

Die sozialstaatliche Einwurzelung der Demokratie

Entwicklung, Probleme, Zukunft

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

**Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft**

**Akademie für Politische Bildung Tutzing
24. Oktober 2009**

Gliederung

- 1. Begriffsklärungen: Demokratie (in Deutschland) – Sozialstaat – „Einwurzelung“**
- 2. Entwicklung: wechselseitige Verstärkung von Demokratie und Sozialstaat ...**
- 3. ... mit Nebenwirkungen und Folgeproblemen**
- 4. Zukunft**

1. Begriffsklärungen [1]

- 1.1 **Demokratie (in der Bundesrepublik Deutschland): eine repräsentativdemokratische und konstitutionelle Variante des „government of the people, by the people and for the people“, zudem eine Mixtur aus Mehrheits- und Konkordanzdemokratie**
- 1.2 **Sozialstaat = eine weit ausgebaute Sozialpolitik, die nahezu allen Staatsbürgern im Schadens- oder Notfall Sozialleistungen zuteilt – als Staatsbürgerrecht, nicht als Almosen! In Deutschland: Mischtyp aus „konservativem“ und „sozialdemokratischem Wohlfahrtsstaat“**
- 1.3 **„Einwurzelung“: zusätzliche Verankerung der Demokratie durch sogenannte Output-Legitimität**

2. Entwicklungslinien (1)

- Deutschlands erste Demokratie, die Weimarer Republik, startet auf einem relativ hohen Stand sozialpolitischer Entwicklung. Grund: Deutschland ist ein Pionierland der Sozialpolitik, reichsweite Sozialgesetzgebung schon seit den 1880er Jahren, Beschleunigung durch die „militärische Sozialpolitik“ der Kriegsjahre 1916-18.
- Auch Deutschlands zweite Demokratie, die der Bundesrepublik, wird alsbald von einer (auch im internationalen Vergleich) ehrgeizigen Sozialpolitik begleitet (Alber 1982, Schmidt 2005).

2. Entwicklungslinien (2)

... Und kennzeichnend für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wird die wechselseitige Stärkung von Sozialstaat und Demokratie sein.

2. Entwicklungslinien (3)

Deutschlands Sozialpolitik wird von vielen Faktoren angetrieben

- u.a. vom Tun und Lassen zweier großer „Sozialstaatsparteien“: CDU/CSU und SPD
- sowie von der Umwerbung der Wählerschaft durch sozialpolitische Versprechungen bei den (zahlreichen) Parlamentswahlen auf Bundes- und Landesebene

2. Entwicklungslinien (4)

Die wichtigsten Stationen der Sozialpolitik seit 1949

- **1949-1957: Wiederaufbau der Sozialpolitik, 1957 Strukturreform der Alterssicherung (u.a. Rentenanpassungen nach Bruttolohnzuwachs)**
- **1957-1966: Ausbau in Richtung „Sozialer Kapitalismus“**
- **1966-1969: Finanzielle Konsolidierung und sozialreformerische Planungspolitik**
- **1969-1982: Expansion im Zeichen sozial-liberaler „Innerer Reformen“ - ab 1974 Sozialpolitik im Zeichen reduzierten Wirtschaftswachstums**
- **1982-1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reformen**
- **1989-1998: Sozialpolitik im Zeichen der deutschen Einheit, des Aufbaus der Pflegeversicherung und des Standortwettbewerbs**
- **1998-2005: Rot-grüne Gegenreformen und Kurswechsel in der Alterssicherung (einnahmenorientierte Rentenpolitik, „Riester-Rente“) und ab 2002 Arbeitsmarktreformen („Hartz I, II, III und IV“, „aktivierender Sozialstaat“)**
- **2005-2009: Die zweite Große Koalition. Viel Kontinuität, mitunter Ausbau der Sozialpolitik und - bis auf die „Rente ab 67“ und die Gesundheitsreform - kaum Sanierungs- und Umbaumaßnahmen**
- **2009-2013: Schwarz-gelbe Sozialpolitik**

2. Entwicklungslinien (5)

Dadurch entwickelt sich die Bundesrepublik zu einem weit ausgebauten „Sozial-“ oder „Wohlfahrtsstaat“.

