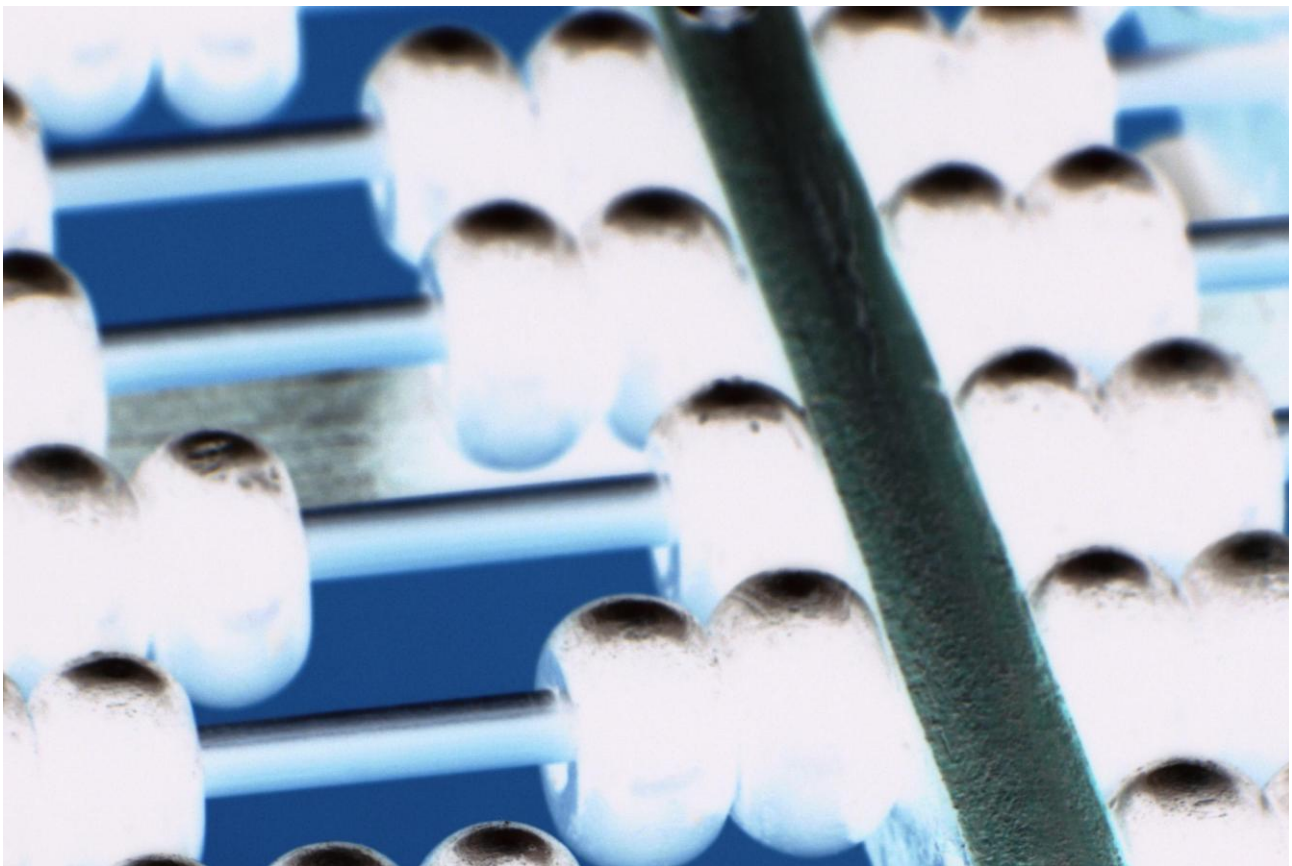


Perspektiven der sozialen Grundsicherung

- Kurzversion Diskussionspapier -



Soziale Grundsicherung im Spannungsfeld divergierender Zielvorstellungen

Die Begriffe der »sozialen Sicherung« im Allgemeinen und der »sozialen Grundsicherung« im Speziellen sind nicht eindeutig definiert. Grundsätzlich geht es bei der sozialen Sicherung darum, Menschen gegen die Folgen von Risiken abzusichern. Ziel der sozialen Grundsicherung ist es, **Menschen vor existenzgefährdenden Situationen zu schützen**. Unklar ist jedoch, was genau zu einer solchen Situation zu zählen ist, und ob zusätzliche Sicherheiten geboten werden sollten, die über die bloße Existenzsicherung hinausgehen. Drei grundsätzliche soziale Absicherungskonzepte sind hier zu unterscheiden: die Sicherung des physischen Existenzminimums, die Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums und/oder die Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe (an Arbeitsmarkt, Politik, Kultur, Bildung, Gesundheit etc.).

