

## Sozialstaat und Demokratie: Bestimmungsfaktoren des sogenannten "Umbaus" des Sozialstaates

Hartwich, Hans-Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hartwich, H.-H. (1996). Sozialstaat und Demokratie: Bestimmungsfaktoren des sogenannten "Umbaus" des Sozialstaates. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 78-90). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140783>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Sozialstaat und Demokratie

Bestimmungsfaktoren des sogenannten »Umbaus«  
des Sozialstaates

*Hans-Hermann Hartwich*

»Sozialstaat« und »Demokratie« sind Begriffe, die nach der deutschen Vereinigung mit besonderen Erwartungen besetzt wurden und die heute in ihrer aus dem Westen übertragenen Realität auch zu entsprechend großen Enttäuschungen geführt haben. Wir haben noch nicht den Zustand erreicht, daß es bei der wissenschaftlichen Behandlung derartige Fragestellungen gleichgültig wäre, ob man darüber »im Westen« oder an einer »östlichen Universität« spricht. Halte ich mich an die wissenschaftliche Literatur zum Thema und setze ich mich mit ihr auseinander, dann treffe ich nicht jene Probleme, vor denen man sich z.B. hier in Halle konkret sieht. Das ist mir bewußt. Aber der wissenschaftlichen Gesellschaft, die mich geladen hat, gebührt die Präferenz.

Ich entnehme die Eingrenzung meines Themas dem Generalthema des 27. Kongresses der DGS »*Gesellschaften im Umbruch*«. Dies bedeutet, daß in der mir zur Verfügung stehenden Zeit auf eine umfassender angelegte Auseinandersetzung und Kritik der wissenschaftlichen Literatur verzichtet wird. Das Erkenntnisinteresse richtet sich demgegenüber primär auf die Frage, ob die häufig in ganz anderem Kontext herausgearbeiteten »Brüche« gesellschaftlicher und politischer Art angemessene Berücksichtigung in der heutigen Ausdeutung des »Sozialstaates« finden.

## 1.

Der Sozialstaat realisiert sich nicht als umstrittene Verfassungsformel, sondern als Ergebnis demokratischer Entscheidungen.

Die Sozialstaatsdiskussion seit der Verfassungsgesetzgebung 1949 stellt immer aufs neue eine Deutung des normativ gemeinten Begriffs »Sozialstaat« vor.

Das gilt auch für meine eigene Untersuchung über das »Sozialstaatspostulat« von 1971. Es gilt für die Arbeiten von Benda, Spieker, Zacher und Alber, um nur einige Autoren zu nennen. »Der Sozialstaat« wird als ein Polity-Problem, als normativ, staatsgrundsätzlich, angesehen. Aber ist daraus nicht eine wohlfeile, jedem Interesse zugängliche Ideologie geworden?

Die erste Hypothese lautet: Der »Ausbau des Sozialstaats« bis in die 70er Jahre hinein hat alle Konturen eines spezifischen Verfassungsgrundsatzes verschwimmen lassen. Der Begriff des Art. 20 Absatz 1 »demokratischer und sozialer Bundesstaat« spiegelt heute keine besondere »Sozialstaatlichkeit« wider, sondern meint und betrifft das, was Carlo Schmid schon am 8. Mai 1949 bei der Verabschiedung des Grundgesetzes als »soziale Konsequenz, die sich aus den Postulaten der Demokratie« ergibt, gekennzeichnet hat. Hier ist der normative Ausgangspunkt also die Demokratie. Wie Sozialstaatlichkeit verwirklicht wird, ist eine Frage der Konzepte und der Entscheidungsprozesse des politischen Systems.

In der Sozialstaatsliteratur ist dies am lebendigsten in der Sozialstaatstheorie der Linie Heller-Abendroth. Unter den heutigen Juristen hat m.W. keiner deutlicher als Dieter Grimm, heute Mitglied des Bundesverfassungsgerichts, das hier Gemeinte ausgedrückt: »Der Sozialstaat hat seine eigene politische Zwangsläufigkeit und kann deswegen in der Tat verfassungsrechtlicher Garantien eher entbehren als andere Staatsziele« (AÖR Bd.97 (1972), 498 f.). Er kommt damit allerdings in bedenkliche Nähe zu der konservativ-reaktionären Position Ernst Forsthoffs von 1953, der dem Sozialstaat »Entfaltungsmöglichkeiten« nur »unterhalb« der übergeordneten rechtstaatlichen Verfassung zugestehen und damit jeden »Anspruch« von Sozialstaatlichkeit auf den rechtsstaatlich garantierten gesellschaftlichen status quo mit den Mitteln der Staatsrechtstheorie abblocken wollte. Aber das »Kann...entbehren« bei Grimm ist doch etwas anderes: Die sozialpolitischen Folgen demokratischer Willensbildung gelten bei ihm selbstverständlich und mit allen Konsequenzen, wie sie auch alle übrigen gesetzgeberischen Gestaltungsvorgänge auszeichnet. »Grenzen« des sozialstaatlichen Ausbaus und der Absicherung des sozialen Netzes liegen weniger in der Rechtsprechung als in den Ambivalenzen der Wirtschafts- und Finanzentwicklung.