Davon zeugen alle Schlüsselindikatoren einer „Sozialen Demokratie“, z.B. der

- **sehr hohe Prozentsatz der sozialpolitisch geschützten Bevölkerung**
- **der hohe „Dekommodifizierungsgrad“**
- **die hohe Sozialleistungsquote**
- **die weit ausgebaute sozial- und arbeitsrechtliche Protektion der Arbeitnehmerschaft.**

Für Details vgl. Schmidt 2005 und 2008.

2. Entwicklungslinien (6)

- Der Auf- und Ausbau der Sozialpolitik kommt der Akzeptanz und der Verwurzelung der Demokratie zugute.
- Sozialpolitik verteilt einen (zunehmenden) Anteil des rasch wachsenden Sozialproduktes auf einen (wachsenden) Kreis von Sozialleistungsempfängern („Wohlstand für alle“, Ludwig Erhard 1957).
- Diese Politik des Verteilens erzeugt „Output-Legitimität“.

2. Entwicklungslinien (7)

- **Vom Demokratiestabilisierungsbeitrag der Sozialpolitik zeugt auch die berühmte „Civic Culture“-Studie von S. Verba u.a. (1963): Deutschlands Politische Kultur ist eine „subject culture“. Pejorative Übersetzung: „Untertanenkultur“. Neutrale Deutung: Die deutsche Bevölkerung wertschätzt insb. den ökonomischen und den politischen „Output“ – und dazu zählt (auch) die Sozialpolitik.**
- **Ein Fall der Legitimitätsstiftung durch „Output-Legitimität“- ein Faktor, den die Civic-Culture-Studie sträflich unterschätzt!**

2. Entwicklungslinien (8)

- Der Auf- und Ausbau der Sozialpolitik entschärft auch den gefährlichen Konflikt vom Beginn der Bundesrepublik: eine auf Gemeinwirtschaft und freiheitlichen Sozialismus drängende sozialdemokratische Oppositions- und Gewerkschaftsbewegung einerseits und eine bürgerlich-liberale Regierung mit dem Programm des „sozialen Kapitalismus“ bzw. der „Sozialen Marktwirtschaft“ auf der anderen Seite (vgl. Hockerts 1985, Zeitschrift für Sozialreform).
- Auch das ist ein zentraler Beitrag der Sozialpolitik zur Demokratiestabilisierung in Deutschland.

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (1)

Die wechselseitige Stärkung von Sozialstaat und Demokratie erzeugt aber auch

- starke Nebenwirkungen und
- Folgeprobleme

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (2)

- Demokratie treibt Sozialpolitik tendenziell zu weit voran (keine immanente Stopp-Regel).
- Existenz zweier größerer Sozialstaatsparteien und der Aufstieg einer radikal-sozialistischen Wohlfahrtsstaatspartei (Die Linke) erschweren die Fehlerkorrektur und Anpassung der Sozialpolitik an neue Gegebenheiten.
- Hinzu kommt das Drama der „Hartz-Reformen“.

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (3)

- Zudem: zunehmendes Gewicht der Wohlfahrtsstaatsklientel (die rd. 40 Prozent der Wahlberechtigten umfasst).
- Verleitet die Politik zur finanziellen Vernachlässigung wichtiger Politikfelder jenseits der Sozialpolitik.

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (4)

- Obendrein tendenziell abnehmender politischer Nutzen der Sozialpolitik
- Trotz höherem Sozialstaatsinput als je zuvor tendenziell abnehmende Akzeptanz der Sozialpolitik und zunehmende Unzufriedenheit mit ihr (Datenreport 2008)

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (5)

Akzeptanzprobleme der Sozialpolitik im Detail

1. Insgesamt relativ viel **Rückhalt für Sozialpolitik, aber ...mehr Unzufriedenheit bei** Einkommensschwächeren, bei Arbeitslosen, Geringqualifizierten, bei den 35-59-Jährigen und bei den Bürgern der Neuen Bundesländer (DR 2008, 294).
2. Seit 1989/1990 deutlich **abnehmende Zufriedenheit in** Westdeutschland (vom Mittelwert 7,0 auf 5,5 auf einer 10er-Skala) seit Ende der 1990er Jahre auch im Osten Deutschlands (DR, 293).

