

Stefan Nacke (Hrsg.)

Smarter Sozialstaat

Impulse zur qualitativen Weiterentwicklung
der sozialen Ordnung in Deutschland

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2026
Hermann-Herder-Str. 4, 79104 Freiburg

Alle Rechte vorbehalten.
www.herder.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an
produktsicherheit@herder.de

Umschlaggestaltung:
Satz: ZeroSoft, Timișoara
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany

ISBN (Print): 978-3-451-03773-3
ISBN (PDF): 978-3-451-84133-0
ISBN (EPUB): 978-3-451-84145-3

Inhalt

Smarter Sozialstaat

- Die soziale Frage neu gestellt: der Smarte Sozialstaat als qualitative Weiterentwicklung der sozialen Ordnung. . . . 11
Stefan Nacke

Impulse zur qualitativen Weiterentwicklung der sozialen Ordnung in Deutschland

- Loyalität und Illoyalität, Reziprozität und Solidarität im Sozialstaat 31
Frank Nullmeier
- Der fragmentierte Sozialstaat: Soziale Risiken und Wege aus der Verwaltungsverflechtungsfalle 45
Jörg Bogumil, Philipp Gräfe
- Für einen responsiven und handlungsfähigen Sozialstaat – eine smarte Herausforderung. 73
Eva M. Welskop-Deffaa
- Verbesserung der Erwerbsanreize im Transfersystem 87
Maximilian Blömer, Andreas Peichl

Wie smart der Sozialstaat ist, entscheidet sich an den Schwächsten!	93
<i>Nils Pagels</i>	
Pauschalierungen als Allheilmittel für digitale Lösungen und Bürokratieabbau? Alternative Vorschläge zur Vereinfachung der Leistungsgewährung im SGB II.	107
<i>Astrid Korschewski</i>	
Vernetzte Hybride Beratung	133
<i>Joachim Fahnenmann</i>	
Die Architektur der Sorge: Care und Case Management als Grundlage eines klugen (smarten) Sozialstaats	147
<i>Stefan Schmidt, Hugo Mennemann</i>	
Smarte Anreize in der Alterssicherung	171
<i>Dina Frommert</i>	
Smarte Anreize für einen smarten Sozialstaat: Verhaltensökonomische Evidenz, normative Leitplanken und Reformpfade	185
<i>Marlene Haupt, Martin Kerkhoff</i>	
Anreize für mehr Eigenverantwortung bei Altersvorsorge und Gesundheit	207
<i>Robert Meldt</i>	
Altersversorgung klug organisieren und Prävention stärken	221
<i>Markus Hofmann</i>	

Smarter Sozialstaat – Smarte Gesetze	235
<i>Gundula Roßbach</i>	
Kundenperspektive als Maßstab des Handelns – Politische Gelingensbedingungen für einen smarten Sozialstaat. . . .	249
<i>Daniel Terzenbach</i>	
Government as a Platform im Sozialstaat: Institutionelle Voraussetzungen smarter Implementation	257
<i>Tanja Klenk</i>	

Smarter Sozialstaat

Impulse zur qualitativen Weiterentwicklung
der sozialen Ordnung in Deutschland

Herausgegeben von Stefan Nacke

Die soziale Frage neu gestellt: der Smarte Sozialstaat als qualitative Weiterentwicklung der sozialen Ordnung

Stefan Nacke¹

Der deutsche Sozialstaat ist überaus leistungsfähig. Allein die Sozialversicherungen setzten im Jahr 2024 zusammen mehr als 850 Milliarden Euro um.² Hinzu treten die staatlichen Leistungen der sozialen Förder- und Fürsorgesysteme, wie das Kindergeld, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kinder- und Jugendhilfe oder auch das Wohngeld. Es ist sehr leicht, diese Errungenschaften des deutschen Sozialstaates für selbstverständlich zu nehmen.

In den öffentlichen Debatten und in der Art und Weise, wie sie geführt werden, wird deutlich, wie bedeutend soziale Fragen für unsere Gesellschaft sind und wie schwierig gleichzeitig das Ringen um Kompromisse und gemeinsame Lösungen ist. Sozialpolitische Debatten, beispielsweise über die Zukunft der Rentenversicherung, den Umgang mit Arbeitslosigkeit oder Armut

¹ Ich danke Johannes Keil für die Mitarbeit an der Erstellung dieses Textes sowie an der Fachtagung *Smarter Sozialstaat* des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) am 8. September 2025 in Berlin, bei der die Beiträge dieses Bandes diskutiert wurden.