Soviel zur Evidenz des Demokratieprinzips für die Verwirklichung des sozialen Leistungs- und Sicherungssystems, das wir heute als »Sozialstaat« begreifen. Es besteht in seiner heutigen Gestalt nicht, weil dies eine besondere Verfassungsnorm erzwungen hätte. Es ist das Ergebnis der Interessenstrukturen und demokratischen Mechanismen wie Wahlen, Partei- und Regierungsprogramme, Koalitionskompromisse.

Es kommt aber noch Gewichtiges hinzu:

Die »soziale Evidenz klassengesellschaftlicher Ungleichheiten, die dem Aus-

bau des Sozialstaates als solchem Sinn und Antrieb« verliehen hatten – so stellte Ulrich Beck schon 1986 (S. 302 f.) fest –, sei seit den 70er Jahren in allen westlichen Industriestaaten und insbesondere in Deutschland fragwürdig geworden.

Das sollte in der Tat stärker beachtet werden. Die deutsche Sozialstaatspolitik begann mit dem Sozialinterventionismus zugunsten gesellschaftlicher Gruppen, die der obrigkeitlich-fürsorgerische Staat als besonderer Sicherung bei Alter, Krankheit und Invalidität bedürftig definiert hatte. Nach dem 2. Weltkrieg wurde diese Politik zur normativen Prämisse mit Verfassungsrang, nämlich als Sozialstaatsprinzip oder auch Sozialstaatpostulat. Mit dem umfassenden Ausbau dieser Politik seit 1949 hat der Gedanke selbst einen Bruch erfahren. Die Evidenz seines Grundansatzes ist angesichts seines allumfassenden Sicherungscharakters für *alle* Teil der Gesellschaft obsolet geworden. Zwar sind die »klassengesellschaftlichen Ungleichheiten« heute durch neue gesellschaftliche Spaltungen überlagert (s. schon 1989 Bermbach/Blanke/Böhret). Sie verfügen jedoch nicht über die Evidenz klassengesellschaftlicher Spaltungen. Sie sind vielmehr – nicht zuletzt aufgrund des erreichten Niveaus der deutschen sozialpolitischen Sicherungssysteme – Bestandteil beschäftigungspolitischer, verteilungspolitischer, standortpolitischer Auseinandersetzungen, also Politics- und Policy-Fragen, nicht aber grundsätzliche Fragen der Wertordnung, also Polity-Fragen.

Mit dieser Realität alter und neuer »Brüche« hat sich die sozialstaatliche orientierte Politik abzufinden. Die Anrufung normativer Postulate ist Wunschdenken. Sozialstaatliche Politik ist abhängig von der Realität

- der Demokratie in ihrer heutigen Verfaßtheit,
- der Politik mit ihren Entgrenzungen (Beck) und
- der Rechtsstaatlichkeit in ihrer Bedeutung für sozialrechtsstaatlich erworbene Positionen.

Es wird mithin nicht »der Sozialstaat« abgebaut oder umgebaut, wie man ein Gebäude umbaut. Sondern es werden sozialstaatliche Entscheidungen getroffen. Sozialstaatspolitik ist Alltagspolitik. »Sozialstaatliche Politik« ist inhaltlich treffend, weil damit das Gesamt an Rentenpolitik, Gesundheitspolitik, Beschäftigungspolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik umfaßt ist. Der naheliegende Begriff der »Sozialpolitik« ist zu eng, da er traditionell weder die Beschäftigungs-, noch die Familien- und Bildungspolitik mit umgreift. »Gesellschaftspolitik« ist ein Begriff aus den Zwanziger und Fünfziger Jahren, der unscharf und ideologieträchtig ist. Es fehlt eigentlich das passende deutsche Wort. Jedenfalls ist aber zur Kennzeichnung der Wandlungsprozesse die Vorstellung von »Politik« = Gestaltung grundlegend geworden, und nicht von normativ wirkendem Verfassungsgrundsatz = Verwirklichung von Werten.

Wir erleben damit auch auf diesem Gebiet eine Angleichung an die internationale Entwicklung, d.h. an die Praxis der westlichen Industriestaaten, insbesondere auf der Basis angelsächsischer Sozialrechtsvorstellungen. Die deutsche Entwicklung hat sich inhaltlich dem Begriff des »welfare state« stark angenähert. Übersetzt mit »Wohlfahrtsstaat«, versteht man darunter im westlichen Ausland nach der wohl besten wissenschaftlichen Vergleichung, nämlich der von Jens Alber (1989), »staatliche Maßnahmen, die der Förderung der Lebenschancen in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung dienen«. Die Förderung von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung kommt hinzu. Ebenso gilt die Bildungspolitik als integraler Bestandteil der Sozialpolitik.