Für Deutschland hat das **Bundesverfassungsgericht** in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (Urteil zu den Regelsätzen des sogenannten »Hartz-IV-Gesetzes«) diese Frage vorerst beantwortet. In diesem Urteil stellt das Gericht fest, dass zu einem **menschenwürdigen Existenzminimum** mehr als nur das »nackte Überleben« gehört: „Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ... sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz **und** für ein Mindestmaß an **Teilhabe** am **gesellschaftlichen, kulturellen** und **politischen** Leben unerlässlich sind“. Gleichzeitig weist das Gericht aber auch darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung dessen, was zu diesem Existenzminimum gehört, nicht eindeutig und endgültig zu klären ist: „Dieses Grundrecht ... **bedarf** aber **der Konkretisierung** und **stetigen Aktualisierung** durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat.“ Wiederholt betont das Bundesverfassungsgericht, dass es bei der notwendigen Konkretisierung des so verstandenen menschenwürdigen Existenzminimums durch den Gesetzgeber **unausweichlich zu Wertungen kommt**. Dabei gibt das Gericht einerseits **Anforderungen** vor, andererseits aber räumt es dem Gesetzgeber auch einen **erheblichen Gestaltungsspielraum** ein:

- Die Regelleistungen müssen in einem **vertretbaren Umfang** Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben zulassen. Was ein „vertretbaren Umfang“ ist obliegt jedoch dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.
- Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, ob er das Existenzminimum durch **Geld-, Sach- oder Dienstleistungen** sichert.
- Bei der Begründung der Höhe der Leistungen können auch die **finanziellen Auswirkungen** auf die öffentlichen Haushalte herangezogen werden.
- Der Gesetzgeber muss die Leistungshöhe realitätsgerecht – d. h. auf Basis einer soliden empirischen Grundlage – mit Hilfe eines transparenten, sachgerechten und nachvollziehbaren Verfahren berechnen. Ein be-

stimmtes **Berechnungsverfahren** gibt das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht vor.

- Ob die vollständige **Vernachlässigung von Bildungsausgaben** bei der Berechnung der Leistungshöhe für Erwachsene gerechtfertigt ist, lässt das Gericht offen. Es bemängelt lediglich, dass diese Nichtberücksichtigung einer **besonderen Begründung bedurft hätte**.

Trotz der Klarstellungen durch das Bundesverfassungsgericht bestehen somit nach wie vor zahlreiche **Fragen zur konkreten Ausgestaltung** der sozialen Grundsicherung in Deutschland. Einige dieser Fragen lauten:

- **Wie hoch sind die sozialen Leistungen konkret?** Denkbar sind feste bzw. absolute Geldbeträge, Warenkörbe bzw. Sachleistungen oder Leistungen in Relation zu anderen ökonomischen Größen (z. B. Sozialhilfe in Höhe von 60% des durchschnittlichen Nettoeinkommens).
- **Wer erhält die Leistungen?** Alle Bürger, nur Mitglieder von bestimmten Personengruppen (Rentner, Kinder, Eltern, Inländer, Ausländer), keine Einzelpersonen sondern nur Personengruppen (Familie, Haushalt).
- **Wird der individuelle Bedarf berücksichtigt?** Hier ist zwischen bedarfsunabhängigen und bedarfsabhängigen Leistungen zu unterscheiden bzw. zwischen Pauschalleistungen und Einzelfall-Leistungen.
- **Was wird geleistet?** Geldtransfers, Sachleistungen, Gutscheine, Preisvergünstigungen, Subventionen, Steuerermäßigungen oder Darlehen?
- **Werden Gegenleistungen des Empfängers erwartet?** Hier ist zu entscheiden, ob bedingungslose Leistungen gewährt werden oder ob die staatliche Leistung nur bei einer Gegenleistung des Empfängers gewährt wird.
- **Wie werden die Leistungen finanziert?** Denkbare Finanzierungsformen sind die Steuerfinanzierung, die Beitragsfinanzierung oder die Kreditfinanzierung.
- **Welche Gerechtigkeitsüberlegungen werden bei der Finanzierung herangezogen?** Denkbar sind beispielsweise das Äquivalenzprinzip oder das Leistungsfähigkeitsprinzip. Hierbei geht es auch um die Frage, wie hoch die zumutbaren Belastungen der Solidargemeinschaft sind.

