

# Rechtspolitisches Forum

## Legal Policy Forum

---

60

Olaf Noll

Armut und Forderung  
höherer Sozialleistungen  
im Spannungsverhältnis zur  
Schuldenregulierung des Staates

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Mit der Einführung der Schuldenbremse ist eine wesentliche Entscheidung zur Begrenzung der Staatsschulden getroffen worden. Das wirft die Frage auf, ob und inwieweit auch Art und Umfang sozialstaatlicher Aufgaben verändert werden müssen. Sozialpolitische und finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten sind vor dem Hintergrund einer Sozialordnung abzuwägen, die auf soziale Sicherheit, die Herstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen und den Ausgleich sozialer Gegensätze ausgerichtet ist.

Olaf Noll, geboren 1967, studierte Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. Im Anschluss an sein Referendariat beim OLG Koblenz war er von 1997 bis 1998 Referatsleiter bei der Bundesknappschaft (gesetzliche Rentenversicherung und Rehabilitation), ab 1998 Referatsleiter im rheinland-pfälzischen Sozialministerium (u. a. zuständig für Grundsatzfragen der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende) und ab 2001 Stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung Soziales im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz. Olaf Noll leitet dort das Referat „Soziale Sicherung und Armutsbekämpfung“.

*Der Beitrag ist der um Literaturhinweise ergänzte Abdruck  
des Vortrages, den der Verfasser am 6. Februar 2012  
im Rahmen des Rechtspolitischen Kolloquiums des  
Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier gehalten hat.*

# ARMUT UND FORDERUNG HÖHERER SOZIAL- LEISTUNGEN IM SPANNUNGSVERHÄLTNIS ZUR SCHULDENREGULIERUNG DES STAATES

OLAF NOLL\*

## 1. *Einleitung*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, heute Abend aus Sicht der Landesregierung Rheinland-Pfalz einiges zum Themenkomplex „Armut und Forderung höherer Sozialleistungen im Spannungsverhältnis zur Schuldenregulierung des Staates“ ausführen zu können.

Wenn man in diesen Tagen einen Blick in die Zeitungen wirft, begegnet man Schlagzeilen, die den Eindruck erwecken, dass einige europäische Staaten vor der „totalen Pleite“ stehen und sich auch Deutschland – trotz vergleichsweise guter Konjunkturdaten – nicht der anbahnenden Finanz- und Wirtschaftskrise entziehen kann.

Die Emotionen gehen hoch. Ängste entstehen und werden vielleicht auch noch geschürt. Da ist es vielleicht angebracht, einmal innezuhalten und der Frage nachzugehen, wie es sich denn grundsätzlich mit dem Spannungsverhältnis von Schuldenregulierung auf der einen Seite und sozialstaatlichen Aufgabe auf der anderen Seite verhält.

Ist der Sozialstaat ein Kostentreiber? Kann man nicht in Deutschland auch die staatlichen Schulden abbauen, indem man so ähnlich verfährt wie z. B. in den USA: Mehr Selbstverantwortung des Einzelnen, mehr karitatives Engagement der Bürgerinnen und Bürger und – bitte schön – keine überbordende Sozialbürokratie, die einem auch noch eine gesetzliche Krankenversicherung aufzwingt?

---

\* Der Autor ist Leiter des Referats „Soziale Sicherung“ im Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) des Landes Rheinland-Pfalz.

Was hat es bei uns auf sich mit der Schuldenbremse? Führt sie zum Ende des Sozialstaates, wie wir ihn kennen?

Ich möchte im Folgenden einiges zu den Rahmenbedingungen sagen.

- Dazu scheint es mir sinnvoll zu sein, erst einmal kurz auf die Schuldenbremse selbst einzugehen
- und dann auf die sozialstaatlichen Aufgaben, wobei ich mich zum Teil mit dem Thema Armut auseinandersetze, zum Teil aber auch auf einen ganz anderen Bereich eingehe, nämlich auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

Dabei werde ich auch eingehen auf

- ein gesetzgeberisches Beispiel für misslungene Weichenstellungen und
- mögliche Alternativen beziehungsweise weiterführende Reformansätze.

Und *last, but not least* ist noch etwas zur Frage nach der Einnahmeseite des Sozialstaates zu sagen.

## 2. *Schuldenbremse*

### a) *Schuldenbremse – was ist das?*

Als *Schuldenbremse* wird in Deutschland eine verfassungsrechtliche Regelung bezeichnet, die die Föderalismuskommission Anfang 2009 beschlossen hat und die zwischenzeitlich sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung Rheinland-Pfalz verankert ist. Sie dient dazu, die Staatsverschuldung Deutschlands zu begrenzen, indem sie für Bund und Länder seit 2011 verbindliche Vorgaben zur Reduzierung des Haushaltsdefizits vorschreibt.

So bestimmt Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Damit wird materiellrechtlich ein grundsätz-

liches strukturelles Neuverschuldungsverbot statuiert.<sup>1</sup> Dieses hat jedoch für Bund und Länder unterschiedliche Ausprägungen. Es ist um eine konjunkturelle Komponente ergänzt. Und es gibt eine Ausnahme bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Not-situationen.

Die nähere Ausgestaltung regelt für den Bundeshaushalt Art. 115 GG. Danach gilt, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Diesem Grundsatz ist allerdings auch dann noch entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt<sup>2</sup> nicht überschreiten.

Die nähere Ausgestaltung der „Schuldenbremse“ für die Haushaltsgesetze der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selber. Anders als für den Haushalt des Bundes gibt es aber keine vergleichbare pauschale Ausnahme vom Kreditverbot.

Allerdings können die Länder ebenso wie der Bund – als Ausnahme vom Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG – „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen“.<sup>3</sup> Das ermöglicht es den Haushaltsgesetzgebern, eine antizyklische Haushaltspolitik zu verfolgen.<sup>4</sup>

Der rheinland-pfälzische Landtag hat am 16. Dezember 2010 einstimmig die Verankerung der Schuldenbremse in der rheinland-pfälzischen Verfassung beschlossen. Der Haushaltsplan muss also auch bei uns grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aus-

---

<sup>1</sup> *Schmidt-Bleibtreu*, Grundgesetz Kommentar, Art. 109, Rz. 53.

