

## Historische Entwicklung der Wohlfahrt in Deutschland und Japan

---

Die Einführung der Pflegeversicherung ist weder in Japan noch in Deutschland abgekoppelt von der Geschichte der Wohlfahrt in einer Weise verständlich, die kulturvergleichende Operationen ermöglichen würde. Dies gilt nicht nur für das Konzept der Solidarität, sondern ganz allgemein für die Entwicklungspfade, die die Wohlfahrtsstaatlichkeit in beiden Ländern verfolgt hat. Diese Pfade sollen im Sinne Robert Castels (2000: 12) als „Geschichte der Gegenwart“ beschrieben werden, wobei die Gegenwart „über die Rekonstruktion des Systems der Transformationen [...], dessen Hinterlassenschaft die aktuelle Situation ist“ begriffen werden kann.

In Deutschland und Japan scheinen diese Transformationen ähnlich wie die allgemeine Geschichte eine parallele Entwicklung zu nehmen. Beide Nationen waren Nachzügler in der industriellen Entwicklung, die indes bis zur Jahrhundertwende in dieser Hinsicht viel aufgeholt hatten. In beiden Ländern stellte sich die sogenannte soziale Frage darum umso heftiger. Ebenso lassen sich gewisse Parallelen in der politischen Entwicklung im 20. Jahrhundert ziehen. Beide Gesellschaften radikalisierten sich nach einer kurzen Phase des demokratischen Aufbruchs (Taishō-Ära und Weimarer Republik) und forcierten durch aggressive Expansionspolitik den Krieg. Schließlich standen beide Staaten als Verbündete 1945 vor der völligen Katastrophe. Doch beide Länder erlebten nach Kriegsende einen kaum erwarteten wirtschaftlichen Wieder-

aufschwung der sie zur zweit- bzw. drittgrößten Wirtschaftsnation der Welt erstarken ließ.

Bei näherer Betrachtung wird indes deutlich, dass zumindest die Entwicklung des Wohlfahrtssektors in Deutschland und Japan keineswegs gleichartig verlief. Trotz prinzipiell gleichartiger Prozesse der Verwohlfahrtsstaatlichung waren der Weg, die Abfolge der Transformationen und der Entwicklungspfad völlig anders geartet. Durch eben diese Geschichte der Sozialsysteme wurde aber der Charakter der Pflegeversicherung nachhaltig geprägt.

Ebenso ist die Rolle der Kommunen in der Wohlfahrt nur bedingt vergleichbar. Obgleich in Deutschland durch die verschiedenen Sicherungssysteme die Kommunen ab dem 19. Jahrhundert an Bedeutung verloren, hatten sie doch noch Gestaltungsspielräume; dagegen wurden die Kommunen in Japan zusehends in die Rolle rein ausführender Organe abgedrängt, als sich das Land zum Zentralstaat umorganisierte.

## Deutschland

Über den Werdegang des deutschen Wohlfahrtsstaates ist viel geschrieben worden und einige Schlagworte wie die „Bismarcksche Sozialgesetzgebung“ und die „soziale Marktwirtschaft“ haben geradezu mythische Dimensionen angenommen, die auch in jede aktuelle Diskussion ausstrahlen. Ohne zu sehr ins Detail zu gehen, sollen daher hier nur wesentliche Grundzüge hervorgehoben werden. Dabei muss der Rückblick bis ins ausgehende Mittelalter reichen, vor allem um die Rolle der Stadt in der Wohlfahrt verständlich zu machen. Gerade im Falle Nürnbergs reichen die Strukturen städtischer Wohlfahrt weit zurück und sind fest verwurzelt.

### Frühe Neuzeit: Die kommunalen Wurzeln der Wohlfahrt

Die Lebenslagen im ausgehenden Mittelalter klappten auch in reichen Städten wie Nürnberg in einer heute kaum vorstellbaren Weise weit auseinander. Einer kleinen Schicht wohlversorgter kirchlicher Würdenträger, städtischer Beamter und Patrizier standen viele Menschen wie Handwerker und ihre Familien und ebenfalls nicht wenige Arme und Bettler gegenüber, deren Lage leicht prekär werden konnte oder es bereits war. War es schon in norma-

len Zeiten auch für reiche Städte kaum möglich, soziale Probleme wie Hunger, Krankheit und Alter zu bewältigen, konnte in Zeiten schlechter Ernten oder Massenepidemien kaum noch gegengesteuert werden. Immerhin bildeten sich an der Schwelle vom Mittelalter zur Neuzeit neue Strukturen der sozialen Fürsorge heraus, die teilweise bis heute Spuren hinterlassen haben. Die von Sachße und Tennstedt (1980: 30) beschriebene Veränderung des Bettelwesens ist bezeichnend für die Entwicklung der sozialen Fürsorge allgemein in dieser Zeit: Die Armenfürsorge ging aus den Händen der Kirche immer mehr in die kommunale Verantwortung über und wurde dort rationalisiert und bürokratisiert. Damit war Betteln nun nicht mehr einfach ein anerkannter Weg, mit der eigenen sozialen Not umzugehen, sondern wurde in den Händen der politischen Obrigkeit erstmals Gegenstand sozialpolitischer Strategien. Die eigentliche Funktion und damit Daseinsberechtigung der Bettler in der mittelalterlichen Gesellschaft, dem Geber von Almosen eine Möglichkeit zur Ausübung christlicher Barmherzigkeit zu schaffen, entfiel damit völlig.

Dagegen wurden Kranke und Alte nicht ausschließlich städtischer Fürsorge bzw. Kontrolle anheim gestellt. Vielmehr griffen hier andere Formen der Unterstützung. Vor allem das „ganze Haus“ übernahm in diesem Fall die Fürsorge. Im ganzen Haus waren nicht nur die biologischen Familienmitglieder zusammengefasst, sondern alle unter dem Dach lebenden Menschen, wie Knechte, Mägde und Dienstboten, waren Teil dieses Verbandes. Aber auch wenn das ganze Haus eine wichtige Rolle beim Schutz seiner Mitglieder vor äußeren Gefahren und in der Bewältigung von Lebenskrisen und Alter einnahm, muss man sich von romantischen Vorstellungen der Vergangenheit lösen, wie sie im 19. Jahrhundert aufkamen (Tagsold et al. 2002: 154). Das ganze Haus darf nicht mit einer überall vergleichbaren idyllischen Form der Großfamilie verwechselt werden, in der sich drei oder mehr Generationen uneigennützig unterstützten. Vielmehr variierte schon die Zusammensetzung des ganzen Hauses stark und die ältere Generation konnte oft genug nur mit notarieller Absicherung auf die Hilfe der jüngeren rechnen. Noch schwieriger gestaltete sich die Lage für die weniger wichtigen Mitglieder des Hauses. Knechte, Mägde und Dienstboten mussten im Alter mit einfachsten Formen der Versorgung vorlieb nehmen. Waren sie aber nicht über längerer Zeit in einem Haus verblieben, sondern hatten ihre

Stellung öfter gewechselt, konnten sie sich noch nicht einmal darauf verlassen, überhaupt versorgt zu werden. Schließlich lebten viele Menschen gerade in Städten außerhalb mehrgenerationeller ganzer Häuser und mussten andere Wege der Sicherung des Lebensabends wählen (Ehmer 1990: 37).



*Abb. 1: Heilig-Geist-Spital Nürnberg*

Eine Möglichkeit der Versorgung eröffnete sich für Kranke und Alte in Städten durch Spitäler. Am Nürnberger Heilig-Geist-Spital lässt sich beispielhaft die Funktion dieser Institutionen ablesen. 1339 wurde es durch den reichen Kaufmann Konrad Gross gestiftet. Durch die Stiftung im Sinne des christlichen Caritas-Gedankens, der die Fürsorge für Bedürftige beinhaltete, konnte Gross auf Erlangung des Seelenheils hoffen und stand damit noch völlig in der mittelalterlichen Vorstellungswelt (Windsheimer 1997: 27). Das Spital nahm anfangs 200 Kranke minderbemittelte städtische Alte auf. Auch reiche Bürger konnten ihren Lebensabend im Spital verbringen, mussten sich dafür aber als sogenannte Pfründner einen Platz kaufen. Durch Zustiftungen wurde das Spital immer mehr erweitert und übernahm neue Aufgaben als eine Art frühneuzeitliches Krankenhaus. Nach der Reformation wurden die Stiftungen zusammengefasst und kommunal ver-

waltet. Auch heute noch dient das Heilig-Geist-Spital als städtisches Altenheim und kann auf Stiftungsvermögen zurückgreifen.

Neben dem Spital übernahmen auch Zünfte und Gilden häufig Versorgungsfunktionen, allerdings nur für Handwerker, die ihnen angehörten. In Nürnberg war die Selbstorganisation der Handwerker nach ihrem Aufstand von 1348/49 jedoch stark eingeschränkt worden, so dass es hier keine Zünfte gab. Trotzdem existierten Hilfsnetzwerke der einzelnen Berufsgruppen. Hier bestand also eine frühneuzeitliche partikuläre Solidarität, die quer zur Familie lag.

Zusammenfassend lässt sich für die verschiedenen Formen der Fürsorge in der frühen Neuzeit festhalten, dass entweder die Hilfe unter Gleichgestellten nur in exklusiven Lebenszusammenhängen (ganzes Haus und Zünfte) erfolgte, während inklusivere Hilfsangebote wie Spitäler eine klare soziale Trennung zwischen Geber (Stifter) und Nehmer beinhalteten. Zudem stand selbst das Spital nur Bürgern der Stadt Nürnberg und deren Bediensteten offen. Sozialer Probleme, die von außen in die Stadt getragen wurden, versuchte man sich schnellstmöglich wieder zu entledigen. So wurden auswärtige Bettler in Bettlerzügen wieder aus der Stadt hinausexpediert.

## **Übergang zur Neuzeit: Wohlfahrt als öffentliche Aufgabe**

War die frühneuzeitliche Fürsorge vor allem durch die Städte, das ganze Haus und als letzte Ausflucht das Betteln bestimmt, wurden ab dem 18. Jahrhundert immer mehr die einzelnen Staaten tätig. Fürsorge wurde nun langsam als öffentliche Aufgabe begriffen, was mit einem veränderten Staatsverständnis zusammenhing. Nach und nach begann der moderne Staat Gestalt anzunehmen, der seinen Untertanen mehr Sicherheit bot, aber auch seinen Zugriff auf sie in verschiedenster Weise verstärkte. Paradigmatisch für diesen Übergang sind die Vorgänge während der Französischen Revolution (Soboul 1973: 561ff.). Zwar beherrschten in verschiedenen Phasen der Revolution jeweils andere Fürsorgekonzepte die Diskussion, doch lassen sich einige zentrale Punkte festhalten. Das Fürsorgewesen wurde in der Revolution komplett verweltlicht, allein schon, weil die kirchlichen Güter eingezogen worden waren. Damit wurde der wohlfahrtsstaatliche Raum er-

öffnet, in dem später Konzepte wie Solidarität, Gerechtigkeit und Würde zum Tragen kommen sollten, die im Rausch der revolutionären Umwälzung noch viel direkter mit der Parole „Liberté – Egalité – Fraternité“ angesprochen waren. Zunächst trat an die Stelle der frühneuzeitlichen Unterstützungsnetzwerke allerdings kein staatliches Engagement. Erst 1793 wurde festgestellt: „dass jeder Mensch das Recht auf Lebensunterhalt durch Arbeit hat, wenn er gesund ist, und auf kostenlose Hilfe, wenn er nicht arbeiten kann.“ (Zit. nach Soboul 1973: 562)

Die Unterhaltung der Armen wurde dabei als „nationale Schuld“ bezeichnet. Kurz darauf wurden durch die Revolution Hilfsmaßnahmen für Arme, Waisen und Alte in die Wege geleitet. Alte sollten in Register aufgenommen werden und Unterhaltrenten sowie kostenlose medizinische Unterstützung erhalten. Auch wenn diese weitreichende Formulierung nicht völlig in die Praxis umgesetzt und schon im Verlaufe der Revolution wieder relativiert wurde, war hier doch klar die Verantwortung des bürgerlichen Staates für seine Angehörigen in ihrer umfassendsten Form festgehalten worden. So konnte Saint-Just ausrufen: „Das Glück ist ein neuer Gedanke in Europa.“ (Zit. nach Soboul 1973: 361)

Dass der Staat indes so weitreichend für seine Bürger verantwortlich sei, blieb nicht unbestritten. Unvermittelt standen sich die beiden Revolutionsparolen „Freiheit – Gleichheit – Eigentum“ und „Freiheit – Gleichheit – Brüderlichkeit“ gegenüber (Vovelle 1982: 23, 56).<sup>1</sup> Erstere entsprach den Zielen des Bürgertums, das vor allem die als willkürlich empfundenen Eingriffe des Ancien-Regimes-Staates in die Individualrechte beendet sehen wollte. Unter den Jakobinern und dem Druck der Sansculotten setzte sich jedoch die zweite Version durch, die über das Eigentum die Brüderlichkeit stellte, die sich unter dem Namen der „Solidarität“ nach dem Fall der Jakobiner in das 19. Jahrhundert hinüber retten sollte, um dort eine große Karriere zu machen. Erstmals wurde durch dieses Konzept der Brüderlichkeit in großem Rahmen ein inklusiver Wohlfahrtsraum geschaffen, der über alles bisher da Gewesene hinaus das Recht auf Hilfe in Notlagen garantieren sollte. Damit wurde die frühneuzeitliche Wechselbeziehung zwischen ex-

---

1 Zur komplexen Vorgeschichte der Revolutionsformel vgl. Ozouf (2005: 30–32).

klusiver Hilfe unter Gleichen bzw. inklusiver Hilfe von oben nach unten aufgebrochen.

