

## Demokratische Wohlfahrtsstaaten: neuere Befunde des internationalen Vergleichs in neun Thesen

Schmidt, Manfred G.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, M. G. (2001). Demokratische Wohlfahrtsstaaten: neuere Befunde des internationalen Vergleichs in neun Thesen. *ZeS Report*, 6(1), 10-13. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-364578>

### 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.*

ökonomische Einheit galt, dessen Innenverhältnis nicht interessierte. Väterliche Pflichten zum Unterhalt nicht-ehelicher Kinder waren demzufolge unbekannt. Erst im Laufe des 20. Jahrhunderts erfuhren die Rechte von Frauen und Kindern eine allmähliche Anerkennung. Das Wohl der Kinder hat jedoch seit dem militärpolitischen Desaster der Burenkriege (um 1900) politische Beachtung gefunden: Die Schulspeisung im Rahmen der Ganztageschule wurde eine der wichtigsten Sozialleistungen für Kinder. Familien dagegen erhalten staatliche Leistungen nahezu ausschließlich im Rahmen einer ausgebauten Politik der Armutsbekämpfung, welche sich an Bedarfskriterien orientiert. *Insoweit dies als implizite Familienpolitik zu bezeichnen ist, bleibt sie somit hochgradig selektiv.* Bemerkenswert erscheint, dass in England kein vergleichbarer Einbruch der Heiratshäufigkeit wie auf dem Kontinent zu beobachten ist, und dass auch die Geburtenhäufigkeit überdurchschnittlich geblieben ist. Offensichtlich bringt es das Fehlen eines verlässlichen sozialpolitischen Rahmens für das Kinderhaben mit sich, dass in stärkerem Maße auf die traditionelle Form der Familie zurückgegriffen wird.

Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann  
 Universität Bielefeld  
 Fakultät für Soziologie  
 Universitätsstraße, Postfach 10 01 31  
 30501 Bielefeld  
 Telefon: 0521/16 20 722  
 E-mail: F.X.KAUFMANN@post.uni-bielefeld.de

## Demokratische Wohlfahrtsstaaten – Neuere Befunde des internationalen Vergleichs in neun Thesen

Der folgende Beitrag stellt neuere Befunde der Forschung zu den Bestimmungsfaktoren und dem Leistungsprofil demokratischer Wohlfahrtsstaaten vor. Diese Befunde entstammen Studien aus der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ des Bremer Zentrums für Sozialpolitik.<sup>1</sup> Diese Studien handeln vor

<sup>1</sup> Die Thesen basieren vor allem auf: Schmidt, Manfred G., 1998: Sozialpolitik in Deutschland. *Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*; Schmidt, Manfred G., 1999: „Sozialpolitik im demokratischen und autoritären Staat“, in: Andreas Busch; Wolfgang Merkel (Hg.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 575-591; Schmidt, Manfred G. (Hg.), 2001: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske+Budrich; Schmidt, Manfred G., 2001: „Grundlagen der Sozialpolitik der Deutschen Demokratischen Republik“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1. Baden-Baden, i.E.; Schmidt, Manfred G., 2001: *Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1982 bis 1990: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform* (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7, Teile I, II und IV). Bremen, Februar 2001, 345 S., 57 S. Anhang (Manuskript); Jochem, Sven: *Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/99. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen; Obinger, Herbert; Wagschal, Uwe (Hg.), 2000: *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 11. Frankfurt/New York: Campus; Siegel, Nico, 2000: *Jenseits der Expansion? Konsolidierung und Rückbau der Sozialpolitik: Theorien und Befunde aus vergleichender Perspektive*. Bremen (Dissertationsschrift); Zohlnhöfer,

