

# Die deutschen Bischöfe

Kommission für gesellschaftliche  
und soziale Fragen

---

28

## **Das Soziale neu denken**

Für eine langfristig angelegte Reformpolitik

12. Dezember 2003

## **DAS SOZIALE NEU DENKEN**

**Für eine langfristig angelegte Reformpolitik**

**12. Dezember 2003**

**Herausgeber:  
Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz  
Bonner Talweg 177, 53129 Bonn**

## Vorwort

Reformen sind notwendig. Deutschland verträgt keinen weiteren Stillstand. Sollen Solidarität und Gerechtigkeit angesichts struktureller Massenarbeitslosigkeit und demographischen Wandels wiederhergestellt und gesichert werden, brauchen wir einen Aufbruch, der das Soziale neu denkt. Denn eine Gesellschaft, die ihre sozialen Sicherungssysteme nicht neuen Herausforderungen anpasst, gefährdet ihren inneren Zusammenhalt; eine Gesellschaft, die auf Dauer die Spaltung von Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen hinnimmt, kündigt Solidarität auf; eine Gesellschaft, die nicht mehr auf die nächste Generation hin lebt, hat ihre Zukunft und Zukunftsfähigkeit schon verspielt. Der demographische Wandel, die Aushöhlung von Solidaritätsformen wie der Familie, die anhaltende Arbeitslosigkeit, die europäische Integration und die Globalisierung erzwingen grundlegende Veränderungen unseres sozialpolitischen Arrangements, unserer sozialen Sicherungssysteme, unseres Steuersystems. Dieser Zwang stellt keineswegs nur eine Gefahr dar, die Reformen sind eine Chance. Reformen können der Weg sein zu einer gerechteren Gesellschaft.

Dies kann gelingen, wenn die Reformen das Wohl aller im Blick haben, also auch derer, die zwar vielleicht zahlreich sind, aber in der Wahrnehmung ihrer Interessen nicht so durchsetzungsstark, wie zum Beispiel Familien und Arbeitslose. Und es kann dann gelingen, wenn wir unseren Kindern und den nachfolgenden Generationen gleichsam ein Mitspracherecht einräumen, für zukunftsfähige Gerechtigkeit und Solidarität.

Mit dem vorliegenden Impulstext versucht die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz (VI) Bedingungen aufzuzeigen, die es ermöglichen, über die Tagesaktualität hinaus einen langfristig zukunftsfähigen Reformpfad einzuschlagen und ihn auch einzuhalten. Dabei folgt die Kommission der Grundlegung des Gemeinsamen Wortes der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ von 1997, indem nunmehr Maßstäbe, Ordnungsprinzipien und Strukturen der Erneuerung des Sozialstaats auf politische Entscheidungsfähigkeit hin buch-

stabiert werden. Dies ist zugleich eine wenigstens partielle Fortschreibung dieses Schreibens.

Wir danken herzlich folgenden Persönlichkeiten, die an der Erarbeitung des vorliegenden Impulstextes mitgewirkt haben: Dr. Warnfried Dettling, Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann, Prof. Dr. Paul Kirchhof, Prof. Dr. Gerhard Kruijff, Prof. Dr. Stefan Leibfried, Renate Müller, Prof. Dr. Michael Schramm, Prof. Dr. Heinrich M. Stindt, Prof. Dr. Hans Tietmeyer, Prof. Dr. Hans F. Zacher.

Wir hoffen, dass dieser Text dazu beiträgt, das Soziale auf eine langfristig tragfähige Weise neu zu denken und die daraus folgenden notwendigen Reformen umzusetzen.

Bonn, 12. Dezember 2003

Karl Kardinal Lehmann  
Vorsitzender  
der Deutschen Bischofskonferenz

Bischof Dr. Josef Homeyer  
Vorsitzender  
der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz

# Inhalt

Das Soziale neu denken .....	7
1. Der Sozialstaat im Reformstau .....	8
2. Reformnotwendigkeiten heute .....	10
3. Barrieren für langfristig angelegte Reformen .....	12
3.1 Korporatismus und Dominanz von Partikularinteressen .....	12
3.2 Die Verengung der Sozialpolitik auf Verteilungspolitik .....	13
3.3 Die Entwicklung des Föderalismus .....	14
3.4 Es mangelt an Institutionen, die den Blick auf das Ganze und auf eine nachhaltige, zukunftsorientierte Politik richten	15
4. Grundorientierungen für Reformen .....	18
4.1 Es geht um die Menschen, besonders die Ausgeschlossenen	18
4.2 Subsidiarität und Solidarität als Leitbilder .....	19
4.3 Für eine integrale soziale Politik .....	21
5. Konkretisierende Impulse .....	22
5.1 Nachwuchsförderung als vorrangige Aufgabe einer integralen Sozialpolitik verankern .....	22
5.2 Reformen möglich machen .....	24
6. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik! .....	27



## Das Soziale neu denken

### Für eine langfristig angelegte Reformpolitik

Die Menschen machen sich Sorgen um die Zukunft unseres Landes: Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor bedrückend hoch. Die sozialen Sicherungssysteme scheinen in der vorliegenden Form nicht mehr finanzierbar zu sein. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte steigt immer weiter an.

Auch wenn in den letzten Monaten in die deutsche Politik Bewegung gekommen ist und endlich wieder politisch um die besseren Konzepte gestritten wird, reichen die Vorschläge nicht immer tief und weit genug. Die derzeitige politische Diskussion zeigt, dass es nicht genügt, immer neue Ad-hoc-Kommissionen ins Leben zu rufen, die immer neue Pläne für eine Rentenreform, für eine Gesundheitsreform, für eine Reform des Arbeitsmarktes und der Bildungssysteme entwickeln. Viele bezweifeln mittlerweile aus Erfahrung, dass solche Ad-hoc-Arbeitsgruppen nachhaltig und auf längere Sicht wirken. Dies führt zum öffentlichen Eindruck einer unberechenbaren, unsystematischen, kurzatmigen und kurzfristig angelegten Politik, der wenig Vertrauen entgegengebracht wird. Zudem bleibt ungewiss, inwieweit einmal als notwendig erkannte Reformen tatsächlich so umgesetzt werden, dass sie ihrem Ziel gerecht werden, und nicht erneut durchsetzungsstarke Interessengruppen die Reformmaßnahmen zu ihren Gunsten beeinflussen. Jetzt muss es darum gehen, den vielen verschiedenen Reformansätzen eine gemeinsame Perspektive zu geben und sie zu einem langfristigen Reformpfad auszubauen und zu verstetigen.

Um dies zu ermöglichen, wird man über die Tagesaktualität in der Politik hinausblicken müssen. Fragt man dazu nach den Problemen unserer Sozialstaatsentwicklung, so zeigen sich zwei grundlegende Ungleichgewichte, nämlich

- das Ungleichgewicht im politischen Prozess zwischen gut organisierten und daher einflussreichen Interessen einerseits und schlecht organisierbaren, aber in besonderer Weise der Unterstützung des Staates bedürftiger Interessen andererseits, sowie

- das Ungleichgewicht zwischen den aktuellen Problemen und Forderungen einerseits und den absehbaren, möglicherweise schwerer wiegenden Problemen und Forderungen der Zukunft andererseits.

