

Jens Kersten | Claudia Neu |  
Berthold Vogel

# Demografie und Demokratie

Zur Politisierung des  
Wohlfahrtsstaates



Die Gesellschaft altert, die Bevölkerung schrumpft, regionale Ungleichgewichte zwischen verlassenen Orten und wachsenden Städten nehmen zu. Die daraus entstehenden Konflikte, Verteilungskämpfe, die Anforderungen an Integration beeinflussen Gestalt, Form und Mentalität des Sozialen. Politische Aushandlungsprozesse werden zum bestimmenden Faktor des Wohlfahrtsstaates. Ist der Wohlfahrtsstaat flexibel genug, den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen?



Jens Kersten | Claudia Neu | Berthold Vogel

# **Demografie und Demokratie**

Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates

Hamburger Edition

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH  
Mittelweg 36  
20148 Hamburg  
[www.hamburger-edition.de](http://www.hamburger-edition.de)

© E-Book 2012 by Hamburger Edition  
E-Book-Umsetzung: Dörlemann Satz, Lemförde  
ISBN 978-3-86854-539-5

© der Printausgabe 2012 by Hamburger Edition  
ISBN 978-3-86854-253-0  
Umschlaggestaltung: Wilfried Gandras  
Typografie und Herstellung: Jan und Elke Enns  
Satz aus der Garamond-Stempel von Dörlemann Satz, Lemförde

# Inhalt

I	Demografie und Demokratie	7
II	Verfassungsstruktur	17
	1. Politik	20
	2. Familie	29
	3. Altersdiskriminierung	35
	4. Soziale Sicherheit	42
	5. Teilhabe	47
	6. Kommunen, Eigentum, Klimaschutz	53
	7. Finanzen	60
III	Infrastruktur	62
	1. Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Lebensverhältnisse	63
	2. Demografische De-Infrastrukturalisierung	69
	3. Defensive Ignoranz	74
	4. Verantwortungs- und Bedarfsstruktur	78
	5. Neue Sichtbarkeit der Infrastrukturen	86
IV	Wohlfahrtsstruktur	92
	1. Wir sind dann mal weg. Von gelichteten Räumen zu gelichteten Sozialstrukturen	99
	2. Wer spricht hier? Vom öffentlichen Amt zur Entprofessionalisierung der Verwaltung	113
	3. Aufgabe als Aufgabe? Von der schrumpfenden Gesellschaft zur Unverbindlichkeit bürgerschaftlichen Engagements	122
V	Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates	128
	Bibliografie	141
	Zur Autorin und zu den Autoren	152

# I Demografie und Demokratie

Die Debatten um unsere demografische Gegenwart und Zukunft produzieren schrille Töne. Fatalistische Lust am Untergang und herablassende Beschwichtigungen wechseln einander ab. Doch Niedergangsszenarien und Beruhigungsformeln verdecken eine zentrale Frage: Gefährdet die demografische Entwicklung unsere Demokratie?

Nur auf den ersten Blick erscheint das Verhältnis von Demografie und Demokratie problemlos. Sicherlich können sich die 70 Millionen Bürgerinnen und Bürger, die voraussichtlich 2050 in der Bundesrepublik leben werden,<sup>1</sup> ebenso demokratisch selbst bestimmen wie die 80 Millionen Menschen, die gegenwärtig in Deutschland leben. Doch diese vordergründige Rechnung verkennt entscheidende Aspekte des politischen Spannungsverhältnisses, in das Demografie und Demokratie aufgrund der Bevölkerungsentwicklung geraten sind. Sie reduziert das Verständnis von Demokratie auf Abstimmungen, bei denen es nicht darauf ankommen kann, ob sie von 10 Millionen Menschen mehr oder weniger in Anspruch genommen werden. Das Demokratieverständnis, das sich seit 1949 in der Bundesrepublik entwickelt hat, ist jedoch komplexer. Es geht nicht in der verfassungsrechtlichen Regelung auf, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgehe und von diesem in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werde. Vielmehr hat sich im politischen Bewusstsein der Bürgerinnen und

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, S. 5, 13ff.

