende Staat

Diakonie und bundesdeutsche Wohlfahrtsstaatlichkeit

Andreas Busch

I. Einführung und Überblick

In meinem Beitrag möchte ich eine politikwissenschaftliche Perspektive auf das Thema „Die Rolle der Diakonie im bundesdeutschen Sozialstaat“ einnehmen. Was bedeutet das? Es bedeutet zunächst eine Betrachtung aus dem Blickwinkel des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, also eine Betrachtung, die vor allem institutionell ansetzt und nach dem Grund der Existenz bestimmter Regeln und Formen der Institutionalisierung fragt. Im Zentrum steht mithin die Frage, welche Eigenschaften des bundesdeutschen Sozialstaats aus einem solchen Blickwinkel heraus auffallen und mit welchen Erklärungsfaktoren die Entwicklung zur heutigen Ausprägung der bundesrepublikanischen Sozialstaatlichkeit begründet wird.

Denn die Existenz des *status quo* im deutschen Sozialstaat ist ja erklärungsbedürftig – schließlich könnte die Versorgung mit wohlfahrtsstaatlichen Leistungen auch anders organisiert sein. Das lehrt uns zumindest ein Blick in vergleichbare Staaten, wo wir – etwa in Europa Sozial-

staatlichkeit auf andere Weise organisiert vorfinden. Blicken wir beispielsweise nach Großbritannien, dann existiert dort ein auf deutlich andere Art organisierter Sozialstaat, der dem Staat eine sehr viel umfassendere Rolle einräumt und in dem kirchlich orientierte Organisationen eine vergleichsweise vernachlässigbare Rolle spielen. In Deutschland gilt hingegen die bereits im 19. Jahrhundert angelegte Dualität von staatlicher Infrastruktur und wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Leistungen als konstitutives Markenzeichen.¹ Als Politikwissenschaftler fragt man nach den Gründen für diese unterschiedlichen Organisationsentscheidungen und sucht sie zuvörderst in historischen Interessenkonstellationen, auf die grundlegende Weichenstellungen zurückgeführt werden können. Um deren Stabilität bis in die heutige Zeit (oder auch substantielle Änderungen) erklären zu können, muss aber auch nach den Vor- und Nachteilen gefragt werden, die die etablierten Lösungen für die verschiedenen an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure (sowohl im staatlichen wie im gesellschaftlichen Bereich) bringen.

Zu den historischen Wurzeln und Weichenstellungen hat Christiane Kuller in ihrem Beitrag bereits einiges ausgeführt. Ich will mich deshalb vor allem der Frage widmen, welche Strukturelemente für den bundesdeutschen Sozialstaat kennzeichnend sind und wie sich diese Strukturelemente in eine breitere Analyse der bundesdeutschen Staatlichkeit einbetten lassen. Zu diesem Zweck werde ich auf den analytischen Ansatz eines US-amerikanischen Deutschland-Kenners zurückgreifen, nämlich den des an der Cornell University lehrenden Politikwissenschaftlers

Peter J. Katzenstein, der in einem einflussreichen Buch aus den 1980er Jahren die Bundesrepublik Deutschland als einen „semisouveränen Staat“ beschrieben hat. Katzensteins Analyse blickt auf das Verhältnis von Gesellschaft und Staat, in dem er in der Bundesrepublik – im Vergleich mit anderen, ähnlichen Staaten – Besonderheiten erblickt. Ich werde argumentieren, dass wir seinen analytischen Ansatz mit Gewinn für ein besseres Verständnis der Eigenheiten bundesdeutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit einsetzen können; dass es für die Akteure im sozialstaatlichen Milieu eine interessante Erkenntnis ist, zu wissen, dass es sich hier um eine allgemeinere Charakteristik bundesdeutscher Staatlichkeit handelt und ich werde gegen Ende dann die Frage nach den Vor- und Nachteilen dieses Arrangements für den Staat stellen. Hier wird meine These sein, dass das Arrangement so lange stabil sein wird, wie es für den Staat mehr positive als negative Aspekte mit sich bringt.

II. Diakonie: ein blinder Fleck in der wissenschaftlichen Analyse der bundesdeutschen Politik?

Die Diakonie ist ein Teil des Systems, mit dem in der Bundesrepublik wohlfahrtsstaatliche Leistungen erbracht werden. Deshalb ist zu Beginn eine kurze Einordnung notwendig, die anhand von Unterscheidungen die Besonderheiten und Charakteristika des deutschen Sozialstaats herausarbeiten soll.