Das sich seit dem 18. Jahrhundert ausweitende staatliche Engagement in der Wohlfahrt hatte aber auch eine Kehrseite: Es ging mit sozialer Kontrolle einher, die sich in den neu entstehenden allgemeinen Krankenhäusern, Irrenanstalten, Schulen und Gefängnissen institutionalisierte. Foucault (1973, 1994) und andere (so z.B. Castel 1979) haben dargelegt, wie aus diesen Einrichtungen Agenturen der bürgerlichen Disziplinierung wurden. In diesen Institutionen wurden der bürgerlichen Welt die Regeln für ihr Zusammenleben aufgeprägt und dem Einzelnen erklärt, wie er sich selbst und seinen Körper zu betrachten und kontrollieren habe, wobei dieser Prozess lange Zeit in Anspruch nahm.

Auch in Nürnberg lassen sich die angesprochenen Veränderungen wiederfinden. Vor allem nachdem die Stadt, die seit Ausgang des Mittelalters immer mehr an Bedeutung verloren hatte, 1806 durch die napoleonische Neuordnung der deutschen Landkarte zu Bayern gekommen war, wurde ein obrigkeitsstaatliches Handeln im Wohlfahrtsbereich klar erkennbar. 1808 wurde das „Organische Edikt über das Medizinalwesen im Königreich Bayern“ erlassen, das mit dem Amtsarztwesen die Grundlage für weitere ordnende Eingriffe schuf. Nürnberg verlor insgesamt in dieser Zeit Handlungsspielraum im Wohlfahrtssektor, da das Königreich Bayern stark in die vormalige städtische Autonomie übergriff. Damit wurde eine Konstellation im Wohlfahrtsbereich geschaffen, die in gewisser Weise über die nächsten zwei Jahrhunderte hinweggewirkt hat. Die Wohlfahrtspolitik wurde durch Bayern, erst als Königreich, dann als Land und schließlich als Bundesland bestimmt. Jedoch heißt das nicht, dass Nürnberg auf diesem Feld gar keine eigenen Akzente mehr gesetzt hätte. Es bestanden immer eigene Spielräume im Wohlfahrtssektor, die im Falle Nürnbergs auch gut genutzt wurden, wenngleich der durch die Zugehörigkeit zu Bayern und die Münchner Politik gesetzte Rahmen selbstverständlich nicht durchbrochen wurde.

Für das frühe und mittlere 19. Jahrhundert werden diese Entwicklungen an der Modernisierung der Krankenversorgung deutlich. So wurde 1845 das erste städtische Krankenhaus eingerichtet, das in der Folgezeit immer weiter vergrößert wurde und eine zentrale Rolle in der Wohlfahrt spielte, um schließlich in den

1970er Jahren zum größten kommunalen Krankenhaus Deutschlands zu werden (Windsheimer 1997: 43–27, 224). Auch die Armenversorgung blieb weiterhin kommunal und wurde durch die städtische Armenkasse Nürnbergs gewährleistet.

## **Kaiserreich: Wohlfahrt zwischen Staat, Versicherung und Vereinen**

Im 19. Jahrhundert änderte sich die Ausgangslage für Wohlfahrtspolitik rasant. Nach einer frühindustriellen Anlaufzeit von einigen Jahrzehnten sah vor allem die zweite Hälfte des Jahrhunderts das Entstehen der sogenannten „sozialen Frage“ im Gefolge der Industrialisierung; als bestimmte Bezugsgröße für soziale Maßnahmen entstand die Schicht der Arbeiter. Während seit dem 18. Jahrhundert als neues Element das staatliche Handeln die Wohlfahrt immer mehr prägte, setzte sich im 19. Jahrhundert ein weiteres wichtiges Konzept durch: Die Verteilung von Risiken durch Versicherungen. Bereits in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts waren Versicherungen gegen Feuer oder andere Schadensfälle entstanden. Immer mehr wurde auch die statistische Eigenschaft von Arbeitsunfällen erkannt und dementsprechend der Ruf nach Risikoverteilung laut (Ewald 1993).

Nachdem sich im Verlauf der Industrialisierung schon viele Unternehmen zur Einrichtung betrieblicher Sicherungssysteme entschieden hatten (Henning 1996: 1153f.), stellte die Bismarcksche Sozialgesetzgebung den Durchbruch für den Versicherungsgedanken in Deutschland dar. Über die Motive des Kanzlers im Zusammenhang mit seinem Kampf gegen die stärker werdende Linke durch die Sozialistengesetze ist viel geschrieben worden.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt stand der Gedanke, sich mit Zuckerbrot (eben der Sozialgesetzgebung) und Peitsche (den Sozialistengesetzen) die Arbeiterschaft als politisch aufstrebende Kraft vom Leibe zu halten. Gleichzeitig war Bismarck von einer paternalistischen Staatsvorstellung durchdrungen:

„Ich bin nicht der Meinung, daß das ‚laissez faire, laissez aller‘, ‚das reine Manchestertum in der Politik‘, ‚Jeder sehe, wie er’s treibe, jeder sehe, wo er bleibe‘, ‚Wer nicht stark genug ist, zu stehen, wird niedergerannt

---

2 Zur wissenschaftlichen Diskussion dieser Motive vgl. Schmidt (21998: 30f.).



und zu Boden getreten', ‚Wer was hat, dem wird gegeben, wer nichts hat, dem wird genommen‘ –, daß das im Staat, namentlich im monarchistisch landesväterlich regierten Staat Anwendung finden könne“ (Bismarck 1929: 236f.)

Damit wird deutlich, dass entgegen des heutigen Verständnisses der Gedanke der Solidarität zwischen Gleichen noch nicht grundlegend war, sondern die Sozialversicherung eine obrigkeitsstaatliche Einrichtung zum Wohle eines Teiles der Untertanen darstellte und dabei zunächst vor allem die Erhaltung der (männlichen) Arbeitskraft und die Eindämmung sozialdemokratischer Aktivitäten im Auge hatte. Dies gilt umso mehr, da nur Arbeiter und ein Großteil der Angestellten versicherungspflichtig waren. Zudem wurde für die Angestellten 1911 eine eigene Versicherung eingerichtet, um sie aus der Versicherungsgemeinschaft der Arbeiter ausgliedern zu können, die dann aber „[l]angfristig [...] den Maßstab für weitere Sozialpolitik“ setzte (Schmidt <sup>2</sup>1998: 38f.). Damit blieb die Sozialversicherung ein exklusives Instrument und konnte damit nicht die Vorstellung einer gemeinsamen nationalen Gemeinschaft heraufberufen. Zugleich entfaltete sich das Sozialversicherungssystem erst langsam. 1881 wurde zunächst das Unfallversicherungsgesetz in den Reichstag eingebracht, dem 1883 die Krankenversicherung für Arbeiter und 1889 die Invaliditäts- und Altersabsicherung folgte.

Zu weiteren grundlegenden Verbesserungen des sozialen Systems fehlte nach dem Durchbruch der Bismarckschen Sozialversicherung der politische Gestaltungswille. Zwar mahnten die Kommunen auf dem Gemeindetag 1909 die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung an, da die kommunalen Armenkassen für dieses Problem über Gebühr in Anspruch genommen werden mussten, konnten jedoch kein Gehör finden. Daher kam es an einigen Orten zur Gründung kommunaler Arbeitslosenversicherungen, teils sogar in Kooperation mit den Gewerkschaften (Henning 1996: 1157).

Das Beispiel der kommunalen Arbeitslosenversicherung ist typisch für den weiterhin relativ großen Anteil der Kommunen an der Ausgestaltung der Wohlfahrt. Trotz des verstärkten staatlichen Engagements gab es viele lokale Versuche, um der sozialen Frage Herr zu werden. Insbesondere die bürgerliche Schicht be-

hielt ein Verantwortungsgefühl für die Belange ihrer Stadt. Die zeitgemäße bürgerliche Organisationsform des Hilfsangebots war dabei der Verein (Sachße 1995), der seine juristische Grundlage im Vereinsrecht hatte, das in den verschiedenen Staaten des deutschen Bundes ab 1848 kodifiziert wurde.

Ein typisches Beispiel ist für Fürth, die Nachbarstadt Nürnbergs, gut dokumentiert (Scharf 2002: 63f.). Wie Nürnberg hatte sich Fürth in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rasant zu einer industriell geprägten Stadt gewandelt, die dementsprechende soziale Probleme zu bewältigen hatte. Dabei spielten Vereine und Stiftungen eine nicht zu unterschätzende Rolle, vor allem, da sie Verbindungen zwischen den vermögenden Bürgern und den sozial Schwachen herstellten und aufrechterhielten. So wurde der 1906 gegründete „Frauen-Fürsorge-Verein“ durch Damen der Oberschicht getragen, die durch Fünfuhrtees, Wohltätigkeitsbasare und punktuelle große Aktionen für die finanzielle Absicherung sorgten. Am Margueritentag [sic], ausgerichtet am 20. November 1910, verkauften 212 Fürtherinnen Blumen und konnten so immerhin 11.000 Mark Reinertrag erwirtschaften! Mit dem Geld wurden Pflegerinnen bezahlt, die ärmeren Familien bei der Aufrechterhaltung des Haushalts zur Hand gehen sollten, wenn Frauen krank oder schwanger wurden. Die Kontrolle über Bedürftigkeit und die Hilfe selbst oblag dabei den so genannten Vereinsdamen, also Mitgliedern aus der städtischen Oberschicht.

Auch das Wirken der Wohlfahrtsverbände in Nürnberg geht auf die Gründung von Vereinen Ende des 19. Jahrhunderts zurück. In der protestantisch geprägten Stadt Nürnberg machte dabei 1880 der „Verein für Krankenpflege“, der durch Diakonissen getragen wurde, den Anfang. Nach weiteren protestantischen Vereinsgründungen wurde zehn Jahre später der erste katholische Krankenpflegeverein geschaffen und acht Jahre später schließlich ein „Verein für jüdische Krankenpflegerinnen“ (Windsheimer 1997: 63). Damit setzte sich in Nürnberg fort, was in Deutschland schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts begonnen hatte. Die Schaffung von Wohlfahrtsverbandsstrukturen war seit dem Anstoß von des Hamburger Theologen Johann Hinrich Wichern auf dem evangelischen Kirchentag in Wittenberg 1848 vorangeschritten und hatte zu immer mehr kommunalen Einrichtungen geführt. Obwohl vernetzt und durch Dachverbände, wie im katholischen Fall dem 1897 gegründeten „Charitasverband für das katholische

Deutschland“ getragen, sollte es noch bis in die Weimarer Republik hinein dauern, bis die Wohlfahrtsverbände über die regionalen Beschränkungen hinweg einflussreich wurden.