Quelle: Datenreport (DR) 2008, 289-294 (Basis: Sozialstaats-Surveys 2005 und 2006).

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (6)

- **Den Akzeptanzproblemen der Sozialpolitik und der Unzufriedenheit mit ihr liegen ein sehr hohes Sicherheitsbedürfnis und sehr hohe Schutzerwartungen vor allem an den Staat zugrunde.**
- **Die Ursachen dafür wiederum sind insbesondere**
 - Die Tradition einer weit ausgebauten mit starken Versprechungen versehenen Sozialpolitik
 - Das Nachfrage schaffende Angebot bestehender Sozialpolitikprogramme
 - Erwartungsstabilisierung und Erwartungsdynamisierung durch den Parteienwettbewerb ...
 - ... und die Berichterstattung über Sozialpolitik in den Massenmedien (mehr ist gut, weniger ist schlecht, Sozialstaatsumbau und -rückbau werden anhand personalisierender Zuspitzungen skandalisiert)

3. Probleme der sozialstaatlichen Einwurzelung der Demokratie (7)

- Massive Finanzierungsprobleme: Sozialleistungsquote 2009 ca. 32 %, Tendenz steigend, weltweit Teil einer Spitzengruppe trotz unterdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum und überdurchschnittlicher Alterung der Gesellschaft.
- Finanzierungsprobleme: Sozialbeiträge wirken wie eine Sondersteuer auf den Faktor Arbeit.
- Finanzierungsnebenwirkungen: Verdrängung der angemessenen Finanzierung anderer ausgabenintensiver Aufgabenfelder des Staates z.B. Bildungswesen, öffentliche Investitionen.

4. Zukunft (1)

- Sie ist offen.
- In der Politik ist im Zeitalter einer „Politischen Gesellschaft“ (M.T. Greven ²2009) alles möglich ...
- ... aber Vieles unwahrscheinlich.