Im internationalen Vergleich sticht der deutsche Sozialstaat vor allem durch die Kombination zweier Merkmale

hervor: zum einen durch das *Dominieren beitragsfinanzierter Einkommensumverteilung* (anstelle direkter staatlicher Bereitstellung von sozialen Diensten) sowie durch die Betonung des *Subsidiaritätsprinzips*, also die Delegation zu erbringender öffentlicher Aufgaben an nichtstaatliche Träger (wiederum im Kontrast zu deren direkter Bereitstellung durch staatliche Träger).²

Diese Merkmale, das sei noch hinzugefügt, sind zudem über die Zeit von großer Stabilität. Das ist nicht selbstverständlich – die Bundesrepublik (oder genauer: Deutschland) weist ja in den letzten einhundert Jahren eine hohe Zahl von Regimewechseln, also grundsätzlichen Änderungen des politischen Systems, auf: vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, von dieser zur nationalsozialistischen Diktatur, zum Besatzungsregime, schließlich zur Gründung zweier deutscher Staaten (einem demokratischen und einem sich sozialistisch nennenden, nicht demokratischen) und seit 1990 deren Vereinigung zu einem Staat durch Beitritt der DDR zur existierenden Bundesrepublik Deutschland – unter weitgehender Übernahme der Charakteristika und Institutionen der früheren westdeutschen Republik. Ist also auf der staatlichen Seite ein hohes Maß an *Wandel* und *Diskontinuität* zu konstatieren, so gilt auf der Ebene des Sozialstaates das genaue Gegenteil: ein *hohes Maß an Kontinuität fundamentaler Mechanismen, Institutionen und Verfahrensweisen*, und mithin ein erheblicher Kontrast zwischen der staatlichen und der sozialstaatlichen Ebene. Das bedeutet natürlich nicht, dass es gar keine Änderungen gegeben hat; aber die Stabilität der sozialstaatlichen Grundstrukturen durch alle politischen Systemveränderungen hindurch ist doch ein bemerkenswertes Faktum.

Blickt man auf die historischen Wurzeln des Sozialstaats in Deutschland, so reicht die heute noch existierende Dualität zwischen staatlicher Infrastruktur und der Leistungserbringung durch wohlfahrtsstaatsverbandliche Einrichtungen bis in das 19. Jahrhundert zurück. Das auch als „Wohlfahrtspluralismus“ gekennzeichnete System³ hat sich also früh entwickelt, was eine weitere Kontrastierung erlaubt, nämlich die von Deutschland als nationalstaatlichem Spätentwickler, der gleichzeitig als Sozialstaat eine Vorreiterrolle spielt. Konfliktstrukturen konfessioneller wie klassenbasierter Art aus dem 19. Jahrhundert prägen deshalb bis heute den deutschen Sozialstaat und lassen ihn mit seinen starken konfessionellen Wohlfahrtsverbänden im internationalen Vergleich eine Sonderstellung einnehmen.

Seine Grundstrukturen gehen auf konservative Initiativen aus der Bismarckzeit zurück⁴ und integrierten zum Teil die vielfältigen, bereits aus der Zeit vor der Nationalstaatsgründung stammenden, Sozialfürsorge- und Versicherungseinrichtungen genossenschaftlicher, betrieblicher, kommunaler und kirchlicher Art in das neue System. Seine Hauptmerkmale haben bis heute Bestand: Adressat ist nicht das ganze Volk, sondern gesellschaftliche Teilgruppen (zunächst die Arbeiter, dann die Angestellten); Organisation geschieht als Pflichtversicherung mit starken Körperschaften öffentlichen Rechts; Finanzierung erfolgt im Wesentlichen durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und schließlich besteht organisatorische Vielfalt verschiedener Träger mit eigenem Mitsprache- und Selbstverwaltungsrecht.

Im Folgenden möchte ich mich vor allem auf den letzten Punkt, nämlich die zentrale Rolle für die verschiede-

nen nichtstaatlichen Träger, konzentrieren, unter die an führender Stelle die Diakonie fällt.

Die sechs Verbände, die sich in der „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ zusammengeschlossen haben, beeindrucken durch ihre Leistungsdaten. Nach den letzten verfügbaren Zahlen⁵ betreiben sie bundesweit 105.295 Einrichtungen und Dienste mit insgesamt 3.702.245 Betten bzw. Plätzen. Sie beschäftigen zusammen 1.673.861 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon 727.694 (das sind 43 Prozent) in Vollzeit und 946.167 (oder 57 Prozent) in Teilzeit. Gemeinsam betreiben diese Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik 1.112 Krankenhäuser mit 190.047 Betten, von denen über drei Viertel (145.638) auf die allgemeinen Krankenhäuser entfallen. Der nach Zahl der Einrichtungen und Plätzen größte Arbeitsbereich der Freien Wohlfahrtspflege ist die Jugendhilfe. Hier stechen vor allem die Tageseinrichtungen für Kinder und Jugendliche hervor – 25.723 Kinderkrippen, Kindergärten und Horteinrichtungen, in denen täglich über 1,7 Mio. Kinder betreut werden.

