

**„Modernes Regieren“ im Zeichen des
demokratischen Wohlfahrtsstaates
Neun Thesen**

**Beitrag zum Forum 3 der Regierungskonferenz
„Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“
Berlin, 2. und 3. Juni 2000**

**Prof. Dr. Manfred G. Schmidt
Zentrum für Sozialpolitik
Bremen
MGS@zes.uni-bremen.de**

Modernes Regieren im Sinne von nachhaltiger „good governance“ setzt größere Reformen des Wohlfahrtsstaates voraus. Unter anderem geht es darum, die Schiefkastigkeit des Wohlfahrtsstaates zu Lasten von zukunftsorientierter staatlicher Daseinsvorsorge außerhalb der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen.¹ Die Frage ist aber, ob die Politik hierzulande und in anderen Demokratien dazu die erforderliche Kraft hat, und ob die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen hierfür den erforderlichen Spielraum lassen.

Um diese Frage genauer zu beantworten, ist eine Auswertung der Erfahrungen mit Deutschlands Sozialpolitik hilfreich. Die Sozialpolitik Deutschlands ist weit mehr als 100 Jahre alt. Sie enthält einen großen Erfahrungsschatz. Einem Teil dieses Schatzes widmen sich die folgenden Thesen. Mit ihnen sollen Lehren aus Reformen² der Sozialpolitik und unterbliebenen Richtungsänderungen der Sozialstaatspolitik in Deutschland gezogen werden – unter besonderer Berücksichtigung der Jahre nach 1949, aber auch unter teilweiser Würdigung der Sozialpolitik vor 1949.

I

Deutschlands Sozialpolitik ist selbst das Ergebnis einer tiefgreifenden Reformpolitik einer teils rückwärts, teils vorwärts orientierten politischen Führung. Die flächendeckende staatliche Sozialpolitik begann in

¹ Siehe hierzu den Beitrag von Prof. Dr. Josef Schmid zur Regierungskonferenz.

² Reformen werden im Folgenden richtungsneutral definiert als größere Kursänderungen der Regierungspolitik.

den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts und machte das Deutsche Reich von 1871 zum Pionierstaat der Sozialgesetzgebung. Bemerkenswerterweise geschah dies auf einem niedrigeren Stand wirtschaftlicher Entwicklung als in den Staaten, mit denen Deutschland konkurrierte. Doch trotz des Frühstarts war die Sozialpolitik in Deutschland verträglich mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

II

Deutschlands Sozialpolitik ist von vielerlei Antriebs- und Bremskräften geprägt worden – und mehr als jedes andere westliche Land von ungewöhnlich vielen tiefgreifenden Regimewechsel im 20. Jahrhundert. Besonders kräftigen Anstoß erhielt sie von der Demokratisierung des politischen Regimes und von der Verwurzelung demokratischer Staatsverfassung.

III

Mit dem Auf- und Ausbau des Sozialstaats in Deutschland ist eine historische Errungenschaft herangereift, die ihre ureigenen Aufgaben der Schutzgewährung und Sicherung insgesamt zuverlässig und weithin alternativlos erfüllt. Der Sozialstaat hierzulande schützt wirkungsvoll vor materieller Verelendung. Er sichert ferner die große Masse der Bürger gegen Einkommensausfall in Folge typischer Wechselfälle des Lebens wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Pflegeabhängigkeit und Tod des Ernährers. Ferner trägt die Sozialpolitik viel zur Verminderung krasser gesellschaftlicher Ungleichheit bei. Zudem kann sich Deutschlands Sozialstaat – was häufig übersehen wird – einer leistungsfähigen Grundsicherung rühmen.

Gleichwohl hat die historische Errungenschaft Sozialstaat ihren Preis. Die Kosten der Sozialpolitik sind hoch. Und relativ zu seiner Wirtschaftskraft pro Kopf, die seit der deutschen Einheit international deutlich zurückgefallen ist, leistet sich Deutschland mittlerweile einen sehr großen Sozialstaat, der den Vergleich mit dem – weltweit als führend angesehenen – schwedischen Wohlfahrtsstaat nicht zu scheuen braucht.³ Eine Spitzenposition nimmt auch der arbeits- und sozialrechtliche Schutz der Arbeitsplatzbesitzer hier zu Lande ein. Deutschland, wird darin nur noch von den südeuropäischen Staaten übertroffen⁴. Zu den Kosten des erfolgreichen Sozialstaats in Deutschlands zählen ferner Spannungen zwischen ehrgeizigem Sozialschutzziel und ambitionierten Beschäftigungszielen: eine ausgebaute Sozialpolitik kann sich als Beschäftigungsbremse entpuppen, vor allem wenn sie – wie in Deutschland – überwiegend aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert wird und somit die Lohnnebenkosten auf hohes Niveau hebt. Auch in

³ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 1999: Social Expenditure Data Base. CD-ROM, Paris: OECD. Adema, Willem 1999: Net Publicly Mandated Social Expenditure, Paris: OECD Occasional Papers (Labour Market and Social Policy Nr. 39).