² *Statistisches Bundesamt* 2025.

betreffende Fragen, zeigen dabei die ständige Neuverhandlung eines impliziten Gesellschaftsvertrages, in dem Leistungen und Pflichten immer wieder neu justiert werden müssen. Die Aufgabe, Lösungskompromisse auszuhandeln, ist alles andere als einfach, aber die Situation erscheint nicht ausweglos. Unser Sozialstaat hat zahlreiche Möglichkeiten und viele Stärken. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis liegen in unterschiedlichsten Varianten vor.

Die Antwort auf diese grundsätzlichen und komplexen Fragestellungen lautet: Der Sozialstaat muss *smarter* werden. Um es in ein Bild zu fassen: Was Steve Jobs mit der Idee des iPhones gelang, nämlich ein geschlossenes, aufeinander abgestimmtes System aus Hard- und Software zu erschaffen, das an die individuellen Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer angepasst und trotzdem massentauglich ist, muss beispielhaft für den Sozialstaat nutzbar gemacht werden. Es geht nicht um eine quantitative Ausweitung, sondern um ein qualitatives Setup der Leistungen und Prozesse, damit die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt sowie die Verfahren effektiver und vor allem bürgerfreundlicher strukturiert werden. Im Folgenden wird ein Weg aufgezeigt, wie eine qualitative Weiterentwicklung der sozialen Ordnung mit klarem sozialem Kompass und mutigen Entscheidungen gelingen kann.

Neue Rahmenbedingungen für den Sozialstaat

Auf gleich mehreren unterschiedlichen Feldern wird der deutsche Sozialstaat auf die Probe gestellt. Eine neue geopolitische Lage – mit neuen Schwerpunkten auf die Sicherheitspolitik –, die merklich voranschreitende wirtschaftliche Transformation und verdichtet auftretende Krisen lassen die Herausforderungen des demographischen Wandels in neuem Licht erscheinen: die

stabile langfristige Finanzierung des gesamten Sozialstaates. Die wirtschaftlich florierenden Jahre der vergangenen Dekade, in denen die Politik auf Wünsche und Herausforderungen vielfach mit neuen Ausgaben reagierte, scheinen sich nicht fortzusetzen. Der Spielraum für ausgabenintensive Reformvorhaben im Sozialen wird in Zukunft begrenzt sein.

Bei all den Herausforderungen muss man sich jedoch vergewissern, dass der ausdifferenzierte Sozialstaat nicht nur einen Preis hat, sondern auch einen Wert des demokratischen Gemeinwesens darstellt. Einen Wert, den es auch in einer alternden Gesellschaft für die Zukunft zu erhalten gilt. „Die soziale Verpflichtung ist ein konstitutives Element unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die sozialen Leistungen sind keine milde Gabe“³, schrieb der sozialpolitische Vordenker Heiner Geißler bereits Mitte der 1970er Jahre in seiner programmatischen Schrift *Die Neue Soziale Frage*. „Gerade in einer Zeit knapper Kassen muss sich aber das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit, muss sich die soziale Komponente der Marktwirtschaft erst eigentlich bewähren.“⁴ Einer solchen Situation der Bewährungsprobe steht der Sozialstaat aktuell gegenüber. Soll eine starke soziale Ordnung in Deutschland bewahrt werden, muss sich die Gesellschaft dieser neuen Ausgangslage stellen.

Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des Sozialstaates

Ein Blick in die deutsche Sozialstaatsgeschichte zeigt, dass der Sozialstaat auf vielfältige Veränderungen in beachtlicher Weise reagierte und sich an den Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpasste. So markierte die

³ Geißler 1976, 36.