<sup>2</sup> Wikipedia: Das Bruttoinlandsprodukt (Abkürzung: BIP) gibt den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) an, die innerhalb eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft hergestellt wurden und dem Endverbrauch dienen. Das nominale BIP gibt die Summe der inländischen Wertschöpfung beziehungsweise der Wertschöpfung von Regionen in aktuellen Marktpreisen an. Dadurch ist das BIP abhängig von Veränderungen des Preisindex der betrachteten Volkswirtschaft. Das nominale BIP steigt bei Inflation und daraus folgenden steigenden Marktpreisen. Umgekehrt sinkt das nominale BIP bei Deflation und daraus folgenden sinkenden Marktpreisen.

<sup>3</sup> Art. 109 Abs. 3 S. 2, 1. Hs. GG.

<sup>4</sup> *Schmidt-Bleibtreu*, Grundgesetz Kommentar, Art. 109, Rz. 65.

geglichen werden. Abweichungen hiervon sind – wie gesagt – nur unter bestimmten Bedingungen zulässig, nämlich zum einen nach der sogenannten „Konjunkturkomponente“:

So darf die automatische Belastung des Landeshaushalts im Konjunkturabschwung durch Kredite ausgeglichen werden. Das ist sinnvoll, weil ein übermäßiges Sparen des Staates in Zeiten schlechter Konjunktur den Abschwung noch verschärfen würde. Voraussetzung dafür ist aber ein symmetrisches Verfahren. Das heißt: Bedingung ist, dass im folgenden Aufschwung entsprechende Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften sind. Ein solches Verfahren soll sicherstellen, dass über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg keine neue Verschuldung entsteht.

Die zweite Ausnahme ist die „Komponente für Sondersituationen“: Auch um einen erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf zu decken, können im Landeshaushalt Kredite aufgenommen werden. Hierzu gehören Sondersituationen, wie Naturkatastrophen, oder auch der Ausgleich von Struktureinbrüchen bei den Einnahmen oder Ausgaben, die dem Land nicht zuzurechnen sind. Für diese Kredite ist dann eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen.

Rheinland-Pfalz kann hier nicht nach Belieben verfahren. Die Einhaltung der Schuldenbremse wird länderübergreifend durch den sogenannten Stabilitätsrat überwacht. Nach den von ihm vorgegebenen vier Stabilitätskriterien – Strukturelles Defizit<sup>5</sup>, Kreditfinanzierungsquote<sup>6</sup>, Zins-Steuer-Quote<sup>7</sup> und Schuldenstand je Einwohner – liegt Rheinland-Pfalz für 2011 im grünen Bereich.

---

<sup>5</sup> Das strukturelle Defizit ist eine um konjunkturelle und Einmalfaktoren bereinigte Maßgröße für die Finanzierungslücke in den öffentlichen Haushalten. Es spiegelt das über den Konjunkturzyklus hinweg bestehende Haushaltsdefizit des Staates wider.

<sup>6</sup> Größe, die den Anteil der Nettokreditaufnahme an den öffentlichen Ausgaben bzw. dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst.

<sup>7</sup> Die Zins-Steuer-Quote ist der Anteil der Zinsausgaben an den öffentlichen Ausgaben. Mit dieser Quote wird ausgedrückt, wie hoch der Anteil ist, den die Zinsen für die öffentlichen Schulden an den Gesamtausgaben ausmachen.

*b) Warum ist eine Schuldenbremse sinnvoll?*

Die Schuldenbremse existiert also. Aber sie ist schon bei ihrer Einführung nicht unumstritten gewesen. So appellierten 2009 64 Hochschulprofessoren in einem gemeinsamen Aufruf an Bundestag und Bundesrat, auf das Kreditfinanzierungsverbot im Grundgesetz zu verzichten.<sup>8</sup> Kritisiert wurde unter anderem, dass die Schuldenbremse von einer lehrbuchhaften Symmetrie der Konjunkturzyklen ausgehe, die so in der Realität selten gegeben sei. Es handele sich um ein kaum erprobtes Konzept, dem nun Verfassungsrang eingeräumt werde.<sup>9</sup>

Warnend wurde darauf hingewiesen, dass – wenn nunmehr die Länder durch das Grundgesetz daran gehindert werden, sich für Zukunftsinvestitionen zu verschulden – bei anhaltenden Forderungen nach Steuersenkungen die große Gefahr bestehe, dass die aktive Zukunftsvorsorge unter die Räder komme. Es könne dann vielleicht erreicht werden, dass die Schulden nicht weiter ansteigen. Das aber um den Preis, dass zukünftige Generationen unzureichend ausgebildet sind, über eine abgewirtschaftete Infrastruktur verfügen und in einer schlechten Umwelt leben müssen.<sup>10</sup>

Die Befürworter der Schuldenbremse, die in den gesetzgebenden Gremien die Mehrheit bilden, sehen demgegenüber gute Gründe für die Einführung der Schuldenbremse.

Dazu muss man sich eines vor Augen halten:

Im Wirtschaftsleben sind Kreditaufnahmen alltäglich – und sinnvoll. Denn nur so können Investitionen in die Zukunft sichergestellt werden.

Das gilt auch für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates und seine Investitionen in wichtigen Bereichen wie Bildung, soziale Sicherungssysteme oder die äußere und innere Sicherheit. Deshalb sehen das Grundgesetz und die Landesverfassung auch kein generelles Schuldenverbot vor!

---

<sup>8</sup> Prof. Peter Bofinger/Prof. Gustav Horn, „Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder“, Aufruf vom 25.5.2009.

<sup>9</sup> Prof. Peter Bofinger/Prof. Gustav Horn, aaO.

<sup>10</sup> Prof. Peter Bofinger/Prof. Gustav Horn, aaO.

Schulden dürfen aber nicht dazu führen, dass die Tragfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen überlastet wird. Deshalb soll es künftig keine Neuverschuldung mehr geben.

Gerade mit Blick auf die demografischen Veränderungen in unserer Gesellschaft und der damit einhergehenden Belastung der sozialen Sicherungssysteme geht es darum, mit Hilfe der Schuldenbremse

- die Zahlungsfähigkeit des Landes zu erhalten,
- den Schuldenstand ab 2020 abzubauen und
- die Handlungsfähigkeit der Politik auch in Zukunft sicherstellen zu können.

Rheinland-Pfalz muss ab 2012 bis 2020 jahresdurchschnittlich einen Konsolidierungsbeitrag von 220 Mio. Euro erbringen.

c) *Was erfordert die Schuldenbremse?*

Es ist keineswegs gesagt, dass Einsparungen im sozialen Bereich erfolgen müssen, um den Vorgaben der Schuldenbremse nachzukommen. Im sozialen Bereich finden sich allerdings große Kostenblöcke. Teilweise sind diese Ausgaben auch sehr dynamisch, so zum Beispiel in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder bei der Hilfe zur Pflege.

Die Eingliederungshilfe ist finanziell der größte Ausgabenblock in der Sozialhilfe. 2010 machte sie rund 57 Prozent der (bundesweit) insgesamt 21,7 Milliarden Euro aus. Immer mehr behinderte Menschen bekommen in Deutschland Eingliederungshilfe. Rund 770.000 Menschen erhielten diese Sozialhilfeleistung in 2010. Das waren rund sechs Prozent mehr als im Vorjahr.<sup>11</sup>

Das hat unter anderem damit zu tun, dass sich die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung in den letzten Jahren der Lebenserwartung von Menschen ohne Behinderung angepasst hat. Das ist zum Glück so und wir alle sollten uns darüber freuen, dass wir auch in Deutschland eine Generation von Menschen mit Behinderungen haben, die 70 Jahre und älter wird.

Diese Entwicklung zeigt aber auch, dass wir es bei sozialstaatlichen Aufgaben wie der Eingliederungshilfe mit etwas zu tun ha-

---

<sup>11</sup> dpa-Meldung v. 22.12.2011.

ben, das unser Selbstverständnis als Gesellschaft betrifft: nämlich Menschenwürde und der Anspruch des Einzelnen auf die Solidarität der Anderen.

Es ist legitim, auf die Ausgaben zu schauen. Denn auch der Sozialstaat hat nichts zu verschenken. Eingriffe oder Veränderungen im Gefüge der Leistungen für Menschen, die auf Unterstützung und Hilfe angewiesen sind, bedürfen aber einer sehr sensiblen Abwägung unter Beachtung der Werteordnung des Grundgesetzes.

Ich werde im Weiteren darauf eingehen, unter welchen Rahmenbedingungen der soziale Bereich gefordert wird und wo sich die Grenzen abzeichnen.

Nur auf die Ausgaben zu schauen, wäre allerdings auch viel zu kurz gegriffen. Um noch einmal auf einen Aspekt in dem Aufruf der 64 Hochschulprofessoren aus dem Jahr 2009 zurückzukommen: Wichtig ist eine verbindliche mittelfristige Finanzplanung. Diese sollte drei Aspekte im Blick haben:

- die Schuldenstandsquote,
- die Staatsquote (und dabei vor allem die Quote der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben) und
- die Steuer- und Abgabenquote.

Es ist also mitnichten so, dass man einfach auf die größten Kostenblöcke schauen muss, um dann eine den finanziellen Wunschvorstellungen entsprechende Kürzung der besonders „teuren“ Leistungen zu verwirklichen.

Neben den Ausgaben des Sozialstaates muss man auch seine Einnahmen im Blick haben. Dazu komme ich später noch ausführlicher.

### *3. Sozialstaatliche Aufgaben*

#### *a) Sozialstaat*

Ausgabenkürzungen im sozialen Bereich werden immer wieder gefordert. Aber in Deutschland hat der Sozialstaat eine besondere Funktion.

Zum einen blickt der deutsche Sozialstaat – von seinen Anfängen in der Bismarck'schen Gesetzgebung – bis heute auf eine nahezu

ungebrochene Kontinuität.<sup>12</sup> Die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit hat eine stolze Tradition und seit dem 19. Jahrhundert erwarten die Menschen in Deutschland einen handelnden Staat, der vor den großen Lebensrisiken einen gewissen Schutz bietet.

Zum anderen hat er eine enorm wichtige und nicht zu unterschätzende Funktion für den sozialen Frieden in diesem Land. Es geht darum, jedem Einzelnen die Sicherheit zu geben, auch im schlimmsten Fall nicht ins Bodenlose zu stürzen. Und damit trägt der Sozialstaat auch dazu bei, Spannungen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu vermeiden – und sogar Kriminalität zu reduzieren.

Dabei wäre es ein Missverständnis, dass der Staat alles alleine – quasi *top down* – richten würde. Solidarität zwischen den Bürgerinnen und Bürgern spielt eine zentrale Rolle. Der Sozialstaat hat für eine solidarische Absicherung aller Menschen gegen die großen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Pflege oder Unfall zu sorgen. Dieser soziale Ausgleich geht aber nicht ohne solidarische Umverteilung.

Wenn also – was sicher notwendig ist – über die Effizienz- und Finanzierungsprobleme des Sozialstaates gesprochen wird, darf dennoch nicht aus dem Blick geraten, dass er nur dann funktionieren kann, wenn die Bürgerinnen und Bürger unserer Gesellschaft auch im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen angemessenen Beitrag dazu leisten.

#### *b) Soziale Herausforderung: Sicherung gegen finanzielle Not*

Wo also ansetzen? Bevor man sich mit den sozialstaatlichen Grenzen auseinandersetzt, sollte man einen Blick auf die soziale Wirklichkeit werfen. Denn es ist diese Wirklichkeit, die den Sozialstaat zum Handeln zwingt.

Dazu möchte ich an dieser Stelle auf das Thema Armut und die Absicherung gegen finanzielle Not eingehen.

Armut bedeutet in der Regel eine signifikante Einschränkung der Teilhabe am sozialen Leben und eine erhebliche Einbuße bei der

---

<sup>12</sup> Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier „Die Zukunft des Sozialstaates in Deutschland und Europa“, Plenumsreferat beim 78. Deutschen Fürsorgetag am 11. November 2009 in Nürnberg.

Lebensqualität. Kinder, die in Armut aufwachsen, erfahren vielfältige Benachteiligungen. Sie erhalten seltener Zugang zu höheren Bildungs- und Berufskarrieren. Einkommensarme Menschen sind deutlich öfter – und deutlich schwerer – krank als Menschen mit höheren Einkünften und sie haben eine kürze Lebenserwartung.

Wie der Datenreport 2011 zeigt, den das Statistische Bundesamt und das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) vor Kurzem in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) herausgegeben hat, ist das Auskommen mit dem verfügbaren Einkommen für armutsgefährdete Menschen auch in Deutschland oftmals schwierig und insbesondere die Wohnkosten stellen eine große Belastung dar.<sup>13</sup>

Selbst das regelmäßige Einnehmen vollwertiger Mahlzeiten ist nach einer Befragung von Betroffenen bei der armutsgefährdeten Bevölkerung in Deutschland aus finanziellen Gründen keineswegs immer gesichert. Erhebliche Einbußen der Lebensqualität müssen Armutsgefährdete im Vergleich zur übrigen Bevölkerung auch beim Wohnen in Kauf nehmen. Gravierende Wohnungsmängel treten bei der armutsgefährdeten Bevölkerung weitaus häufiger zutage. Die Lebens- und Wohnbedingungen Armutsgefährdeter sind auch häufiger geprägt von Lärmbelästigung, Umweltverschmutzung, Kriminalität, Gewalt und mutwilligen Beschädigungen im Wohnumfeld.<sup>14</sup>

Das ist eine Herausforderung für den Sozialstaat.

Zurzeit ist die Öffentlichkeit zwar immer noch – und das auch trotz der Alarmmeldungen in den Medien – sehr stark vom sogenannten „German Job Wunder“ beeindruckt. Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise, die ab 2008 einsetzte, ist es gelungen, die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Rheinland-Pfalz hat beispielsweise mit 4,8 Prozent die niedrigste Arbeitslosenquote seit 1992. Dazu haben Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten beigetragen. Diese vorgelagerten Sicherungen haben gehalten und die Zahl der Hartz IV-Empfängerinnen und Empfänger ist nicht in die Höhe geschossen.

---

<sup>13</sup> Datenreport 2011 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, S. 158 ff.

<sup>14</sup> Datenreport 2011 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, aaO.

Und vor Kurzem erst berichtete die Süddeutsche Zeitung<sup>15</sup>, dass nach einer Analyse der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Kinder im Hartz IV-Bezug in den fünf Jahren von September 2006 bis September 2011 von knapp 1,9 Millionen auf etwa 1,64 Millionen gesunken ist. Besonders auffällig war der Rückgang im vergangenen Jahr: Von September 2010 bis 2011 schrumpfte die Zahl der unter 15-Jährigen in Hartz IV-Haushalten bundesweit um 84.000. Andererseits:

Die Erfolgsmeldungen aus der Süddeutschen Zeitung zum Rückgang der Kinder im Hartz IV-Bezug muss man – auch wenn sie nicht falsch sind – in einem anderen Zusammenhang sehen. Im gleichen Fünfjahreszeitraum ist nämlich auch die Zahl der Kinder unter 15 Jahren insgesamt um 6,1 Prozent gesunken. Aussagekräftiger ist daher die Hilfequote der Kinder unter 15 Jahren, also der Anteil der nicht Erwerbsfähigen unter 15 Jahren an der Bevölkerung unter 15 Jahren. Hier ist im Fünfjahreszeitraum lediglich ein Rückgang von 16,3 Prozent in 2006 auf 15 Prozent in 2011 festzustellen.<sup>16</sup>

Die durchschnittlichen Armutsrisikoquoten<sup>17</sup> haben sich in den letzten Jahren in Rheinland-Pfalz wie auch im Bundesdurchschnitt kaum verändert. 2005 lagen sie in Rheinland-Pfalz bei 14,2 Prozent und 2010 bei 14,8 Prozent.<sup>18</sup> Die Armutsrisikoquote in Rheinland-Pfalz liegt damit nur geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt.

Auch in der gesamtdeutschen Betrachtung verharren die Armutsrisikoquoten seit 2005 auf einem Niveau von über 14 Prozent, das allerdings teilweise mit erheblichen Abweichungen (Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: 22,4 Prozent in 2010 [Platz 16] und Bayern 10,8 Prozent [Platz 1]).<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Süddeutsche Zeitung, Ausgabe Nr. 21 vom 26.1.2012, S. 5.

<sup>16</sup> Vgl. Kurzbericht des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. vom 26.1.2012.

<sup>17</sup> Armutsgefährdungsschwelle Rheinland-Pfalz in 2010: 843 Euro bei Einpersonenhaushalten; 1.771 Euro bei Haushalten mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren (vgl. [www.amtliche-sozialbericht-erstattung.de](http://www.amtliche-sozialbericht-erstattung.de)).

<sup>18</sup> [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de).

<sup>19</sup> [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de).

Und schaut man noch genauer hin, zeigt sich zum einen, dass nach wie vor bestimmte Personengruppen ein deutlich höheres Armutsrisiko tragen als der Rest der Bevölkerung. Besonders von Armut bedroht sind Erwerbslose sowie Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren. Kinderreiche Familien tragen ein erhöhtes Armutsrisiko. In erhöhtem Maß vom Armutsrisiko betroffen sind auch Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau, das heißt ohne abgeschlossene Berufsausbildung, sowie Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, beziehungsweise Migrantinnen und Migranten.

Zum anderen zeigt sich immer mehr das Problem verfestigter Armut. Unter den Arbeitslosen ist beispielsweise der Anteil der Menschen mit individuellen Vermittlungshemmnissen gestiegen. Gründe sind nicht nur sogenannte multiple Vermittlungshemmnisse, wie Sucht-, Schulden- oder psychische Probleme, sondern auch geringe oder nicht mehr zeitgemäße berufliche Qualifikationen, lange Arbeitslosigkeit und höheres Lebensalter.

Letztlich haben wir es in Deutschland mit einem Problem verfestigter Armut zu tun, das auch trotz positiver konjunktureller Ausschläge besteht.

Es gibt sie also, die Herausforderung des Sozialstaates durch die Armut.

Nun wird das jemanden, der strikt auf die Finanzen achtet, vielleicht gar nicht so sehr beeindrucken. Europa steckt in der Krise. Das Sicherungsniveau in anderen Ländern ist deutlich geringer als bei uns.

Und – so könnte man ja auch anmerken – die Ausgaben zur Bekämpfung von Armut sind heute schon erheblich. So beziffert das Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. (BIAJ) die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende mit insgesamt 47,4 Milliarden Euro im Jahr 2010<sup>20</sup>,  
davon

- beim Bund: 35,9 Milliarden Euro (inkl. Bundesbeteiligung KdU)

---

<sup>20</sup> Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ), Kurzmitteilung vom 8.2.2011.

- bei den Kommunen: 11,5 Milliarden Euro (nach Abzug Bundesbeteiligung KdU).

