

Armut, Gerechtigkeit und das Bedingungslose Grundeinkommen

Prof. Dr. Karlhans Sauernheimer

Der Sozialstaat in Deutschland steht in der Kritik. Ihm wird vorgeworfen, er akzeptiere Armut in einem reichen Land, vermöge Gerechtigkeit in wünschenswertem Maße nicht hervorzubringen und erscheine so reformresistent, dass nur noch ein radikaler Neuanfang mit einem bedingungslosen Grundeinkommen Aussicht auf Besserung verspräche. Trifft das alles tatsächlich zu? Dieser Frage gehen die Autoren und Herausgeber der folgenden fünf Schriften nach. Cremer weist die Thesen in zwei Büchern entschieden zurück und plädiert für punktuelle Verbesserungen im bestehenden System. Osterkamp, Butterwegge/Rinke und Kovce sind Herausgeber von drei Aufsatzsammlungen zum Bedingungslosen Grundeinkommen, in denen auf eine je eigene Art das Pro und Contra dieses Konzepts erörtert wird.

Georg Cremer: Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln?
C.H.BECK, München 2016, 2. durchgesehene Aufl.
2017, 271 S. mit 7 Schaubildern, Klappenbroschur,
ISBN 978-3-406-69922-1. € 16,95

Dr. Georg Cremer, 67, Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre, war zunächst in der Entwicklungspolitik, danach beim Deutschen Caritasverband und von 2000 bis 2017 als dessen Generalsekretär tätig. Er lehrt als außer-

planmäßiger Professor an der Universität Freiburg und als Lehrbeauftragter an der ETH Zürich. Cremer ist seit Jahren eine der gewichtigen Stimmen in den sozialpolitischen Debatten des Landes. Mit der vorliegenden Schrift nimmt er die aktuelle Diskussion um die Armut in Deutschland auf und versucht, der Debatte Struktur und dem Leser Orientierung zu geben.

Einleitend weist der Verfasser darauf hin, dass Deutschland über einen gut ausgebauten Sozialstaat verfügt. Versuche, dessen Unzulänglichkeiten zu skandalisieren, seien entschieden zurückzuweisen. Umgekehrt gelte freilich auch, dass seine Schwachstellen nicht hingegenommen werden dürften und gehandelt werden müsse. Die Hauptrisikogruppen, die von Armut bedroht seien, seien die Langzeitarbeitslosen, die Alleinerziehenden, die Niedriglohnbezieher sowie die Rentner mit ehemals niedrigen Lohn-einkommen. Für die erstgenannten drei Gruppen müssten die Hartz IV-Regeln angepasst, für die vierte Gruppe die Grundsicherung im Alter verbessert werden. Leitlinien jeglicher Reformen zur Armutsüberwindung sollte die Herstellung von Befähigungs-Gerechtigkeit sein, ein Konzept, das auf den Nobelpreisträger des Jahres 1998, Amartya Sen, zurückgeht und auf der Idee basiert, die Armen in eine Lage zu versetzen, dass sie durch eigene Anstrengungen die Armut überwinden können.

Wer ist arm? Das Standardmaß zur Messung der Armut ist die sogenannte Armutsgefährdungsquote, AGQ. Sie

de reduziert, Arbeitslosengeld II wurde zu einer Grundsicherungsleistung und insoweit der Bedürftigkeitsprüfung unterworfen. Aus Scham oder anderen Gründen mochten sich manche einer solchen Prüfung nicht unterwerfen, was zu „verdeckter Armut“ führte.

Dem steht entgegen, dass die durch Hartz IV geschaffenen Arbeitsanreize sowie die sie begleitende zurückhaltende Lohnpolitik zu einer Trendwende am Arbeitsmarkt führten. In Deutschland hatte sich die Arbeitslosigkeit von 1973–2005 in vier Schüben von 1,2% bis auf 13,0% erhöht. Danach sank die Arbeitslosenquote von Jahr zu Jahr bis auf 5,8% (2018). Von 2008 bis 2018 ist ferner die Zahl der Beschäftigten um 6,5 Mio. (knapp 20%) gestiegen, dabei wurden 5,7 Mio. sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, und 0,8 Mio. geringfügig entlohnte Arbeitsplätze geschaffen.

