
■ Peter Bartelheimer
Sozialpolitik für Transformation und Krise –
Konzeptionelle Bezugspunkte

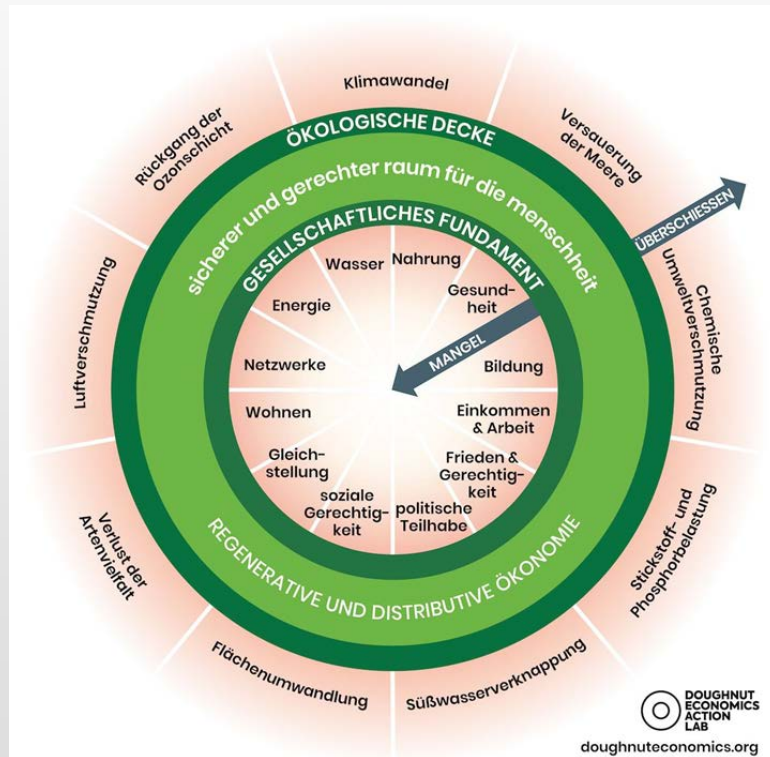
- Panel »Ungleichheitseffekte klimapolitischer
Maßnahmen und die Rolle der Sozialpolitik«
41. DGS-Kongress, Bielefeld 26.-30.
September 2022



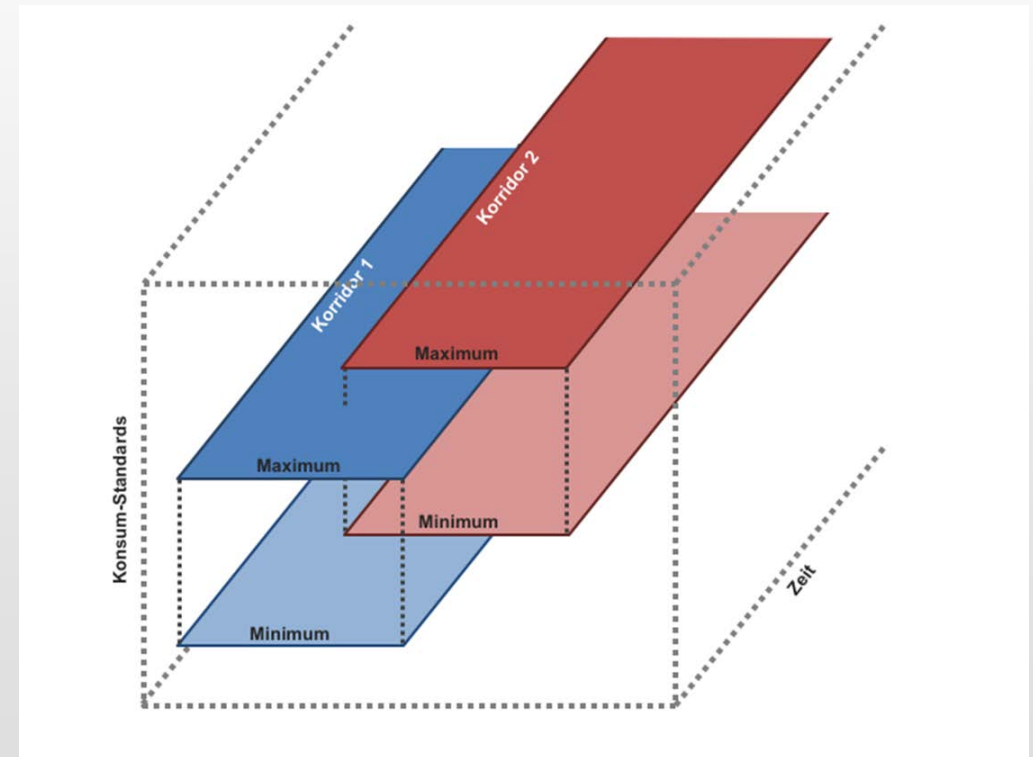
-
- **Die Aufgabe: Sozialpolitik für die sozial-ökologische Transformation – und im Ausnahmezustand**
 - **Sozialpolitik für die Transformation ist doppelt gefordert:**
 - **durch soziale Risiken gestalteter Transformation (»by design«)**
 - Branchenkonversion, Dekarbonisierung, CO₂-Bepreisung ...
 - **durch soziale Krisenfolgen mit transformativer Wirkung (»by desaster«)**
 - Covid-Pandemie, Fluchtmigration, Kriegsfolgen, Energiekrise, (fossile) Inflation
 - **Risiken sind sehr ungleich verteilt:**
 - Ökonomischer Gestaltungsspielraum nach 2008 blieb ungenutzt
 - Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen und »entsicherte« Erwerbsarbeit
 - **»Pfadabhängigkeiten« des deutschen Sozialmodells wirken fort**

