

Grundsicherungs- und Grundeinkommenskonzepte in der aktuellen Debatte

Katrin Mohr (Sozialwissenschaftlerin

und Sprecherin des Netzwerks Grundeinkommen, kmohr@uni-goettingen.de)

Grundsicherungs-Fragen sind Fragen nach dem Menschen- und Gesellschaftsbild. Das ist es, was sie so kontrovers und zäh macht.
(Margit Appel, KSOE)

Derzeit wird in unterschiedlichen politischen Spektren und Organisationen nach Alternativen zu ‚Hartz IV‘, nach neuen Wegen der Mindestsicherung innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarktes sowie nach Auswegen aus der Krise der Erwerbsarbeit gesucht. Grundeinkommen, Existenzgeld, Bürgergeld, Grundsicherung, Mindesteinkommen oder Mindestlohn schweben dabei als Begriffe durch die Debatte. Hinter diesen Begriffen verbergen sich jedoch teilweise recht unterschiedliche Vorstellungen davon, wie eine Mindestsicherung im Sozialstaat künftig organisiert sein soll. Wie hoch soll sie sein? Wie stark individualisiert? Bedarfsgeprüft oder nicht bedarfsgeprüft (und wenn ja wie)? Gekoppelt an Arbeitspflichten und die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt oder bedingungslos? Ergänzend zu den anderen Sozialsystemen oder als Ersatz? Flankiert durch Mindestlöhne oder an deren Stelle? Je nachdem wie diese Fragen beantwortet werden, stellt sich das daraus abgeleitete Modell einer Grundsicherung bzw. eines Grundeinkommens höchst unterschiedlich dar, verfolgt unterschiedliche – teilweise sogar konträre – sozial- und arbeitsmarktpolitische Zwecke und beinhaltet dementsprechend unterschiedliche gesellschaftspolitische Implikationen. Dies gilt für die Geschlechterperspektive, die uns heute besonders interessieren wird, aber auch für die Armutsbekämpfung, die Entkopplung von sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit sowie für die Antworten, die die Modelle auf die Arbeitsmarktkrise geben. Wollen die einen eine weitgehende Entkopplung von Arbeit und Einkommen, streben die anderen die Integration aller in Erwerbsarbeit – notfalls auch im Niedrig- und Niedrigstlohnsektor – an. Geht es manchen zuvorderst um Armutsbekämpfung, streben andere ein Grundeinkommen als soziales Menschenrecht auf Teilhabe und als materielle Grundlage für die Wahlfreiheit zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeiten an. Wo die einen im Grundeinkommen einen Schutz gegen Lohnsenkung und Deregulierung sehen, betrachten die anderen ein an Arbeitspflichten gekoppeltes Mindesteinkommen als Vehikel zur Ausweitung des Niedriglohnsektors und zu weiterer Deregulierung. Ob dieser Unübersichtlichkeit, Kontroversen und Widersprüche, möchte ich ein wenig Ordnung in die Debatte bringen und die zentralen Unterschiede zwischen den unterschiedlichen

Modellen der Grundsicherung bzw. des Grundeinkommens herausarbeiten, die in der aktuellen politischen Debatte diskutiert werden. Hierzu werde ich die unterschiedlichen Konzepte entlang von vier Kriterien klassifizieren, die für die Ausrichtung und gesellschaftspolitischen Implikationen der Mindestsicherungssysteme von besonderer Bedeutung sind: der Höhe der Leistungen, dem Familien- oder Haushaltsbezug, der Art der Bedarfsprüfung und der Frage der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt bzw. der Arbeitspflichten.

Warum diese Kriterien? Die Höhe der Leistungen ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil von ihr abhängt, ob ein Grundeinkommen armutsfest ist, gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und damit eine wirkliche Alternative zu Einkommen aus Erwerbsarbeit darstellen kann. Die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs (individuell vs. familien- oder haushaltsbezogen bzw. die Restriktivität des Familien-/Haushaltsbezugs) ist entscheidend für die Frage, inwieweit soziale Risiken der Familie überantwortet und damit familiäre Abhängigkeiten verstärkt werden oder inwieweit Individuen in einer individualisierten Gesellschaft eine eigenständige Absicherung zugestanden wird. Die Restriktivität der Bedarfsprüfung spielt hierfür ebenfalls eine wichtige Rolle; die Art der Bedarfsprüfung hat aber auch Auswirkungen auf das Ausmaß des Stigmas, das mit dem Leistungsbezug verbunden ist. Ob die Leistung beim Sozialamt beantragt werden muss, die persönlichen Lebensverhältnisse detailliert offen gelegt werden müssen und ggf. durch Sozialdetektive überprüft werden oder das Finanzamt das Grundeinkommen relativ unbürokratisch mit der Steuerschuld verrechnet, macht hierfür einen wesentlichen Unterschied. Ob und zu welchem Grad eine Grundsicherung bzw. ein Grundeinkommen an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und Arbeitspflichten geknüpft ist, entscheidet schließlich darüber, ob ein Grundeinkommen tatsächlich die Wahlfreiheit zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeiten ermöglicht, Menschen Perspektiven jenseits des Arbeitsmarkts eröffnet und diesen vom Druck der Schaffung von mehr Erwerbsarbeitsplätzen entlastet. Im Durchgang durch unterschiedliche Konzepte werde ich nicht *en detail* auf einzelne Modelle eingehen, werde Vorschläge von Parteien, Initiativen und Einzelpersonen jedoch unterschiedlichen Stoßrichtungen zuordnen und auf Einzelheiten verweisen, wo es der Veranschaulichung zentraler Unterschiede dient.¹

Beginnen möchte ich mit der Feststellung, dass es im deutschen Sozialstaat mittlerweile zwei Systeme gibt, die das Wort Grundsicherung in ihrem Namen tragen: die Grundsicherung für Arbeitssuchende – besser bekannt als ‚Hartz IV‘ – und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit. Beide sind zwischen 2003 und 2005 eingeführt worden, um im Rahmen der Arbeitslosensicherung und der Alterssicherung eine einheitliches minimales Niveau

¹ Weiterführende Literatur und Links zu einzelnen Modellen finden sich am Ende des Textes.

sozialer Sicherung für diejenigen zu gewährleisten, die keine ausreichenden Anwartschaften auf Leistungen der Sozialversicherungssysteme aufbauen konnten bzw. den Anspruch darauf bereits erschöpft haben (vgl. auch Mohr 2005). Beide Leistungen sind steuerfinanziert, bedürftigkeitsgeprüft und liegen auf dem Niveau der Sozialhilfe.

Dieses kann jedoch nach Meinung vieler ExpertInnen nicht mehr als armutsfest betrachtet werden. So geht etwa der Paritätische Wohlfahrtsverband davon aus, dass die Regelsätze der Sozialhilfe, die den Referenzrahmen für die anderen Grundsicherungen bilden, heute um ca. 20 Prozent zu niedrig liegen, um das sozio-kulturelle Existenzminimum zu gewährleisten und um ca. 70 € erhöht werden müssten (Martens 2004). Selbst dann läge die Leistungshöhe der Grundsicherungssysteme aber immer noch deutlich unter der Armutsrisikogrenze, die laut zweitem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung in Deutschland derzeit bei ca. 938 € liegt (Bundesregierung 2005). Gleichzeitig wäst die Grundsicherung für Arbeitssuchende einen starken Familien- bzw. Haushaltsbezug auf, d.h. dass kein individueller Anspruch auf diese Leistungen besteht, sondern zunächst streng geprüft wird, ob die engere Familie Unterstützung leisten kann. Gegenüber der alten Arbeitslosenhilfe hat es durch die Einführung des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft eine deutliche Verschärfung dieses Familienbezugs und damit eine Ent-Individualisierung des Leistungsbezugs gegeben. Der Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende bleibt außerdem strikt an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und an Pflichten zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gebunden. Diese wurden gegenüber den alten Systemen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe auch noch einmal deutlich verschärft (vgl. Mohr 2004).

Bedarfsorientierte Grundsicherungen, wie sie z.B. vom AK Grundsicherung/Grundeinkommen der Bündnis 90/Die Grünen Berlin, der Linkspartei und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband befürwortet werden, unterscheiden sich von der Grundsicherung für Arbeitssuchende in mehrerer Hinsicht. Zum einen wird von allen ein höheres Sicherungsniveau gefordert. Der DPWV spricht sich für einen Regelsatz von 415 € sowie die Übernahme der Kaltmiete und die Zahlung einer Heizkostenpauschale aus, was für einen Alleinstehenden ein Leistungsniveau von ca. 710 € bedeutet (Blaschke 2005: 47 sowie Rock 2004). Die Linkspartei fordert ein Niveau von 750 € netto (Linkspartei. 2005), der Arbeitskreis Grundsicherung/Grundeinkommen der Grünen schlägt eine Orientierung an der so genannten Armutsrisikogrenze (60 Prozent des Median-Nettoäquivalenzeinkommens, derzeit 938 €) vor (AK Grundsicherung/Grundeinkommen 2005). Alle drei wollen einen individualisierten Leistungsanspruch und keinen Zwang zur Arbeit. Die Grünen wollen „positive Anreize“, aber „keinen Zwang“. Die Linkspartei fordert, dass „die Ablehnung unzumutbarer Arbeitsbedin-