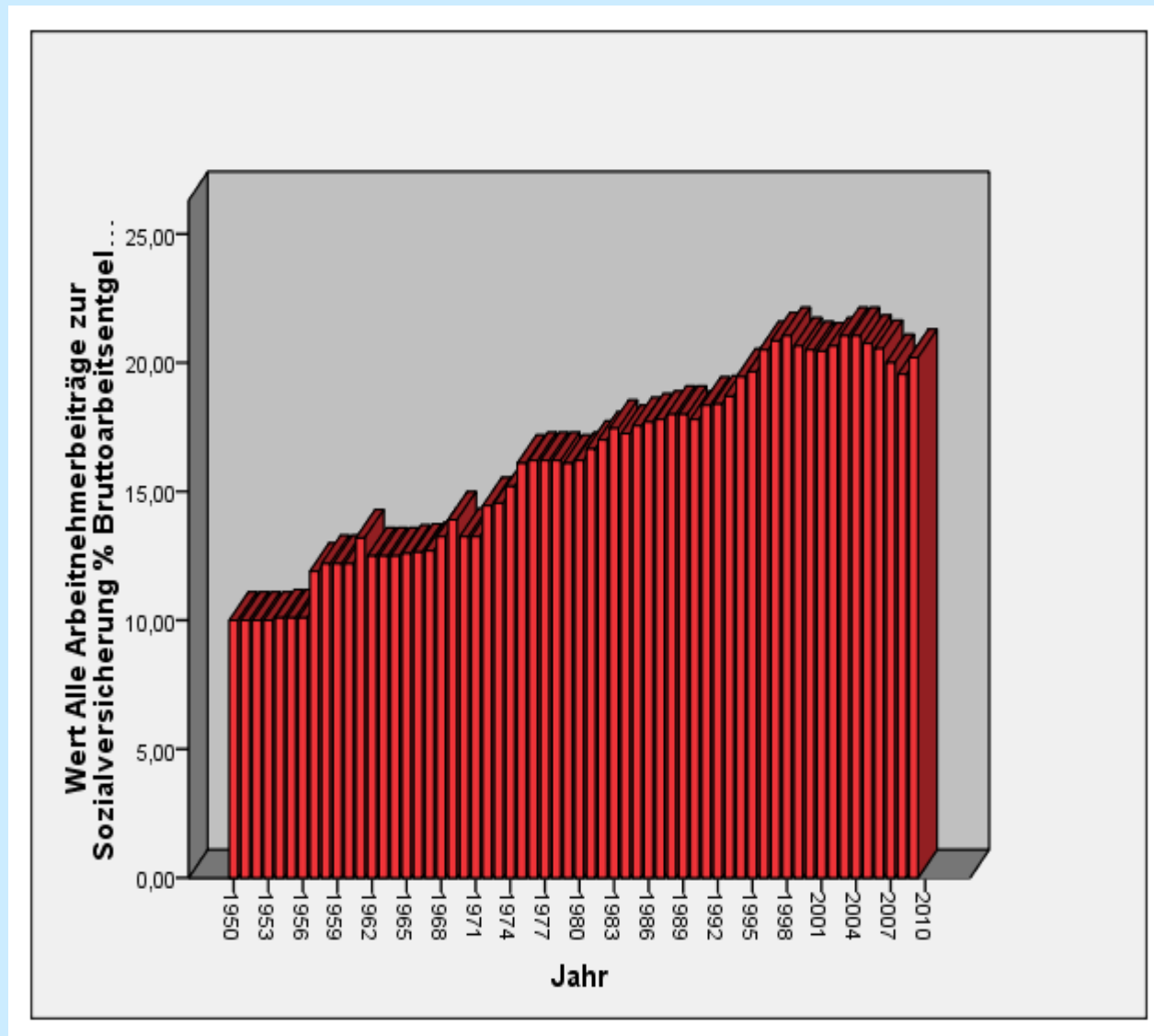
4. Zukunft (2)

- Ziemlich sicher aber
- zunehmende Aufgaben für die Sozialpolitik allein infolge der Alterung der Gesellschaft...
- ... und infolge der Wohlfahrtsstaatsklientel: diese wächst absolut und relativ
- ... und sie ist die zentrale Wählergruppe auf dem Wählerstimmenmarkt.