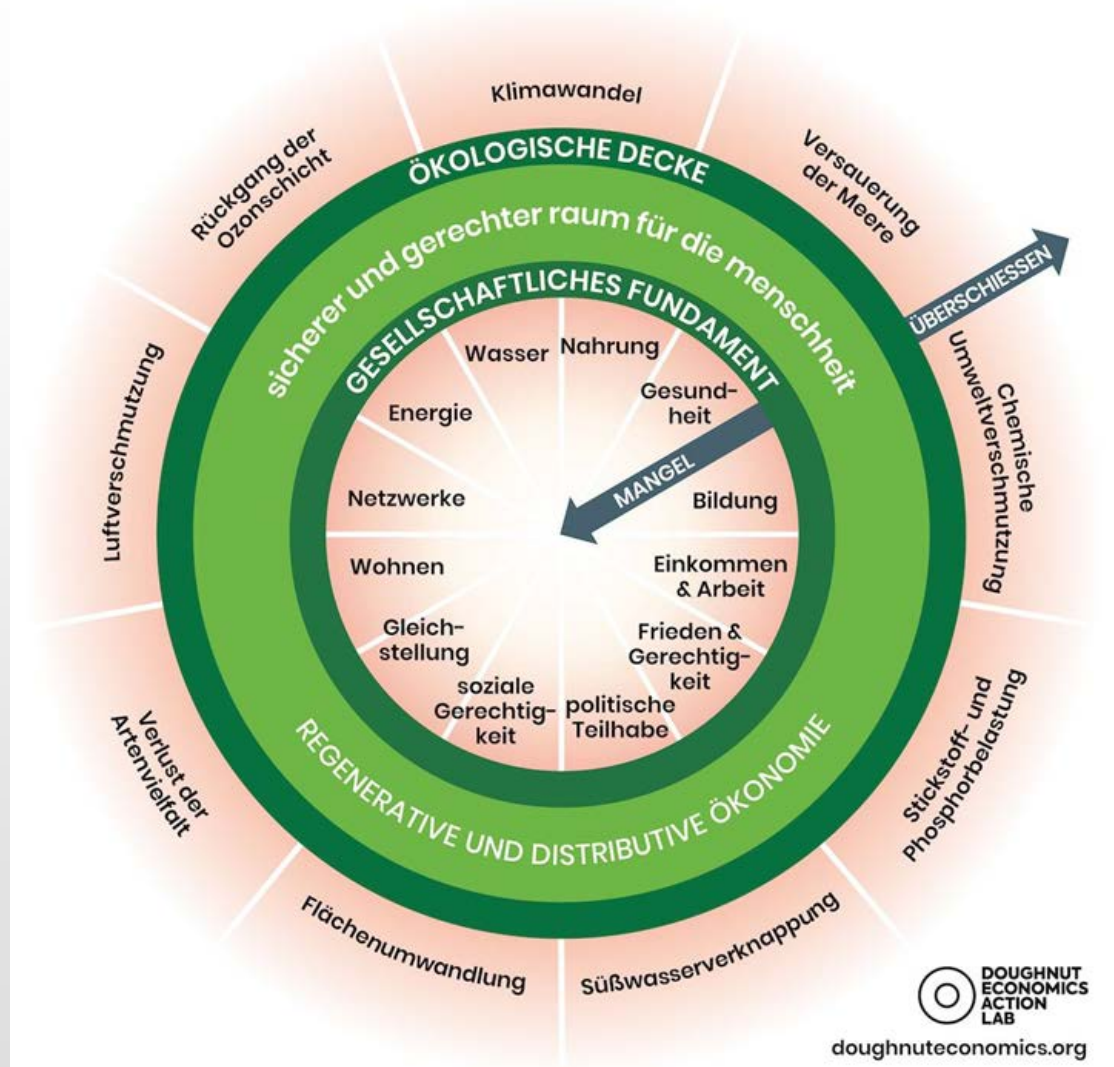
■ Soziale Sicherung in der Transformation – zwischen Unter- und Obergrenzen (1)

