

Sozialversicherung und Grundsicherung im Spannungsverhältnis

Umbrüche und Perspektiven des Systems der sozialen Sicherung

Gerhard Bäcker

1. Einführung

»Der Sozialstaat Deutschland ist ein Sozialversicherungsstaat«, so lauten zuge-
spitzt die Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Tatsächlich
prägt die gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende Bismarck'sche Sozialver-
sicherungspolitik, mit der von der reinen Armenfürsorge abgewichen und eine
zentralstaatliche Verantwortung für die Absicherung der sogenannten sozialen
Standardrisiken der Arbeiterschaft übernommen wurde, bis heute das Erschei-
nungsbild des deutschen Sozialstaats. Mehr als 60 Prozent aller im Sozialbudget
erfassten Sozialausgaben entfallen aktuell auf die beitragsfinanzierten Sozialver-
sicherungssysteme, die neben der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung auch
die Arbeitslosenversicherung und die Pflegeversicherung umfassen (BMAS 2020).

Im Zeitverlauf sind das Spektrum wie auch das Niveau der Leistungen, die im
Versicherungsfall gewährt werden und sich nach Geld- sowie Sach- und Dienst-
leistungen unterscheiden lassen, erheblich ausgeweitet worden. Hinzu kommt
eine sukzessive Verbreiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten und Lei-
stungsempfänger:innen. So sind in der Renten- sowie in der Kranken- und Pfl-
egeversicherung rund 90 Prozent der Bevölkerung abgesichert. Aber nach wie
vor gilt, dass die einzelnen Zweige der Sozialversicherung »lohnarbeitszentriert«
sind; ein universelles Versicherungssystem – umschrieben mit Begriffen wie *Bür-
gerversicherung* oder *Erwerbstätigenversicherung* – gibt es nicht, abgesichert sind
im Wesentlichen die abhängig Beschäftigten und ihre Familienangehörigen.

Der Anteil der Sozialversicherung an den Gesamtausgaben des Sozialbud-
gets in Höhe von knapp zwei Dritteln signalisiert allerdings auch, dass sich die
soziale Sicherung keineswegs auf die Zweige der Sozialversicherung beschränkt.
Denn zu berücksichtigen sind neben den steuerlichen Entlastungen, der Beam-

tenversorgung (Pensionen und Beihilfen) und den Arbeitgeberleistungen (Entgeltfortzahlung, betriebliche Altersversorgung) vor allem die im Sozialbudget so benannten »Förder- und Fürsorgesysteme«, die rund 18 Prozent der Gesamtausgaben ausmachen und im Unterschied zu den Leistungen der Sozialversicherung vorleistungsunabhängig und ausschließlich steuerfinanziert sind.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen neben der Sozialversicherung die fürsorgelichen, d. h. einkommensgeprüften Leistungen dieses Komplexes. Es handelt sich um die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), die Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte (SGB XII), die Sozialhilfe (SGB XII), das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie – allerdings nur eingeschränkt – das Wohngeld und die Ausbildungsförderung.¹

Sie fungieren hinsichtlich der Existenzsicherung der Bevölkerung als eine Grund- oder Mindestsicherung, die das soziokulturelle Existenzminimum garantieren soll. Unterschreitet das verfügbare Einkommen das Minimum, so besteht grundsätzlich Anspruch sowohl auf aufstockende Geldleistungen als auch auf flankierende Sach- und Dienstleistungen. Gleichzeitig sind diese Leistungen nicht nur einkommensgeprüft, sie orientieren sich in einem gewissen Rahmen auch an spezifischen Bedarfen der Leistungsempfänger:innen.

Aufgabe soll es sein, das Wechselspiel von Grundsicherung und Sozialversicherung näher zu analysieren und die Grundelemente der beiden Systeme zu skizzieren. Die zu untersuchende Frage stellt sich aus zwei Richtungen: Welche Rückwirkung haben Bedingungen und Niveau der Grundsicherung auf die Leistungen der Sozialversicherung? Oder andersherum gefragt: Wie wirken sich Bedingungen, Umfang und Niveau der Leistungen der Sozialversicherung auf das Angewiesensein auf Leistungen der Grundsicherung aus?

Zu zeigen ist, dass die ab der Jahrtausendwende vom Neoliberalismus geprägte Sozialpolitik² einen Trend in Richtung einer wachsenden Bedeutung der Grundsicherung eingeleitet hat. Zugleich haben sich hierarchisierte Teilsysteme der Grundsicherung herausgebildet, und es ist – so z. B. in der Rentenversiche-

1 | Neben den genannten Leistungen umfassen die »Förder- und Fürsorgesysteme« laut Sozialbudget auch die Bereiche »Kindergeld und Familienleistungsausgleich«, »Elterngeld« und »Kinder- und Jugendhilfe«.

2 | Verfolgt man die Debatten jener Zeit, so wurde die Sozialversicherung als zu teuer, statusbewahrend und zu starr bezeichnet. Statt soziale Probleme zu lösen, sei sie zu einem Problemverursacher geworden, dies vor allem hinsichtlich der Entstehung und Verhärtung von Arbeitslosigkeit. Private Vorsorge einerseits und die Grundsicherung andererseits seien hingegen die ökonomisch, fiskalisch und sozialpolitisch vorteilhafteren Modelle (vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck 2020, S. 137 ff.).

rung – zu Vermischungen zwischen Versicherungs- und Grundsicherungsleistungen gekommen.

Mit anderen Worten: Die Sozialversicherung ist zwar nach wie vor für den Großteil der sozialen Sicherung zuständig und umfasst den weitaus größten Teil der Bevölkerung. Die »Grundversorgung« beim Eintritt sozialer Risiken wird aber zunehmend an die eigentlich als Ausnahmelösung konzipierte Grundsicherung übertragen, die damit immer stärker in die Rolle einer »Regelleistung« hineinwächst.

Um diese Trends erkennen zu können, sollen in einem ersten Schritt die Systeme der Sozialversicherung (Abschnitt 2 und Abschnitt 3) und der Grundsicherung (Abschnitt 4) in Deutschland skizziert, bewertet und verglichen werden. Wir begrenzen uns dabei auf die Geldleistungen und lassen in diesem Beitrag die Frage nach den Schnittstellen zwischen Sozialversicherung und Grundsicherung bei den Sach- und Dienstleistungen unberücksichtigt.³ In einem zweiten Schritt werden dann in den Sicherungsfeldern »Alter« (Abschnitt 5) und »Arbeitslosigkeit« (Abschnitt 6) detailliertere Analysen vorgenommen. Der Beitrag schließt mit dem Hinweis auf Reformperspektiven und weist darauf hin, dass ein radikaler Systembruch in Richtung eines bedingungslosen Grundeinkommens den Sozialstaat aushöhlt, statt ihn zu stärken (Abschnitt 7).

2. Charakteristika der Sozialversicherung

In Deutschland steht die Absicherung der abhängig Beschäftigten im Mittelpunkt des sozialen Schutzes durch die Sozialversicherung. Die Zweige der Sozialversicherung gelten nach wie vor als »lohnarbeitszentriert«; ein universelles

3 | Seit 2009 muss jede Einwohnerin und jeder Einwohner in einer gesetzlichen oder – wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind – einer privaten Krankenversicherung versichert sein. Dasselbe gilt für die Pflegeversicherung. Insofern gibt es hier – mit Ausnahmen – keine personellen Lücken, die durch die Grundsicherung aufgefangen werden müssten.

Allerdings ist die soziale Pflegeversicherung im Unterschied zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht als Vollkosten-, sondern nur als Teilkostenversicherung ausgestaltet. Stationär versorgte Pflegebedürftige müssen die sogenannten Hotelkosten allein aufbringen, und die reinen Pflegekosten werden – nach Pflegegraden gestaffelt – nur teilweise übernommen. Diese Absicherungslücke führt dazu, dass eine wachsende Zahl von Pflegebedürftigen Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) beantragen muss, da die ungedeckten Kosten nicht aus dem eigenen Einkommen bestritten werden können (vgl. dazu im Detail Bäcker/Naegele/Bispinck 2020, S. 820 ff.).