Bürger das Demokratieprinzip mit der Entwicklung des Sozialstaates zum Wohlfahrtsstaat verbunden. »Hartz IV« wird nicht nur als sozial ungerecht, sondern auch als undemokratisch, als Ausschluss von der sozialen *und* politischen Teilhabe am demokratischen Wohlfahrtsstaat empfunden. Insofern reflektiert die oft zitierte Charakterisierung der Bundesrepublik als »sozialer Rechtsstaat« zwar die historische Entwicklung Deutschlands: Das Deutsche Reich von 1871 hatte auf die politische Legitimation durch Rechtsstaatlichkeit und Sozialversicherung gesetzt, also auf ein Legitimationskonzept, in dem die gesellschaftliche Demokratisierung unterentwickelt blieb und das – auch aus diesem Grund – 1933 gescheitert ist.<sup>2</sup> Die sozialpolitische Verfassung der Bundesrepublik lässt sich jedoch nicht (mehr) mit der Formel vom »sozialen Rechtsstaat« beschreiben. Die Bundesrepublik hat sich vielmehr mit ihrer Ausdifferenzierung als Wohlfahrtsstaat zu einer »sozialen Demokratie« entwickelt, deren Integration und Legitimation auf einer Verbindung von egalitärer demokratischer Freiheit und egalitärer sozialer Teilhabe beruht: Demokratische Freiheit *und* soziale Teilhabe garantieren Zusammenhalt und legitimieren die soziale Demokratie der Bundesrepublik.

Der Wohlfahrtsstaat hat in den westlichen Demokratien zwischen 1950 und 1970 sein »goldenes Zeitalter«<sup>3</sup> erlebt. Schon in dieser Formulierung Eric Hobsbawms deutet sich an, dass in diesen beiden Jahrzehnten neue gesellschaftliche Erzählungen entstanden sind. In der Bundesrepublik sind es die Jahre des »Wirtschaftswunders«, der »sozialen Markt-

---

<sup>2</sup> Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland.

<sup>3</sup> Hobsbawm, Das Zeitalter des Extreme, S. 283.

wirtschaft«, der »Rentenreform 1957«, der Herstellung »einheitlicher Lebensverhältnisse«. Sie sind Ausdruck eines »neuen« wohlfahrtsstaatlichen Integrationsversprechens, das – nach dem traumatischen Scheitern der Weimarer Republik – den Erfolg des Grundgesetzes als zweiter demokratischer Verfassung in Deutschland sozialpolitisch gewährleistet hat. Doch gerade als zu Beginn der 1970er Jahre der Abschluss der »sozialen Realisation«<sup>4</sup> des Wohlfahrtsstaates stolz verkündet wird, setzen die sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungen ein, die das »klassische« Integrationsversprechen des demokratischen Wohlfahrtsstaates wieder infrage stellen: der Wandel von der Industrie- über die Dienstleistungs- zur Wissensgesellschaft, der viele Bürgerinnen und Bürger aus der Arbeitswelt ausgeschlossen und zum Verfall ganzer Industrielandschaften geführt hat; die technische und sodann ökonomische Globalisierung, deren Wettbewerb den wohlfahrtsstaatlichen Legitimationszusammenhang von demokratischer Freiheit und sozialer Teilhabe provoziert;<sup>5</sup> und eben auch der demografische Wandel, der mit sinkenden Geburtenziffern und steigender Lebenserwartung dem demokratischen Wohlfahrtsstaat das alterspyramidenförmige Bevölkerungswachstum als sozialpolitische Grundannahme entzieht.

Dieser demografische Strukturwandel, verstanden als das Zusammenspiel von Geburten und Sterbefällen sowie der Wanderungsbewegungen innerhalb des Landes und über Landesgrenzen hinweg, macht sich inzwischen nicht nur in den sozialen Sicherungssystemen bemerkbar. Er verändert die Generationen- und Familienbeziehungen,

---

<sup>4</sup> Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 32.

<sup>5</sup> Dahrendorf, Die Quadratur des Kreises.

die Bedeutung von Alter und Bildung in der Arbeitswelt, den sozialen Raum von Städten, Regionen und Ländern, das Verständnis von Infrastrukturen, die Chancen einer effektiven Klimapolitik, die Wertbildung immobilien Eigentums. Die Sorge um die gesellschaftliche Alterung verbindet sich mit der Angst vor neuer sozialer Ungleichheit. Sie verunsichert die politische Mitte. Bürgerinnen und Bürger stellen fest, dass die staatliche »Vorsorgemaschine«<sup>6</sup> nicht mehr geräuschlos und flächendeckend funktioniert. Die Reaktionen hierauf sind unterschiedlicher, wie sie nicht sein könnten. Die einen ignorieren die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen: Der demografische Wandel findet nicht oder jedenfalls woanders statt. Die anderen verfallen einem »demographischen Fatalismus«,<sup>7</sup> dessen gesellschaftliche Niedergangsszenarien durch die Bilder perforierender Städte und verlassener Regionen geprägt werden. Zeitgleich tragen Einwanderungsdebatten oftmals populistische Züge, die Ressentiments und Statusängste zum Klingen bringen. Eine demografische Schubkraftumkehr und damit eine Abmilderung der Wohlstandskonflikte durch verstärkte Zuwanderung sind freilich unter den gegebenen politischen Verhältnissen ohnehin nicht zu erwarten. Die Einwanderungswellen der vergangenen fünfzig Jahre haben unsere Gesellschaft politisch wie wirtschaftlich pluraler und sozialkulturell vielgestaltiger werden lassen. Sie haben den Bevölkerungsrückgang abmildern können, keinesfalls haben sie ihn in relevantem Maße gebremst. Die zentralen verfassungs-, infra- und wohlfahrtsstrukturellen Probleme, die der de-