Ein zweiter Bereich, für den eine Schiefelage diagnostiziert wird, sind niedrige Renten, die nach einer unterstützenden Grundsicherung im Alter verlangen. Personen mit weit unterdurchschnittlichen Erwerbseinkommen und/oder wenig Versicherungsjahren und/oder langer Teilzeitbeschäftigung sind von Altersarmut bedroht und insoweit auf Grundsicherung im Alter angewiesen. Rd. 3% der Personen im Rentenalter bezogen 2018 Grundsicherung im Alter, deutlich weniger als der Anteil der Grundsicherungsbezieher an der Gesamtbevölkerung. Allerdings ist die Dunkelziffer Anspruchsberechtigter, die ihre Ansprüche nicht geltend machen, hoch. Schätzungen liegen zwischen 30% und 60%. Darüber hinaus wird das Risiko von Altersarmut in der Zukunft steigen. Rentenexperte Börsch-Supan schätzt, dass sich der Anteil der Personen, die auf Grundsicherung im Alter angewiesen sein werden, mehr als verdoppeln wird.

Eine dritte Schiefelage ist das mit Kindern verbundene Armutsrisiko. Kinderreichtum erhöht das Armutsrisiko beträchtlich, da ein Elternteil durch die Erziehung für längere Zeit als Einkommensbezieher ausfällt. Da er in dieser Zeit keine Rentenanwartschaften begründen kann, droht ihm darüber hinaus Altersarmut.

Wo sieht Cremer Handlungsbedarf? Aus der Fülle seiner Vorschläge seien hier nur wenige aufgeführt.

Erstens müsse der Regelbedarf an Geld, der erforderlich ist, das soziale Existenzminimum zu sichern, deutlich erhöht werden. Cremer schlägt, gut begründet, einen Erhöhungsbetrag von 80 € vor. Das entspricht beim derzeitigen (2019) Regelbedarf eines Alleinstehenden von 424 € einer Erhöhung von ca. 19%. Davon profitieren würden rd. 7 Millionen Menschen.

Zweitens bedürfe es großzügigerer Hinzuverdienstregeln, damit Arbeit sich lohnt. In der Möglichkeit zur „Aufstockung“ sieht Cremer zu Recht eine kluge Verbindung von Grundsicherung und Anreizkompatibilität. Die Alternative zur „Aufstockung“ wäre eine „Absenkung der Transferansprüche“. Dem steht jedoch das Urteil des BVerfG von

2010 entgegen, das, über die Sicherung des physischen Existenzminimums hinausgehend, die Sicherung des sozialen, Teilhabe gewährenden Existenzminimums in den Verfassungsrang hebt. Derzeit liegt dem BVerfG die Frage vor, ob Sanktionen, die zu Abzügen am Existenzminimum führen, verfassungskonform sind. Mit einer Entscheidung wird noch in diesem Jahr gerechnet.

Drittens müsste mit einer speziellen Kinderrente oder einer deutlich erweiterten Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung der Beitrag, den Eltern für den Fortbestand des umlagefinanzierten Rentensystems leisten, endlich angemessen gewürdigt werden.

Neben der sozialen Mindestsicherung diskutiert Cremer auch die Thesen des Zerfalls der Mittelschicht, der Bildungsarmut u.a.m. Auch hier finden sich viele kluge Hinweise.

