

# SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT: REFORMBLOCKADEN UND ORIENTIERUNGEN

---

*Matthias Meyer*

UDK 658.8

Im Jahre 1901 definierte Emil Durckheim die Soziologie als »Wissenschaft der Institutionen« und grenzte sie damit gegen die Ökonomie als »Wissenschaft der Märkte« ab. Bekanntlicherweise hat die Ökonomie trotz oder vielleicht auch gerade wegen der Phase der Dominanz der Neoklassik einen entscheidenden Wandel erfahren, seitdem Max Weber mit seiner These, dass auch ökonomisches Handeln soziales Handeln sei, die Wirtschaftssoziologie begründete und vor allem seitdem R. Cause zusammen mit O. E. Williamsun die Transaktionskosten-Theorie und damit einen wichtigen Zweig der Institutionenökonomik entwickelten. (»Institutions matter«) Walter Eucken, einer der Väter der Sozialen Marktwirtschaft, hat in seinen Überlegungen zur Wirtschaftspolitik (1950) auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsprozesspolitik, Wirtschaftsordnungspolitik, und der Ebene der Wert- und Zielvorstellungen sowie auf die Bedeutung des »historischen Moments« hingewiesen. Unter letzterem verstand er den Entstehungs- und Entwicklungszusammenhang von ordnungspolitischen Konzeptionen und den (im Idealfall) darin eingebetteten prozesspolitischen Instrumenten und Maßnahmen verstand. (Selten ist auch so klar wie bei Eucken die Bedeutung von Wert- und Zielvorstellungen für das Entstehen und das Funktionieren von ordnungspolitischen Konzeptionen formuliert worden.)

Schaut man sich aktuell wirtschafts- und sozialpolitische Problemfelder im Kontext der Sozialen Marktwirtschaft bundesrepublikanischer Prägung an und fragt nach dem Beitrag der Kirche beziehungsweise der katholischen Soziallehre zur Lösung dieser Probleme an, wird man vor allem den Entstehungszusammenhang, aber auch die institutionelle Dimension im Blick haben müssen. Für unser Forum ist dies interessant, denn Kroatien hat viele Schritte in Richtung Systemtransformation getan. Die ordnungspolitische Konzeption Soziale Marktwirtschaft gilt vielen als Leitbild. Die derzeitigen Probleme, die v. a. letztendlich ordnungspolitischer Natur sind, die wichtigen Reformenfor-

\* Vortrag am Symposium über die soziale Marktwirtschaft, das von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und der Philosophischen Fakultät S. J. in Zagreb veranstaltet wurde.

dernisse und Reformbarrieren könnten Kroatien Anregung, aber auch Warnung sein.

Den meisten ist bewusst, dass sich »etwas ändern« muss, vor allem beim Sozialstaat, der vielfältige Anreize zum Verhalten in anderen Politikfeldern setzt (Arbeitsmarkt), aber: Was soll sich ändern? Wie soll es sich ändern? Wer soll sich ändern? Vor allem: Wer wird dabei verlieren, wer soll verzichten?

Man wird diese Fragen nicht beantworten können, ohne Entwicklungszusammenhänge zu berücksichtigen: Müller-Armacks »Genealogie der Wirtschaftsstile« (1941) macht im Abschnitt über »Die Herkunft des sozialen Denkens« deutlich, dass im 16.–18. Jahrhundert, als sich die großen Wandlungen langsam abzeichneten (technischer Fortschritt, neue Prozessorganisationen, Internationalisierung des Handels), zahlreiche nichtstaatliche Einrichtungen — zum Beispiel auf dem Boden des Katholizismus, des Protestantismus und der Freikirchen — sich sozial engagierten (heute würde man das wohl »zivilgesellschaftliches Engagement« nennen). Die Verstaatlichung des Sozialen setzt erst später ein. Nachdem die Armenfrage in der Fürsorgegesetzgebung und die Arbeiterfrage durch Anfänge des Arbeitsschutzes und durch die Bismarckschen Sozialversicherungen erste Antworten gefunden hatten, bekam der Staat eine neue Qualität: erstmals eine »soziale« Qualität.

In den Anfängen ging es allerdings immer um die Hilfe beziehungsweise den Schutz vor Subnormalität, von Notfällen. Es ging um Ausnahmen. Der Erste Weltkrieg brachte erste Ausweitungen — aber es ging weiter um Benachteiligte (Kriegsopfer, Jugendliche, Mieter, Mütter etc.). Nach 1945 gab es einen Einschnitt: die Not war nicht Ausnahme, sondern Regelfall, die betroffenen Gruppen waren nicht schichtspezifisch, sondern liefen quer durch alle herkömmlichen Schichtungen.

In dem ersten Jahrzehnt nach 1945 wurde das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zum entscheidenden Programm, um den Kampf gegen die Not mit den Zielen des Wohlstands für alle, der allgemeinen Freiheit, der Gleichheit und der Sicherheit erfolgreich zu verknüpfen. Die Verbindung dieser Ziele und die gemeinsame Erfahrung ihrer weitgehenden Realisierung waren ein wichtiger Faktor des sozialen Friedens und der Integration der Gesellschaft, die sich dadurch dynamischen Modernisierungsprozessen öffnen konnte. Mehr und mehr konsolidierten und entfalteten sich Wirtschaft und Sozialstaat — einander ergänzend und unterstützend. So näherten sich die Gestalt und die Verteilung des Wohlstands zugleich den Idealen der Gerechtigkeit und der Solidarität. Dann aber führte die Fortschreibung der alten Ansätze des Wohlfahrtsstaates zu einem Prozess der Ausweitung und Vervollkommnung. Immer neue soziale Situationen und Lebenslagen wurden sozial abgesichert, von der Ausbildungsförderung bis zum Lohnausfall beim Konkurs. Immer neue Personengruppen wurden in den Schutz einbezogen:

von den Landwirten bis zu den Künstlern, immer mehr Leistungen wurden verbessert. Der Wohlfahrtsstaat wurde allgemeiner und löste sich aus seiner Bindung an die Subnormalität: Er kultivierte die Normalität. Während die ursprüngliche Orientierung an den benachteiligten Gruppen und an der Abwehr von Subnormalität unvermindert in Anspruch genommen wurde, um den Wohlfahrtsstaat zu legitimieren, wurde die Sorge um seine immer weitere Erstreckung und eine immer komfortablere Normalität zum alltäglichen Muster seiner Ausgestaltung.

Die Entwicklungslinien des Sozialstaats lassen sich ohne einen kurzen Blick auf die Wechselwirkungen zwischen Wohlfahrtsstaat und politischem System nicht entziffern. Aus der soziologischen Gruppenforschung, aber auch aus der Neuen Politischen Ökonomie (NÖP) gibt es einige interessante Erkenntnisse:

- a) das soziale Zuteilen — oder noch wichtiger: das Nicht–Wegnehmen, das Versprechen, dass zwar vieles besser, aber wenig anders wird (Wahlkämpfe 1998/ 2002) — ist ein äußerst wirksames Mittel im Wettbewerb um den Wähler.
- b) kleine, gut organisierte Interessengruppen können ihre Interessen besser und effizienter durchsetzen als große Gruppen und deren Interessen. Im Ergebnis heißt dies: Interessen von diffus reagierenden Gruppen werden vernachlässigt, es werden die Interessen bevorzugt, deren Erfüllung beziehungsweise Nicht–Erfüllung eine berechenbare Wählerreaktion erwarten lassen; Wählerreaktionen hängen oft vom Grad der Organisiertheit von Interessen ab, die Organisiertheit auch von der Gruppengröße — je größer, desto schwieriger. Im Ergebnis: die Chancen der Durchsetzung spezifischer Belange (Betriebsverfassungsgesetz, Regelung der Lohnfortzahlung...), partikularer Interessen (Landwirte...) sind größer als die Chancen auf die Durchsetzung der Interessen großer Gruppen (Familieninteressen, Interessen Arbeitsloser, Heimpflege). Demokratische Wirtschafts– und Sozialpolitik spitzt sich in der Regel auf eine sich differenzierende Klientel zu. Es gibt eine besondere Bedeutung korporatistischer Akteure: die speziellen Interessen einer kleinen Anzahl von Bürgern (Ärzte, Fluglotsen, Landwirte, Metallarbeiter) sind besser organisierbar und besser durchsetzbar als die eher allgemeinen Interessen breiter Bevölkerungskreise (Verbraucher, Eltern, Frauen, Arbeitslose etc.)
- c) es gibt eine Bevorzugung von Wählern in der Mitte des Wählerspektrums und
- d) es gibt eine besondere Wirkung des Zeittaktes der Wahlen, den der Zeitraum der Politik zerhackt und aktuelle Interessen viel durchsetzungsfähiger erscheinen läßt als langfristige und zukünftige (dies

wird potenziert in einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland, in der durchschnittlich fast alle drei bis vier Monate auf Bundes- oder Landesebene gewählt wird).

Viele Selbstverständlichkeiten und Grundannahmen, auf denen das System sozialer Sicherung beruhte, sind mittlerweile verloren gegangen. 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 kontinuierliche Wachstumsraten waren die stillschweigenden Voraussetzungen, auf denen der Sozialstaat aufbaute.

Eine grundsätzliche Konsequenz der ersten beiden funktional zusammenhängenden Erkenntnisse ist so schon sichtbar:

1. Der Vorrang partikularer (typischerweise meist Klein-)gruppenbezogener Interessen vor einer gesamthaften Betrachtung
2. Der Vorrang »vereinbarter« sozialer Belange (informelle, situationsbedingte Übereinstimmung variierender »maßgeblicher« Kreise) vor der empirischen Ermittlung ihrer Wirkung, Dringlichkeit, Notwendigkeit (verstärkt durch die Dynamik der Medien)
3. Und immer wieder: Der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, der Besitzstände vor den Notwendigkeiten, der Interessen von heute vor den Interessen von übermorgen.

Neben dieser verhängnisvollen pfadabhängigen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten sind viele Selbstverständlichkeiten und Grundannahmen, auf denen das System sozialer Sicherung beruhte, mittlerweile verloren gegangen. 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 kontinuierliche Wachstumsraten waren die stillschweigenden Voraussetzungen, auf denen der Sozialstaat aufbaute.

Angesichts dieser Herausforderungen sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine große Anzahl von Kommissionen eingerichtet worden, um die Soziale Marktwirtschaft zu reformieren. Es gibt insgesamt keinen Mangel an Konzepten. Vielmehr wächst die Skepsis, ob das politische System in Deutschland zu einer echten Reform der Systeme sozialer Sicherung sowie des Arbeitsmarktes überhaupt in der Lage ist — und ob bei den Wählerinnen und Wählern das Verständnis für die notwendigen Veränderungen geschaffen werden kann. Wie oben schon gezeigt, gibt das politische System partikularen, meist gruppenbezogenen und leicht organisierbaren Interessen Vorrang

vor einer gesamthaften Betrachtung, hält lieber am Bestehenden fest als langfristig und vorausschauend zu handeln, sichert Besitzstände anstatt auch die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen. Es genügt nicht, immer neue Pläne für eine Rentenreform, für eine Reform des Arbeitsmarktes, der Bildungssysteme oder des Gesundheitssystems auszuarbeiten. Die Reformvorschläge liegen — seit Jahren — auf dem Tisch. Die Lehre aus der langen Kette vergeblicher Reforminitiativen kann nicht sein, neue Projekte auf den gleichen, wenig aussichtsreichen Weg zu schicken. Die Lehre muss sein, die Übel an der Wurzel zu packen. Deswegen müssen die Ursachen der Probleme entdeckt und die Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen heute der notwendige Umbau des Sozialstaates und damit die Rettung der Sozialen Marktwirtschaft gelingen kann.

Was sind die Reformbarrieren, die eine innovative Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft mit den konstitutiven Komponenten Staat, Markt und zivilgesellschaftlichen Kräften angesichts seiner Herausforderungen behindern?

Vier Reformbarrieren sind zu nennen:

- Im internationalen Vergleich gilt das politische System der Bundesrepublik als stark korporatistisch geprägt. Das heißt, die Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen werden vorzugsweise über einflussreiche Verbände und ihre Vertreter an die Politik herangetragen, und ein erheblicher Teil der Bundestagsabgeordneten steht selbst bestimmten Verbänden nahe. Diese über Jahrzehnte gewachsene Struktur der Machtverhältnisse lässt sich nicht grundsätzlich verändern und 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 organisieren, sich in der Öffentlichkeit repräsentieren und ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen können. Dies birgt jedoch das Risiko, dass in den politischen Auseinandersetzungen leichter organisierbare, verbandlich definierte Partikularinteressen weit nachhaltiger zur Geltung kommen als die weniger gut organisierbaren Interessen, obwohl diese den übergreifenden Gesichtspunkten des »Gemeinwohls« häufig eher entsprechen. Eine grundsätzliche Konsequenz dieser Dominanz partikularer Interessen wird in der Realität — wie oben schon gesagt — sichtbar: der Vorrang partikularer, meist kleingruppenbezogener Interessen vor einer integrativen Betrachtung, der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, der Besitzstände vor den Notwendigkeiten, der Interessen von heute vor den Interessen von morgen.
- Als Konsequenz des herrschenden Korporatismus werden in Deutschland alle sozialpolitischen Vorschläge primär unter Verteilungsgesichtspunkten wahrgenommen und diskutiert. Jeder Verband fragt

sich zunächst, welche Konsequenzen bestimmte Reformvorschläge für ihn bzw. für seine Klientel haben und richtet seine Einstellung danach aus. Sozialpolitik gilt als Verteilungspolitik, während Produktivität und Wachstumsförderung als Aufgaben der Wirtschaftspolitik gelten. So bleibt die sozialpolitische Diskussion auf gegenwärtige Verteilungskonflikte fixiert, ohne absehbaren zukünftigen Entwicklungen ausreichend Rechnung zu tragen. Dabei wird übersehen, dass die Steigerung wirtschaftlicher Leistungskraft auch ohne zusätzliche Maßnahmen der Verteilung den ärmeren Bevölkerungsteilen ebenso zu gute kommen kann wie viele der sozialen Transferleistungen. Bei der anstehenden Reform des Sozialstaates geht es somit auch um die Beseitigung von Produktivitätshemmnissen und die Förderung der Beschäftigung, um die sich abzeichnende Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern in den sozialen Sicherungssystemen abzumildern. Auch Familien-, Bildungs- und Berufsbildungspolitik sind zukunftsorientierte und produktivitätsförderliche Bereiche der Gesellschaftspolitik, denen in Zukunft höhere Priorität zukommen muss. Sie müssen Teil einer vorausschauenden Sozialpolitik sein, die zu mehr Beteiligungsgerechtigkeit führt.

- Ein zentrales Hindernis für größere Reformen ergibt sich aus den politischen Strukturen in unserem Land. Die föderale Ordnung der Bundesrepublik ist mit guten historischen Gründen grundgesetzlich garantiert. Diese bundesstaatliche Ordnung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten jedoch auf eine Weise entwickelt, dass sie mehr und mehr notwendige Reformen verhindert, weil nur schwer handlungsfähige Mehrheiten zustande kommen: Obwohl die Zuständigkeiten 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 — bei oftmals gleichzeitiger Vetomöglichkeit durch den Bundesrat. Zu weiteren Kompetenz-Unklarheiten und einer mangelnden Transparenz führen auch die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, die Gemeinschaftssteuern oder die heutige Form des Länderfinanzausgleiches. Zudem tragen die unterschiedlichen Rhythmen politischer Wahlen dazu bei, dass die Politik nahezu alle Jahre ins Wahlkampfieber gerät, was einer sachorientierten Politik nicht förderlich ist.
- Reformprozesse bedürfen zunächst des Ringens um eine klare Diagnose der zu lösenden Probleme. Für derartige Auseinandersetzungen fehlt es in Deutschland an Foren, die die Vertreter konträrer Interessen benötigen, um sich auf eine primär sachbezogene Auseinandersetzung

unter Beteiligung 'neutraler' Experten einzulassen. Es fehlt an partei— und verbandsunabhängigem wissenschaftlichen Sachverstand mit Bezug auf Fragen des Sozialstaates. Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik ist die Sozialpolitik in der Bundesrepublik noch wenig professionalisiert. Auch im Bereich der wissenschaftlichen Infrastruktur fehlt es an leistungsfähigen Forschungseinrichtungen, es dominiert das wissenschaftliche Einzelkämpfertum. Viele Daten sind zudem nur bei den sozialpolitischen Akteuren (zum Beispiel Sozialversicherungsträger, Sozialministerien, Finanzministerium) verfügbar und nicht allgemein zugänglich. Die gesellschaftliche Dauerbeobachtung und die Sozialstatistik sind im Gegensatz zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und zur Wirtschaftsstatistik nur wenig entwickelt.

Ich schlage vier Grundorientierungen für Reformen vor:

— Es geht um den Menschen

Der Mensch gehört ins Zentrum allen gesellschaftlichen Handelns, sowohl der Wirtschafts- wie der Sozialpolitik. Die Basis der Sozialen Marktwirtschaft liegt in einem christlich inspirierten Menschenbild, dessen Kernbestand heute von einem breiten Konsens getragen wird. Es geht darum, den Mitgliedern unserer Gesellschaft Lebenschancen zu geben und Beteiligung zu ermöglichen — und dies in einer Weise, dass man von einer menschlichen und gerechten Gesellschaft sprechen kann.

Die aktuelle Krise und die Reformdiskussion bieten die Chance, über die gewünschte Entwicklung unserer Gesellschaft neu nachzudenken und neu zu überlegen, was Wirtschaft und Sozialpolitik dazu beitragen können. Wir brauchen sowohl eine Wiedereinbettung der Wirtschaft in die Gesellschaft wie eine neue Justierung des Systems sozialer Sicherheit in Bezug auf die von ihm benötigten ökonomischen Ressourcen und die von ihm ausgehenden ökonomischen Anreize. Diese Maximen waren von Beginn an mit der Idee der Sozialen Marktwirtschaft verbunden. Sie bilden auch den Ideenkern der erneuerten Sozialen Marktwirtschaft, durch die unsere Gesellschaft zukunftsfähig werden kann.

— Subsidiäres Handeln ist notwendig

Das Subsidiaritätsprinzip erfreut sich immer breiterer Zustimmung. Subsidiarität bedeutet die Förderung der Eigenverantwortung statt Fremdverantwortung, der Selbstständigkeit statt Abhängigkeit, den Vorrang des Handelns der kleineren Einheiten gegenüber dem Zugriff der größeren. Gleichzeitig verlangt aber Subsidiarität (subsidium bedeutet »Hilfe«) die solidarische Unterstützung dieser kleineren Einheiten dann, wenn sie alleine ihre Aufgaben nicht bewältigen

können. Eine Gesellschaft wird nur dann solidarisch sein, wenn sie dem Einzelnen und den kleineren Einheiten einen möglichst weitreichenden eigenverantwortlichen Spielraum einräumt. Sie wird nur dann dem Leitbild subsidiärer Gesellschaft entsprechen, wenn sie dem Einzelnen und den kleineren Einheiten bei Überforderung Hilfe gewährt. Subsidiarität ermöglicht durch Solidarität Freiheit.

Der Staat, der beansprucht, alle Bereiche menschlichen Lebens gestalten, regeln, ordnen und organisieren zu können, ist offensichtlich überfordert und hat vielfach versagt. Er muss dem ermöglichenden Staat weichen, der durch einen Ordnungsrahmen sicherstellen muss, dass es zu einem Ausgleich der Interessen kommt. Er muss die Voraussetzungen für mehr Beteiligungsgerechtigkeit schaffen.

Dem entspricht auch ein Eintreten für eine aktive Bürgergesellschaft. Dabei geht es im Übrigen nicht allein um eine Entlastung des überforderten Staates, sondern zunächst und vor allem um die Würde des Menschen, die Eigenverantwortung, die Beteiligung jedes einzelnen Menschen.

Folgenden konkreten Vorschlag bitte ich Sie zu bedenken: Brauchen wir nicht eine Art »Subsidiaritäts-Check«? Könnte nicht durch eine (etwa auch von der Kirche angestoßene) »Konzertierte Aktion« der gesamte Sozialstaatskomplex nach dem Kriterium des Subsidiaritätsprinzips auf notwendige Reformen durchforstet werden?

— Für eine integrale soziale Politik

Wir sind in den vergangenen Jahrzehnten vielfach einem quantitativen Fortschrittsdenken gefolgt, basierend auf dem Glauben: Je mehr materielle Güter die Menschen haben, um so besser wird es ihnen auch gehen. Aus den schon genannten Gründen stößt dieses Paradigma nun an seine Grenzen.

Für die Sozialpolitik bedeutet diese Perspektive einen engeren und gleichzeitig einen weiteren Horizont: Zum einen muss alles, was gegenwärtig unter »Sozialpolitik« läuft, an seinen Folgen für die Menschen und die Gesellschaft gemessen werden (und nicht nur an der guten Absicht oder an der Binnenlogik der Systeme). Das bedeutet einmal: Es muss immer auch gefragt werden, wo mit »sozialen« Argumenten nur Besitzstände befriedigt werden oder wo gut gemeinte soziale Strategien unsoziale und negative Folgen haben. Und es bedeutet zum zweiten: Es müssen alle jene Politikfelder (z. B. die Bildungspolitik!) hereingeholt werden, die außerhalb der traditionellen Sozialpolitik angesiedelt sind, aber für die soziale Entwicklung viel entscheidender

sind als vieles, was innerhalb der Sozialpolitik mit viel Aufwand gepflegt wird.

Gesucht wird also eine *Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land*. Sie denkt vom Menschen her und vom Ganzen her. Die geplatzten Wohlstandsillusionen haben eine Grundmelodie: Der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, der Besitzzustände vor den Notwendigen, der Interessen von heute vor den Interessen von morgen. Mehr Nachhaltigkeit machte eine vollständige Umorientierung notwendig.

Lassen Sie mich zwei konkrete Vorschläge nennen: Einerseits ist es zur Verbesserung der Reformfähigkeit des politischen Systems notwendig, klarere Grenzen zwischen den Kompetenzen, insbesondere des Bundes und der Länder, aber, wie Sie wissen, auch mit Blick auf die Europäische Union, zu definieren. Es muss verhindert werden, dass einerseits der Bund in die Kompetenz der Länder hineinregiert, andererseits aber Ländergruppen aus parteipolitischen Motiven im Bundesgesetz im Bundesrat blockieren können. Um die Blockadewirkung des deutschen »Dauerwahlkampfes« mit Bundestags- und Landtagswahlen zu verringern, müsste man, so meine ich, überlegen, ob nicht die Landtagswahlen auf einen, oder zumindest wenige Termine zusammengelegt werden könnten.

Ein zweiter Vorschlag soll die Frage aufgreifen, was getan werden kann, um die Dominanz partikularer Interessen zu durchbrechen. Vorgeschlagen wird die Schaffung einer Institution als Gegenüber wissenschaftlicher und politischer Kräfte, deren Aufgabe es ist,

- a) die isolierte Wahrnehmung partikularer Interessen aufzubrechen und die Wahrnehmung, Darstellung und Bewertung in umfassende Zusammenhänge stellen (dh. Vor allem den Blick lenken auf nicht oder schwer organisierbare Belange, Interessen, die nicht die Aufmerksamkeit des politischen Systems finden, langfristige Perspektive, Interessen von morgen....)
- b) den normativen Hintergrund (»die übergeordneten Ziel— und Wertvorstellungen« von Walter Eucken), die Zielkonflikte des Wohlfahrtsstaates und der Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft offen legen, die Widersprüchlichkeiten von normativen Grundlagen offenlegen, abwägen und zur Geltung bringen, zum Beispiel zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Beteiligungsgerechtigkeit, zwischen Umverteilung (moralisch-sozialer Ausgleich) und Versicherungs/ Äquivalenzprinzip, zwischen Gleichheit (Moral) und Effizienz/ Rendite (Umverteilung ist meistens ineffizient), zwischen Absicherung und Anreizen.

Sollte nicht eine interdisziplinär besetzte Institution gegründet werden als Ort der Bündelung und Koordination sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Ressourcen mit der Aufgabe, Wissenslücken empirisch zu füllen, das Wissensdefizit zu reduzieren und dadurch Transparenz zu schaffen, das Wissen unterschiedlicher Bereiche und Wissenschaften zusammenzubringen, die Diskussion von Alternativen zuspitzen und die so gewonnenen Ergebnisse in politische Entscheidungsorgane, einschließlich einer breiten und transparenten zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit, einbringen zu können. Man könnte sich diese Institution zunächst als eine wissenschaftliche Einrichtung oder ein systematisch verbundenes Netzwerk vorstellen. Sollte aber diese den unterschiedlichen partikularen Interessen entfernte Institutionen nicht ausreichendes Gehör in den politischen Debatten erfahren, so wäre gegebenenfalls auch daran zu denken, ob sie nicht als eine Art Verfassungsorgan im Sinne eines »Sozialstaatsrates« eingerichtet werden könnte.

— Leitlinien für die Reform des Sozialstaates

Die Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die Systeme sozialer Sicherung heute stehen, wird eine Vielzahl technischer Detaillösungen erforderlich machen. Oft kommt es auf die genaue Feinjustierung an. Dazu müssen Erfahrungen gesammelt, Modellprojekte durchgeführt, Ergebnisse von Reformen in anderen Ländern systematisch ausgewertet werden.

Folgende Leitlinien scheinen wichtig:

*Eine neue Perspektive für den Sozialstaat: von der Dominanz der Verteilungsgerechtigkeit zu mehr Beteiligungsgerechtigkeit.* Das dominante Problem ist nicht das Problem der Verteilungsgerechtigkeit, sondern der Chancen— bzw. Beteiligungsgerechtigkeit vor allem an Erziehung und Bildung.

*Vom umfassenden Sozialstaat zum Gewährleistungsstaat für die Absicherung von Notlagen.* Soll der Sozialstaat nicht mehr alles selber machen/produzieren, sondern dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Kräften mehr Raum geben, so wird er doch einen klaren Gewährleistungsrahmen ziehen müssen. Hat der Sozialversicherungsstaat bisher in steigendem Maße den jeweils erreichten Lebensstandard abgesichert, so wird es in schwierigeren Zeiten notwendig, eher in Richtung ausreichender Grundsicherung für alle umzurüsten.

*Vom Erwerbsarbeits sicherungs- zum Familiensicherungsstaat.* Die Einrichtungen des Sozialstaats denken zu einseitig vom einzelnen Erwerbstätigen und der »Normalerwerbsbiographie« her. Sie müssten noch mehr auf die

Sicherung der Gesellungsformen, insbesondere der Familie, abstellen, in denen diese Einzelnen leben.

*Vom Transferstaat zum Dienstleistungsstaat.* Im Gegensatz zu anderen europäischen, vor allem den skandinavischen Staaten, ist der deutsche Sozialstaat immer transferlastiger geworden und hat Formen unterstützender Dienstleistungen vernachlässigt. Es wird aber mehr und mehr darauf ankommen, durch den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen, neuen Formen der Lebens-, Bildungs- und Berufsberatung und der gezielten Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in dieser Dienstleistungsrichtung auch in Deutschland neue Akzente zu setzen.

*Vom primär Geld leistenden zum primär qualifizierenden Staat.* Wenn es stimmt, dass in Zukunft in einem umfassenden Sinn Fähigkeiten und Fertigkeiten entscheidend für die Beteiligungschancen der Einzelnen werden, dann wird Bildung zur wichtigsten Zukunftsinvestition unserer Gesellschaft. In einer Zeit, in der Berufe keine Lebenszeitgarantien, sondern nur Einstiegsformen in den Arbeitsmarkt sind, wird auch die dauerhafte und verlässliche Qualifikationspolitik (lebenslanges Lernen für alle) ein Regelbestandteil von Sozialpolitik.