

Die Grundsicherung weiterdenken

Vorwort der Herausgeber:innen

Florian Blank, Claus Schäfer, Dorothee Spannagel

Grundsicherung ist in Deutschland – und vielen anderen Sozialstaaten – sehr ambivalent zu bewerten, denn sie ist Versprechen und Enttäuschung zugleich.

Ein großes Versprechen ist Grundsicherung zunächst vom normativen Wortsinn her: »Hier seid ihr Bürger:innen gut aufgehoben. Ihr werdet gegen elementare Gefahren grundsätzlich geschützt.« Im sozialwissenschaftlichen Duktus bedeutet das vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Sozialstaatsgebots: Grundsicherung sollte sowohl monetäre Armut als auch sozialen Ausschluss aufgrund von Risikolagen oder Chancenhürden vermeiden – zumindest nach unserem Verständnis. Dabei ist die Vermeidung von sozialem Ausschluss und gesellschaftlicher Benachteiligung – oder anders formuliert die Herstellung von sozialer Inklusion und gesellschaftlicher Teilhabe – in einer hoch entwickelten Gesellschaft wie der deutschen mindestens ebenso wichtig wie die Vermeidung von materieller Not.

Beide Umstände können im Lebensverlauf tendenziell jede und jeden treffen, und zwar in unterschiedlicher Ausprägung und durchaus mehr als einmal. Entsprechend breit muss das sozialstaatliche Konzept der Grundsicherung angelegt sein, wenn diese in der Lage sein soll, mit monetären Ersatzleistungen für mangelndes Erwerbseinkommen (z. B. bei Arbeitslosigkeit oder familiärer Pflegearbeit) und mit infrastrukturellen Angeboten an öffentlichen Gütern und Diensten (z. B. bei Bildungsdefiziten) wirksam gegenzuhalten.

Zur Wirksamkeit gehören nicht nur ausreichende Leistungshöhen und Angebotsstrukturen. Auch möglichst geringe Zugangsbarrieren zur Grundsicherung (wie etwa Anträge), soweit diese nicht ohnehin automatisch gewährt werden kann, und eine niedrigschwellige Möglichkeit zur Überprüfung administrativer Entscheidungen müssen mitgedacht werden. Denn viele individuelle oder familiäre Schutzbedürfnisse brauchen unserer Überzeugung nach keine

Überprüfung durch einen formalen Prozess, sondern können a priori vorausgesetzt werden.

Mit dieser normativen Zielsetzung und einer entsprechenden Umsetzung sollte niemand davor zurückschrecken, im Fall des Falles Grundsicherung in Anspruch zu nehmen, oder gar Angst vor monetärem und sozialem Abstieg haben, schlimmstenfalls verbunden mit gesellschaftlicher Diskriminierung oder sogar Stigmatisierung. Sozialstaatliche Grundsicherung als im kollektiven Bewusstsein prominent verankerte öffentliche Einrichtung sollte vielmehr die beruhigende Gewissheit vermitteln, dass man darin individuell gut aufgefangen und gesellschaftlich akzeptiert wird. Solch eine wohlwollende allgemeine Akzeptanz könnte sich schließlich auch darauf gründen, dass das hier beschriebene System der Grundsicherung im Lebensverlauf von jeder und jedem als selbstverständlich genutzt wird.

In diesem idealen Sinne ist Grundsicherung also weit mehr als nur »Nothilfe« (z. B. bei Arbeitslosigkeit) für relativ wenige, sondern vielmehr ein System von Institutionen und Regeln für eine Basisförderung aller Bürger:innen und darüber hinaus auch vieler Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die teils schon lange in Deutschland leben. Damit wird deutlich, dass der Ausgangspunkt unserer Überlegungen zwar die »klassische« Grundsicherung ist, wie sie im Sozialgesetzbuch und anderen Gesetzen behandelt wird, dass wir dieses Sicherungsnetz aber als Teil eines erweiterten Konzepts verstehen, in dessen Rahmen andere Bestandteile auf die herkömmliche Grundsicherung aufbauen und sie ergänzen.

Die Grundsicherung, wie wir sie bisher kennen, ist bei der beschriebenen Weiterentwicklung einer der legitimen Kerne eines ausgebauten Systems öffentlicher Sozialleistungen und Infrastrukturen, die als Ensemble wirken und aufeinander bezogen sind. Aus Gründen, die im vorliegenden Band dargestellt werden, sind Wissenschaft, Politik und Gesellschaft aufgerufen, Grundsicherung viel weiter zu denken als bisher üblich. Es geht darum, die Grenzen zwischen der Grundsicherung »im engeren Sinne« – also dem bisherigen System der sozialen Mindestsicherung – zu überschreiten und die Sozialversicherung ebenso wie andere sozialstaatliche Leistungen und die öffentlichen Infrastrukturen in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Allerdings gilt heute noch: Die faktische Grundsicherung in Deutschland – und anderen Ländern – ist von einem solch weiten Verständnis noch weit entfernt, genau wie von dem skizzierten Versprechen samt dem damit verbundenen Anspruch, ja selbst von einer systematischen Weiterentwicklung im gegebenen System der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies zeigen auch die Inhal-

te dieses Buches, die sich die Perspektive einer Grundsicherung »im weiteren Sinne« zu eigen machen.