⁴ Geißler 1976, 37.

große Rentenreform hin zur Dynamisierung im Jahr 1957 unter Konrad Adenauer das Ende einer Aufbauphase und eine Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität in einer Zeit, in der die Bundesrepublik die Folgen des Krieges und die hohe Arbeitslosigkeit bewältigt hatte.⁵ Die darauffolgenden umfassenden Ausweitungen des Sozialstaates unter Willy Brandt spiegeln die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen in ähnlicher Weise wider, wie die sozialpolitische Konsolidierung mit steigender Arbeitslosigkeit ab Mitte der 1970er Jahre.⁶ Mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung 1995 unter Federführung von Norbert Blüm als eigenständigem Zweig der Sozialversicherung reagierte der Sozialstaat mit gewisser Weitsicht auf die Alterung der Gesellschaft. Mit jeder Reform nahm gleichzeitig die Ausdifferenzierung der einzelnen Sicherungssysteme über die Jahrzehnte zu. Unter dem Konzept des *aktivierenden Sozialstaates* markierten die Reformen unter Gerhard Schröder ab 1999 in der Gesundheits- über die Arbeitsmarktpolitik bis hin zum Bereich der Alterssicherung tiefgreifende Umstrukturierungen.⁷

Danach erlebte der Sozialstaat, mit Ausnahme der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, die durch Bundesarbeitsminister Franz Müntefering im ersten Kabinett Merkel 2007 vorangetrieben wurde, keine gravierenderen Reformen mehr, sondern erfuhr eher vereinzelte Anpassungen und kehrte „dann partiell wieder auf die Pfade des traditionellen Sozialstaats zurück, indem der Zugang zu manchen Sozialleistungen wieder erleichtert wurde, und indem verschiedentlich Leistungen erhöht, ausgebaut oder auch neu eingeführt wurden“⁸.

⁵ Hänlein 2022, 104f.

⁶ Hänlein 2022, 114f.

⁷ Hänlein 2022, 123f.

⁸ Hänlein 2022, 127.

Die lang anhaltende Konjunkturphase bis Anfang der 2020er Jahre sicherte insbesondere auch sozialpolitische Leistungen ab. Dagegen sind die aktuellen Aussichten auf die weitere Entwicklung von Herausforderungen geprägt: Neben der allgemeinen wirtschaftlichen Lage wird das verstärkte Ausscheiden der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren zu stark begrenzten Möglichkeiten eines weiteren Beschäftigungsaufbaus führen, die auch durch Zuwanderung nicht mehr aufgefangen oder mit Hilfe von Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz kompensiert werden können. Im Jahr 2026 wird nach immer neuen aufeinanderfolgenden Rekordjahren der Erwerbstätigenzahlen das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland voraussichtlich erstmalig abnehmen.⁹ Dies markiert eine Zäsur für den Arbeitsmarkt und den Standort Deutschland. Die demographische Entwicklung ist träge und lässt sich in absehbarer Zeit nicht umkehren, und die eigentlichen Belastungen, insbesondere im Bereich von Gesundheit und Pflege, werden erst in der näheren Zukunft eintreten und auch den Sozialstaat in größerem Ausmaß strukturell und finanziell auf die Probe stellen. Soll der starke deutsche Sozialstaat auch in Zukunft auf hohem Niveau gehalten werden, muss die soziale Ordnung qualitativ weiterentwickelt werden.

Fragmentierung und Handlungsfähigkeit des Sozialstaates

Die Vielzahl unterschiedlichster Sozialleistungen ist das beeindruckende Ergebnis sozialpolitischer Reformgesetze der letzten Jahrzehnte. Doch der Erfolg der Anpassungsfähigkeit – die leis-

⁹ Gartner u.a. 2025, 5.

tungsrechtliche wie institutionelle Ausdifferenzierung – hat auch eine Kehrseite: die zunehmende Fragmentierung.¹⁰

Durch die derart hohe Komplexität fehlt vielen Menschen in ihren jeweiligen Lebenslagen die Orientierung und der Überblick im sozialstaatlichen Dickicht. Leistungen kommen dadurch verspätet oder gar nicht bei den Betroffenen an. Die Komplexität des Sozialrechts kann dabei vermehrt auch nicht intendierte und falsche Anreize zur Folge haben. Menschen verlieren sich im System wechselnder Leistungsträger, insbesondere bei einem unkoordinierten Übergang der Zuständigkeit. Informationen gehen aufgrund nicht ineinandergreifender Strukturen und fehlender Schnittstellenanbindungen verloren. Uneinheitliche Standards und Systeme in der Datenverarbeitung erschweren diese Prozesse. Ein hohes Maß an Einzelfallbetrachtungen und ungleiche Begriffsdefinitionen im weit verzweigten Sozialstaat führen zudem zu aufwändigen (Mehrfach-)Prüfungen und Berechnungen, die die öffentlichen Verwaltungen immer häufiger an organisatorische Leistungsgrenzen bringen. Insgesamt kennt der Sozialstaat mehrere hundert verschiedene soziale Leistungen und Steuervergünstigungen, die im komplexen Verwaltungssystem bearbeitet werden. „Fünf Bundesministerien verantworten etwa 170 Leistungen, die von fast 30 Behörden [...] verwaltet und in 16 Ländern mit 400 kommunalen Gebietskörperschaften teils unterschiedlich umgesetzt werden.“¹¹ Zu diesen Institutionen von der Bundes- bis zur Kommunalebene kommt eine Vielzahl an Sozialleistungsträgern, wie die der Sozialversicherungen der gesetzlichen Krankenkassen oder der Rentenversicherung und deren Leistungserbringer in bestimmten Bereichen, wie etwa der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

