

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Michael David
Sozialpolitik gegen Armut und soziale
Ausgrenzung
Zentrum Migration und Soziales

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1636
michael.david@diakonie.de
www.diakonie.de

Workshop Grundeinkommen am 3. September 2018 in Erfurt

Das Grundeinkommen und der Sozialstaat:
Soll es den Sozialstaat flankieren oder ersetzen?

I. Probleme

Grundsicherung – mehr als Arbeitsmarktpolitik

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende – landläufig „Hartz IV“ genannt – ist nicht einfach ein arbeitsmarktpolitisches Instrument. Weder ist die Mehrheit der Leistungsbeziehenden arbeitslos (u.a. 2 Mio. Kinder sind im Leistungsbezug) noch nur kurzfristig betroffen (in der Regel wird die Leistung sehr lange bezogen), noch dürfen die meisten Leistungsberechtigten in der Regel darauf hoffen, sehr schnell ein ausreichendes Erwerbseinkommen auf dem sogenannten „1. Arbeitsmarkt“ zu erreichen (mehr als die Hälfte der Menschen, die den Leistungsbezug verlassen, sind nach wenigen Monaten wieder da).

Bisher ist die Leistung darauf fixiert, Druck aufzubauen. „Fördern und Fordern“ bedeutet konkret, dass Vorgaben formuliert werden und durch die Leistungsberechtigten eingehalten werden müssen. Die Ziele folgen der Logik: alles tun, um dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Das wird in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten: notfalls auch gegen den Willen der Betroffenen, flankiert durch Sanktionsdrohungen, mit möglichen Folgen bis zu einer kompletten Streichung der Leistung.

Ich halte diesen Ansatz für äußerst verkürzt und nicht zielführend. Er ist auch menschenrechtlich fragwürdig, denn sowohl die UN-Sozialcharta, als auch das Bundesverfassungsgericht betonen das Recht auf ein sicheres Existenzminimum.

Es geht um soziale Teilhabe. Es reicht nicht, Druck auszuüben, um aus der Leistung zu verschwinden. Trotz allem Druck sind zwei Drittel der Menschen länger als zwei Jahre in Leistungsbezug, und sehr viele, die in Arbeit vermittelt werden (über 1 Mio.) brauchen weiter ergänzend Sozialleistungen.

Grundsicherung und soziale Teilhabe

Der Zugang zu Arbeit gehört zur sozialen Teilhabe unbedingt dazu. Aber: Wir müssen auch intensiv diskutieren, was passiert, wenn die Leute im Sozialleistungssystem sind, ihr Existenzminimum nicht selbst sichern können und aus den normalen gesellschaftlichen Bezügen ausgeschlossen sind.

Dazu gehört ein ausreichender Regelsatz. Heute ist die statische Vergleichsgruppe, mit der der Regelsatz bestimmt wird, selber arm. Bestimmte Bereiche der bei ihr ermittelten Ausgaben werden gestrichen, ohne dass dies inhaltlich nachvollziehbar ist. Und sogar Personen, die in bitterer Armut leben, aber keine Sozialleistung beantragen – verdeckt Arme - sind Teil der statistischen Vergleichsgruppe.

Wir haben also Diakonie mit Frau Dr. Irene Becker nachgerechnet: Es gibt bis zu 150 € je nach Fallkonstellation zu wenig, bei Paaren 80 €, bei Kindern 30 – 70 €.

Regelsatz, Steuern und Teilhabe

Warum ist der Regelsatz deutlich zu niedrig? Vermutlich scheut die Politik weniger vor den circa 5 Mrd. € zurück, die eine realistische Regelsatzanpassung kosten würde. Es geht um über 20 Mrd. €, die dann an Steuerausfällen entstehen würden. Denn: heute werden die Einkommen im Bereich des Existenzminimums einfach zu hoch besteuert. Eine Anhebung des Regelsatzes würde auch eine Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags bedeuten und darum auch bei allen Erwerbstätigen eine große Bedeutung haben.

Der steuerliche Grundfreibetrag ist also zu niedrig. Gleichzeitig haben wir eine geringe Erbschaftsteuer, keine Vermögenssteuer und ein Einkommenssteuersystem, das bei den höheren mittleren Einkommen überproportional zu Abzügen führt. Dadurch, dass die Steuersätze und –grenzen nicht regelmäßig an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, kommt es zur sogenannten kalten Progression. Ein nur an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung angepasstes und damit steigendes Einkommen wird mit den Jahren immer stärker besteuert, obwohl der Reallohn nicht steigt. Der Staat scheut sich, endlich eine zielgenaue Steuerpolitik umzusetzen. Wobei große Steuerreformen politisch auch nur schwer durchsetzbar sind.

Trotz derzeit relativ hoher Gesamt-Steuereinnahmen fehlt zudem an vielen Orten Geld, in vielen Städten und Gemeinden. Mit den Konjunkturpaketen wurden 2009 und 2010 umfassende Steuer-nachlässe umgesetzt die immer noch gelten – meist zulasten der kommunalen Kassen. Gerade die Steuern, die die Kommunalfinanzierung sichern, wurden abgesenkt. Dies wurde durch verschiedene Instrumente teil-kompensiert. In der Summe liegen die Einnahmen für die Kommunen aber noch unter dem Status quo ante.

Infrastruktur

Wir brauchen eine bessere soziale Infrastruktur. Gerade dort, wo die Armut groß ist.

Bei den Kommunalsteuern gilt das Gießkannenprinzip. Bisher ist ausgeschlossen, dass der Bund dort besonders hilft, wo besonders viel Hilfe nötig ist.

Es geht eben ums Schwimmbad, die Bibliothek, den ÖPNV, die familienbezogenen Hilfen, die Kita-

Qualität, die Sozialarbeit, die Sozialberatung, die Schulgebäude, die Krisenhilfen. Sehr viel davon gilt als „freiwillige Leistung“ – für die Teilhabe extrem wichtig, gerade in Armutssituationen, aber fiskalisch „on top“. Fällt grade in Armen Kommune oft weg.

Und die Grundsicherung ist blind für Teilhabefragen, die nicht direkt zu einem bezahlten Job führen. Außerdem gibt es andere Arbeitsformen, Engagement und Familienarbeit, die vom Fokus „Vermittlung in Erwerbsarbeit“ nicht erfasst werden.

Grundsicherung, Kinder und Familie

Hartz IV: das heißt auch Grundversorgung für 2 Millionen Kinder und das zentrale Leistungssystem für 40 Prozent der Alleinerziehende.

Hartz IV ist das Auffangbecken für Fehlsteuerungen aus dem Familienlastenausgleich. Die Familienförderung läuft im Wesentlichen über Steuernachlässe. Das bringt wenig für diejenigen, die wenig oder kaum Steuern zahlen.

Der Netto-Ertrag aus den kinderbezogenen Freibeträgen in den oberen Einkommensbereichen ist deutlich höher als der Regelsatz bei Hartz IV.

Da hilft auch der Kinderzuschlag – bis zu 170 € zum Kindergeld dazu – wenig. Den nimmt der größere Teil der Leistungsberechtigten gar nicht in Anspruch: nach den Berichten der Bundesregierung 60 %. Knapp oberhalb der Leistungsberechtigung droht eine scharfe Abbruchkante.

Während der Regelsatz für ältere Kinder 291 € beträgt, gibt es bei geringen Einkommen ohne Sozialleistungsanspruch nur noch 194 € Kindergeld. Wer aber Höchstes Einkommen hat, bekommt Netto mehr als 300 € pro Kind durch den Effekt der Steuernachlässe.

Trennung, flexible Lebensverläufe, neue Familienformen: Dafür ist der Familienlastenausgleich blind. Das hat gerade für Frauen negative Folgen. 90 % der Alleinerziehenden sind Frauen, mehr als 34 % von Ihnen arm. In Familien mit zwei verheirateten Eltern und nicht mehr als zwei Kindern liegt das Armutsrisiko unter 8 %.