---

<sup>6</sup> Kaube, Die Vorsorgemaschine.

<sup>7</sup> Kritisch: Kaufmann, Schrumpfende Gesellschaft, S. 17, 31, 165f.



mografische Wandel in demokratischen Gesellschaften auslöst, können nicht über die Steuerung von Zuwanderung gelöst werden. Migrationsfragen sind nach unserer Auffassung in erster Linie Bürgerrechts-, Emanzipations- und Partizipationsfragen, die selbstverständlich Aspekte der Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft berühren, aber nicht bestimmen. Daher konzentrieren wir uns im Folgenden vor allen Dingen auf die gesellschaftlichen Konsequenzen, die sich in demografischer Hinsicht aus steter Schrumpfung und anhaltender Alterung ergeben.

Dabei lassen wir uns von der zentralen Frage leiten, in welcher Weise der demokratische Wohlfahrtsstaat auf die »Wohlstandskonflikte«<sup>8</sup> reagieren muss, die mit dem demografischen Wandel einhergehen. Für die Lösung dieser Konflikte genügt es nicht, schlicht die demografische Grundannahme des Wohlfahrtsstaates zu ändern, also etwa an die Stelle des kolportierten Diktums Konrad Adenauers – »Kinder haben die Leute immer« – Karl Otto Hondrichs »neue« demografische Formel »Weniger sind mehr« zu setzen und auf diese Weise den Geburtenrückgang zum »Glücksfall für unsere Gesellschaft« zu stilisieren.<sup>9</sup> Ein solcher Paradigmenwechsel unterstellt, dass die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen, die sich aufgrund einer zumindest stabilen, wenn nicht gar ständig wachsenden Bevölkerung gebildet haben, in einer schrumpfenden Gesellschaft sogar noch effektiver ausgelebt werden können. Massenarbeitslosigkeit sei – so ein populäres Argument – in der schrumpfenden Gesellschaft kein Problem mehr,

---

<sup>8</sup> Vogel, Wohlstandskonflikte.

<sup>9</sup> Hondrich, Weniger sind mehr.

weil dann jede Bürgerin und jeder Bürger aufgrund des Bevölkerungsrückgangs einen Arbeitsplatz finde. Doch Argumentationen wie diese sind demografische Autosuggestionen. Einerseits überschätzen sie den demografischen Faktor für die gesellschaftliche Entwicklung, indem die Beantwortung komplexer Arbeitsmarktfragen auf den demografischen Kurzschluss reduziert wird, die Bevölkerungsschrumpfung führe gleichsam »automatisch« zu einem Rückgang der Massenarbeitslosigkeit. Andererseits unterschätzen sie den demografischen Faktor, weil sie gar nicht in Betracht ziehen, dass die Bevölkerungsentwicklung die Bedingungen des Arbeitsmarkts insgesamt so verändern könnte, dass vollkommen neue soziale Friktionen und Ungleichheiten die Arbeitswelt von morgen prägen: die Verschlechterung von Bildungschancen, der Mangel an Fachkräften sowie der Kollaps von regionalen Arbeitsmärkten sind drei Stichwörter für einen nicht *nur*, aber *auch* demografisch verursachten Wandel unserer Arbeitswelt, in der Massenarbeitslosigkeit keineswegs ausgeschlossen erscheint.

Ein rationaler Ansatz für die Annahme der demografischen Herausforderung des demokratischen Wohlfahrtsstaates liegt darin, die mit dem Bevölkerungsrückgang verbundenen Wohlstandskonflikte erstens sichtbar zu machen, zweitens anhand des wohlfahrtsstaatlichen Integrationsmodus zu bewerten und drittens demokratisch legitimiert zu gestalten.

