

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

definiert diejenigen als „arm“, deren (Nettoäquivalenz-) Einkommen unterhalb der Grenze von 60% des Medianeinkommens liegt. Diese Grenze liegt in Deutschland 2016 bei 969 €. Gemessen daran sind 15,7% der Bevölkerung „arm“.

Cremer verweist zu Recht darauf, dass diese Zahlen mit Sorgfalt interpretiert werden müssen. Die AGQ bezieht sich nur auf die Einkommensarmut, das Vermögen bleibt außer Betracht. Die AGQ misst ferner nur die Armutsgefährdung, nicht die Armut selbst. Insbesondere aber misst die AGQ nicht die absolute, sondern die relative Armut. So würde bei einer Verdopplung des Lebensstandards aller Deutschen die AGQ konstant bleiben, wohingegen die absolute Armut selbstverständlich abnimmt. Und schließlich ist die 60%-Grenze genauso willkürlich gewählt wie es jede beliebige höhere oder niedrigere Grenze wäre. Cremer weist auch darauf hin, dass nach Datenerhebungen der Europäischen Union die empfundene Armut, gemessen als „materielle Entbehrung“, weitaus geringer ausfällt als die anhand der AGQ gemessene Armut.

Nichtsdestoweniger ist die AGQ, zumindest im zeitlichen Vergleich, ein durchaus nützliches Maß. Sie zeigt auf der Grundlage der Daten des Sozioökonomischen Panels SOEP einen eindeutigen Anstieg der Armutsgefährdung in Deutschland über die letzten beiden Jahrzehnte hin an: Von 11,6% 1994 über 14,3% 2004 bis 16,8% 2015.

Was läuft schief? Orientierung zur Beantwortung dieser Frage bietet Cremer mit einem Blick auf das Soziale Mindestsicherungssystem Deutschlands. Es ruht auf drei Säulen:

- der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II mit (1a) dem Arbeitslosengeld II (Hartz IV) für Arbeitssuchende und Arbeitende mit niedrigen Einkommen sowie (1b) dem Sozialgeld (überwiegend für die Kinder der Bezieher von Arbeitslosengeld II);
- der Sozialhilfe nach SGB XII mit (2a) der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie (2b) der Hilfe zum Lebensunterhalt, und schließlich
- den Leistungen für Asylbewerber (3)..

2017 bezogen insgesamt 7,6 Millionen Menschen Unterstützung aus diesem System, davon 5,9 Mio. aus (1), 1,2 Mio. aus (2) und 0,5 Mio. aus (3). Weitere Soziale Leistungen werden als Wohngeld, Kinderzuschlag, Bafög, Hilfe zur Pflege, für Behinderte und für Hilfen in anderen Lebenslagen an ca. 3 Mio. Menschen gewährt.

Einer der Kandidaten, die für Schiefelage verantwortlich gemacht werden, sind die Hartz IV Gesetze von 2004. Cremer verweist nüchtern auf den Befund, dass der Anstieg der AGQ bereits vor 2004 erfolgte, die Hartz IV Regeln also nicht ursächlich für den Anstieg der AGQ sein können.

Freilich brachte Hartz IV auch Härten mit sich: Die Zumutbarkeitsregeln für eine Arbeitsaufnahme wurden verschärft, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I wur-

GEORG CREMER

ARMUTⁱⁿ DEUTSCH LAND

Wer ist arm? Was läuft schief?
Wie können wir handeln?



C·H·Beck

GEORG CREMER

DEUTSCH- LAND IST GERECHTER ALS WIR MEINEN

EINE BESTANDSAUFNAHME

C·H·Beck



Christoph Butterwegge | Kuno Rinke (Hrsg.)

Grundeinkommen kontrovers

Plädoyers für und gegen
ein neues Sozialmodell

BELTZ JUVENTA

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