Grundeinkommen – Pro und Contra

Die Idee eines staatlichen Grundeinkommens oder Bürgergeldes für alle ist nicht neu. Während solche Modelle in den 80er Jahren vor allem in grün-alternativen Kreisen ausgearbeitet und diskutiert wurden, findet die Idee jetzt auch bei CDU-Politikern (wie dem Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus), Unternehmern (wie dem Drogerie-Eigner Götz Werner) und Wirtschaftsforschungsinstituten (wie dem Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut) Anhänger. Die Soziale Sicherheit stellt in den folgenden beiden Beiträgen Pro- und Contra-Positionen zum Grundeinkommen zur Diskussion.

Mindesteinkommen für jeden

Wie ein Grundeinkommen in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden kann

Von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Der Grundgedanke des Grundeinkommens ist: Jedes Mitglied einer Gemeinschaft soll ohne Antrag jeden Monat ein festes Einkommen von der Gemeinschaft erhalten. Dadurch soll ein Mindesteinkommen gesichert sein. Eigene Einkommen kommen dann hinzu. Das Grundeinkommen ist dabei volkswirtschaftlich gesehen kein zusätzliches Einkommen, sondern quasi ein Vorschuss, der je nach Leistungsfähigkeit im Rahmen der Steuerzahlung ganz oder teilweise wieder zurückgezahlt wird. Da es weder wünschenswert noch möglich ist, das bestehende System der sozialen Sicherung einfach abzuschaffen und durch ein Grundeinkommen zu ersetzen, wird im Folgenden aufgezeigt, wie ein Grundeinkommen schrittweise in die bestehenden Sozialsysteme als Sockelleistung integriert werden kann.

Die Forderung nach einem Grundeinkommen erwächst aus dem Anspruch, jedes Mitglied der Gesellschaft zur Teilhabe zu befähigen. Natürlich ist dafür mehr notwendig als nur Geld, insbesondere Bildung und eine gesellschaftlich anerkannte sinnvolle Beschäftigung. Und neben Einkommen, Bildung und (Erwerbs-)Arbeit gibt es noch weitere Dimensionen der Teilhabe, die notwendig sind: Zum Beispiel Zugang zur Gesundheitsversorgung, eine Wohnung oder politische Beteiligungsrechte. Geld ist also nicht alles, aber Menschen ohne oder nur mit geringem Einkommen sind von vornherein aus der Gesellschaft ausgeschlossen. Die Idee eines Grundeinkommens betont diese zentrale Bedeutung des Einkommens, die in der politischen Diskussion der letzten Jahren häufig vernachlässigt wurde, ohne dass die anderen Dimensionen einer Befähigung zur Teilhabe dabei vergessen werden dürfen.

Durch ein Grundeinkommen werden Existenzängste abgebaut, die Selbstbestimmung des Einzelnen wird gestärkt und finanzielle Abhängigkeiten werden reduziert. Durch ein Grundeinkommen ist nicht nur garantiert, dass jeder Mensch genug zum Leben hat, sondern auch, dass, wer mehr verdient, am Ende auch mehr Geld zur Verfügung hat. Damit lohnt sich Erwerbsarbeit immer und das Lohnabstandsgebot ist immer gewahrt.

Neben dem Grundeinkommen soll es weiterhin Sozialversicherungen geben, die in bestimmten Fällen den Lebensstandard sichern, und es wird auch immer bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistungen geben müssen, weil ein Grundeinkommen gar nicht so hoch sein kann, dass es in *allen* Fällen existenzsichernd ist – man denke nur an Behinderte oder Pflegebedürftige. Allerdings sollten bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen auf möglichst wenige Fälle reduziert sein und die Existenzsicherung normalerweise durch vorgelagerte Sicherungssysteme erreicht werden.

Die Logik des bestehenden Systems der Existenzsicherung …

Das jetzige System der sozialen Sicherung basiert darauf, dass die Existenzsicherung im Regelfall durch Erwerbseinkommen erfolgt. Wer erwerbsfähig ist, ist deshalb verpflichtet, sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Bei Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter oder lange dauernder Krankheit stellen Sozialversicherungsleistungen, die am vorherigen Arbeitseinkommen anknüpfen, einen Lohnersatz dar. Reichen das Arbeitseinkommen oder die davon abgeleiteten Sozialversicherungsleistungen nicht aus oder ist gar kein Einkommen vorhanden, ist zunächst die Familie gefordert, die Existenz abzusichern. Erst wenn das nicht möglich ist, gibt es staatliche Unterstützung, die in der Regel bedürftigkeitsgeprüft ist. Diese Grundsicherungsleistungen waren ursprünglich nur für Ausnahmen gedacht – als allerletztes Netz.

... funktioniert nicht mehr

Ein zunehmender Teil der Erwerbstätigen ist allerdings nicht mehr in der Lage, durch Erwerbseinkommen die Existenz zu sichern. Der Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland ist hoch und in den letzten Jahren stärker gestiegen als in anderen Ländern.[1] Ein Mindestlohn ist notwendig, kann aber nur dafür sorgen, dass abhängig beschäftigte Vollzeiterwerbstätige einen existenzsichernden Lohn erhalten. Es gibt aber eine steigende Zahl von Teilzeiterwerbstätigen und Selbstständigen mit einem Arbeitseinkommen unter der Armutsgrenze, denen ein Mindestlohn nur bedingt hilft.

Hinzu kommt, dass ohnehin nur knapp die Hälfte der Bevölkerung erwerbstätig ist.[2] Ein großer Teil der Bevölkerung war und ist nach der bestehenden Systemlogik erst einmal auf die Unterstützung von Familienmitgliedern angewiesen. Dadurch entstehen finanzielle Abhängigkeiten, insbesondere bei Frauen von ihren besser verdienenden Partnern, bei jungen Erwachsenen von ihren Eltern oder auch bei Älteren von ihren erwachsenen Kindern. Wenn die unterstellten privaten Transfers nicht fließen, gibt es in der Regel auch keine soziale Unterstützung. Außerdem führt der Vorrang der privaten vor der staatlichen Unterstützung dazu, dass Bedürftigkeitsprüfungen auch das Einkommen und Vermögen von Familienangehörigen und sogar von nicht verheirateten Partnerinnen und Partnern umfassen. Aus den genannten Gründen wird eine eigenständige Absicherung von Männern und Frauen und eine elternunabhängige Ausbildungsförderung gefordert.

Dass die oben skizzierte Logik der Existenzsicherung nicht mehr funktioniert, sieht man vor allem daran, dass es nicht mehr nur Ausnahme-Fälle sind, die im letzten Netz landen, sondern es sind mittlerweile über neun Millionen (!) Menschen, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder BAföG beziehen. Darüber hinaus existiert eine große Zahl von Menschen, die durch das Netz durchfallen: die verdeckt Armen, die zwar Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, diesen aber nicht wahrnehmen. Neben vermutlich etwa einer Million alter Menschen handelt es sich dabei vor allem um Erwerbstätige. Über eine Million Erwerbstätige beziehen bereits jetzt Arbeitslosengeld II als aufstockende Leistung.[3] Nach Berechnungen der Armutsforscherin Irene Becker hätten aber drei Millionen Erwerbstätige einen Anspruch.[4] Die zwei Millionen verdeckt armen Erwerbstätigen wissen vermutlich nicht einmal, dass sie neben einer Erwerbstätigkeit noch Arbeitslosengeld II beantragen könnten. Da es sich bei ihnen in der Mehrheit um Vollzeiterwerbstätige handelt, ist es nicht erstaunlich, wenn sie nicht auf die Idee kommen, zur Arbeitsagentur zu gehen und einen Antrag auf „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zu stellen, auf die sie laut Gesetz einen Anspruch hätten. Da es sich darüber hinaus bei diesen Erwerbstätigen häufig um Familienväter handelt, sind von verdeckter Armut auch viele Kinder betroffen – nach den Berechnungen von Irene Becker sind es etwa eine Million.

Die Logik, dass Grundsicherungsleistungen nur nachrangig gezahlt werden, führt fast zwangsläufig dazu, dass der Staat überprüft, ob auch wirklich alle Anstrengungen unternommen worden sind, sich selbst zu versorgen. Folgerichtig bekommen erwerbsfähige Menschen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, auch keine soziale Grundsicherung.

Außerdem liegt es in der Logik des Systems, dass nicht nur überprüft wird, ob in ausreichendem Maße versucht wird, über den Arbeitsmarkt ein Einkommen zu erzielen, sondern auch, ob die Möglichkeit einer privaten Unterstützung besteht. Das geschieht z. B. durch Hausbesuche mit dem Ziel, einen möglichen Lebenspartner ausfindig zu machen, der über Einkommen verfügt. Das alles führt letztlich dazu, dass die Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen stigmatisiert und sozial ausgegrenzt werden.

Nun könnte eingewendet werden, dass die genannten Probleme auch durch Reformen der bedarfsorientierten Grundsicherung verändert werden könnten. Dies mag theoretisch richtig sein. Neben den Finanzierungsproblemen, die dabei entstehen (siehe unten), ist es aber kaum möglich, der systemimmanenten Logik der Überprüfung, der Sanktionierung, der Stigmatisierung und der damit verbundenen sozialen Ausgrenzung derjenigen, die eine Grundsicherungsleistung beziehen, zu entkommen.

Ein Grundeinkommen, dass Alle erhalten, sendet hingegen das Signal aus: „Du gehörst dazu“, stärkt damit den sozialen Zusammenhalt und erhöht die Bereitschaft, der Gesellschaft dafür auch wieder etwas zurückzugeben. Abhängigkeiten werden abgebaut, die Selbstbestimmung wird erhöht und verdeckte Armut wird beseitigt. Jeder Mensch erhält die finanzielle Voraussetzung, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Gesellschaftspolitisch wird durch ein Grundeinkommen die Möglichkeit verbessert, Erwerbsarbeit mit anderen sinnvollen Tätigkeiten zu kombinieren, insbesondere Familienarbeit, (Weiter-)Bildung, ehrenamtliches Engagement, politische Aktivitäten. Eigeninitiative, Kreativität, Selbstständigkeit und Innovationen werden gefördert, was nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch ökonomisch sinnvoll ist.

1 vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2006, S. 17 f.

2 Dieser Anteil ist übrigens in den letzten 40 Jahren relativ konstant und hat sogar leicht zugenommen. Allerdings sinkt das Arbeitsvolumen, gemessen in Stunden, kontinuierlich ab. Uns geht die Erwerbsarbeit also nicht aus, die Vorstellung, durch eine Ausdehnung des Arbeitsvolumen („Schaffung von Arbeit“) die Arbeitslosigkeit beseitigen zu können, ist aber eine Illusion.

3 vgl. Wilhelm Adamy: Neue Untersuchung zu Geringverdienern mit aufstockendem ALG II: 1,2 Millionen können vom Arbeitseinkommen nicht leben, in SozSich 5/2007, S. 180 ff.

4 vgl. Irene Becker: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG-II-Grenze. Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ – gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, J. W. Goethe-Universität Frankfurt/Main, 2006

Wie funktioniert ein Grundeinkommen und warum ist es finanzierbar?

Oben wurde bereits erwähnt, dass ein Grundeinkommen kein zusätzliches Einkommen ist, sondern ein Vorschuss, den jede Person jeden Monat erhält, um an der Gesellschaft teilhaben zu können.

Dazu einige Zahlenbeispiele: Angenommen, das Grundeinkommen beträgt 800 Euro und würde durch eine Einkommensteuer von 50 Prozent finanziert.[5] Bei einem Bruttoeinkommen von 2.000 Euro würden also 1.000 Euro Steuern gezahlt. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Person 800 Euro Grundeinkommen erhalten hat. Das verfügbare Einkommen beträgt demnach insgesamt 1.800 Euro, die effektive Steuerlast also 1.000 – 800 = 200 Euro (10 Prozent). Das Grundeinkommen wirkt damit wie ein Steuerfreibetrag.

Bei einem Einkommen von 4.000 Euro bleiben netto 2.800 Euro und es werden effektiv 2.000 Euro (0,5 mal 4.000) minus 800, also 1.200 Euro bzw. 30 Prozent Steuern gezahlt. Der effektive Steuersatz steigt also mit zusätzlichem Einkommen an und liegt deutlich unter dem nominalen Steuersatz von 50 Prozent.

Interessant ist nun der Fall bei einem geringen Einkommen, z. B. 1.000 Euro: Die effektive Steuerzahlung würde dann 0,5 mal 1.000 minus 800 betragen, also – 300 Euro. Der Geringverdiener müsste also eine „negative Einkommensteuer" zahlen, erhält also letztlich 300 Euro zusätzlich zu seinem Bruttoeinkommen, so dass das verfügbare Einkommen netto 1.300 Euro beträgt. Gäbe es eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung in Höhe von 800 Euro, die zu 50 Prozent auf das eigene Einkommen angerechnet würde, dann würde der gleiche Geringverdiener eine aufstockende Leistung von 300 Euro erhalten (800 minus 0,5 mal 1.000). Sein Nettoeinkommen wäre also genau gleich hoch wie bei dem Grundeinkommens-Modell.

Dieses Ergebnis lässt sich verallgemeinern. Finanziert werden muss – egal ob Grundeinkommen oder bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung – immer die Differenz zwischen dem Bruttoeinkommen und dem gewünschten Nettoeinkommen. Diese Nettokosten sind von zwei Parametern abhängig:

- der Höhe der Grundsicherung bzw. des Grundeinkommens
- sowie davon, wie stark das Nettoeinkommen mit eigenem Einkommen steigen soll.

Sind diese Größen gleich gewählt, so sind die Nettokosten einer Grundsicherung und eines Grundeinkommens völlig identisch! Der Armutsforscher Richard Hauser kommt in seiner Kritik an der Finanzierbarkeit eines Grundeinkommens deswegen zu dem wenig erfreulichen Schluss, dass sowohl ein universelles Grundeinkommen als auch eine individuelle, einkommensabhängige Grundsicherung nicht finanzierbar sei.[6] Er vernachlässigt bei seinen Überlegungen aber einen Punkt: da das Grundeinkommen wie ein Steuerfreibetrag wirkt, könnte es die meisten oder sogar alle Steuerfreibeträge ersetzen und auch das Ehegattensplitting könnte abgeschafft werden. Beides ist bei einer Grundsicherung nicht der Fall. Das heißt: Ein Grundeinkommen ist einfacher zu finanzieren als eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung!

Dementsprechend gibt es zwar diverse Finanzierungsmodelle für verschiedene Varianten von Grundeinkommen[7] (vgl. Übersicht aktuelle Grundeinkommensmodelle im Vergleich). Die Skeptiker gegenüber diesen Modellen bleiben aber die Antwort auf die Frage schuldig, wie denn eine bedarfsorientierte Grundsicherung, die den gleichen Ansprüchen genügt, finanziert werden soll.

Konkrete Umsetzung: schrittweise Einführung eines Grundeinkommens

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Idee des Grundeinkommens schrittweise in das bestehende Sozialsystem integriert werden kann. Konkret schlage ich dafür folgende Reform-Module vor, die jeweils auch einzeln oder teilweise umgesetzt werden können:

1) eine Reform der Alterssicherung zu einer Bürgerversicherung mit integrierter Mindestrente
2) eine Reform der Arbeitslosenversicherung und analoge Ausgestaltung des Elterngeldes
3) die Einführung eines existenzsichernden Kindergeldes
4) eine Reform der Einkommensteuer zu einer *Basic Income Tax*

Dadurch wäre gewährleistet, dass jedes Mitglied der Gesellschaft auf unbürokratische Weise ohne Bedürftigkeitsprüfung ein pauschaliertes Grundeinkommen erhielte. Darüber hinaus sind auch weiterhin bedarfsgerechte und bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistungen, z. B. für Behinderte,

5 Dies ist nur ein Zahlenbeispiel, das das Prinzip verdeutlichen soll. Wie das Grundeinkommen konkret umgesetzt werden kann, wird weiter unten beschrieben. Die Zahlen sind aber so gewählt, dass sie unter Berücksichtigung des gesamten zu verteilenden „Kuchens", des Volkseinkommens, sowie des sonst notwendigen Finanzierungsbedarfs an öffentlichen Leistungen möglich wären; vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax", in Götz Werner/André Presse (Hrsg.): Grundeinkommen und Konsumsteuer – Impulse für „Unternimm die Zukunft", Karlsruher Symposium Grundeinkommen: bedingungslos, Karlsruhe 2007.

6 vgl. Richard Hauser: Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte, in Zeitschrift „Gesellschaft. Wirtschaft. Politik" 3/2006, S. 331–348

7 vgl. u. a. Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn: Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts, Gutachten für die Konrad-Adenauer-Stiftung, in Michael Borchard (Hrsg): Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee, Stuttgart 2007; Michael Opielka: Die Idee einer Grundeinkommensversicherung. Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung, in Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung, Wiesbaden 2005, S. 99-139; Helmut Pelzer: Finanzierung eines Allgemeinen Basiseinkommens „Bürgergeld". Ansätze zu einer kombinierten Sozial- u. Steuerreform, Aachen 1999; Ute Fischer/Helmut Pelzer: Die Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens über das Transfergrenzen-Modell. Möglichkeiten einer Einbeziehung der Konsumsteuer, in Goetz Werner (Hrsg.): Symposium Grundeinkommen: bedingungslos, Karlsruhe 2007; Manuel Emmler/Thomas Poreski: „Die Grüne Grundsicherung". Ein Diskussionspapier für den Zukunftskongress von Bündnis '90/Die Grünen, 2006 (http://www.grundsicherung.org)

Übersicht: Aktuelle Grundeinkommensmodelle im Vergleich

Unterscheidungsmerkmale	Götz Werner	HWWI/ Straubhaar	Ulmer Modell/ Pelzer	Solidarisches Bürgergeld (Althaus)	Grundeinkommensversicherung (Opielka)	„Grüne Grundsicherung“ (Emmler/ Poreski)	Basic Income Flat Tax/BIFT (Strengmann-Kuhn)	BAG Grundeinkommen der Linkspartei
Sozialdividende oder negative Einkommensteuer?	Sozialdividende	Sozialdividende	negative Einkommensteuer/ Sozialdividende	negative Einkommensteuer/ Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende, evtl. teilw. negative Einkommensteuer	Sozialdividende
Finanzierung (Transfergrenzenmodell)	Mehrwertsteuer	Einkommensteuer (flat tax), 25 % Mehrwertsteuer	Abgabe auf das gesamte Einkommen (Transfergrenzenmodell)	Sozialsteuer (Transfergrenzenmodell)	Sozialsteuer (social security tax)	25 % Einkommensteuer (flat tax) plus 25 % Sozialversicherungsbeitrag	Einkommensteuer (flat tax) plus social security tax	Grundeinkommensabgabe (35 %), Einkommensteuer und Sozialabgaben
Höhe	kurzfristig: Alg-II-Niveau, langfristig: 1.500 Euro	650 bis 800 Euro	variabel	600 plus 200 Euro Gesundheitsprämie	(mind.) Arbeitslosengeld-II-Niveau	500 Euro	800 Euro	950 Euro
partielles oder volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	(fast) volles Grundeinkommen	RentnerInnen, Kranke, Arbeitslose, Eltern: voll, sonst: partielles Grundeinkommen plus Darlehen	partielles Grundeinkommen	RentnerInnen, Kranke, Arbeitslose, Eltern: voll, sonst evtl. partiell	volles Grundeinkommen
Kinder	etwas niedriger als für Erwachsene	gleiche Höhe wie Erwachsene	Kindergeld für alle Kinder	300 plus 200 Euro Gesundheitsprämie	Kindergeld plus Kindergeldzuschlag	400 Euro	Kindergeld plus Kindergeldzuschlag/ evtl. existenzsicherndes Kindergeld	475 Euro Kindergeld
Subjekt (Haushalt/Individuum)	Individuum	Individuum	Individuum	Leistung: Individuum, Finanzierung: Haushalt	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum
institutionelle Ausgestaltung	unklar	Einkommensteuerrecht	zusammen mit der Einkommensteuer	Einkommensteuerrecht	Bürgerversicherung	Einkommensteuerrecht	Sozialversicherung, Einkommensteuerrecht	vermutlich Einkommensteuerrecht
zusätzliche finanzielle Sozialleistungen?	vermutlich keine	nein, außer sozialer Ausgleich bei der Krankenversicherung	Sozialversicherungen wie bisher	Zusatzrente, Bürgergeldzuschlag	maximal des Doppelte des Grundeinkommens (analog AHV Schweiz), evtl. kommunale Zusatzleistungen	200 Euro Zuschlag für Rentnerinnen und Rentner, Wohngeld, Hilfe in besonderen Lebenslagen	Rente, Arbeitslosengeld I, Elterngeld, bedarfsorientierte Grundsicherung	bleiben im Wesentlichen erhalten
zusätzliche (soziale) Krankenversicherung?	unklar	privatisierte Pflichtversicherung mit steuerfinanziertem sozialen Ausgleich	wie bisher	steuerfinanzierte Gesundheitsprämie (als Aufschlag auf das Bürgergeld)	Bürgerversicherung (social security tax)	steuerfinanziert	Bürgerversicherung (social security tax)	Bürgerversicherung

Pflegebedürftige oder bei hohen Wohnkosten notwendig, um das Existenzminimum in solchen Fällen zu decken. Diese sind aber im Gegensatz zur real existierenden Grundsicherung tatsächlich nur in Ausnahmefällen notwendig.

Modul 1: Rente

Schon jetzt reicht die Rente alleine häufig nicht aus, um das Existenzminimum zu sichern. Dies gilt insbesondere für Frauen. Durch die in den letzten Jahren stattgefundenen Rentenreformen wird das Rentenniveau in Zukunft deutlich absinken, so dass mit einer Zunahme von Altersarmut gerechnet werden kann, insbesondere für diejenigen, die sich eine zusätzliche Alterssicherung nicht leisten können.[8] Die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter reicht als Existenzsicherung nicht aus, weil sie weder in der Lage ist, das Problem der verdeckten Armut nachhaltig zu reduzieren noch eine eigenständige Grundsicherung von Männern und Frauen schafft.

Die Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente für alle mit einer beitragsabhängigen Zusatzrente scheint zwar theoretisch denkbar, ist aber vermutlich schon aus juristischen Gründen nicht möglich.[9] Für den Bereich der Alterssicherung ist es deshalb sinnvoller, eine eigenständige, existenzsichernde Mindestrente in die Rentenversicherung zu integrieren, wie dies in anderen Ländern schon der Fall ist.

Mein Vorschlag ist, sich an der international besonders gelobten schwedischen Rentenreform zu orientieren, die Ende der 90er Jahre durchgeführt wurde. Aus deutscher Sicht ist daran interessant, dass das neue schwedische System vom Grundsatz her der deutschen Alterssicherung sehr ähnelt. Die Basis ist eine umlagefinanzierte Rente (mit einem Beitrag von 16 Prozent), zu der eine verpflichtende private Rente (so wie bei der „Riesterrente“) in Höhe von 2,5 Prozent des Bruttoeinkommens hinzukommt. Liegt die resultierende Rente aus diesen beiden Säulen unter einem festgelegten Mindestniveau, gibt es als dritte Säule eine steuerfinanzierte Garantierente, durch die geringe Renten automatisch ohne Bedürftigkeitsprüfung aufgestockt werden. Dadurch, dass die eigene Rente nur zum Teil angerechnet wird, wird sichergestellt, dass die Gesamtrente umso höher ist, je höher die eigenen Beiträge zur Rentenversicherung sind.

Neben dem von mir präferierten Modell der schwedischen Alterssicherung gibt es auch noch andere geeignete Systeme[10], insbesondere das Modell der Alterssicherung in der Schweiz, wo es eine beitragsfinanzierte Mindestrente, aber auch eine Höchstrente, die doppelt so hoch ist, gibt.[11] U. a. um eine Mindestrente für alle zu garantieren,[12] ist es sinnvoll, die Alterssicherung als Bürgerversicherung zu organisieren , wie das z. B. in der Schweiz der Fall ist. Es ist aber auch denkbar, zunächst mit einer Mindestrente für die gesetzliche Rentenversicherung zu beginnen, die steuer- oder beitragsfinanziert sein kann.[13]

Modul 2: Arbeitslosengeld und Elterngeld

Wie für die Alterssicherung macht es auch für die Arbeitslosenversicherung Sinn, an dem Ziel der Lebensstandardsicherung festzuhalten. Das gilt nicht nur aus sozialpolitischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen, da Arbeitslose in die Lage versetzt werden sollen, möglichst schnell wieder einen Job zu finden, was erschwert wird, wenn sich der Lebensstandard plötzlich verändert. Gleichzeitig sollte die Arbeitslosenunterstützung mindestens so hoch sein, dass sie alleine existenzsichernd ist. Um das zu finanzieren, ist es sinnvoll, die Leistung wie beim Modell der Alterssicherung in der Schweiz nach oben zu begrenzen.

Ganz ähnlich ist das Elterngeld konzipiert. Es gibt ein Mindest- und ein Höchstelterngeld und kann von einer Person maximal ein Jahr bezogen werden, wie das auch beim Arbeitslosengeld I in der Regel der Fall ist. Es wäre vernünftig, diese beiden Leistungen, die eine Lohnersatzleistung für eine begrenzte Zeit darstellen, genau gleich zu konstruieren oder zu einer Leistung zusammenzulegen. Anders als zumeist beim heutigen Elterngeld[14] hätte dann jeder Elternteil einen Anspruch von einem Jahr.[15] Die Mindestleistung sollte dabei mindestens dem Existenzminimum entsprechen und die Höchstleistung könnte wie bei der Schweizer Alterssicherung das Doppelte betragen. Auch die Finanzierung sollte wie bei Letzterer erfolgen, nämlich als Bürgerversicherung auf alle Einkommen ohne Beitragsbemessungsgrenze.[16] In diese Sozialversicherung könnte auch ein Arbeitslosengeld II integriert werden, das nach Auslaufen des Arbeitslosengeld I für alle Langzeit-

8 vgl. auch Winfried Schmähl: Rückläufige Rentenzahlungen, S. 244 in diesem Heft; Winfried Schmähl: Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, in SozSich 12/2006, S. 397 ff.

9 Eine Grundrente ohne Zusatzrente ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen; siehe Wolfgang Strengmann-Kuhn: Grundrente und Grundsicherung im Alter – Ziele, Modelle und offene Fragen, in Michael Opielka (Hrsg.): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen, Reihe: Perspektiven der Sozialpolitik, Bd. 6, Wiesbaden 2004.

10 vgl. ebenda

11 vgl. Hans-Jürgen Krupp/Gabriele Rolf: Bürgerversicherung für das Alter, in Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung, Wiesbaden 2005, S. 141–156; Michael Opielka (2004), a. a. O.; Michael Opielka (2005), a. a. O.

12 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland, in Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung, Wiesbaden 2005; Hans-Jürgen Krupp/Gabriele Rolf (2005), a. a. O.

13 vgl. Richard Hauser: Mindestsicherungssicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, in Zeitschrift „Deutsche Rentenversicherung“ 8–9/1999, S. 471–479

14 Derzeit können diejenigen, die zuvor Mutterschaftsgeld in Anspruch genommen haben, das Elterngeld höchstens zehn (zwölf) Monate bekommen, sofern ein (beide) Elternteil(e) die Leistung beansprucht bzw. beanspruchen. Nur wenn zuvor kein Mutterschaftsgeld bezogen wurde und beide Elternteile Elterngeld in Anspruch nehmen, können sie die Leistung maximal für 14 Monate bekommen; vgl. Rolf Winkel: Doppelte Mogelpackung beim Elterngeld: Im Schnitt gibt's nur 58 Prozent für 10 Monate, in SozSich 1/2007, S. 36 f.

15 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen, in Zeitschrift für Sozialreform 4/2006, S. 439–466

16 vgl. Michael Opielka (2005), a. a. O.

arbeitslosen in gleicher Höhe ausgezahlt würde.[17] Auch ein exististenzsicherndes Krankengeld könnte in eine so erweiterte Sozialversicherung integriert werden.

Modul 3: Kindergeld

Das steuerliche Existenzminimum eines Kindes beträgt insgesamt 2.904 Euro für eine Einzelperson und 5.808 Euro für Paare. Statt diesen Freibetrag in Anspruch zu nehmen, können sich Eltern den Freibetrag im Vorhinein als Kindergeld in Höhe von 154 Euro auszahlen lassen. Das Kindergeld ist also eigentlich gar kein staatlicher Transfer, sondern ein nicht zu versteuernder Grundfreibetrag. Aus diesem Grund wird das Kindergeld z. B. auch nicht bei der Berechnung der Staatsquote durch die OECD berücksichtigt. Ab einem bestimmten Einkommen ist die Steuerersparnis durch den Freibetrag höher als das Kindergeld. Der Betrag, den Eltern für ihr Kind vom Staat erhalten, ist also für reichere Eltern höher.

Sinnvoll wäre es, die Kinderfreibeträge ganz abzuschaffen und durch ein existenzsicherndes Kindergeld zu ersetzen, das für alle gleich hoch ist, wie es z. B. auch in den Steuerreformvorschlägen der früheren Landesregierung Schleswig-Holsteins[18] oder vom Verfassungs- und Steuerrechtler Prof. Paul Kirchhof[19] gefordert wird. Zur Finanzierung tragen neben der Abschaffung der Freibeträge diverse Einsparungen bei staatlichen Transfers bei, die dann nicht mehr notwendig sind. Als Alternative zu einem existenzsichernden Kindergeld wäre auch eine Kombination aus Kindergeld und einkommensabhängiger Kindergrundsicherung denkbar, die allerdings anders ausgestaltet sein müsste als der bestehende Kindergeldzuschlag.[20]

Modul 4: Einkommensteuer

Für die Mindestabsicherung aller Anderen schlage ich eine Reform der Einkommensteuer zu einer *basic income flat tax* (BIFT) vor.[21] Dazu werden, ganz ähnlich wie das eben für das Kindergeld beschrieben wurde, die Grundfreibeträge abgeschafft. Stattdessen kann im Vorhinein ein Grundeinkommen bezogen werden. Auch die übrigen Freibeträge – oder zumindest ein großer Teil davon – könnten in solch einem Grundeinkommen aufgehen. Bei einer BIFT wird das gesamte Bruttoeinkommen – wie in den Zahlenbeispielen oben – mit einem einheitlichen Steuersatz besteuert, was erstens eine erhebliche Vereinfachung der Besteuerung und ein Höchstmaß an Transparenz bedeuten würde. Zweitens könnte so die gesamte Einkommensbesteuerung auf einen Quellensteuerabzug umgestellt werden, was eine größtmögliche Erfassung der Einkommen bedeuten und die Steuerhinterziehung stark erschweren würde.

Die Einführung einer einheitlichen flat tax ist deshalb zwar sinnvoll, sie ist aber nicht notwendig. So ist einerseits auch weiterhin ein Steuersystem mit einem progressiven, also steigendem Grenzsteuersatz denkbar (die effektiven Durchschnittssteuersätze sind aber wie gezeigt auch bei einer flat tax progressiv). Der Spitzensteuersatz müsste dann aber relativ hoch sein. Andererseits gibt es den Vorschlag, zwei Steuersätze – nämlich einen für die Nettoempfänger und einen anderen für die Nettozahler – einzuführen. Das ist das so genannte Transfergrenzenmodell[22] und auch der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes vom Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus[23] funktioniert so. Dadurch können einerseits die Kosten gering gehalten und andererseits die Höhe des Spitzensteuersatzes nach oben begrenzt werden, was die politische Durchsetzbarkeit erhöhen könnte.

Das Steuersystem könnte auch so reformiert werden, dass das Grundeinkommen nur Bestandteil des Steuertarifes ist, aber nicht tatsächlich an alle ausgezahlt wird. Für Personen mit höherem Einkommen wäre das Grundeinkommen ein echter Freibetrag und sie würden nur die in den Zahlenbeispielen genannte effektive Steuer bezahlen. Der Steuertarif würde aber um einen Ast mit einer negativen Einkommensteuer verlängert, so dass Geringverdiener einen Transfer vom Finanzamt erhalten würden. Dies müsste aber so ausgestaltet werden, dass dieser Transfer als monatliche Zahlung ermöglicht wird – und nicht erst mit der jährlichen Steuererklärung erfolgt.

Grundeinkommen light

Das Arbeitslosengeld II ist unterteilt in den Regelbedarf (347 Euro für einen Alleinstehenden) und die Übernahme der Kosten für die Unterkunft. Ganz ähnlich wäre denkbar, mit einem partiellen Grundeinkommen in Höhe von 400 bis 500 Euro zu beginnen, das für alle Menschen den Regelbedarf deckt, während die Wohnkosten (wie bisher) nur einkommensabhängig gewährt werden. Wer eigenes Einkommen hat, bekommt – je nach Höhe dieses Einkommens – keinen oder nur einen geringeren staatlichen Zuschuss zu seinen Wohnkosten.

Da die Mehrheit derjenigen, die derzeit Anspruch auf eine Grundsicherungsleistung (z. B. ALG II) haben, über eigene Einkommen verfügt[24], würde sich die Anzahl der Personen, die auf solche bedürftigkeitsgeprüften Leistungen angewiesen sind, gegenüber heute erheblich verringern. Insbesondere wäre gewährleistet, dass Erwerbstätige, die mehr als einen Mini-Job haben, automatisch ein existenz-

17 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag, in Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ 11–12/2003, S. 291–296

18 vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein: Anders steuern: Gemeinwesen stärken. Der schleswig-holsteinische 10-Punkte-Plan für ein gerechtes und einfaches Steuersystem. Eckpunkte, 2004;

19 vgl. Paul Kirchhof: Das EstGB – Ein Vorschlag zur Reform des Ertragssteuerrechts, in Zeitschrift „Deutsches Steuerrecht“ 37/2003, Beihefter 5, S. 1–16

20 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn (2006), a. a. O.

21 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn (2007), a. a. O.; A. B. Atkinson: Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal, Oxford 1995

22 vgl. auch Helmut Pelzer (1999), a. a. O.; Ute Fischer/Helmut Pelzer (2007), a. a. O.

23 vgl. Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn (2007), a. a. O.

24 Mehr als die Hälfte der „Hartz-IV“-Berechtigten (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) lebt in einem Haushalt mit mindestens einer erwerbstätigen Person (vgl. Irene Becker, a. a. O., S. 25) und auch für den Geltungsbereich der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter ist damit zu rechnen, dass der Großteil eine, wenn auch nicht ausreichende, Rente hat.

sicherndes Einkommen hätten.[25] Dadurch würde die Armut in Deutschland deutlich reduziert. Die anfangs genannten, darüber hinausgehenden Ziele würden zwar nur zum Teil erreicht, es wäre aber ein wichtiger Einstieg in eine andere Denkweise der Existenzsicherung.

Fazit

Nicht zuletzt aufgrund der ökonomischen, sozialen und demografischen Veränderungen, aber auch wegen der steigenden Armut ist eine Veränderung der sozialen Grundsicherung dringend erforderlich. Ich habe dargestellt, dass die alte Logik der Existenzsicherung nicht mehr funktioniert. Da eine Reform, die lediglich an der real existierenden Grundsicherung ansetzt, kaum in der Lage ist, die systemimmanente Logik der Überprüfungen, der Sanktionierungen und der Stigmatisierungen zu überwinden, ist ein neuer Ansatz notwendig, wie ihn der Vorschlag des bedingungslosen Grundeinkommens bietet. Hinzu kommt, dass die Finanzierbarkeit eines Grundeinkommens eher möglich ist als die einer entsprechenden bedarfsorientierten Grundsicherung. Aus diesen Gründen ist damit zu rechnen, dass bei einer Reform der bedarfsorientierten Grundsicherung immer wichtige emanzipatorische Bestandteile – wie die eigenständige Absicherung, bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten oder eine armutsfeste Höhe – auf der Strecke bleiben.

Trotz aller Probleme der bestehenden sozialen Sicherung ist es aber nicht sinnvoll, diese einfach abzuschaffen und durch ein Grundeinkommen zu ersetzen. Statt eines Abrisses sollte deshalb vielmehr ein Umbau des Sozialstaates erfolgen, bei dem vor allem das Fundament gestärkt wird. Wege, wie dieses schrittweise erfolgen kann, wurden in diesem Beitrag aufgezeigt. ■

25 vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn: Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers?, in Guy Standing (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America, London 2005

Der Autor:
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre und Lehrstuhlvertreter der Professur für Labor Economics an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Ein Grundeinkommen sprengt unser Sozialsystem

Bedarfsorientierte Grundsicherung ausbauen – und so (Alters-)Armut vermeiden

Von Heinz Stapf-Finé

Ein Grundeinkommen würde das bestehende Sozialsicherungssystem sprengen. Viele Menschen mit spezifischen Bedarfslagen würden deshalb schlechter gestellt als heute. Die soziale Ungleichheit und die Abhängigkeit der Sozialpolitik von der jeweiligen Haushaltslage würden wachsen. Wegen des garantierten Mindesteinkommens könnten die Arbeitgeber auf breiter Front Lohnkürzungen durchsetzen. Diese zentralen Kritikpunkte an Modellen des Grundeinkommens werden im Folgenden näher erläutert. Dabei werden – am Beispiel der Alterssicherung – sowohl die „System überwindenden“ Vorschläge als auch die Modelle untersucht, die auf dem bestehenden (Renten-)System aufbauen. Statt eines Grundeinkommens plädiert der Autor für den Ausbau der bedarfsorientierten Grundsicherung.

1. Renten sind für viele nicht mehr armutsfest

Als „Erfolgsgeschichte der deutschen Alterssicherungspolitik“[1] wird – zu Recht – die Tatsache gefeiert, dass Ältere nur noch unterdurchschnittlich in der Gruppe der Armen vertreten sind. Die Armutsrisikoquote im Jahr 2003 betrug für die Gesamtheit aller Haushalte 13,5 Prozent. Für Personen im Alter von 65 Jahren und mehr wird diese Quote mit 11,4 Prozent und für Rentner und Pensionäre mit 11,8 Prozent angegeben.[2] Dieses erfreuliche Ergebnis darf aber nicht als Argument herangezogen werden, Einschnitte bei den Alterseinkommen zu legitimieren oder die Älteren gegen andere Personengruppe auszuspielen.

Es gibt Anlass zu der Befürchtung, dass die Erfolgsgeschichte in Zukunft nicht andauern wird. Bereits vor der letzten Reformrunde im Zusammenhang mit der Rente mit 67 wurde stark in das Leistungsrecht eingegriffen.[3] Durch Änderungen in der Rentenformel und Dämpfungen bei den Rentenanpassungen wird das Nettorentenniveau von der-

1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Fünfter Bericht zur Lage der Älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005, S. 198
2 ebenda
3 vgl. Ingo Nürnberger/Heinz Stapf-Finé: Renten-Nachhaltigkeitsgesetz: Drastische Einschnitte stellen Versicherungssystem in Frage – Rentenniveau muss vor freiem Fall gesichert werden, in SozSich 2/2005, S. 38 ff.