Schon diese wenigen Überblicksdaten machen deutlich, dass es sich bei den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege schon auf Grund ihrer schieren Größe um hochgradig relevante Akteure nicht nur im Bereich der Sozialpolitik, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt und generell in der Wirtschaft handelt. Mit gemeinsam fast 1,1 Mio. Beschäftigten gehören Caritas (617.193) und Diakonie (464.828) in die absolute Spitzengruppe der Arbeitgeber in der Bundesrepublik.⁶ Sie haben ihre Mitarbeiterzahlen in den letzten 50 Jahren jeweils mehr als verdreifacht – das Resultat von anhaltend starken Wachstumsraten ihrer Beschäftigungsverhältnisse über die Jahrzehnte.

Trotz dieser beeindruckenden Zahlen sind diese Akteure der Freien Wohlfahrtspflege in der wissenschaftlichen Literatur erstaunlich wenig präsent. Überblicksdarstellungen der Entwicklung des „religiösen Feldes“ in der Bundesrepublik⁷ oder des Protestantismus⁸ sparen die Entwicklung von Diakonie und Caritas aus und konzentrieren sich hauptsächlich auf ein Niedergangsnarrativ, in das eine gegenteilige Entwicklung nicht gut passen würde; religionssoziologische Überblicksdarstellungen wie das Sonderheft von Wolf und Koenig⁹ lassen diese Akteure ebenfalls außen vor; und Ähnliches gilt für politikwissenschaftliche Darstellungen zu Religion und Politik, die stattdessen auf das Verhältnis zu Parteien, den Einfluss auf Wahlen oder Religion als Konfliktgrund in den internationalen Beziehungen fokussieren.¹⁰ Die Wohlfahrtsstaats-Forscher schließlich blicken nur höchst selten auf diese Giganten, die riesige Unternehmensgruppen sind und große Summen bewegen – neben der älteren Studie von Fix und Fix¹¹ ist lediglich die aktuelle Untersuchung von Schroeder¹² eine Abweichung von diesem Trend; Staatstätigkeitsforscher schließlich betrachten vor allem genuin staatliche Akteure, wenn sie die Entwicklung des Sozialstaats erklären wollen. Die Studie von Manow¹³ bildet hier die löbliche Ausnahme von der Regel.

Die Beschäftigung mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, so können wir also konstatieren, bildet in vielen Bereichen der wissenschaftlichen Literatur so etwas wie einen blinden Fleck. Das ist erstaunlich, leisten doch diese Akteure nicht nur einen wichtigen Beitrag zum Sozialstaat, sondern entlasten sie auch den Staat.

III. Beitrag zum Gemeinwohl durch Entlastung des Staates

Der Staat existiert nach unserer Vorstellung in erheblichem Maß, um Dienstleistungen für seine Bürger zu erbringen und kollektive Güter (wie Rechtssicherheit, Schutz nach innen und außen etc.) bereitzustellen, die ihren Nutzen erhöhen. Das ist die klassische vertragstheoretische Begründung für seine Existenz. Gerade in der deutschen Tradition ist die Tätigkeit des Staates schon früh stark auf die Wohlfahrt der Bürger fokussiert – der kameralistische, vordemokratische Staat leitete seine Legitimität ja vor allem von der guten inneren Ordnung und der Wohlfahrt für alle ab, die er seinen Bürgern zuteilwerden ließ und die man im zeitgenössischem Wort von der *guten policey* zusammenfassen konnte.¹⁴

Im demokratischen Gemeinwesen erwarten die Bürger solche Leistungen heute mit großer Selbstverständlichkeit von ihrem Staat. Und sie haben, sollten die Leistungen nicht ihren Erwartungen entsprechen, das Sanktionsinstrument demokratischer Abstimmung bei Wahlen, d.h. der Verweigerung von Gefolgschaft bzw. die Abwahl der amtierenden Regierung. Was ich damit sagen möchte: Staatliche Leistungen zum Wohl der Bürger sind in der Demokratie für den Staat bzw. die Regierung auch immer mit einem Risiko für den Fall verknüpft, dass es bei der Bereitstellung der Güter zu Enttäuschungen kommt.

Wie Politiker bzw. wie Staaten solche Risiken handhaben, ist in der Politik- und Verwaltungswissenschaft in den letzten fünfzehn Jahren ausgiebig untersucht worden.¹⁵ Schon früher ist der Soziologe Ulrich Beck mit seiner Diagnose der „Risikogesellschaft“¹⁶ berühmt und

einflussreich geworden, die Konzept und Empirie des Risikos zum zentralen Charakteristikum heutiger Gesellschaften erklärt. Problematisch aus der Perspektive der Politik ist dabei weniger das Risiko an sich, sondern die Frage, was als Scheitern definiert und perzipiert wird und – noch wichtiger – wem die Schuld dafür gegeben wird. Zudem ist eine Asymmetrie zu konstatieren: die Vermeidung von Schuld ist für politisch Handelnde zumeist wichtiger als das Reklamieren von Kredit im Fall des politischen Erfolges. Diese Präferenz für *blame avoidance* (also Schuldvermeidung) wird von Verwaltungsforschern mit Ergebnissen aus der Sozialpsychologie verbunden, denen zufolge Individuen Verlusten bzw. negativen Ergebnissen größeres Gewicht zumessen als Gewinnen.¹⁷