Bietet es sich dann nicht an, im Interesse der Schuldenbremse bei diesen Sozialleistungen zu sparen?

Wo liegen denn eigentlich die Grenzen für sozialstaatliches Handeln? Was kann von wem eigentlich wie verändert werden?

#### 4. Gesetzgeberischer Handlungsspielraum

In einem Vortrag auf dem 78. Fürsorgetag hat Prof. *Papier* die erheblichen Gestaltungsspielräume aufgezeigt, die zur Veränderung des Sozialstaates bestehen.<sup>21</sup>

Das Grundgesetz verzichtet auf eine ausdrückliche nähere Präzisierung des Begriffs „sozial“. Es enthält kein ausdrückliches soziales Programm. Das Sozialstaatsprinzip ist relativ unbestimmt und offen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es auf eine gerechte Sozialordnung, auf soziale Sicherheit, auf die Herstellung menschenwürdiger und erträglicher Lebensbedingungen für alle, auf einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und auf eine gerechte Verteilung der Lasten ausgerichtet.

Diese Ziele und Handlungsaufträge müssen durch den parlamentarischen Gesetzgeber konkretisiert werden. Und der verfügt über einen weiten Spielraum der Gestaltung und Abwägung.<sup>22</sup> Der Sozialstaat garantiert beispielsweise keine bestimmte Rentenformel, auch keine bestimmte Rentenhöhe und er legt auch nicht die Zeitpunkte und Modalitäten der Rentenanpassungen fest.<sup>23</sup> Auch beim Existenzminimum sieht das Grundgesetz keine exakte Bezifferung des Anspruchs vor.<sup>24</sup> Es schreibt nicht einmal eine bestimmte Methode vor.<sup>25</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings im „Regelsatz-Urteil“ vom 9. Februar 2010 Grenzen aufgezeigt. Die Bedeutung des „Regelsatz-Urteils“ liegt vor allem darin, dass das Bundesverfas-

---

<sup>21</sup> *Papier*, aaO.

<sup>22</sup> *Papier*, aaO, S. 3.

<sup>23</sup> *Papier*, aaO, S. 4.

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 141.

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 139.

sungsgericht das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums konkretisiert hat.

Das Urteil setzt Standards, die bei der Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe zu beachten sind. Es fordert ausdrücklich materielle Leistungen ein, die für die physische Existenz von Hilfebedürftigen und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Denn – so das Bundesverfassungsgericht – der Mensch als Person existiert notwendig in seinen sozialen Bezügen (...).<sup>26</sup>

Ausgangspunkt der Entscheidung sind die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem eine menschenwürdige Existenz zu sichern. „Dabei kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei der unausweichlichen Wertung zu, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden ist.“<sup>27</sup> Der Gestaltungsspielraum ist enger, soweit es um die Sicherung der physischen Existenz geht und weiter, wo es um Art und Umfang der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.<sup>28</sup> Ob das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gesichert wird, bleibt grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen.

Das Bundesverfassungsgericht stellt allerdings klar, dass die Methoden und Grundlage der Leistungsbemessung Kontrolle unterliegen:<sup>29</sup> „Die wertende Entscheidung, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen hat der Normgeber sachgerecht und vertretbar zu treffen. Kürzungen von Ausgabenpositionen (...) bedürfen zu ihrer Rechtfertigung einer empirischen Grundlage. Die Höhe der Kürzung muss sich beispielsweise bei den Regelbedarfen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder einer anderen zuverlässigen Erhebung ergeben.“<sup>30</sup>

Im Übrigen muss das menschenwürdige Existenzminimum immer durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. Erforderlich sind Paragrafengesetze, die einen konkreten Leistungsanspruch

---

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 135.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 133.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 138.

<sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 141.

<sup>30</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 171.

des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthalten. Haushaltsgesetze reichen dafür nicht aus, weil der Bürger aus ihnen keine unmittelbaren Ansprüche herleiten kann.<sup>31</sup>

Folge dieser Entscheidung ist aus meiner Sicht:

- Es ist rechtlich nicht möglich, die Regelbedarfe beliebig nach unten abzusenken, auch nicht, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Den in den vergangenen Jahren teilweise geäußerten Ideen, den Regelbedarf z. B. 20 oder 30 Prozent zu kürzen und den Ausgleich über öffentlich geförderte Beschäftigung herzustellen, ist damit ein Riegel vorgeschoben. Sie wären ohnehin nur denkbar für erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Und das auch nur unter der Voraussetzung, dass tatsächlich jedem ein Arbeitsplatz mit auskömmlicher Entlohnung zur Verfügung gestellt wird. Diese Anforderung würde aber jede öffentliche Verwaltung nicht nur vor unlösbare praktische, sondern auch vor massive finanzielle Probleme stellen, da der Arbeitsmarkt kaum (und erst recht nicht in der Krise) die Arbeitsplätze in erforderlichem Umfang bieten würde und im Ergebnis öffentlich finanzierte Arbeit an deren Stelle treten müsste.
- Selbst Deckelungen der Leistungen sind nicht unproblematisch. Denn das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber mit Blick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht abzubilden.<sup>32</sup> Starren Deckelungen, die ausschließlich fiskalisch motiviert sind, ist damit ein Riegel vorgeschoben.
- Das Lohnabstandsgebot ist mit der Entscheidung obsolet geworden. Nicht die am Markt gezahlten Löhne markieren die Untergrenze, das Existenzminimum, sondern schlüssige Leistungssysteme, über die der Gesetzgeber befinden muss.
- Das „Regelsatz-Urteil“ hat gewissermaßen Signalcharakter für andere Leistungsbereiche. Der hohe Standard, der mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gesetzt wurde, wirkt indirekt auf andere gesetzgeberische Entscheidungen.

---

<sup>31</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 136.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Rz. 138.

Auch in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und in der Hilfe zur Pflege geht es um die Menschenwürde.

## 5. *Sparen im sozialen Bereich*

### a) *Haushaltsbegleitgesetz 2011*

Es gibt also einen grundsätzlich weiten Spielraum für den Gesetzgeber. Daher also noch einmal zur Ausgangsfrage: Bietet es sich nicht an, im Interesse der Schuldenbremse bei den Sozialleistungen zu sparen?