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 1999: Employment Outlook, Paris: OECD, S. 66f.

andere Zielkonflikte ist die Sozialpolitik in Deutschlands verstrickt. Ablesen kann man dies am Ungleichgewicht zwischen vergleichsweise großzügig finanzierter Alterssicherung und Pflegeversicherung einerseits und zu knapper Unterstützung von Familien mit Kindern und Alleinerziehenden andererseits.

IV

Der Sozialstaat der Bundesrepublik wurde in weit ausgebaut und zählt weltweit zu den leistungsfähigsten Wohlfahrtsstaaten – aber auch zu den teuersten. Zu den wichtigsten Gründen gehört eine seltene Konstellation. Die Bundesrepublik Deutschland hat bis heute zwei sehr große Sozialstaatsparteien, die SPD und die CDU/CSU, und nicht – wie die meisten anderen Länder – nur eine große Sozialstaatspartei. Darin liegen besonders große Reformchancen – aber auch die Gefahr besonders hoher Reformbarrieren, und die weitere Gefahr einer Einigung der Großparteien zu Lasten Dritter.

V

Die weit verbreitete These, dass die Sozialpolitik in Deutschland nicht reformfähig sei, ist falsch. Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist reformfähig. Davon zeugen auch die jüngsten Reformpläne der Koalition aus SPD und Bündnis 90/die Grünen zur Umgestaltung der Alterssicherung. Allerdings handelt es sich hierbei (wie auch bei den meisten früheren Reformen) in der Regel um Reformen in Trippelschritten und um Problemlösungen mit sehr starker Verhaftung auf alten Pfaden der Problemlösung. Sehr schwer tut sich die Politik hier zu Lande jedoch mit Strukturreformen der sozialen Sicherung und des Beschäftigtenschutzes. Das gilt im übrigen auch für die Vorgängerin der rot-grünen Koalition, die Koalition aus CDU, CSU und FDP in den Jahren von 1982 bis 1998. Die Ursachen sind vielfältig. Zu ihnen gehört, dass jede Bundesregierung in der Regel mit sehr vielen „Mitregenten“ und „Vetospielern“ kooperieren muss, um weiter reichende Reformen auf den Weg zu bringen. In der Regel erfordern größere Reformen in der Bundesrepublik Deutschland sogar die Formierung zweier großer Koalitionen: erstens einer Koalition aus Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit (vor allem bei verfassungsändernden und zustimmungspflichtigen Gesetzgebungsvorhaben) und zweitens einer Koalition aus Regierungsparteien und der größten Oppositionspartei im Bundestag, sofern die Opposition auf die Stimmen der Mehrheit der Länder im Bundesrat zählen kann.

VI

Jede größere Reformpolitik hier zu Lande hat zudem mit einem besonders dornigen Problem zu kämpfen: Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur das Land mit besonders vielen und besonders schlag-

kräftigen „Mitregenten“ und „Vetospielern“ in der Politik. Es ist auch das Land, das wie nur wenige andere demokratische Staaten im Dauerkampfkampf steht. Hierfür sind vor allem die Vielzahl von Wahlen von bundesweiter Bedeutung verantwortlich: nicht nur die Bundestagswahlen sind, sondern auch 16 Landtagswahlen und zudem die bundesweiten und landespolitischen Willensbildungsprozesse in den Parteien und den Verbänden. Doch Dauerkampfatmosphäre verführt die Politiker häufig dazu, politisch überwiegend kurzfristig zu handeln – mit Blick jeweils auf die nächste Wahl. Das verstärkt die Strukturschwäche der Demokratie, nämlich ihre Neigung zum „short-termism“, zur kurzatmigen Problemlösung und zur Reduktion von Politik auf Wählerstimmenhandel. Sofern alles andere gleich bleibt. Zur Bewältigung dieser Defekte sind von den verantwortlichen Politikern verantwortungsethische Qualitäten gefordert – Verantwortungsethik statt Gesinnungsethik und Staatsmänner (und -frauen), und nicht bloß Wählerstimmenhändler.