allem von demokratischen Wohlfahrtsstaaten, also von Ländern mit weit ausgebauter Sozialpolitik, Demokratie und freiheitlicher Sozial- und Arbeitsverfassung, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland. Allerdings gibt es nicht nur demokratische, sondern auch autoritäre Wohlfahrtsstaaten. Auch von ihnen können die Theorie und die Praxis der Sozialpolitik lernen. Zu den autoritären Wohlfahrtsstaaten zählen die ehemaligen mittel- und osteuropäischen sozialistischen Länder. Von ihrem Schicksal kann man viel lernen, unter anderem die Einsicht, dass die Sozialpolitik selbstzerstörerisch wirken kann. Das ist dann wahrscheinlich, wenn die Sozialpolitik von einem Höchstmaß an Parteipolitisation in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft angetrieben wird, auf Entdifferenzierung zwischen Politik und Ökonomie gründet und – angestachelt von ehrgeizigen sozial- und vollbeschäftigungspolitischen Zielen – die Leistungskraft der Wirtschaft systematisch überlastet. Doch Ausbau der Sozialpolitik in schwindelerregende Höhen kann auch auf demokratischer Grundlage erfolgen. Das wirft die Frage auf, ob den demokratischen Wohlfahrtsstaaten womöglich das gleiche Schicksal wie den sozialistischen Wohlfahrtsstaaten blühen könnte, oder ob sie über bessere Frühwarnsysteme, Schutzvorkehrungen und Fehlerkorrekturen verfügen. Davon und von den Wirkkräften der Sozialpolitik in den demokratischen Wohlfahrtsstaaten handeln die folgenden Thesen.

### Die 1. These

Demokratische Staatsverfassungen enthalten grundsätzlich besonders günstige Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau einer ehrgeizigen Sozialpolitik. Das ist der gemeinsame Befund von Demokratietheorien und vergleichenden Forschungen zur Sozialpolitik. Die sozialpolitische Affinität der Demokratie basiert auf Dreierlei: Erstens sind in der Demokratie alle erwachsenen Staatsbürger wahlberechtigt. Also auch die große Masse der „Habenichtse“, die relativ Armen und alle anderen, die von einer ausgebauten Sozialpolitik eher Vor- als Nachteile erwarten. Zweitens kann der Kampf um Machterwerb und Machterhalt in der Regel nur von der Streitpartei gewonnen werden, der es gelingt, die Mehrheit der Sozialpolitikklientel auf ihre Seite zu ziehen. Drittens kommt der Sozialpolitik der eigentümliche Zeitakt der Demokratie zugute. Dieser ist kurz. Die regelmäßig wiederkehrenden Wahlen setzen die Politiker in Regierung und Opposition unter kurzfristigen Erfolgszwang. Das erfordert rasch vorzeigbare, massenwirksam präsentierbare Leistungen. Hierfür eignet sich die Sozialpolitik aufgrund ihrer guten Sichtbarkeit, ihrer flächendeckenden Ausstrahlung, ihres tiefen Eingriffs in die Lebensverhältnisse der Bürger und ihrer Eignung als Instrument einer aufs ökonomische Interesse zielenden Gefolgschaftswerbung vorzüglich.

Reimut, 2000: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse von Schlüsselerscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Beschäftigung und Entstaatlichung, 1982-1998*. Bremen (Dissertationsschrift); Zentrum für Sozialpolitik, *Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/98. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

## Die 2. These

Allerdings variiert die sozialpolitische Aktivität von Demokratie zu Demokratie, und zwar in sehr starkem Maße. Das zeigt der historische und der internationale Vergleich. Die Variation ist groß – gleichviel, ob man den Anteil der Sozialausgaben am Wirtschaftsprodukt eines Landes heranzieht oder die Institutionen der Sozialpolitik oder die Größe des von ihnen geschützten Bevölkerungskreises. Die Forschung hat mittlerweile die wichtigsten Bestimmungsfaktoren dingfest machen können, die den Großteil der Variation der Sozialpolitik, insbesondere den Unterschied zwischen weit ausgebauter und zurückhaltender Sozialpolitik, erklären.

Zu diesen Determinanten gehört beispielsweise ein wirtschaftlicher Mindestentwicklungsstand von rund 6.000 bis 10.000 US-\$ pro Kopf in Preisen von etwa 1990. Unterhalb dieser Schwelle tut sich sozialpolitisch relativ wenig. Aber oberhalb dieser Schwelle kommt das Wagner'sche Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben bis zu einer Obergrenze zum Zuge – sofern Ideen und Kräfte vorhanden sind, die den Spielraum sozialpolitisch nutzen.