Bei diesem kurzen Blick auf Terminologie und Sozialstaatsverständnis in den westlichen Demokratien wird erneut deutlich, wie normativ-dogmatisch das herkömmlich deutsche Verständnis vom »Sozialstaat« ist, der gleichsam als eine zu gewaltig gewordene Wucherung im Gesellschaftssystem – denn diesen Eindruck können die über hundert Jahre alten Großbürokratien der Sozialversicherungen ja durchaus vermitteln – zunächst aufgebaut wurde, am besten abgebaut würde, auf jeden Fall umgebaut werden muß. Man baut ein Haus, ein Gebäude. Eine sozialstaatlich-wohlfahrtsstaatliche Politik betreiben, heißt demgegenüber, sich ideologisch, theoretisch und im Handeln die Freiheit neuer Zielbestimmung und Inhalte vorbehalten, situationsgerecht sein.

## 2.

Welche Bestimmungsfaktoren sozialstaatlicher Politik erwachsen nun aus dem heutigen Zustand der Demokratie?

### *Die Policy-Dimensions*

Sozialstaatliche Politik muß heute und in Zukunft inhaltlich, d.h. mit ihren Leistungsdefinitionen, mit dem Druck sozioökonomischer Faktoren fertig werden, die sich vor allem aus drei Problemlagen ergeben:

1) Die Internationalisierung der Wirtschaft, insbesondere im Rahmen der EU, aber nicht nur dort, bereitet der nationalen sozialstaatlichen Politik zunehmend Schwierigkeiten. Die sogenannte »Standort-Diskussion« ist im Kern, entkleidet wahltaktischen Beiwerks, von zentraler Bedeutung. Allerdings ist eine so starke Ökonomie wie die Deutschlands nicht allein auf Anpassung angewiesen. Viel-

mehr sollten gleichartige und auch negative Standortfaktoren anderer Länder ebenfalls diskutiert werden. Nur so kann verhindert werden, daß die notwendigen deutschen Auseinandersetzungen immer wieder in den Verdacht geraten, in Wirklichkeit den »Abbau des Sozialstaats« zum Ziel zu haben. Die sogenannte »Standortdebatte« muß mehrdimensional geführt werden. Es ist unsinnig, lediglich den »Abbau des Sozialstaats« zu fordern, also die Kürzung der sozialstaatlichen Leistungen der Unternehmen vor allem in Form von »Arbeitgeberanteilen«. Es ist falsch, diese nur in ihrer Funktion als »Lohnnebenkosten« zu bewerten. Es geht auch nicht allein um niedrigere Steuern für Unternehmen und Selbständige.

Gewichtig ist allerdings das Argument der Inflexibilität in Deutschland. Dies ist eine Folge der Verrechtlichung auch der differenziertesten sozialstaatlichen Leistungen, die viele Autoren (u.a. besonders Alber; Offe nenne den Wunsch nach garantierter Versorgung gar »Garantismus«, 1990) als die »Statusorientierung« der deutschen Sozialpolitik bezeichnen. Hier scheint ein wesentlicher Unterschied zu den uns umgebenden Wohlfahrtsstaaten zu bestehen, der öffentlich noch nicht genügend wahrgenommen wird.

Die Gründe liegen auf der Hand: Statusorientiert heißt von Interessen getragen. Interessen dieser Art wehren sich gegen Veränderungen. Das hochentwickelte Sozialrecht schützt den Status ohne Prüfung seiner sozialstaatlichen Relevanz.

Ich nehme hier ausdrücklich auch das Einzelarbeitsrecht nicht aus.

2) Die vor allem technologisch bedingte Revolutionierung der Industrie- und Dienstleistungswirtschaft, die mit der gewaltigen Ausdifferenzierung der mikroelektronischen Steuerung den Menschen ersetzt und damit die Grundlage sozialstaatlicher Politik, führt zu einer Erosion der herkömmlichen Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen, weil sie die Erwerbsbezogenheit aller Leistungsansprüche allmählich zerstört.