Durch derartige Aktivitäten auf kommunaler Ebene wurden die bestehenden Unzulänglichkeiten des Versicherungssystems – vor allem die Form der Individualversicherung, die sich noch nicht auf die Familienmitglieder erstreckte – kompensiert. Wurde so einerseits ein lokales Gemeinschaftsgefühl gefördert, muss man andererseits doch auch konstatieren, dass auf diese Weise soziale Kontrolle ausgeübt und Machtverhältnisse perpetuiert wurden. In drastischer Weise kritisiert Reyer (1984: 48) die „autoritäre Fürsorge“, die

„dem Adressaten vorschreibt, worin seine Mangelsituation besteht; entsprechend orientiert sich die Hilfeleistung auch nicht an den Bedürfnissen der Adressaten. Der Bürger half dem Armen nicht als dem armen in Not geratenen Mitbürger, als einem Mitglied der eigenen sozialen Gruppierung, um sich – im Rahmen geltender Selbstverständlichkeitsmuster – dessen Hilfeleistung für den Fall zukünftiger Hilfebedürftigkeit zu versichern.“

Obwohl in der modernen Institution Verein organisiert, scheint in der angesprochenen Nichtreziprozität und Exklusivität der Hilfeleistung der Charakter der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen kommunalen Hilfe auf.

## **Weimarer Republik: Wohlfahrt als umfassendes System**

Nach dem Ersten Weltkrieg waren die sozialen Instrumente des Kaiserreichs zunächst völlig unbrauchbar geworden. Durch die Inflation – Folge der letztlich ungedeckten Kriegsfinanzierung – hatte nicht nur das Sozialversicherungssystem keine Mittel mehr, sondern auch die kommunalen Aktivitäten kamen zum Erliegen. Vor allem das Vermögen der Stiftungen fiel der Geldentwertung zum Opfer. Doch während das Versicherungssystem schließlich erneuert wurde, wurden die kommunalen Aktivitäten nicht mehr im Umfang der Vorkriegszeit aufgenommen. Dafür gewannen die Wohlfahrtsverbände an Einfluss und formierten sich zu national operierenden Institutionen.

Zunächst war allerdings selbst die Fortführung des Versicherungssystems zeitweise gefährdet. Es gab von verschiedener Seite Pläne zu einer völligen Umgestaltung der staatlichen Wohlfahrtspolitik, die aber letztendlich ad acta gelegt wurden. Erstmals zeigte sich das Beharrungsvermögen des Bismarckschen Systems in aller Deutlichkeit. Stattdessen wurde das bestehende Wohlfahrtssystem in einer Weise ausgebaut, dass Hentschel (1987: 198) zu dem Schluss kommt: „Aufs Grundsätzliche hin gesehen hat die Weimarer Republik für die Entwicklung des deutschen Sozialstaats vermutlich mehr geleistet als das Kaiserreich und die Bonner Republik.“

Wesentlich für die Wohlfahrtspolitik der Weimarer Republik ist, dass vorhandene Systeme nach und nach ergänzt und zu einem relativ einheitlichen und umfassenden Sicherungsmodell zusammengeführt wurden. Dass die sozialpolitische Erstarrung, die das Kaiserreich nach der Einführung der Sozialversicherungen befallen hatte, überwunden werden konnte, lag vor allem daran, dass politische Strukturen aufgebrochen wurden und der bis in den Ersten Weltkrieg hinein stigmatisierten SPD nun eine zentrale Rolle zufiel. Das katholische Zentrum, zweite staatstragende Partei der Weimarer Zeit, konnte sich erst jetzt in sozialen Fragen auch mit den vorher geschmähten Sozialdemokraten verbünden, so dass eine breite politische Basis für die Umsetzung sozialer Anliegen vorhanden war.

Das eindrucklichste Beispiel hierfür ist die Erweiterung der sozialen Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung 1927. Damit wurde nicht zuletzt der schon im Kaiserreich laut gewordene Wunsch der Kommunen endlich erfüllt. Ein ebenso großer Schritt war die Umwandlung des bisherigen Individualversicherungssystems in ein die Familien der Versicherten einschließendes Modell.<sup>3</sup> Zumindest theoretisch war nun eine Absicherung der Gesamtbevölkerung wie nie zuvor gegeben. Praktisch griffen alle sozialen Absicherungssysteme indes nur wenige Jahre in gewünschter Weise ineinander. Denn so sehr das Sozialsystem der Weimarer Republik auch einen großen Fortschritt in der staatlichen Wohlfahrtspolitik darstellte, muss doch festgehalten werden,

---

3 Ein weiteres zentrales Element der Sozialpolitik in der Weimarer Republik war auch die Einführung betrieblicher Mitbestimmungsrechte auf der Basis einer Betriebsverfassung. Damit wurde die „Schieflage“ (Hentschel 1987: 198) der Kaiserzeit aufgehoben.

dass durch die umfangreichen Aufgaben die Belastbarkeit der Wirtschaft und der öffentlichen Haushalte wohl überschritten wurde. Nur in der kurzen Zeitspanne bis 1929 vermochte das System sich einigermaßen selbst zu tragen. Unter den Bedingungen der sich Ende der 1920er Jahre rapide verschlechternden wirtschaftlichen Lage jedoch stellte das Sicherungssystem eher eine Belastung für die Republik als eine einigende Klammer dar.

Vor allem aber entwickelte sich zu keinem Zeitpunkt eine alle Parteien und Interessengruppen umfassende positive Einstellung zu den Leistungen der Republik auf sozialem Gebiet – ein Konsens über die Grundlagen der Sozialpolitik sollte erst in der Bundesrepublik erreicht werden. Vielmehr setzte sich hier die unüberbrückbare Spaltung der Meinungen fort, die in der Weimarer Republik nahezu alle Bereiche beherrschte und keine gesellschaftliche Stabilisierung ermöglichte.<sup>4</sup>

Eine zentrale Position in der Wohlfahrtspolitik begannen in der Weimarer Republik die großen Wohlfahrtsverbände einzunehmen. Schon in den Kriegsjahren war ihr Einfluss und Organisationsgrad deutlich gestiegen und auch in der direkten Nachkriegszeit nahmen sie eine wichtige Rolle in der Stabilisierung der sozialen Lage ein. Dieser Bedeutungszuwachs mündete 1926 in eine formale Anerkennung der sieben größten Organisationen, die in der Liga der Freien Wohlfahrtspflege organisiert waren, als Reichsspitzenverbände durch den Staat.<sup>5</sup> Das daraus entstandene Wechselspiel in Wohlfahrt zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden, das sogenannte duale System, sollte sich in die Bundesrepublik hinein fortsetzen. Voraussetzung für den Erfolg der Ver-

4 Beispiele für die Gespaltenheit der Republik lassen sich zahlreich anführen. So konnte nicht einmal über die Nationalflagge Einigkeit erzielt werden. Neben dem schwarz-rot-goldenen Banner wurde auch die alte schwarz-weiß-rote Flagge des Kaiserreichs gehisst. Die meisten politischen Gruppierungen fühlten sich aber nur an eine der beiden Flaggen (oder wie im Falle der Kommunisten an keine der beiden) gebunden (Tagsold 1999: 379).

5 Bei den sieben Verbänden handelt es sich um: 1. Zentralausschuss für die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche; 2. Deutscher Caritasverband; 3. Zentralstelle der deutschen Juden; 4. Deutsches Rotes Kreuz; 5. Fünfter Wohlfahrtsverband (ab 1930 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband); 6. Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt; 7. Zentralwohlfahrtsausschuß der christlichen Arbeiterschaft (ab 1930 Christliche Arbeiterhilfe) (Buck 1984: 67f.).

bände war ihre zunehmende Professionalisierung sowohl in der Fürsorge selbst als auch in deren Management.

Auch im kommunalen Bereich kam es zu wichtigen Umstellungen in der Sozialpolitik, wie sich am Beispiel Nürnbergs ablesen lässt. Während die selbständigen Aktivitäten der Bürger zurückgingen, übernahm die Kommune verstärkt selbst die Verantwortung. Dies spiegelt sich in der Einrichtung eines städtischen Gesundheitsamtes 1920 wieder – das erste derartige städtische Referat in dieser Form in Bayern überhaupt. Daneben bestand gleichberechtigt auch noch das Wohlfahrts- und Jugendamt. So konnten alle sozialpolitischen Fragen im kommunalen Bereich zusammengefasst koordiniert werden. Insgesamt machte die Stadt während der Weimarer Republik große Anstrengungen in der Wohlfahrt, doch wurden viele dieser Bemühungen ab 1933 wieder zunichte gemacht.

### **Nationalsozialismus: Wohlfahrt als Instrument der „Volksgemeinschaft“**

Durch die Machtübernahme kam es zu keinem völligen Bruch in der Konfiguration des Wohlfahrtsstaates, wohl aber zu einer charakteristischen Neuausrichtung, die letztlich den Gedanken der neuzeitlichen Wohlfahrt pervertierte. Drei Grundströmungen lassen sich in der nationalsozialistischen Sozialpolitik ausmachen: eine ideologische, eine opportunistische und schließlich eine modern anmutende.

Hatte die Sozialpolitik der Weimarer Republik vor allem darauf gezielt, mehr und mehr Menschen in Notlagen in wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen einzubinden, war es ein Hauptziel entsprechend der ideologisch zwar nicht einheitlichen aber in eine Richtung weisenden Vorgaben der Nationalsozialisten, durch die Sozialpolitik bestimmte Bevölkerungsgruppen aus der Gesellschaft zu drängen. Damit wurde der späteren Ermordung von Millionen Menschen vorgearbeitet. Ziel der Wohlfahrt war damit nicht mehr die Absicherung von Risiken des einzelnen „Volksgenossen“ sondern die Stärkung des „Volkes“ (Flierl 1992: 154) – womit in der pseudowissenschaftlichen Sichtweise der Nationalsozialisten die deutschen „Arier“ gemeint waren. Mit diesem Volksbegriff schufen die Nationalsozialisten das einigende Band, das der Weimarer Republik immer gefehlt hatte, allerdings auf Kosten vieler Men-

schenleben. Die ideologische Anpassung des Wohlfahrtssektors konnte im Übrigen mit einigen Veränderungen erreicht werden, die die prinzipielle Struktur nur teilweise in Frage stellten. Das Versicherungssystem wurde „gleichgeschaltet“. Das heißt, dass die Selbstverwaltung der Versicherungen 1934 aufgehoben wurde und stattdessen von der Regierung „Leiter“ als Führer eingesetzt wurden (Lampert 1986: 194). Ebenso wurden vier der sieben Reichsspitzenverbände der Wohlfahrtspflege aufgelöst. Neben die verbliebenen beiden kirchlichen Verbände und das Rote Kreuz trat die Parteiorganisation Nationalsozialistische Volkswohlfahrt, die formal aber auch als Spitzenverband behandelt wurde. So wurde das duale System der Wohlfahrt zwar ausgehöhlt, aber nicht abgelöst.

Die Ideologisierung der Sozialpolitik wurde opportunistisch ausgestaltet, wie Götz Aly (2005) jüngst aufgezeigt hat. Das Regime agierte als „Gefälligkeitsdiktatur“, indem es versuchte, mit sozialen Maßnahmen die Zustimmung in der Bevölkerung zu erkaufen. Ein eindruckliches Beispiel dafür ist die Steuerfreiheit des Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlages, die nach dem Sieg gegen Frankreich 1940 beschlossen wurde, gewissermaßen als Belohnung für das deutsche Volk und als Ausgleich für die Härten des Krieges (Aly 2005: 37). Dass es trotz hoher Rüstungs- und Kriegsausgaben möglich war, solche Zugeständnisse überhaupt zu machen, ist die Konsequenz der ideologisch begründeten Exkludierung von rund 5% der Bevölkerung, deren Eigentum unter anderem dazu verwendet wurde, den 95% „Volksgenossen“ Belohnungen anbieten zu können. Ab 1939 diente dann auch die organisierte Ausraubung der besetzten Staaten diesem Ziel.<sup>6</sup>

---

6 Der von Götz Aly komplex über Währungsprobleme und Zahlungsbilanzen teilweise angreifbar erklärte Zusammenhang lässt sich dabei einfach fassen. Im Prinzip beantworteten die Nationalsozialisten eine volkswirtschaftliche Problemstellung, die „guns or butter“ genannt wird. Eine Volkswirtschaft muss sich vereinfacht gesagt für die Produktion von mehr Kanonen oder mehr Butter entscheiden, da die Kapazitäten nicht für beides gleichermaßen ausreichen. Statt die Produktion wie auch immer in ein abgewogenes Verhältnis zu bringen entschieden sich die Nationalsozialisten für „guns and butter“, indem sie durch Raub und Erpressung andere Volkswirtschaften auf Kosten derer Bevölkerung in ihr System einspannten.