Was dieses Buch auszeichnet, ist, dass sich sein Autor dem auch in Deutschland existierenden Problem der Armut nicht im Ton der Empörung, sondern mit dem nüchternen Blick des Analytikers nähert. Gleichwohl bleibt seine Sympathie für wirksame, armutsreduzierende Maßnahmen deutlich erkennbar. Wer kein skandalisierendes Pamphlet über Armut, keinen armutsverbrämten neuen Rundschlag gegen Neoliberalismus, Kapitalismus, gierige Unternehmer und unfähige Politiker, sondern eine gut begründete Analyse und Therapie von Armut in Deutschland lesen will, greife zu diesem Buch.

Georg Cremer: Deutschland ist gerechter als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. C.H.BECK, München 2018, 272 S. mit 6 Schaubildern, Klappenbroschur, ISBN 978-3-406-72784-9. € 16,95.

Anders als in „Armut in Deutschland“ nimmt Cremer in dieser Schrift den Sozialstaat insgesamt in den Blick. Als beredter Befürworter dieses Sozialstaates hebt er dessen Leistungen hervor und verteidigt ihn gegen Kritik. Freilich weiß er als profunder Kenner des deutschen Sozialstaates selbst nur allzu gut, an welchen Stellen dieser Schwächen hat und Ungerechtigkeiten aufweist. Zu Beginn des Buches führt er auch gleich einige dieser Schwächen auf. Dessen ungeachtet hält er einen großen Teil der Kritik am Sozialstaat für terminologisch überzogen und inhaltlich unangebracht. Wenn der Sozialstaat als „Suppenküchen-Sozialstaat“ diskreditiert wird, oder wenn erforderliche Korrekturen als „Sozialabbau“ skandalisiert werden, sieht er darin eine bewusste Verzerrung der Wirklichkeit. Dieses Buch will dazu einen Kontrapunkt setzen. Dem Niedriggangsdiskurs stellt es eine Aufklärung darüber entgegen, was der Sozialstaat ist, welche Leistungen er vorweisen kann und was noch zu tun ist.

Cremer geht in drei Schritten vor. Zunächst gibt er einen Überblick über die Lage und diskutiert Gerechtigkeits- und

Ungleichheitskonzepte. Anschließend wird das System der sozialen Absicherung in Deutschland detailliert für die Bereiche von Krankheit, Alter, Pflege, Kinder und Jugend, sowie Menschen mit Behinderungen beschrieben und gewürdigt. Im dritten Schritt schließlich geht der Autor der Frage nach, wie es sozialpolitisch weiter gehen soll.

Im ersten Teil erläutert Cremer die Mehrdimensionalität des Begriffs „Gerechtigkeit“. Gerechtigkeit bedeute bei Bürgerrechten und medizinischer Versorgung Gleichheit, bei der Arbeit Leistungsgerechtigkeit, bei Behinderungen Bedarfsgerechtigkeit.

Immer sei Befähigungsgerechtigkeit anzustreben. Die Wirtschaftsordnung müsse der Selbstverantwortung Raum geben, aber Hilfe in Not ermöglichen. Die Soziale Marktwirtschaft leiste genau dieses.

Zur Ungleichheit betont Cremer zu Recht, dass man zwischen Einkommens- und Vermögensungleichheit unterscheiden müsse. Deutschland weise im internationalen Vergleich eine sehr niedrige Ungleichheit in der Einkommens-, aber eine sehr hohe Ungleichheit in der Vermögensverteilung auf. Bei der Vermögensverteilung müsse beachtet werden, dass die Rentenansprüche statistisch üblicherweise nicht als Vermögen erfasst werden. So erscheine ein Land mit gesetzlicher Rentenversicherung paradoxerweise als arm, ein Land, dessen Bürger privat für das Alter vorsorgen müssen als reich. Analog erscheinen innerhalb Deutschlands die gesetzlich Versicherten als arm, die Selbständigen als reich. So muss ein Selbständiger derzeit ein Vermögen von rund 300.000 € aufbauen, um eine mit der Rente eines mittleren Angestellten vergleichbare Altersversorgung zu erreichen. Ein weiterer Grund für die hohe Vermögensungleichheit in Deutschland sei die mittelständische Struktur der Wirtschaft. Um sie zu erhalten, werden die Betriebsvermögen beim Vermögensübergang durch hohe Freibeträge nur in geringem Umfang besteuert, wenn die Betriebe fortgeführt und die Zahl der Beschäftigten erhalten wird.

Teil zwei beginnt mit dem Gesundheitswesen. Hier weist der Autor auf die diesem Sektor inhärente Informationsasymmetrie zwischen Arzt und Patient. Die daraus resultierende angebotsinduzierte Nachfrage sowie der Technische Fortschritt und die Alterung der Gesellschaft führe zu einem hohen Ausgabenwachstum. Daher seien Kostendämpfungsinitiativen unvermeidlich. Die These, das Gesundheitssystem werde „kaputtgespart“, sei deshalb nichts anderes als empiriefreie Empörung.

Ausführungen zur Rente schließen sich an: Die Einführung der dynamischen Rente 1957 erfolgte in einer Zeit hohen Nachkriegswachstums, sinkender Arbeitslosigkeit und wachsender Bevölkerung. Heute ist das Wachstum schwach und die Bevölkerung schrumpft. Der Alterslastquotient, der 1957 bei 18% lag, liegt heute bei 35% und steigt nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes bis 2060 auf 61%, eine jährliche Zuwanderung von



200.000 Personen schon eingerechnet. Die Lebenserwartung steigt alle 10 Jahre um 2 Jahre mit der Folge, dass die Rentenbezugsdauer von ursprünglich 9 Jahren im Jahre 1957 auf mittlerweile 20 Jahre angestiegen ist. Mit einer Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau schrumpft die Bevölkerung in jeder Generation um ein Drittel.

Unter solchen Umständen wäre politisches Nichtstun unverantwortlich gewesen.

Mittels höherer Beiträge der Versicherten und Reduktion der Ansprüche der Rentenempfänger versuchte die Politik, die Lasten auf „Junge“ und „Alte“ einigermaßen gerecht zu verteilen. Dies als „neoliberalen Kurswechsel“ zu diffamieren ist abwegig. Cremer zeigt, dass trotz der ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen die Renten auch in Zukunft steigen werden. Bei einem angenommenen Anstieg der Löhne um 1,5% p.a. kommt es zu etwa 1% Rentenerhöhung p.a. was innerhalb von 30 Jahren die Renten um 35 % ansteigen lassen wird. Von Rentenkürzungen kann also keine Rede sein.

Auch für die Bereiche „Pflege“, „Kinder- und Jugendhilfe“ sowie „Behinderungen“ legt Cremer dar, dass und in welchem Umfang der Staat soziale Verpflichtungen anerkennt und danach handelt. Dessen ungeachtet hält er deutliche Leistungsverbesserungen in der Kinder- und Jugendhilfe für geboten, nicht zuletzt deshalb, weil die dafür erforderlichen Aufwendungen weit niedriger sind als die gesellschaftlichen Kosten einer misslungenen Integration in den Arbeitsmarkt.

Gegeben die Leistungen des Sozialstaats, hält Cremer die Kritik am Sozialstaat von Autoren wie Streeck, Schneider und anderen, die ihn durch „die neoliberale Revolution“ seit den 1980er Jahren auf dem Rückzug sehen, für unangebracht. Zum einen gab es von damals bis heute eine Fülle sozialpolitischer Verbesserungen, deren wichtigste die Einführung der Pflegeversicherung 1995 war. Zum anderen waren die Einschnitte, die es auch gab, nicht „neoliberalem Zeitgeist“ geschuldet, sondern waren hervorgerufen durch sinkende Wachstumsraten, zunehmende Arbeitslosigkeit, steigende Verschuldung, Globalisierungsdruck, die Kosten der Einheit und die Finanzkrise.

In Teil drei „Wie Weiter?“ diskutiert Cremer zwei grundsätzliche Optionen, zum einen den Ausstieg aus dem derzeitigen System und die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE), zum anderen Reformen im bisherigen System, darunter Verbesserungen von Hartz IV und mehr Fairness für Familien und Alte. Mit einem Plädoyer für schrittweise Reformen im Rahmen des jetzigen Systems, die auf mehr Gerechtigkeit hinzielen, schließt er die Arbeit ab.

Das BGE lehnt Cremer im Hinblick auf seine Bedingungslosigkeit, seine Finanzierungsprobleme sowie die nicht befriedigend lösbare Behandlung der Rentenansprüche ab.

Die Hartz IV-Regeln hält Cremer für größtenteils sinnvoll, Verbesserungen im Detail seien freilich möglich. Solche

sieht er in abgeschwächten Sanktionen, stärkeren Pauschalierungen von Ansprüchen sowie einer Gewährleistung des Lohnabstandsgebotes durch Einführung einer Kindergrundsicherung als dritter Säule der Grundsicherung neben der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter

Zu mehr Fairness im Alter verweist Cremer auf den Koalitionsvertrag von 2018, der für Personen, die mindestens 35 Jahre lang Beiträge zur Rentenversicherung geleistet haben, eine „Grundrente“ vorsieht, die 10% über der Grundsicherung im Alter liegen soll und an der Bedürfnisprüfung festhält. Statt der starren Grenze von 35 Jahren, die zu neuen Ungerechtigkeiten führt, schlägt Cremer einen zu den Jahren der Beitragszahlungen proportionalen Erhöhungssatz vor, der bei 35 Jahren die 10%-Grenze erreicht. An der Bedürfnisprüfung hält er aus guten Gründen fest. Der jüngste Vorschlag einer bedürfnisprüfungsfreien „Respektrente“, dürfte dem Cremer'schen Verdikt nur durch die erst nach der Drucklegung des Buches erfolgte Bekanntmachung entgangen sein.

Resümierend ist festzuhalten, dass das Buch kein Lehrbuch der Sozialpolitik sein will, das systematisiert, Vollständigkeit anstrebt und wissenschaftlichen Duktus pflegt. Stattdessen wendet es sich an wirtschafts- und gesellschaftspolitisch interessierte Bürger und zeigt am Beispiel zentraler sozialpolitischer Bereiche, wie der Sozialstaat in Deutschland praktisch funktioniert, welche Erwartungen er erfüllen kann und wie man ihn durch überzogene Erwartungen schädigt. Wer keine parteipolitisch oder ideologisch gefärbte Darstellung, sondern eine nüchterne Analyse der sozialen Verhältnisse im Lande erwartet, wird mit dieser Schrift gut bedient.

Rigmar Osterkamp (Hrsg.): Auf dem Prüfstand: Ein bedingungsloses Grundeinkommen für Deutschland? Zeitschrift für Politik ZfP, Sonderband 7, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2015, 250 S., broschiert, ISBN 978-3-8487-2045-3. € 49,00.

Dr. Rigmar Osterkamp, Volkswirt, ehemals Abteilungsleiter im ifo-Institut und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Politik, München, ist Autor zahlreicher Publikationen zur Entwicklungs-, Umwelt-, Gesundheits- und Sozialpolitik und in neuerer Zeit auch zum bedingungslosen Grundeinkommen BGE.

In der hier angezeigten Studie hat Osterkamp 11 Autoren, überwiegend Dozenten der Hochschule für Politik, München, zusammengebracht. Sie nehmen aus philosophischer, politikwissenschaftlicher, juristischer und ökonomischer Sicht zum BGE Stellung. Hier ist nur Raum, auf einige der Beiträge einzugehen.

Osterkamp selbst führt mit einem 10-seitigen kompakten und gut gelungenen Überblick in das Thema ein. In