Die Wirtschaft »wächst«, aber sie setzt Erwerbstätige frei, ohne daß es genügend Chancen für anderweitige und andersartige Erwerbsmöglichkeiten gäbe. So stimmt das alte Stichwort, das »Wirtschaftswachstum« bilde die Grundlage der sozialen Sicherungen, nicht mehr. Denn Wirtschaftswachstum ist nicht mehr gleichbedeutend mit einem Mehr an Beschäftigung. Auch hier haben wir es mit einem »Umbruch« zu tun. Das Wirtschaftswachstum *durch* Personalabbau ist zu einem erstrangigen Problem aufgerückt, ohne daß die Politik diesem Zusammenhang angemessen Rechnung trägt. Es fehlen angemessene volkswirtschaftliche Konzepte, politische Programme, durchsetzungsfähige Akteure und die finanziellen Mittel. Die Politik überläßt die von internationalen Systemen

der technisch-wirtschaftlichen Innovation abhängig gewordene Gesamtwirtschaft dem in kurzen Wellen massiv auftretenden Druck in Richtung auf verschlankende Produktionsbedingungen. Die einzige nationale Entgegnung soll der »Abbau des Sozialstaats« sein. Dabei will man nicht sehen, daß dies allmählich zu einer Erosion des gesamtgesellschaftlichen Basiskonsenses führt.

Die Grundannahme der Industriegesellschaft und »ihres« Sozialstaats, wonach die Erwerbstätigkeit als Normalfall und die Nicht-Erwerbstätigkeit als ein vorübergehender Wechselfall des Lebens bewertet werden könne, ist falsch. Sozialstaatliche Politik muß sich trotz der Einwände gewissenhafter Ökonomen die Frage stellen, ob die erwerbsbezogene Finanzierung als »Anker« des Sozialleistungssystem dauerhaft aufrechtzuerhalten ist. Symptomatisch scheint zu sein, daß der wenigstens partielle Einbezug der High-Tech-Betriebe in die Finanzierung der Renten (so im Januar 1995 wieder der Vorsitzende der IG-Chemie, Hermann Rappe, SZ v. 4.1.95) seit mehr als einem Jahrzehnt durch die Diskussion geistert, ohne je ernsthaft aufgegriffen zu werden.

Um zu einem notwendigen Methodenmix in der Finanzierung sozialstaatlicher Politik zu gelangen, ist es zunächst einmal nötig, die »Totschlage-Argumente« auf beiden Seiten zu eliminieren. Das ist auf der einen Seite der »Wirtschaftsstandort Deutschland«, der keinerlei Zugriffe auf technisch-wirtschaftliche Elemente zulasse. Auf der anderen Seite ist es »der Sozialstaat«, der unangetastet bleiben müsse.

Stellt man die notwendigen Konzepte und Entscheidungen auf die alten und neuen Problemlagen ab (»Policy-Orientierung«) und vermeidet die Orientierung am normativ-verfassungsrechtlichen Konstrukt »Sozialstaat«, so bleibt die Situation offen für aktuelle und praxisnahe Lösungen. Auf diese Weise läßt sich sicher auch mit der Pflegeversicherung und ihrer Bewertung angemessener umgehen. Nur so kann heute die wachsende Armut undogmatisch bekämpft werden. Nur so wird die Politik z.B. vom falschen Dogma befreit, der »Sozialstaat« ändere etwas an der Ungleichheit der Einkommensverteilung. Die Umverteilung hat nur ganz selten und ohne Nachwirkungen zu den zentralen Zielen des deutschen Sozialstaats gehört.

3) Die demografische Entwicklung läßt für Deutschland eine schwerwiegende Verschiebung des Altersaufbaus seiner Bevölkerung erwarten. Zur Debatte steht damit die bisherige Politik der Finanzierung von Alterseinkommen nach dem Umlageverfahren, also durch das aktuelle Beitragsaufkommen aus Erwerbseinkommen, sowie die Frage einer besseren Familienpolitik, unausgesprochen natürlich, um die Geburtenrate wieder zu erhöhen. So verbindet sich mit diesem Problem logisch die Verbesserung der Situation der Frauen im Wechselverhältnis

von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft. Die gegenwärtig aus finanziellen Gründen heftig umstrittene Verwirklichung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz verweist auf weitere Zusammenhänge sozialstaatlicher Politik. Neuerdings häufen sich demografisch-statistische Zusammenbruchsszenarien (s. Deutsche Bundesbank), die interessanterweise von anderer, der politischen Seite und den Sozialbürokratien, zurückgewiesen werden. Cui bono?

Details sollten nicht von der generellen Erkenntnis ablenken, daß die Policy-Dimensionen der Sozialstaatlichkeit, also die Möglichkeiten inhaltlicher Ausgestaltung der Sozialstaatspolitik, vielfältigste und angemessene Reaktionen auf soziale und wirtschaftliche Notlagen und Krisen denkbar erscheinen lassen. Gerade der Ausbau des »Sozialstaats« der Vergangenheit hält heute eine umfangreiche Palette sozialstaatlicher Gestaltung bereit. Allerdings muß diese Politik sich wirklich von der Vorstellung eines normativ-dogmatischen Konstrukts »Sozialstaat« frei machen, der wie eine mit Beton gestützte Sandburg in der Brandung steht, von verzweifelten Helfern gegen den Ansturm der Fluten gestützt, von der Brandung aber zur Hinnahme bedenklicher Einbrüche gezwungen wird.