Die Bundesregierung war offenbar bereits schon dieser Meinung. Im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 hat die Bundesregierung das Elterngeld für Leistungsberechtigte des SGB II gestrichen, die Rentenzahlungen für Hartz IV-Empfängerinnen und -Empfänger beendet und die Mittel für die aktive Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose gekürzt. Auch die Neubemessung der Regelbedarfe des SGB II und SGB XII stand in engem Zusammenhang mit den Sparplänen der Bundesregierung. Sie hält die Regelbedarfe so niedrig wie möglich.

Die Bundesregierung begründete das Haushaltsbegleitgesetz 2011 damit, dass nach der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegsgeschichte sowohl im Hinblick auf die Einhaltung der Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes als auch zur Einhaltung der neuen Schuldenregelung des Art. 115 GG die Konsolidierung öffentlicher Haushalte eingeleitet werden müsse.<sup>33</sup>

Deswegen möchte ich auf dieses Gesetz und die denkbaren Alternativen näher eingehen.

Das Beispiel des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 zeigt zunächst einmal: Es gibt für den gesetzgeberisch handelnden Staat gewisse Gestaltungsspielräume, die er nutzen kann – freilich unter Abwägung von Nutzen und sozialen Kosten. So hatte sich die Bundesregierung eben nicht nur für die Luftverkehrsabgabe und den steuerlichen Ausgleich der Kernenergiewirtschaft entschieden,

---

<sup>33</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, BRat Drucksache 532/10 vom 3.9.2010.

sondern auch für die Neujustierung der Sozialgesetze mit einem geschätzten Einsparvolumen von 7 Milliarden Euro in 2012. Allein die Einsparungen bei der Bundesagentur für Arbeit, die durch die Umwandlungen von Pflicht- in Ermessensleistungen im Bereich SGB III und SGB II erreicht werden sollen, wurden mit 2,5 Milliarden Euro in 2012 veranschlagt.

*b) Bewertung: eine falsche Weichenstellung*

Die Folge dieser sozialpolitischen Weichenstellung ist die massive Kritik von Ländern und Verbänden. Beanstandet wurde, dass der Arbeitsmarkt- und Sozialbereich überdurchschnittlich von massiven Kürzungen betroffen ist.

Das Beispiel zeigt: Der Kostendruck, zukünftig verstärkt durch die Maßgabe der Schuldenbremse, kann das Risiko sozialpolitisch unausgewogener Entscheidungen verstärken.

Die Konsistenz ebenso wie die Nachhaltigkeit der Entscheidungen sind im Blick zu behalten.

Nehmen wir dazu das Beispiel *Rentenversicherung für Langzeitarbeitslose*. Dabei geht es um einen Aspekt aus dem Haushaltsbegleitgesetz 2011, der den thematischen Zusammenhang von Langzeitarbeitslosigkeit, auskömmlichen Renten und die Auffangfunktion der Grundsicherung betrifft:

Die Rentenversicherung ist – wie der Name schon sagt – eine Versicherung. Anwartschaften auf eine Rente in der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) beruhen in der Regel auf Vorleistungen der Versicherten. Renten sind damit Ausdruck des zuvor versicherten Einkommens aus einer Beschäftigung. Die Erwerbstätigen und die Arbeitgeber zahlen dementsprechend Rentenversicherungsbeiträge ein.

Die Rentenversicherung springt aber auch dann ein, wenn Menschen im erwerbsfähigen Alter aus sozial beachtlichen Gründen daran gehindert sind, selbst einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und entsprechende Beiträge zu zahlen. Zum Teil erhält die gRV dazu Beiträge aus dem Bundeshaushalt oder von anderen Sozialleistungsträgern. Beispiel hierfür sind die Kindererziehung oder die Pflege von Angehörigen. Auch die Arbeitslosigkeit gehörte bis vor Kurzem zu diesen sozial beachtlichen Gründen.

Die Streichung der Beiträge zur gRV führt dazu, dass Langzeitarbeitslose für ihre Zeit der Arbeitslosigkeit keine Rentenanwartschaften mehr bilden können.

Auf den Punkt gebracht bedeutet diese gesetzgeberische Entscheidung: Langzeitarbeitslosigkeit stellt nach dem Willen der Regierungskoalition im Bund keinen sozial beachtlichen Grund mehr dar, der die Bildung von Rentenanwartschaften auch ohne eigene Beitragszahlung rechtfertigen würde. Gelingt es Langzeitarbeitslosen nicht, eine ausreichende Altersvorsorge selber aufzubauen, haben sie eben das Nachsehen. Und wenn es am Ende nicht reicht, werden sie auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, also auf die Sozialhilfe, verwiesen.

Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 bewirkte Abschaffung der Beitragszahlung für Hartz IV-Empfängerinnen und -Empfänger ist also nicht nur für die Betroffenen einschneidend. Es ist ein Beispiel für einen *sozialpolitischen* „Verschiebepbahnhof“. Statt ein langfristiges Konzept gegen das sich anbahnende Problem der Altersarmut im System der gesetzlichen Rentenversicherung zu entwickeln, werden notwendige soziale Ausgaben des Bundes eingestellt. In der Erwartung, an der einen Stelle – nämlich bei der Kasse des Bundes – Entlastungen bewirken zu können, werden Lasten einseitig in ein anderes Sozialleistungssystem verlagert, nämlich in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.

Kurioserweise hatte es dabei zunächst den Anschein, dass damit die Kostenfolgen auf die kommunale Ebene verlagert würden. Denn für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind primär die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe zuständig. Das Sparpaket der Bundesregierung erweckte den Eindruck, dass man dort offenbar von der Hoffnung lebte, dass an anderer Stelle jemand einspringen und das Allerschlimmste verhindern würde.

Mittlerweile zeigt sich aber, dass der Bund die finanziellen Folgen wohl selber tragen wird. Denn im Vermittlungsverfahren zum „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ wurde beschlossen, dass der Bund sich ab 2012 schrittweise an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beteiligen

wird und ab dem Jahr 2014 100 Prozent der Kosten übernimmt. Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen“<sup>34</sup> ist die erste Stufe der Kostenbeteiligung des Bundes bereits verabschiedet.

Ergo: Statt den Versuch zu unternehmen, das Problem drohender Altersarmut besser zu lösen, wurde ein „Verschiebebahnhof“ initiiert. Und am Ende landen die Kosten in diesem Beispiel wieder auf der Ebene, wo sie vorher auch schon zu tragen waren – nämlich im Bundeshaushalt.