¹⁰ *Bogumil/Gräfe* 2024.

¹¹ *Jäkel u.a.* 2025, 114.

All diese fragmentierten Verwaltungszuständigkeiten und zahlreichen Schnittstellenprobleme – in der vertikalen wie in der horizontalen Zusammenarbeit – führen bei den individuell Betroffenen, wie auch in der Bevölkerung insgesamt, zu Unverständnis und wachsender Frustration. Langfristig kann dies einen Vertrauensverlust in die Leistungsfähigkeit der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren des staatlichen Fürsorgesystems und der Sozialversicherungen zur Folge haben. In einer Zeit, in der Menschen nach Sicherheit und Orientierung suchen, darf der Verdruss über Verfahren und Prozesse kein Verdruss über die Demokratie selbst werden.

Der Smarte Sozialstaat

Die skizzierten neuen Rahmenbedingungen, die sozialstaatliche Fragmentierung und gewisse Belastungsgrenzen im komplexen Institutionengefüge erzeugen einen steigenden Reformdruck und eine spürbare Erwartungshaltung in der Gesellschaft, denen sich die Politik stellen muss. Ähnlich zur Situation in der Mitte der 1970er Jahre, als Heiner Geißler für „die Sozialpolitik einen neuen Denkansatz: das Denken in Alternativen“¹² forderte, stellt sich die *Neue Soziale Frage* in der heutigen Situation in gewisser Weise wieder und neu. Eine Stärkung des Sozialstaates lässt sich nicht mit den Reforminstrumenten und der Herangehensweise der letzten Jahre bewältigen. Zielt die Soziale Frage im 19. Jahrhundert auf die soziale Absicherung von Notlagen und grundlegenden Lebensrisiken der Arbeitnehmer im Zusammenhang der Industrialisierung, erweitert die Neue Soziale Frage den Fokus

¹² Geißler 1976, 38.

auf die Situation benachteiligter Gruppen sowie ihrer Vertretung und damit auf die Bearbeitung neuer sozialstaatlicher Bedarfe.

Der *Smarte Sozialstaat*, wie ich ihn nenne, modernisiert die Neue Soziale Frage unter der Perspektive der Gegenwart. Eine nachhaltige Sicherung des Sozialen braucht heute wieder eine grundlegende Veränderungsbereitschaft und den Mut zu strukturellen Maßnahmen: zum Denken in neuen Wegen. Die von Heiner Geißler damals formulierten fünf Grundkriterien sind für die Beantwortung der Sozialen Frage aktueller denn je:

„(1) Die sozialen Leistungen müssen gezielt den wirklich Bedürftigen zugutekommen [...]. (2) Die sozialen Leistungen müssen so umstrukturiert werden, dass ohne Erhöhung des Gesamtaufwandes mehr Gerechtigkeit erreicht wird [...]. (3) Die sozialen Leistungen müssen so angesetzt werden, dass das persönliche soziale Engagement ermutigt wird [...]. (4) Die sozialen Leistungen müssen humaner und wirtschaftlicher organisiert werden [...]. (5) Es muss so geplant werden, dass die Rücksicht auf besondere Situationen und individuelle Wünsche nicht verkümmert [...].“¹³

Der Grundgedanke des Smarten Sozialstaates beruht darauf, Sozialpolitik so zu gestalten, dass Bürgerinnen und Bürger aus der Perspektive von Nutzerinnen und Nutzern gesehen werden und sich Abläufe nicht mehr primär an der gewachsenen Verwaltungsstruktur orientieren. Smarte Politik verfolgt dabei keine Leistungskürzungen oder den Abbau von sozialen Strukturen, sondern eine *Reorganisation* der sozialen Ordnung mit leichtem Leistungszugang, klareren Begriffsdefinitionen und Zuständigkeiten sowie einfacheren und aufeinander abgestimmten

¹³ Geißler 1976, 38.