Verläßt man diese Position, dann wird erkennbar, daß es gute und problemangemessene Konzepte zur Erfüllung sozialstaatlicher Ziele und Verpflichtungen gibt, daß sie aber auch einen relativ hohen Grad an flexibler Handhabung voraussetzen. Politik wird allerdings nicht bestimmt von ihren guten Programmen und Konzepten, sondern von deren Durchsetzung. Gibt es für eine offene, problemnahe Sozialstaatspolitik strukturell den notwendigen Grad an Flexibilität? Damit bin ich bei den Politics-Dimensionen sozialstaatlicher Politik.

### *Die Politics-Dimensions*

Die »Politics-Dimension« betrifft die Frage nach den Entscheidungsprozessen über sozialstaatliche Politik, die im handlungstheoretischen Zugriff über die Akteure sozialstaatlichen Handelns zu erschließen sind. Dabei darf sich der Blick nicht allein auf die staatlichen Institutionen wie Parlamente, Regierungen, Verfassungsgerichte in Bund und Ländern richten. Die Sozialbürokratien der großen Versicherungsanstalten einschließlich der Bundesanstalt für Arbeit sind einzubeziehen. Die Volksparteien, die Gewerkschaften, die Interessenverbände der Ärzte, Krankenhäuser und Kommunen, die Medien, der sogenannte »medizinisch-industrielle Komplex«, sind mit zu beobachten. So ist denn auch schnell deutlich, daß die Probleme sozialstaatlicher Politik weniger in problemgemessenen Konzepten, als mehr in mangelnder Handlungsfähigkeit liegen. Die Tendenz steht auf Beharrung und Inflexibilität.



Als Begründung für den Verzicht auf das richtungweisende verfassungsnormative Konstrukt »Sozialstaat« herkömmlicher Art wurde vorne mit bezug auf Ulrich Beck die heute fehlende Evidenz der alten klassengesellschaftlichen Konfliktlinien und ihrer Organisationen angeführt. Das ist auch hier der Ausgangspunkt. Es gibt weder einen entsprechenden klassenorientierten Druck auf die Sozialstaatspolitik (selbst die vertikale Umverteilung zählt nach Alber (S. 792) nicht mehr zu den nachhaltig eingemahnten Zielen), noch ist die »Klassenpartei«, die sowohl einschlägige Ziele verfolgte, noch politisch relevant.

Die seit Jahrzehnten in Deutschland maßgeblichen Parteien sind sogenannte »Volksparteien«, die in sich – die CDU stärker, die SPD schwächer – Milieus, Schichten, Interessen und Machtfaktoren unterschiedlichster Art vereinen. Sie spiegeln mehr oder weniger die Gesellschaft selbst mit ihren Leitmotiven wirtschaftlicher Erfolg und Statussicherung wider. Spezifische, konturenstarke sozialstaatliche Programmwürfe und ein entsprechender Durchsetzungswille sind nicht zu erwarten. Die kleineren Parteien, notwendige Koalitionspartner der einen wie der anderen Seite, verstärken in unterschiedliche Richtungen vorhandene Schwerpunkte in den Volksparteien, ohne deshalb – auch als notwendige Regierungspartner – wirklich einseitig agieren zu können. (Hier möge man zwischen symbolischer Politik über die Medien und faktischen Maßnahmen unterscheiden).

Manfred Schmidt spricht in seinem Buch »Sozialpolitik« davon, daß »der Sozialstaat« ein »Machtfaktor« geworden sei, weil es eine gewichtige »Sozialstaatsklientel« gebe (1988: 94). Dieser Beobachtung muß man zustimmen. Gestützt wird die »Klientel« ganz sicher durch den Umstand, daß die bisherige Sozialstaatspolitik generell »statusorientiert« ist (Alber (1989: 785, Nullmeier/Rüb 1993, Offe 1990). Ein Status wird immer verteidigt. Deswegen ist von dieser Seite her der Aufmarsch jener Kräfte zu erwarten, die jede flexible Sozialstaatspolitik behindern bis bremsen. »Klientel« ist dabei ein richtiger Begriff, weil er partei- und verbandsübergreifende Interessen signalisiert.

Zur »Sozialstaatsklientel« müssen auch die Sozialbürokratien, die Verbände der »Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen«, also Ärzte, Pflegepersonal, Krankenhäuser, die Versicherungen öffentlicher und privater Art, die Ärzteverbände vor allem, und der »medizinisch-industrielle Komplex« (die Anbieter medizinischer high tech), einschließlich der Pharma-Industrie, gerechnet werden. Alle profitieren seit Jahrzehnten vom Ausbau sozialstaatlicher Leistungen und der Einbeziehung von high tech in das sozialstaatliche Finanzierungssystem.