Auf diesen Annahmen und Erkenntnissen aufbauend, möchte ich nun argumentieren, dass die institutionelle Konstruktion des deutschen Sozialstaats starke Elemente aufweist, die den Staat entlasten. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Träger der Freien Wohlfahrtspflege. Unter Rückgriff auf den bereits eingangs erwähnten analytischen Ansatz vom *semisouveränen Staat* möchte ich zudem zeigen, dass es sich hierbei um eine grundlegendere Eigenschaft bundesdeutscher Staatlichkeit handelt. Die spezifische Konstruktion im sozialstaatlichen Sektor ist also eher ein typischer Teil deutscher Staatlichkeit als eine Ausnahme.

Am leichtesten lassen sich die spezifischen Charakteristika der bundesdeutschen Situation verdeutlichen durch einen Kontrastfall. Dazu möchte ich ein Beispiel verwenden, dass einen sowohl in Bezug auf die generelle Staatlichkeit wie auf die Konstruktion des Sozialstaats maximal anderen Fall darstellt: ein Staat mit extrem hoher

Zentralisierung von Entscheidungsmacht, in dem zudem die Versorgung mit sozialstaatlichen Gütern in sehr hohem Maß in die direkte Verfügungs- und Entscheidungsgewalt des Staates gestellt ist.

Mein Beispiel ist Großbritannien – ein Staat, der in den politikwissenschaftlichen Klassifikationen als Paradefall von Zentralismus gilt und der (seit den Reformen nach Ende des Zweiten Weltkriegs) durch den Nationalen Gesundheitsdienst (National Health Service, NHS) die direkte Zuständigkeit für das gesamte Gesundheitssystem übernommen hat. Organisatorisch drückt sich das so aus, dass es einen britischen Gesundheitsminister gibt und die gesamte Finanzierung des Gesundheitswesens über den staatlichen Haushalt läuft. Für die Bewohner des Landes stehen die Dienstleistungen des *NHS* kostenlos zur Verfügung – „free at the point of use“ ist die korrekte Formulierung, denn natürlich wird das gesamte System durch Steuerzahlungen und die Zahlung einer *National Insurance Contribution* finanziert.

Die Vorstellung bei der Konstruktion eines solchen Systems war, dass es viele Vorteile mit sich bringen würde: Einheitliche Standards der Versorgung durch Zentralisierung der Vorschriften, klare und einheitliche Entscheidungen, Vermeidung von Doppelarbeit oder konkurrierenden Strukturen, dadurch vermutlich substantielle Einsparungen und somit eine verglichen mit dezentralisierten Systemen größere ökonomische Effizienz – also relativ bessere Leistung zu relativ niedrigeren Kosten.

Hier ist nun nicht der Ort, eine umfassende Bewertung der Leistungsfähigkeit des *NHS* vorzunehmen. In der Tat gibt Großbritannien relativ zum Bruttoinlandsprodukt weniger Geld für sein Gesundheitssystem aus

als z.B. die Bundesrepublik oder Frankreich (oder gar die USA). Blickt man als Leistungsindikator beispielsweise auf die durchschnittliche Lebenserwartung, dann gibt es keine großen Unterschiede zwischen Großbritannien und Deutschland; man könnte demnach argumentieren, dass das britische System in der Tat größere ökonomische Effizienz aufweist. Aber darum geht es bei meiner Betrachtung wie gesagt gar nicht.

Im Mittelpunkt steht ja die Frage nach Be- bzw. Entlastung des Staates und der Politik – und da schneidet Großbritannien in Bezug auf das Gesundheitssystem gar nicht gut ab, weil den zentralisierten Zuständigkeiten in der Perzeption der Bevölkerung eine ebenso zentralisierte Verantwortung entspricht. Und das bedeutet nichts anderes, als dass die Regierung im allgemeinen und der Gesundheitsminister im speziellen für alle Defizite, Fehler und Versäumnisse (ob tatsächlich oder nur angenommen) politisch in Haftung genommen wird. Jeder Skandal in einem lokalen Krankenhaus, jede Knappheit (sei es an Krankenhausbetten oder an Sprechstundenterminen für Fachärzte), jede Grippewelle – alles ist sofort ein politisches Thema, das in der Öffentlichkeit besprochen, von den Oppositionsparteien politisiert und von der Regierung bearbeitet werden muss.