Die systematische Bevorzugung von Partikular- und Gegenwartsinteressen stellt auch in einem funktionierenden demokratischen Gemeinwesen wie dem unsrigen eine eklatante Ungerechtigkeit gegenüber denen dar, die sich kein Gehör verschaffen können. Deshalb melden wir uns als bischöfliche Kommission auf der Grundlage der katholischen Soziallehre in Sorge um eine gerechtere Gesellschaft zu Wort. Das von der Deutschen Bischofskonferenz und dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland 1997 veröffentlichte Gemeinsame Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ hat in seiner Analyse und in seinen Wegweisungen bis heute Wichtiges zu sagen. Seine Themen sind in der Folge angesichts der sich immer wieder neu darstellenden aktuellen Herausforderungen unserer Gesellschaft durch verschiedene Initiativen und Stellungnahmen aufgegriffen und weiter bedacht worden. Dies will auch dieser Impulstext.

## 1. Der Sozialstaat im Reformstau

Keine der großen Säulen des Sozialstaats ist ohne tiefgreifende strukturelle Korrekturen zukunftsfähig. Der sozialpolitische Reformstau hat in eine Gesellschaft geführt, in der gesellschaftliche Ressourcen der Solidarität und Eigenverantwortung zusehends geschwächt werden. Beigetragen hat dazu auch, dass man sich auf die Verteilung von Haushaltsmitteln konzentriert hat und sich gleichzeitig ein Anspruchsdenken entwickelt hat, das vom Staat unter Missachtung des Prinzips der Subsidiarität zu viel erwartet. Aktuelle gesellschaftliche Veränderungen, insbesondere der Geburtenrückgang, begründen neue Verantwortlichkeiten für den Sozialstaat, die bisher – obwohl schon lange bekannt – von der Politik kaum aufgenommen wurden. Deshalb tritt zur Sorge um die soziale Sicherung die Skepsis, ob das politische System in Deutschland zu einer Reform des Sozialstaats in der Lage sein wird.

Den meisten Menschen ist bewusst, dass sich etwas ändern muss, wenn der Sozialstaat gerettet werden soll. Das Vertrauen in die Gerechtigkeit unseres Sozialstaats ist ebenso brüchig wie das Vertrauen

in seine Effizienz. Aber was soll sich ändern? Wie soll es sich ändern? Wer soll es ändern? Wer wird dabei verlieren? Wer soll verzichten? Wird unsere Gesellschaft die Konflikte verkraften, die mit solchen Veränderungen einhergehen? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten, viele Menschen sind verunsichert. Sicher aber ist eines: Wenn wir nichts ändern, keine Reformen wagen, setzen wir den Sozialstaat aufs Spiel. Wenn nichts getan wird, werden im Ergebnis die Schwachen die Leidtragenden sein.

Schon seit Mitte der siebziger Jahre wird von einer „Krise des Sozialstaats“ gesprochen. Die Wachstumsraten sind schon lange nicht mehr so hoch wie zu der Zeit, als der Sozialstaat ausgebaut wurde. Die sozialen Sicherungssysteme haben sich von einer Absicherung gegen Notlagen zu einem undurchschaubaren Dickicht von Transferleistungen entwickelt. Dieses erreicht mit einem ständig wachsenden Finanzvolumen fast alle Menschen in Deutschland, belastet sie dabei mit hohen Abgaben und trägt darüber hinaus zu einer wachsenden Staatsverschuldung bei.

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik wurde die Soziale Marktwirtschaft, die das Prinzip des Marktes mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs verbindet, zum bestimmenden Programm. Es sollte den Kampf gegen die Not mit den Zielen des Wohlstands für alle, der Gleichheit, der allgemeinen Freiheit und der Sicherheit verknüpfen. Die Verbindung dieser Ziele war ein wichtiger Faktor des sozialen Friedens und der Integration der Gesellschaft, die sich dadurch dynamischen Modernisierungsprozessen öffnen konnte. Dann weiteten immer neue Forderungen und Wahlversprechen die Leistungen aus. Während die ursprüngliche Orientierung an den benachteiligten Gruppen und an der Abwehr von Not und Armut unvermindert in Anspruch genommen wurde, um den Ausbau von Leistungen zu legitimieren, wurde für viele das Soziale zu einem Anspruch, um eine immer komfortablere Normalität herzustellen. Dabei hat die Fähigkeit des Sozialstaats, sich an die jeweiligen Verhältnisse anzupassen, gelitten.

Zudem stellt sich die Frage, ob der Sozialstaat, so wie er heute funktioniert, mittlerweile selbst dazu beiträgt, die Bereitschaft zur Solidarität zu untergraben. Für jede einzelne Ausweitung von Leistungen mag es gute Gründe gegeben haben. Insgesamt haben sie aber zu

einer Struktur geführt, in der sich viele zunehmend auf das soziale Sicherungssystem verlassen und immer weniger auf andere Solidaritäten. Die solidarische Alterssicherung beispielsweise verteilt das Risiko der Versorgung im Alter auf alle Schultern, während die Lasten der Kindererziehung immer noch vor allem von den Eltern zu tragen sind. Dies hat neben anderen Gründen die Selbstverständlichkeit von Kindern und die Bereitschaft zum Kind geschwächt – und damit eines der bedeutsamsten Probleme des Sozialstaats durchaus befördert. Auch führt die hohe Belastung der Löhne und Gehälter mit Sozialabgaben zu einer Struktur der Beschäftigungsverhältnisse, die immer mehr auf die Leistungskraft von Großunternehmen ausgerichtet ist und den Mittelstand benachteiligt. Die mit abhängiger Beschäftigung verbundene relativ hohe soziale Sicherheit trägt auch dazu bei, dass Selbständigkeit an Attraktivität verliert, während gleichzeitig die hohen Lohnnebenkosten die Schwarzarbeit ausweiten.

Für die Probleme des Sozialstaats gibt es weder eine einfache Erklärung noch eine einfache Lösung. Jeder, der Reformen verlangt und auf Probleme hinweist, wird Ängste und Befürchtungen auslösen, die ernst genommen werden müssen. Deshalb muss betont werden: Es geht nicht um einen Abriss des Sozialstaats, sondern um seinen notwendigen Umbau. Es geht nicht um den Verzicht auf die soziale Verantwortung unseres Gemeinwesens, sondern um ihre zeitgerechte Neubestimmung. Dabei lautet die entscheidende Frage: Wie kann das politische System befähigt werden, den Sozialstaat auf Dauer zu bewahren und angesichts neuer Herausforderungen beständig zu erneuern?