Für diese zu treffenden Entscheidungen gibt es **kaum objektive Kriterien**. Die Beantwortung dieser Fragen verlangt vielmehr eine **gesellschaftspolitisch normative Grundsatzentscheidung**. Da soziale Grundsicherung im Kern eine Umverteilung von knappen Ressourcen und damit ein **Aufeinanderprallen von unterschiedlichen Interessenlagen** bedeutet, muss eine solche Entscheidung divergierende Zielvorstellungen zusammenführen. Diejenigen, die mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von existenzgefährdenden Situationen bedroht sind, haben tendenziell ein weitaus stärkeres Interesse an umfangreichen Leistungen als Personen, die mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit in solche Situationen geraten. Aus verschiedenen **Kombinationen von Zielvorstellungen und Zielgewichtungen** ergeben sich **unterschiedliche Konzepte der sozialen Grundsicherung**. Wenn eine

Gesellschaft primär die Belastungen der Leistungserbringer minimieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sichern will, resultieren daraus ganz andere Vorstellungen einer guten Sozialpolitik als in einer Gesellschaft, deren oberstes Ziel soziale Gerechtigkeit im Sinne einer Ergebnisgerechtigkeit ist.

Daher gilt: **Ohne eine klare Zieldefinition** (was ist das Ziel der sozialen Grundsicherung) ist eine vernünftige **Diskussion über die Mittel**, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden sollen, **nicht möglich**. Und ohne eine Offenlegung dieser Zielvorstellungen werden die beteiligten Diskutanten auch weiterhin aneinander vorbeireden.

Eine Möglichkeit zum Umgang mit derartigen Interessenkonflikten ist das Hinziehen von **objektiven Kriterien** bzw. damit verbundenen Fragen. Relativ eindeutig lässt sich dabei der Umfang der Gegenstände bestimmen, die zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen erforderlich sind. Darüber hinaus gehende Fragen lauten unter anderem:

- Welche Leistungsanreize ergeben sich bei den Leistungsempfängern und bei den Finanzierern der Leistungen?
- Welche Belastungen ergeben sich für die Gemeinschaft derer, die die Leistungen finanzieren?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?
- Welche Gefahren des Missbrauchs bestehen?
- Sind die Maßnahmen mit dem EU-Recht kompatibel?
- Weitere Aspekte können die Auswirkungen einer bestimmten Maßnahme auf zentrale makroökonomische Größen wie Ersparnisse und Investitionen umfassen.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass über **viele ökonomische Wirkungszusammenhänge** in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion **keine Einigung** besteht. Exemplarisch zeigt sich dies bei der Diskussion über die Auswirkungen von **Mindestlöhnen** auf die Beschäftigung. Die Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns sind **sowohl theoretisch** (auf einem Markt mit vollständiger Konkurrenz reduziert ein Mindestlohn die Beschäftigung, wohingegen auf einem Markt mit starken Arbeitgebern ein Mindestlohn die Beschäftigung erhöht) **als auch empirisch** (unterschiedliche Autoren kommen mit Blick auf die USA, Frankreich und England sowohl zu negativen Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns als auch zu positiven Beschäftigungswirkungen) **umstritten**.

Alles in allem erschweren die unübersichtliche Vielfalt von Interessenlagen und Zielvorstellungen sowie die damit verbundene **normative Aufgeladenheit** dieser Thematik eine Diskussion über mögliche Reformansätze erheblich. Ein **Instrument zur Versachlichung** der laufenden Debatten ist ein **erster vorläufiger Kriterienkatalog** zur Systematisierung denkbarer Instrumente der sozialen Grundsicherung. Dieser Katalog hilft folgende Fragen zu beantworten:

- Welche normative Grundüberzeugung liegt der Entscheidung für ein bestimmtes Sicherungskonzept zugrunde?
- Welche Instrumente bieten sich grundsätzlich an, wenn die Gesellschaft ein bestimmtes Einzelziel der sozialen Grundsicherung erreichen will (Effektivität der Instrumente)?
- Welche (negativen) Auswirkungen kann die Wahl eines bestimmten Instruments auf andere Zielgrößen haben? Ist ein bestimmtes Instrument effizient?
- Welche ergänzenden Maßnahmen bieten sich an, wenn die nicht intendierten Konsequenzen eines Instruments abgemildert werden sollen?
- Wo unterscheiden sich verschiedene Grundsicherungssysteme hinsichtlich der verfolgten Ziele und Wirkungsweisen, und wo nicht?

Die Beantwortung dieser Fragen kann einen wesentlichen Beitrag zur **Versachlichung des gesellschaftlichen Diskurses** über die **Zukunft der sozialen Grundsicherung** in Deutschland leisten.

Autor:

Dr. Thieß Petersen
Bertelsmann Stiftung
Tel: 05241-8181218
thiess.petersen@bertelsmann.de
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Gütersloh, 02.03.2010