Neben dem ideologischen und opportunistischen Motiv war die Wohlfahrtspolitik des Nationalsozialismus aber auch durch egalitäre, moderne Ausrichtung geprägt. Das bis heute gültige System der Steuerklassen, das zwischen Familien und Alleinstehenden unterscheidet und erstere bevorzugt, ist eine Innovation dieser Zeit. Ebenso gab es Forderungen, das Rentensystem sozialer zu gestalten, die laut Aly (2005: 20) auf die Rentenreform von 1957 verweisen, indem z.B. die Dynamisierung der Rente hier schon projiziert wurde.

Wenngleich die Wohlfahrtspolitik des Nationalsozialismus in diesem Punkt scheinbar über die Jahre 1933 bis 1945 ausstrahlt, darf nicht vergessen werden, dass die Trennung in einen ideologischen, opportunistischen und modernen Begründungszusammenhang analytisch ist. Konkret flossen alle drei Motive ineinander. „Auf der Basis eines umfassenden Raub- und Rassenkrieges sorgte der nationale Sozialismus für ein in Deutschland bis dahin nicht gekanntes Maß an Gleichheit und sozialer Aufwärtsmobilisierung.“ (Aly 2005: 38) Diese Gleichheit und Aufwärtsmobilisierung war wiederum in der Bevölkerung absolut zustimmungsfähig und geeignet, die dunklen Seiten des Regimes zeitweilig in Vergessenheit geraten zu lassen.

Nürnberg als so genannte „Stadt der Reichsparteitage“ stand im Mittelpunkt vieler Entwicklungen der nationalsozialistischen Zeit. Das wesentliche Instrument der Ausgrenzung deutscher Staatsbürger jüdischen Glaubens trägt den Namen der Stadt – die 1935 auf dem Reichsparteitag verkündeten Nürnberger Gesetze. Doch auch die Auswirkungen der Aggressionspolitik bekam die Stadt zu spüren. 1945 waren 90% der Innenstadt zerstört; ebenso lag die Infrastruktur der bis in die Weimarer Republik hinein erfolgreichen städtischen Sozialpolitik in Trümmern, wie z.B. die erst 1930 fertig gestellte Frauen- und Säuglingsklinik des städtischen Krankenhauses.

Damit war aber auch der Ausgangspunkt für ein erneuertes Selbstverständnis in der kommunalen Wohlfahrtspolitik gegeben. Aus den positiven Erfahrungen der Weimarer Zeit heraus ebenso wie aus den dunkelsten Momenten städtischer Wohlfahrt im Nationalsozialismus entstand nach 1945 die Vorstellung von einem Nürnberger Weg der Sozialpolitik.



## Bundesrepublik: Nationale Identität durch soziale Marktwirtschaft

Wie schon nach dem Ersten Weltkrieg erwies sich das Bismarcksche Versicherungssystem auch nach dem Zweiten Weltkrieg als in der Substanz unantastbar. Zwar forderten Gewerkschaften und Sozialdemokraten in der Formationsphase der Bundesrepublik eine grundlegende Umgestaltung der Versicherungen und bestritten den Wahlkampf 1953 mit dem Konzept einer Einheitsversicherung für alle Bürger und Anleihen beim englischen Beveridge-Plan (Schwarz 1981: 329).<sup>7</sup> Doch wurde aus dem Versicherungssystem unter der Regierung Konrad Adenauers mit dem Wirtschaftsminister Erhard ein zentraler Bestandteil des Programms der sogenannten „sozialen Marktwirtschaft“.

Gerade dieses „erfolgreiche Schlagwort“ wie der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt 1978 die soziale Marktwirtschaft treffend charakterisierte (Schindelbeck/Ilgen 1999: 197), wurde ein wichtiger Bestandteil der bundesrepublikanischen Identität. Geprägt vom Kölner Wirtschaftsprofessor Alfred Müller-Armack war seine Bedeutung den Bundesbürgern indes anfänglich eher unklar. Eine Umfrage vom Herbst 1952 zeigte auf, dass rund 90 % der Befragten zwar das Wort „sozial“ positiv aufnahmen, aber in Verbindung mit Marktwirtschaft nicht richtig deuten konnten (ebd. 76). Dabei war es für die junge Bundesrepublik bedeutsam, sich mit diesem Begriff nach mehreren Seiten abzusichern. Zunächst musste ein klarer Trennstrich zur Sozialpolitik der Nationalsozialisten gezogen werden – die biologistische Idee der Rasse durfte keine tragende Rolle mehr spielen. Gleichzeitig musste dem in der Bevölkerung unpopulären Konzept einer völlig freien Marktwirtschaft durch die Betonung des sozialen Charakters der Stachel genommen werden. Und schließlich galt es, sich gegen-

7 Eine Kommission unter Vorsitz von Sir William Beveridge war 1941 von der britischen Regierung mit der Ausarbeitung eines Berichts über die damaligen Sozialversicherungssysteme betraut worden und legte ihre Ergebnisse im November 1942 vor. Der Beveridge-Bericht empfahl für die zukünftige Ausgestaltung des Wohlfahrtssystems insbesondere die Sicherung der gesamten Bevölkerung unabhängig von Beschäftigungsverhältnissen, die Finanzierung aus dem Staatsbudget und einheitliche Pauschalleistungen.

über dem sozialistischen Weg der DDR nicht nur zu behaupten, sondern diese möglichst schnell zu überflügeln.

Die Antwort auf die Probleme der Bürger mit der neuen Begrifflichkeit war eine breit angelegte Werbekampagne für die soziale Marktwirtschaft die vor allem durch den Verein „Die WAA-GE“ ab Anfang der 1950er Jahre getragen wurde.<sup>8</sup> Der Erfolg der Kampagne war nicht nur, dass das Schlagwort der sozialen Marktwirtschaft nun verstanden wurde, sondern reichte darüber hinaus. Schindelbeck und Ilgen (1999: 111) stellen am Beispiel einer der Anzeigenserien fest:

„Der untermischte heroische Ton ist nicht frei von nationalen Zügen und appelliert an den Stolz des kleinen Mannes, beteiligt gewesen zu sein am großen Aufbauwerk aller. Erstmals nach dem Krieg gewinnt so, inszeniert als kollektiver Blick in den Spiegel, ein großes ‚Wir‘ an Kontur und Gestalt.“

Ende des Jahrzehnts wurde der Fokus der WAAGE-Werbung dann auf die Jugendlichen gerichtet, um „einer Generation, deren Nationalgefühl unausgebildet geblieben war, aufgrund der erreichbaren Verheißungen wirtschaftlicher Prosperität eine neue Form Identität anzubieten.“ (Schindelbeck/Ilgen 1999: 160). Gestützt durch den wirtschaftlichen Erfolg konnte über den Begriff der sozialen Marktwirtschaft also ein nationaler Konsens hergestellt werden, der ein zentraler Bestandteil der bundesrepublikanischen Identität wurde.

Ein zentrales Eckdatum in der Erfolgsgeschichte der sozialen Marktwirtschaft war die Rentenreform 1957. Ab Mitte der 1950er Jahre wurde immer deutlicher, dass die „Empfänger von Sozialleistungen zu den Stiefkindern des Wirtschaftswunders gehörten“ (Schwarz 1981: 327). Daher machte Konrad Adenauer die Besserstellung der damals größten Gruppe von Sozialleistungsempfängern, der Rentner, zum Hauptthema des Bundestagswahlkampfes 1957. Indem die Rente erhöht und schließlich dynamisiert, das heißt an die allgemeinen Lohnerhöhungen gekoppelt wurden, gelang es, die Rentner am Wirtschaftswunder partizipie-

---

8 Zur Umsetzung der Werbekampagne, ihre zeitlichen Phasen und ihre Bedeutung für die Verbreitung von Public Relations in Deutschland vgl. die hervorragende Studie von Schindelbeck/Ilgen (1999).

ren zu lassen. Entscheidend war aber, dass die Rentenreform ein neues Finanzierungsprinzip einführte, das sein Erfinder, der Kölner Privatdozent Wilfried Schreiber wie folgt umschrieb: einen „Solidar-Vertrag zwischen zwei Generationen“ (zit. nach Schwarz 1981: 329). Wurde die Bismarcksche Rente noch umlagengedeckt finanziert, setzte man nun voraus, dass kommende Generationen auch weiterhin die Versorgung der Alten finanzieren würden. Nötig war der Generationenvertrag geworden, da die Mittel der Rentenversicherung zur Kriegsfinanzierung missbraucht worden waren. Indes konnte das Schlagwort des Generationenvertrags die intergenerationelle Bindung auf nationaler Ebene symbolisch sicherstellen und hatte damit weit größere Bedeutung als nur ein Finanzierungssystem zu beschreiben. Erstmals spielte so auch die Generationenfrage eine wichtige Rolle im sozialpolitischen Diskurs, während sie unter Bismarck nur Teil der die Stellung der Arbeiter in der Gesellschaft betreffenden sozialen Frage gewesen war. Insgesamt war die Rentenreform so laut einer Umfrage des Allensbachinstitutes das populärste politische Ereignis der jungen Bundesrepublik seit ihrer Gründung (Schmidt <sup>2</sup>1998: 83).

Durch die Werbekampagne der WAAGE und die Rentenreform des Jahres 1957 hatte die soziale Marktwirtschaft Konturen gewonnen. Während die WAAGE-Kampagne dabei mehr den wirtschaftlichen Aufschwung in den Vordergrund stellte, wurde durch die Rentenreform die Vorstellung einer nationalen Reziprozität der Hilfe heraufbeschworen. Die jetzigen Zahler würden im Alter zu Empfängern von Hilfsleistungen. Damit wurde die soziale Marktwirtschaft zu einer anschaulichen großen Hilfsgemeinschaft mit menschlichem Antlitz.

## Japan

Die wohlfahrtsstaatliche Prägung setzte in Japan erst später ein als in Deutschland. Einen Wendepunkt, nicht nur für den Wohlfahrtssektor, stellte die Meiji-Restauration 1868 dar, durch die Japan eine über 200 Jahre andauernde Phase der starken Einschränkung von Kontakten mit dem Westen beendete und zu einem Zentralstaat heranwuchs. Trotz dieses historischen Einschnitts lassen sich viele Kontinuitäten in die frühe Neuzeit, der sogenannten Edo-Zeit, hinein zurückverfolgen. Da diese Phase der japanischen Ge-

schichte zudem in den letzten Jahrzehnten eine starke Aufwertung erfahren hat und zunehmend eine positive Rolle in der Konstruktion der japanischen Identität spielt und damit nicht zuletzt auch die Idee der Wohlfahrt in Japan argumentativ beeinflusst wird, setzt die Darstellung hier ein.

### **Edo-Zeit: Segmentäre Hilfe**

Auf ein Jahrhundert der inneren Unruhen folgte in Japan ab 1600 mit der Edo-Zeit eine Ära des relativen Friedens und der Stabilität. Unter der Herrschaft der Tokugawa-Shôgunen wurden dabei die Kontakte zum Westen, die im 16. Jahrhundert durch die Ankunft der Spanier und Portugiesen aufgelebt waren, stark reguliert und im Wesentlichen auf den Austausch mit einer kleinen in Nagasaki ansässigen holländischen Gemeinde beschränkt.