## 2. Reformnotwendigkeiten heute

Das sozialstaatliche Arrangement, so wie es heute besteht, ist alt geworden. Viele Selbstverständlichkeiten und Grundannahmen, auf denen das System sozialer Sicherung beruhte, gelten heute nicht mehr: Vollbeschäftigung, kontinuierliche Erwerbsarbeit in ein und demselben Beruf über die gesamte Berufsbiographie hinweg, stabile Sozialbeziehungen und geschlechterspezifische Rollenzuschreibungen, Bevölkerungswachstum oder zumindest demographische Stabilität und nicht zuletzt anhaltende Wachstumsraten. Zusammenge-

nommen waren sie die stillschweigenden Voraussetzungen, auf denen der Sozialstaat seit den fünfziger Jahren aufbaute.

Heute sind dagegen *drei zentrale Herausforderungen* zu benennen, denen eine Sozialstaatsreform im 21. Jahrhundert im Kontext der europäischen Integration und der Globalisierung begegnen muss:

- Der *demographische Wandel*: Durch Geburtenrückgang und höhere Lebenserwartung kehrt sich die Bevölkerungspyramide um. Immer mehr ältere Menschen müssen über die Sozialbeiträge von immer weniger jungen Menschen finanziert werden. Die derzeitige Struktur der sozialen Sicherung privilegiert tendenziell „die Alten“ gegenüber „den Jungen“ und vor allem die Kinderlosen gegenüber denen, die Kinder großziehen. Diese Entwicklung droht die heute arbeitende und Beiträge zahlende Generation zu Hauptverlierern mangelnder Reformpolitik zu machen. Während sie heute hohe Rentenbeiträge zahlt, wird sie selbst bei Eintritt in den Ruhestand nur noch mit einer sehr viel geringeren Altersversorgung rechnen können.

Der demographische Wandel führt neben einem Rückgang der Gesamtnachfrage zu einem nicht nur volkswirtschaftlich problematischen Fehlen von jungen Menschen, und damit auch von Innovationskraft. Neben der Alterssicherung die Nachwuchsförderung zu betonen, ist daher geboten.

- Die *Erosion alter Solidaritätsformen*: Die bisherige Ausgestaltung des Sozialstaats hat als Institutionalisierung gesellschaftlicher Solidarität erheblich dazu beigetragen, die sozialen Risiken der Marktwirtschaft abzufedern. Andererseits trägt der Sozialstaat heute selbst dazu bei, dass die Grundlagen gesellschaftlicher Solidarität ausgezehrt werden, besonders dadurch, dass die Solidarität in der Familie durch die heutigen sozialstaatlichen Umverteilungsmuster eher geschwächt als gestärkt wird. Damit werden letztlich auch die Bedingungen untergraben, auf die sich die Wirtschaft, der Staat und zivilgesellschaftliche Organisationen weiterhin stützen müssen. Es wird eine entscheidende Aufgabe sein, die Familie als primären Ort des Heranwachsens von Kindern und damit als Garant nachwachsender Generationen zu stärken und die Bereitschaft für neue Formen solidarischer sozialer Sicherung zu aktivieren.

- Die *strukturelle Arbeitslosigkeit*: Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich seit Jahrzehnten. Dadurch werden immer mehr Menschen von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen. Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote entsprechen nicht immer den Notwendigkeiten. Die Löhne sind durch Steuern und vor allem durch Beiträge für Sozialversicherungen zu hoch belastet. Das verursacht eine Lohnstruktur, die insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer erschwert und damit deren Einstieg in den Arbeitsmarkt beeinträchtigt oder verhindert.

Für die Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit gibt es keine einfachen Rezepte. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die notwendigen Reformen Besitzstände aller Beteiligten in Frage stellen, Korporationsformen grundlegend erneuern und partikulare Interessen überwinden müssen. Dabei sind die Auswirkungen auf die Betroffenen ebenso zu berücksichtigen wie die veränderten Anreize für eine dynamischere wirtschaftliche Entwicklung.

### 3. Barrieren für langfristig angelegte Reformen

Die Reformbedürftigkeit unseres Sozialstaats scheint mittlerweile vielen einzuleuchten. Die Herausforderungen, vor denen wir stehen, sind bekannt. Warum sind dennoch in die Zukunft weisende, langfristig tragfähige Reformen augenscheinlich bisher nicht möglich? Welches sind hier die Barrieren im politischen System?

#### *3.1 Korporatismus und Dominanz von Partikularinteressen*

Im internationalen Vergleich gilt das politische System der Bundesrepublik als stark korporatistisch geprägt. Die Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen werden besonders über einflussreiche Verbände und ihre Vertreter an die Politik herangetragen, ein erheblicher Teil der Bundestagsabgeordneten steht bestimmten Verbänden nahe. Diese über Jahrzehnte gewachsene Funktionsweise der Politik hat sich für die Lösung vieler Probleme als durchaus effektiv erwiesen. Es ist für den Zusammenhalt einer pluralistischen, modernen Gesellschaft unverzichtbar, dass sich in ihr Gruppen organisie-

ren, sich in der Öffentlichkeit Gehör verschaffen und ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen können.

Dies birgt jedoch das Risiko, dass in den politischen Auseinandersetzungen bestimmte, leichter organisierbare, verbandlich definierte Partikularinteressen weit nachhaltiger zur Geltung kommen als weniger gut organisierbare Interessen. Dabei müssten diese in die Definition des „Gemeinwohls“ mindestens genauso eingehen: Man denke an die Interessen von Kindern und Familien, an die Interessen von Arbeitslosen oder Obdachlosen, an die Interessen zukünftiger Generationen. Die Dominanz von partikularen Interessen ergibt sich vor allem daraus, dass das soziale Zuteilen ein äußerst wirksames Mittel im Wettbewerb um den Wähler ist. Dabei werden die Interessen von unorganisierten Gruppen vernachlässigt und diejenigen Interessen bevorzugt, deren Wahrnehmung eine berechenbare Wählerreaktion erwarten lassen. Die Konsequenz ist der Vorrang der partikularen Interessen vor einer integrativen Betrachtung, der Vorrang von Privilegien vor der Gleichheit, der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, der Vorzug der Interessen von heute vor den Interessen von morgen und übermorgen – letztlich der Vorrang der Starken vor den Schwachen und der Gegenwart vor der Zukunft.

### *3.2 Die Verengung der Sozialpolitik auf Verteilungspolitik*

Politische Ziele und Reformfordernisse werden in einer Demokratie allmählich in öffentlichen Auseinandersetzungen entwickelt. Als Folge des herrschenden Korporatismus und einer lang eingespielten Praxis werden in Deutschland alle sozialpolitischen Vorschläge primär im Sinne von Rechtsansprüchen auf Geldtransfers verteilungspolitisch wahrgenommen und diskutiert. Es fällt unter den Tisch, dass es bei der Sozialpolitik auch um produktive Aufgaben gehen muss, nämlich um Dienstleistungen, Qualifizierung und Gestaltung der sozialen Umwelt. Sozialpolitik gilt aber weithin als Politik zur Verteilung finanzieller Ressourcen, während Produktivität und Wachstumsförderung als Aufgaben ausschließlich der Wirtschaftspolitik gelten. So bleibt die sozialpolitische Diskussion auf gegenwärtige Verteilungskonflikte fixiert, die Wirtschaftspolitik auf Wachstumsförderung. Den absehbaren zukünftigen Entwicklungen wird so nicht ausreichend Rechnung zu tragen.