Hier ist ein erster Ansatzpunkt für die Erkenntnis, daß sozialstaatliche Politik sich nicht wirklich einordnen läßt in die üblichen Entscheidungsmuster parlamentarisch-demokratischer Politikstrukturen, etwa in die Unterscheidung von

Regierung und Opposition. Schon in den Jahren 1966 bis 1969 wurde von der »großen Koalition der Sozialpolitiker« innerhalb der großen Koalition von CDU/CSU und SPD gesprochen. Daran hat sich auch in den Jahrzehnten der Polarisierung in Regierung und Opposition der Siebziger Jahre (SPD als Regierungspartei) und den Achtziger Jahren bis heute (CDU/CSU als Regierungspartei) kaum etwas geändert.

Die Frage liegt natürlich nahe, ob eine derartige »Koalition« oder »Sozialstaatsklientel« denn nur auf Beharrung ausgerichtet ist. Diese Vorstellung ist sicherlich falsch. Sie stellt die Fachleute und gestaltet Sozialstaatspolitik. Sie ist interessiert an der Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus an Sozialleistungen. Sie verteidigt und modifiziert das Sozialleistungssystem in Anpassung an neue Problemlagen. Aber wie handlungsfähig ist sie? Die lange Geschichte der Pflegeversicherung zeigt, daß auch partiell innovative sozialstaatliche Entscheidungsprozesse konturenlos, fast führungslos, kompromißhaft bis auf den kleinsten Nenner verlaufen.

Im Grunde ergibt die Analyse der Politics-Dimension sozialstaatlicher Politik, daß ein Festhalten am Erreichten und Erworbenen sowie ein Interesse am Ausbau sowie an sichernden und problemnahen Reformen zu erwarten ist. Es kommt aber auf das Gewicht dieses Mixtums an. Im Zweifel werden Beharrung und Inflexibilität obsiegen.

Politische Attacken auf den Sozialstaat würden nur schwer eine Mehrheit finden, meinte Alber (1989: 790). Der Wohlfahrtsstaat sei umso widerstandsfähiger und zählebiger, je stärker er ausgebaut sei. Die Mittelschichten, die sozialstaatliche Leistungen finanzierten, profitierten auch zugleich davon. Solange man dies aufrechterhält, kann – so muß man folgern – ein wirklicher »Abbau« des Sozialstaates nicht erwartet werden.

Die wirksamste Opposition gegen die sozialstaatliche Politik erwächst aus den ökonomisch-fiskalischen und föderativen Systembedingungen. Denn sozialstaatliche Entscheidungsprozesse werden wie alle anderen stets vom Veto der Finanzbürokratie bedroht. Überlagert werden die Finanzierungsprobleme noch durch das für Deutschland typische Gegeneinander der Haushaltspolitik des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Parafisci (der großen Versicherungseinrichtungen vor allem). Hier besteht ein Machtpotential, das in alle Richtungen mobilisierbar ist und von den Medien regelmäßig eher als kompetent denn als unfähig dargestellt wird. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist, daß der Bund faktisch ein Gesetzgebungsmonopol besitzt, die Länder und Gemeinden aber die Gesetzesausführungen maßgeblich bestimmen können. Unter diesen Voraussetzungen tobt der Kampf der Etats gegeneinander um Sanierung und Handlungsfreiheit, zu Lasten anderer. Dies ist ein bedeutsames Merkmal unserer Politik,

am deutlichsten z.B. zu erkennen, wenn der Bund langfristig Arbeitslose »aussteuert« und sie damit den Gemeinden mit ihrer Zuständigkeit für die Sozialhilfe überläßt. Weitere Beispiele hat die Deutsche Bundesbank im März 1995 vorgebracht, die allesamt in der politische Auseinandersetzung keineswegs neu sind: die Belastung der Sozialversicherungen mit sach- und aufgabenfremden Leistungen. Dies beginnt bei der Frühverrentung, die die Unternehmen ent- und die Rentenkassen belastet. Die Summe der von Renten- und Kranken- und Arbeitslosenversicherungen jährlich als »beitragsfremd« zu erfüllenden Verpflichtungen werden mit 170 Milliarden DM veranschlagt (SZ v. 25.3.1995). Die Bundesanstalt für Arbeit wird für eine ganze Reihe eigentlich gesamtstaatlicher Beschäftigungsförderungsmaßnahmen in Anspruch genommen. Würden die gesamtstaatlichen Aufgaben durch die steuerfinanzierten Haushalte übernommen, so könnten die Rentenversicherungsbeiträge um mindestens 2 Prozentpunkte, die Sozialabgaben insgesamt um 8 bis 9 Beitragspunkte niedriger sein (Norbert Sturm in der SZ vom 25. 3. 1995 »Im Zugriff des Staates«).