Versicherungssystem – im Sinne einer Bürgerversicherung oder Erwerbstätigenversicherung – gibt es nicht. Für Beamt:innen gelten Sondersysteme, und die selbstständig Erwerbstätigen sind weitgehend ausgeklammert.

Ausnahmen von der Versicherungspflicht bestehen – mit Ausnahme der Unfallversicherung – bei jenen Beschäftigungsverhältnissen, die nur kurzzeitig andauern oder bei denen nur ein geringes Einkommen erzielt wird (bis zu 450 Euro im Monat). Für die Beschäftigten fallen dann keine Beiträge in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung an, im Gegenzug entstehen aber auch keine Leistungsansprüche. Die geringfügig Beschäftigten unterliegen zwar seit 2013 der Rentenversicherungspflicht, haben allerdings die Möglichkeit, sich von der Versicherungspflicht befreien zu lassen (Opt-out-Regelung).

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Zweige der Sozialversicherung auch Personen in den Versicherungsschutz einbeziehen, die nicht erwerbstätig sind, sondern sich in einer besonderen Lebenslage bzw. Lebensphase befinden. Die Zahl der Beispiele für derartige Regelungen ist lang; versicherungspflichtig sind unter anderem

- *in der Kranken- und Pflegeversicherung*: Studierende, Bezieher:innen von Elterngeld, Empfänger:innen von Arbeitslosengeld I (ALG I) und Arbeitslosengeld II (ALG II) und Rentner:innen;
- *in der Rentenversicherung*: Eltern, für die eine Kindererziehungszeit anzurechnen ist, Empfänger:innen von Lohnersatzleistungen nach SGB III, Bezieher:innen von Krankengeld und Personen, die eine nicht erwerbsmäßige Pflege ausüben.

Hinsichtlich der Leistungsansprüche beruht die Sozialversicherung auf dem Kausalprinzip. Fehlendes oder unzureichendes Einkommen bzw. eine allgemeine Bedarfslage als solche begründen noch keinen Anspruch auf Leistungen. Ein Anspruch entsteht erst dann, wenn der jeweils spezielle Risikofall eingetreten ist und Mitgliedschaft vorliegt. In der Arbeitslosen- und Rentenversicherung wird die Leistung zusätzlich noch an eine Mindestversicherungszeit (Wartezeit) gebunden. Wird diese Zeit – fünf Jahre in der Rentenversicherung, ein Jahr beim ALG I – nicht erreicht, bestehen keine Leistungsansprüche.

Die Geldleistungen in der Sozialversicherung werden nach dem (modifizierten) Äquivalenzprinzip berechnet. Danach hängt die (relative) Höhe der monetären Ansprüche unmittelbar von der Höhe des individuellen versicherungs- und beitragspflichtigen Arbeitsentgelts bzw. der zuvor eingezahlten Beiträge ab. Die durch das Arbeitsentgelt erzielte Einkommensposition soll zumindest teilweise beibehalten werden können (Lohnersatzfunktion). Ob jedoch diese Leistungen

so hoch sind, dass tatsächlich von einem Lohnersatz gesprochen werden kann, hängt von den Berechnungsmaßstäben und vom Sicherungsniveau ab.

Dabei bleibt unberücksichtigt, in welcher Arbeitszeit die Einkommenshöhe erreicht worden ist. Die Höhe des Haushaltseinkommens oder Maßstäbe von Bedarf und Bedürftigkeit spielen bei der Leistungsberechnung keine Rolle. Eine Mindestleistung gibt es nicht.

Die Rentenversicherung beschränkt sich allerdings nicht auf die Abdeckung der sozialen Risiken (finanzielle Konsequenzen eines langen Lebens, von Tod und Invalidität), sondern bewirkt auch vielfältige Umverteilungseffekte. Zu berücksichtigen sind insbesondere die einkommens- und nicht risikobezogene Beitragsbemessung, die Hinterbliebenenversorgung, die Rentenberechnung bei einer Erwerbsminderung (Zurechnungszeiten), die Berücksichtigung beitragsfreier und beitragsgeminderter Zeiten, die Aufwertung von Anwartschaften während der Kindererziehungszeit und die Zuschläge an Entgeltpunkten bei der Grundrente.

3. Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen der Sozialversicherung

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Sozialversicherung sich in ihren einzelnen Zweigen als stabil und zugleich anpassungsfähig erwiesen hat und ein zentraler Faktor für die hohe Akzeptanz des Sozialstaatsprinzips in der Bevölkerung ist (vgl. u. a. Kohl 2017). Dafür ist eine Reihe von Gründen ausschlaggebend:

- Aus dem Versicherungsprinzip folgt, dass die Menschen ihre Ansprüche an den Sozialstaat aus ihren Beitragszahlungen ableiten können. Sie stehen dem Staat nicht als Bittsteller:in gegenüber, sondern als Bürger:innen, die sich ihren Rechtsanspruch erarbeitet und verdient haben. Die Beitragszahlungen begründen eigentumsrechtlich geschützte Anwartschaften. Durch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung und den Verzicht auf Einkommens- und Bedürftigkeitsprüfungen kommt es nicht zur Diskriminierung der Leistungsempfänger:innen. Die für die vorleistungsunabhängigen Grundsicherungssysteme typischen Debatten über Missbrauch werden weitgehend vermieden.
- Der versicherungsförmige Lohnersatz führt zu einer Verstetigung des Einkommens im Lebenslauf und ermöglicht eine längerfristige Lebensplanung. Wenn lediglich eine Leistung auf dem Niveau des Existenzminimums gezahlt würde, hätte der Eintritt von Krankheiten, Unfällen, Arbeitslosigkeit oder Invalidität für die große Gruppe der Beschäftigten mit mittlerem und höherem Einkommen einen drastischen Rückgang des Lebensstandards zur Folge.

Es geht auch und gerade für die Mittelschicht der Gesellschaft um Einkommenskontinuität im Lebensverlauf und die Möglichkeit einer verlässlichen Einkommensplanung. Selbst bei einer angehobenen, tatsächlich das soziokulturelle Existenzminimum sichernden Grundsicherungsleistung müsste der Lebensstand erheblich eingeschränkt werden, weil z. B. die Mieten nicht mehr bezahlt werden könnten.

- Einbezogen in die Sozialversicherung sind nicht nur die sogenannten »wirklich Bedürftigen«, sondern die Mehrheit der Bevölkerung. Dies ist einerseits notwendig, um den Solidarausgleich finanzieren zu können, bedeutet andererseits aber auch, dass über die Mittelschicht hinaus ein großes Interesse an der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Sozialstaats besteht.
- Die Systeme haben ökonomische, gesellschaftliche und politische Umbrüche gemeistert und sich in Anpassung an neue Problemlagen als entwicklungsfähig erwiesen. Sie sind in ihrer gegliederten Organisationsstruktur effizient und durch die Selbstverwaltung im besonderen Maße demokratisch legitimiert.
- Die Sozialversicherungsbeiträge fließen in die autonomen Haushalte der Versicherungsträger und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt. Fiskalisch motivierte Leistungskürzungen sind bei rein steuerfinanzierten, über die öffentlichen Haushalte abgewickelten Transfers deshalb sehr viel leichter möglich. Da die Beitragseinnahmen zweckgebunden sind und zwischen Beiträgen und Geldleistungen ein Entsprechungsverhältnis besteht, ist der Abgabewiderstand bei Beitragszahlungen geringer als bei Steuerzahlungen.