Die *Sichtbarkeit* der Wohlstandskonflikte, die durch die Bevölkerungsentwicklung ausgelöst werden, ist die Grundvoraussetzung, um den demografischen Wandel des demokratischen Wohlfahrtsstaates kritisch zu begleiten. Nur das individuelle wie kollektive Bewusstsein für demografische

Wohlstandskonflikte kann verhindern, dass die schrumpfende Gesellschaft ignoriert, dämonisiert oder idealisiert wird. Um auf diese Weise die gesellschaftlichen Folgen der Bevölkerungsentwicklung differenziert zu diskutieren, lässt sich zwischen den Verfassungsstrukturen, den Infrastrukturen und den Wohlfahrtsstrukturen der Bundesrepublik unterscheiden.

Die *Integration* des Wohlfahrtsstaates ist das entscheidende Kriterium für die Bewertung und den Umgang mit den Wohlstandskonflikten der schrumpfenden Gesellschaft, um deren Lösung nicht postdemokratischen Kalkülen und versicherungstechnischen Kalkulationen zu überlassen. Dieser wohlfahrtsstaatliche Integrationsmodus ist mit dem Schlagwort eines »one fits for all« nur unzureichend begriffen. Er folgt vielmehr einem Grundgedanken, der seit Émile Durkheim als Steigerungssphänomen der Moderne beschrieben wird: »Wie geht es zu«, fragt Durkheim 1893, »daß das Individuum, obgleich es immer autonomer wird, immer mehr von der Gesellschaft abhängt? Wie kann es zu gleicher Zeit persönlicher und solidarischer sein?«<sup>10</sup> Die Strukturen des Wohlfahrtsstaates steigern also beides: die Individualität des Einzelnen und seine Abhängigkeit von den sozialen Systemen. Deshalb gestalten wohlfahrtsstaatliche Strukturen individuelle Freiheits- sowie Teilhabechancen *und zugleich* den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Integrationsgrad einer modernen Gesellschaft. Aus diesem Grund rühren die demografischen Wohlstandskonflikte auch an den Grundfesten des demokratischen Wohlfahrtsstaates: Welche In-

---

<sup>10</sup> Durkheim, Über soziale Arbeitsteilung, S. 82.

dividualisierungen und Differenzierungen sind bei der Gestaltung der Strukturen des demokratischen Wohlfahrtsstaates möglich, ohne dessen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt aufs Spiel zu setzen?

Die Gestaltung des demografischen Wandels geht deshalb unweigerlich mit einer Politisierung des Wohlfahrtsstaates einher. Der erschöpfte Wohlfahrtsstaat kann längst nicht mehr alle sozialen, ökonomischen und territorialen Disparitäten kompensieren, die durch den demografischen Wandel ausgelöst werden. Diese »klassische« wohlfahrtsstaatliche Kompensationslösung ließe sich allein durch eine noch weitere Staatsverschuldung finanzieren. Dadurch würde jedoch die Frage nach der Generationengerechtigkeit nur noch weiter verschärft. Die Lösung demografischer Probleme kann aber nicht in deren Zuspitzung liegen. Deshalb führt an der offenen politischen Auseinandersetzung um die demokratische Gestaltung des demografischen Wandels kein Weg vorbei. Dabei sind harte politische Konfrontationen zu erwarten. Die notwendigen Strukturentscheidungen betreffen unweigerlich individuelle Lebenschancen und die gesellschaftliche Kohäsion. So hat etwa der Streit um das Renteneintrittsalter Frankreich nicht nur sozialpolitisch erschüttert, sondern insbesondere auch den nachhaltigen Strukturkonservatismus privilegierter Eliten veranschaulicht: »Als ich kürzlich die Place de la Concorde überquerte«, so schreibt André Glucksmann 2007 in seinen Erinnerungen, »schwenkten die Studenten der Grandes Écoles, also die künftige Elite Frankreichs, Spruchbänder und skandierten Parolen. Ich traute weder meinen Ohren noch meinen Augen, dass die