Was folgt daraus? Die Abbau- und Umbau Diskussion wird aus fiskalischen, nicht aus sozialstaatlichen Gründen geführt. Die Unfähigkeit zu einer klaren Finanz-, Steuer- und Haushaltspolitik gefährdet die sozialstaatliche Politik. Dem finanz-, steuer-, und haushaltspolitischen Machtpotential in den Entscheidungsprozessen ist auch die breite sozialstaatliche Klientel nicht oder kaum gewachsen.

Demgegenüber wirken die Kostengesichtspunkte der unter Weltmarktbedingungen operierenden Unternehmen fast harmlos. Aber natürlich gehören sie zu den natürlichen Opponenten sozialstaatlicher Politik.

### 3.

Die strukturbestimmende Funktion des Sozialrechts und der Grundrechtsinterpretation:

Eine der bedeutendsten Leistungen im Auf- und Ausbau des Sozialstaats nach 1945 ist die Durchsetzung des Prinzips, daß der einzelne Bürger gesetzlich definierte Ansprüche an das öffentlich organisierte Leistungssystem hat. Die noch bis 1961 geltende Fürsorge-Verordnung des Deutschen Reiches von 1923 stellte die Gewährung von Sozialleistungen bei unverschuldeter Notlage in das Ermessen der Verwaltungsbehörden. Das Bundessozialhilfegesetz von 1961, das den Rechtsanspruch begründete, ist insofern ein Kernstück des »Sozialen Rechtsstaates«.

Der eingangs skizzierte Auf- und Ausbau des Sozialstaates hat sich weitgehend in der Etablierung von gesetzlich definierten, sehr ausdifferenzierten Rechtsverhältnissen und Rechtsstrukturen vollzogen, die auch als »Verrechtlichung« des Sozialstaats bezeichnet werden. Diese Verrechtlichung gehört heute zu den wichtigen Bestimmungsfaktoren sozialstaatlicher Politik, also auch von »Um- und Abbau« des Sozialstaats«. Es liegt in der Natur des Rechts, daß damit ein bewahrender Bestimmungsfaktor hohen Ranges existiert, der sozial Schwache ebenso wie statusgesicherte Anspruchsberechtigte schützt. Der Schutz geht hinein bis in das Verfassungsrecht.

Das Bundesverfassungsgericht und die sich entwickelnde »herrschende Lehre« haben das Sozialstaatsprinzip der Verfassung ernst genommen, allerdings ohne »den Sozialstaat« zu einem eigenen normativ wirkenden Konstrukt auszu-deuten, aus dem spezifische Ansprüche erwachsen.

So wurde der »Soziale Rechtsstaat« auf- und ausgebaut. Alle Obersten Bundesgerichte widmeten in Grundsatzentscheidungen der sozialen Komponente ihre besondere Aufmerksamkeit. Die Doktrin der Sozialen Marktwirtschaft stützte den Prozeß der Verrechtlichung in diesem Sinne wesentlich. Herausragen heute die Interpretation von Rentenansprüchen als eigentumsähnlich geschützte Rechte nach Art. 14 GG sowie die weit ausdifferenzierten Arbeitnehmerschutzrechte. In Deutschland – so könnte man sagen – sind weniger die Sozialleistungen selbst als die Rechtsansprüche auf Leistungen für den Sozialstaat signifikant. Die Bedeutung dieser Aussage liegt auf der Hand. Die umfassende Rechtssicherung beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit und Flexibilität einer problemangemessenen sozialstaatlichen Politik.

Es kommt aber noch etwas hinzu. Bekanntlich ist das aus dem amerikanischen Recht stammende richterliche Prüfungsrecht gegenüber dem Gesetzgeber auch bei uns in Deutschland immer stärker politisch in den Vordergrund getreten. Das Bundesverfassungsgericht verfolgt die »Linie einer ausgedehnten und sublimierten Grundrechtsgeltung«, wonach die Grundrechte »objektive Grundsatznormen und Wertentscheidungen« enthalten und demzufolge alle Bereiche des Rechts und somit alle Lebensbereiche und Rechtbeziehungen erfassen« – soweit ein Zitat von Böckenförde (1989).

Dies betrifft natürlich auch in besonderem Maße die Sozialgestaltung als Ausfluß einzelner Grundrechte. Breuer (1993: 47) meinte sogar darüber hinausgehend: »Auf die geschichtlichen Erfahrungen reagierend und der nach dem 2. Weltkrieg herrschenden Zeitströmung folgend, haben die Staatsrechtslehre und die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland nahezu alle individuellen und kollektiven Wunschvorstellungen der Gerechtigkeit auf den sozialen Rechtsstaat i.S. der Art. 20 Abs.1 sowie Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG projiziert«.