4. Zukunft (3)

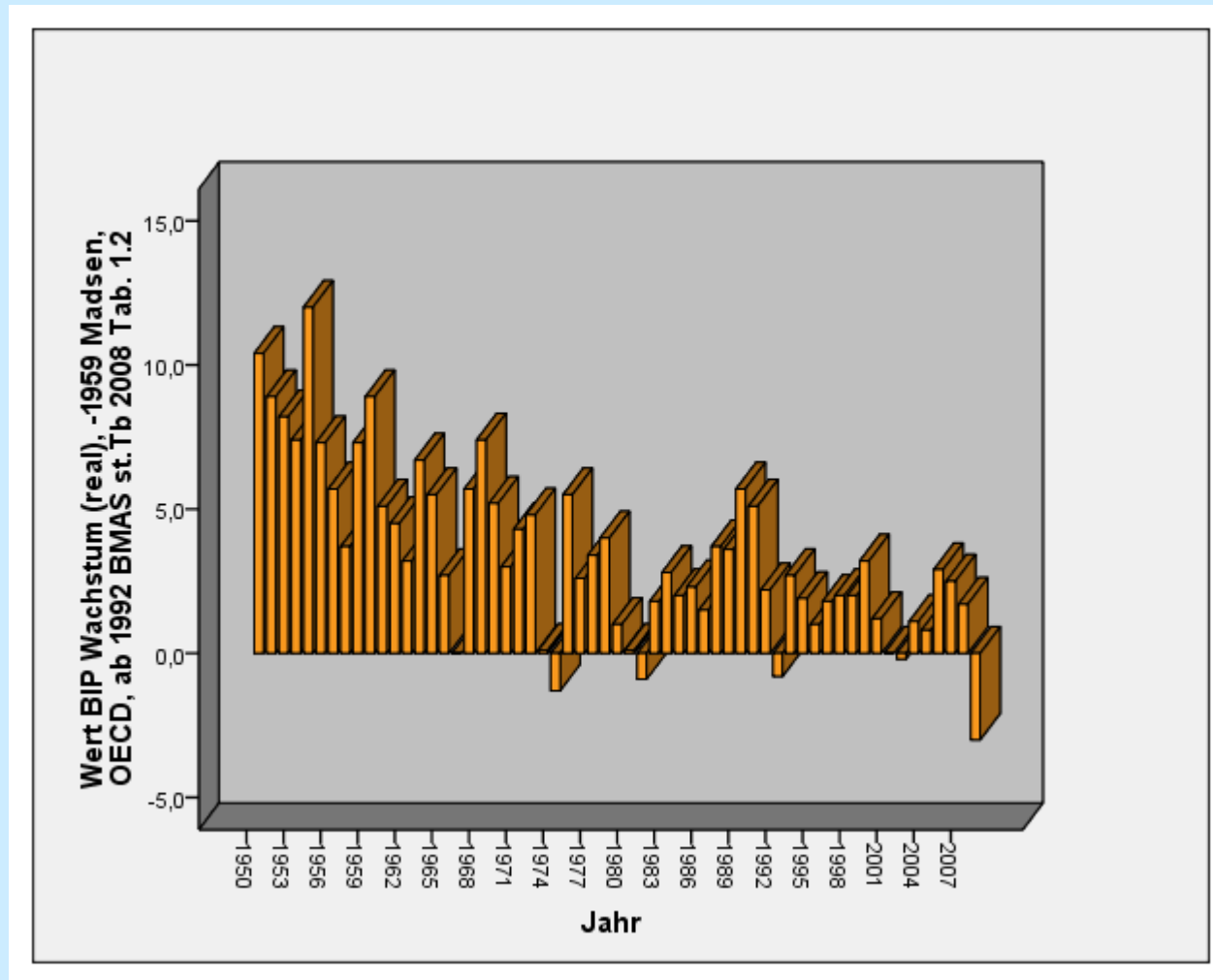
- Unklar aber: wie verhält sich all dies zum offenbar abnehmenden politischen Grenznutzen der Sozialpolitik?
- Folgen daraus noch höhere Investitionen in die Sozialpolitik (um mit höherem Aufwand den erstrebten politischen Ertrag zu erreichen) – oder erleichtert das die (sachlich gebotene) Politik des Sozialstaatsumbaus und Sozialstaatsrückbaus, weil sich exorbitante Sozialpolitikinvestitionen politisch nicht mehr recht lohnen?

Schaubild 1: Sozialbeiträge der Arbeitnehmer (% Bruttoarbeitsentgelt 1950-2009)