■ »Doughnut-Ökonomie« – (Raworth 2017)



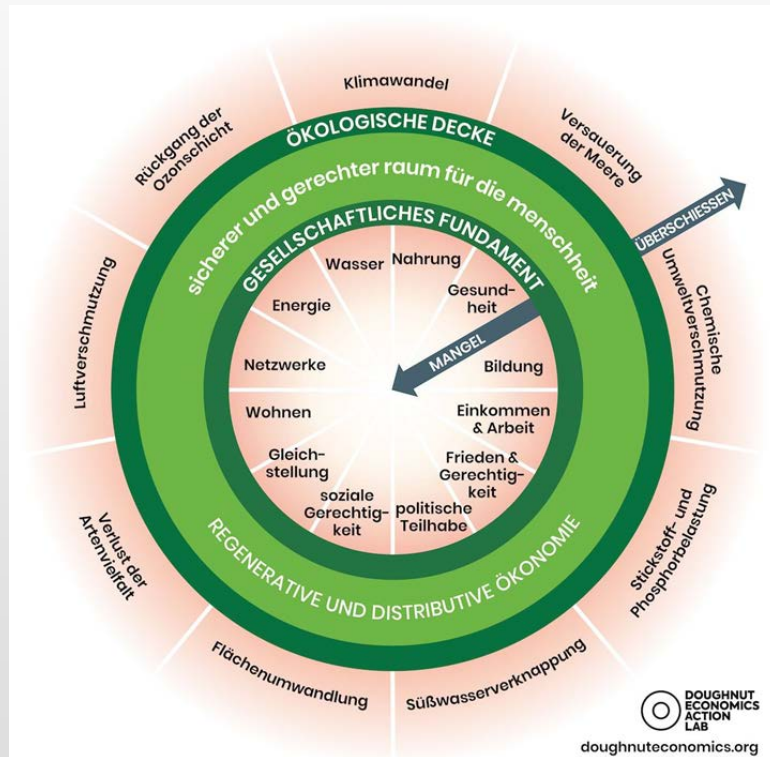
■ »Konsum-Korridore« – (Di Giulio/Fuchs 2016)



