

Sozialstaat Deutschland – Modell mit Licht und Schatten

Doc. Dr. Arnold Knigge (Universität Bremen)

I.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstanden in Deutschland zwei selbständige Staaten: die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik. In der Bundesrepublik wurde eine demokratische Ordnung mit individuellen Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit etabliert sowie die soziale Marktwirtschaft eingeführt. In der DDR wurde die Einparteienherrschaft der SED verankert und die Wirtschaft – ähnlich wie in anderen mittel – und osteuropäischen Staaten – als zentrale Planwirtschaft organisiert. Auch in sozial-politischer Hinsicht gingen die beiden deutschen Staaten unterschiedliche Wege: Die Bundesrepublik begründete in ihrer Verfassung einen Sozialstaatsauftrag, baute das System der Sozialversicherung im Alter, bei Krankheit und Arbeitslosigkeit aus und setzte in der Arbeitswelt auf das Prinzip der Sozialpartnerschaft. Die DDR hingegen verstand sich als Arbeiter – und Bauernstaat mit umfassender staatlicher Grundsicherung und Fürsorge und setzte in der Arbeitswelt auf kollektive und staatlich gesteuerte Systeme und Strukturen.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1989 wurden die wirtschafts – und sozialpolitischen Prinzipien der Bundesrepublik ganz überwiegend auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen. Die Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung waren zunächst Jahre schwieriger wirtschaftlicher und sozialer Anpassungen. Zahlreiche Unternehmen in der bisherigen DDR brachen zusammen. Die registrierte Arbeitslosigkeit nahm sprunghaft zu und die Kosten der deutschen Einheit explodierten.

Inzwischen hat die wirtschaftliche und soziale Annäherung der ehemals getrennten deutschen Staaten wichtige und greifbare Erfolge hervorgebracht. Aber alle bisher erreichten Erfolge können nicht darüber hinwegtäuschen: Der Prozess der inneren wirtschaftlichen und sozialen Einheit Deutschlands ist noch nicht abgeschlossen. Die Arbeitslosigkeit in den neuen deutschen Ländern ist nach wie vor höher als im Gebiet der alten Bundesrepublik. Die Löhne und Renten sind immer noch unterschiedlich. Das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse in Ost und West ist bei weitem noch nicht erreicht.

Im internationalen Vergleich gilt Deutschland als wirtschaftsstarkes und sozial erfolgreiches Land. Diese Bewertung ist sicher in vielen Punkten gerechtfertigt:

Die deutsche Wirtschaft hat sich von der Finanzmarktkrise von 2008/2009 positiv erholt. Der deutsche Export boomt weltweit. Und in sozialer und gesellschaftlicher Hinsicht weist Deutschland ein hohes Wohlstandsniveau auf. Aber diese positive Sicht ist nur eine Seite der deutschen Medaille. Die andere Seite zeigt ungelöste soziale Probleme der inneren Einheit in Ost und West, der Armut, der Beschäftigung sowie der demografischen Entwicklung unserer Bevölkerung. Bezieht man diese Probleme in den internationalen Vergleich mit anderen hoch entwickelten Industrieländern ein, dann ist Deutschland keinesfalls der Klassenprimus. Deutschland ist dann ein Land, das auf hohem wirtschaftlichem und sozialem Niveau mit gravierenden Problemen und Herausforderungen zu kämpfen hat, also ein Land mit viel Licht, aber auch mit viel Schatten.

Um dieses weiter zu verdeutlichen, werde ich Im Folgenden zunächst der Frage nachgehen, was den deutschen Sozialstaat kennzeichnet. Anschließend werde ich auf die gegenwärtigen Probleme des deutschen Sozialstaats und danach auf die Herausforderungen eingehen, die der Sozialstaat in Zukunft zu meistern hat. Abschließend werde ich versuchen, die Erfahrungen der deutschen Sozialstaatsentwicklung zusammenzufassen, die auch für die Entwicklung in anderen Staaten von Interesse sein können.

II.

Zunächst also zur Frage, was den deutschen Sozialstaat kennzeichnet. Als erstes ist darauf zu verweisen, dass der Sozialstaat in Deutschland Verfassungsrang hat. Er steht nicht im Belieben der Politik, sondern verpflichtet die Politik zu sozial gerechtem Handeln. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Pflicht durch ein oberstes Bundesorgan, das Bundesverfassungsgericht, überprüfbar ist. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass diese Möglichkeit große praktische Bedeutung hat. Immer wieder kommt es zu wegweisenden Urteilen der obersten Verfassungshüter zu grundsätzlichen Fragen, etwa zum Eigentumsschutz gezahlter Rentenbeiträge oder zur notwendigen staatlichen Familienpolitik.

Das Sozialstaatsprinzip würde es der Politik beispielsweise verbieten, das in Deutschland historisch gewachsene System der Sozialversicherung im Alter, bei Krankheit, Unfall oder bei Arbeitslosigkeit gänzlich abzuschaffen und durch ein staatliches Fürsorgesystem zu ersetzen. Damit komme ich zu einer zweiten Besonderheit des deutschen Sozialstaats, der Sozialversicherung. Seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts gibt es in Deutschland eine gesetzliche Sozialversicherung gegen die großen Lebensrisiken Krankheit und Arbeitsunfall

sowie für das Alter. Der damalige Reichskanzler Bismarck hat diese für das 19. Jahrhundert fortschrittliche Sozialversicherung eingeführt, um das gleichzeitig verabschiedete Verbotsgesetz gegen die deutsche Sozialdemokratie sozial zu flankieren. Zuckerbrot und Peitsche nannte man dieses Vorgehen schon damals.

Die gesetzliche Sozialversicherung ist heute ein ganz wesentlicher Eckpfeiler des deutschen Sozialstaats. 1927 kam zu den bereits eingeführten Versicherungszweigen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung die Arbeitslosenversicherung dazu. 1995 wurde auch noch eine gesetzliche Versicherung bei Pflegebedürftigkeit verabschiedet. Alle Zweige der Sozialversicherung sind deutlich ausgebaut und weiterentwickelt worden. Heute bietet dieses System für die ganz überwiegende Mehrheit der Bevölkerung einen überwiegenden und zum Teil alleinigen Schutz im Alter, bei Erwerbsminderung, bei Krankheit und Pflege, bei Unfällen am Arbeitsplatz oder auf der Fahrt zur und von der Arbeit sowie bei Arbeitslosigkeit.

Für alle Zweige gilt das Prinzip der Selbstverwaltung der jeweiligen Versicherungsanstalten. Das heißt: Die Durchführung und Finanzierung ist grundsätzlich Aufgabe der Versicherten und ihrer Arbeitgeber, die mit ihren Beiträgen die Sozialversicherung finanzieren. Der Staat ist für die rechtlichen Rahmenbedingungen und – soweit allgemeine gesellschaftspolitische Aufgaben von der Sozialversicherung erledigt werden – auch für die Finanzierung verantwortlich. Ansonsten hat er sich auf die rechtliche Aufsicht der selbstverwalteten Versicherungen zu beschränken.

Kennzeichnend für den deutschen Sozialstaat ist auch, dass der Staat – außer für die gesetzliche Sozialversicherung – auf allen drei Ebenen, als Bund, Länder und Kommunen, eine aktive Sozial- und Arbeitspolitik betreibt. Das gilt in besonderer Weise für Leistungen an Familien (z.B. Kindergeld, Kindergartenbetreuung, Ausbildungsförderung) und an Bedürftige (z.B. Grundsicherung im Alter und bei Langzeitarbeitslosigkeit). Es gilt in gleicher Weise für umfassende Regelungen von Arbeit, Beschäftigung und Arbeitsorganisation (z. B. Arbeitsrecht, Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Mitbestimmung, Arbeitsschutz) und auch für die Gesundheitsversorgung durch Ärzte, Apotheker, Krankenhäuser und andere. Alle diese Felder des deutschen Sozialstaats haben in den letzten Jahrzehnten erhebliche Veränderungen erfahren und sind – in unterschiedlicher Intensität – immer wieder Gegenstand politischer Reformprozesse.

Insgesamt bindet der deutsche Sozialstaat einen ganz erheblichen Teil der wirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland. So wurden allein im Jahr 2011

798 Milliarden Euro für Sozialleistungen in Deutschland gezahlt. Das sind 31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Mit anderen Worten: Nahezu jeder dritte Euro wird für Sozialleistungen ausgegeben.

Die Kennzeichen des deutschen Sozialstaats lassen sich nicht nur an seiner Entwicklung und seinen differenzierten Leistungsbereichen ablesen. Kennzeichnend sind auch bestimmte Grundprinzipien und –elemente, die für die Entwicklung des Sozialstaates prägend waren und ihn im wesentlich auch in Zukunft prägen werden. Besonders hervorzuheben ist die Finanzierung des Sozialstaates. Als Grundsatz gilt: Die Sozialversicherung wird aus lohnbezogenen Beiträgen der versicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber zu – überwiegend – gleichen Anteilen finanziert. Der Staat leistet Zuschüsse, soweit Leistungen aus versicherungsfremden, also eher gesellschaftspolitischen Gründen gezahlt werden, etwa zu beitragslosen Zeiten der Ausbildung in der Rentenversicherung oder zur beitragsfreien Familienhilfe in der Krankenversicherung. Die Finanzierung von sozialstaatlichen Leistungen außerhalb der Sozialversicherung ist dagegen ausschließlich Sache des Staates, also des Bundes, der Länder oder der Kommunen. Die Abgrenzung beider Finanzierungskreise ist in der Praxis nicht immer ganz einfach und oft auch Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, aber als Grundsatz anerkannt.

Ein weiteres Charakteristikum des deutschen Sozialstaates ist der Grundsatz der Subsidiarität. Er besagt, dass der Staat auf allen Ebenen nur dort tätig werden soll, wo die Zivilgesellschaft mit ihren unterschiedlichen Organisationen und Initiativen soziale Aufgaben und Probleme nicht selbst löst oder lösen kann. Aktivitäten von Kirchen und Wohlfahrtsverbände haben bei der Regelung sozialer Belange Vorrang vor staatlicher Aktivität. Das Gleiche gilt im Arbeitsleben. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben eine verfassungsrechtlich abgesicherte Tarifautonomie zur Regelung von Arbeitsbedingungen, etwa von Lohn und Arbeitszeit. Der Staat muss sich in beiden Fällen zurückhalten und darf nur eingreifen oder tätig werden, wenn Aufgaben und Probleme zivilgesellschaftlich oder im Rahmen der Tarifautonomie nicht oder nicht ausreichend gelöst werden können.

Eine weitere Besonderheit des deutschen Sozialstaats hängt mit dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland zusammen. Der Hauptakteur der deutschen Sozial – und Arbeitspolitik ist sicher der Bund mit der Bundesregierung und dem Bundsparlament. Daneben haben aber auch die Länder und die Kommunen eigene Befugnisse auf diesem Sektor. Besonders die Kommunen

spielen bei der Ausführung staatlicher Sozialgesetze, etwa in der Kindergartenversorgung oder in der Grundsicherung für Bedürftige, eine wichtige Rolle. Dieses Nebeneinander unterschiedlicher staatlicher Instanzen führt immer wieder zu Abgrenzungsproblemen in Bezug auf die inhaltlich–politische Verantwortung und die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen.

III.

Die gegenwärtigen Probleme des deutschen Sozialstaats hatte ich bereits kurz angesprochen. Im Folgenden will ich darauf näher eingehen. Das größte Problem ist momentan die bestehende und weiter zunehmende Armut in unserem Land. Armut wird nach EU–weiten Kriterien dann angenommen und statistisch erfasst, wenn das Haushaltsnettoeinkommen geringer als 60 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens der gesamten Bevölkerung ist. Zusätzlich wird das Maß der sozialen Ausgrenzung danach bemessen, ob Personen sich Grundlegendes, wie Beheizung der Wohnung oder eine Waschmaschine, nicht leisten können. Nach der so erhobenen Statistik der EU liegt Deutschland mit einer Armutsquote von 19,6 % zwar nicht an der Spitze der EU – das sind Bulgarien und Rumänien mit einer Quote von über 40 %; Tschechien liegt danach übrigens bei 15,4 %. Aber für ein reiches und hochentwickeltes Industrieland wie Deutschland ist diese Armutsquote dennoch alarmierend. Besonders dramatisch ist der Umfang der Kinderarmut: In einigen Regionen Deutschlands, auch in meinem Heimatland Bremen, liegt die Quote bei über 30 %. Mit anderen Worten: Nahezu jedes dritte Kind lebt dort in einkommensarmen Haushalten.

Besonders betroffen von Armut sind Alleinerziehende mit kleinen Kindern, meist Frauen, Langzeitarbeitslose und in zunehmendem Umfang auch ältere Menschen mit kleinen Renten. Die Politik in Deutschland ist aktuell gefordert, die Situation dieser Menschen zu verbessern. Höhere Sozialleistungen sind eine Antwort. Nachhaltiger wirken verstärkte Anstrengungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Bildung, aber auch in der Kindergartenversorgung und in der Alterssicherung. Wir brauchen ein ganzes Bündel an Maßnahmen gegen die Armut und besonders gegen Kinderarmut. Aus meiner Sicht sind dabei Hilfen für Alleinerziehende mit kleinen Kindern, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind, vordringlich. Sie benötigen einen Arbeitsplatz, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Kinder bestreiten zu können. Zugleich benötigen sie mehr Betreuungs – und Förderangebote für ihre Kinder, in der Krippe, im Kindergarten und in Ganztagschulen, und in vielen Fällen auch bezahlbaren Wohnraum.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass mehr Arbeit angeboten wird, von der Arbeitnehmer und ihre Familien leben können. Leider ist das in vielen Fällen nicht der Fall. Die Löhne liegen in einigen Wirtschaftszweigen in Deutschland, z.B. im Friseurhandwerk, im Bewachungsgewerbe und in der Gastronomie, so niedrig, dass eine Aufstockung durch staatliche Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums notwendig ist. Hinzu kommt, dass in Deutschland in den letzten Jahrzehnten die sogenannte prekäre Beschäftigung, wie Leiharbeit und befristete Arbeit, deutlich zugenommen hat. Auch dies hat für die Betroffenen vielfach fatale Folgen und die Entstehung von Armut zusätzlich begünstigt. Immerhin scheint sich in Deutschland langsam ein Umdenken anzubahnen: Wir werden noch in diesem Jahr die Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde erleben. Und es bleibt zu hoffen, dass die zugenommenen Berichte über den Missbrauch von Leiharbeit und befristeten Arbeitsverträgen bald auch zu gesetzgeberischen und tarifpolitischen Konsequenzen führen.

Von Langzeitarbeitslosigkeit, also von Beschäftigungslosigkeit von über einem Jahr, sind in Deutschland nach wie vor über eine Million Menschen betroffen. Rund 300.000 dieser Langzeitarbeitslosen sind seit mehr als drei Jahren schon ohne Beschäftigung. Sie in die Erwerbsarbeit wieder einzugliedern, ist eine besondere Herausforderung. Als Folge der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung sind in den letzten Jahrzehnten sehr viele einfache Tätigkeiten weggefallen. Diese Arbeitsplätze haben Personen ohne berufliche Qualifikation und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen in der Vergangenheit Beschäftigung gebracht. Heute stehen sie weitgehend nicht mehr zur Verfügung. Mit Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, wie Fortbildung und Umschulung sowie Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber, versuchen die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Langzeitarbeitslose Wege der beruflichen Eingliederung zu ebnen. Aber die Eingliederungserfolge sind bei Arbeitslosen nach langer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit eher bescheiden. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung verbucht Deutschland zur Zeit mit rund 42 Millionen Erwerbstätigen einen Höchststand der Beschäftigung. Aber an den Langzeitarbeitslosen geht diese positive Entwicklung im Wesentlichen vorbei.

Die genannten Probleme, wie Armut und Langzeitarbeitslosigkeit, sind in Deutschland nicht flächendeckend festzustellen. Sie konzentrieren sich sehr stark in Großstädten und Regionen, die seit Jahren und zum Teil seit Jahrzehnten mit wirtschaftlichen Umbrüchen und Strukturkrisen zu kämpfen haben. Ein Beispiel dafür ist mein Heimatland Bremen, das seit den siebziger

Jahren des letzten Jahrhunderts zunächst einen Einbruch in der Fischereiwirtschaft hatte, dann mit den Folgen der Werftenkrise umgehen musste und schließlich auch noch viele Arbeitsplätze und viel Kaufkraft durch den Abzug der hier stationierten amerikanischen Soldaten verlor. Bremen hat große Anstrengungen unternommen, neue Arbeitsplätze zu schaffen, etwa im Dienstleistungsbereich, im Tourismus, in der Luft – und Raumfahrt und in der Wissenschaft. Aber viele Probleme sind damit noch nicht gelöst. Ähnliche und zum Teil noch gravierendere Erfahrungen haben die neuen Bundesländer mit der Wiedervereinigung im Jahr 1989 gemacht. Die DDR-Wirtschaft war nicht wettbewerbsfähig und brach zusammen. Neue Industrien und Arbeitsplätze mussten geschaffen werden. Das Gleiche galt für die marode Infrastruktur; sie musste mit großem Aufwand und viel Geld neu aufgebaut werden. Auch dieser Prozess braucht Zeit und ist – trotz unbestreitbarer Erfolge – bei weitem noch nicht abgeschlossen.

IV.

Damit komme ich zu den Herausforderungen, die der deutsche Sozialstaat in der Zukunft zu bewältigen hat. Es geht im Wesentlichen um die demografische Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Systeme der sozialen Sicherung, die Beschäftigung und die Bildung sowie die soziale Sicherung im Alter und die Zukunft der Pflege.

Zunächst zur demografischen Entwicklung. Die Bevölkerung in Deutschland wird sich in den nächsten Jahrzehnten dramatisch verändern. Seit Mitte der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts werden immer weniger Kinder in Deutschland geboren. Die Geburtenhäufigkeit liegt gegenwärtig bei rund 1,4 Geburten je Frau in gebärfähigem Alter. Zugleich steigt die Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts und gesünderer Ernährung immer weiter an. Die Folgen beider Entwicklungen sind langsam, aber immer deutlicher zu spüren. Die Zahl und der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung nehmen deutlich zu. Die Zahl und der Anteil der jüngeren Menschen an der Bevölkerung nehmen deutlich ab. Diese Entwicklungen haben gravierende Auswirkungen auf die Finanzierung unserer Sozialversicherung. Weniger Kinder bedeuten zeitversetzt weniger Beschäftigte und damit weniger Beitragszahler in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Mehr ältere Menschen bedeuten dagegen mehr Empfänger von Rentenleistungen, höhere Kosten im Gesundheitswesen und einen höheren Pflegebedarf.

Die notwendigen politischen Konsequenzen werden in Deutschland schon seit vielen Jahren diskutiert. Aber die bisher ergriffenen Maßnahmen sind allenfalls

erste Schritte, um die demografische Herausforderung zu bewältigen. Wir werden in Zukunft wesentlich mehr tun müssen, um die sozialen Sicherungssysteme demografiefest zu machen. Wir werden als zweites die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern deutlich verstärken müssen. Und wir werden den absehbaren Folgen auf das Gesundheits – und Pflegesystem durch mehr Prävention und neue Formen der Pflege begegnen müssen. Viel Zeit bleibt uns nicht mehr dafür. Schon jetzt sind die demografischen Spuren in Kindergärten, Schulen und auf dem Arbeitsmarkt unübersehbar.

Auf dem Arbeitsmarkt werden wir zunehmend mit dem Fachkräftemangel zu tun haben. Immer mehr Branchen klagen darüber, dass sie nicht die notwendigen Fachkräfte finden und ihnen auch der Nachwuchs für die Berufsausbildung in den gefragten Berufen fehlt. Ein hochentwickeltes Dienstleistungs – und Industrieland wie Deutschland kann sich einen solchen Fachkräftemangel auf längere Zeit ohne Wachstums – und Wohlstandseinbrüche nicht erlauben. Hier sind neben der schon genannten Zuwanderung neue Anstrengungen zur besseren und höheren Bildung und Qualifizierung sowie Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig. Und zwar von der frühkindlichen Bildung im Kindergarten bis hin zur Fortbildung und Umschulung von Arbeitslosen sowie Elternurlaub und bessere Betreuung von Kleinkindern in Krippen und Ganztagschulen.

Zu diesem Thema gehört auch die Frage der Lebensarbeitszeit oder konkreter die Frage der Altersgrenzen in der Alterssicherung. Über Jahrzehnte lag die Regelaltersgrenze für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bei 65 Jahren. Gegenwärtig steigt diese Grenze in mehreren Stufen bis 2029 auf 67. Die Frage bleibt, wie lange diese Grenze bei weiter steigender Lebenserwartung Bestand haben wird. In der politischen Diskussion ist diese Frage bereits angekommen. In der Bevölkerung stößt sie aber noch auf ganz überwiegende Ablehnung. Im Gegensatz dazu wird das Thema der Beschäftigung älterer Menschen inzwischen deutlich anders gesehen als noch vor 20 Jahren. Ging es damals noch um Anreize zum frühzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, etwa durch Frühpensionierung mit dem 58. Lebensjahr, bemühen sich heute immer mehr Betriebe, ihre älteren Fachkräfte möglichst lange im Betrieb zu halten. Ich bin sicher, dass diese Entwicklung anhalten wird.

Genauso sicher ist, dass die soziale Sicherung im Alter uns in den nächsten Jahrzehnten erhebliches Kopfzerbrechen bereiten wird. Neben den demografischen Folgen für die Finanzierung der Alterssicherung wird sich – ohne poli-

tisches Gegensteuern – für viele ältere Menschen das Thema der Armut im Alter neu stellen. Dies hängt mit bereits beschlossenen Änderungen des Rentensystems, wie der Absenkung des Rentenniveaus und der Abkehr vom früheren Prinzip der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen. Es hängt darüber hinaus auch mit der langanhaltenden Arbeitslosigkeit zusammen, die für viele Menschen, besonders für Langzeitarbeitslose, erhebliche Lücken in der Rentenbiografie hinterlassen. Hinzu kommen Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt mit der Zunahme von prekärer Beschäftigung und geringer Bezahlung mit der Konsequenz, dass entweder keine Rentenversicherungsbeiträge oder nur geringe Beiträge gezahlt und damit im Alter nur kleine Renten ausgezahlt werden.

Auch die Zukunft der Pflege wird sich in den nächsten Jahrzehnten neu stellen. Schon heute sind 2,4 Millionen Menschen in Deutschland als pflegebedürftig anerkannt, Nach Prognosen der Bundesregierung wird diese Zahl bis zum Jahr 2030 auf 3 bis 3,4 Millionen ansteigen. Für die Pflegeversicherung entstehen damit deutlich höhere Kosten. Neben dieser finanziellen Konsequenz wird auch die Organisation der Pflege zu einem großen Problem. Im Vordergrund wird vor allem die Frage stehen, ob es Alternativen zu den bisherigen Formen der Pflege, vor allem zum Pflegeheim, gibt. In Deutschland wollen die meisten Menschen in ihrer gewohnten Umgebung alt werden und auch bei Pflegebedürftigkeit möglichst in den eigenen vier Wänden selbstbestimmt wohnen. Dies setzt aber deutlich mehr ambulante Hilfen bei der Bewältigung des Alltags und bei der Pflege voraus. Da immer mehr ältere Menschen allein leben und von ihren Familien nicht gepflegt werden können, brauchen wir für sie mehr und bessere Hilfen und Dienste in der Nachbarschaft. Hier liegt eine große Gestaltungsaufgabe der Kommunen, diese älteren Menschen so zu versorgen, dass sie möglichst bis ins hohe Alter selbständig leben können.

Soweit dies nicht oder nicht mehr möglich ist, müssen Heimplätze zur Verfügung gestellt und die Betreuung in den Heimen gesichert werden. Mit Blick auf die schon heute fehlenden Pflegefachkräfte in den Heimen wird für die Zukunft ein Pflegenotstand in Deutschland befürchtet. Damit der nicht eintritt, müssten schon heute deutlich mehr Pflegekräfte ausgebildet werden. Leider geschieht dies nicht in ausreichendem Umfang.

V.

Abschließend möchte ich die vier – ganz persönlichen – Erfahrungen mit dem deutschen Sozialstaat zusammenfassen, die für die Entwicklung in anderen

Ländern von Interesse sein könnten. Ich beginne mit den eher schwierigen und zum Teil negativen Erfahrungen:

- Der Sozialstaat wird immer noch zu sehr als gesellschaftspolitischer Reparaturbetrieb angesehen. Vielfach muss er Probleme lösen oder auffangen, deren Ursachen außerhalb des sozialen Bereichs liegen. Beispiele sind: Defizite in der Bildung mindern Chancen auf dem Arbeitsmarkt und führen zu sozialen Problemlagen. Oder: Wirtschaftlich begründete Entscheidungen zur Flexibilisierung von Arbeit können zu prekärer Beschäftigung und in letzter Konsequenz zur Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen führen. Damit dies nicht passiert, sollten die sozialen Auswirkungen von politischen, aber auch privatwirtschaftlichen Entscheidungen von vornherein stärker berücksichtigt werden.
- Zweite eher schwierige Erfahrung aus Deutschland: Die demografische Entwicklung und ihre Folgen für die sozialen Sicherungssysteme sind seit Jahrzehnten bekannt. Es wurde sehr – ich finde zu – lange politisch debattiert, ohne dass notwendige Konsequenzen gezogen wurden. Jetzt ist der Handlungsdruck bedrohlich und es werden erste Maßnahmen ergriffen. Aber die Bevölkerung ist darauf nur ungenügend vorbereitet, zumal die schon beschlossenen Änderungen sehr überhastet auf den Weg gebracht wurden, wie die Heraufsetzung der Rentenaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre. Und die jetzt ergriffenen und noch zu erwartenden Maßnahmen fallen deutlich einschneidender aus als dies bei einer frühzeitigen Beschlussfassung notwendig geworden wäre. Daraus folgt: Notwendige Anpassungen im Hinblick auf die Veränderung der Bevölkerungsstruktur sollten sorgfältig vorbereitet und kommuniziert werden, aber frühzeitig umgesetzt werden.
- Dritte, jetzt positive Erfahrung mit dem Sozialstaat Deutschland: Die Sozialversicherung ist und bleibt trotz aller aktuellen Probleme und Defizite ein ganz wichtiger Eckpfeiler. Ihre wichtigsten Strukturelemente, die Beitragsfinanzierung und die Selbstverwaltung, haben dieses System zu einer stabilen Grundlage der sozialen Sicherung in Deutschland mit hoher Akzeptanz in der Bevölkerung werden lassen. Wenn der Reichskanzler Bismarck die gesetzliche Sozialversicherung nicht schon Ende des 19 Jahrhunderts eingeführt hätte, müsste man sie heute schleunigst einführen.
- Schließlich meine letzte und auch positive Erfahrung: Aufgrund des Sozialstaatsauftrags in der deutschen Verfassung ist die staatliche Verantwortung für soziale Gerechtigkeit und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt völlig unstrittig. Das ist gut und sollte auch so bleiben. Genauso wichtig ist aber auch,

dass diese Verantwortung des Staates nicht die Eigeninitiative und Verantwortung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner mit ihrer Tarifautonomie ersetzt oder verdrängt. Ein Sozialstaat ist nur dann gerecht, wenn er den Bürgerinnen und Bürgern, ihren Familien und ihren zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen sowie den Sozialpartnern Vorrang vor staatlichen Aktivitäten belässt und ihren Aktivitäten ausreichend Raum zur Selbstentfaltung einräumt.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und stehe nun gern für Ihre Fragen zur Verfügung.