Ähnlich wie in Deutschland differierten auch in Japan die Lebenslagen in der frühen Neuzeit stark. Grundlegend war zunächst die Herkunft. Der offiziellen Staatsdoktrin folgend teilte sich die Gesellschaft in vier Stände mit den *bushi* (Samurai) an der Spitze, unter denen die Bauern, die Handwerker und die Kaufleute standen.<sup>9</sup> In der Realität waren indes die Kaufleute finanziell am besten gestellt, wohingegen ihr aufwändiger Lebensstil die Samurai oft genug dazu zwang, horrenden Schulden aufzunehmen. Die Bauern lebten eher am Rande des Existenzminimums; die städtischen Handwerker konnten ein einträgliches Auskommen haben. Alle vier Stände bildeten eigene Milieus aus, innerhalb derer man sich gegenseitige Hilfe gewährte. Ähnliches galt für die Schicht der durch das offizielle Vierständesystem nicht Erfassten, deren Angehörige z.B. das fahrende Volk bildeten (Amino 1978). Besonders das dörfliche Leben führte zu einer gegenseitigen Angewiesenheit, da der Reisanbau nur durch eine Gemeinschaftsleistung erfolgen konnte. Es muss hier aber sehr vorsichtig gewertet werden; die japanische Geschichtswissenschaft hat die Reisbauernkultur neben der der Samurai lange Zeit zur japanischen Ursprungskultur schlechthin stilisiert (Amino 1996: 10ff.) und damit einen romantischen Mythos erzeugt. So ist etwa die Ableitung einer be-

---

9 Das japanische Ständesystem war jedoch offener als seine europäischen Entsprechungen, da Adoptionen üblich waren. So konnten hochrangige Funktionsstellen eher mit entsprechend intelligenten Nachfolgern besetzt werden.

sonderen Gruppenorientierung Japans aus der vorgestellten Idylle des Reisbauern dorfs wissenschaftlich nicht haltbar. Trotzdem rekurriert auch die Wohlfahrtspolitik oft genug auf das Bild des intakten Reisbauern dorfs der frühen Neuzeit.

Neben der Standesbezogenheit war auch die Staatsideologie des Neokonfuzianismus auf exklusive Hilfszirkel ausgerichtet. In Japan war vor allem die neokonfuzianische Schule nach Menzius bestimmend, auch wenn sich daneben andere Richtungen um die Meinungsführerschaft bemühten. Ähnlich wie im Falle des Konfuzianismus an sich bedingt der Gebrauch des Terminus „Neokonfuzianismus“ seine gleichzeitig mitgedachte Dekonstruktion. Schon die Vorsilbe „Neo“, die eine konfuzianische Erneuerung und Abweichung von den Klassikern andeutet, ist eine jesuitische Konstruktion. Als Bezeichnung diskursiver Formationen der intellektuellen Eliten in der Edo-Zeit verstanden kann der Begriff Neokonfuzianismus, analytisch verstanden, aber im Folgenden trotzdem dienlich sein.

Dem Konfuzianismus folgend galten vor allem die fünf Beziehungen zwischen Herrscher und Untertan, Eltern und Kindern, älteren und jüngeren Brüdern, Ehemann und -frau sowie schließlich zwischen Freunden als besonders wichtig. Selbst die umfassend formulierte erste Beziehung zwischen Herrscher und Untertan führte im politisch stark fragmentierten Japan der Edo-Zeit aber zur Bildung regional überaus exklusiver Abhängigkeitsbeziehungen. Obgleich der Neokonfuzianismus unter dem Terminus *kyûsai* (Hilfe) eine Vorstellung von allgemeiner inklusiver Hilfe entwickelte, beinhaltete diese letztlich eine strikte Hierarchisierung der Gesellschaft und befürwortete keine reziproke Unterstützung unter Gleichen (Yoshida 1995: 24ff.). Die Betonung der familiären Bindung durch drei der fünf Beziehungen konnte ebenso wenig eine Hilfsverpflichtung über enge Kreise hinaus begründen, sondern betonte die Exklusivität der Familie. Damit hatte die Familie sicherlich eine besonders herausgehobene Stellung ohne dass man jedoch einer weiteren Romantisierung verfallen sollte, wie sie in der Darstellung des *ie* (wörtlich „Haus“) in Entsprechung zur Idealisierung des ganzen Hauses geschehen ist (Tag-sold et al. 2002: 158). Zwar gab es sicherlich *ie* als große gegenseitige familiäre Hilfgemeinschaft, doch lassen sich unter die idealtypische Vorstellung des *ie* nur eine Minderzahl der gelebten Familienformen in der frühen Neuzeit subsumieren.

Schließlich beförderte der Buddhismus, der in der Bevölkerung viel tiefer verwurzelt war, als der intellektuellere Neokonfuzianismus, eine fragmentierte frühneuzeitliche Gesellschaft. Auch der Buddhismus hatte dabei mit dem Konzept *jizen* (Unterstützung) einen Wertbegriff (Yoshida 1995: 20ff.), der eine allgemeine gegenseitige Unterstützung hätte begründen können. Indes war im japanischen Buddhismus der Edo-Zeit eingeführt worden, dass Familien sich bei einem Tempel registrieren lassen mussten. Da die Tempel verschiedenen buddhistischen Schulen angehörten, die stark unterschiedliche Ausrichtungen vertraten und sich auch nicht an ein übergeordnetes „Buddhistentum“ gebunden fühlten, konnte kein inklusiver Wohlfahrtssektor entstehen, der sich auf Religion gegründet hätte. Stattdessen fühlte sich jeder Tempel jeweils nur seiner lokalen Klientel verpflichtet.

Damit gab es bis zum Ende der Edo-Zeit eigentlich keine Wohlfahrtspolitik, wie sie in Deutschland schon Ende des Mittelalters in den Städten und dann in den Einzelstaaten betrieben wurde. In der Edo-Zeit bildeten sich keine entsprechenden Ansätze zu inklusiven integrierenden Maßnahmen aus, die hierfür nötig gewesen wären. Stattdessen war die Gesellschaft in viele Zirkel unterteilt, die miteinander nur lose verbunden waren. Dementsprechend fehlten auch größere Institutionen wie Spitäler.

Fukuoka war in der Edo-Zeit Hauptstadt eines größeren Lehengebietes und mit einer Burg im Mittelpunkt vor allem durch die Kultur der Samurai geprägt (Kawazoe et al. 1997: 194ff.). Demgegenüber war das angrenzende Hakata, das heute nach seinem Zusammenschluss mit Fukuoka Ende des 19. Jahrhunderts das zweite Stadtzentrum bildet, die Stadt der Händler. Die eigentlichen Zentren der südlichsten Hauptinsel Kyûshû lagen zu dieser Zeit allerdings weiter südlich. Vor allem Nagasaki als Stützpunkt der Holländer hatte als Tor zum westlichen Wissen eine wichtige Rolle. Über Nagasaki fand unter anderem medizinisches Wissen Eingang in die japanischen Gelehrtenkreise, die auf dieser Grundlage erste moderne Wohlfahrtsmaßnahmen initiierten, so z.B. Pockenimpfungen oder die Errichtung von Behandlungsstätten, die sich um alle Bedürftigen kümmerten. In Nagasaki entstand gegen Ende der Edo-Zeit auch die erste moderne medizinische Klinik, die von einem holländischen Arzt errichtet wurde. Dass die unterschiedslose Behandlung aller Stände indes auf japanischer Seite

für starke Irritationen sorgte, zeigt noch einmal den fragmentierten Charakter der frühneuzeitlichen Gesellschaft in Japan auf.

## Meiji-Ära: Zwischen Zentralstaat und Idealfamilie

Die Ankunft der schwarzen Schiffe des Commodore Perry 1853 erzwang eine Öffnung des Landes, die im darauf folgenden Jahr durch Verträge mit den USA besiegelt wurde. Andere Mächte folgten mit der Forderung nach vergleichbaren Verträgen und brachten das fein austarierte Gleichgewicht des Tokugawa-Staates endgültig zum Einsturz. Der Streit um den richtigen Umgang mit der offensichtlichen Überlegenheit des Westens auf militärischem Gebiet verschärfte sich und führte zur völligen Umgestaltung des Landes im Zuge der Meiji-Restauration von 1868. Durch die Restauration wurde die Herrschaft der Tokugawa-Shōgunate beendet und die Macht formal an den Tennō, den japanischen Kaiser zurück übertragen. In der Realität übernahmen jüngere Samurai aus Süd- und Westjapan für einige Jahrzehnte die Regierungsgewalt. Schnell erkannten die neuen politischen Führer, dass die inneren Grenzziehungen der Edo-Zeit aufgehoben werden mussten, um als Land bestehen zu können. So wurden alle Vorrechte der *bushi* sowie alle Standesunterschiede überhaupt abgeschafft. Aus Missionen nach Europa und in die USA schlossen sie darüber hinaus, dass für den Aufbau einer starken Nation eine Staatsreligion von Nöten wäre. Die Zusammenfassung der buddhistischen Tempel und Institutionen zu einer solchen kam dafür aus mehreren Gründen nicht infrage. Zum einen waren die Tempel über das Registrierungssystem zu eng an die vorhergehende Herrschaft der Tokugawa-Shōgunate gebunden. Des Weiteren gab es kein ausgeprägtes Bewusstsein der Zusammengehörigkeit unter den verschiedenen buddhistischen Schulen – im Gegenteil wurden eher die Unterschiede akzentuiert. Die Idee einer einheitlichen buddhistischen Religion in Japan oder gar ganz Asien entstand ja erst im Zuge der Modernisierungsprozesse und wurde wesentlich durch westliche Konstruktionen mitbefördert.

Statt also zur Bildung einer Staatsreligion beitragen zu dürfen, wurden die buddhistischen Mönche nach der Meiji-Restauration zunächst scharf verfolgt (Ketelaar 1993) und damit in die Defensive gedrängt. Zum Staatskult wurde der Shintōismus ausgebaut, der auf die Person des Tennō hin zentriert wurde (Shimada 2000:

140–143). Unterfüttert wurde diese konstruierte shintôistische Ideologie durch den Rekurs auf neokonfuzianische Ideen, wodurch die Stellung des Tennô erneut hervorgehoben wurde.<sup>10</sup> Gleichzeitig wurde Japan zu einem Zentralstaat umgeformt, der stringent von Tōkyō aus regiert wurde. Die Politik folgte dabei dem selbstgewählten Motto „reicher Staat – starke Armee“ (*fukoku kyōhei*).

Diese politische Entscheidung hatte nachhaltige Folgen für den Wohlfahrtssektor. Durch die Maßnahmen wurden zunächst zwei potentielle Akteure zurückgedrängt. Die buddhistischen Institutionen konnten keine großen Wohlfahrtsinstitutionen ausbilden, wie dies die Kirchen in Deutschland getan hatten. Zur hohen institutionellen und dogmatischen Diversität kam nun auch noch der äußere Verfolgungsdruck als Hindernis hinzu. Die Kommunen wurden ebenfalls nicht in die Lage versetzt, umfangreichere lokale Wohlfahrtsinitiativen voranzutreiben, da sie zu sehr von Weisungen des zentralistischen Systems abhingen. Zudem wurden viele Kommunen ohne Rücksicht auf gewachsene Zugehörigkeiten und die Identität ihrer Bürger durch Zusammenlegungen und Eingemeindungen völlig umgeformt, ohne dass daraus sofort neue Gemeinwesen entstanden wären (Ōshima 1977). Folgerichtig ging die Einrichtung erster sozialer Sicherungssysteme stattdessen einseitig vom Staat aus und erstreckte sich zunächst nur auf Staatsdiener. Bereits drei Jahre nach der Meiji-Restauration wurden Alters- und Invalidenpensionen für Soldaten der Armee beschlossen, 1875 folgten Soldaten der Marine, 1882 die Polizei und 1884 schließlich auch die Zivilbeamten. Andere Bereiche des Wohlfahrtssektors wurden rasch unter staatlicher Kontrolle aufgebaut. Im Bereich der Bildung und der medizinischen Versorgung wurden schnelle Fortschritte erzielt, indem ein Schulsystem nach westlichem Vorbild und mit Hilfe westlicher Experten Krankenhäuser eingerichtet wurden. Ein weiterer Bereich, in dem der Meiji-Staat frühzeitig tätig wurde, war die Armenpolitik. Schon 1874 wurde eine Armengesetzgebung verabschiedet, die jedoch nicht sonderlich wirkungsvoll war (Thränhardt 1987: 4).

---

10 Mit Blick auf den bewussten ideologischen Einsatz seiner Prinzipien lässt sich der Neokonfuzianismus der Meiji-Zeit als „invented tradition“ im Sinne von Hobsbawm/Ranger (1985) verstehen.