Die Sozialversicherung in ihrer gegenwärtigen Struktur weist aber auch Leistungslücken und -grenzen auf, denn der Schutz vor sozialen Risiken ist an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gebunden, bei deren Fehlen es zu folgenden Problemen kommen kann:

- Ohne eigenständige Leistungsansprüche bleiben diejenigen Personen, die kein (versicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis (haben) aufnehmen können – etwa Jugendliche oder junge Erwachsene, die nach Beendigung ihrer Schul- oder Hochschulausbildung keine Beschäftigung finden, oder Frauen, die aus familiären Gründen ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen oder ganz aufgegeben haben.⁴ Auch Arbeitsmigrant:innen sowie Flüchtlinge und Schutzsuchende, die (noch) nicht in den Arbeitsmarkt integriert

4 | Zu einem sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung führen die Anerkennung von Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten sowie die Anerkennung von Zeiten nicht erwerbsmäßiger Pflege.

sind, gehen leer aus. Lücken im Versicherungsschutz entstehen schließlich bei einer nur kurzfristigen Beschäftigung oder bei durchbrochenen Erwerbsbiografien, da Leistungsbezug, -dauer und -höhe an die Versicherungs- bzw. Beitragsdauer geknüpft sein können.

- Problematisch ist die Situation für diejenigen Personen, die zwar erwerbstätig sind, aber nicht der Versicherungspflicht unterliegen, wie die geringfügig Beschäftigten und die (nicht anderweitig abgesicherten) Selbstständigen. Der Gedanke, dass gerade jene Selbstständigen, die keinem Pflichtversicherungsschutz unterliegen, am besten und ehesten in der Lage sind, freiwillig und privat vorzusorgen, erweist sich empirisch als falsch.
- Unzureichend abgesichert sind alle Beziehenden von Niedrigeinkommen, darunter auch Teilzeitbeschäftigte. Da die Lohnersatzleistungen das vorherige Arbeitseinkommen immer nur anteilig abdecken, geraten aus niedrigen Arbeitseinkommen abgeleitete Ansprüche auf Rente, Krankengeld oder ALG I sehr schnell in eine prekäre Zone. Eine Einkommenseinbuße von z. B. gut 40 Prozent (beim ALG I) bei einem Arbeitseinkommen, das zwar niedrig, aber gerade noch auskömmlich ist, ist gleichbedeutend mit einem Absinken unter das Existenzminimum.
- Unzureichend abgesichert sind diejenigen, die nicht nur kurzfristig, sondern längerfristig arbeitslos oder krank sind, denn der Versicherungsschutz dünnt sich in dem Maße aus, je länger das Risiko andauert. So ist Langzeitarbeitslosigkeit gleichbedeutend mit einem Verlust des Arbeitslosengeldanspruchs. Eine mehrjährige Krankheit bedeutet, dass der Krankengeldanspruch ausläuft.

Diese hier skizzierten Problemlagen und Absicherungslücken lassen erkennen, dass neben der Sozialversicherung ein »letztes soziales Netz«, nämlich eine Grundsicherung, unverzichtbar ist, um das Existenzminimum zu garantieren und Armutslagen zu verhindern. Gleichwohl ist das Ausmaß des Angewiesenseins auf Grundsicherungsleistungen in hohem Maße abhängig von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Sozialversicherungszweige und damit auch Ansatzpunkt möglicher Reformen.

Die Ausweitung des Kreises der versicherten Personen auf Selbstständige in Richtung einer Erwerbstätigen- bzw. Bürgerversicherung und die Eindämmung der Minijobs sind hier als erste Schritte zu benennen. Auch lassen sich Anspruchsvoraussetzungen (Vorversicherungs- und Wartezeiten) entschärfen und die Dauer von befristeten Leistungen verlängern. Schließlich hat das Leistungsniveau der Lohnersatzleistungen (Rente, ALG I) eine Auswirkung auf die Höhe der Geldleistungen. Dadurch lässt sich verhindern, dass Renten wie auch ALG I

trotz langjähriger Versicherungspflicht und Beitragszahlung noch nicht einmal das Bedarfsniveau der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung erreichen oder nur wenig darüber liegen (vgl. Hönig 2020).

Ein Versicherungssystem ist aber nicht in der Lage, in jedem Fall Armutslagen zu vermeiden. Renten wie Arbeitslosengeld sind Ersatz für ein entfallenes Arbeitseinkommen. Wer nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig beschäftigt war oder ein nur sehr niedriges (Teilzeit-)Einkommen erzielt hat, kann in einem beitragsbasierten System nicht automatisch eine Zahlung erhalten, die das Existenzminimum abdeckt. Die Sozialversicherung wäre überfordert, wenn von ihr erwartet würde, die Defizite der Beschäftigungspolitik der vergangenen Jahrzehnte und die Folgen des politisch durchgesetzten Niedriglohnssektors auszugleichen. Dies ist die Aufgabe einer Grundsicherungsleistung.

Insofern gilt auch für die Alterssicherung von Frauen, dass die eigenständige Absicherung mit der ausreichenden Teilhabe am Arbeitsmarkt steht und fällt. Wenn ein (Teilzeit-)Lohn – und hier erst recht ein Minijob – kaum das individuelle Existenzminimum sichert und der Lebensunterhalt nur im Partnerkontext gewährleistet werden kann, kann keine Altersrente erwartet werden, die höher ist als die Grundsicherung. Es ist ein Widerspruch, dass zwar regelmäßig auf die niedrigen Frauenrenten (Stichwort *gender pension gap*) hingewiesen wird, dass aber auf der anderen Seite das vorgelagerte Problem, nämlich die Ausweitung der Teilzeitarbeit insbesondere auf der Basis von Minijobs, eher hingenommen, ja noch durch steuer- und sozialrechtliche Regelungen gefördert wird.

4. Charakteristika der Grundsicherung

Die Grundsicherungssysteme lassen sich als »fürsorgeförmig« bezeichnen, da sie aus der Tradition der kommunalen Armenfürsorge entstammen und auf den Prinzipien von Nachrang bzw. Bedürftigkeit und Bedarfsdeckung fußen. Sie greifen bei jenen Notlagen, die akut weder durch eigenes Bemühen noch durch vorgelagerte Sozialleistungen noch durch Leistungsansprüche gegenüber Angehörigen abgedeckt werden (können). Die Leistung erfolgt unabhängig von einer Vorleistung und unabhängig vom vormaligen Erwerbseinkommen und berücksichtigt die individuellen Lebensumstände wie die Haushaltskonstellation.

Die aktuelle Ausgestaltung der Systeme lässt jedoch – ausgehend vom Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1962 und später seit der Einführung von Sozialgesetzbuch II und Sozialgesetzbuch XII (SGB II und XII) – eine qualitative

Weiterentwicklung erkennen, die sie von der Praxis der traditionellen Armenfürsorge deutlich unterscheidet. Qualitativ unterschiedlich ist vor allem die Postulierung eines rechtlich garantierten Anspruchs auf eine die menschenwürdige Lebensführung sicherstellende Leistung (sozial-kulturelles Existenzminimum), die ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben garantiert.

Gesetzliche Leitmaxime ist es, Menschen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, »das der Würde des Menschen entspricht« (§ 1,1 SGB II und SGB XII).⁵ Dieser Leitsatz bezieht sich auf Artikel 1 des Grundgesetzes: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.«

Als eine qualitative Weiterentwicklung ist darüber hinaus die Begrenzung des vorrangigen Verweises auf unterhaltsverpflichtete Angehörige zu bezeichnen, nämlich auf (Ehe-)Partner:in sowie auf Eltern minderjähriger Kinder. Und auch hinsichtlich der Anrechnungsfreistellung von Vermögen (Schonvermögen und Vermögensfreibeträge) ist die Tendenz hin zu (etwas) höheren Freibeträgen sichtbar.

»Die« Grundsicherung gibt es allerdings nicht. Die Leistungen der Grundsicherung haben sich im Zeitverlauf in mehrere, auf einzelne Personenkreise zielende Teilsysteme und -gesetze ausdifferenziert. Während das 1962 kodifizierte und bis 2004 geltende BSHG ein universelles System war, das keine Differenzierung nach einzelnen Personengruppen vornahm, muss mittlerweile zwischen folgenden Teilsystemen unterschieden werden:

- Für erwerbsfähige Menschen – dazu zählen unter anderem Arbeitslose, Niedrigverdienende und teilweise Erwerbsgeminderte – und ihre Angehörigen ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zuständig. Anspruch besteht auf Geldleistungen (ALG II und Sozialgeld) sowie auf Sach- und Dienstleistungen zur Eingliederung in Arbeit. Kinder haben zusätzlich Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe.
- Ältere Menschen und dauerhaft Erwerbsgeminderte sind die Zielgruppe von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII).
- Kinder und Erwachsene unterhalb der Regelaltersgrenze, die zeitweise voll erwerbsgemindert sind, können Geldleistungen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) nach SGB XII beantragen.

5 | Eine stets strittige Frage, die auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach beschäftigt hat, ist und bleibt, ob dieses Postulat von der Politik auch tatsächlich umgesetzt wird.

- Die Sozialhilfe (SGB XII) stellt besondere Sach- und Dienstleistungen bereit, so vor allem Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen.
- Asylbewerber:innen und Flüchtlinge/Schutzsuchende können Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.
- Das einkommensabhängige Wohngeld kann als eine ergänzende Grundsicherung interpretiert werden – da allerdings der Fürsorgecharakter (keine Bedarfsdeckung, keine strenge Nachrangigkeit) fehlt, wird das Wohngeld häufig als gesonderte Leistung dargestellt.
- Der einkommensabhängige Kinderzuschlag ist der Grundsicherung vorgeklagert. Er stockt das einkommensunabhängige Kindergeld auf und soll vermeiden, dass Haushalte allein wegen des Unterhaltsbedarfs für ihre Kinder Anspruch auf ALG II und/oder Sozialgeld haben.

Art und Ausmaß des Wechselverhältnisses der Grundsicherungssysteme mit den Zweigen der Sozialversicherung hängen entscheidend von der Höhe der Leistung ab, denn je höher das Bedarfsniveau, desto eher kommt es zu einer Überschneidung mit niedrigen Renten oder einem niedrigen ALG I. Und je höher das Bedarfsniveau, desto mehr Leistungsberechtigte der Grundsicherung gibt es (Bedürftigkeit vorausgesetzt!), da Personen, die z. B. mit ihrer Rente bislang unter dem Schwellenwert des Bedarfsniveaus lagen, nun ihre Rente aufstocken können. Dasselbe gilt für Bezieher:innen von ALG I, auch hier kommt es zu einer vermehrten Aufstockung der Versicherungsleistungen durch die Grundsicherung.

Es ist nun keineswegs einfach, diese Effekte quantitativ zu berechnen. Die Bedarfe der Grundsicherung werden zwar durch Pauschalsätze (Regelbedarfe) bestimmt, beziehen sich aber auf die Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaft, in der die Anspruchsberechtigten leben, und berücksichtigen die Zahl der Personen in der Bedarfsgemeinschaft und zusätzlich bei Kindern deren Lebensalter. Diese über Äquivalenzskalen vorgenommene Abstufung der Regelbedarfe soll einerseits dem mit dem Lebensalter variierenden Bedarf Rechnung tragen, andererseits aber auch berücksichtigen, dass mit einem größeren Haushalt Kostenvorteile bei der Haushaltsführung verbunden sind.

Hinzu kommen mögliche Ansprüche auf Mehrbedarfe, und die Kosten der Unterkunft werden in jedem Einzelfall individuell berücksichtigt. Da die Mieten einschließlich Nebenkosten regional und auch lokal erheblich voneinander abweichen, sind bundesweite Durchschnittswerte wenig aussagefähig (vgl. Kaltenborn 2019).

Im Ergebnis handelt es sich also um ein von Haushaltskonstellation und Lebenssituation sowie von den Wohnverhältnissen abhängiges breites Band unterschiedlicher Grundsicherungsniveaus. Noch unübersichtlicher wird es, wenn die Ausgestaltung des Nachrangprinzips bei den einzelnen Grundsicherungssystemen berücksichtigt wird. Zwar gilt allgemein, dass erst dann geleistet wird, wenn sämtliche Einkommen und Einkommensarten wie Arbeits- und Gewinneinkommen, sozialversicherungsrechtliche Lohnersatzleistungen, Transfers und private Übertragungen nicht ausreichen, um das jeweilige Grundsicherungsniveau abzudecken. Aber durch die Anerkennung von Freibeträgen bei bestimmten Einkommensarten wird das Bedarfsniveau der Grundsicherung durch das anrechnungsfreie Einkommen noch aufgestockt. Freibeträge gibt es unter anderem

- *im SGB II* (Grundsicherung für Arbeitsuchende) für Leistungsempfänger:innen, die erwerbstätig sind oder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Ziel ist es, Anreize für eine Aufnahme bzw. Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu geben. Erwerbstätige Hilfeempfänger:innen stellen sich dadurch in ihrem Gesamteinkommen immer etwas besser als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger:innen – Erwerbstätigkeit soll sich lohnen.
- *im SGB XII* (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) für Rentner:innen, die Leistungen aus einer zusätzlichen Altersvorsorge erhalten (seit 2018) und für Rentner:innen, die eine gesetzliche Altersrente beziehen (ab 2021)⁶. Ziel dieser Regelungen ist es, jene älteren oder erwerbsgeminderten Menschen, die vorgesorgt und Beiträge entrichtet haben, besserzustellen als jene, die dies nicht getan haben – Altersvorsorge soll sich lohnen. Hier deutet sich an, dass die eigentlich vorleistungsunabhängige Grundsicherung faktisch zu einer vorleistungsabhängigen Leistung mutiert und das Existenzminimum unterschiedlich hoch ausfällt. Zudem kommt es je nach Grundsicherungsweig zu unterschiedlichen Vermögensfreibeträgen und damit zu einer unterschiedlich starken Anrechnung von Vermögen.

Im Ergebnis lassen sich die Teilsysteme der Grundsicherung hinsichtlich des anerkannten soziokulturellen Existenzminimums als sozial hierarchisiert bezeichnen: Am oberen Ende der Hierarchie stehen die Empfänger:innen von Grundsicherung im Alter und hier insbesondere jene, die Vorleistungen erbracht haben;

6 | Im Unterschied zur zusätzlichen Altersvorsorge ist der Anspruch hier allerdings auf Personen begrenzt, die auf 33 Jahre Grundrentenzeiten (Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbstätigkeit und u. a. Zeiten der Kindererziehung und Pflege) kommen.

am unteren Ende stehen die Empfänger:innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, deren Leistungen gegenüber den Regelbedarfen noch abgesenkt sind.

Grundsicherung muss beantragt werden. Dies erfolgt aber nicht flächendeckend, sondern hoch selektiv. Über die Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme, also die Größenordnung der Personen, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens zwar einen Leistungsanspruch haben, diesen aber nicht wahrnehmen, gibt es empirisch fundierte Schätzungen (zu neueren Berechnung vgl. Buslei/Geyer et al 2019).

Die Ursachen für diese Nicht-Inanspruchnahme sind vielfältig: Die Betroffenen sind oft unzureichend informiert, ob sie noch einen Anspruch auf aufstockende Leistungen haben – dies insbesondere dann, wenn der Anspruch eher gering ist. Und nach wie vor herrschen Angst und Sorge, dass der Gang zum zuständigen Amt und die Einkommens- und Vermögensprüfung zum sozialen Stigma werden. Auch ist fraglich, ob der weitgehende Wegfall des Rückgriffs auf die Kinder den Betroffenen tatsächlich bekannt ist.

5. Grundsicherung im Alter und Rentenversicherung

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über das Verhältnis zwischen Rentenversicherung und Grundsicherung spielt das Problem der Altersarmut eine entscheidende Rolle. Es dominiert die Befürchtung, dass das Risiko steigt, am Ende des Erwerbslebens nur eine niedrige Rente zu erhalten und auf aufstockende Leistung der Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein. Eine niedrige Rente ist allerdings noch kein Indikator für eine finanzielle Notlage und für einen Anspruch auf Grundsicherung, da es auf das gesamte Alterseinkommen und bei (Ehe-)Paaren auch auf das Partnereinkommen ankommt.

Gleichwohl haben sich die Empfängerzahlen der Grundsicherung in den zurückliegenden Jahren deutlich erhöht. Ende 2019 erhielten knapp 1,1 Millionen Personen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – dies entspricht einem Anstieg um rund 150 Prozent gegenüber 2003 (Daten laut DRV 2020).

Die Empfänger:innen sind ungefähr je zur Hälfte Personen, die die Regelaltersgrenze erreicht haben, und Personen im Alter zwischen 18 Jahren und der Regelaltersgrenze mit einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung. 14,7 Prozent aller Erwerbsminderungsrentner:innen und 2,6 Prozent der Altersrentner:innen erhalten eine Aufstockung durch die Grundsicherung.

Setzt man die Zahlen der Grundsicherungsempfänger:innen allerdings ins Verhältnis zur entsprechenden Bevölkerung, so ergeben sich bislang lediglich geringe Empfängerquoten. Im Jahr 2019 mussten insgesamt nur 3,2 Prozent der älteren Bevölkerung (jenseits der Regelaltersgrenze) auf die Grundsicherung zurückgreifen. Die Daten zum aktuellen Ausmaß des Grundsicherungsbezugs sagen jedoch noch nichts über die zukünftigen Entwicklungen aus. Die (noch) niedrige Betroffenheit kann verdecken, dass ein Trend eingesetzt hat, der auf mittlere und längere Frist zu einem deutlichen Anstieg der absoluten Zahlen und Quoten des Grundsicherungsbezugs führt (vgl. Geyer et al. 2019).

In welchem Maße dies eintritt, hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab. Zum einen kommt es darauf an, wie sich die Erwerbsbiografien und damit die individuellen Rentenanwartschaften der nachrückenden Kohorten entwickeln; zum anderen spielen die Auswirkungen eine Rolle, wenn die Renten infolge der Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel nur noch begrenzt der Lohnentwicklung folgen und dementsprechend das Rentenniveau kontinuierlich sinkt.

Hinsichtlich der Entwicklungsrichtung der Rentenanwartschaften lässt sich erkennen, dass sich in den zurückliegenden Jahren aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der Umbrüche in den Beschäftigungsverhältnissen ein Risiko- und Problempotenzial aufgebaut hat, das sich negativ auf die Höhe der persönlichen Entgeltpunkte auswirkt. Bei einer größeren Zahl von Beschäftigten werden beim Renteneintritt Lücken in der Versicherungsbiografie und nur geringe Rentenanwartschaften zu verzeichnen sein.

Dazu kommt es vor allem dann, wenn es sich bei Arbeitslosigkeit nicht nur um eine kurzfristige und einmalige Episode handelt, sondern der Ausschluss aus dem Erwerbssystem für längere Zeit andauert und/oder die berufliche Wiedereingliederung nicht dauerhaft oder nur unterwertig gelingt. Dies ist auch deswegen besonders nachteilig, weil rund zwei Drittel aller Arbeitslosen in den Rechtskreis des SGB II fallen (siehe Abschnitt 6) und beim bedürftigkeitsgeprüften ALG II keine Rentenversicherungsbeiträge bezahlt werden. An Bedeutung gewonnen haben darüber hinaus diskontinuierliche Erwerbsverläufe, die durch mehrfache Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, regulärer und prekärer Beschäftigung sowie abhängiger und selbstständiger Arbeit charakterisiert sind.

Schließlich führt die Ausweitung des Niedriglohnsegments absehbar zu Niedrigrenten. Besonders problematisch ist es, wenn Niedriglöhne mit Arbeitszeiten einhergehen, die den Vollzeitstandard deutlich unterschreiten, denn eine Arbeitszeit im unteren Stundenbereich wird selbst bei Stundenlöhnen, die im mittleren Bereich liegen, nur zu einem geringen, unter dem Durchschnitt liegenden Monatseinkommen führen. Auf dem Arbeitsmarkt lassen sich weitere Veränderun-

gen erkennen: Die Zahl der nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen, insbesondere der Solo-Selbstständigen, dürfte vor dem Hintergrund von Digitalisierung und Dienstleistungsorientierung absehbar zunehmen. Zudem verschwimmen die Grenzen zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung.

Besonderen Absicherungsrisiken im Alter unterliegen schließlich all jene Zugewanderten, die in ihren Herkunftsländern keine Rentenanwartschaften erworben haben (bzw. deren Anwartschaften hier nicht anerkannt werden) und die in Deutschland erst langsam in den Arbeitsmarkt integriert werden und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Hinsichtlich Versicherungsdauer und Einkommensposition werden sie kaum in der Lage sein, eine ausreichende Zahl von Entgeltpunkten zu erreichen.

Zwar lassen die steigende Frauenerwerbstätigkeit und die Verkürzung der erziehungsbedingten Unterbrechungszeiten erwarten, dass sich die Rentenanwartschaften von Frauen zukünftig erhöhen. Auch die rentenrechtliche Anrechnung von Pflegezeiten und Kindererziehungszeiten trägt dazu bei. Die Alterseinkommen von Ehepaaren könnten insofern stabilisiert werden, wenn den rückläufigen Anwartschaften der Männer steigende Anwartschaften der Frauen gegenüberstehen. Es ist aber schwierig abzuschätzen, ob und in welchem Maße die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt bei den Rentenneuzugängen der nächsten Jahre zu einer Abschwächung des Trends zu niedrigen Entgeltpunkten und auf längere Sicht zu dessen Umkehr führen können.

Auch hat sich der Trend zum beruflichen Frühausstieg umgekehrt: Die Erwerbstätigenquoten bei älteren Arbeitnehmer:innen haben sich beträchtlich erhöht (vgl. Kaboth/Drescher/Brussig 2020). Die Beschäftigten bleiben länger berufstätig, und das Renteneintrittsalter verschiebt sich nach oben – mit dem Ergebnis, dass mehr Entgeltpunkte erreicht werden können. Zwar betrifft dies keineswegs alle Beschäftigten, denn gerade die Niedrigqualifizierten, die im Verlauf ihres Erwerbslebens unter belastenden Bedingungen gearbeitet haben und häufig durch Arbeitslosigkeit unterbrochene Berufsverläufe aufweisen, scheiden mehrheitlich vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus dem Beruf aus. Gleichwohl ist der Trend zu einem späteren Altersübergang eindeutig.

Wenn es um die Abschätzung nicht nur der zukünftigen Höhe und Verteilung der Entgeltpunkte, sondern auch der zukünftigen Rentenzahlungsbeträge geht, spielt die Höhe und Dynamik des aktuellen Rentenwerts eine zentrale Rolle. Es kommt zu einem Doppeleffekt: Die Anwartschaften/Entgeltpunkte werden in vielen – aber eben nicht allen – Fällen zurückgehen, und zugleich verringert sich deren Wert durch das absinkende Rentenniveau.

Unter diesen Bedingungen müssen die Versicherten immer mehr Versicherungsjahre aufbringen, um eine Rente zu erhalten, die das Bedarfsniveau der

Grundsicherung im Alter erreicht. Oder andersherum betrachtet: Selbst eine lange Versicherungsdauer führt dann bei Versicherten, deren Einkommensposition unterhalb des Durchschnitts liegt, nicht mehr dazu, dass ihre Rente die Grundsicherungsschwelle überschreitet (Blank/Türk 2018; Bäcker 2019b).

Dieses Problem einer Überschneidung von niedrigen Renten und Grundsicherungsniveau auch bei langjähriger Beitragszahlung wird durch die Einführung des ab 2021 geltenden Grundrentengesetzes gemildert: Langjährig Versicherte⁷ erhalten durch die Hochwertung der Entgeltpunkte zwischen 0,3 und maximal 0,8 Entgeltpunkten pro Jahr Grundrentenbewertungszeit einen Zuschlag auf ihre Rente.⁸ Damit wird es leichter sein, eine den Grundsicherungsbedarf überschreitende individuelle Rentenhöhe zu erreichen.