Familienstrukturen spielten ebenfalls eine Rolle. Kleine Familien und kleinere Haushalte im Besonderen sowie enger definierte Verwandtschaftsbeziehungen sind sozialpolitisch weniger leistungsfähig und verlangen deshalb eher nach kollektiven Sozialpolitiklösungen als große Familien, große Haushalte oder gar Clans.

Vorangetrieben wird die Sozialpolitik ferner von staatsinterventionistischen Regierungsphilosophien. Gehört die Fürsorge für die Untergebenen zu den Traditionsbeständen politischer Führung, so profitiert im Zeitalter der Massendemokratie auch die Sozialpolitik von diesem Ideenhaushalt.

Konfliktkonstellationen in der Gesellschaft spielen ebenfalls eine Rolle. Sozialstaatsparteien entstehen vor allem aus Konfliktlinien, die auf Klassenspaltung oder Spaltung zwischen religiösen und nichtreligiösen Milieus basieren. Aus der klassenbasierten Konfliktlinie sind die Linksparteien sozialdemokratischer Art und die Labour-Parteien emporgekommen, aus der religionsbasierten die christdemokratischen Parteien. Beide sind Sozialstaatsparteien – im Unterschied zu den säkular-konservativen und den liberalen Parteien. Andere Konfliktformationen behindern eher den Auf- und Ausbau der Sozialpolitik. Das ist beispielsweise bei ethnischer Heterogenität und intensivem ethnischen Konflikt der Fall. Unter diesen Bedingungen fehlen der Konsensus und die Bereitschaft, in solidarische Sicherungssysteme zu investieren.

Förderlich für das Wachstum des Sozialstaats ist ein politisches System, in dem zwei große Sozialstaatsparteien miteinander konkurrieren. In diesem Fall erhält die Sozialpolitik besonders starken Antrieb sowohl von der größten Regierungs- wie auch von der größten Oppositionspartei.

Förderlich für die Expansion der Sozialpolitik ist zudem eine relativ geringe Anzahl von Vetospielern, also von Kollektivakteuren, deren Zustimmung für einen größeren Politikurswechsel unabdingbar ist, z.B. ein Koalitionspartner oder zustimmungsberechtigte Institutionen im Bundesstaat. Zahlreiche Vetospieler hingegen erschweren in der Regel das Geschäft des Auf- und Ausbaus der Sozialpolitik.

Überdies spielt der Unterschied zwischen Repräsentativ- und Direktdemokratie eine Rolle. In Ländern mit stärkerer direktdemokratischer Ausstattung wurde die Sozialpolitik lange gebremst, so in den USA, insbesondere in Bundesstaaten mit ausgeprägter Direktdemokratie, aber auch in der Schweiz. Das hat viele Ursachen. Zu ihnen gehört, dass die Kosten der Sozialstaatsexpansion in den Direktdemokratien für die Bürger sichtbarer sind und diese deshalb häufiger gegen kostspielige Unternehmen wie teure Sozialprogramme stimmen.

Weitere Gründe sind in der parteipolitischen Ausstattung der Repräsentativdemokratien zu suchen. In ihnen sind die Sozialstaatsparteien vielfach in Positionen gerückt, aus denen heraus sie die Sozialpolitik weit vorantreiben und gegen Umbau- oder Rückbaubestrebungen verteidigen können. Besonders erfolgreich beim Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates waren dabei vor allem Linksparteien, insbesondere die sozialdemokratischen Parteien, aber auch die Mitteparteien christdemokratischer Herkunft. Nach „demokratischem Sozialismus“ strebten lange die Sozialdemokraten, nach „Sozialer Marktwirtschaft“ oder „Sozialem Kapitalismus“ die Christdemokraten. Beide trafen sich beim weit ausgebauten Wohlfahrtsstaat wieder. Gewiss: als die Wirtschaft der westlichen Länder nach 1973/74 langsamer wuchs und Deregulierungsvorhaben an Gewicht gewannen, verschoben sich die Fronten wieder. Vor allem die Linksparteien der englischsprachigen Länder, die Labour Parteien, verließen den Kreis der besonders aktivistischen Sozialstaatsparteien. Aber auch christdemokratische Parteien operierten nun, insbesondere seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts, zurückhaltender in der Sozialpolitik. Doch gibt es berichtenswerte Ausnahmen. Die CDU/CSU-geführten Regierungen in der „Ära Kohl“ zählt zu ihnen, wie die Finanzierung eines beträchtlichen Teils der deutschen Einheit aus dem Sozialversicherungsstaat und der Auf- und Ausbau der Pflegeversicherung in den 90er Jahren gegen den heftigsten Widerstand der Wirtschaft und des liberalen Koalitionspartners zeigen.