Die Frage der sozialen Absicherung der Arbeiter stellte sich dagegen zunächst nicht. Obwohl die Industrialisierung in Japan im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts rasch voranschritt und auch dementsprechende soziale Problemlagen entstanden, kam es zu keinen staatlichen Maßnahmen. Eine Risikoversorge für Arbeiter begann erst durch die Einrichtung betrieblicher Firmenkassen zur Jahrhundertwende.<sup>11</sup> Im Mittelpunkt der staatlichen Wohlfahrtskonzeption stand der Verweis auf die im *ie* lebende Familie, während eine Einrichtung von Sozialversicherungen nach Bismarckschen Vorbild nicht verfolgt wurde, obgleich dies von einigen Politikern gefordert wurde. Dabei wurde das Konzept des *ie* umgeformt und in mehrfacher Weise auf die Gesellschaft übertragen. Einmal fungierte der Tennô als Familienvater der großen japanischen Familie. Durch diese Ideologie konnte kein Widerspruch zwischen privaten und öffentlichen Zielen entstehen, vielmehr war das Wohl des Staates versinnbildlicht als Wohl des (Über-)Vaters und damit persönliche Angelegenheit aller Japaner. Auf der Mikroebene sollte die strikt hierarchisch gedachte Familie die gegenseitige Fürsorge übernehmen und als *ie* z.B. auch für die Versorgung der Alten eintreten. Auch wenn offiziell ein überaus positives Altenbild vermittelt wurde, z.B. in Schulbüchern, hatten Alte in der Realität durch diese Ideologie einen schweren Stand und fanden sich häufig in der Rolle von Bittstellern wieder (Amano 1999: 30ff.).

Auch Fukuoka veränderte sich seit 1868 rasant. Die Bedeutung der Kommune wuchs beständig. Zunächst wurde Fukuoka 1873 Hauptstadt der gleichnamigen Präfektur. 1889 wurden die Händlerstadt Hakata und die Burgstadt Fukuoka vereinigt. 1903 wurde schließlich der Grundstein für die Kaiserliche Universität von Kyûshû gelegt, indem eine Medizinische Fakultät als Außenstelle der Universität Kyôto eingerichtet wurde. 1911 wurde die Universität eigenständig und als eine der fünf wichtigsten staatlichen

---

11 Hier war vor allem die Baumwollspinnerei Kanebô in Tôkyô Vorreiter (Weis 2001: 64). Kanebô orientierte sich dabei offensichtlich an westlichen Vorbildern. Die Arbeitnehmer zahlten 3% ihres Lohns in einen Fond, der durch Kanebô noch einmal mit derselben Summe bezuschusst wurde. Der von Arbeitgeberseite verwaltete Fond wurde für Unfälle, Krankheit und eine bescheidene Alterssicherung eingesetzt.

Hochschulen zum akademischen Mittelpunkt Kyûshûs. Fukuoka hatte so Teil an der durchschlagendsten wohlfahrtsstaatlichen Maßnahme der Meiji-Zeit, dem Aufbau eines modernen Bildungssystems, das die Modernisierung und Industrialisierung effektiv stützen und vorantreiben sollte. Damit lief Fukuoka langsam den anderen Zentren der südlichen Hauptinsel wie Nagasaki und Kagoshima den Rang ab und entwickelte sich von einer mittleren Burgstadt zur regionalen Zentrum.

Von der medizinischen Fakultät sollte auch der erste Anstoß ausgehen, der das Wiedererstarken der Buddhisten und ihr beginnendes modernes soziales Engagement anzeigte (Fukuokaken shakai fukushi kyôgikai 1982: 507ff.). 1907 fanden sich Studenten, Krankenschwestern und andere Mitarbeiter der Fakultät in einer Gruppe zusammen, die sich auf den buddhistischen *jizen*-Gedanken berief und später den Namen *Kyûshû teikoku daigaku bukkuyô seinenkai* (Buddhistische Jugendgruppe an der kaiserlichen Kyûshû Universität) annahm. Unter anderem wurden kostenlose medizinische Betreuung für Arme, eine Sonntagsschule und musikalische Eigenwerbung organisiert. Damit wird deutlich, dass das Entstehen der Gruppe auch als Antwort auf westliche Missionsbemühungen zu sehen ist, deren Aktivitäten teilweise einfach in ein buddhistisches Gewand gekleidet übernommen wurden. Zugleich muss aber konstatiert werden, dass diese Aktivitäten ein Einzelfall blieben und keine Konsequenzen für das wohlfahrtsstaatliche Denken in der japanischen Gesellschaft hatten.

### **Taishô-Ära: Ausweitung des Versicherungssystems**

Erstmals wurde 1912 ein Tennô mit einem eigens kreierten Shintô-Ritual begraben. Bis dato war für den Tod ausschließlich der Buddhismus zuständig gewesen. Mit diesem Akt, der die Veränderung der vorhergehenden über 40 Jahre noch einmal symbolisch zusammenfasste, endete die Meiji-Ära. Nach einem forcierten nationalen Gewaltakt hatte Japan den Anschluss an die Industrialisierung gefunden, sich aber auch immer mehr in imperialistische Abenteuer gestürzt. Wenngleich der Zugriff des Zentralstaates auf seine Bürger entschieden blieb, sollten nun knapp einhalb Jahrzehnte anbrechen, in denen sich die politische Atmosphäre entspannte. Wahlrechtsreformen, das Erstarken der politischen Parteien und Gewerkschaftsgründungen ermöglichten eine

breitere Partizipation der Bürger, so dass die Zeit auch Taishō-Demokratie genannt wurde. Die liberale Grundstimmung dieser Zeit blieb aber oberflächlich. Der schnelle Umschwung Ende der 1920er Jahre zu restriktiven Maßnahmen und die fortgesetzte asiatische Außenpolitik, die von imperialistischen Zielsetzungen bestimmt wurde, zeigen dies.

Immerhin rückte nun die Lage der Arbeiter verstärkt in den Vordergrund. Bereits zu Ende der Meiji-Zeit hatte die vom deutschen „Verein für Socialpolitik“ inspirierte *shakai seisaku gakkai*, also die Studiengruppe für soziale Maßnahmen, eine wichtige Vorreiterrolle eingenommen und auf die Übernahme Bismarckscher Sozialgesetze gedrängt. Auch wenn dem kein Erfolg beschieden war, konnte im letzten Jahr der Meiji-Ära eine Fabrikgesetzgebung durchgesetzt werden, die betriebliche Mindeststandards definierte und den Ausgangspunkt der weiteren Wohlfahrtspolitik bildete (Weis 2001: 46). Folgerichtig wurde 1919 ein erster Gesetzentwurf für eine allgemeine Krankenversicherung debattiert. Bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes vergingen indes noch drei Jahre, und der Start der Versicherung musste wegen des großen Kantō-Erdbebens, das 1923 Tōkyō erschütterte, bis 1927 aufgeschoben werden. Zudem hatte das Gesetz einen sehr engen Geltungsspielraum, so dass nur wenige Arbeiter auch tatsächlich versichert wurden. Trotzdem stellte die Versicherung einen weiteren Durchbruch für die japanische Wohlfahrtspolitik dar.

Fukuoka entwickelte sich in der Taishō-Ära zur Großstadt. Die Einwohnerzahl stieg in nur wenigen Jahren von knapp 84.000 (1910) auf über 146.000 (1925)! Im Zuge der voranschreitenden Industrialisierung kamen immer mehr Arbeitssuchende vom Land in Städte wie Fukuoka, verursachten damit aber auch neue soziale Probleme. Eines dieser Probleme nahm sich die Ende der Taishō-Zeit gegründete *Hotokekokorokai* (Herz-Buddha-Vereinigung) an, indem sie für bedürftige Alte ein Pflegeheim errichtete (Fukuoka-ken *shakai fukushi kyōgikai* 1982: 557ff.). Auf dem Land konnten weiterhin Alte auf die Hilfe ihrer Familie rechnen, zumal die *ie*-Ideologie genau dies vorsah. In der Großstadt fehlte die familiäre Absicherung nun aber öfter, so dass die Vereinigung eine juristische Körperschaft (*saidanhōnin*) gründete, und sich verarmter Alter annahm, die ihr Leben nicht mehr allein führen konnten. Geld

dafür erhielt die Vereinigung von Stiftern, der Stadt und staatlichen Stellen. Das Pflegeheim war erst das achte seiner Art in Japan und betreute von Beginn an um die 30 Fälle. Wie der Name schon andeutet, hatte die Trägervereinigung einen buddhistischen Hintergrund. Sie wurde von Mitgliedern der Sôtô-Schule, einer Richtung des Zen-Buddhismus, ins Leben gerufen. Dementsprechend war der erste Vorstand des Heims auch ein Mönch dieser Schule. In ihrem Programm berief sich die Vereinigung ganz klar auf den buddhistischen *jizen*-Gedanken als Basis, wenngleich der eigentliche Ausgangspunkt dieser Initiative selbstverständlich der Blick auf die Aktivitäten christlicher Vereinigungen in Japan war.

Auch wenn mit der weiter oben besprochenen Gründung einer Jugendorganisation oder dem Bau eines Altenpflegeheimes gewisse Vorstöße der Buddhisten in Richtung Wohlfahrt unternommen wurden, muss man doch die Dimensionen dieser Aktivitäten im Maßstab beurteilen. Es handelt sich um bloße Ausnahmefälle, die keine weitreichende Signalwirkung entfalteten. Den deutschen Wohlfahrtsverbänden auch nur annähernd vergleichbare Strukturen wurden in Japan nicht aufgebaut.

### **Shôwa-Ära bis 1945: Herrschaft der Armee und Bürokratie**

Als politische Figur hatte der kränkliche Taishô-Tennô im Gegensatz zu seinem Vorgänger keine Akzente setzen können. Der 1926 inthronisierte Shôwa-Tennô hingegen agierte wieder verstärkt als öffentliche Figur. Die ersten knapp 20 Jahre der nach ihm benannten Ära nahmen allerdings einen wenig glücklichen Verlauf. Seit Ende der 1920er Jahre verschärfte sich das gesellschaftliche Klima zusehends. Besonders hart wurde Japan von der Weltwirtschaftskrise ab 1929 getroffen, die Anfang der 1930er Jahre auch auf dem Land zu großer Not führte. Deshalb wuchs die kritische Einstellung militärischer Kreise gegenüber den demokratischen Errungenschaften der 1920er Jahre. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Angst vor den erstarkenden japanischen Kommunisten, deren Aktivitäten durch die Verabschiedung harscher Gesetze Ende der 1920er Jahre praktisch zum Erliegen kamen. Immer mehr zog vor allem die Armee das Gesetz des Handelns an sich, indem neue Vorstöße auf dem asiatischen Festland unternommen wurden. Die demokratischen Institutionen verloren zusehends die Kontrolle

und konnten nicht verhindern, dass Japan sich seit 1931 de facto im Krieg mit China befand. Die dadurch entstehenden Sachzwänge nutzten die Militärs dazu aus, ihre Macht zu verstärken. Gestritten kann darüber werden, ob Japan in dieser Zeit faschistisch wurde, oder ob der Terminus ungeeignet ist. Sicher ist auf alle Fälle, dass sich die japanische Gesellschaft auf militaristische Abwege begab, die mit massiven Einschränkungen der bürgerlichen Freiheit, groben Verletzungen grundlegender Menschenrechte und xenophober Gewaltausübung einhergingen.

Die Herrschaft der Armee wirkte sich in den 1930er Jahren nachhaltig auf die ökonomische Lage aus. Allmählich wurden die Folgen der Weltwirtschaftskrise überwunden, die Wirtschaft aber immer mehr auf die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft umgestellt. Zu diesem Zweck kam es zu zahlreichen Firmenzusammenschlüssen und zur Konzentration der Industrie auf einige wenige sogenannte *zaibatsu* (Großfirmen) wie Mitsubishi oder Mitsui, die nicht nur die Rüstungsproduktion kontrollierten, sondern in nahezu allen Bereichen der Produktion führend wurden.

Gleichzeitig hatte die Ministerialbürokratie – die nach der schrittweisen Ausschaltung der politischen Parteien ihre sowieso schon seit der Meiji-Restauration vorhandenen großen Einflussmöglichkeiten ausweiten konnte – im Konsens mit der Armee ein Interesse am sozialen Frieden und an der Verbesserung der sozialen Absicherung. So wurde 1933 vom Kabinett ein Programm über sozialpolitische Aktivitäten vorgelegt, das von der neu eingerichteten Konferenz für ideologische Maßnahmen ausgearbeitet worden war (Weis 2001: 57). Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankenversicherung, Armutsbekämpfung durch eine öffentliche Unterstützung sowie ein verbessertes Arbeitsrecht wurden vorgeschlagen und damit weitreichende Ziele gesteckt. Erst acht Jahre später wurde indes eines der zentralen Anliegen eingelöst. 1941/42 wurde das Arbeiterrentenversicherungsgesetz verabschiedet, das vor allem auf die Initiative der „Sozialbürokraten“ zurückging (Weis 2001: 123ff.). Schon 1944 kam es zu einer Revision und der Umbenennung in Wohlfahrtsrentenversicherung. Zwar erhöhte das Gesetz prinzipiell die soziale Sicherheit, dies aber in einem Moment, als der Krieg mit dem Angriff auf die USA eskalierte. Vor dem Hintergrund der großen Kriegsanstrengungen und der Unzufriedenheit in der Bevölkerung sollten mit dem Gesetz soziale Spannungen überdeckt werden und durch die Zuge-

ständnisse noch einmal der Kampfgeist gesteigert werden. Die Revision zwei Jahre später sollte unter dem Eindruck der absehbaren Niederlage einen letzten Ansporn bilden. Zudem wurde durch das Gesetz die Kaufkraft der Arbeitnehmer abgeschöpft, da sie durch die zu entrichtenden Beiträge weniger Geld ausbezahlt bekamen. So konnte der Inflationsdruck, der durch die völlige Konzentration auf die Kriegsproduktion im Bereich der Gebrauchsgüter gestiegen war, etwas abgemildert werden.

Inhaltlich orientierte sich das Gesetz an den deutschen Sozialversicherungen und auch an der Umgestaltung dieser unter „völkischen“ Gesichtspunkten durch die Nationalsozialisten. Die Beiträge wurden je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebracht. Ein deutlicher Unterschied war allerdings beim Renteneintrittsalter gegeben, das auf äußerst niedrige 55 Jahre festgesetzt wurde. Argumentiert wurde hier mit dem früheren Altern der Japaner; zudem galt es, auf die getrübbte Stimmung der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen (Weis 2001: 183).

Mit der Umstellung auf die Kriegswirtschaft wuchs Fukuoka endgültig zu einer Großstadt heran. Die Einwohnerzahl verdoppelte sich innerhalb von nur 15 Jahren noch einmal auf über 300.000 (1940). Darunter waren auch immer mehr Zwangsarbeiter aus Korea oder den Philippinen, die meist unter völlig unmenschlichen Bedingungen arbeiten mussten. Als Industriezentrum wurde Fukuoka im Zweiten Weltkrieg schwer durch die Luftangriffe der Amerikaner getroffen und lag 1945 schließlich in Trümmern.

### **Shôwa-Ära von 1945 bis 1970: Wohlfahrt im Schatten des wirtschaftlichen Aufschwungs**

Nach den beiden Atombombenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki wurde die Lage im Zweiten Weltkrieg auch für Japan unhaltbar, nachdem Deutschland schon drei Monate früher kapituliert hatte. Mit der Besatzung durch die Amerikaner begann ein völlig neues Kapitel der japanischen Geschichte. Insbesondere durch die von amerikanischer Seite diktierte neue Verfassung wurde Japan umgestaltet. Gleich die ersten Artikel hielten fest, dass der Tennô nur noch das „Symbol“ Japans ist, also nicht mehr der formale und reale Bezugspunkt aller Japaner. Damit war auch das *ie*-System mit dem Tennô als Übervater obsolet geworden.

Entsprechend wurde auch der Artikel 24 zur Ehe formuliert, der die Gleichstellung beider Ehepartner festschrieb und so das *ie*-System als Grundlage des Familienrechts aushebelte. Für den Wohlfahrtssektor waren insbesondere die Artikel 13 und 25 bedeutend. Erstere führte das Streben nach Glück, den amerikanischen *pursuit of happiness*, in die japanische Verfassung ein und brachte damit die Vorstellungen der Aufklärung ein. Artikel 25 legte die Grundlinien für die Wohlfahrt fest:

„Alle Bürger haben das Recht auf ein Mindestmaß eines gesunden und kultivierten Lebens. In allen Lebensbereichen hat sich der Staat um die Förderung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit zu bemühen.“

Allerdings war es in der Nachkriegszeit nicht möglich, entsprechende politische Aktivitäten zu entwickeln, da Japan ähnlich wie Deutschland in Trümmern lag. Ab Ende der 1940er Jahre wurden dann aus zwei Richtungen die Rufe nach besseren Sozialleistungen laut. Die Linke erstarkte und machte mit Streiks und Demonstrationen auf ihre Anliegen aufmerksam. Aber auch die Ministerialbürokratie empfahl eine weitgehende Reform der Sozialversicherungssysteme, die auf eine Vereinheitlichung und Ausrichtung am britischen Beveridge-Plan hinauslaufen sollte. Hatten die amerikanischen Besatzungsstreitkräfte anfänglich noch politische Aktivitäten auf der Linken als Ausdruck des neuen freien politischen Klimas begrüßt, wurde nun unter dem Eindruck des beginnenden Kalten Krieges ein restriktiverer Kurs gefahren. Durch die *red purge* wurden Kommunisten aus dem Staatsdienst entfernt und die Initiative der Linken gebrochen. Die weitreichenden Pläne der Ministerialbürokratie wurden dagegen mangels finanzieller Mittel verworfen.

Nach Wiedererlangung der Souveränität 1952 konzentrierte sich die japanische Politik im Wesentlichen auf den ökonomischen Aufholprozess und stellte sozialpolitische Ziele hinten an. Ausnahmen bildeten für die 1950er Jahre die Novellierung des Wohlfahrtsrentenversicherungsgesetzes 1954 und die Einführung der Bürgerrente (*kokumin nenkin*) 1959. 1954 wurde das Rentenalter auf 60 Jahre angehoben und die Leistungshöhe den gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst. Die Rentenreform 1959 war wesentlich umfassender. Alle durch bisherige Rentensysteme nicht

erfassten Bürger wurden versicherungspflichtig. Für Selbstständige wurde daher ein eigenes Rentensystem geschaffen. Die Renten aller dieser Versicherungssysteme waren jedoch niedrig und reichten kaum zum Leben, so dass Alte immer auch auf andere ergänzende Einkommensformen angewiesen waren. Deshalb sind diese Reformen in ihrer gesellschaftlichen Wirkung nicht mit der beinahe zeitgleichen Rentenreform Adenauers gleichzusetzen.

Obwohl sich die wirtschaftliche Lage immer günstiger entwickelte und Japan spätestens ab Ende der 1960er Jahre zu den führenden Wirtschaftsnationen zählte, kam es lange Zeit zu keinen weiteren großen Erweiterungen des Sozialsystems. Die Politik des „GNP-first“ (Taira 1993: 170), also der Unterordnung aller Lebensbereiche unter die Steigerung des Bruttosozialprodukts, stellte die Reinvestition der erwirtschafteten Gewinne in den Vordergrund und erlaubte nur allmählich ein Ansteigen des Konsums und der Sozialleistungen. Daher blieb die Sozialquote deutlich unter der anderer Industrienationen (Tab. 1).

	1960	1970	1980	1990
BRD	18	20	26	23,5
Italien	13	17	21	23
Japan	4	6	12	12,6
Niederlande	12	22	28	28,8
Schweden	11	17	16	32,6
USA	7	10	13	14,1

Tab. 1: Vergleich der Sozialleistungsquote in sechs Staaten der OECD (erstellt nach Kaufmann 1997: 509)

### Shōwa-Ära von 1970 bis 1989: Wohlfahrt als Aufgabe

Seit Mitte der 1960er Jahre kam Bewegung in die Sozialpolitik. Nachdem Japan ökonomisch zu den führenden Nationen aufgeschlossen, ja die meisten sogar überholt hatte, änderte sich die politische Agenda. Im Mittelpunkt stand nicht mehr nur die Stärkung der Wirtschaft, sondern die Verteilung der erwirtschafteten Gewinne. Durch das Programm der Einkommensverdoppelung von Premierminister Ikeda Hayato veränderte sich zunächst die Einstellung zum privaten Konsum: „In larger cultural terms, Ikeda and his allies transformed the image of consumer spending in-



to a positive, officially sanctioned one.“ (Hain 1993: 114) Der Wohlfahrtssektor zog nach und legte die Beschränkungen der GNP-first-Politik ebenfalls langsam ab. Eine Vorreiterrolle übernahm die Präfektur Tōkyō, als sie ab 1969 die freie medizinische Versorgung für über 70-jährige einführte. Der Erfolg der Maßnahme lässt sich an der Reaktion in der Bevölkerung ablesen:

„It probably was no coincidence that social security policies (of which programs for the aged were by far the most conspicuous element) suddenly shot upward on the list of people’s expectations of government in a national survey taken only three months after its invention.“ (Campbell 1992: 127)

Bis 1972 hatten außer dreien alle Präfekturen die freie medizinische Versorgung für Alte übernommen.

1973 nahm der energische Premierminister Tanaka Kakuei die Stimmung auf und verkündete das „Wohlfahrtsgründungsjahr“ (*fukushi gannen*). Im Rahmen eines groß angelegten Planes zur Umgestaltung Japans sollte im Wohlfahrtssektor der Anschluss an die übrigen westlichen Nationen geschafft werden. Eine drastische Erhöhung der Sozialausgaben sollte dies bewirken. Die Aufbruchstimmung währte indes nur kurze Zeit. Die erste Ölkrise 1973, bei der die OPEC mit Lieferboykotten und drastischen Preiserhöhungen den Angriff auf Israel zu Yom Kippur zu kontern versuchte, untergrub das Vertrauen auf ein stetig fortgesetztes wirtschaftliches Wachstum schlagartig. Der große Umgestaltungsplan erschien nun überzogen. Zudem musste Tanaka nach nur zwei Jahren im Amt 1974 zurücktreten, nachdem herauskam, dass er vom amerikanischen Flugzeugbauer Lockheed Bestechungsgelder angenommen hatte.

Unter dem neuen Premierminister Miki Takeo kam es zu einem bezeichnenden Agendawechsel (Campbell 1992: 211f.), der mehr als die Versprechungen Tanakas die japanische Sozialpolitik der nächsten zwei Jahrzehnte bestimmen sollte. Der neue Lebenszyklusplan hatte als Hauptziele lebenslanges Lernen, Eigenheime für alle Japaner, einen sozialen Mindestschutz und einen sicheren Lebensabend für Alte. Das übergreifende Motto war die Schaffung einer „Japanese style welfare society“. Auch wenn der Plan Einschnitte aufgrund befürchteter zukünftiger finanzieller Engpässe beinhaltete, wurde er von einigen sogar mit dem britischen

Beveridge-Plan verglichen (ebd. 212). Obgleich der Plan nicht so ehrgeizig angelegt war wie das Projekt Tanakas, sollte letztlich nur das Motto von der Japanese style welfare society überleben, das im Zuge der florierenden *nihonjinron* (Japaner-Theorien) die Stimmung der Zeit traf (Campell 1992: 220). In den *nihonjinron* wurde versucht, nachzuweisen, dass sich Japan und die Japaner in wesentlichen Punkten von anderen (westlichen!) Menschen unterscheiden. Die diskursive Konstruktion des Eigenen brachte sinnvolle Ergebnisse, wenn z.B. die Anwendbarkeit der Freudschen Theorien auf psychische Probleme der Japaner angezweifelt wurde, glitt oft aber auch ins unfreiwillig komische ab, wenn Theorien über das japanische Verdauungssystem dazu dienen sollten, amerikanischen Rindfleischimporte abzuwehren. Durch die Verknüpfung der Wohlfahrtspolitik mit diesem sehr populären Genre wurde aber vielleicht zum ersten Mal in Japan eine Formel gefunden, die allgemeine Zustimmung erfahren konnte. Auf der anderen Seite diente der Verweis auf eine spezifisch japanische Form der Wohlfahrt in den 1980er Jahren vor allem dazu, staatliche Aufwendungen zu kürzen und die Verantwortung für Bereiche wie die Altenpflege auf die Familien, und damit letztlich auf die Frauen, abzuschieben.