Ich habe selbst viele Jahre in Großbritannien gelebt und dort aus erster Hand die regelmäßigen politischen Krisen, die ihren Ursprung im Gesundheitswesen hatten, miterlebt. Mit großer Regelmäßigkeit gab es im Winter eine „Grippekrise“, die jeweils ähnliche Dynamiken hatte: Auf einen Anstieg der Zahl der Grippefälle folgend kam es zu Anschuldigungen der Opposition, die Regierung habe versagt und so der Bevölkerung Schaden zugefügt. Die

Regierung verteidigte sich darauf üblicherweise mit zwei Argumentationslinien: zum einen wurde behauptet, die aktuelle Grippewelle sei von besonders aggressiver Natur („die schlimmste seit soundsovielen Jahren“), zum anderen wurde mit Zahlen zu belegen versucht, dass man die selbst gesetzten Ziele an Fallbearbeitungen und Wartezeiten erfülle. Letzteres wurde gerne im Unterhaus vorgetragen, zu mehr oder minder großem Beifall der Regierungsfraktion. Das war üblicherweise das Stichwort für Funktionäre aus der Verwaltung des *NHS*, die sich dann mahnend vernehmen ließen, man habe bereits alle Effizienzreserven ausgeschöpft. Sollten Krisen wie die gegenwärtige in Zukunft vermieden werden, so seien zusätzliche Finanzmittel für den Nationalen Gesundheitsdienst unumgänglich. Vertreter der Ärzte und des Pflegepersonals nutzten die Gelegenheit dann üblicherweise, auf die Notwendigkeit von Lohnerhöhungen hinzuweisen, ohne die die Personalknappheit in ihrem Sektor nicht würde behoben werden können. Zeitungen und Fernsehsendungen wendeten die verschiedenen Standpunkte hin und her und unterlegten sie mit einer Unmenge von Zahlenmaterial über alle in der Diskussion angesprochenen Aspekte.¹⁸ Mediengerechte Besuche von Politikern der Regierung wie der Opposition in besonders stark von der Krise betroffenen Krankenhäusern rundeten die Inszenierung ab und erlaubten diesen, sich geeignet in Szene zu setzen.

IV. Die Funktion der Diakonie im „semisouveränen“ Staat der Bundesrepublik

Wie anders die Situation in der Bundesrepublik ist, wissen Sie alle aus eigener Anschauung. Lassen Sie mich das nun anhand der Theorie des „semisouveränen Staates“, die der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Peter J. Katzenstein¹⁹ in einem im Fach breit rezipierten Buch entwickelt hat, darstellen. Anhand einiger Beispiele aus der sonstigen Staatstätigkeit möchte ich dabei auch illustrieren, dass die Charakteristika im Bereich der Sozialpolitik keine Sonderstellung im deutschen Staatshandeln darstellen, sondern sich vielmehr gut einfügen in ein Profil des deutschen Staates, der viele ihm obliegenden Tätigkeiten in Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren zustande bringt. So ist denn auch der „semisouveräne Staat“ aus Katzensteins Theorie nicht etwa bezogen auf die eingeschränkte *äußere* Souveränität der Bundesrepublik (die es ja vor der Vereinigung 1990 gab), sondern auf die Situation des Staates gegenüber der Gesellschaft. Dass diese Einschränkung auch Vorteile für den Staat bringt, ist vielleicht auf den ersten Blick nicht leicht einzusehen; ich hoffe, Ihnen das mit meinen Ausführungen jedoch überzeugend darlegen zu können.

Katzenstein sieht die Bundesrepublik charakterisiert durch einen Staat, in dem Macht zwischen einer Reihe von miteinander in Wettbewerb liegenden Institutionen verteilt ist, und einem privaten Sektor, in dem soziale Gruppen über ein hohes Maß an konzentrierter Macht verfügen. Er bringt das auf die Formel „decentralized state, centralized society“ – wobei man im Deutschen vielleicht

verständlicher den „dezentralisierten Staat“ der „organisierten Gesellschaft“ gegenüberstellt.

Auf der staatlichen Seite wird damit der „kooperative Föderalismus“ in den Blick genommen, in dem die Akteure des Zentralstaats und der Länder auf Kooperation angewiesen sind, weil sie ihre Aufgaben nicht getrennt voneinander, sondern gemeinsam wahrnehmen (im Kontrast etwa zum US-amerikanischen Föderalismus mit seiner strikten Aufgabenteilung). Eine Tendenz zu Einstimmigkeit, vertraulichen Verhandlungen und Konsultationsarrangements informeller Art, die selten zu offener Politisierung zwischen den Beteiligten führen, sind die Folge.