Strukturen. Dadurch lassen sich die Prozesse optimieren, die Komplexität reduzieren und die Effektivität insgesamt steigern – für einen smarten, bürgerfreundlichen und starken Sozialstaat.

Ich verwende den Begriff *smart*, um eine neue Perspektive in den teils festgefahrenen Debatten über Reformprozesse einzunehmen und um nicht die erwartbaren Reflexe, die den Status quo der jeweiligen Positionen bestätigen, auszulösen. Mit einer bloßen Digitalisierung von Abläufen, die als Kostensenkungsprogramm vorangetrieben wird, reduziert sich eine Sozialreform auf einen reinen Spardiskurs und sorgt für verschärfte Frontstellungen in der Verteilungsdebatte, statt für neue Vertrauensbildung in eine nachhaltige soziale Ordnung zu werben. Das Vertrauen in die politische und gesellschaftliche Diskursfähigkeit, sich auf eine Debatte zur Weiterentwicklung des Sozialstaates einzulassen, ist jedoch eine bedeutende Grundvoraussetzung, damit – trotz existierender Interessensunterschiede – Lösungsansätze nicht nur gemeinsam diskutiert, sondern konstruktive Kompromisse später auch von einer breiten Mehrheit getragen und akzeptiert werden.

Die Grundordnung des Smarten Sozialstaates benötigt ebenfalls ein solches Vertrauen. Dass „das bisher selbstverständliche und unangefochtene *Vertrauen* in unsere soziale Sicherheit erschüttert ist, *das* ist schlimmer als die im rechten Sinn verstandene ‚Krise‘ [von der Unübersichtlichkeit und den Finanzierungsproblemen], in der unsere Sozialpolitik sich zurzeit wieder einmal befindet“¹⁴, schrieb Oswald von Nell-Breuning Ende der 1970er Jahre.¹⁵ Seine damalige Analyse trifft auch heute wieder den Kern

¹⁴ Von Nell-Breuning 1979, 74.

¹⁵ Ein sich signifikant abschwächendes Wirtschaftswachstum und der deutliche Geburtenrückgang sowie neue sozialpolitische Vorstellungen befeuerten in den 1970er Jahren gesellschaftliche Debatten um die Zukunft des Sozialstaates.

der Sozialstaatsdebatte. Denn das Soziale ist nicht Beiwerk, sondern gehört untrennbar zu unserem Demokratieverständnis. Der Sozialstaat ist für alle da. Er ist ein konstitutives Element unserer Demokratie. In Artikel 20 unseres Grundgesetzes heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Getragen wird der Sozialstaat von geteilten Grundwerten sozialer Sicherheit und Freiheit, von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit. Insbesondere die Gerechtigkeitsaspekte – Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit – müssen in einem austarierten Verhältnis zueinander stehen. Der Smarte Sozialstaat kann nur funktionieren, wenn diese vier Gerechtigkeitsdimensionen nicht gegeneinander ausgespielt, sondern systematisch aufeinander abgestimmt werden. Denn die Bürgerinnen und Bürger haben ein feines Gespür, wenn es um die Balance von beispielsweise selbst erarbeiteten Leistungen und staatlichen Fürsorgeleistungen geht, die der Staat für diejenigen Menschen in der Gesellschaft aufbringt, die aufgrund ihrer Lebenssituation Hilfe benötigen. Die Frage der Leistungsgerechtigkeit ist eng verbunden mit einem meritokratischen Verständnis¹⁶, das in der Bevölkerung tief verankert ist: Wer sich anstrengt, seine Fähigkeiten und sein Können nach seinen individuellen Möglichkeiten in der Gesellschaft einzusetzt, der soll für seine Eigenleistung belohnt werden. Wird dagegen die Leistungsgerechtigkeit grundsätzlich in Frage gestellt, steigt das Empörungspotenzial in der Gesellschaft merklich. In einem Smarten Sozialstaat stehen die Leistungsgerechtigkeit und die Bedarf-, die Chancen- sowie die Generationengerechtigkeit in einem richtigen Verhältnis zueinander.

¹⁶ *Mau/Lux/Westheuser* 2023, 70f.