In dieser Formulierung ist sicher die Realität des heutigen Sozialstaat positiv überhöht worden. Das Faktum bleibt aber, daß sowohl die bestehenden Verhältnisse als auch die Tendenz richterlicher Verfassungs- und Gesetzesauslegung eher an den Schutz – und Sicherungsfunktionen erreichter sozialstaatlicher Sicherungen als an der Bereitstellung flexibler Strukturen zur Anpassung an neue Problemlagen orientiert sind. Man darf z.B. gespannt sein, inwieweit bei einem anhaltenden politischen Druck in den Ländern und im Bund auf die Einschränkung von Verbeamtungen, Beamtenstatus und Versorgungsansprüchen das unweigerlich folgende Verfassungsgerichtsurteil zu Art.33 Abs.5 des Grundgesetzes, also zu den »hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums«, aussehen wird.

#### 4.

Was ist das Ergebnis aller Überlegungen?

Festgestellt wurde, daß »der« Sozialstaat als normativ-verfassungsrechtliches Konstrukt sui generis seine Wirksamkeit verloren hat, weil die ursprüngliche Evidenz klassengesellschaftlicher Spaltungen längst verloren gegangen ist. Neue Spaltungen der Gesellschaft gibt es. Sie sind jedoch keine Konfliktlinien, die eine besondere »Staatlichkeit« begründen. Aus diesen und auch aus demokratietheoretischen Gründen wird empfohlen, »Sozialstaatlichkeit« als ein Policy-Problem zu behandeln, das selbstverständlich seine Triebkräfte in den Akteuren der politischen Entscheidungsprozesse besitzt (Politics-Ebene) und auch in verfassungsnormative und institutionelle Parameter (Polity-Ebene) eingebunden ist.

Die Untersuchung der sozialstaatlichen Policies ergibt, daß es für die einzelnen Politikfelder durchaus Konzepte und Lösungen gibt, die angemessene Reaktionen auf heutige Problemlagen darstellen. Notwendig ist allerdings strukturelle und politische Flexibilität.

Flexibilität ist angesichts der statusorientierten Sozialstaatlichkeit kaum zu erwarten. Die Bestimmungsfaktoren im Akteursbereich haben tendenziell eher ein Interesse an Beharrung und Fixierung des Erreichten. Sie haben den unschätzbaren Vorteil für sich, daß die Status-Interessen in ein vorherrschendes Gerechtigkeitsempfinden eingebettet sind.

»Gefahr« droht ihnen primär von der Durchschlagskraft finanzpolitischer Fakten und Akteure. Diese strukturelle Opposition gegen sozialstaatliche Politik ist angesichts der vorherrschenden Sozialstaatsklientel an sich zu begrüßen. Sie hat aber den entscheidenden Nachteil, daß diese Opposition gleichsam

»blind« gegenüber den tatsächlichen Problemlagen sozialstaatlicher Politik ist. Dieser »Opposition« geht es in der Regel nur um die Einsparung von Ausgaben. Anders ist sicher die strukturelle Opposition der unter Weltmarktbedingungen operierenden Unternehmen zu bewerten. Hier sind kompromißgeleitete Umstellungen von Leistungen durchaus denkbar und sinnvoll.

Die Verrechtlichung der Sozialstaatlichkeit hat Sicherheit in so ausdifferenzierter Form gebracht, daß auch von dieser Seite her eher »Beharrung« denn »Umbau« tendenziell zu erwarten ist. Vermutlich erwachsen von hier aus die stärksten Widerstände gegen Modernisierungsversuche, die status- und privilegienaufbrechende Tendenzen beinhalten.

## Literatur

- Alber, Jens (1989), *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, Frankfurt a. M./New York.
- Ders. (1989), *Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*, in: Norbert Blüm/Hans F.Zacher (Hg.): *40 Jahre Sozialstaat*, Baden-Baden.
- Beck, Ulrich (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M.
- Bermbach, Udo/Bernhard Blanke/Carl Böhret (Hg.) (1990), *Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats*, Opladen.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1989), *Zur Lage der Grundrechtsdogmatik nach 40 Jahren Grundgesetz*.
- Breuer, Rüdiger (1993), *Staatsrecht und Gerechtigkeit*, in: Bernd Bender/Rüdiger Breuer, Fritz Ossenbühl/Horst Sendler (Hg.): *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz*, München.
- Nullmeier, Frank/Friedbert W. Rüb (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt a. M./New York.
- Offe, Claus (1990), *Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik*, in: Christoph Sachße/H. Tristram Engelhardt (Hg.): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M.
- Schmidt, Manfred G. (1988), *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen.