



Ausarbeitung

Rechtliche Voraussetzungen für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland

Rechtliche Voraussetzungen für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 262/16
Abschluss der Arbeit: 14.12.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird nach den rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland. Das Grundeinkommen soll individuell garantiert, ohne einen Zwang zur Gegenleistung oder Arbeit, ohne eine Bedürftigkeitsprüfung und in existenz- und teilhabesichernder Höhe gewährt werden.

2. Rechtliche Voraussetzungen

2.1. Formelle Rechtmäßigkeit

Der Bund müsste zunächst die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens haben. Gemäß den Art. 70 ff. GG sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Es ist zweifelhaft, ob die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen die Einführung eines solchen Grundeinkommens erfassen würden.

2.1.1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG: „Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erteilt dem Bund die (konkurrierende) Gesetzgebungszuständigkeit für das Gebiet der „Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und allgemein anerkannter Auffassung in der Literatur handelt es sich dabei um einen weit zu verstehenden verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff, der alles umfasst, was der Sache nach der Sozialversicherung zuzurechnen ist.¹ Die Norm ist daher nicht auf die traditionellen Bereiche der Versicherung gegen Krankheit, Alter, Invalidität, Unfall und Arbeitslosigkeit beschränkt², sondern erfasst auch neue Lebenssachverhalte, „wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die "klassische" Sozialversicherung geprägt ist.“³ Allerdings ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht als eine umfassende Kompetenz für die „soziale Sicherheit“ zu verstehen.⁴ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist vielmehr ein Verständnis der Sozialversicherung im Sinne der „gemeinsamen Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit

1 BVerfG, NJW 1960, 1099; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG (2016), Art. 74 Rn. 170.

2 Pieroth, in: Pieroth/Schlink, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 35.

3 BVerfG, NJW 1987, 3115 f.

4 BVerfG, NJW 1960, 1099; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG (2016), Art. 74 Rn. 171.

schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“ maßgebend. Neben dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten ist folglich notwendig, dass die erforderlichen Mittel durch Beiträge der Betroffenen oder Beteiligten aufgebracht werden.⁵

Da die gesamte Bevölkerung einen Anspruch auf das bedingungslose Grundeinkommen haben soll und wohl auch zur Finanzierung herangezogen werden würde, wären sowohl das Erfordernis eines Ausgleichs besonderer Lasten als auch die Beschränkung der Finanzierung von nur einem bestimmten Teil der Bevölkerung nicht gegeben. Zwar muss nicht der gesamte Bedarf für eine sozialversicherungsrechtliche Aufgabe aus Beiträgen gedeckt werden, sondern kann auch aus staatlichen Mitteln teilfinanziert werden. Eine Vollfinanzierung aus Mitteln der Allgemeinheit ist jedoch nicht zulässig, da dann das „Versicherungselement“ verloren ginge.⁶

2.1.2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG: „öffentliche Fürsorge“

Ebenfalls zweifelhaft wäre, ob sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen ließe. Zwar ist der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng zu verstehen.⁷ So ist der Regelungsbereich der Norm nicht auf Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlichen Notlagen oder bei akuter Hilfsbedürftigkeit beschränkt, sondern schließt auch vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Hilfsbedürftigkeit oder zum Ausgleich besonderer Lasten ein.⁸ Erforderlich ist jedoch, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht. Es muss wenigstens eine wenn auch nur als typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation bestehen, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.⁹ Einkommen oder Vermögen der Betroffenen, d.h. die Frage, ob diese sich wirtschaftlich selbst helfen könnten, sind nicht maßgebend.¹⁰

Da das bedingungslose Grundeinkommen gerade unterschiedslos an jeden gezahlt werden soll, fehlte es jedoch selbst an einer nur potenziellen besonderen Belastung oder Bedürftigkeit im Vergleich zur Allgemeinheit.

2.1.3. Kraft Natur der Sache

Auch eine Gesetzgebungskompetenz „kraft Natur der Sache“ ist zweifelhaft. Eine solche ist nur dann anzunehmen, „wenn gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellen, vom

5 BVerfG, NJW 1992, 2213; NJW 1987, 3115; NJW 1960, 1099.

6 Maunz, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 74 GG, Rn. 173.

7 BVerfG, NJW 1998, 2128, 2129.

8 BVerfG NJW 2003, 41, 49.

9 BVerfG, NJW 2015, 2399.

10 Maunz, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 74 GG, Rn. 106, 112.

Bund und nur von ihm geregelt werden können.“¹¹ Erforderlich ist also, dass eine landesgesetzliche Regelung „denkgesetzlich unmöglich“ und daher eine bundesrechtliche Regelung zwingend notwendig ist.¹² Eine solche Notwendigkeit ist bereits dann nicht gegeben, wenn die Bundesländer zwar nicht einzeln, jedoch durch eine gegenseitig abgestimmte Gesetzgebung entsprechende Regelungswerke erlassen können.¹³ So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit der Länder für die Rechtschreibreform trotz der großen Bedeutung der Einheitlichkeit der Schreibweise bejaht. Den Ländern sei diesbezüglich „die Herstellung von Einheitlichkeit verfassungsrechtlich im Wege der Selbstkoordinierung, durch Abstimmung mit dem Bund und durch Absprachen mit auswärtigen Staaten“ möglich.

Trotz der möglicherweise weitreichenden Auswirkungen, die die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens zur Folge haben könnte, erscheint eine zwingend notwendige Regelung durch den Bund daher fraglich.

2.1.4. Grundgesetzänderung

Da die bestehenden Kompetenztitel des Bundes die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens wohl nicht erfassen würden, wäre wohl die Schaffung eines neuen Kompetenztitels, und folglich eine Grundgesetzänderung, erforderlich.¹⁴

Art. 87 Abs. 2 GG stünde einer entsprechenden Grundgesetzänderung nicht entgegen. Die Norm enthält Vorgaben für die Organisationsform und Verwaltungszuständigkeiten länderübergreifender sozialer Versicherungsträger. Zwar würden in der Folge die bestehenden Sozialsysteme erheblich umgestaltet oder sogar gänzlich abgeschafft werden. Art. 87 Abs. 2 GG ist jedoch nicht als Verfassungsgarantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung oder seiner tragenden Organisationsprinzipien zu begreifen, sondern lediglich als Kompetenznorm. Dies gilt auch hinsichtlich der Verwendung des Begriffs „Sozialversicherung in den Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes) und Art. 120 Abs. 1 GG (Regelung zu Ausgabenverantwortung des Bundes).¹⁵

Die Aufnahme einer entsprechenden Kompetenznorm verstieße nicht gegen die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG und wäre daher grundsätzlich verfassungsrechtlich möglich.

11 BVerfGE 26, 246, 257.

12 Uhle, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 71, Rn. 29.

13 BVerfG NJW 1998, 2515, 2519; Uhle, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 70, Rn. 76.

14 Vgl. hierzu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Voraussetzungen für Pilotprojekte zum Grundeinkommen (WD 6 - 3000 - 115/16), 2016.

15 BVerfGE, 39, 302, 314.

2.2. Materielle Rechtmäßigkeit

Die verschiedenen, derzeit in Politik und Gesellschaft diskutierten Modelle unterscheiden sich unter anderem im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung und Höhe des Einkommens, die Berücksichtigung der bestehenden Sozial- und Steuersysteme sowie die Finanzierung.¹⁶

Da das Grundgesetz nach hiesiger Auffassung kein grundsätzliches Verbot eines bedingungslosen Grundeinkommens enthält und eine staatliche Leistung für sich allein keinen Grundrechtseingriff darstellt, kommt es für die verfassungsrechtliche Beurteilung letztlich auf die konkrete Umsetzung und rechtliche Ausgestaltung an.

Die im Schrifttum zum Teil geltend gemachten Zweifel, ob die Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens mit dem Menschenbild des Grundgesetzes in Einklang stünde und daher die Einführung verfassungswidrig sein könnte, greifen nach hiesiger Ansicht nicht.

Nach Ansicht von Holzner¹⁷ enthält das Grundgesetz zwar keine Pflicht zur Arbeit. Grundlage für die Menschenwürde und das verfassungsrechtliche Menschenbild sei jedoch die Annahme vom Menschen als einem eigenverantwortlichen, souveränen und selbstbestimmten Individuum, das seine Persönlichkeit frei entfalten kann. Die Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen sei wesentlicher Bestandteil dieses selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebens und damit der Selbstverwirklichung, da hiermit Eigenständigkeit durch die Schaffung einer wirtschaftlichen Grundlage sowie soziale Anerkennung verbunden seien.¹⁸ Darüber hinaus gewährleiste die Aufnahme von Arbeit auch die soziale Integration, durch die das Individuum seine notwendige und vom Grundgesetz vorausgesetzte Sozialisierung zumindest zum Teil erfahre.¹⁹ Der Sozialstaat und die Sozialsysteme basierten grundsätzlich auf der Eigenverantwortung und der Leistungsbereitschaft der Bürger, die die Transferleistungen finanzierten. Daher sei jeder gefordert, im Rahmen seiner Möglichkeiten seinen Beitrag zur Solidargemeinschaft zu leisten und die Belastungen für letztere möglichst gering zu halten.²⁰ Das bedingungslose Grundeinkommen bürge aber die Gefahr, dass sich ein Teil der Bevölkerung „mangels Erwerbsobliegenheit“ aus der Arbeitswelt vollständig zurückzöge und so von einem eigenverantwortlichen Leben abgehalten würden.²¹ Es

16 Holzner, Das bedingungslose Grundeinkommen im Lichte des deutschen Staats- und Verfassungsrechts, in: Auf dem Prüfstand: ein bedingungsloses Grundeinkommen für Deutschland? Rigmor Osterkamp (Hrsg.), (2015), S. 185.

17 Holzner (Fn. 16), S. 185 - 197.

18 Holzner (Fn. 16), S. 190.

19 Holzner (Fn. 16), S. 191.

20 Holzner (Fn. 16), S. 191.

21 Holzner (Fn. 16), S. 190.

bestünden daher erhebliche Zweifel, ob das bedingungslose Grundeinkommen mit dem Menschenbild, das dem deutschen Staats- und Verfassungsbild zugrunde liege, vereinbar sei.²²

Ob, und wenn ja inwieweit eine zumindest theoretisch existierende „Erwerbsobliegenheit“ überhaupt Teil des verfassungsrechtlichen Menschenbildes und damit vom Grundgesetz geboten ist, bedarf an dieser Stelle keiner Beurteilung. Auch nach Holzner beschränkt die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens jedenfalls nicht die Möglichkeit des Einzelnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und am Arbeitsleben teilzunehmen. Welche Anreize dafür bestehen, wäre wiederum von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung des Grundeinkommens abhängig.

Soweit geltend gemacht wird, die Gewährung des bedingungslosen Grundeinkommens sei nach der Lehre Kants bereits vorpositiv-rechtlich und eigentumstheoretisch rechtswidrig²³, fehlt es bereits am konkreten verfassungsrechtlichen Bezug.

* * *

22 Holzner (Fn. 16), S. 197.

23 So Süchting, Die Rechtswidrigkeit des bedingungslosen Grundeinkommens, in: Kleszczewski/Müller-Mezger/Neuhaus (Hrsg.), Von der Idee des Gemeinbesitzes zum Projekt eines unbedingten Grundeinkommens (2013), S. 111-132.