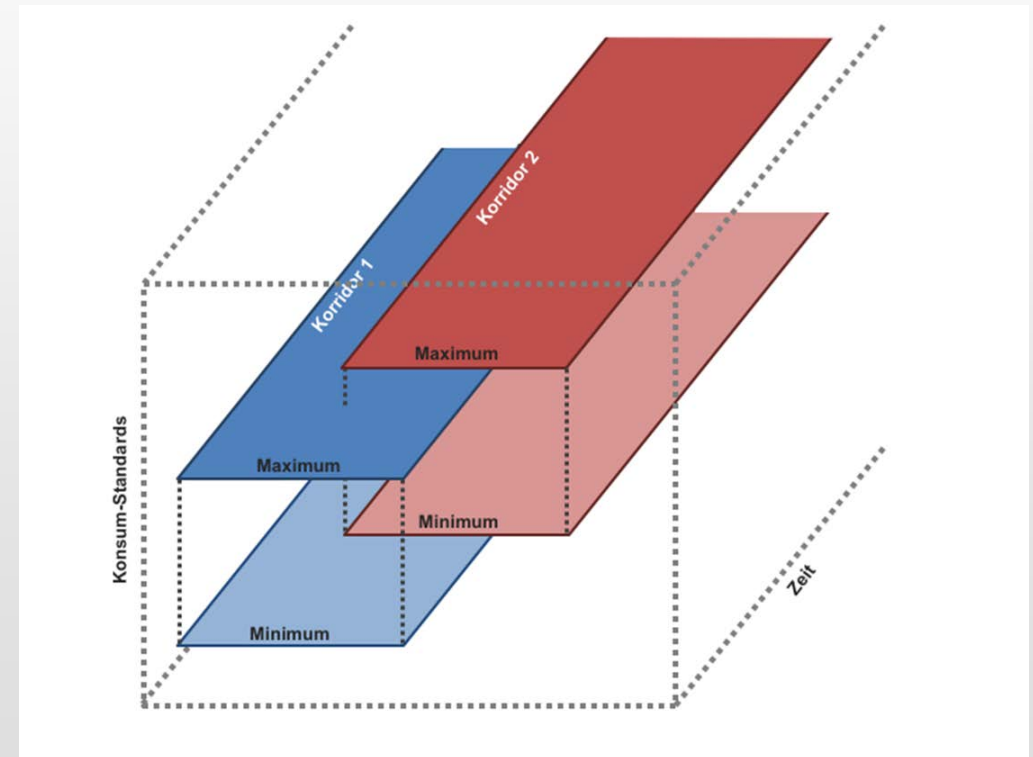


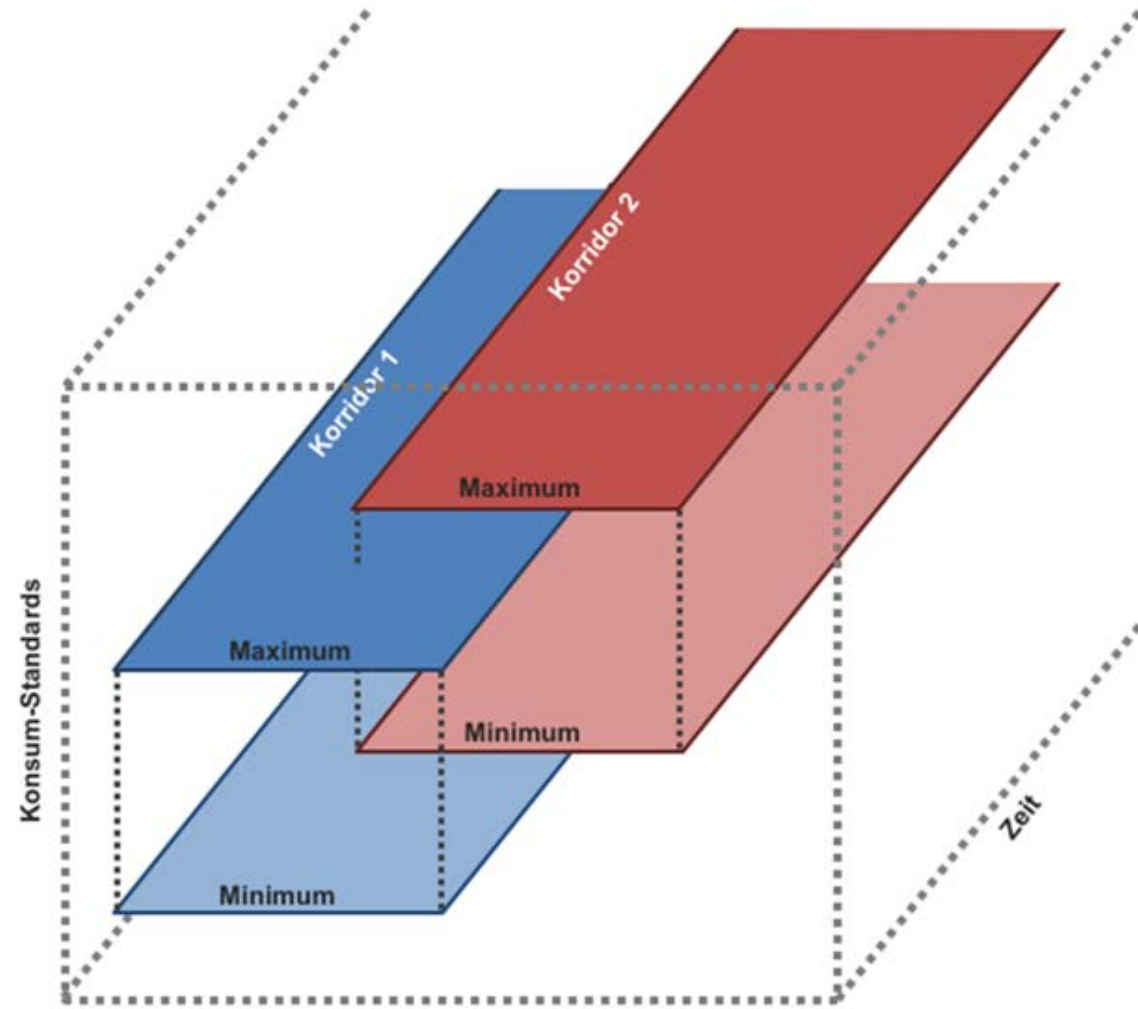
■ Soziale Sicherung in der Transformation – zwischen Unter- und Obergrenzen (1)

- »Doughnut-Ökonomie«
– (Raworth 2016)



- »Konsum-Korridore«
– (Di Giulio/Fuchs 2016)





-
- **Soziale Sicherung in der Transformation – zwischen Unter- und Obergrenzen (2)**

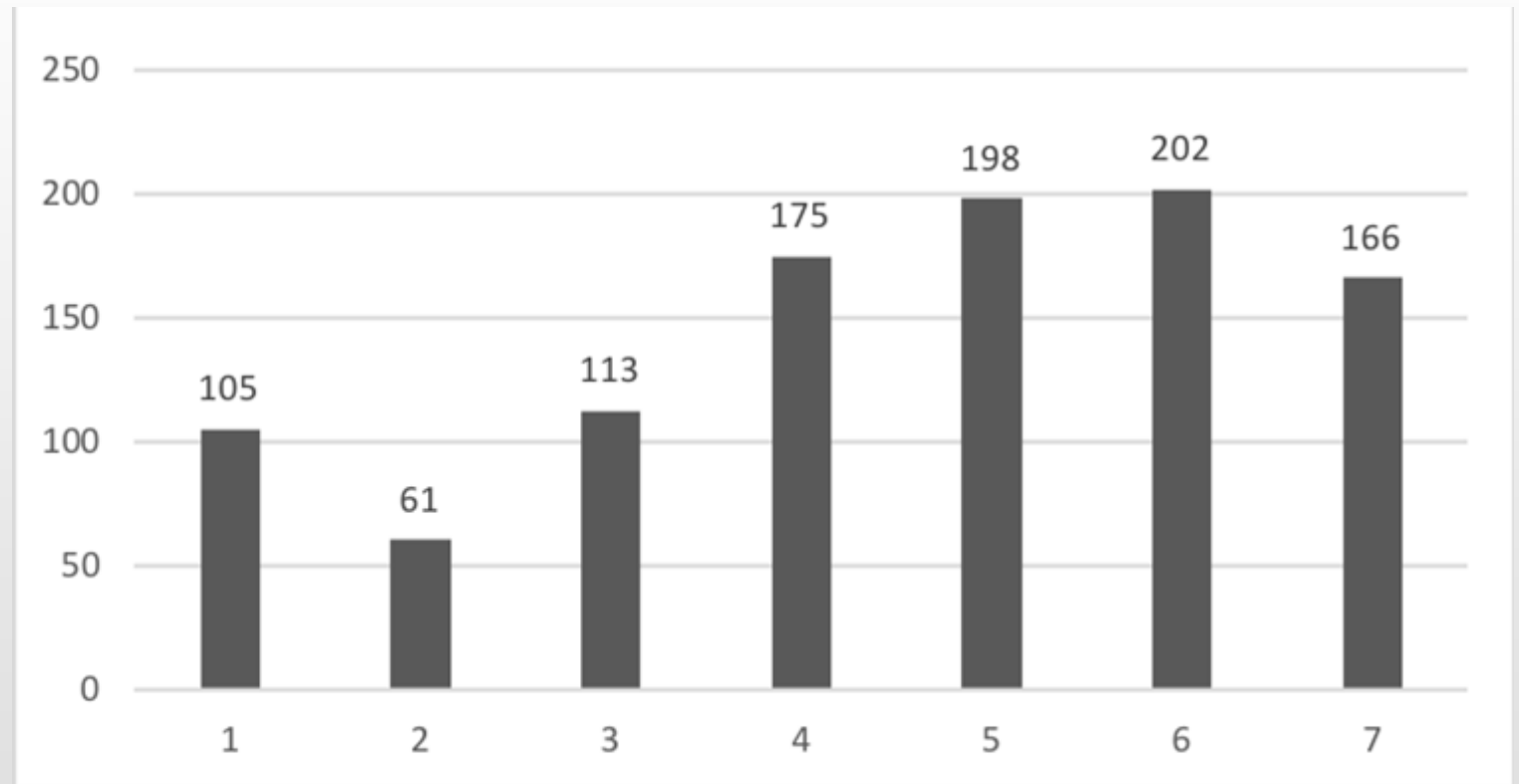
 - **Beiden Bezugsmodellen ist gemeinsam:**
 - Ansprüche auf sozialstaatlich zu gewährleistende Teilhabeansprüche (»geschützte Bedürfnisse«, Defila/Di Giulio) sind nach unten und oben begrenzt
 - Sicherung auf einem »unteren« Niveau legitimiert Begrenzungen nach oben

 - **Konsens nicht ausgeschlossen – Schweizer Survey »Nachhaltiger Konsum – die Suche nach dem rechten Maß«**
 - Universität Basel 2015 – 2017, Defila/Di Giulio, (2019, 2020, 2021)
 - »Wunsch« oder »geschütztes Bedürfnis« – Fragen zu neun Items von Lebensqualität
 - Für wen zu gewährleisten? (Heutige / zukünftige Generationen, Schweiz / Welt)
 - Fragen zu sieben Einwänden, z. B.
 - »Pluralismus«, »Liberalismus«, »Wissensdefizit«, »Akzeptanzdefizit«, »Wirkungsdefizit«, »Effizienz vs. Suffizienz«, »schadet der Schweizer Wirtschaft«

■ »Liberalismus-Einwand«

(1) Der Staat darf unter keinen Umständen in die individuelle Freiheit der Lebensführung eingreifen.

(7) Der Staat muss dafür sorgen, dass Regeln ausgehandelt werden, die die natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen schützen, und allen den Zugang zu denjenigen Ressourcen gewährleisten, die sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse benötigen.

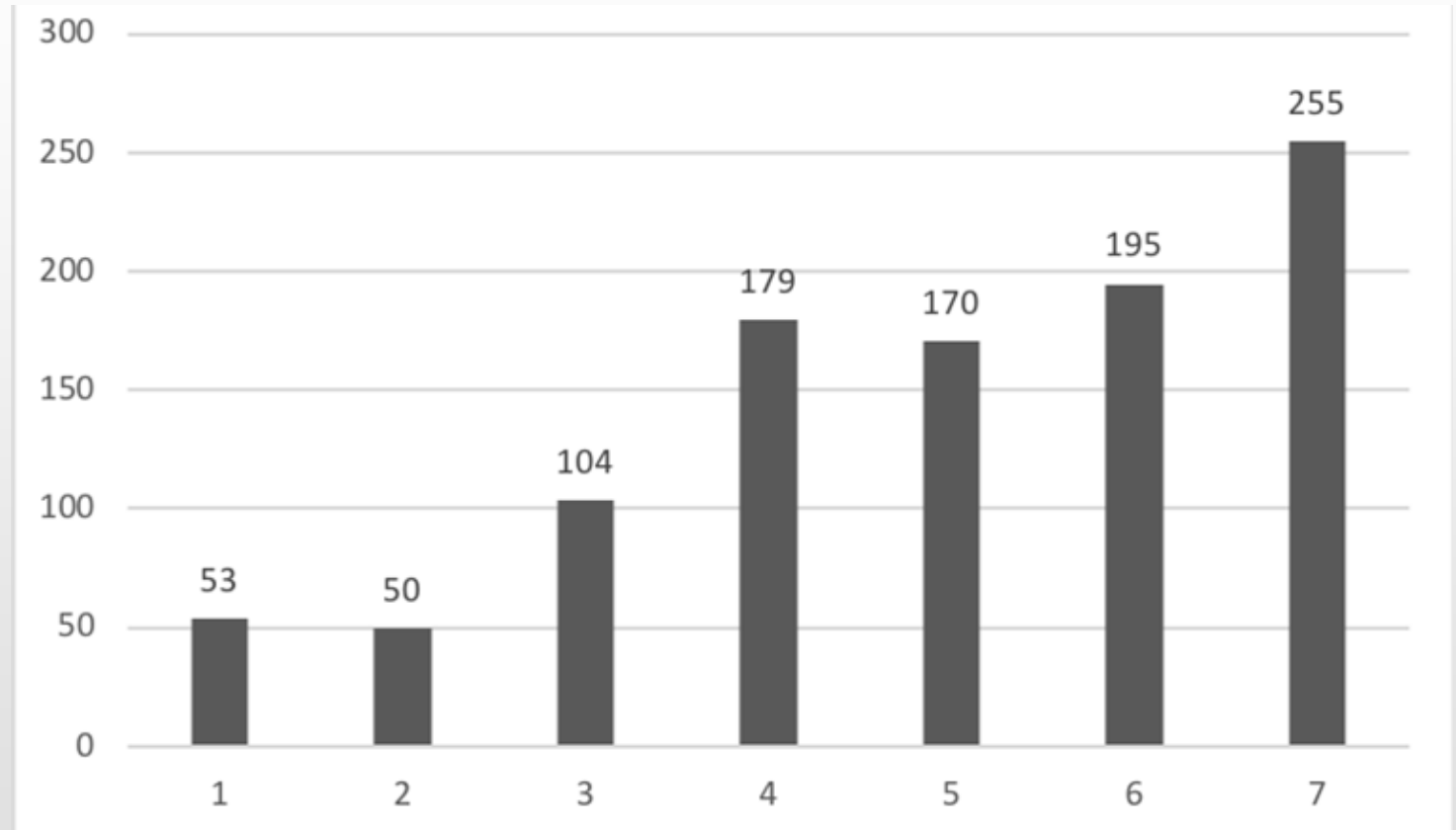


n = 1020

■ »Effizienz vs. Suffizienz«

(1) Der technische Fortschritt wird es auch in Zukunft möglich machen, dass alle Menschen ihre Bedürfnisse befriedigen können, ohne dass wir uns einschränken müssen.

(7) Wenn wir unseren Lebensstil nicht hinterfragen und den Konsum nicht auf ein vernünftiges Maß bremsen, werden in Zukunft weniger Menschen als heute ihre Bedürfnisse befriedigen können.