Auf der anderen Seite führen die oben beschriebenen Freibeträge bei der Anrechnung des Einkommens dazu, dass mehr Rentner:innen berechtigt sind, eine aufstockende Grundsicherung zu erhalten. Das Gesamteinkommen für langjährig Versicherte liegt damit höher als das für Ältere, die diese Voraussetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erfüllen.

Durch diese Gesetzgebung kommt es zu einer mehrfachen Paradoxie: Die Zahl der Grundsicherungsempfänger:innen wird zugleich begrenzt und erhöht, und die eigentlich vorleistungsunabhängige Grundsicherung entwickelt sich durch die Freibeträge zu einem vorleistungsabhängigen System. Außerdem wird in der Rentenversicherung die Zahlung eines Grundrentenzuschlags von einer Einkommensprüfung abhängig gemacht.⁹ Die eigentlich einkommensunabhängige Versicherungsleistung entwickelt sich zu einer einkommensgeprüf-

7 | Langjährig Versicherte sind in diesem Zusammenhang Versicherte mit einer Grundrentenzeit von mindestens 33 Jahren.

8 | Um die Komplexität der Regelung zu verdeutlichen: Die erworbenen Entgeltpunkte werden auf maximal 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr und für maximal 35 Jahre verdoppelt. Der ermittelte Wert wird danach wieder um 12,5 Prozent gekürzt. Aus dem Zuschlag an Entgeltpunkten errechnet sich durch Multiplikation mit dem aktuellen Rentenwert der Grundrentenzuschlag in Euro.

9 | Auch hier die Details: Auf den Grundrentenzuschlag wird das »zu versteuernde Einkommen« des/der Versicherten und seiner Ehefrau/ihres Ehemanns bzw. bei eingetragenen Lebenspartnerschaften seines Partners/ihrer Partnerin angerechnet. Grundlage ist der Steuerbescheid des vorvergangenen Kalenderjahrs. Angerechnet werden bei alleinstehenden Personen alle Einkommen, die den Freibetrag vom 1.250 Euro übersteigen, zu 60 Prozent. Eine volle Anrechnung erfolgt bei einem Einkommen von über 1.600 Euro. Bei Ehepaaren bzw. Lebenspartnerschaften liegt der Freibetrag bei 1.950 Euro, eine volle Anrechnung erfolgt bei einem Einkommen von über 2.300 Euro. Die Freibeträge werden jährlich angepasst; eine Vermögensüberprüfung findet nicht statt.

ten Leistung. Damit werden die Grundprinzipien von Versicherung und Grundsicherung verletzt, der Weg geht hin zu einer Verschmelzung von Renten und Grundsicherung (Steffen 2017).

Es ist zu befürchten, dass dieser Prozess dazu führen wird, eine Absenkung des Rentenniveaus nach 2025 zu rechtfertigen, da sich die Folgewirkungen für den Bereich niedriger Renten als weniger dramatisch erweisen. An den Rand gedrängt wird damit aber das Ziel der Lebensstandardsicherung im Bereich mittlerer und auch höherer Einkommen bzw. Renten; der Weg hin zu einer Ausdehnung der privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge, die die Versorgungslücken der gesetzlichen Rente auffüllt, ist vorgezeichnet (vgl. Bäcker 2020).

Die Grundrente macht deshalb die Notwendigkeit einer Stabilisierung des Rentenniveaus auch über 2025 hinaus keineswegs überflüssig, denn Alterssicherung ist mehr als die Vermeidung von Armut. Die Übertragung der Aufgabe einer Lebensstandardsicherung an kapitalbasierte Vorsorgesysteme hat sich als untauglich erwiesen und macht die Alterssicherung abhängig von den Turbulenzen auf den Kapital- und Aktienmärkten.

Die Höhe des zukünftigen Rentenniveaus ist zugleich entscheidend für das Ziel der Armutsvermeidung, da der Wert der durch die Grundrente aufgestockten niedrigen Entgeltpunkte vom Rentenniveau abhängt (vgl. Buslei/Fischer et al. 2019). Dies gilt gleichermaßen für die Forderung, Zeiten der Arbeitslosigkeit im SGBII-Bezug besser abzusichern; und auch die Perspektive einer Erwerbstätigenversicherung, die alle Selbstständigen miteinbezieht, kann nur überzeugen, wenn den Beitragszahlungen der Betroffenen auch angemessene Renten(anwartschaften) gegenüberstehen.

6. Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitslosenversicherung

Das SGB II ist ein umfassendes sozialpolitisches Gesetz, das für nahezu die gesamte Bevölkerung das Existenzminimum sicherstellen soll, nämlich für alle, die erwerbsfähig sind und die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht haben. Damit wendet sich die Leistung nicht nur an Arbeitslose: Von den insgesamt 5,4 Millionen Regelleistungsberechtigten nach SGB II waren 2020 nur knapp 29 Prozent arbeitslos und 71 Prozent nicht arbeitslos (BA 2021). Darunter befinden sich in erster Linie Kinder und Personen in Ausbildung, in Maßnahmen der Arbeitsförderung und in Erwerbstätigkeit (Aufstocker:innen) sowie Alleinerziehende, denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird. Die Bezeichnung des Gesetzes »für Arbeitsuchende« führt insofern in die Irre.

Betrachtet man nur die Arbeitslosen, so fielen im Jahr 2020 knapp 60 Prozent der registrierten Arbeitslosen in den Rechtskreis des SGB II und nur noch ein Drittel in den des SGB III (BA 2020). Die Arbeitslosenversicherung spielt hinsichtlich der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit also nur noch eine nachrangige Rolle. Der Tatbestand, dass eine Arbeitslosenversicherung nicht alle Arbeitslosen erfasst bzw. erfassen kann, ist nicht neu, denn gemäß dem Versicherungsprinzip ist der Leistungsbezug nicht nur vom Eintritt des Risikos, sondern auch von der Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen abhängig. Zudem ist die Leistungsdauer befristet.

Bei gegebenen Anspruchsvoraussetzungen (Wartezeit und Rahmenfrist) und bei gegebenen Regelungen der Höchstleistungsdauern kommt es bei anhaltender Arbeitslosigkeit und insbesondere bei einem hohen Sockel von Langzeitarbeitslosen dazu, dass ein wachsender Teil der Arbeitslosen die Leistungsvoraussetzungen nicht erfüllt oder die Leistungsdauer überschreitet. Wenn sich zudem auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsverhältnisse ausbreiten, die nur von kurzer Dauer sind (Befristungen und Leiharbeit) oder die nicht der Versicherungspflicht unterliegen (so vor allem Minijobs), erhöht sich das Risiko, keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beanspruchen zu können.

Mit der Einführung des SGB II wurde 2005 die Arbeitslosenhilfe ersatzlos abgeschafft. Die gängige Formulierung, dass durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammengeführt worden sei, legt nahe, dass zentrale Merkmale der Arbeitslosenhilfe – so vor allem Individualprinzip, Bemessung am vorherigen Arbeitsentgelt und eine Einkommens-, aber keine Bedürftigkeitsprüfung – beibehalten worden seien. Dies ist aber gerade nicht der Fall: Das neu eingeführte ALG II entsprach und entspricht vielmehr weitgehend den Bestimmungen der bisherigen Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG.

Hinzu kommt, dass in einer Art Doppelstrategie zeitgleich mit dem Hartz-IV-Gesetz durch das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt auch die Leistungsvoraussetzungen und -bedingungen des ALG I erheblich verschlechtert wurden:

- Verkürzung der maximalen Leistungsdauer auf Arbeitslosengeldzahlung auf 12 Monate, wenn ein Versicherungspflichtverhältnis von 24 Monaten erfüllt ist. Der verlängerte Arbeitslosengeldbezug für Ältere (über 55 Jahre) wurde auf 18 Monate verkürzt. Vordem konnten Versicherte im Maximum – nach Vollendung des 57. Lebensjahrs – bis zu 32 Monate ALG I beziehen.
- Verkürzung der Rahmenfrist einer versicherungspflichtigen Beschäftigung von 36 Monaten auf mindestens 24 Monate.

Im Ergebnis haben sich damit durch politische Entscheidungen Schutzwirkung und Reichweite der Arbeitslosenversicherung massiv verringert. Wesentliche Veränderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung hat es bis auf eine Ausnahme seitdem nicht mehr gegeben. Die Ausnahme betrifft die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von ALG I für Ältere (nach Vollendung des 58. Lebensjahrs) auf 24 Monate ab 2008.

Die Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung begrenzt sich insofern auf den besser gestellten, anteilig aber immer kleiner werdenden Kreis der Arbeitslosen, die aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung heraus arbeitslos werden, die Anwartschaftszeit und Rahmenfrist erfüllen und ihre Arbeitslosigkeit zügig beenden. Langzeitarbeitslose sind deshalb weit überwiegend dem SGB II zugeordnet.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass längst nicht alle Arbeitslosen, die in der BA-Statistik dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet sind, auch die Versicherungsleistung ALG I erhalten. 2019 zählten rund 20 Prozent der SGB-III-Arbeitslosen zu den Nichtleistungsberechtigten; dies vor allem deswegen, weil wegen fehlender Bedürftigkeit kein Anspruch auf ALG II bestand. Insbesondere Ehefrauen sind davon betroffen.

Auf der anderen Seite kommt es dazu, dass aufgrund der niedrigen Ersatzrate beim ALG I ein ergänzender ALG-II-Anspruch besteht, weil das ALG I (im Kontext des Einkommens der Bedarfsgemeinschaft) nicht existenzsichernd ist. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass 26,6 Prozent der Frauen und 10,6 Prozent der Männer ein ALG I von weniger als 600 Euro erhalten (November 2020; Sozialpolitik-aktuell.de o.J.). Daher kann es nicht verwundern, dass rund 10 Prozent aller ALG-I-Empfänger:innen zu dieser Aufstockung veranlasst sind (Sozialpolitik-aktuell.de o.J.).¹⁰

Für jene Arbeitslosen, die trotz zum Teil langjähriger Beitragszahlung auf Hartz IV verwiesen und auf ein Grundsicherungsniveau herabgestuft werden, erwachsen daraus Gerechtigkeitsprobleme: Sie sehen sich mit denjenigen gleichgestellt, die noch überhaupt keine Beiträge gezahlt haben. Die Logik der Leistungsgerechtigkeit wird abrupt abgelöst durch die Logik einer Bedarfsgerechtigkeit auf unterem Niveau, nach der die frühere Erwerbstätigkeit, die

10 | Besondere Schnittstellenprobleme zwischen Versicherung (ALG-I-Bezug) und Grundsicherung (ALG-II-Bezug) ergeben sich immer dann, wenn sich im Verlauf der Arbeitslosigkeit die Einkommenslage des Haushalts/der Bedarfsgemeinschaft ändert, z. B. wenn ein anderes Haushaltsmitglied seine Stelle verliert oder im umgekehrten Fall wieder eine Beschäftigung findet. Dann kommt es zu einem »Hin und Her« zwischen SGB III und SGB II bzw. Arbeitsagentur und Jobcenter.

Qualifikation und der erreichte berufliche Status keine Bedeutung mehr haben.

Die soziale Hierarchisierung zwischen den bessergestellten Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung des SGB III und den schlechtergestellten Arbeitslosen im Fürsorgesystem SGB II bezieht sich allerdings nicht nur auf die soziale Absicherung, sondern auch auf den Zugang in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Chance auf eine nachhaltige Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt (Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik/Knuth 2018). Denn im Unterschied zum SGB III gilt nach dem SGB II jede Arbeit als zumutbar, die nicht gegen Gesetze oder gute Sitten verstößt, ungeachtet des vorherigen Einkommens oder der Qualifikation. Eine tarif- oder ortsübliche Entlohnung ist ebenfalls kein Maßstab für die Zumutbarkeit. Durch die erzwungene Aufnahme einer unterwertigen, nicht qualifikationsgerechten Beschäftigung droht die Gefahr eines beruflichen und sozialen Abstiegs. Das ALG II erweist sich weder als »Abfederung« noch als »Sprungbrett« nach oben.

Grundproblem ist, dass das ALG II keinen Bezug zum vormaligen Erwerbseinkommen aufweist und dass es kein Verbindungsglied zwischen Versicherung und Fürsorge gibt. Deshalb muss es darum gehen, die Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung auch »quantitativ« auszudehnen, sodass wieder mehr Arbeitslose, die jetzt trotz einer Beitragszahlung leer ausgehen, Anspruch auf eine Versicherungsleistung haben. Setzt sich hingegen der Bedeutungsverlust fort, verliert eine Pflichtversicherung mit einer nur noch geringen Schutzwirkung ihre Legitimation und Akzeptanz. Um dies zu verhindern, bieten sich mehrere Ansatzpunkte (vgl. Bäcker 2019a):

- Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre und Verkürzung der Anwartschaftszeit von zwölf Monaten auf sechs Monate: Arbeitnehmer:innen, die bereits nach einer kurzfristigen Beschäftigung ihren Arbeitsplatz verlieren, hätten dann zumindest einen Anspruch auf dreimonatigen Bezug von ALG I.
- Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I: Vor allem Arbeitslose im mittleren und höheren Lebensalter sollten erst später aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Belege für die These, dass eine Verlängerung des ALG-I-Bezugs die Motivation zur Arbeitsaufnahme und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt schwäche, gibt es nicht. Durch eine verlängerte, nach Vorversicherungszeiten gestaffelte Bezugsdauer kann gerade für langjährige Beitragszahler:innen die Schutzwirkung der Versicherung ausgedehnt und die Grundsicherung entlastet werden. Ein Weg könnte sein, ein verlängertes »Arbeitslosengeld Q« einzuführen. Arbeitslosen, die nicht innerhalb von drei Monaten eine neue Stelle finden, sollte die Arbeitsagentur danach eine Qua-

lifizierungsmaßnahme anbieten und für die Dauer dieser Weiterbildung ein verlängertes reguläres Arbeitslosengeld zahlen.

Das Gerechtigkeitsproblem, dass Arbeitslose, die langjährig Beiträge gezahlt haben, nach dem Auslaufen des Anspruchs auf ALG I auf dasselbe Leistungsniveau der Grundsicherung verwiesen werden wie Personen, die neu in den Arbeitsmarkt einsteigen, erweist sich bei einem Versicherungssystem mit begrenzter Bezugsdauer als systemimmanent. Es mindert sich, wenn die maximale Bezugsdauer des ALG I heraufgesetzt wird, löst sich aber nicht auf. Die vormalige Arbeitslosenhilfe war eine Antwort auf dieses Problem. Zwar geht es nicht darum, sie wiederherzustellen, aber es sollte geprüft werden, ob eine zeitlich befristete »Zwischenleistung« zwischen Versicherung und Fürsorge eingeführt werden könnte.

7. Reformen: Schritte in die richtige oder falsche Richtung?

Die in diesem Beitrag skizzierten Reformvorschläge sind kleinteilig, bewegen sich im Rahmen des Zusammenspiels von Sozialversicherung und Grundsicherung und stellen darauf ab, die Einkommenssicherung und den Sozialschutz der Bevölkerung durch die Veränderung mehrerer »Stellschrauben« zu verbessern. Sie unterscheiden sich damit grundlegend von der weitreichenden, gleichsam revolutionären Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE; zu den Modellen vgl. Butterwege/Rinke 2018).