Auf der Seite der Gesellschaft haben wir es hingegen mit einer Situation zu tun, in der sich Interessengruppen traditionell eher zusammenschließen, um gemeinsam mehr zu erreichen, als dass sie einander Konkurrenz machen. In der Fachsprache wird das mit „Korporatismus“ bezeichnet – eine institutionelle Ordnung, die gekennzeichnet ist durch Zusammenschlüsse mit starken Spitzenverbänden auf nationaler Ebene, die ressourcenstark sind und somit wichtige Aufgaben bei der Beratung der Politik sowie in der Politikimplementierung übernehmen können. Das Gegenmodell wäre das eines verbandlichen Pluralismus, in dem Interessenverbände vor allem um Mitglieder konkurrieren statt zu kooperieren. Hier sind Koordination und wirksame Hilfe bei der Umsetzung von Politik weitgehend ausgeschlossen.

Wie interagieren nun die beiden Seiten – der dezentrale Staat und die zentralisierte oder organisierte Gesellschaft – miteinander? Dies geschieht in der Katzenstein'schen Analyse in erheblichem Maße durch sogenannte „para-

staatliche“ oder „paraöffentliche“ Institutionen. Diese (in englischer Sprache „parapublic“ genannten) Institutionen verbinden Staat und Gesellschaft und bilden so Brücken zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Dabei handelt es sich um eine breite und heterogene Klasse von Institutionen, die sowohl einzelne Institutionen umfasst (wie etwa die *Bundesbank*, den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [die sogenannten „Wirtschaftsweisen“], die Bundesagentur für Arbeit oder den Wissenschaftsrat) wie auch ganze Klassen von Institutionen (wie die Arbeitsgerichte, die Einrichtungen der Sozialversicherung oder eben private Wohlfahrtsorganisationen wie die Diakonie). Diese „parastaatlichen“ Institutionen haben sehr unterschiedliche Organisationsformen; ihre größte Gemeinsamkeit ist, dass viele von ihnen als „Anstalten des öffentlichen Rechts“ organisiert sind – was dazu führt, dass sie (insbesondere in angelsächsischen Ländern) als „staatliche Institutionen“ missverstanden werden. Aus dieser Perspektive wird ihr Handeln oft als staatliches Handeln verstanden und damit (so möchte ich argumentieren) Größe und Steuerungsfähigkeit des deutschen Staates deutlich überschätzt.

Denn der Staat hat auf diese Institutionen nur einen indirekten Einfluss, obwohl sie oft wichtige Politikfunktionen erfüllen. Der Staat delegiert diese Politikfunktionen mithin an die „parastaatlichen“ Institutionen, die sie in seinem Auftrag erfüllen. Aus der Sicht des politischen Systems betrachtet, übernehmen diese Institutionen damit nicht nur Aufgaben, sondern auch die Funktion als *Stoßdämpfer*, die das politische System gegen unerwünschte Schocks isolieren. Damit tragen sie zu dessen Stabilität bei.

Wenn Sie an die vorhin geschilderte Problematik des britischen Gesundheitssystems zurückdenken, dann wird aus dem Kontrast klar, was der positive Beitrag eines solchen Vorgehens ist: indem diese parastaatlichen Institutionen wichtige Politikaufgaben übernehmen, leisten sie einen Beitrag zum Schutz von Legitimität und Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Denn dieses kann sich auf wichtige, gewissermaßen hochrangige und eher steuernde Aufgaben konzentrieren, muss sich weniger um Aufgaben der Umsetzung von Maßnahmen und der Bewältigung von dabei anfallenden Entscheidungen und Krisensituationen kümmern und kann mit mehr Distanz auf den Sachverhalt blicken.

Anhand von zwei Beispielen aus verschiedenen Politikbereichen will ich Ihnen illustrieren, dass diese Art des Vorgehens (gewissermaßen eines Regierens „auf Distanz“) nicht auf den Bereich des Sozialstaats beschränkt ist, sondern ein generelles Charakteristikum bundesdeutscher Staatlichkeit darstellt.

Mein erstes Beispiel kommt aus einem Bereich, in dem ich länger selbst intensiv geforscht habe – der staatlichen Bankenaufsicht. Das ist ein sehr wichtiger Bereich der regulativen Politik, wie spätestens die Krise der Jahre 2008 ff. (nach der Pleite von Lehman Brothers) deutlich gemacht hat. Versagen kann hier ausgesprochen teuer werden und massive wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Die institutionelle Umsetzung der Aufgabe, das Tun und Lassen von Banken zu beaufsichtigen, wird in verschiedenen Ländern auf ausgesprochen unterschiedliche Weise vorgenommen. Manche Länder beschäftigen dafür eine Vielzahl staatlicher Agenturen, andere haben die Aufgabe zentralisiert und stattdessen eine sehr große Behörde. Die

Besonderheit der bundesrepublikanischen Lösung besteht darin, dass es nur eine vergleichsweise kleine Behörde gibt und die Detailarbeit der Überwachung an die Spitzenverbände der drei Sektoren des deutschen Kreditwesens (also die privaten Geschäftsbanken, die Sparkassen und den genossenschaftlichen Sektor mit seinen Volks- und Raiffeisenbanken) delegiert wird. Die Kontrolle vor Ort, die Organisation der Beaufsichtigung, das Training der Aufseher – alles das übernehmen die Verbände. Der Staat stellt lediglich den regulativen Rahmen zur Verfügung und überprüft die ihm überbrachten Berichte auf Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Er hat also weniger Aufwand, weniger Entscheidungen und weniger Konflikte als wenn er alles direkt regeln wollte – ein klarer Vorteil.