Zwanzigjährigen sich für eine Rente mit sechzig heiser schrien.«<sup>11</sup>

Die Gestaltung der harten Verteilungskonflikte, die mit dem demografischen Wandel einhergehen, ist nur möglich, wenn der Wohlfahrtsstaat über ein Höchstmaß an demokratischer Legitimation verfügt. Gerade in diesen Legitimationsfragen kommt es aber sehr darauf an, einen weiteren demografischen Kurzschluss zu vermeiden, der sich pointiert in Jean-Jacques Rousseaus Kriterium guten Regierens findet. Die Regierung ist – so Rousseau im *Contrat Social* von 1762 – »unfehlbar die bessere, unter der sich die Bürger ohne fremde Mittel, ohne Einbürgerungen und Kolonien besser ausbreiten und vermehren: diejenige, unter der ein Volk weniger wird und abnimmt, ist die schlechtere. Statistiker, jetzt seid ihr daran: zählt, meßt und vergleicht.«<sup>12</sup> Diese Verbindung von Politik, Moral und Statistik bestimmt auch aktuelle Debatten: Die Entscheidungen demografischer Verteilungskonflikte werden zum Teil mit dem Verweis auf (möglicherweise) steigende Geburtenziffern legitimiert. Diese Legitimationsdiskurse reflektieren zwar den aktuellen biopolitischen Trend zu einer Demografisierung der Demokratie. Sie widersprechen aber diametral der Verfassungsstruktur des Grundgesetzes. Die Verteilungskonflikte der schrumpfenden und alternden Gesellschaft drohen den demokratischen Wohlfahrtsstaat in einen demografischen Wohlfahrtsstaat zu verwandeln. Die strukturellen Altersmehrheiten und vor allem die Generation der Babyboomer begreifen den unbegrenzten Verbrauch von fiskalischen und ökologischen Ressourcen

---

<sup>11</sup> Glucksmann, Wut eines Kindes, Zorn eines Lebens, S. 19.

<sup>12</sup> Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, S. 91 f.

seit jeher als ihr Geburts- und Naturrecht: zulasten gegenwärtiger Minderheiten und künftiger Generationen. Genau hier liegt die eigentliche demokratische Herausforderung der schrumpfenden und alternden Wohlfahrtsgesellschaften. Die Bürgerinnen und Bürger, die nur wachsenden Wohlstand kennen, entscheiden in den demografischen Verteilungskonflikten über ihre individuellen und kollektiven Lebenschancen. Dabei müssen sie der demokratischen Tendenz zur mehrheitlichen Selbstprivilegierung widerstehen, damit die wohlfahrtsstaatliche Integrationsfunktion für aktuelle Minderheiten und künftige Generationen nicht infrage gestellt wird. Es besteht in diesem Zusammenhang kein Anlass zu vordergründigem Optimismus, denn wenig spricht dafür, dass eine alternde Gesellschaft rücksichtsvoller mit den vorhandenen Ressourcen umgeht oder in Zeiten der Schrumpfung zu Verzicht bereit wäre. Anlass zu übermäßigem Pessimismus ist jedoch auch nicht angebracht, wenn es der gegenwärtigen Wohlstandsgesellschaft gelingt, mehr demokratische Konflikte um demografische Verteilungsfragen zu wagen. Diese Bereitschaft zum Konflikt führt zu einer aus unserer Sicht notwendigen Politisierung der Verfassungs-, Infra- und Wohlfahrtsstrukturen.

## II Verfassungsstruktur

Das Grundgesetz geht als liberale Verfassung eines demokratischen Wohlfahrtsstaates von der Idee der Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger aus, auf deren Grundlage die soziale Integration demokratisch gestaltet wird. Der demografische Wandel fordert diese historisch gewachsene, wohlfahrtsstaatliche Verfassungsstruktur heraus. Er führt zu sozialen Verwerfungen, welche die gesellschaftliche Kohäsion der Bundesrepublik gefährden. Doch die demografische Entwicklung ist kein »Schicksal«, dem der demokratische Wohlfahrtsstaat unentrinnbar ausgeliefert wäre. Die Bürgerinnen und Bürger können den demografischen Wandel demokratisch gestalten. Dabei müssen sie jedoch die Verfassungsstruktur des Grundgesetzes beachten: Die demografisch verursachten Veränderungen dürfen nicht die Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger aushöhlen, die die demokratische Legitimationsgrundlage des Wohlfahrtsstaates bilden. Außerdem werden die Bürgerinnen und Bürger demografisch begründete Differenzierungen ihrer wohlfahrtsstaatlichen Teilhabe nur dann als gerecht empfinden, wenn diese strukturell transparent und durch rationale Gründe gerechtfertigt sind.

Gerade in den Zeiten des demografischen Wandels ist es notwendig, auf der Freiheit und Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger als der Legitimationsgrundlage des demokratischen Wohlfahrtsstaates zu bestehen. Dies zeigen vor allem die historischen Beispiele von Biopolitiken, mit denen der Staat auf ein demografisches Wissen reagiert hat, das durch eine unreflektierte Vermischung von Politik,