Ein Beispiel für die neuen Akzente in der Wohlfahrt in der Stadt Fukuoka ist der Bau des „Altenheims Fukuoka“ durch privatwirtschaftliche Kreise im Süden der Stadt. 1962 begonnen wurde der zweistöckige Betonbau ein Jahr später fertig gestellt. Die Eröffnung des Heims und der Beginn des Betriebs wurden intensiv von der lokalen Presse verfolgt, wobei vor allem die luxuriös anmutende Ausstattung hervorgehoben wurde. In der örtlichen Ausgabe der landesweiten Zeitung Asahi shinbun lautete die Überschrift „Eine Einrichtung wie ein Hotel“ (Asahi shinbun Fukuoka 3. 3. 1963). Das Altenheim galt das „erste gebührenpflichtige Deluxe-Altenheim“ der Stadt (Nishi Nihon shinbun 4. 8. 1963) und kündigte so eine neue Zeit der Altenwohlfahrt an. Aus heutiger Sicht mögen die sechseinhalb Quadratmeter kleinen Einzelzimmer für die Alten nicht mehr besonders großzügig erscheinen und der Bau selbst als schmucklos gelten, doch in den 1960er Jahren wurde dieses Heim am Stadtrand im Grünen als große Errungenschaft betrachtet und hatte offensichtlich Vorbildcharakter für ähnliche Einrichtungen. Erstmals hatten alte Menschen in Fukuoka die

Möglichkeit, ihren Lebensabend in einem Altenheim in schöner Umgebung zu verbringen. Allerdings wurden damit alte Mitbürger auch aus ihrem persönlichen Umfeld herausgerissen und an den Stadtrand verbracht. Hinter dem Betreiber des Altenheims standen die sieben größten in Fukuoka ansässigen Unternehmen, die damit soziales Engagement zeigen wollten (Interview Herr F.). In der Zeit des Wirtschaftsaufschwunges war es geradezu typisch, dass wohlfahrtsstaatliche Aufgaben auf diese Weise durch die Wirtschaft mitbedient wurden.

## Nation und Wohlfahrt

Die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in Deutschland und Japan sollen zusammengefasst noch einmal in Verbindung mit der Frage der Nation zusammen gedacht werden, um die Grundlinien deutlich aufzeigen zu können. Spätestens seit der Französischen Revolution, als das Glück der Bürger eine Angelegenheit des Staates wurde, gibt es eine enge Verbindung zwischen Nation und Wohlfahrt. So ist es kein Zufall, dass sowohl in Deutschland als auch in Japan nachdem die erste Formationsphase nach der Reichsgründung bzw. der Meiji-Restauration überstanden war, grundlegende wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen ergriffen wurden.

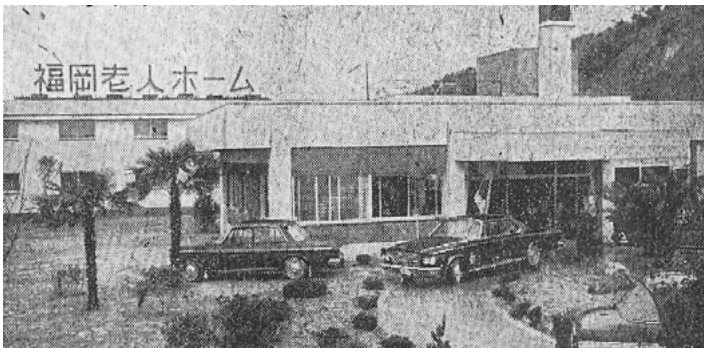


Abb. 2: Das 1963 eröffnete „Altenheim Fukuoka“

Damit enden jedoch die Gemeinsamkeiten im Vergleich des Zusammenhangs zwischen beiden Ländern, denn es setzte eine gegenläufige Entwicklung ein.

In Deutschland wurde das Bismarcksche Sozialversicherungssystem zum stabilen Angelpunkt des Wohlfahrtssektors. Obwohl das System nach den beiden Weltkriegen durch Inflation bzw. Zweckentfremdung der Mittel zur Rüstungsfinanzierung abgewirtschaftet war, wurde doch an seinem Auf- und Ausbau festgehalten. „Es ist beeindruckend, wie sehr die in den Bismarckschen Sozialreformen grundgelegten Strukturen der Sozialversicherung sich durch alle politischen Konjunkturen hindurch erhalten und doch fortentwickelt haben.“ (Kaufmann 2003: 304) Dabei muteten einige der Alternativvorschläge, wie die allgemeine Bürgerversicherung, die SPD und Gewerkschaften im Bundestagswahlkampf 1953 anstrebten, als durchaus modern an, konnten sich indes nicht gegen das bereits Bestehende durchsetzen. Stattdessen wurden aufkommende neue soziale Problemlagen mit einem systemkonformen Ausbau gelöst. Während der Ausbau des Versicherungssystems also pfadabhängig verlief, war seine Bedeutung für die Nation immer wieder starken Änderungen unterworfen.

Im Deutschen Reich diente die Einführung der Sozialversicherung der Abwehr eines unmittelbaren Konfliktpotentials und sollte die erstarkende Arbeiterklasse mit der Monarchie versöhnen. Dies gelang indes nicht wirklich: „Die Arbeiter ließen sich nicht korrumpieren.“ (Hennig 1996: 1153f.). Damit blieb die Nation in dieser Frage uneins; der Patriotismus des Kaiserreichs speiste sich aus anderen Quellen.

In der Weimarer Republik wurde dem Versicherungssystem 1928 die Arbeitslosenversicherung als vierte Säule hinzugefügt, nicht zuletzt, um die Armenkassen der Kommunen zu entlasten, aus denen die Arbeitslosen bis dato unterstützt worden waren. Darüber wurde der Wohlfahrtssektor insgesamt umfassend ausgebaut. Doch ob dies zu begrüßen war oder Deutschland ökonomisch nachhaltig geschwächt wurde, war in der Öffentlichkeit stark umstritten. Wie in so vielen anderen Fragen ergab sich kein Konsens, der für die Weimarer Republik staatstragend hätte werden können. Die vorgestellte Gemeinschaft war in einer höchst prekären Lage, die Nation sturmreif. Als die Weimarer Republik ihrem Ende entgegen ging, wurden unter dem Eindruck der

Weltwirtschaftskrise die Leistungen im Wohlfahrtssektor immer mehr ausgehöhlt und dem konservativen Weltbild der letzten beiden Regierungen angepasst.

Mit dem pseudowissenschaftlichen Konzept der Rasse stellten die Nationalsozialisten weitestgehend wieder einen nationalen Konsens her, der jedoch das Verhängnis heraufbeschwor. Obgleich sie eine völlig andere Vorstellung in sozialpolitischen Fragen als die Weimarer Republik und das Kaiserreich hatten, wurde das Sozialversicherungssystem grundsätzlich wiederum weitergeführt, wenngleich nicht mehr in Selbstverwaltung. Der Akzent lag dabei nicht mehr auf individueller Daseinsfürsorge und Risikoabsicherung, sondern auf der Stärkung der Volksgemeinschaft.

Die nationalsozialistische rassistische Begründung der Nation als vorgestellter Gemeinschaft war nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges und den offenkundigen Verbrechen des so genannten Dritten Reiches nicht mehr fortführbar. Für die Bundesrepublik wurde statt dessen das Konzept der sozialen Marktwirtschaft, das in der Realität vor allem auch auf der Fortführung des Sozialversicherungssystems basierte, zu einem der zentralen Bestandteile, die die Nation als Gemeinschaft vorstellbar machten.

Im Gegensatz zur deutschen Entwicklung war die Nation als vorgestellte Gemeinschaft in Japan relativ konstant über ethnische Zuschreibungen definiert, während die Grundlagen des Wohlfahrtssektors in stetigem Wandel begriffen waren.

In der Edo-Zeit war die Vorstellung der ethnischen Einheitlichkeit Japans noch unmöglich. Die verschiedenen Stände sowie die untereinander eher zerstrittenen Lehnsherren wären so als Mitglieder einer Ethnie oder gar Familie gedacht worden, was schlichtweg den sozialen Realitäten zu sehr widersprochen hätte um vorstellbar zu sein (Oguma <sup>3</sup>1995: 50f.). Mit der Propagierung des nationalen *ie* seit der Meiji-Zeit wurde indes der „Mythos von der homogenen Nation“ (Oguma <sup>3</sup>1995) absolut grundlegend. Allerdings musste er bis 1945 immer wieder an die imperialen Gebietserweiterungen angepasst werden – die militaristischen Abenteuer in Asien sollten nicht als Unterwerfung, sondern als Befreiung der asiatischen Brüderationen von der kolonialen Ausbeutung durch die westlichen Mächte legitimiert werden. Die daraus folgenden Streitigkeiten, ob Koreaner oder Taiwanesen zu den 100 Millionen Herzen, die dem Tennô zugewandt seien, hinzugerech-

net werden sollten, konnten allerdings stringent gelöst werden.<sup>12</sup> Das zeigt aber umso mehr, dass man die Idee der ethnischen Reinheit nicht zugunsten anderer Konzeptionalisierungen aufgeben konnte oder wollte, die eine vollständige Inkludierung der neuen Staatsbürger problemloser ermöglicht hätten.<sup>13</sup> Nach 1945 wandelte sich die Bedeutung des Mythos. Mit Hilfe der Rede von den ethnisch einheitlichen Japanern, die seit Urzeiten unter der Herrschaft ihres Übervaters Tennō ihr abgeschlossenes Inselreich bewohnten, konnten die Eroberungsfeldzüge auf dem Festland als folgenschwere Verirrung der Armee gebrandmarkt werden, die der japanischen Natur zutiefst entgegengesetzt gewesen seien (ebd. 340). Im Gegensatz zu Deutschland bedurfte Japan daher keiner neuen Grundlage wie dem Sozialsystem, um die nationale Gemeinschaft vorstellbar zu machen.

Überhaupt spielte der Wohlfahrtssektor bis in die 1970er Jahre hinein immer nur eine untergeordnete Rolle für die japanische Politik. Schon vor 1945 wurden kaum Maßnahmen ergriffen, vielmehr wurde die Verantwortung weitestgehend auf das *ie* abgeschoben. Ansonsten entwickelte man keine eigenen Konzeptionen, sondern orientierte sich weitestgehend am deutschen Vorbild. Die Krankenversicherung von 1922/27 oder das Arbeiterrentenversicherungsgesetz zeigen dies.

Mit Kriegsende wurde die *ie*-Ideologie untragbar. Auch die Orientierung an Deutschland als Vorbild für die Gestaltung des japanischen Wohlfahrtssektors war nicht mehr denkbar. Stattdessen wurden nun amerikanische Vorgaben übernommen, vor allem im Bildungswesen. Ansonsten übte der Beveridge-Plan eine große Faszination auf die Bürokratie aus, ohne dass indessen entsprechende Sicherungssysteme eingeführt worden wären. Wohlfahrtspolitik blieb wie vor 1945 ein eher randständiges Gebiet.

---

12 Insofern gewann auch die Meinung, dass die Japaner ein aus verschiedenen Ursprüngen stammendes Volk mit „gemischtem Blut“ seien, in intellektuellen Kreisen Anhänger.

13 Oguma Eiji (<sup>3</sup>1995) hat argumentiert, dass der Mythos der Reinrassigkeit durch die Einbeziehung der Koreaner und Taiwanesen bewusst erweitert worden sei, doch die Streitigkeiten, wie diese Gruppen zu behandeln seien, und der tatsächliche Umgang mit ihnen bis 1945 zeigen, dass letztendlich untergründig weiter die Reinrassigkeit des japanischen Kernvolkes angenommen wurde.

Ab den 1970er Jahren wurde dann der Blick nach Skandinavien populär und Schweden das Vorbild. Gleichzeitig kam jedoch auch erstmals das Schlagwort von einer Japanese style welfare society auf. Dieser japanische Weg litt in der Praxis jedoch darunter, dass die regierenden Konservativen mit dem Verweis auf ihn vor allem Einsparungen rechtfertigten, indem sie die Verantwortung auf die Familien absoben.

Aus diesen Betrachtungen wird verständlich, warum die Pflegeversicherung in Deutschland und Japan einen unterschiedlichen Stellenwert besitzt. Die Entwicklungspfade beider Länder in der Sozialpolitik weichen voneinander ab und damit war auch die Ausgangslage bei Einführung der Pflegeversicherung eine völlig andere. Insbesondere die Rollen der verschiedenen politischen Handlungsträger im Feld der Wohlfahrtsstaatlichkeit, wie die der Städte, der Wohlfahrtsorganisationen oder des Staates sind durch völlig differente Erfahrungen geprägt. So ist es nicht verwunderlich, dass zwar vordergründig vergleichbare Pflegeversicherungssysteme eingeführt wurden, bei genauerem Hinsehen aber deutliche Unterschiede sichtbar werden.