Das zweite Beispiel kommt aus der Bildungspolitik – genauer: dem Bereich der Begabtenförderung. Dass Hochbegabte durch finanzielle Stipendien und Angebote zur Weiterbildung besonders gefördert werden sollen, gibt es als öffentliche Aufgabe in den meisten Staaten Europas. Wieder aber sticht deren Organisation in der Bundesrepublik heraus, wenn man dies mit anderen Ländern vergleicht. Der Staat stellt das Geld zur Verfügung – aber die Umsetzung (von der Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten über die Verwaltung der Fördergelder bis zur inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der besonderen Fördermaßnahmen, d.h. Seminare und Sommerakademien) überlässt er Förderwerken, die von verschiedener Seite betrieben werden. Die Studienstiftung des deutschen Volkes, die Konrad-Adenauer-Stiftung oder das Evangelische Studienwerk Villigst – das sind Beispiele für Akteure, an die die Details der Umsetzung delegiert werden. Wieder entlastet sich der Staat auf diese

Weise von Detailarbeit. Aber wichtiger noch, er stellt so größere Vielfalt in seinem Angebot sicher, also bessere Passgüte mit den Präferenzen der Betroffenen. Und er ermöglicht eine dynamische Anpassung an Wandel bei der Nachfrage, also beispielsweise gesellschaftlichen Wandel in Richtung größerer Vielfalt. Gegenwärtig gibt es dreizehn große Förderungswerke, die in diesem Bereich tätig sind. In den letzten Jahren sind neben den lange Etablierten (also parteinahen Stiftungen, gewerkschafts- und arbeitgebernahen Stiftungen sowie denen der evangelischen und katholischen Kirche) neue Akteure in das Netzwerk²⁰ aufgenommen worden – etwa die Rosa-Luxemburg-Stiftung für die Linkspartei sowie Förderungswerke für jüdische und muslimische Studierende. Das sind drei Reaktionen auf Veränderungen in der bundesdeutschen Gesellschaft in den letzten 25 Jahren, nämlich der Anstieg der Zahl jüdischer und muslimischer Bürgerinnen und Bürger sowie eine Verbreiterung des Parteienspektrums. Aktuell haben wir ja einen weiteren Zugang bei den Parteien, die in den Deutschen Bundestag gewählt wurden – und so gibt es bald vielleicht eine weitere Stiftung, die den Zielen der AfD nahesteht und die dann das Spektrum der Begabtenförderung nochmals erweitert.

Damit habe ich, so hoffe ich, deutlich machen können, dass die Ihnen allen aus Ihrer Tätigkeit im sozialstaatlichen Bereich vertraute Situation kein Sonderfall, sondern in vielen Bereichen typisch ist für die Erledigung staatlicher Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. Die Situation im sozialstaatlichen Bereich ist also nicht auf diesen beschränkt und dort etwa auf die Existenz für Deutschland spezifischer und konstitutiver konfessioneller Konflikte zurückzuführen; vielmehr handelt es sich

bei diesem „Regieren auf Distanz“, in dem der Staat zwar finanzielle Mittel bereitstellt und Ziele definiert, Details der Politikumsetzung sowie die eigentliche Durchführung aber anderen Akteuren überlässt, um ein generelles Kennzeichen bundesdeutscher Staatlichkeit.

Welche Eigenschaften, welche Vor- und Nachteile bringt diese Form von „delegierter Staatlichkeit“ mit sich? Dazu möchte ich nun abschließend noch ein paar Überlegungen vortragen.

Die Entkoppelung (oder besser: nur lose Koppelung) zwischen dem staatlich-politischen Entscheidungssystem und der Politikausführung bedeutet im „delegierenden Staat“ *ceteris paribus* einen *Schutz vor raschen Kursänderungen*. Solche können nur vorgenommen werden, wenn eine Vielzahl von Akteuren „an Bord“ gebracht worden sind und wenn zu diesem Zweck mutmaßlich notwendige komplexe Aushandlungsprozesse erfolgreich absolviert worden sind. Um es mit einer anderen Formulierung zu illustrieren: „durchregieren“ können Sie in einem solchen System nicht.

Daraus folgt, dass Politikziele in einem solchen System eher auf *mittel- und langfristige Strategien* aufgebaut werden können, da kurzfristige Änderungen kaum zu befürchten sind. Damit besteht eine Chance, Politik kohärenter zu gestalten und besser abzustimmen, als das bei einem dynamischeren Änderungswahrscheinlichkeiten unterliegenden System der Fall ist.