Grundsicherung wird hierzulande im öffentlichen Diskurs allzu häufig mit dem System von Hartz IV gleichgesetzt oder in viel zu engem Zusammenhang damit gesehen. In diesem System befinden sich aber nur rund drei Viertel aller Leistungsempfänger:innen¹ eines größeren Unterstützungssystems mit tendenziell gleichen Leistungsvoraussetzungen und Leistungshöhen – nämlich für Arbeitsuchende und ihre Familien, erwerbsgeminderte Jüngere, Ältere über 65 und (mit Abstrichen bei den Leistungen) Asylbewerber:innen. Immerhin enthalten die im Rahmen dieses Systems offiziellen Bezeichnungen »Grundsicherung für Arbeitsuchende« und »Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung« das Versprechen einer Grundsicherung.

Aber selbst dieses über 7 Millionen Menschen betreffende Gesamtsystem ist nach weitverbreiteter wissenschaftlicher und politischer Einschätzung materiell und sozial unzureichend: Vor allem die Regelsatzermittlung mit ihrem Bezug nur auf die untersten Einkommensschichten direkt oberhalb der Leistungsempfänger:innen – als vorgebliche Referenzgruppe für materielle und soziale »Standards« in der Gesellschaft – führt neben der heute nicht armutsfesten Regelsatzhöhe unvermeidlich auch zu sozialem Ausschluss, weil dabei die Einkommensentwicklung der darüberliegenden Einkommensschichten bzw. der Bevölkerungsmehrheit außer Acht bleibt, während die oberen Einkommensschichten den unteren mit wachsender Ungleichheit enteilen.

Die Vermeidung von sozialem Ausschluss – der als sozialwissenschaftlicher Begriff häufig genug eine beschönigende Bezeichnung für sozialen Absturz ist – wurde vom Gesetzgeber offenbar in der bestehenden »Grundsicherung für Arbeitsuchende« und für die anderen genannten Gruppen nie als wesentliche sozialstaatliche Herausforderung ernst genommen. Die problematischen Zugangsbedingungen – allen voran die Anträge, die »Bedarfsgemeinschaft«, die Bedürftigkeitsprüfung und die Vermögensprüfung – tun ein Übriges, um viele der eigentlich Anspruchsberechtigten von der Nutzung abzuhalten; immerhin gibt es eine Dunkelziffer von schätzungsweise bis zu 50 Prozent (so Bäcker/Naegele/Bispinck 2020, S. 259).

Potenzielle wie tatsächliche Nutzer:innen insbesondere von Hartz IV haben begreiflicherweise Angst vor dem ökonomischen wie sozialen Absturz und Zweifel an einer künftigen Wiederherstellung ihrer sozialen Inklusion. Oft bleiben die Aussichten angesichts langjähriger ernüchternder Systemerfahrungen gering, durch staatliche Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt aus dem

1 | Vgl. Sozialpolitik-aktuell o.J. (Angaben für 2019).

Hartz-IV-Bezug wieder herauszukommen, obwohl die Reintegration neben der materiellen und sozialen Absicherung ein Hauptziel des Systems war und ist.

Schließlich droht – unter Status-quo-Bedingungen bei der Rentenversicherung – die absehbar massiv wachsende Altersarmut aufgrund jahrelang niedriger Löhne und prekärer Arbeitsbedingungen das herkömmliche Grundsicherungssystem gänzlich infrage zu stellen, das dann viele Millionen Menschen zusätzlich mehr schlecht als recht »versorgen« müsste.

Nun wollen wir hier keine weitere ausführliche und kritische Auseinandersetzung mit Hartz IV und den anderen herkömmlichen Grundsicherungssystemen führen, wie es sie bereits in genügender Zahl gibt. Aber erwartungsgemäß kann auch dieser Band diese Frage nicht gänzlich ausklammern.