Ich setze mich für eine Form der Kindergrundsicherung ein, bei der Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderfreibeträge und Kinderregelsätze in einer einheitlichen existenzsichernden Leistung zusammengefasst sind. Dazu müssen bedarfsgerechte Hilfen für Miete und für Teilhabeleistungen kommen – von notwendigen Anschaffungen bis zum Schulausflug, unbürokratischer und nutzerfreundlicher als das Bildungs- und Teilhabepaket. Vieles lässt sich da durch gezielte Infrastrukturförderung, durch kostenlose Angebote machen.

Armut im Alter

Wer im Erwerbsalter aufgrund der Erziehungssituation in Armut lebt, hat auch im Alter ein Problem. Frauen sind dabei stärker betroffen. 20,1 % der Seniorinnen und 15% der Senioren sind von Armut bedroht. Gesamtgesellschaftlich liegt die Armutsquote bei 16,5 Prozent.

Die Mütterrente wird auf die Grundsicherung im Alter voll angerechnet. Wer durchgängig, aber in Teilzeit arbeitet, kommt kaum über die Grundsicherungsschwelle. Die gesetzliche Rente wird – an-

ders als Betriebsrenten – voll auf die Grundsicherung im Alter angerechnet. Darum brauchen wir auch hier einen Freibetrag. Und es ist nötig, eine Untergrenze der Rente zu definieren, die darüber liegt. Diese sollte nach 35 Jahren durchschnittlicher Erwerbsbiografie erreichbar sein.

Schon im Erwerbsalter müssen wir die Alterssicherung besser fördern: Teilzeit aufstocken durch ergänzende Rentenbeiträge, insbesondere bei Alleinerziehenden. Dadurch sollten Rentenbeiträge in der Summe des Rentenbeitrags einer Vollzeitbeschäftigung entstehen. Die Teilzeit-Beiträge sollten durch einen öffentlichen Beitragszuschuss bei vollzeitnaher Teilzeitbeschäftigung bis zum 7. Geburtstag des Kindes ergänzt werden. Ebenso sollte in Pflegezeiten verfahren werden – ergänzend zu den heute geltenden Regelungen für Beitragszeiten aufgrund von Erziehung und Pflege.

Im Familienlastenausgleich müssen Fehlsteuerungen weg: Ich bin für einen übertragbarer Steuer-Grundfreibetrag statt für ein umfassendes Splitting, das vor allem bei Höchstinkommen nutzt. Es muss es sich wirklich lohnen, selbst erwerbstätig zu sein.

Es geht nicht um Arbeit oder Hausfrauendasein. Erziehende – Frauen, aber auch Männer - wollen Familie und Erwerbsarbeit verbinden können. Es geht um vollzeitnahe Teilzeit, am Besten für beide Partner. Ich möchte, dass wir viel mehr Anreize für familiengerechtes Arbeiten setzen – und das mit einer gerechten Rentenreform verbinden.

II. Lösungen

Statt der geltenden Regelungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) schlägt die Diakonie für die Zukunft ein dreigliedriges System vor:

1. Sanktionsfreie Leistungsabteilung
2. Arbeitsmarktförderung über Anreize
3. Flächendeckende Sozialberatung

Ein Baustein dieses Konzept ist die Existenzsicherung / Leistung ohne Sanktion. Ist das ein Ansatzpunkt für eine Diskussion über Grundeinkommen, mit der starre pro-conta-Positionen überwunden werden können?

Zum Hintergrund und Nachlesen: Zehn Thesen der Diakonie zu zehn Jahren Hartz IV: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-05_2015_10-Jahre-HartzIV.pdf. Aufbauend auf dieses Papier diskutiert eine Projektgruppe der Diakonie derzeit über eine Position zu Grundeinkommensmodellen und –ansätzen.

III. Bewertung: Grundeinkommen?

Die Frage nach den Effekten und Ansatzpunkten für ein Grundeinkommen oder Grundeinkommenselementen stellt sich nicht pauschal, sondern in Bezug auf lebensphasenbezogene Sachverhalte, die sich zwar überschneiden, aber nicht deckungsgleich sind:

1. Kindheit / Familienphase;
2. Erwerbsalter / soziale Absicherung Erwachsener;
3. Rente.

1. Kindheit / Familienphase:

Von rund 6 Millionen Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung sind fast 2 Millionen Kinder. Insgesamt leben circa 3 Millionen Kinder in deutlicher Armut. Gleichzeitig sind die Ungleichgewichte in der Familienförderung besonders groß. Der Regelsatz wird mit dem Familieneinkommen, dem Kindergeld, dem Basiselterngeld verrechnet. Dabei kommt es immer wieder zu Problemen im Hin- und Herrechnen oder weil die Bewilligungspraxis des einen Amtes nicht zu den Zufluss-Annahmen des anderen Amtes passt.

Die Familien-Förderhöhe pro Kind ist auch – wie schon beschrieben wurde – sehr unterschiedlich. Sie kann eine Spannweite von unter 200 € bis knapp unter 300 € haben, wobei Bedürftigkeit und Höhe der Förderung nicht unbedingt im Zusammenhang stehen. Und der Kinderzuschlag – den der Großteil der Antragsberechtigten wegen seiner komplizierten Antragswege gar nicht nutzt - funktioniert als sozialer Ausgleich kaum und hat eine hohe Abbruchkante, sobald das Erwerbseinkommen die Anspruchsgrenze auch nur leicht überschreitet. Wer ein paar Euro mehr verdient, hat dann faktisch viele Euro weniger.

Ein dritter Aspekt ist aber auch die nötige Solidarität zwischen Menschen ohne Kindern und Familien. Auch wenn das Familieneinkommen höher ist, sind Kinder kein Privatvergnügen. Darum macht eine Familienförderung für jede Familie Sinn – sie muss aber nachvollziehbar ausgestaltet sein. Ein Netto-Steuerabzug, der durch eine Barzahlung umgesetzt wird, kann dies leisten.

Darum setzt sich die Diakonie dafür ein, Kinderregelsatz, Kinderzuschlag, Kinderfreibetrag und Kindergeld in einer pauschalierten Leistung zusammen zu fassen. Diese sollte durch Wohngeld und bedarfsgerechte Einzelleistungen wie etwa für Schulbedarfe, Mittagessen, Lernförderung, Schulausflüge und –fahrten sowie für Freizeitaktivitäten ergänzt werden. Vieles davon könnte auch durch eine gestärkte Infrastruktur geleistet werden.

Ein solcher Ansatz kombiniert einen Grundeinkommensbaustein für Kinder mit Grundsicherungselementen.

Zum Hintergrund und Nachlesen: Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten. https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf

2. Erwerbsalter / soziale Absicherung Erwachsener

Und wie sieht es bei den Erwachsenen aus? Lässt sich eine stärkere Kompatibilität von steuerlichem Grundfreibetrag und Leistungen für das Existenzminimum herstellen? Kann es auch hier einen Basis-Baustein geben, der durch arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente, Teilhabeangebote, Wohngeld und eine bessere soziale Infrastruktur ergänzt wird?

Das wäre dann letztlich auch eine Anfrage an die Steuer-Systematik und würde relativ technische Fragen nach sich ziehen. Ob ein solches Modell hilfreich ist und wie es ausgestaltet sein müsste, muss begründbar sein. Es muss sozialen Ausgleich gewährleisten, sanktionsfrei funktionieren, sollte weniger kompliziert als Hartz IV sein und es sollte keine unnötigen Finanzierungswege geben müssen, die die Finanzierbarkeit erschweren. Es scheint leichter umsetzbar, direkte Zahlungen auf die

Personen zu begrenzen, die direkt Hilfen benötigen. Ließe sich aber dieselbe Summe für die Basis-Existenzsicherung auch als Netto-Steuerabzug verwirklichen? Und wie könnte dafür gesorgt werden, dass keine unnötige Belastung von Erwerbsarbeit entsteht?

Das sind ganz konkrete Fragen auf der Verwirklichungsebene. „Grundeinkommen“ ist letztlich ein Instrument, ein Vorschlag für ein Instrument. Dahinter steckt die Idee einer repressionsfreien Gewährleistung des Existenzminimums – das ist das Ziel, das vorgetragen wird. Insofern kann Maßstab guter Modelle der Existenzsicherung nur sein, wenn man das Ziel ernst nimmt, ob es damit schrittweise und umsetzbar erreicht wird. Nicht die Frage „wie viel Grundeinkommen“ ist der richtige Maßstab für gute Modelle der Existenzsicherung, sondern „wie solidarisch, repressionsfrei, sicher und unkompliziert“. Wenn Grundeinkommenselemente dies leisten können, spricht etwas für sie. Wenn das nicht der Fall ist, sind sie nicht einfach nur deshalb gut, weil sie Schritte zum Grundeinkommen darstellen.

3. Rente

Eine wesentliche weitere Frage ist: wie ist das Verhältnis steuerfinanzierter Sozialleistungen zu Erträgen aus der beitragsfinanzierten Sozialversicherung?

In besonderer Weise stellt sich diese Frage bei der Rente. Wer ein Leben lang in Teilzeit bei mittlerem Einkommen gearbeitet hat, erhält circa 850 € Grundsicherung, da die gesetzliche Rente voll auf die steuerfinanzierte Existenzsicherung angerechnet wird. Wer mit sehr schlechter Bezahlung Vollzeit erwerbstätig war, ist in derselben finanziellen Situation, wer kaum oder gar nicht Beiträge gezahlt hat, auch. Dagegen gibt es für die Erträge aus Betriebsrenten einen Freibetrag.

Das ist nur schwer nachvollziehbar. Warum wird durch die Erträge aus der Sozialversicherung bei den einen mühsam die Finanzierung des Existenzminimums aufgebaut, ohne dass dies einen weiteren Effekt für die Sicherung ihres Lebensstandards hat? Und warum soll ich z.B. im Minijob Rentenbeiträge zahlen, wenn mir das gar nichts bringt und nicht besser die Opt-Out-Regelung nutzen?

Darum schlägt die Diakonie vor, die Grundsicherung im Alter mit einem Freibetrag zu verknüpfen. Oberhalb dessen soll ein Mindestniveau in der Rente liegen, das nach 35 Jahren Erwerbstätigkeit mit durchschnittlichem Einkommen erreichbar sein muss. Die entsprechende Stellungnahme an die Rentenkommission der Bundesregierung ist hier nachzulesen:

<https://www.diakonie.de/stellungnahmen/positionen-der-diakonie-deutschland-fuer-eine-bedarfs-und-generationengerechte-alterssicherung/>

Wenn man betrachtet, dass Grundsicherungsbeziehende im Alter natürlich keinen Sanktionen unterliegen können, weil sie nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bedeutet der Vorschlag eine Verknüpfung von steuerfinanzierter Basissicherung und Vorsorge durch Sozialversicherung.

4. Schritte zur Bewertung

Anschließend an die drängenden Probleme der Alterssicherung, die in einer Kombination aus steuerfinanzierter Existenzsicherung und sozialversicherter Lebensstandardsicherung leichter zu lösen sind, liegt die Frage auf der Hand: Was würde uns eine solche Logik für das Arbeitslosengeld (1) bedeuten? Ist es hier nicht auch sonderbar, dass die einen alles aus der Steuer bekommen und die anderen dies aus der Sozialversicherung bekommen? Haben wir nicht heute schon einen zuneh-

menden Teil von Erwerbslosen, deren Ansprüche aus dem Arbeitslosengeld (1) unter dem Grundsi-
cherungsniveau liegen und die daher beides kombinieren? Muss die Kombination von Sozialversi-
cherung und steuerfinanzierter Existenzsicherung darum grundsätzlicher durchdacht werden? Und
wie lassen sich solche Überlegungen ins Verhältnis zur Debatte um die Kindergrundsicherung – ei-
gentlich ein Kinder-Grundeinkommen – setzen?

Grundsätzlich gilt:

Grundeinkommen ist keine Zauberpflanze. Das Sozialversicherungssystem lässt sich weder einfach
abschaffen (erworbene Ansprüche sind zu achten), noch wäre das sinnvoll (Sozialpolitik bedeutet
auch Sicherung des Mittelstandes und nicht nur Absicherung der ganz Prekären; wer dies ignoriert,
schürt soziale Verunsicherung, die bis zu einer Anfälligkeit für Populismus führen kann).

Aber: Es gibt mit den in internationalen Vereinbarungen, dem UN-Sozialpakt, festgeschriebenen wirt-
schaftlichen, sozialen und kulturellen-Rechten einen Anspruch auf einen angemessenen Lebens-
standard, also ein Existenzminimum +, das nicht zur Disposition gestellt werden darf. Das wider-
spricht Sanktionen, die genau dieses Existenzminimum in Frage stellen.

Die Schlussfolgerung bleiben unklar und bedürfen der weiteren Prüfung: Wenn ich Sanktionen ab-
lehne, kann ich für eine Grundsicherung mit Einkommens-Bedarfsprüfung sein, für ein Grundein-
kommen an alle oder für eine negative Einkommenssteuer. Dabei ist zu beachten: Der Erhalt des
Sozialversicherungssystems ist vorauszusetzen, es muss auch attraktiv bleiben, damit es weiter fi-
nanzierbar ist. Wer dies ignoriert, ignoriert auch die Ansprüche derjenigen, die über Jahre in die So-
zialversicherung eingezahlt haben – und zugleich deren hohen sozialen Wert.

Darum: es sind nüchtern Modelle prüfen, die mindestens weitgehende Sanktionsfreiheit gewährleis-
ten, aber auch realistisch sind und sich mit der Sozialversicherung verbinden lassen.

Darum: es geht bei einem besseren System der Existenzsicherung im Ergebnis vermutlich um einen
Mix aus Grundeinkommens-Bausteinen, die zu identifizieren sind und zum Teil schon existieren (Kin-
dergeld, steuerlicher Grundfreibetrag), mit bedarfsgeprüfte Leistungen und Sozialversicherungslei-
stungen. Das ist, wie immer, wenn man die Verwirklichungsebene achtet und nicht nur philosophiert,
auch sehr technisch.

Mir ist wichtig: der ethische Gehalt der Diskussion um ein Grundeinkommen soll geachtet werden.
Aber nicht „das Grundeinkommen“ ist die Vision, genauso wenig wie eine „Pressekonferenz“, wenn
die Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden soll.

Sondern: die Vision heißt „repressionsfreie Existenzsicherung“. Und dann muss das Instrument be-
schrieben werden. Grundeinkommensbausteine müssen genauso geprüft und für wirksam befunden
werden wie eine verbesserte Grundsicherung oder andere Modelle.

Wer es sich zu einfach macht: 2015 hatten wir „zehn Jahre Hartz IV“. Aus der Vision (Hartz-
Kommission) wurde ein schwieriges Modell. Ich glaube nicht, dass wir noch einmal denselben Fehler
einer vorgeblichen Vision, die einfach alles lösen kann, machen sollten. Denn dann stehen wir ir-
gendwann bei „zehn Jahre Grundeinkommen“ und wundern uns über die Probleme, die zu einfache
und totale Lösungen immer bereiten (müssen). Wir sollten lieber Schritt für Schritt in Richtung Re-
pressionsfreiheit gehen – und uns Weg und Weggestaltung offen halten, bewegungsfähig, lernfähig.