n = 1005

-
- **Folge der »Pfadabhängigkeiten« – ein sozialstaatlicher »Teilhabe Korridor«**
 - **Unterschiedliche Sicherungslogiken und -niveaus auch in der Transformation**
 - Keine ausreichende Akzeptanz für Transformation auf Grundeinkommensniveau
 - **»Untere Haltelinie« – existenzsichernde Leistungen**
 - Angstfrei zugängliches letztes Netz, für Nichterwerbspersonen und »entsicherte« Arbeit
 - Gestaltungsfragen: z. B. Bürgergeld
 - **Leistungen des sozialen Ausgleichs und Schutzes**
 - Universell, steuerfinanziert, bedarfsdeckende Transfers, Dienste, Infrastrukturen, »mehr Gleichheit« (Zacher 2001) auch gegenüber Transformationsrisiken
 - Gestaltungsfragen: z. B. Klimageld
 - **Erwerbszentrierte, standardsichernde Vorsorgesysteme**
 - Z. B. Kurzarbeitergeld
 - **Auf allen Sicherungsniveaus: strukturelle vs. ad-hoc-Lösungen**
-

-
- **Existenzsicherung in der Transformation: Niveaufragen und Umverteilungsansprüche**
 - **Zwei monetäre Schwellen für die untere Haltelinie**
 - Relative Armuts(risiko)grenze – nicht ausreichend teilhabesensibel
 - Politisches Existenzminimum – nicht ausreichend teilhabefest
 - Suffizienz muss Überprüfung und Anhebung des Teilhabeminimums einschließen
 - **Armutsbevölkerung: geringerer CO₂-Eintrag bei Ausschluss von nachhaltiger Lebensweise**
 - Nachhaltiger Konsum setzt Spielraum für Wahlhandlungen voraus
 - Z. B. Bio-Lebensmittel
 - »Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« lässt sich nicht immer auf ein Minimum beschränken
 - **Transformation und Krisen ändern Bezugspunkte im mittleren Lebensstandard**
-

■ Schichtgrenzen für Armut, Prekarität, Teilhabe und Reichtum erfordern Elemente direkter Wohlfahrtsmessung

■ Mittelverwendung im Vergleich zum mittleren Einkommensquintil als Kriterium (Vorschlag von Becker u.a. 2022)


- Entwicklung des Ausgabenrückstands, (Ent-Sparen) als Hinweis auf ungedeckten Bedarf
 - Armut: bis 65 % des Medianeinkommens; Kriterium: Nahrungsmittelausgaben, Entsparen
 - Prekarität: 65 bis 80 % des Medianeinkommens; Kriterium: Ausgaben für soziokulturelle Teilhabe, Bekleidung, Vermögen
- Teilhabebereich: 70 bis 200 % des Medianeinkommens; Kriterium: relatives Konsumniveau, Sparen, Vermögen
- Reichtum: ab 175 % des Medianeinkommens; Kriterium: relatives Konsumniveau, Sparen, Vermögen

Schichtgrenzen nach Einkommens- und Vermögensposition auf Basis von Ausgabenanalysen

Relative Einkommensposition	Nettovermögen (nach Äquivalenzgewichtung) in Relation zum Jahresmedianeinkommen							
	≤ 0	> 0 bis ≤ 0,33	> 0,33 bis ≤ 1	> 1 bis ≤ 2	> 2 bis ≤ 3	> 3 bis ≤ 5	> 5 bis ≤ 7	> 7 bis ≤ 11
≤ 0,65	Armut							
> 0,65 bis ≤ 0,7	Prekarität							
> 0,7 bis ≤ 0,8	knappe Teilhabe							
> 0,8 bis ≤ 0,95	knappe Teilhabe							
> 0,95 bis ≤ 1,05	knappe Teilhabe							
> 1,05 bis ≤ 1,1	knappe Teilhabe							
> 1,1 bis ≤ 1,3	gute Teilhabe							
> 1,3 bis ≤ 1,5	gute Teilhabe							
> 1,5 bis ≤ 1,75	gute Teilhabe							
> 1,75 bis ≤ 2,0	sehr gute Teilhabe							
> 2,0 bis ≤ 2,5	Reichtum							
> 2,5	Reichtum							

Schichtgrenzen nach Einkommens- und Vermögensposition auf Basis von Ausgabenanalysen

Relative Einkommensposition	Nettovermögen (nach Äquivalenzgewichtung) in Relation zum Jahresmedianeinkommen								
	≤ 0	> 0 bis ≤ 0,33	> 0,33 bis ≤ 1	> 1 bis ≤ 2	> 2 bis ≤ 3	> 3 bis ≤ 5	> 5 bis ≤ 7	> 7 bis ≤ 11	> 11
≤ 0,65	Armut								
> 0,65 bis ≤ 0,7	Prekarität								
> 0,7 bis ≤ 0,8									
> 0,8 bis ≤ 0,95	knappe Teilhabe								
> 0,95 bis ≤ 1,05									
> 1,05 bis ≤ 1,1									
> 1,1 bis ≤ 1,3						gute Teilhabe			
> 1,3 bis ≤ 1,5									
> 1,5 bis ≤ 1,75						sehr gute Teilhabe			
> 1,75 bis ≤ 2,0									
> 2,0 bis ≤ 2,5						Reichtum			
> 2,5									