Deshalb widmet sich Teil I *ausgewählten grundsätzlichen Problemen* der »klassischen« Mindestsicherung in Deutschland. Diese Probleme betreffen das Spannungsverhältnis zwischen herkömmlicher Grundsicherung und gesetzlicher Sozialversicherung, den Umgang mit Ausländer:innen im System der Grundsicherung und vor allem zwei kritische Kernbestandteile: die Regelsatzermittlung und den Familienlastenausgleich, sprich die defizitäre Förderung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen von Hartz IV vor dem Hintergrund anderer sozialer wie steuerlicher Förderinstrumente. Insbesondere der letztgenannte Beitrag von Irene Becker entwickelt auch die Grundprinzipien von Alternativen – in Form einer »inklusive« Regelsatzermittlung und einer allumfassenden Kindergrundsicherung – und bildet damit eine inhaltliche Brücke zu den weiteren Beiträgen.

Die Beiträge in Teil II zur *Grundsicherung für Teilhabe durch Arbeit* beschäftigen sich ebenfalls mit etablierten Grundsicherungsmechanismen. Sie stellen aber das Problem der Erwerbsintegration in den Vordergrund, da in der deutschen Gesellschaft Erwerbstätigkeit nach wie vor ein zentraler Mechanismus zur Herstellung materieller und sozialer Teilhabe ist.

Teil III zum *Konzept einer erweiterten Grundsicherung* widmet sich dem eigentlichen Schwerpunkt dieser Veröffentlichung, nämlich der Betrachtung von Schutzbereichen im Leben aller Bürger:innen, die unserer Überzeugung nach mit wirksamen zusätzlichen Grundsicherungsleistungen ausgestattet werden müssen. Hier geht es um »Grundsicherung für die soziale und kulturelle Teilhabe« – also um diejenigen Leistungen und Infrastrukturen, die über finanzielle Transfers und die Teilhabe an Erwerbsarbeit hinausgehen.

Wir gehen davon aus, dass die »Grundsicherung im weiteren Sinne« auch mit den in Teil III behandelten Schutzbereichen nicht abschließend beschrieben ist. So lassen sich mindestens zwei weitere Bereiche hinzunehmen:

- die Sicherung einer ausreichenden und günstigen Mobilität, solange diese aufgrund der Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz bzw. Bildungseinrichtungen realistisch erfordern ist, und
- die Sicherung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Privatleben (Familie, Kinder, Pflege, Weiterbildung etc.) durch diverse rechtliche Ansprüche auf private Zeit während des gesamten Erwerbslebens samt dazugehöriger Lohnersatzleistungen – sozusagen eine »bedingungslose Grundzeit«.

Weitere Ausführungen zu diesen beiden Bereichen finden sich im Anschluss an dieses Vorwort im Beitrag von Claus Schäfer.

Die Beiträge in Teil IV zur *Grundsicherung in Europa* schließlich problematisieren für verschiedene Felder die vorhandenen Schutzdefizite und skizzieren Wege zu deren Abbau, sei es durch gänzlich neue Institutionen oder »nur« durch die Beseitigung von Widersprüchlichkeiten und Ungerechtigkeiten bei vorhandenen Schutzleistungen.

Die Coronapandemie hat ein weiteres Mal gezeigt, wie viele grundsätzliche Schutzvorkehrungen in weiteren Bereichen noch fehlen – für die ganze Bevölkerung z. B. medizinische Vorsorge und Versorgung, die nicht nur die gesellschaftlich alltäglichen Bedarfe deckt; für prekär bzw. nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein den Normalbeschäftigten vergleichbares Kurzarbeitergeld; für (Solo-)Selbstständige ein adäquates »Ausfallgeld«.

Trotz vieler weiterhin offener Fragen sind wir überzeugt, dass sozialwissenschaftliche Indizien und Belege dem deutschen Sozialstaat im Zukunftsinteresse seiner Gesellschaft eine Handlungsstrategie nach der Maxime »Besser ist besser« nahelegen – im Gegensatz zu wieder laut werdenden Stimmen mit dem Impetus »Weniger ist mehr« (vgl. Schöb 2020), aber auch in Abgrenzung zu einem angeblich alle Probleme lösenden »bedingungslosen Grundeinkommen«.

Die Beiträge in diesem Buch sind unter anderem das Ergebnis von Debatten und Referaten im Arbeitskreis Grundsicherung am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, der seit 2018 besteht und seitdem mehrere themenbezogene Workshops mit internen und externen Teilnehmer:innen und Referent:innen aus verschiedenen Bereichen veranstaltet hat. Ihnen allen gilt unser Dank für ihre Anregungen, ebenso wie den hier versammelten Autor:innen, die teilweise schon im Arbeitskreis präsent waren.

Literatur

- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R. (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 6. Auflage, Wiesbaden.
- Schöb, R. (2020): Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr, Frankfurt/New York.
- Sozialpolitik-aktuell (o.J.): Grundsicherungssysteme in Deutschland, www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII200.pdf (Abruf am 23.6.2021).