VII

Der Handlungsbedarf in der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist beträchtlich. Größere Probleme harren der Bewältigung – und diese setzt Strukturreformen, die erstens längerfristig konzipiert, zweitens nachhaltig und drittens politisch wetterfest (auch gegen die Stürme eines Regierungswechsels) sind.

Zu den Problemen gehört die Verstrickung der Sozialpolitik in schwere Zielkonflikte, vor allen in Konflikte um die Finanzierung der Alterssicherung und in Konflikte zwischen ehrgeiziger Sozialpolitik einerseits und mäßig hoher Erwerbsquote, schwachem Beschäftigungswachstum und struktureller, teilweise sozialstatsinduzierter Arbeitslosigkeit andererseits

Ferner hat die Sozialpolitik Reformbedarf aufgrund ihrer ausgeprägten Segmentierung. Sie bekommt trotz ihrer überwiegend unitarischen Struktur die Umwelt nur ausschnitthaft ins Blickfeld. Sie berücksichtigt deshalb Probleminterdependenzen mit angrenzenden Politikfeldern häufig nur unzureichend.

Zudem neigt die Sozialpolitik dazu, Kosten auf die Schultern von Dritten abzuwälzen, beispielsweise auf die Kommunen (so im Fall des Abwälzens von Kosten der Einsparung bei Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf die Sozialhilfe), oder auf nachwachsende Generationen (beispielsweise in der Vorrangstellung der Alterssicherung und der Pflege einerseits und der relativen Unterversorgung der Familien mit Kindern und der Alleinerziehenden andererseits).

VIII

Zu den lösungsbedürftigen Problemen der Sozialpolitik in Deutschland (aber auch in anderen Ländern) zählt ein Weiteres. Die Existenz des leistungsfähigen Sozialstaats einerseits und die Neigung der Politik in

Deutschland, die Staatsquote nur auf durchschnittlichem Niveau zu halten oder zurückzuführen, erzeugt jetzt schon (und zukünftig zunehmend) eine folgenreiche Fehlprogrammierung: der steuer- und ausgabenpolitische Spielraum für öffentliche Daseinsvorsorge in Felder jenseits der Sozialpolitik ist in Deutschland relativ gering. Das ist aus zwei Gründen schädlich für die Zukunftsfähigkeit des Landes. Gefährlich, weil es auf Substanzverkehr der Daseinsvorsorge beispielsweise in Feldern wie Bildung, Forschung, Verkehr, innere Sicherheit und militärische Verteidigung hinausläuft. Und gefährlich deshalb, weil Deutschland beim Standortwettbewerb um die bessere öffentliche Daseinsvorsorge jenseits der sozialen Sicherung zurückfällt. Das Debakel der unzureichenden Zahl von gut ausgebildeten und leistungsmotivierten Informatikern ist nur die Spitze eines Eisberges.

IX

Wer in Deutschland Strukturreformen anstrebt, kommt mit Alleingängen der Bundestagsmehrheit ein Stück des Wegs voran, aber letztlich nicht so weit, wie es der Reformbedarf erfordert. Wer in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltige sozialstaatliche Strukturreformen anstrebt, kommt an einer - informellen oder formellen - großen Koalition zwischen Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit nicht vorbei. Weiß die größte Oppositionspartei des Bundestages gar die Ländermehrheit im Bundesrat auf ihrer Seite, erfordert eine Strukturreform zudem die Bildung einer (informellen oder formellen) großen Koalition zwischen Regierungsparteien und größter Oppositionspartei. Das erschwert das Geschäft der Politik. Denn diese muss sich auch auf dem Wählerstimmenmarkt bewähren. Und dort gelten die Gesetze des Dichotomisierens, der Moralisierung und der Schuldzuweisung - doch dies nur so lange, wie die Politik sich gesinnungsethisch anstatt verantwortungsethisch gibt.

Das lange Bohren dicker Bretter, das nach Max Weber eine Voraussetzung für verantwortungsvolle Politik im Unterschied zu einer gesinnungsethischen Politik ist, setzt mittlerweile in Deutschland besonders großes Stehvermögen und besonders hohe Qualifikation der Politiker voraus. Darin liegt eine zugleich besonders schwierige Herausforderung für die politische Führungsschicht in Deutschland - in Bund und Ländern sowie in Regierung und Opposition. Doch Herausforderungen sind auch Chancen. Nun kann, wer etwas kann, zeigen, was er kann.