### c) Alternativen

Diese gesetzgeberische Entscheidung war nicht alternativlos.

Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum, um den Vorgaben der Schuldenbremse nachzukommen. Es gibt keine Zwangsläufigkeit zur Kürzung bestimmter sozialer Leistungen.

Sozialpolitisch ist der Weg, den die Bundesregierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 eingeschlagen hat, ebenso kurzsichtig wie falsch. Die Alternative wäre gewesen, in diesem Einspargesetz, das die Bundesregierung ausgerechnet im „Europäischen Jahr gegen Armut und Ausgrenzung 2010“ auf den Weg gebracht hat, keinesfalls die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren. Denn diese Ausgaben sind nicht einfach nur Lasten. Sie sind Investitionen in Menschen, die sich der Staat schon deshalb leisten sollte, um auf den anstehenden Fachkräftemangel und die gravierenden demografischen Veränderungen in unserem Land strategisch richtig zu reagieren.

Im Übrigen noch eine letzte Anmerkung zum Thema Altersarmut:

Zur Vermeidung von Altersarmut gehört zwingend das Thema „Beschäftigung“. Denn die Erwerbsbiographie entscheidet letztlich über die Höhe der eigenen Rente. Daher ist es wichtig, dass z. B. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse – sogenannte Minijobs – nicht als Instrument für einen Abbau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung missbraucht werden. Missbräuche bei Befristung, Praktika, Leiharbeit und Minijobs müssen bekämpft

---

<sup>34</sup> BT-Drucksache 17/7141.

werden. Wichtig dafür sind sichere, tarifvertraglich entlohnte und möglichst unbefristete Arbeitsverhältnisse als Norm.

Wer Altersarmut verhindern will, braucht solche vorbeugenden Maßnahmen. Auch das ist eine Gestaltungsaufgabe des Sozialstaates.

## *6. Reformansätze*

Kommen wir zurück zu der Ausgangsfrage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Sozialleistungen und Konsolidierungszwang.

Gibt es denn nicht auch Reformansätze, die eine ebenso kostengünstige wie effektive Gestaltung der Sozialleistungen ermöglichen?

Tatsächlich gibt es keinen Mangel an visionären Ideen, wie zum Beispiel dem bedingungslosen Grundeinkommen. Es lohnt sich allerdings, diesen Ideen kritisch zu begegnen, da sich dahinter ganz andere gesellschaftspolitische Vorstellungen verbergen.

Der richtige Schlüssel ist im bestehenden Leistungssystem zu finden.

Statt in umwälzenden und in ihren Folgewirkungen nicht exakt abschätzbaren visionären Modellen, liegt der Schlüssel zur Lösung des „Zielkonflikts zwischen Einsparvorgaben und dem Anspruch auf soziale Sicherheit“ eher in zunächst unscheinbar wirkenden Schritten.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auf zwei verschiedene Dinge eingehen:

- auf die Einführung von Wettbewerbselementen und
- auf die Personenzentrierung von Hilfen.

### *a) Wettbewerbselemente*

So werden zum Beispiel bei den Jobcentern, die für die Hartz IV-Leistungen zuständig sind, Wettbewerbselemente eingeführt. Durch das „Gesetz zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ hat der Gesetzgeber die Organisation der Jobcenter und die Aufsichtsstrukturen verändert. Er hat auch (zwingend) festgelegt, dass die Leistungsfähigkeit des Systems durch

einen öffentlichen Kennzahlenvergleich und eine möglichst einheitliche Zielsteuerung ständig verbessert wird.

Es gibt bei den Jobcentern zwei Organisationsformen, die sogenannten gemeinsamen Einrichtungen, in denen Kommunen und Bund zusammenarbeiten, und die sogenannten Optionskommunen, in denen allein die Landkreise und kreisfreien Städte verantwortlich sind. Beide unterliegen dem Kennzahlen- und Zielvereinbarungsprozess.

Dazu ein kurzer Blick auf den Teil, der die Optionskommunen betrifft:

Zur Erreichung der Ziele des SGB II müssen die fachlich zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene sowie – im Weiteren – das MSAGD mit den zugelassenen kommunalen Trägern Zielvereinbarungen schließen. Die Zielvereinbarungen umfassen insbesondere die Ziele Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug und Verbesserung der sozialen Teilhabe.

Grundlage für die Zielsteuerung sind Kennzahlen (ergänzt um sogenannte Ergänzungsgrößen und Jahresfortschrittswerte), die in ein Ranking beziehungsweise Monitoring oder in sogenannte „Zielwerte“ einfließen. Die Kennzahlen bilden die Grundlage für die Zielsteuerungsdialoge zwischen Bund und Land sowie zwischen Land und zugelassenen kommunalen Trägern.

Durch Vorjahresvergleich und durch Vergleich untereinander (Vergleich im SGB II-Typ) soll zum einen die zeitliche Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Jobcenter bewertet und zum anderen Wettbewerbs- und Leistungsanreize gesetzt werden.

Das Zielvereinbarungssystem ist vergleichsweise neu. Es wurde in 2011 erstmals bundesweit umgesetzt. Es schafft in jedem Fall Transparenz und Vergleichbarkeit. Es ist absehbar, dass sich die gewünschte Dynamik tatsächlich einstellen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass die Zielplanung transparent und fair erfolgt und den lokalen Akteuren eine substantielle Mitwirkungsmöglichkeit eröffnet.

#### *b) Personenzentrierte Hilfe*

Ein ganz anderer Ansatz ist die personenzentrierte Hilfe.

An dieser Stelle möchte ich das Themenfeld Armut und soziale Sicherung gegen finanzielle Not verlassen und auf das Themenfeld Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu sprechen kommen.

Wie eingangs bereits dargestellt, unterliegt die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen einer besonderen Dynamik.

Ausgabensteigerungen in diesen Bereichen haben viel damit zu tun, dass wir erstmals seit dem 2. Weltkrieg eine Generation von behinderten Menschen haben, die alt wird. Man muss sich vor Augen halten, dass die menschenverachtenden Verbrechen des Dritten Reichs bis heute eine demographische Wirkung zeigen.

Hinzu kommt, dass die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland steigt. Der medizinische Fortschritt und die verbesserte soziale Lage leisten dazu ihren Beitrag. Auch bei den pflegebedürftigen Menschen haben wir heute und in den kommenden Jahren immer mehr Menschen, die auf Unterstützung angewiesen sind.