Überdies sind inter- und transnationale Einflüsse bei den Determinanten der Sozialpolitik nicht zu vergessen. Die sparsamere Finanzpolitik, die von den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags gefordert wurde, hat in den EU-Mitgliedstaaten die Ausgabenpolitik einschließlich der Sozialausgaben diszipliniert.

## Die 3. These

Die zuvor erwähnten Bestimmungsfaktoren prägten vor allem die Ausbauphase der Wohlfahrtsstaaten. Zum Teil

wirken sie aber auch auf die Bestrebungen ein, die auf Umbau oder Rückbau der Sozialpolitik gerichtet sind. Mitunter aber verkehren sich die Zusammenhänge. Manche Sozialstaatsparteien der Expansionsphase neigen nun stärker zum Sozialstaatsumbau und -rückbau als andere. Die niederländische Sozialdemokratie und die Labour Parteien der englischsprachigen Demokratien gehören dazu, zwischenzeitlich auch die schwedischen Sozialdemokraten. Zahlreiche Vetospieler, zuvor ein Hemmschuh für Sozialstaatsausbau, hemmen auch Umbau- und Rückbauvorhaben. Deutschland ist ein Beispiel. Wer in diesem Land die Sozialpolitik gründlich reformieren will oder gar größere Einschnitte in die Sozialleistungen plant, muss eine mächtige Koalition von Gegenspielern niederringen. Zu dieser Gegnerkoalition gehören die Sozialstaatsbefürworter in den Regierungsparteien, die Opposition, mitunter auch die Bundesratsmehrheit, die vielen Landtagswahlen zwischen den Bundestagswahlen, die beide zusammen für Dauerwahlkampfatmosphäre sorgen, die Tradition der Selbstverwaltung der Sozialpartner, die sozialpolitisch stark engagierten Medien, die wohlorganisierten Wohlfahrtsverbände und die Gewerkschaften, die obendrein im Bundesarbeitsministerium eine mächtige Bastion haben und überdies auf die Mobilisierungskraft der Krankenversicherungsträger und der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung setzen können. Zudem steht im Hintergrund eine Wählerschaft, von der mittlerweile rund ein Drittel und mitsamt der Angehörigen vielleicht sogar bis zu 50 % ihren Lebensunterhalt überwiegend aus Sozialeinkommen oder aus Erwerbseinkommen im Wohlfahrtsstaat bestreiten. Das alles erschwert Reformen, die auf Kontrolle sozialpolitischer Expansion, auf Umbau oder gar auf Einschnitte in die Sicherungssysteme hinauslaufen.

#### Die 4. These

Dies alles erschwert den Umbau und den Rückbau der Sozialpolitik, aber es verunmöglicht beides nicht. Allerdings gibt es hierbei größere Unterschiede zwischen den Ländern. Einen vergleichsweise großen Handlungsspielraum für Umbau- und Rückbaupolitik haben diejenigen Staaten, in denen erstens die zentralstaatliche Regierung nur vergleichsweise wenige Mitregenten neben oder gegen sich hat, in denen zweitens die zentralstaatliche Regierung relativ homogen ist und in denen drittens nur eine große Sozialstaatspartei wirkt. Erheblich schwieriger gestalten sich auf Sozialstaatsumbau oder -rückbau zielende Maßnahmen, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind oder ins Gegenteil verkehrt waren. Ungünstig für Umbau- oder Rückbaureformen sind demnach viele Mitregenten, inhomogene Regierungen und der Wettbewerb zwischen mindestens zwei großen Sozialstaatsparteien.