Dabei wird übersehen, dass die Steigerung wirtschaftlicher Leistungskraft oft den ärmeren Bevölkerungsteilen ebenso zu gute kommen kann wie viele der sozialen Transferleistungen. Sozialpolitische Regelungen können Produktivität hemmen und notwendige Anreize mindern – oder eben Beteiligung ermöglichen, Produktivität fördern und dadurch sozialen Frieden sichern.

Vor allem Familien-, aber auch Bildungs- und Berufsbildungspolitik sind zukunftsorientierte und auch produktivitätsförderliche Bereiche der Gesellschaftspolitik. Sie müssten Teil einer vorausschauenden Sozialpolitik sein, die zu mehr Beteiligungsgerechtigkeit führt und neben der Alterssicherung nun vor allem die Nachwuchsförderung voran treibt. Dies kommt jedoch in den derzeitigen politischen Auseinandersetzungen viel zu wenig zum Tragen.

### *3.3 Die Entwicklung des Föderalismus*

Ein Hindernis für Reformen ergibt sich aus den politischen Strukturen in unserem Land. Die föderale Ordnung der Bundesrepublik ist mit guten historischen und sachlichen Gründen grundgesetzlich garantiert. Diese bundesstaatliche Ordnung hat sich jedoch auf eine Weise entwickelt, dass sie mehr und mehr notwendige Reformen verhindert, weil handlungsfähige Mehrheiten nur schwer zustande kommen: Obwohl die Gesetzgebungszuständigkeiten grundsätzlich bei den Ländern liegen und der Bund nur in den ihm ausdrücklich durch die Verfassung zugewiesenen Bereichen tätig werden darf, haben sich die Kompetenzen zunehmend auf die Bundesebene verlagert. Dies ist in einer ausdifferenzierten Gesellschaft in vielen Fällen sachgerecht. Oft ist dabei jedoch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, dessen Mehrheiten häufig von der Mehrheit im Bundestag abweichen, so dass Entscheidungen oftmals blockiert werden.

Durch die erst nachträglich ins Grundgesetz aufgenommenen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern wurden zusätzliche Kompetenzverschränkungen geschaffen und Reformbarrieren errichtet. Steuern, über die der Bund beschließt, die aber den Ländern zufließen, und Steuersubventionen führen zu undurchsichtigen Verantwortlichkeiten und lassen vergessen, dass Ausgaben auch finanziert werden müssen. In dem durchaus berechtigten Anliegen einer Wah-

rung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse werden durch den Länderfinanzausgleich vielfach falsche, reformfeindliche Anreize gesetzt. Es fehlt an ausreichendem reformförderlichen Pluralismus auf der Länderebene. Zudem tragen die unterschiedlichen Rhythmen politischer Wahlen dazu bei, dass sich die Politik nahezu ständig im Wahlkampf befindet, was einer sachorientierten Politik nicht förderlich ist. So fixieren sich die politischen Auseinandersetzungen auf die jeweilige Aktualität und verhindern eine ausreichende Zukunftsorientierung des politischen Entscheidens.

### *3.4 Es mangelt an Institutionen, die den Blick auf das Ganze und auf eine nachhaltige, zukunftsorientierte Politik richten*

Bei der Diskussion um die Ansprüche verschiedener Gruppen und bei den Fragen nach ihrer Dringlichkeit, ihrer gesetzlichen Regelung und ihrer Finanzierung richten die Beteiligten ihre Aufmerksamkeit jeweils auf ihre Eigeninteressen. Unterschiedliche Perspektiven sind für eine pluralistische Gesellschaft unverzichtbar. Allerdings sind ein gemeinsames Vorverständnis über die zu lösenden Probleme und eine Verständigung über gemeinsame Ziele notwendig. Reformprozesse bedürfen deshalb zunächst einer klaren Diagnose der zu lösenden Probleme.

Es gibt zwar viele einzelne Reformkonzepte. Es fehlt jedoch an der Fähigkeit, die Interdependenzen verschiedener Reformen, insbesondere zwischen verschiedenen Politikfeldern, sicher zu bestimmen und die Funktionsweise des Sozialstaats transparent zu machen. Die Voraussetzungen dafür, fundierte, langfristig orientierte Standpunkte jenseits der Partikularinteressen und Ressortperspektiven öffentlich zur Geltung zu bringen, sind ungünstig.

Um dieses Wissen bereitzustellen, fehlt es im Bereich der wissenschaftlichen Infrastruktur an leistungsfähigen Forschungseinrichtungen: Es dominiert das wissenschaftliche Einzelkämpfertum. Viele Daten sind nur bei den sozialpolitischen Akteuren (zum Beispiel Sozialversicherungsträgern, Sozialministerien, Finanzministerien) verfügbar und nicht allgemein zugänglich. Die gesellschaftliche Dauerbeobachtung und die Sozialstatistik sind im Gegensatz zur volks-

wirtschaftlichen Gesamtrechnung und zur Wirtschaftsstatistik nur wenig entwickelt. Der Staat verfügt in der Wirtschaftspolitik über ein großes unabhängiges Forschungs-, Prognose- und Berichtspotential, das regelmäßig und konzertiert in die breite Öffentlichkeit hineinwirkt. Im Bereich der Sozialpolitik fehlt es dagegen an einer vergleichbaren unabhängigen Forschungsinfrastruktur, die politikrelevantes Wissen bereitstellt. Und dies, obwohl die Gestaltungsverantwortung des Staates hier weit unmittelbarer ist als im Bereich der Wirtschaftspolitik.

Auch die bisherigen Sozialberichte der Bundesregierung reichen als Wissensgrundlage für politische Einschätzungen nicht aus. Sie beschränken sich im wesentlichen auf retrospektive Darstellungen von Gesetzen und administrativen Daten, die das Handeln der jeweiligen Bundesregierung legitimieren sollen. Sie enthalten keine Wirkungsanalysen und kaum Grundlagen für prospektive Einschätzungen von Gesetzesvorhaben und ihren Alternativen. Die Ausweitung auf eine „Armut- und Reichtumsberichterstattung“ seit 1998, wie sie auch im Gemeinsamen Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ gefordert worden ist, war durchaus ein Schritt in die richtige Richtung. Sie betrifft jedoch nur eine unter mehreren Dimensionen der zu behandelnden Probleme.

Neben vielen anderen Themen und Fragestellungen – von der grundlegenden Zusammenstellung aussagekräftiger Daten zur sozialen Situation bis zur Auswertung von Erfahrungen mit Reformen in anderen Ländern – wäre die Klärung folgender Fragenkomplexe dringlich:

- Heute erscheint nicht mehr vorrangig die Verteilungsgerechtigkeit als das Hauptproblem. Vielmehr müssen auch Wege eröffnet werden, um die Beteiligungsgerechtigkeit für alle zu stärken. Was bedeutet dies für die notwendigen Investitionen in den Bereichen Erziehung und Bildung, durch die dem Einzelnen die wichtigsten Zugänge zu gesellschaftlicher Beteiligung eröffnet werden? Wie kann in einer Zeit, in der Berufe nicht für eine Lebenszeit garantiert sind, sondern oftmals nur Einstiegsformen in den Arbeitsmarkt bieten, auch die dauerhafte und verlässliche Qualifikati-

onspolitik (lebenslanges Lernen für alle) ein fester Bestandteil der Sozialpolitik werden?

- Der Sozialstaat kann nicht „alles selber machen“. Sozialpolitik muss dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Kräften mehr Raum geben. Dazu wird die Grenze zwischen einem solidarisch abgesicherten klaren Gewährleistungsrahmen für alle und dem Bereich der Eigenverantwortung neu zu ziehen sein. Wurde bisher in steigendem Maße auch im Bereich mittlerer Einkommen der jeweils erreichte Lebensstandard abgesichert, so wird es zunehmend erforderlich, die Lebenslagen und -risiken enger zu definieren, für die eine Sicherung notwendig ist. Wie aber sind Ausgestaltung und Höhe einer solchen, für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden, rechtlich garantierten Grundsicherung für alle zu definieren? Wie können die Gerechtigkeitsprobleme, die typischerweise mit dem Übergang von dem einen zum anderen Sicherungsmodell verbunden sind, berücksichtigt und abgedeckt werden? Welche Reformen sind notwendig, damit der Einzelne ausreichend Ressourcen zur Verfügung hat, um selbst vorsorgen und sich gegen Risiken absichern zu können? Wie lassen sich die Übergänge im Leben, zum Beispiel zwischen Phasen der Erwerbsarbeit und der Weiterbildung, erleichtern und abfedern?
- Die Einrichtungen des Sozialstaats denken bisher zu einseitig vom einzelnen Erwerbstätigen und der „Normalerwerbsbiographie“ her. Durch welche Reformen können sie mehr auf die Sicherung der Gemeinschaftsformen, insbesondere der Familie, abstellen, in denen diese Einzelnen leben, ohne dabei die Freiheit der Einzelnen zu sehr einzuschränken? Wie können Formen gemeinschaftlicher Solidarität, wie die Versorgung von Kindern, die Pflege von Angehörigen oder die Nachbarschaftshilfe bei der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme stärker berücksichtigt werden? Wie kann die Ausbildung einer erneuerten Sozialkultur unterstützt werden?
- Der deutsche Sozialstaat ist im Gegensatz zu anderen europäischen Gesellschaften immer transferlastiger geworden. Es wurde vernachlässigt, unterstützende Dienstleistungen zu fördern. Wie können – über finanzielle Transfers hinaus – soziale Probleme durch tatkräftige Unterstützung und Beratung gelöst werden? Wie

kann die Erziehungsarbeit der Eltern stärker unterstützt werden, etwa durch den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen? Wie können durch neue Formen der Lebens-, Bildungs- und Berufsberatung und die gezielte Förderung bürgerschaftlichen Engagements auch in Deutschland neue Akzente gesetzt werden?

Diese Fragenkomplexe verdeutlichen die Zusammenhänge vieler verschiedener Politikfelder und die Notwendigkeit, das Ganze im Blick zu haben.

## 4. Grundorientierungen für Reformen

Der notwendigen Reform des Sozialstaats könnten drei Grundprinzipien eine Richtung geben, die auf eine gerechtere Gesellschaft zielen. Sie haben ihren Grund im christlichen Menschenbild, das von einem breiten Konsens in unserer Gesellschaft getragen wird.

### *4.1 Es geht um die Menschen, besonders die Ausgeschlossenen*

Der Mensch muss „Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein“, wie es die Enzyklika „Mater et magistra“ von Papst Johannes XXIII. formuliert hat. Die Wirkungen allen politischen Handelns, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sind daran zu messen, inwieweit sie letztlich der Wohlfahrt und den Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen zugute kommen. Dabei ist besonders darauf zu achten, „inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Dabei zielt die biblische Option für die Armen darauf, Ausgrenzungen zu überwinden und alle am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Sie hält an, die Perspektive der Menschen einzunehmen, die im Schatten des Wohlstands leben und weder sich selbst als gesellschaftliche Gruppe bemerkbar machen können noch eine Lobby haben.“ (Gemeinsames Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“).

Die Würde des Menschen verlangt in jedem Fall die Sicherung eines Existenzminimums. Jedem Menschen ist eine freie Entfaltung und die Teilhabe an den öffentlichen Gütern zu ermöglichen. Hier ver-

weisen das christliche Verständnis vom Menschen als einem Ebenbild Gottes und das staatliche Freiheitsrecht aufeinander. Das Selbstverständnis einer demokratischen Gesellschaft verlangt, ihren Mitgliedern dasjenige materielle Auskommen zu gewährleisten, das sie brauchen, um an dieser Gesellschaft teilzuhaben. Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen deshalb begrenzt werden. Im Zuge von Reformen sind Ungleichheiten immer dann legitim, wenn sie zum größten Vorteil der am wenigsten begünstigten Mitglieder der Gesellschaft sind. Je pluralistischer und individualistischer unsere Gesellschaft wird, desto wichtiger wird die Beteiligungsgerechtigkeit, und umso mehr müssen Menschen ihre Fähigkeiten entwickeln und ihre Bereitschaft entfalten können, zum Gelingen des Ganzen beizutragen.

Es gibt gute ökonomische Gründe für Wirtschaft und Unternehmen, für sozialen Frieden zu sorgen. Ebenso gibt es gute soziale Gründe für die Sozialpolitik, ökonomischem Denken Raum zu geben und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern. Die Wirtschaft ist Teil der Gesellschaft, das System sozialer Sicherheit stützt sich auf ökonomische Ressourcen und verantwortet die von ihm ausgehenden ökonomischen Anreize und Anreizbegrenzungen. Diese Maximen waren von Beginn an mit der Sozialstaatsentwicklung in Deutschland und der Idee der Sozialen Marktwirtschaft verbunden. Sie bilden auch den Kern einer erneuerten Sozialen Marktwirtschaft und eines erneuerten Sozialstaats, durch die unsere Gesellschaft wieder zukunftsfähig werden kann, um der Menschen Willen.

#### *4.2 Subsidiarität und Solidarität als Leitbilder*

Subsidiarität bedeutet die Förderung von Eigenverantwortung statt Fremdverantwortung, von Selbständigkeit statt Abhängigkeit. Sie fordert den Vorrang des Handelns der kleineren Einheiten gegenüber dem Zugriff der größeren. Gleichzeitig verlangt aber Subsidiarität die Unterstützung dieser kleineren Einheiten, wenn sie ihre Aufgaben nicht selbst bewältigen können. Subsidiarität ermöglicht durch Solidarität Freiheit.

Eine Gesellschaft wird nur dann solidarisch sein, wenn sie dem Einzelnen und den kleineren Einheiten einen möglichst weitreichenden

eigenverantwortlichen Spielraum gibt. Sie wird nur dann dem Leitbild der Subsidiarität entsprechen, wenn sie dem Einzelnen und den kleineren Einheiten bei Überforderung Hilfe gewährt. Dies kann in die folgenden drei Elemente aufgegliedert werden:

- *Eigenverantwortung als Recht und Pflicht:* Jeder ist für die Gestaltung seines Lebens zunächst selbst verantwortlich. Es gilt deshalb, den Entscheidungsraum, das Recht auf die persönliche Entscheidung des Einzelnen möglichst weit und den Entscheidungsraum des Staates möglichst eng zu fassen. Vor diesem Hintergrund ist die Funktion des Staates neu zu bestimmen. Den Einzelnen ist je für sich und in ihrem Miteinander mehr Autonomie zu geben, damit aber gleichzeitig mehr Verantwortung.
- *Hilfe zur Selbsthilfe:* Menschen, die Krankheit, Not oder Benachteiligung erleiden, müssen Hilfe erhalten. Wo der Mensch zu etwas nicht oder nicht ausreichend in der Lage ist, dürfen und müssen übergeordnete Einheiten wie der Staat unterstützend tätig werden. Ihr erstes Ziel muss es sein, den Menschen (wieder) zu befähigen, selbst handeln zu können und seine eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten zu entfalten.
- *Den Einzelnen in seinem Netzwerk stärken:* Wenn der Staat beansprucht, alle Bereiche menschlichen Lebens gestalten, regeln, ordnen und organisieren zu können, ist er offensichtlich überfordert. Er muss dem ermöglichenden Staat weichen, der durch einen Ordnungsrahmen und seine Aufsicht sicherstellt, dass es zu einem Ausgleich der Interessen kommt. Er muss die Voraussetzungen für mehr Beteiligungsgerechtigkeit schaffen, um „Ausgrenzungen zu überwinden und alle am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen“ (Gemeinsames Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“). Gerade in der Beschränkung auf klar umgrenzte Aufgaben und in der Zurückgewinnung seiner Unabhängigkeit gegenüber Interessengruppen liegt der Schlüssel zu einem leistungsfähigen Staat.

Es ist Zeit, sich neben dem Staat und der Wirtschaft der dritten Säule eines modernen, liberalen Gemeinwesens zuzuwenden, die durch Selbstorganisation und Selbstverantwortung geprägt ist. „Hierzu gehören in erster Linie die Familien (Haushalte und Ver-

wandtenetze), aber auch die gemeinnützigen Einrichtungen, Formen assoziativer Selbsthilfe – beispielsweise in Kirchen, Gewerkschaften oder Vereinen – und Formen wechselseitiger Hilfe – etwa im Bereich von Nachbarschaften oder sonstigen Bekanntschaftsbeziehungen. Das gemeinsame Moment dieser unterschiedlichen Formen der Förderung des Gemeinwohls besteht in der ihnen zugrundeliegenden Solidarität der Beteiligten.“ (Gemeinsames Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“) Viele Menschen engagieren sich. Sie schenken anderen und der Gesellschaft an einer Stelle, die sie selbst bestimmen, Zeit, Ideen und Vermögen, beispielsweise durch vielfältige Formen des Ehrenamts oder durch Stiftungen.

Bei der Unterstützung bürgerschaftlicher Kräfte geht es ums Belohnen, nicht ums Entlohnen, es geht um Anerkennung und Anreize. Neben der Erwartung von Anerkennung sind die Suche nach Sinnerfüllung und persönlicher Entwicklung sowie das Bedürfnis nach Partizipation wichtige Antriebe für bürgerschaftliches Engagement.

Die rechtliche, finanzielle und steuerliche Förderung ist durchaus wichtig, entscheidend ist jedoch, dass der Staat die dafür nötigen Handlungsfelder freigibt, ohne seine Verantwortung für das Gemeinwohl, die Armen und die zukünftigen Generationen preiszugeben. Bei dem Eintreten für eine aktive Bürgergesellschaft geht es vor allem um die Würde des Menschen, die Eigenverantwortung, die Beteiligung jedes einzelnen Menschen, aber auch um eine Entlastung des überforderten Staates.

Notwendig ist ein „Subsidiaritäts-Check“: Der gesamte Sozialstaatskomplex müsste nach den Kriterien des Subsidiaritätsprinzips auf notwendige Reformen hin durchforstet werden. Notwendig bleibt aber auch ein „Solidaritäts-Check“, der bestehende Gerechtigkeitslücken aufdeckt und dadurch beseitigen hilft.

### *4.3 Für eine integrale soziale Politik*

Im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft haben das Wachstum von Wirtschaft und Sozialstaat Wohlstand und Wohlfahrt für viele gemehrt. Es herrschte ein quantitatives Fortschrittsdenken, beruhend

auf der Auffassung: Je mehr materielle Güter die Menschen haben, um so besser wird es ihnen gehen. Dieses Paradigma stößt nun an seine Grenzen und war eigentlich immer falsch.

Ein integrales Verständnis von sozialer Politik bedeutet zweierlei: Erstens muss alles, was gegenwärtig als „Sozialpolitik“ verstanden wird, an seinen Folgen für die Menschen, vor allem für die Ausgeschlossenen und kommenden Generationen, gemessen werden – und nicht nur an der guten Absicht oder an der Binnenlogik der Systeme. Das bedeutet, dass immer auch gefragt werden muss, wo mit „sozialen“ Argumenten nur die Besitzstände einiger Privilegierter und gut Organisierter gesichert werden oder wo gut gemeinte soziale Strategien unsoziale und negative Folgen haben. Zweitens müssen alle jene Politikfelder zur Sozialpolitik in Bezug gesetzt werden, die außerhalb der traditionellen Sozialpolitik angesiedelt sind, die aber für die soziale Entwicklung viel entscheidender sein können als vieles, was innerhalb der Sozialpolitik mit viel Aufwand gepflegt wird. Dies gilt insbesondere für die Familien- und die Bildungspolitik. Dabei muss der Blick vor allem auf die nicht oder nur schwer organisierbaren Interessen gelenkt werden, die nicht die Aufmerksamkeit des politischen Systems finden, beispielsweise kinderreiche Familien, Arbeitslose, Bildungsarme.

## 5. Konkretisierende Impulse

Um die strukturelle Blockade langfristiger Reformpolitik zu überwinden, wird ein ganzes Bündel von Maßnahmen notwendig sein. Die folgenden konkretisierenden Überlegungen wollen erstens deutlich machen, in welche Richtung alle Reformbemühungen gehen müssen. Zweitens wollen sie solche Maßnahmen vorschlagen, die dazu beitragen, die Reformierbarkeit des Sozialstaats grundlegend wiederherzustellen und den Reformpfad zu verstetigen:

### *5.1 Nachwuchsförderung als vorrangige Aufgabe einer integralen Sozialpolitik verankern*

Deutschland steuert auf den Zusammenbruch seiner Sozialsysteme zu, wenn es nicht gelingt, in den kommenden Jahrzehnten den Be-

völkerungsrückgang zu stoppen und jungen Menschen eine gute Ausbildung zu ermöglichen. Für die Gesellschaft gilt: Ohne Kinder gibt es keine Zukunft. Die Wirtschaft und erst recht die von ihr abhängigen Sozialsysteme können ohne nachhaltige Bevölkerungsentwicklung nicht bestehen. Ohne Kinder fehlt der Wirtschaft die Innovationskraft, die sie braucht, um zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern. Ohne zukunftssichere Arbeit fehlt uns aber das Potential für einen leistungsfähigen Sozialstaat. Und es darf nicht vergessen werden, dass das, was früher für die einzelnen Menschen galt, auch heute unter den Bedingungen solidarischer Alterssicherung noch für die Volkswirtschaft insgesamt gilt: Altersversorgung kann es nicht ohne Kinder geben. Realistischerweise wird eine Wende nur im Zusammenwirken von Familien-, Jugend- und Bildungspolitik möglich sein.

Ehe und Familie haben für die Entfaltung des Einzelnen wie für die Zukunft unserer Gesellschaft grundlegende Bedeutung. Die Familie ist die wichtigste soziale Gemeinschaft des Dialogs, des Unterhalts, des gegenseitigen Beistands und des Zusammenlebens. Die Familie eröffnet Beteiligungschancen am gesellschaftlichen Leben. Sie bietet den ersten und weitreichendsten sozialen Schutz, ohne dessen soziale Bindekraft die Gesellschaft überfordert wäre. Familienpolitik ist deshalb als elementare Querschnittsaufgabe aller Politik anzuerkennen. Die Familie muss geschützt und gestärkt werden. Sie ist in die Lage zu versetzen, ihren unersetzlichen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Hierbei ist zu denken an finanzielle Leistungen, an Beitragsentlastungen, an Dienstleistungen und an rechtliche Sicherungen. So muss beispielsweise nicht die Familie arbeitsweltgerecht werden, sondern die Arbeitswelt muss familiengerecht werden. Wir brauchen ganz grundlegend und elementar eine familienfreundliche und familienfördernde Gesellschaft.

Ähnliches gilt für die Bildungspolitik: Die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft und die Beteiligungschancen jedes Einzelnen hängen zu einem großen Teil davon ab, wie gut es ihr gelingt, Bildung, und zwar das ganze Leben begleitend, zu ermöglichen. Dies wird zu einer der wichtigsten Zukunftsinvestitionen. Auch für den Einzelnen werden Lebens- und Beteiligungschancen zunehmend durch seine Fähigkeiten zum Lernen bestimmt. Nicht alle Menschen in unserer

Gesellschaft verfügen jedoch über die gleichen Fähigkeiten und Möglichkeiten zum Lernen. Diese Ungleichheit wird, wie die PISA-Studie im internationalen Vergleich gerade für Deutschland gezeigt hat, eine der großen sozialen Fragen des 21. Jahrhunderts sein. Umso bedeutsamer ist eine konsequente Bildungsförderung, damit einem jeden Zukunfts- und Beteiligungschancen eröffnet werden. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands hängt davon ab, dass weiterhin gute, überdurchschnittliche Allgemeinqualifikationen in Schule, beruflicher Ausbildung und Weiterbildung mit Spitzenleistungen in Forschung und Entwicklung zusammenkommen. Besonderes Augenmerk muss in diesem Zusammenhang auf die Integration ausländischer Kinder und Jugendlicher im Bereich von Bildungs-, Kinder- und Jugendpolitik gelegt werden.

## 5.2 Reformen möglich machen

- *Den Föderalismus stärken:* Ein funktionierender Föderalismus fördert die Reformfähigkeit, weil er die auf den unterschiedlichen Ebenen Handelnden zu einem Wettstreit um die bessere Lösung führt. Der deutsche Föderalismus ist durch die enge Kompetenzverschränkung der unterschiedlichen Ebenen geschwächt. Zumindest folgende zwei Reformen scheinen notwendig:

Erstens sollten die Grenzen zwischen den Kompetenzen des Bundes und der Länder klarer gezogen und die Politikverflechtung verringert werden. So wird der jeweilige eigenständige Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Bundes und der Länder vergrößert. Dabei sollte die Entscheidungszuständigkeit über Maßnahmen mit der Pflicht und Möglichkeit zu ihrer Finanzierung zusammenfallen. Das erfordert eine Überprüfung der Strukturen der Steuerverteilung, des Länderfinanzausgleichs und auch der Größe der Länder.

Zweitens muss die Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesebene dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen. Sie sollte deshalb hinsichtlich der Möglichkeit einer stärkeren Dezentralisierung überprüft werden. Dann könnte es sich auch für die Landespolitik wieder lohnen, Landtagswahlen auf landespolitische Themen zu konzentrieren.

- *Die staatlichen Institutionen in die Pflicht nehmen:* Es gibt eine Reihe von staatlichen Institutionen, deren gesetzliche Aufgabe es ist, auch die soziale Entwicklung in den Blick zu nehmen und Reformen vorzubereiten und anzugehen. Das sind insbesondere der Deutsche Bundestag und seine zuständigen Ausschüsse, aber auch das Statistische Bundesamt oder der Bundesrechnungshof. Diese Institutionen müssen zeit- und anforderungsgerecht gestärkt und verpflichtet werden, ihrer bereits bestehenden Aufgabe auch tatsächlich nachzukommen.

So ließe sich beispielsweise – vergleichbar einer ähnlichen Einrichtung in den USA – im Rahmen des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages ein selbständiges, sachverständiges und parteipolitisch neutrales „Assessment Center“ einrichten. Seine Aufgabe wäre es, jede Gesetzgebungsmaßnahme mit einem kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungsgutachten zu versehen, das dabei auch die jeweils zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen umreißen müsste. Die zu veröffentlichenden Gutachten könnten auch dazu beitragen, die Verzahnung von Parlament und Öffentlichkeit zu unterstützen.

Auch der Bundesrechnungshof wird eine neue Rolle spielen, wenn er in gewissem Umfang prospektive Einschätzungen abgäbe, die der Politik Handlungsalternativen aufzeigen würden.

Dem Ziel, die staatlichen Einrichtungen in die Pflicht zu nehmen und zugleich zu befähigen, ein so langwieriges und komplexes Reformwerk wie den Sozialstaatsumbau konzeptionell und evaluierend durchzuhalten, dient die im folgenden dargestellte unabhängige Sozialberichterstattung. Sie bringt den spezifischen Beitrag wissenschaftlicher Forschung und Debatte mit Nachdruck in den politischen Prozess ein. Sie soll helfen, den Blick auf das Ganze und auf eine nachhaltige und zukunftsorientierte Politik zu richten.

- *Einen regelmäßigen „Sozialstaats-TÜV“ etablieren:* Sowohl die breite Öffentlichkeit wie die Entscheidungsträger in Regierungen und Parlamenten sind angewiesen auf verlässliche, umfassende und regelmäßig aktualisierte Kenntnisse. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Veränderungen der sozialen Lage in der Bundesrepublik und der Wirkungsweise sozialpolitischer Maßnahmen als

auch im Blick auf die Folgen ihrer Veränderungen. Zusammenhängende Aussagen hierüber setzen ein System gesellschaftlicher Dauerbeobachtung voraus. Dazu werden bereits heute von verschiedenen Forschungsinstituten innerhalb und außerhalb der Universitäten Bruchstücke bereitgestellt. Alles in allem ist die Politikfelder übergreifende Analyse, die Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen und die zusammenfassende Darstellung von Lebenslagen und Lebenschancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mittels regelmäßig erhobener sozialer Indikatoren in der Bundesrepublik jedoch noch wenig entwickelt.

Derzeit gibt es kein Instrument – so ist es bereits als eine der Barrieren für langfristig angelegte Reformen formuliert worden –, das diese für die weitere Entwicklung des Sozialstaats notwendigen Kenntnisse und Analysen bereitstellen würde. Wir halten es deshalb für notwendig, einen regelmäßigen „Sozialstaats-TÜV“ zu etablieren. Er soll dazu beitragen, Wissenslücken zu füllen, das Wissen unterschiedlicher Bereiche und Wissenschaften zusammenbringen, die Funktionen von Bund, Ländern und Kommunen aufeinander zu beziehen und dadurch Transparenz und eine umfassendere Perspektive auf die anstehenden Probleme zu schaffen. Ein solcher Sozialbericht soll die Diskussion fundiert auf Alternativen zuspitzen und die so gewonnenen Ergebnisse in politische Entscheidungsprozesse einbringen. Dadurch soll er als Grundlage für die notwendige öffentliche Diskussion dienen und zivilgesellschaftliche Initiativen und Netzwerke fördern, damit die gewonnenen Ergebnisse politisches Handeln hervorrufen können.

Eine mögliche institutionelle Verankerung des Berichts könnte an das Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angelehnt werden. Die den „Sozialstaats-TÜV“ vornehmenden Sachverständigen, die unabhängig von gesellschaftlichen Interessengruppen zu bestimmen sind, müssten mit den notwendigen Mitteln und Rechten, zum Beispiel zur Forschung bei staatlichen Institutionen, ausgestattet werden, um eine kontinuierliche Arbeit zu sichern. Die entsprechenden sozialpolitischen Forschungseinrichtungen sollten verpflichtet und in den Stand gesetzt werden, ein entsprechendes Forschungspotential aufzubauen und vorzuhalten.

Die wichtigste Funktion eines solchen „Sozialstaats-TÜVs“ läge darin, die Abgeordneten im Parlament und die Mitglieder der Regierung zu befähigen und dazu anzuhalten, ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung des so erhobenen Sachwissens als Problemlösungen auszuweisen, die im allgemeinen Interesse liegen und langfristig tragfähig sind. Ein regelmäßiger Sozialbericht würde nicht nur einen Beitrag zur Überwindung des Erkenntnis-, sondern auch des schwerwiegenden Durchsetzungsdefizits leisten und damit wichtige Voraussetzungen für die notwendigen Reformen und deren Verstetigung schaffen, von denen die Zukunft unseres Gemeinwesens abhängt. Die Bundesregierung hätte hierzu Stellung zu nehmen. Auf diese Weise sollen die öffentlichen Diskussionshorizonte für den Umbau des Sozialstaats erweitert werden, keinesfalls aber das regierungsnah und interessentengeprägte Beiratswesen weiter ausgebaut werden. Das ist durch eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung zu gewährleisten.

Die Kirchen sollten zu dem Sozialbericht regelmäßig auf der Grundlage ihrer Sozialethik Stellung beziehen. Ihre besondere Aufgabe besteht dabei darin, anwaltschaftlich für diejenigen einzutreten, deren Stimme sonst kaum gehört wird. Dabei können die Kirchen ihre reiche Erfahrung im Bereich des Sozialen einbringen, sind sie doch auch selbst aufgefordert, bei den durch sie erbrachten Diensten mit gutem Beispiel voranzugehen.

## 6. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik!

Der deutsche Sozialstaat umfasst derzeit fast ein Drittel des Bruttonationalproduktes. Sein Umbau ist ein langwieriger und komplexer Prozess, der sich nur im Horizont von Jahrzehnten erfolgreich bewerkstelligen lässt. Es gibt keine Patentrezepte, die sich einfach durchsetzen ließen. Die derzeit üblichen kurzfristigen Maßnahmen haben nur begrenzten Wert und tragen vor allem nicht zu einem sich verstetigenden Reformpfad, sondern zu sozialer Unsicherheit bei. Auch ist der Eindruck falsch, alle Lösungen seien schon bekannt und es bestünde nur ein politischer Umsetzungsstau. Viele Wege werden wir erst im Umbau selbst genauer sehen können. Es kommt darauf an, diesen langfristigen Prozess so zu organisieren, dass die verantwortlichen Verfassungsorgane wie beispielsweise das Parlament und die

Regierung, aber auch die Öffentlichkeit, sachverständig unterstützt und nachhaltig in der Reformspur gehalten werden.

Durchbrochen werden muss der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen und der Vorrang der Interessen von heute vor den Interessen von morgen. Gesucht wird eine „Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land“. Sie denkt vom Menschen, besonders den Nichtbeteiligten, und vom Ganzen her. Sie bricht die Dominanz partikularer, meist (klein-)gruppenbezogener Interessen auf und stellt die Wahrnehmung, Darstellung und Bewertung in umfassende Zusammenhänge.

Es geht nicht nur um einzelne Maßnahmen und kurzfristige Anpassungsreformen. Was jetzt ansteht, sind ein Wandel der Mentalitäten und eine gemeinsame Neubesinnung auf Grundlagen, Werte und Ziele des Zusammenlebens in einer Zeit des Wandels und der Krise und das heißt immer auch: der Gefahren und der Chancen. Was jetzt ansteht ist eine Änderung von Verfahrensweisen, damit Reformen in unserem Land kontinuierlich möglich werden, damit sich der Reformpfad verstetigt.

Damit die Menschen in unserem Land, insbesondere auch die, die sich sonst nicht Gehör verschaffen können, eine gute Zukunft haben, müssen wir das Soziale neu denken.