

Franz-Xaver Kaufmann

## Sozialstaat im gesellschaftlichen und politischen Wandel

Auch wenn man's kaum glauben mag: Das Wort »Sozialstaat« ist erst in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts im politischen und wissenschaftlichen Diskurs gebräuchlich geworden. Vorher war meist von »Sozialpolitik« oder »Sozialreform« die Rede. Dabei ist die zugrunde liegende Vorstellung alt, älter, als die mit dem Namen des Reichskanzlers Otto von Bismarck verbundenen Sozialreformen, die gemeinhin als Beginn der deutschen Sozialpolitik angesehen werden, wie etwa die Einführung der gesetzlichen Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung für Arbeiter.

Der Sozial- und Verwaltungswissenschaftler Lorenz von Stein entwickelte schon in den 1840er Jahren unter dem Eindruck der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Frankreich die Idee eines »Königtums der sozialen Reform«. Ihr zufolge könne und solle es Aufgabe des damals noch monarchischen Staates sein, den gesellschaftlichen Klassenkampf dadurch zu befrieden, dass er einerseits der besitzenden Klasse auf der Verfassungsebene das Privateigentum garantiere, und andererseits auf der Verwaltungsebene der Arbeiterklasse durch Schutz, Bildung, Koalitionsfreiheit und sonstige Förderung sozialen Fortschritt ermögliche. Diese Idee beruhte auf der zuerst

*»Königtum  
der sozialen  
Reform« stand  
am Anfang*

von Georg Wilhelm Friedrich Hegel getroffenen Unterscheidung von »Staat« und »(bürgerlicher) Gesellschaft«: Der Staat solle durch Gesetzgebung und Verwaltung gestaltend in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen, um der Wohlfahrt aller Klassen zu dienen. Im 20. Jahrhundert kamen in manchen Ländern Europas staatlich vermittelte Kompromisse zwischen den Spitzenverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeber zustande: in Dänemark, Schweden, den Niederlanden und der Schweiz; auch im Deutschen Reich (1918) und Frankreich (1936), wo sie aber nicht auf Dauer hielten. Auslöser waren meist größere Krisensituationen, die auf diese Weise bewältigt wurden.

Die heutige Idee des Sozialstaates ist im Grundsätzlichen derjenigen von Lorenz von Stein ähnlich, allerdings nicht mehr unter monarchischen, sondern unter demokratischen Vorzeichen. Dem Staat wird eine Verantwortung für die gedeihliche Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse zugesprochen, und er hat dies in Deutschland seit der Zeit Bismarcks durch Sozialreformen und sozialpolitische Maßnahmen praktiziert.

Die verfassungsmäßige Grundlage bilden in der Bundesrepublik die sogenannten Sozialstaatsklauseln des Grundgesetzes: In Absatz 1 des Artikels 20 heißt es: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Und in Art. 28 I GG ist vom »republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat« die Rede. Es gibt also eigentlich keinen Sozialstaat neben dem Rechtsstaat oder der Demokratie, sondern das Soziale ist eine von mehreren grundlegenden Eigenschaften unseres Staatswesens, es wird heute überwiegend als Staatsziel interpretiert. Dem Staat wird, abgeleitet aus der Verfassung, eine Verantwortung für die Grundlagen des Wohlergehens all seiner Bürger und der ihnen Gleichgestellten zugesprochen.

Was dieses Staatsziel genau beinhaltet, und insbesondere mit welchen Mitteln es erreicht werden könnte, darüber wird oft heftig gestritten. Aber über die grundlegenden Vorstellungen gibt es dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

aber auch dank der internationalen Abkommen, denen die Bundesrepublik beigetreten ist, durchaus Übereinstimmungen. Zu den Pflichten des Sozialstaates gehört zunächst die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für jede und jeden, die oder der sich legal in der Bundesrepublik aufhält. Sodann gehört die Sorge um sozialen Ausgleich dazu: der Schutz der Schwächeren und die soziale Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens; und schließlich die Förderung sozialer Teilhabe für jede und jeden, oder allgemeiner in der wiederholten Formulierung des Bundesverfassungsgerichts: »für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen«.

Vor allem unterscheidet sich der Sozialstaatsdiskurs vom älteren sozialpolitischen Diskurs, weil er nicht mehr auf die Arbeiterfrage oder genereller auf die unselbstständige Erwerbstätigkeit fokussiert ist, sondern grundsätzlich auf jede Form sozialer

### *Leitideen des Sozialstaats*

Schwäche sowie die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für die gesamte Bevölkerung. Man kann diese Wendung besonders deutlich auf der internationalen Ebene verfolgen: Die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (ILO) beschäftigte sich bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs fast ausschließlich mit den Problemen der Industriearbeiter und Seeleute. Unter dem Druck des Krieges formulierte sie 1944 die *Philadelphia Declaration*, in der erstmals ein Recht für »alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts« postuliert wurde, »materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben«. Diese Deklaration ging in der Folge nicht nur in die Satzung der ILO als Organisation der Vereinten Nationen ein; auch die von den Vereinten Nationen Ende 1948 verabschiedete *Universal Declaration of Human Rights* erkannte erstmals wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Menschenrechte an, neben den Freiheits- und politischen Rechten. Die meisten Staaten haben die darauf fußenden Konventionen der UNO unterzeichnet. Es dauerte allerdings einige Jahrzehnte, bis diese wohlfahrtsstaatliche Programmatik im öffentlichen Bewusstsein Fuß fasste. Seit der Jahrtausendwende nehmen die Bemühungen um öffentliche Grundsicherungssysteme auch außerhalb des europäischen Einflussbereichs zu.

Soweit die Leitideen des Sozialstaats. Seine Wirklichkeit und Wirksamkeit hängt jedoch von rechtlichen Regelungen und der Erbringung der Leistungen ab, sowie von deren Finanzierung und Organisation. Der Sozialaufwand wird meistens in Prozent des Bruttoinlandprodukts ausgewiesen und als Sozialleistungsquote bezeichnet. Sie beträgt für Deutschland in jüngerer Zeit 28-31 %. Im internationalen Vergleich, der mit einigen statistischen Unschärfen belastet ist, liegt Deutschland nicht in der Spitzengruppe (Dänemark, Schweden und Frankreich), aber knapp dahinter.

Die Sozialleistungsquote erfasst nur direkte monetäre Ausgaben für soziale Zwecke, insbesondere die Leistungen der sozialen Sicherung. Der Verantwortungsbereich des Sozialstaats ist aber wesentlich breiter. So sind direkte Sachleistungen (z.B. die Arbeitsvermittlung), Verwaltungskosten oder Subventionen in der Sozialleistungsquote nicht enthalten. Vor allem aber bleiben die Aufwendungen für Bildung weitestgehend ausgeklammert, denn hier handelt es sich regelmäßig um meist unentgeltliche öffentliche Dienstleistungen, die überdies nicht vom Bund, sondern von den Ländern finanziert werden. Zahlreiche mit dem Sozialstaatsgebot legitimierte Maßnahmen belasten zudem die öffentlichen Haushalte nur wenig, weil es sich um Schutznormen für die sozial Schwächeren handelt, etwa der Arbeits-, Verbraucher- oder Mieterschutz.

Ebenso gehören das Tarifrecht und die Mitbestimmung in den Bereich der sozialstaatlichen Verantwortung, auch wenn der Staat hier nur die Spielregeln für die wirtschaftlichen Akteure festlegt und schützt.

Dieser institutionelle Rahmen staatlicher Sozialpolitik hat sich allmählich, vor allem im Laufe des 20. Jahrhunderts, entwickelt und sich als weitgehend robust gegenüber politischen und wirtschaftlichen Veränderungen erwiesen. Zwar hat der Nationalsozialismus alle Formen der sozialpolitischen Selbstverwaltung zerstört und die Gewerkschaften eliminiert, doch nach Kriegsende knüpfte die Sozialpolitik in vielem an die Regelungen der Weimarer Zeit an, nicht allerdings an den Staatsinterventionismus im Bereich der Arbeitsbeziehungen. Struktur und Verwaltung der Sozialleistungen blieben weitgehend unverändert. Größere Sozialreformen beschränkten sich auf einzelne Leistungssysteme, etwa die Rentenreform von 1957, die Einführung der Pflegeversicherung (1995) oder die Hartz-Reformen der Arbeitsmarktpolitik (2002/3). Die Wiedervereinigung brachte zwar ein erhebliches Wachstum der Sozialaufwendungen, aber keine Strukturreformen. Dagegen verändert sich die deutsche Sozialpolitik durch fortgesetzte kleinere Änderungen und Eingriffe in die bestehenden Regelungen. So erhält sich der deutsche Sozialstaat trotz seiner institutionellen Veränderungsresistenz seine Flexibilität angesichts sich fortwährend verändernder wirtschaftlicher Konjunkturen, politischer Koalitionen und gesellschaftlicher Probleme.

### *Institutionelle Stabilität*

Die institutionelle Stabilität ist zum einen dem sozialstaatlichen Grundkonsens der sich bisher in der Regierungsverantwortung abwechselnden großen Volksparteien zuzuschreiben; andererseits dem erheblichen Einfluss sozialpolitisch aktiver Verbände. Hierzu gehören nicht nur die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, sondern auch die Repräsentanten der Sozialleistungsträger und der Leistungserbringer, etwa Krankenhaus- oder Ärzteverbände. Sie haben alle ihre spezifischen Interessen, die sie gelegentlich in erbitterten Konflikten verfolgen, aber diese richten sich auf ihnen Nahliegendes. Es gibt in Deutschland keine politische Kraft, die das sozialstaatliche System selbst infrage stellt.

Wird dies auch in Zukunft so bleiben, angesichts demografischer Ungleichgewichte und weltwirtschaftlicher Instabilitäten, wenn nicht säkularer Schwäche des Wirtschaftswachstums? Und wie werden die großen Flüchtlingszahlen unsere Sozialhaushalte belasten? Die Verteilungskonflikte werden sich intensivieren, und vor allem die Generationen der Rentner haben dabei schlechte Karten. Wenn die Verzinsung von Sparkapital langfristig ungünstig bleibt, so erscheint die auf dem Umlageverfahren beruhende gesetzliche Rentenversicherung trotz der seit 1990 erfolgten Leistungskürzungen wieder in einem günstigeren Licht. In dem Maße, als es uns gelingt, die zu uns kommenden Flüchtlinge auf Dauer in unser Land und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, können sie als Beitrag zur Lösung unserer demografischen Langfristprobleme wirken.

Allerdings gibt es keine Garantie gegen natürliche oder politische Großkatastrophen. Und der soziale Ausgleich bleibt eine fortgesetzte Herausforderung an die Politik. Aber entgegen allen Unkenrufen gehört der Sozialstaat zu den stabilen und stabilisierenden Grundlagen unseres Gemeinwesens.



**Franz-Xaver Kaufmann**

ist emeritierter Professor für Sozialpolitik und Soziologie der Universität Bielefeld.

[f.x.kaufmann@uni-bielefeld.de](mailto:f.x.kaufmann@uni-bielefeld.de)