#### Die 5. These

Wendet man die in der letzten These benannten Zusammenhänge auf die Bundesrepublik Deutschland an, so wird noch besser verständlich, warum sich die Politik hierzulande mit größeren politischen Kurswechseln in der Sozialpolitik schwer tut. So fällt beispielsweise auf,

dass sich die Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP in den Jahren von 1982 bis 1990 mit einer politisch zwar heftig umstrittenen, aber insgesamt letztlich moderaten Konsolidierungs- und Umbaupolitik begnügte, obwohl die Regierung Kohl eine weitreichende Politikwende anstrebte und obwohl die politischen Rahmenbedingungen dafür viel günstiger als zuvor und nachher waren. Mit größeren Sozialreformen tut man sich, so lehrt auch dieser Zeitabschnitt, hier zu Lande schwer. Allerdings sollte dies nicht verdecken, dass auch in der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland eine große Fülle von kleineren, schrittweise erfolgenden Kursänderungen auf den Weg gebracht und sich zu einer beachtlichen Elastizität der politischen Institutionen summieren. Das bestätigt den von Peter Katzenstein entwickelten Lehrsatz, dass in der Bundesrepublik nicht Stillstand herrsche. Vielmehr häuften sich die zahllosen inkrementalen Reformen zu einer insgesamt beachtlichen Lern-, Anpassungs- und Fehlerkorrekturfähigkeit. Beispiele sind in den finanziellen Einschnitten in die Alterssicherung seit 1976 zu sehen, andere Beispiele in der Ergänzung der älteren Sozialpolitik durch neuere Systeme, wie beispielsweise die Aufwertung der Familienpolitik oder die Einführung des Erziehungsgeldes und Erziehungsurlaubes in den 80er Jahren und die weitere Aufstockung der Familienförderung unter der Rot-grünen Koalition. Mitunter kommt es auch zu größeren Kurswechseln. Die Einführung der Pflegefallversicherung ab 1995 und der nunmehr geplante Einstieg in die ergänzende private Altersvorsorge sind Beispiele.

#### Die 6. These

Das alles zeigt, dass die Sozialpolitik in Deutschland durchaus reformfähig ist. Von einem generellen Reformstau oder Immobilismus kann keine Rede sein. Ist aber der Reformspielraum groß genug, um die wichtigsten Herausforderungen der Sozialpolitik abuarbeiten? Da ist teils Optimismus, teils Pessimismus angebracht. Und zwar nicht nur deshalb, weil Deutschland das Land der besonders zahlreichen Vetospieler ist und zugleich besonders viele Herausforderungen in der Sozialpolitik zu bewältigen hat, zum Teil aufgrund der Finanzierung eines beträchtlichen Teils der Kosten, die aus der deutschen Einheit erwachsen, zum Teil aufgrund einer weit voranschreitenden Alterung der Gesellschaft. Das weitere Problem liegt in ungeplanten Nebenwirkungen des weit ausgebauten Sozialstaats. Er ist teuer, und seine Finanzierungslasten haben hier zu Lande offensichtlich die Grenzen der Abgabebereitschaft erreicht. Beides zusammen bringt aber alle anderen Felder der öffentlichen Daseinsvorsorge jenseits der Sozialpolitik zunehmend in Bedrängnis, die Bildungspolitik beispielsweise, Forschung und Entwicklung sowie das Verkehrswesen. Das ist der typische Fall einer politiksektorübergreifenden Problemstruktur. Für solche sektorübergreifenden Probleme ist Deutschlands Staatlichkeit aber überhaupt nicht gerüstet. Vielmehr ist ihre hochgradige Fragmentierung – vertikal zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen, aber auch auf horizontaler Ebene – dafür sogar besonders ungünstig. Das erschwert die sachgerechte Problemdiagnose und Problemtherapie.