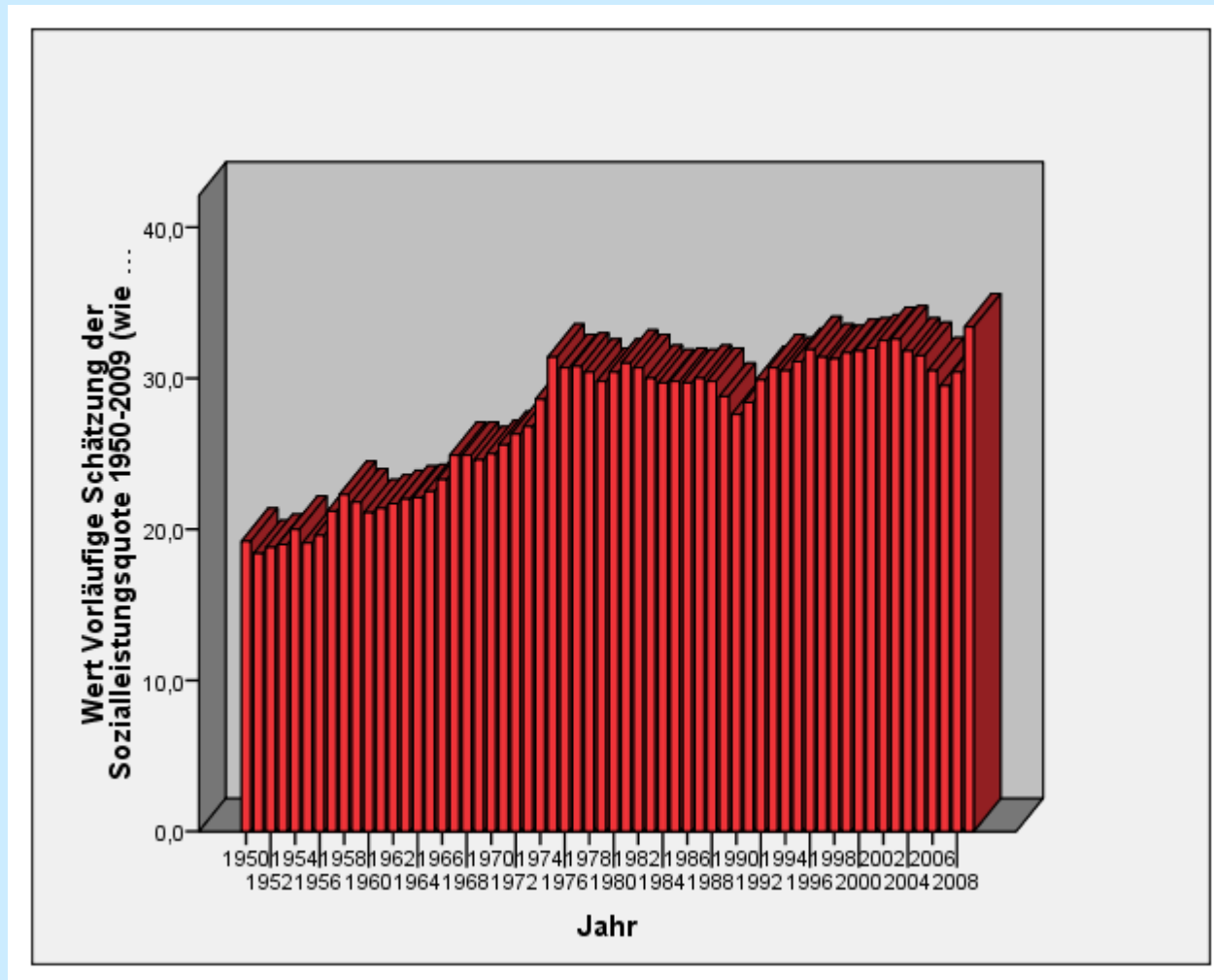
Quelle: BMAS 2008a, BMGS 2005.

Schaubild 2: Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland, 1949-2009



Quelle: Madsen 1959, OECD, BMAS 2008, Tab. 1.2.

Schaubild 3: Sozialeleistungsquote 1950-2009



Quellen: Alber 1980: 324, BMAS 2005, 2008. 2008 u 2009 Schätzgrößen.

Literaturhinweise

Alber, Jens 1982: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Die Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt – New York: Campus

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hg.): ⁶2009: *Übersicht über das Sozialrecht*, Bonn: BMAS

BMAS/Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, 11 Bde., Baden-Baden: Nomos Verlag

Esping-Andersen, Gösta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press

Schmidt, Manfred G. ³2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Schmidt, Manfred G. 2007: *Das politische System Deutschlands. Institutionen - Willensbildung – Politikfelder*, München: C.H. Beck

Schmidt, Manfred G. ⁴2008: *Demokratietheorien*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften