

Zusammenhalt durch Reformen sichern

Impulse für einen gerechten und verlässlichen
Sozialstaat

11. Dezember 2025



Zusammenhalt durch Reformen sichern. Impulse für einen gerechten und verlässlichen Sozialstaat / hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2025. – 23 S. – (Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen ; 59)

INHALT

Vorwort.....	5
Zusammenfassung	7
Für eine Debatte, die zusammenführt.....	8
Reformen sind unausweichlich.....	9
Prioritäten klären	11
Auch bei höheren staatlichen Einnahmen: Der Reformdruck bleibt	12
Probleme der demografischen Alterung nicht verdrängen	14
Demografisch bedingte Lasten breit verteilen.....	15
Altersarmut wirksam bekämpfen.....	18
Vertrauen in die demokratischen Institutionen stärken	21

Vorwort

Der Sozialstaat in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Im Grundgesetz fest verankert, verpflichtet er dazu, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit herzustellen. Die Sozialversicherungen sichern als wichtige Säule des Sozialstaats Menschen bei Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit ab und verteilen die Lasten auf vielen Schultern. Das ist gelebte Solidarität. Denn die Mitglieder der Gemeinschaft stehen füreinander ein und tragen die Risiken gemeinsam. Dies ist von unschätzbarem Wert für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Sozialversicherungssysteme müssen jedoch für die Zukunft fit gemacht werden. Es braucht Reformen, wenn wir weiterhin wollen, dass die Solidarität aller dort einspringen kann, wo sie wirklich nötig ist. Vor allem der demografische Wandel stellt das erwerbs- und umlagebasierte Finanzierungsmodell vor eine Bewährungsprobe. Denn weniger Erwerbstätige müssen für immer mehr Menschen aufkommen. Soll das Versprechen zwischen den Generationen bestehen bleiben, ist es unvermeidlich, dass jede und jeder bereit ist, seinen Teil beizutragen.

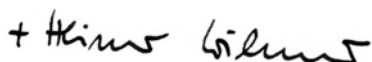
Der vorliegende Text der Arbeitsgruppe für sozialpolitische Fragen der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz gibt Anregungen für einen verlässlichen Sozialstaat der Zukunft. Die Impulse betreffen alle Sozialversicherungssysteme, auch wenn einzelne Beispiele aus der Rentenversicherung stammen. Der Appell, die notwendigen Reformen zügig anzugehen, richtet sich vor allem an die politisch Verantwortlichen. Dafür brauchen sie Kommissbereitschaft und den Mut, Maßnahmen nach Dringlichkeit, Wirksamkeit und ihrem Ressourcenbedarf zu priorisieren.

Voraussetzung ist eine sachliche und ehrliche Debatte – auch über unangenehme Schritte. So darf etwa ein höheres Renteneintrittsalter kein Tabu sein. Gute Argumente und transparente Entscheidungen stärken das Vertrauen in die demokratischen Institutionen. Wer dagegen Ängste schürt oder falsche Erwartungen weckt, riskiert Spaltung und schwächt die Solidarität.

Ziel ist ein Sozialstaat, der verlässlich, sozial gerecht und handlungsfähig bleibt. Dafür braucht es eine faire Verteilung der demografischen Lasten und passgenaue Leistungen für diejenigen, die sie wirklich benötigen.

Ich danke der Arbeitsgruppe für sozialpolitische Fragen und ihrem Vorsitzenden, Weihbischof Dr. Dr. Anton Losinger, herzlich für die vorliegenden Impulse. Eine zentrale Aufgabe der Kirche ist, die Zeichen der Zeit immer wieder neu im Licht des Evangeliums zu deuten. Dieser Text gibt grundlegende Anregungen zur aktuellen Debatte um die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats. Ein gerechter und verlässlicher Sozialstaat gehört zu den Kernelementen einer solidarischen Gesellschaftsordnung.

Bonn/Hildesheim, im Dezember 2025

A handwritten signature in black ink, consisting of a plus sign followed by the name 'Heiner Wilmer' in a cursive script.

Bischof Dr. Heiner Wilmer SCJ
Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und soziale
Fragen der Deutschen Bischofskonferenz

Zusammenfassung

Reformen im Sozialstaat sind unausweichlich, um seine Leistungsfähigkeit auch in Zukunft zu sichern. Die demografische Alterung betrifft das Renten-, Pflege- und Gesundheitssystem gleichermaßen und erzwingt Anpassungen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen an die staatliche Handlungsfähigkeit kann sich auch die Sozialpolitik einer Debatte über Prioritäten nicht entziehen.

Im System der gesetzlichen Rente ist es geboten, die Lasten der demografischen Alterung generationengerecht zu verteilen, sodass jüngere Generationen nicht überfordert werden. Gleichzeitig sollten Vorschläge ernsthaft geprüft werden, jene Rentnerinnen und Rentner zielgenau zu unterstützen, die trotz langer Versicherungszeiten nur geringe Renten erhalten. Ihre beitragspflichtige Erwerbsarbeit sollte sich auch im Alter bezahlt machen. Jede Reform ist auch daran zu messen, ob sie die Belange armer Menschen gerecht berücksichtigt und ihre Lage verbessert. Der Kampf gegen verdeckte Armut ist eine zentrale Aufgabe.

Gefordert ist aber zuallererst eine Reformdebatte, die die Herausforderungen nicht verdrängt und keine Erwartungen weckt, die die Politik nicht erfüllen kann. Denn dies erzeugt den falschen Eindruck, die freiheitliche Demokratie des Grundgesetzes sei nicht handlungsfähig. Alle demokratischen Kräfte stehen in der Verantwortung, den Dialog über die Reform der sozialen Sicherungssysteme so zu führen, dass unnötige Ängste vermieden und Kompromisslinien gefunden werden, die die politische Handlungsfähigkeit erhalten. Nur auf diese Weise kann angesichts großer Herausforderungen Zuversicht entstehen und nimmt das demokratische Gemeinwesen keinen Schaden.

Für eine Debatte, die zusammenführt

Der Sozialstaat steht vor gewaltigen Herausforderungen. Die geburtenstarken Jahrgänge gehen in den Ruhestand. Innerhalb weniger Jahre werden die Ausgaben für die Rente deutlich ansteigen und in erheblichem Umfang Beitragseinnahmen entfallen, nicht nur bei der Rente, sondern auch in der Kranken- und der Pflegeversicherung. Dies allein durch eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge aufzufangen, würde die jüngeren Generationen über Gebühr belasten und stößt an Grenzen der Akzeptanz. Aber auch die Erhöhung von Steuern ist umstritten.

Reformen des Sozialstaats greifen in erheblichem Umfang in die Lebenssituation der Menschen ein. Ältere Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Lebensentscheidungen zu revidieren, haben Sorge, ob ihre soziale Absicherung ausreichen wird. Jüngere Generationen hegen Zweifel, ob sie überhaupt noch abgesichert sein werden. Die gegenwärtige Rezession, die Bedrohung der internationalen Friedensordnung und der Zerfall einer regelbasierten Welthandelsordnung bergen zusätzliche Gefahren, auch für den Sozialstaat.

In dieser Situation kommt es darauf an, eine Debatte zur Reform des Sozialstaats zu führen, die Lösungen auslotet und zusammenführt. Zur Demokratie gehört der politische Streit – der Konflikt zwischen unterschiedlichen Interessen, das Ringen um Argumente. Politik ist keine Harmonieveranstaltung. Aber Diskussionen müssen so ausgetragen werden, dass sie Kooperation fördern und helfen, Kompromisslinien zu finden, die die politische Handlungsfähigkeit erhalten.

Dies ist auch erforderlich, um Gefahren von unserem demokratischen Gemeinwesen abzuwehren. Gruppierungen und Parteien an den Rändern des politischen Spektrums machen sich Sorgen um die Zukunft und die Stabilität der sozialen Sicherung zu-

nutze. Sie überspitzen berechtigte Sorgen und versuchen, das Vertrauen der Bevölkerung in den demokratischen und sozialen Rechtsstaat zu untergraben. Diese Entwicklung beunruhigt uns. Aber auch die politischen Kräfte und Institutionen, die fest zur demokratischen Grundordnung stehen, müssen selbstkritisch im Blick behalten, dass sie im Ringen um öffentliche Aufmerksamkeit, in der jede schrille Äußerung leichter durchdringt als der abgewogene Beitrag, Ängste verstärken und so ungewollt zum Verlust von Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit und in die Demokratie beitragen können.

Reformen sind unausweichlich

Der Sozialstaat in Deutschland ist eine bedeutende Errungenschaft. Die großen sozialen Risiken der Bevölkerung – Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit – werden durch die Sozialversicherung aufgefangen. Sie finanziert sich über Beiträge aus den versicherungspflichtigen Arbeitseinkommen und beruht auf dem Umlageverfahren. Das bedeutet, dass die Beiträge der Versicherten nicht angespart, sondern unmittelbar zur Finanzierung der sozialpolitischen Leistungen verwendet werden. Die gesetzliche Rentenversicherung folgt zudem dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Das bedeutet, dass sich die Höhe der jeweiligen Rentenleistungen nach den im Erwerbsleben gezahlten Versicherungsbeiträgen bemisst. Daraus folgt, dass sich die Einkommensunterschiede während der Erwerbsphase in der Höhe der Altersbezüge widerspiegeln.

Damit ein so gestaltetes soziales Sicherungssystem sein Leistungsversprechen bei stabilen Beitragssätzen dauerhaft gewährleisten kann, müssen bestimmte wirtschaftliche und soziodemografische Voraussetzungen erfüllt sein. Eine wesentliche Bedingung ist die ausreichende Höhe der Summe der Erwerbsein-

kommen, auf die Beiträge erhoben werden. Sie hängt ab von den durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelten und der Anzahl der Beschäftigten. Zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialversicherung ist neben einer stabilen Entwicklung der Arbeitseinkommen auch eine weitgehend ausgeglichene Generationenfolge erforderlich. Für die gesetzliche Rentenversicherung ist zudem eine durchgängige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu Löhnen notwendig, die der versicherten Person und ihren Familienmitgliedern einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Das heißt, nur ein hinreichend hohes und stabiles Erwerbseinkommen, das sich in der Höhe der Beiträge spiegelt, kann ein auskömmliches Einkommen im Alter sicherstellen.

Diese Voraussetzungen sind bereits seit längerer Zeit fragil geworden. Das Hauptproblem ist die demografische Alterung der Bevölkerung. Infolge der seit den 1970er-Jahren anhaltend niedrigen Geburtenzahlen hat sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern negativ entwickelt. Durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in die Rente wird sich dieses Verhältnis in den kommenden Jahren nochmals massiv verschlechtern. Aufgrund der dadurch sinkenden Einnahmen bei gleichzeitig stark steigenden Ausgaben werden tiefgreifende Reformen des Systems sozialer Sicherung unumgänglich.

Auch erschweren Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt die Absicherung der gesetzlichen Rente. Zwar hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten zwei Jahrzehnten stark zugenommen, was zur Stabilisierung der Systeme sozialer Sicherung beigetragen hat. Teilzeitbeschäftigung, Beschäftigung im Niedriglohnsektor und Beschäftigungsverhältnisse, die nicht der Beitragspflicht unterliegen, führen jedoch in vielen Konstellationen dazu, dass keine ausreichende Absicherung im Alter erworben wird, solange bestehende Hindernisse für eine umfangreichere, beitragspflichtige Beschäftigung nicht beseitigt

werden. Die gestiegene, strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit zwischen dem Ende der 1970er- und der Mitte der 2000er-Jahre in Westdeutschland und in den 1990er- sowie den 2000er-Jahren in Ostdeutschland hat in zahlreichen Erwerbsbiografien Lücken aufgerissen, die sich in deutlich geringeren Rentenanwartschaften niederschlagen.

Prioritäten klären

Das demokratische Gemeinwesen hat viele Aufgaben: die Sicherung der öffentlichen Infrastruktur, die Ausstattung eines inklusiven Bildungssystems, soziale Sicherung, die Gewährleistung innerer Sicherheit, die Verteidigung der Friedensordnung im Rahmen bestehender Bündnisse, die Bewältigung der Folgen des Klimawandels und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Überdies sind die rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Grundlagen einer leistungsfähigen und innovativen Wirtschaft zu sichern, ohne die ein Leben in Freiheit und zugleich in Wohlstand und Sicherheit nicht möglich ist.

Zur Erfüllung dieser und anderer wichtiger Aufgaben müssen die durch Wahlen legitimierten Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern vielfältige Entscheidungen über Prioritäten treffen. Welche Entscheidungen getroffen werden sollen, ist der zentrale Inhalt der politischen Auseinandersetzung. Es ist eine besorgniserregende Entwicklung, dass das Verständnis für die Notwendigkeit von Kompromissen schwindet, ohne die politische Aushandlungsprozesse nicht funktionieren können und Regierungskoalitionen nicht arbeitsfähig sind.

Der Zwang zur Prioritätensetzung betrifft alle politischen Felder, auch die Sozialpolitik. Zur Begründung einer politischen Maßnahme reicht es nicht aus, dass sie wünschenswert wäre und der Gerechtigkeit dienen würde. Wenn es mit der Nachhal-

tigkeit der sozialen Sicherungssysteme vereinbar ist, ist es in der Regel wünschenswert, Rentnerinnen und Rentner besser abzusichern, Pflegeleistungen zu erhöhen, Familien zu entlasten oder Beratungsdienste auszubauen. Wenn dies aber nicht alles zugleich geht, muss priorisiert werden. Dabei muss auch geprüft werden, wie viel private Selbstsorge für wen zumutbar ist und wie ein Teil der sozialstaatlichen Hilfen auf jene beschränkt werden kann, die sich nicht selbst helfen können beziehungsweise unserer Unterstützung mehr bedürfen als andere.

Politikerinnen und Politiker, die sich diesen Abwägungsfragen offen stellen, verdienen Respekt, da sie eine zwar unangenehme, aber für das Gemeinwesen unverzichtbare Aufgabe erfüllen. Zugleich gehört es zur ethischen Verantwortung der Leistungs- und Kostenträger im Sozialbereich, der Anbieter sozialer Dienstleistungen und der hilfesuchenden Menschen, die knappen Ressourcen möglichst wirksam und sparsam einzusetzen. Jede Reform, die angesichts einer bereits hohen Abgabenlast zusätzliche Beitrags- und Steuermittel bindet, ist abzuwägen gegen politische Alternativen, die mit diesem Mitteleinsatz ebenfalls realisiert werden könnten – und möglicherweise von größerer Dringlichkeit sind. Daher ist in der jetzigen Situation die Gewährung zusätzlicher Leistungen für Menschen zu vermeiden, die diese Leistungen gar nicht benötigen, weil sie bereits über auskömmliche eigene Mittel verfügen.

Auch bei höheren staatlichen Einnahmen: Der Reformdruck bleibt

Eine Debatte zu Prioritäten wird immer wieder mit dem Argument zurückgewiesen, die Grenzen der staatlichen Handlungsfähigkeit seien durch die Politik selbst verschuldet, weil ihr der

Mut fehle, die Steuern zu erhöhen oder stärker auf Verschuldung zu setzen.

Die Neuverschuldung ist mit der Grundgesetzänderung von 2025 bereits erheblich ausgeweitet worden, auch um die verteidigungspolitischen Aufgaben zu bewältigen, die sich aus der Bedrohung der internationalen Friedensordnung ergeben, und um notwendige Investitionen in unsere Infrastruktur tätigen zu können. Die steigenden Zinslasten werden den Handlungsspielraum künftiger Regierungen ohnehin einschränken. Eine Schuldenaufnahme zur Finanzierung von laufenden Sozialausgaben würde zu einer Verschuldungsspirale führen.

Eine Ausweitung der staatlichen Handlungsfähigkeit ist grundsätzlich möglich, wenn die Bürgerinnen und Bürger noch stärker als bisher über Steuern und Sozialabgaben zur Finanzierung der staatlichen und sozialen Aufgaben beitragen. Es ist möglich, die Erbschaftssteuer zu reformieren, den Spitzensteuersatz zu erhöhen, Vermögen steuerlich zu belasten, Kapitalerträge nach individueller Leistungsfähigkeit zu besteuern, Sozialversicherungsbeiträge anzuheben oder ihre Bemessungsgrundlage zu erweitern. Unter Solidaritäts- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten sind diese Maßnahmen sorgsam zu prüfen. Dabei sind auch die Zielkonflikte und Nebenwirkungen abzuwägen, zu denen alle diese Maßnahmen führen.

Zudem stellt sich die Frage der politischen Akzeptanz. Denn in der Bevölkerung sind höchst widersprüchliche Erwartungen stark verbreitet. Wie eine Reihe von Umfragen übereinstimmend zeigt, wünschen Bürgerinnen und Bürger einen Ausbau vieler staatlicher Leistungen, auch und gerade im Feld der Sozialpolitik, erwarten aber zugleich, bei Steuern und Abgaben entlastet zu werden. Diese Erwartungen sind nicht zu erfüllen. Dennoch erzeugen Parteien aus wahltaktischen Überlegungen

heraus die Illusion, diesen Erwartungen entsprechen zu können – auch bei der letzten Bundestagswahl war dies der Fall.

Diese Art der Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist ein zusätzliches Reformhemmnis. Es belastet das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und Verfahren, denn es erzeugt – wie auch immer die Politik anschließend handelt – den falschen Eindruck, die freiheitliche Demokratie des Grundgesetzes sei nicht handlungsfähig. Ihre Handlungsfähigkeit zeigt sich aber gerade dort, wo Probleme offen benannt werden, das Für und Wider denkbarer Lösungen transparent diskutiert wird und notwendige, mitunter harte Entscheidungen nicht nur wenige, sondern möglichst alle nach dem Maß ihrer Belastungsfähigkeit treffen.

Zu einer sachlichen politischen Debatte gehört, den Mehrertrag steuerpolitischer Maßnahmen realistisch zu kalkulieren und dabei nachteilige Wirkungen höherer Steuern und Abgaben – etwa auf die Investitionsfähigkeit von Unternehmen, die Kosten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder die Erwerbs- und Sparanreize – angemessen einzubeziehen. Dann zeigt sich, dass ein weiterer Ausbau des Sozialstaats überwiegend von der breiten Mitte der erwerbstätigen Bevölkerung und nicht nur von einer kleinen Spitze der Einkommensbezieher und Vermögenden getragen werden müsste. Auch daher ist eine Prioritäten-debatte unvermeidlich.

Probleme der demografischen Alterung nicht verdrängen

Die derzeit einsetzende akute Phase der demografischen Alterung lässt die Ausgaben für Renten, Gesundheit und mit gewisser Verzögerung auch für die Pflege in den nächsten zehn bis 15 Jahren deutlich stärker steigen als die Wirtschaftsleistung und

die Einnahmenbasis der Sozialversicherungen. In der Kranken- und Pflegeversicherung tragen neben dem demografischen Wandel weitere Ursachen zu den steigenden Ausgaben bei. Dazu zählen auch Leistungsausweitungen in den letzten Jahren, die für sich genommen oft als wünschenswert gelten können, aber ohne Rücksicht auf ihre nachhaltige Finanzierbarkeit vorgenommen wurden. Die Finanzierungslasten wären geringer gewesen, wenn die Politik den Mut gefunden hätte, stärker nach der Einkommens- und Vermögenssituation der Empfänger zu differenzieren.

Aktuelle Vorausberechnungen besagen, dass die Beitragssätze für die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, deren Summe lange Zeit knapp unter 40 Prozent gelegen hat, ohne Reformen bis 2030 auf rund 45 Prozent angehoben werden müssen. Danach könnten sie bis 2040, unter ungünstigen Umständen sogar noch schneller, auf 50 Prozent steigen. Ein so starker Anstieg der Sozialbeiträge würde die Arbeitskosten aller in Deutschland gefertigten Güter und Dienstleistungen erhöhen und zugleich die Nettolöhne der erwerbstätigen Versicherten verringern. Beide Auswirkungen erzeugen nicht nur Risiken für die zukünftige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung, sondern gefährden damit auch die Generationengerechtigkeit. Denn sie beeinträchtigen vor allem die Aussichten für jüngere Erwerbspersonen, sich soziale Sicherheit und Wohlstand zu erwerben. Am geltenden Recht kann daher nicht unverändert festgehalten werden.

Demografisch bedingte Lasten breit verteilen

Das Feld der sozialen Sicherung ist zu vielfältig, um den Reformbedarf in Gänze zu thematisieren. Daher konzentriert sich der folgende Abschnitt auf die gesetzliche Rentenpolitik. In ihr

wurden bereits in der Vergangenheit Reformen ergriffen, um den Herausforderungen durch den demografischen Wandel zu begegnen. Diese Reformen zielten darauf, Lasten, die aus der demografischen Alterung sowie bei ihrer Bewältigung entstehen, zwischen den Generationen im Renten- und rentennahen Alter und den Generationen jüngerer Versicherter, die in der Mitte oder noch ganz am Anfang des Erwerbslebens stehen, zu teilen. So wurden etwa die jährlichen Rentenanpassungen in mehreren Schritten gedämpft. Die Renten steigen dadurch langsamer als die Löhne der aktiv Versicherten, und der erwartete Anstieg der Beitragssätze zur Rentenversicherung wird gebremst. Ältere Versicherte müssen wegen der Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre vor ihrem Renteneintritt länger arbeiten, um auf diesem Weg zur Stabilisierung von Rentenniveau und Beitragssätzen beizutragen. Jüngere Versicherte sollen mehr ergänzende Vorsorge für ihr Alter betreiben, um die Alterssicherung auf Dauer weniger abhängig von der demografischen Entwicklung zu machen. Die anderen Reformen sollten zugleich bewirken, dass sie über die dazu nötigen Mittel verfügen.

Aktuelle Reformpläne würden die Lastenteilung zwischen Alt und Jung nun allerdings beenden. So soll das gesetzliche Rentenalter ab 2030 nicht weiter angehoben werden, selbst wenn die Lebenserwartung weiter steigt. Dabei würde eine weitere moderate Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht nur die Entwicklung von Rentenniveau und Beitragssatz der Rentenversicherung günstig beeinflussen, sondern durch höhere Beitragseinnahmen auch die Kranken- und Pflegeversicherung entlasten. Zudem sollen die Renten bis 2031 im Gleichklang mit den Löhnen erhöht werden. Dies würde die Beitragssätze zur Rentenversicherung oder den Steuerzuschuss aus dem Bundeshaushalt noch stärker steigen lassen als unter dem derzeit geltenden Recht. Der Einsatz von Steuermitteln zur Finanzierung eines

höheren Rentenniveaus wäre nicht systemgerecht. Diese Mittel dienen bisher zur Deckung versicherungsfremder Leistungen, auch wenn dies in wenig transparenter Weise und möglicherweise nur lückenhaft geschieht. Vor allem aber würde die erforderliche, ständig zunehmende Erhöhung dieser Mittel den Bundeshaushalt noch stärker belasten, als dies heute schon der Fall ist, und könnte den Staat immer stärker an der Erfüllung anderer Aufgaben hindern.

Trotz der bisher verfolgten Lastenteilung zwischen älteren und jüngeren Versicherten haben sich sowohl das Sicherungsniveau als auch die Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung in den vergangenen 20 Jahren deutlich günstiger entwickelt, als bei der Verabschiedung der Reformen erwartet wurde. Grund dafür war vor allem eine unerwartet starke und langanhaltende Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Angesichts dessen kann und sollte das Prinzip, die demografisch bedingten Lasten generationengerecht zwischen Alt und Jung zu teilen, in der nun anstehenden Phase akuter Alterung weiterverfolgt und weiterentwickelt werden. Zu prüfen sind dabei auch Vorschläge, einen Teil dieser Lasten durch Umverteilung innerhalb der älteren Generation aufzufangen. Denkbar wären etwa, wie in anderen Ländern, moderate Umschichtungen zwischen höheren und geringeren gesetzlichen Renten, die möglichst wirkungsgleich auf andere umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme übertragen werden sollten, jedoch ohne Anreize zu freiwilliger zusätzlicher Altersvorsorge zu verringern. Wenn starke Schultern mehr von der demografischen Last übernehmen, kann leichter sichergestellt werden, dass niedrige und mittlere Renten einen Abstand zu Grundsicherungsleistungen behalten und dass beitragspflichtige Erwerbsarbeit sich im Alter bezahlt macht.

Im Rahmen der erforderlichen Reformen muss erstens an mögliche Härtefälle des eingeschlagenen Reformpfades sowie an die besondere Betroffenheit von Einkommensschwächeren in

jeder Altersgruppe gedacht werden. Zweitens ist darüber nachzudenken, wie sich die Idee einer gerechten Lastenteilung zwischen Alt und Jung auf die Kranken- und Pflegeversicherung übertragen lässt, in denen sich die Ausgaben und Beitragssätze derzeit am stärksten erhöhen. Neben den gesetzlichen Sozialversicherungen muss drittens auch das System der Beamtenversorgung reformiert werden, dessen Ausgaben in Zukunft ebenfalls stark steigen und die Finanzierungsspielräume in den öffentlichen Haushalten immer stärker einengen. Zumindest sollte sichergestellt werden, dass alle Reformen im Bereich der Sozialversicherungen wirkungsgleich auf Beamtinnen und Beamte übertragen werden. In der Vergangenheit wurde dies zwar angestrebt, aber oft nur teilweise oder erst verzögert umgesetzt.

Altersarmut wirksam bekämpfen

Im Einsatz für soziale Gerechtigkeit und Solidarität, den die Kirche als ihren Auftrag begreift, sind die materiellen Sorgen und die Teilhabechancen armer Menschen in besonderer Weise zu berücksichtigen. Damit kein Missverständnis aufkommt, sei betont, dass der Einsatz gegen Armut eine äußerst wichtige Aufgabe des Sozialstaats ist – aber keineswegs die einzige Aufgabe. Es geht im Folgenden nicht darum, ein Sozialstaatsverständnis zu vertreten, das den Sozialstaat auf die Unterstützung armer Menschen fokussiert, während die Mitte der Bevölkerung allein auf die private Vorsorge verwiesen wäre. Dies widerspräche dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes und würde aus guten Gründen keine demokratischen Mehrheiten finden. Auch ist ein solcher radikaler Systembruch nicht erforderlich, um die Probleme einer nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherung zu bewältigen. Jede Reform aber muss sich daran messen lassen, ob sie auch die Belange armer Menschen gerecht berücksichtigt und zur Verbesserung ihrer Lage beiträgt.

Deutschland verfügt über ein Grundsicherungssystem, das Armut durch existenzsichernde Sozialleistungen bekämpft. Es hat die verfassungsgemäße Vorgabe zu erfüllen, nicht nur die physische Existenz, sondern auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu sichern. Viele hilfeberechtigte Menschen erhalten jedoch die ihnen zustehende Hilfe nicht. Sie machen ihre Ansprüche nicht geltend, weil sie ihre Rechte nicht kennen, die Antragstellung sie überfordert oder sie sich schämen, bedürftig zu sein. Sie sind somit verdeckt arm und haben weniger zum Leben zur Verfügung als das politisch festgesetzte Existenz- und Teilhabeminimum. Der Kampf gegen verdeckte Armut ist eine dringende Aufgabe der Sozialpolitik.

Zur hohen Nichtinanspruchnahme trägt der Sozialdiskurs in doppelter Weise bei. Wenn hilfebedürftige Menschen pauschal abgewertet werden, verletzt dies ihre Würde und kann es zusätzlich erschweren, dass sie ihre Rechte geltend machen. Genauso schädlich ist es, wenn Bürgergeld und Sozialhilfe mit dem Argument diskreditiert werden, ihr Bezug sei unwürdig. Existenzsichernde Leistungen sind ein unverzichtbares Instrument einer zielgerichteten Sozialpolitik.

Sozialpolitische Reformen sind jeweils daraufhin zu überprüfen, ob sie Armut wirksam verringern oder verhindern. So wird beispielsweise eine allgemeine Erhöhung des Rentenniveaus immer wieder mit dem Ziel begründet, Altersarmut zu bekämpfen und den Sozialhilfebezug im Alter zu vermeiden. Dafür ist eine allgemeine Rentenerhöhung, die alle Renten um den gleichen Prozentsatz erhöht, jedoch eine ungeeignete und nicht zielgenaue Maßnahme. Die stärksten Erhöhungen sind bei besser situierten Rentnerinnen und Rentnern zu verzeichnen. Menschen mit kleinen Renten erhalten dagegen geringe Zuschläge. Die meisten Menschen, die im Rentenalter Sozialhilfe (Grundsicherung im Alter) erhalten, gehen sogar leer aus, da ihre Rente bei

der Berechnung der Sozialhilfe in voller Höhe abgezogen wird, sodass sich ihr Einkommen unter dem Strich nicht erhöht. Es ist ethisch nicht vertretbar, eine sozialpolitische Forderung armutspolitisch zu begründen, wenn sich die Lage armer Menschen durch sie nicht verbessert. Eine zielgenaue Unterstützung armer Menschen – wie auch jener im unteren Einkommensbereich – würde zudem geringere zusätzliche Belastungen der Steuer- und Beitragszahler erfordern als eine Politik, die eine Erhöhung für alle vorsieht. Auch dies sollte bei der notwendigen Debatte zu Prioritäten berücksichtigt werden.

Ähnliche Fragen stellen sich bei der Pflegeversicherung. Sie ist ein Teilleistungssystem, in dem die pflegebedürftigen Menschen einen erheblichen Teil der Pflegekosten selbst tragen, sofern sie nicht bedürftig sind und daher die Hilfe zur Pflege als Teil der Sozialhilfe greift. Eine oft geforderte volle Übernahme aller Pflegekosten, auch bei Menschen, die über ausreichende Einkommen und über Vermögen verfügen, würde hohe zusätzliche Beitragsmittel erfordern oder Steuermittel binden. Die Situation vieler Menschen, die bisher auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, würde sich dadurch aber nicht verbessern. Je nach Abgrenzung einer „Vollversicherung“ macht auch eine so kostenintensive Reform die Hilfe zur Pflege nicht überflüssig, da weiterhin Menschen zu unterstützten sind, die die Kosten für Unterkunft und Verpflegung in einem Heim nicht tragen können.

Zur Unterstützung von Menschen mit geringen Alterseinkünften und ohne Vermögen bieten sich zielgenaue Reformen im Bereich der Pflege an. Mit ihnen könnte vor allem die Einkommenssituation von Personen verbessert werden, deren Partner oder Partnerin in einem Heim lebt und auf Hilfe zur Pflege angewiesen ist. Wegen der Anrechnung ihres Einkommens zur Deckung der Pflegekosten verbleibt ihnen derzeit oft nur ein geringer Selbstbehalt zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts, der gezielt angehoben werden könnte.

Reformbedarf besteht außerdem bei Rentnerinnen und Rentnern, die trotz einer langen beruflichen Tätigkeit in oder nahe an Vollzeit auf ergänzende Grundsicherung im Alter angewiesen sind, da sie keine armutsfesten Renten erhalten. Zwar schützt die gesetzliche Rente zumeist wirksam vor Armut. Aber sofern Versicherte mit geringem Einkommen nicht die Voraussetzungen für den Bezug der sogenannten Grundrente erfüllen, stellen sie sich im Alter nicht besser, als wenn sie nie gearbeitet hätten. Da ihre Rente auf den Hilfebezug voll angerechnet wird, sind die geleisteten Rentenbeiträge für sie ohne Nutzen. Auch hier gibt es zielgenaue Reformoptionen, die sicherstellen können, dass die Lebensleistung von Menschen anerkannt wird, die im Niedriglohnsektor gearbeitet haben. Ein Ansatz ist eine Freibetragsregelung bezüglich der Anrechnung der Rente bei der Grundsicherung im Alter. Für Selbstständige ohne obligatorische Altersversicherung wird schon seit vielen Jahren eine Pflichtversicherung diskutiert, die die Politik trotz entsprechender Pläne bisher nicht umgesetzt hat. Ein weiterer Ansatz sind zielgruppenspezifische Rentenanhebungen und damit eine „Haltelinie“ nicht für alle, sondern für die Bezieher niedriger Renten aus langer Versicherungszeit. Auch hierzu gibt es Vorschläge von wissenschaftlicher Seite. Diese Reformen setzen die Bereitschaft der Wählerinnen und Wähler voraus, Menschen am unteren Rand der Gesellschaft zielgenau zu unterstützen.

Vertrauen in die demokratischen Institutionen stärken

Deutschland ist ein stabiles demokratisches Gemeinwesen mit einem starken Sozial- und Rechtsstaat. Aber der Eindruck, dass dieses Gemeinwesen an Akzeptanz und damit an Stabilität einbüßt, nimmt zu. Das Misstrauen gegenüber den demokratischen

Institutionen ist gewachsen. Das Verständnis dafür, dass die Demokratie nur mit der Bereitschaft zum Kompromiss funktionieren kann, ist gesunken. Viele Menschen erwarten inzwischen – auch weil die Politik diesen Eindruck erweckt –, dass staatliche Leistungen genau auf ihre persönlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Werden diese Erwartungen nicht erfüllt, führt das schnell zu Unzufriedenheit mit dem politischen System insgesamt. So sinken die Zustimmungswerte zur Arbeit von Regierungen, noch bevor diese eine Chance hatten, ihre Programme umzusetzen. Die Kunst des Politischen, in den politischen Entscheidungsgremien die erforderlichen Mehrheiten zu bilden, muss unter deutlich erschwerten Bedingungen geleistet werden – eine Folge des veränderten Wahlverhaltens der Bürgerinnen und Bürger. Dennoch richten sich Erwartungen an die handelnden Politiker, möglichst konfliktfrei zu regieren. Angesichts fragiler Mehrheitsverhältnisse wird dies jedoch immer schwieriger. Streit, Konflikt und Debatte werden als Politikversagen angesehen, obwohl all dies zum Wesen der Demokratie gehört.

Diese teils offene, teils latente Unzufriedenheit wird von den Gegnern der demokratischen Ordnung genutzt, um politische Probleme, über deren Lösung zu diskutieren wäre, zum „Systemversagen“ umzudeuten. Das verweist auf die Verantwortung aller demokratischen Kräfte, den Dialog zur Reform der sozialen Sicherungssysteme so zu führen, dass irrationale Ängste vermieden werden und Zuversicht angesichts großer Herausforderungen entstehen kann. Nur so wird das demokratische Gemeinwesen keinen Schaden nehmen.

**Arbeitsgruppe für sozialpolitische Fragen der
Kommission für gesellschaftliche und soziale
Fragen der Deutschen Bischofskonferenz**

Prof. Dr. Jörg Althammer

Prof. Dr. Georg Cremer

Dr. Jonas Goehl (Geschäftsführer)

Prof. Dr. Nils Goldschmidt

Weihbischof Dr. Dr. Anton Losinger (Vorsitzender)

Prof. Dr. Ursula Nothelle-Wildfeuer

Prof. Dr. Ekkehart Reimer

Prof. Dr. Stephan Rixen

Prof. Dr. Berthold Vogel

Prof. Dr. Martin Werding

Prof. Dr. Dr. Holger Zaborowski