Auch kann in einem höheren Maße *externe Expertise* in den Politikprozess einbezogen werden, also ein breiteres Spektrum an Wissen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, als das bei einem ausschließlich im

engeren politischen System angesiedelten Entscheidungsprozess möglich ist.

Für das politische System können die „parastaatlichen Institutionen“ die Funktion von *Stoßdämpfern* übernehmen, indem sie Schocks abfedern und das System so vor Erschütterungen bewahren, die seine Legitimität untergraben können. Sie erzeugen so unzweifelhaften Nutzen für das politische System.

Bis jetzt habe ich mich vor allem auf der deskriptiven Ebene bewegt. Auf der normativen Ebene ist es schwieriger, da man dort zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen kann. Sie möchte ich nun noch kurz zum Ende diskutieren.

V. Schluss

Die beschriebene hohe Stabilität durch die Mechanismen des „delegierenden Staates“ kann man sowohl positiv wie auch negativ bewerten – es kommt auf die eigenen Präferenzen an und die Ziele, die man zu erreichen sucht.

Wer als Kontrastfolie eine Situation oder ein Land hat, das durch permanente politische Kurswechsel systematisch suboptimale Politikergebnisse produziert hat, der wird die Stabilität positiv bewerten. Der britische Politikwissenschaftler und Deutschland-Spezialist *Gordon Smith*, der die Instabilitäten und permanenten politischen Kurswechsel seines Landes in den 1960er und 1970er Jahren erlebt und erlitten hatte, schätzte die Stabilität der bundesrepublikanischen Politik im Vergleich sehr hoch ein und sprach von den erwähnten Mechanismen als dem „*Effizienzgeheimnis*“ der (damals noch west-) deutschen Politik.²¹

Wer hingegen als Ausgangspunkt den einer Krise sowie der erlebten oder empfundenen Blockade durch endlose Konsenssuche hat und deshalb hofft, durch radikalen Wandel alles anders und besser machen zu können, der wird ein solches System sehr kritisch sehen und seine Stabilität als *Trägheit* bezeichnen. Er wird vor allem auf die *eingeschränkte Steuerbarkeit* durch den Staat verweisen und diese bemängeln. Vor 15 Jahren war unser Land in einer solchen Situation – der „Reformstau“ war eine weit verbreitete Diagnose. In Talkshows und Artikeln meldeten sich zahlreiche Beobachter zu Wort – von Wirtschaftsfunktionären wie Hans-Olaf Henkel bis zu Kulturkoryphäen wie Karl-Heinz Bohrer. Sie beschimpften den „Konsens-Staat“ und erklärten ihn für unreif, da es im demokratischen Staat „keinen Konsens, sondern immer nur Differenz“ geben könne.²² Und sie wollten vom Föderalismus bis zum Parteiensystem alles radikal ändern. Freilich konnten und können die Anhänger dieser Position kein Beispiel nennen, in dem solch radikaler Wandel durchgeführt worden ist und zu positiven Ergebnissen geführt hat; deshalb sollte man ihre Aussagen mit Vorsicht behandeln. Denn in unseren hochkomplexen Gesellschaften sind radikale Veränderungen zumeist mit Entdifferenzierung und zweifelhaften Ergebnissen verbunden.

Zusammenfassend ist der „delegierende“ Staat der Bundesrepublik bei genauerer Betrachtung keinesfalls als schwach zu bezeichnen. Er war als „semisouverän“ bezeichnet worden, weil er seinen Willen der Gesellschaft nicht aufzwingen kann – und weil er, um effektiv Handeln zu können, auf Kooperationspartner aus der Gesellschaft angewiesen ist. Das aber macht ihn eben nicht zum *schwachen* Staat. Dieser Staat agiert vielmehr in einem Netz-

werk mit einer Vielzahl von Akteuren; und im Verbund mit ihnen bzw. in der Kooperation mit diesen Partnern kann er erhebliche Stärke entwickeln.

Dieser Staat hat die *delegierenden Mechanismen* nicht aus einem Nutzenkalkül heraus bewusst entwickelt. Sie sind kontingent in historischen Situationen entstanden und haben sich durch ihre Funktionalität stabilisiert. Hinzu kam (in der Bundesrepublik) die Skepsis gegenüber dem „starken Staat“ des Dritten Reichs. Doch hoffe ich Ihnen überzeugend dargelegt zu haben, dass diese Mechanismen für den Staat eine Vielzahl von Vorteilen haben, die mittel- und langfristig die ebenfalls vorhandenen Nachteile zumindest kompensieren. Solange dies so bleibt, wird wohl auch den existierenden Politikmustern des „delegierenden Staates“ Stabilität und Weiterexistenz vorausgesagt werden können.