Die Landesregierung tritt ein für ein inklusives und barrierefreies Rheinland-Pfalz, das die Vorgaben der UN-Behindertenkonvention ernst nimmt. Das Selbstbestimmungsrecht und damit das Wunsch- und Wahlrecht der Menschen mit Behinderungen ist bei jeder Diskussion über die Änderung sozialer Leistungen für behinderte Menschen zu beachten.

Heute sind die Angebote für behinderte Menschen noch viel zu oft von Großeinrichtungen geprägt. Die Zeit der Heime als Standardangebot geht aber zu Ende. Behinderte Menschen fordern zu Recht ihren Platz in der Mitte der Gesellschaft.

Ziel muss es deshalb sein, keine neuen „Sonderwelten für behinderte Menschen“ aufzubauen. Das bedeutet auch, dass in den nächsten Jahren keine neuen stationären Plätze gebaut werden dürfen. Das hat auch der rheinland-pfälzische Landtag am 19. Januar 2012 beschlossen.<sup>35</sup> Stattdessen sind Unterstützungs- und Assistenzangebote aus- und aufzubauen, die es älteren behinderten Menschen ermöglichen, mitten in der Gesellschaft zu leben.

---

<sup>35</sup> Vgl. LT-Drucksache 16/826.

Das ist auch kein Widerspruch zu dem ambitionierten Ziel, die Kostendynamik zu begrenzen und den Zuwachs an Ausgaben abzuflachen.

Im Gegenteil bietet die politische Zielrichtung die Chance zu einer Hilfeform, die zeitgemäß ist und der bisherigen Kostenentwicklung entgegenwirkt.

Dabei geht es darum, folgende Aspekte konsequent zu verwirklichen:

- Personenzentrierung:  
In der Vergangenheit wurde zu häufig von den bestehenden Angeboten aus gedacht. Der umgekehrte Weg ist aber richtig: Es muss zuerst die Frage gestellt werden, was die Menschen mit Unterstützungsbedarf benötigen. Und das kann ganz anders sein als das Unterstützungsangebot einer großen Einrichtung.
- Ambulant vor Stationär:  
Statt um Großeinrichtungen geht es um individuelle Angebote. Das kann auch im Interesse der Kostenbegrenzung sein, da die teureren Overhead-Kosten bei ambulanter Betreuung wegfallen. Dabei darf aber nicht der Fehler unterlaufen, aus einzelnen großen stationären Einrichtungen viele kleine stationäre Einrichtungen zu machen. Das ambulante Angebot ist ein anderes. Es ist flexibel und es stellt konsequent auf den individuellen Bedarf ab.
- Angebotssteuerung:  
Die notwendigen Unterstützungs- und Assistenzangebote sind so flexibel zu gestalten, dass sie dem individuellen Teilhabebedarf des behinderten Menschen gerecht werden. Hierzu ist es erforderlich, dass die Angebotssteuerung durch die Städte und Landkreise im Rahmen der Sozial- und Pflegestrukturplanung erfolgt.
- Hilfemix:  
Es ist nicht für jede Unterstützungshandlung eine professionelle Fachkraft notwendig. Professionalisierung darf kein Selbstzweck sein. Es muss nicht jede notwendige Unterstützungsleistung von einer Fachkraft erledigt werden. Es entspricht oftmals sogar dem individuellen Wunsch- und Wahlrecht, wenn die notwendige Begleitung oder sonstige Unter-

stützung von Nicht-Fachkräften erbracht wird. Ehrenamtliche und Angehörige können und wollen oft eine unterstützende Rolle übernehmen. Große Bedeutung hat daher die Fachkraftquote, also der Anteil der qualifizierten Fachkräfte. Hier muss man genau hinschauen, wofür und in welchem Umfang sie wirklich gebraucht werden.

Es bestehen also genug Stellschrauben, um mit Augenmaß umzusteuern. Eine Verbesserung des rechtlichen Rahmens wird die Reform der Eingliederungshilfe bringen, an der Bund und Länder arbeiten. Noch in diesem Jahr ist mit einem Gesetzentwurf zu rechnen.

### *7. Schlussbemerkung: die Einnahmeseite*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,  
lassen Sie mich zum Schluss noch etwas zur Einnahmesituation des Staates sagen. Denn auch das gehört zwingend zur Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen Sozialausgaben und Konsolidierungszwang.

Die Schuldenbremse ist ein Baustein für solide Staatsfinanzen. Der andere Baustein ist eine auskömmliche Einnahmesituation des Staates. Allenfalls die Starken können sich einen schwachen Staat leisten. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz tritt jedenfalls entschieden jedem Steuersenkungswettlauf entgegen.

Reichtum und Wohlstand verpflichten zu sozialer Verantwortung. Eine Abkapselung reicher Teile der Gesellschaft kündigt den Konsens auf, der unserer Gesellschaft zu Grunde liegt. Sie wäre ein massives Hemmnis für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land. Letztlich wäre sie – wie der Blick in andere Staaten zeigt – auch ein Sicherheitsrisiko, dem sich auch der reiche Teil der Gesellschaft nicht entziehen kann.

Das bedeutet:

Auch das Steuerrecht muss die soziale Verantwortung und die materiellen Möglichkeiten im Blick haben, die dem reichen Teil der Gesellschaft zur Verfügung stehen.

Die angemessene Beteiligung an den sozialen Zukunftsaufgaben ist unerlässlich, beispielsweise an der „Bekämpfung“ von Kinder-

*Olaf Noll*

armut und ihrer sozialen Vererbung, der Stärkung alleinerziehender Mütter und Väter, der solidarischen Vermeidung von Altersarmut und der solidarischen Finanzierung der Sozialversicherungen. Das Grundgesetz stützt diese Sichtweise. Denn da heißt es in Art. 14 Abs. 2 GG in wunderbarer Eindeutigkeit:

„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“.

*Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.*

## **Impressum**

### *Herausgeber*

Prof. Dr. Gerhard Robbers

### *Unter Mitarbeit von*

Ursula Obladen und Claudia Lehnen

### *Redaktionelle Zuschriften*

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,  
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443  
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,  
Kontakt: [sekretariat@irp.uni-trier.de](mailto:sekretariat@irp.uni-trier.de).

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

### *Bezugsbedingungen*

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2012  
ISSN 1616-8828