- 
-
- **Angstfrei gewährtes Existenzminimum als Mindestbedingung für Teilhabe in Transformation und Krise**
 - **Politisches Existenzminimum reicht über Mindestsicherungssysteme hinaus**
 - Steuerrecht (Grundfreibeträge, Kinderfreibeträge), Unterhalt, Pfändungsfreigrenze
 - **Ermittlung der Regelbedarfe in politischer und wissenschaftlicher Kritik**
 - Referenzeinkommensbereich ohne Kontrolle für relativen Lebensstandard, »Zirkelschlusshaushalte« (verdeckte Armut, Aufstocker)
 - Ableitung für Eltern und Kinder aus einer Gruppe
 - Politische Streichung von Ausgaben verhindert internen Ausgleich
 - **Reformvorschlag (z. B. Becker/Held 2020)**
 - Politisch-normative Vorgabe des maximalen Rückstands zur Mitte
 - Statistische Bestimmung der Referenzgruppe, Berechnung ohne politischen Eingriff




-
- **Transformation und Krisen als Herausforderung für die Mindestsicherung**
 - **Gewichte zwischen Formen der Bedarfsdeckung verschieben sich**
 - Regelbedarfe, nicht pauschalierbare Bedarfe (Kosten der Unterkunft, Haushaltsenergie, einmalige Bedarfe), Versicherungs- und Infrastrukturleistungen
 - **Regelbedarfe veralten bei rascher Veränderung relativer Preise**
 - **Politik unterstützt ad hoc: Sozialschutzpakete, Entlastungspakete**
 - z. B. digitale Endgeräte, Einmalzahlungen, erleichterte Anspruchsvoraussetzungen
 - Keine regelgebundenen Anpassungsverfahren
 - **Erfahrungen aus Pandemie und Kriegsmigration: »Jobcenter können Krise«**
 - Erleichterter Zugang zu Antragstellung und Leistung, Aufwertung materieller Leistungen
 - **Bürgergeld: greift Verfahren des erleichterten Bezugs auf, kaum die Kritik an Bedarfsermittlung und Niveau**
 - **Kindergrundsicherung - offen**
-

-
- **Die obere Grenze – sozialpolitisch vor allem eine Frage für den sozialen Ausgleich**

 - **Infrastrukturen, Ausgleichsleistungen sichern Teilhabe auf höherem Niveau**
 - Welche Bedürfnisse liegen außerhalb des »Korridors«?
 - Wie bedarfsabhängig ausgestalten?

 - **Transformation »by design«: zum Beispiel Klimageld**
 - Höhe der Einkommensgrenze (4.000 Euro?)

 - **Transformation »by disaster«: zum Beispiel «Energiepreisdeckel«**
 - Grundbedarf nicht preiselastisch, relative Energieausgaben sinken mit höheren Einkommen
 - Abschaffung der EEG-Umlage regressiv, Energiepreispauschale steuerlich progressiv
 - Preisdeckelung eines Grundbedarfs für alle oder erweiterter Heizkostenzuschuss (Wohngeld?)

- 
-
- **Dekarbonisierung, Konversion braucht »Übergangsmärkte« (Schmid 2002)**
 - **Systeme der Mindestsicherung, des sozialen Ausgleich und der Sozialversicherung tragen zur Arbeitsförderung bei**
 - Maßnahmen auf Mindestniveau haben sich nicht bewährt, daher: Bürgergeld ohne Vermittlungsvorrang, abschlussbezogene berufliche Weiterbildung mit Förderung
 - **Ohne besitzstandwahrende Sicherungen drohen Transformationsblockaden**
 - **Unterstützung von Arbeitsmarktübergängen**
 - Viel genutzt, aber vorwiegend strukturkonservativ: Kurzarbeitergeld
 - Transformativ kaum genutzt: »lebensbegleitende Berufsberatung«, geförderte Qualifizierung in Unternehmen
 - Bundesagentur für Arbeit als »Transformationslotse« (Nahles)?

■ Botschaften

■ »Design« und »Desaster« treiben Transformation

- Notfall-Lagen werden die Transformationsperiode prägen
- Konzepte für nachhaltige, transformative Sozialpolitik müssen in Krisen strategisch orientierend wirken

■ Transformationsstrategien müssen Ungleichheit normative Grenzen setzen

- Ungleichheit muss auch mit Elementen direkter Wohlfahrtsmessung erfasst werden
- Obere Grenzen für sozialstaatlich geschützte Bedürfnisse sind kaum definiert
- Angstfreie Gewährleistung eines Teilhabe sichernden Existenzminimums als »untere Haltelinie«
- Systeme des sozialen Ausgleichs, Infrastrukturen, Arbeitsförderung müssen auch höhere Sicherungsniveaus ermöglichen
 - Gestaltung muss untere Einkommensgruppen begünstigen, nach oben Grenzen ziehen