Diese Forderung nach einem pauschalen Grundeinkommen für alle – ohne Voraussetzungen, ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen, ohne Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und ohne Sanktionen, und dies in einer Höhe des Maximalniveaus der Grundsicherung (Regelbedarfe, Kosten der Unterkunft, Mehrbedarfe, Einmalleistungen) – klingt attraktiv und findet großen Anklang. Betrachtet man die Modelle und deren Folgen allerdings näher, würde ein BGE tatsächlich eine Umorientierung der Gesellschaft in Richtung eines residualen Sozialstaats einleiten, denn die Finanzierung eines hohen BGE mit Kosten von mehr als 1 Billion Euro ist überhaupt nur möglich, wenn gleichzeitig die Steuern erhöht und die bisherigen Sozialleistungen zusammengestrichen würden.¹¹

11 | Bei einem Pauschalbetrag von rund 1.100 Euro, der an die Gesamtbevölkerung (83 Millionen in 2019) ausbezahlt wird, summieren sich die Ausgaben auf rund 1 Billion Euro. Das entspricht in etwa dem Betrag aller Sozialleistungen (Sozialbudget). Das Volkseinkommen, das nach der Systematik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Verteilungssumme zur Verfügung steht, erreicht einen Wert von etwa 2,6 Billionen

In den Finanzierungsrechnungen eines BGE wird üblicherweise davon ausgegangen, dass sich die Förder- und Fürsorgesysteme wie ALG II, Sozialgeld, Kinderzuschlag, Sozialhilfe, Eingliederungshilfe, Teilhabeleistungen, Wohngeld, Kindergeld, Ausbildungsförderung und Elterngeld zu einem einzelnen Grundeinkommen zusammenfassen lassen. Das reicht aber bei Weitem nicht, denn damit könnten »nur« rund 180 Milliarden Euro eingespart werden.

Vernachlässigt wird bei dieser Vorstellung zudem, dass sich die Förder- und Fürsorgesysteme keineswegs auf die Zahlung von Geldleistungen beschränken. Denn so wichtig ein ausreichend hohes Einkommen auch ist, zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie zur Sicherstellung von sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Integration bedarf es mehr als der Zahlung von Geldbeträgen. Deswegen spielen die Angebote an sozialen Dienstleistungen und Einrichtungen eine zentrale Rolle im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie der Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung.

Erforderlich ist ein breites, auf unterschiedliche Lebenslagen und -phasen abgestelltes Spektrum von Förderung, Beratung, Unterstützung, Vermittlung, Betreuung, Erziehung und Bildung. Die Kritik an der Ausrichtung des SGB II lautet ja gerade, dass die im Kontext des Ansatzes von »Fördern und Fordern« praktizierte Politik die Förderelemente vernachlässigt.

Da sich das zur Verteilung stehende Volkseinkommen nicht plötzlich durch ein BGE erhöht, müssen die erforderlichen Finanzierungsbeträge durch zusätzliche Steuern und auch durch Leistungskürzungen bei der Sozialversicherung aufgebracht werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass von »Bedingungslosigkeit« im Sinne von Einkommensunabhängigkeit keine Rede sein kann. Diejenigen, die über ein ausreichendes Erwerbseinkommen verfügen, würden zwar zunächst das BGE erhalten, müssten aber im Gegenzug hohe Steuern abführen.

Insofern kann es nicht überraschen, dass neoliberale Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens von Leistungssätzen ausgehen, die noch deutlich unterhalb des aktuellen Bedarfsniveaus liegen. Die Menschen sind dadurch gehalten – nicht administrativ durch Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen, sondern durch ökonomischen Zwang – hinzuzuverdienen, um das sozial-kulturelle Existenzminimum zu erreichen. Hinzu kommt die Vorstellung, dass mit

Euro. Das gesamte Steueraufkommen liegt »nur« bei 800 Milliarden Euro (in 2019) und muss für alle Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden eingesetzt werden – also für Bildung, innere und äußere Sicherheit, Verwaltung und Personal, Infrastruktur, Verkehr, Umwelt, Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger etc. (zu den Berechnungen vgl. Bäcker 2017).

der Zahlung eines pauschalen Geldbetrags auch das Sicherungsnetz der Sozialversicherung nahezu ersetzt werden soll (vgl. u. a. Straubhaar 2017). Vorgeschlagen wird, die Leistungen auf ein Mindest- oder Basisniveau zu senken, um den Angeboten der Privatversicherungen einen größeren Raum zu geben.

Einem solchen Szenario ist die Perspektive einer Stärkung der Sozialversicherung entgegenzustellen – hinsichtlich des erfassten Personenkreises in Richtung einer Erwerbstätigen- und Bürgerversicherung sowie bezüglich Anspruchsvoraussetzungen, -dauer und Höhe des Leistungsniveaus. Auf der Seite der Grundsicherung muss vor allem auf die Sicherstellung eines ausreichenden Bedarfsniveaus und eine die Menschenwürde achtenden Regelung von Sanktionen und Zumutbarkeitsanforderungen abgestellt werden. Ziel ist hier die Gewährleistung einer Teilhabe aller Menschen an Gesellschaft und Arbeitsmarkt – aber eben nicht deren Daueralimentation.

Literatur

- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg./Knuth, M. (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik, Study Nr. 374 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2020): Arbeitslose – Zeitreihe, Berichtsmonat Dezember 2020, Nürnberg.
- BA = Bundesagentur für Arbeit (2021): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Berichtsmonat März 2021, Nürnberg.
- Bäcker, G. (2017): Das bedingungslose Grundeinkommen: Ein Traum und die harte Wirklichkeit, in: Soziale Sicherheit 12/2017, S. 452–460.
- Bäcker, G. (2019a): Arbeitslosenversicherung stärken! Sozialgesetzbuch III und II harmonisieren!, in: Wirtschaftsdienst 4/2019, S. 252–255.
- Bäcker, G. (2019b): Mindestsicherungselemente im Spannungsfeld von Versicherung, Versorgung und Fürsorge, in: Deutsche Rentenversicherung 3/2019, S. 206–221.
- Bäcker, G. (2020): Rentenversicherung oder Kapitalmarkt?, in: Blank, F./Hofmann, M./Buntenbach, A. (Hrsg.): Neustart in der Rentenpolitik, Baden-Baden, S. 25–46.
- Bäcker, G./Naegele, G./Bispinck, R. (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 6. Auflage, Wiesbaden.
- Blank, F./Türk, E. (2018): Die Grundsicherung im Alter im Zusammenspiel mit der Rentenversicherung, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 2/2018, S. 47–54.

- BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Sozialbudget 2019, Berlin.
- Buslei, H./Fischer, B./Geyer, J./Hammerschmid, A. (2019): Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter, in: DIW Wochenbericht 21+22/2019, S. 375–383.
- Buslei, H./Geyer, J./Haan, P./Harnisch, M. (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 49/2019.
- Butterwegge, C./Rinke, K. (Hrsg.) (2018): Grundeinkommen kontrovers, Weinheim.
- DRV = Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin.
- Geyer, J. (Projektleitung)/Buslei, H./ Gallego-Granados, P./Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Hönig, R. (2020): Der Abstand der Rente zur Grundsicherung, Münster u. a.
- Kaboth, A./Drescher, S./Brussig, M. (2020): Erwerbstätigkeit im Alter und der Übergang in Rente – ein Überblick, in: Blank, F./Hofmann, M./Buntenbach, A. (Hrsg.): Neustart in der Rentenpolitik, Baden-Baden, S. 101–118.
- Kaltenborn, B. (2019): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium, DRV-Schriften, Band 118, Berlin.
- Kohl, J. (2017): Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schäfer, I. (2014): Die Vollendung eines Paradigmenwechsels, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 2/2014, S. 21–32.
- Sozialpolitik-aktuell.de (o.J.): Verteilung von Arbeitslosengeld I, Männer und Frauen 2020, www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV53.pdf (Abruf am 23.7.2021).
- Steffen, J. (2017): Rente und Grundsicherung. Prozess systemischer Verschmelzung, www.portal-sozialpolitik.de, 1/2017.
- Steffen, J. (2020): Grundrente – Die drei Komponenten. Ein widersprüchliches Zusammenspiel, www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundrentengesetz (Abruf am 18.6.2021).
- Straubhaar, T. (2017): Radikal gerecht. Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert, Hamburg.