### Die 7. These

Das in der letzten These benannte Problem ist Teil eines allgemeineren Missverhältnisses, das in vielen demokratischen Wohlfahrtsstaaten besteht. Es ist das Missverhältnis zwischen weit ausgebauter Sozialpolitik einerseits und Vernachlässigung von Politikfeldern, die für die Zukunftssicherung nicht minder wichtig sind, andererseits, beispielsweise die Bildungspolitik, Forschung und Entwicklung sowie die Verkehrsinfrastruktur. Diese Politikfelder werden, nach ihrem Ausgabenanteil am Sozialprodukt zu urteilen, mittlerweile vernachlässigt, und zwar in zunehmendem Maße. Das gilt auch, ja in besonderem Maße, für die Bundesrepublik. Dieses Land hat zwar eine hohe Sozialleistungsquote – aber die Quote der Staatsausgaben für Aufgaben jenseits der Sozialpolitik liegt schon erheblich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Und weiterer Niedergang ist – bei gegebenem Sozialrechtsbestand und gegebener Abgabebereitschaft – vorprogrammiert. Und bislang ist wenig in Sicht, was darauf schließen lässt, dass dieses Missverhältnis korrigiert würde. Das weckt Zweifel, ob die Fehlerkorrekturfähigkeit der Politik hier zu Lande weit genug entwickelt ist.

### Die 8. These

Allerdings ist zumindest begründete Hoffnung zulässig. Auch wenn die Reformfähigkeit der Bundesrepublik (und die anderer Demokratien) im einzelnen strittig ist, so war sie doch bislang viel größer als die Fehlerkorrekturfähigkeit anderer Regime, beispielsweise viel größer als die der sozialistischen Wohlfahrtsstaaten. Dort hat die Sozialpolitik eine selbstzerstörerische Tendenz gehabt, weil sie im Verhältnis zur Belastbarkeit der Ökonomie zu weit ausgebaut war und nicht nur auf flächendeckenden Sozialschutz für fast alle setzte, wenngleich auf niedrigem Niveau, sondern zugleich auf ehrgeizige „Konsumsozialpolitik“ (umfassende sozialpolitische Subventionierung von Mieten sowie von Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs) sowie vor allem auf Arbeitsplatzsicherheit fast um jeden Preis. Die DDR-Sozialpolitik war ein Beispiel hierfür. Die Gründe der

Selbsterstörung wurzeln im System. Die maßlose Überschätzung der Macht der Politik durch die Politiker steht dahinter, ferner die panische Angst der politischen Führung vor Maßnahmen, die den Protest der Arbeiterschaft

und vor allem einen neuen 17. Juni 1953 herbeiführen könnten, sowie die Wirtschaftsfremdheit der sozialistischen Politik insgesamt. Und bis zuletzt kam die nahezu komplette Abschirmung der politischen Führung von systematischer Information und Informationsbewertung über den Nutzen und die Kosten der Sozialpolitik hinzu.

### Die 9. These

Das Schicksal der sozialistischen Wohlfahrtsstaaten ist ein warnendes Beispiel. Es zeigt, dass man mit der Politik Berge versetzen kann, jedenfalls eine Zeit lang, und dadurch einen um so größeren Bergrutsch riskiert. Die sozialistischen Wohlfahrtsstaaten haben zudem die Schäden gezeigt, die entstehen, wenn die Politik die Grenzen zur Ökonomie auflöst und das Sozialpolitische verabsolutiert. Doch in diese Gefahr der Verabsolutierung der Sozialpolitik geraten mitunter auch Sozialpolitiker in den Demokratien. Die Bundesrepublik Deutschland ist hiervon keine Ausnahme. Auch hier sind viele Sozialpolitiker wirtschaftsfremd und neigen dazu, Zielkonflikte zwischen Sozialschutz einerseits und anderen wichtigen Zielen der Gesellschaft und der Wirtschaft andererseits zu ignorieren oder zu beschönigen. Schuld haben, ihrer Auffassung zufolge, immer nur andere, nie die Sozialpolitik selbst. Aber diese Auffassung trifft nicht zu. Sie verstößt gegen einen gesicherten Lehrsatz der Sozialpolitikforschung. Dieser Lehrsatz, dass die Sozialpolitik beides ist: „Problemlöser *und* Problemerzeuger, Nutzenstifter *und* Kostenverursacher, ein leistungsfähiger Lastenträger *und* eine Bürde“<sup>2</sup>. Und nur wer beides sieht, die Sozialpolitik als problemlösende Einrichtung und als problemerzeugende Institution, wird ihren Stärken und ihren Schwächen voll gerecht.

Manfred G. Schmidt  
 Telefon: 0421/218-4051  
 E-mail: MGS@zes.uni-bremen.de

<sup>2</sup> Zentrum für Sozialpolitik, *Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/98 (S. 4). Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.