gungen nicht zum Verlust des Anspruchs führen darf“ und lehnt einen „Zwang zur Arbeit“ ab. Nach Vorstellungen des DPWV sind erwerbsfähige Personen zwar grundsätzlich verpflichtet, ihre Arbeitskraft zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen, es soll aber keinen staatlich administrierten Zwang und keine Sanktionen geben, wenn jemand dieser Verpflichtung nicht nachkommt. Mit Ausnahme der vom AK Grundsicherung/Grundeinkommen entwickelten „Neuen Grünen Grundsicherung“ sollen die bedarfsorientierten Grundsicherungen von den Sozialbehörden verwaltet werden.² Eine Einkommensprüfung findet in allen Fällen statt, soll aber deutlich großzügiger ausgestaltet sein als bei ‚Hartz IV‘.

Gibt es bei manchen Punkten (etwa beim Individualanspruch) Überschneidungen oder (wie bei der Ablehnung von Arbeitszwang) Annäherungen zwischen bedarfsorientierten Grundsicherungs- und Grundeinkommensmodellen, bricht die Idee des Grundeinkommens deutlicher als die vorgeschlagenen Grundsicherungsmodelle mit dem bestehenden Sozialsystem. Ein Grundeinkommen soll jedem/jeder in existenzsichernder Höhe, als individueller Leistungsanspruch ohne Bedürftigkeitsprüfung und Zwang zur Arbeit, unabhängig von vorher geleisteten Beitragszahlungen gewährt werden – so fordert es das bundesdeutsche Netzwerk Grundeinkommen, das sich im Juli 2004 gegründet hat, um die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen in Deutschland zu befördern (siehe www.grundeinkommen.de). Das Grundeinkommen soll Armut überwinden und gesellschaftliche Teilhabe sicherstellen. Es soll eine soziale Absicherung unabhängig von Arbeitsmarkt- und Familienstatus gewährleisten. Es soll Phasen der Nichterwerbstätigkeit absichern, aber auch die Freiheit ermöglichen, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen und zwischen verschiedenen Tätigkeiten wählen zu können. Es strebt also eine weitest mögliche Entkopplung von „Arbeiten und Essen“ an (vgl. Opielka 2004).

Dabei lassen sich zwei Varianten unterscheiden: die Sozialdividende, bei der jedem Mitglied der Gesellschaft unabhängig von seinem bzw. ihrem Einkommen und Vermögen ein Grundeinkommen gezahlt wird, und die negative Einkommenssteuer, bei der nur diejenigen ein Grundeinkommen erhalten, deren Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze bleibt. Das Sozialdividendenmodell wird z.B. von der katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB) vertreten, die jedem/jeder EinwohnerIn der BRD (gestaffelt nach Alter) ein Grundeinkommen von 640 € (für Erwachsene) zukommen lassen will (Wdter/KAB 2003). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) fordert ein Existenzgeld von 800 € plus Warmmiete (siehe Otto 2004 sowie www.existenzgeld.de). Dem Unternehmer und Hoch-

² Insofern stellt die „Neue Grüne Grundsicherung“ streng genommen eher ein Grundeinkommensmodell nach der Variante der negativen Einkommenssteuer dar als eine bedarfsorientierte Grundsicherung. Sie wird deshalb in der Zusammenschau in der Tabelle auch in beiden Spalten aufgeführt.

schulprofessor Götz Werner, der in jüngster Zeit in großformatigen Anzeigen in bekannten Printmedien für ein Grundeinkommen geworben hat, schweben bis zu 1.200 € pro Person vor (Werner 2005). Unterschiede bestehen jenseits der Höhe darin, dass die einen (so etwa Götz Werner) den gesamten Sozialstaat (also auch die Sozialversicherungssysteme) durch ein Grundeinkommen ersetzen wollen,³ die anderen nur die bedarfsgeprüften Leistungen (so etwa die KAB und die BAG-SHI). Abgesehen vom Modell der KAB, die als Gegenleistung von jedem/jeder BezieherIn 1500 Stunden Tätigkeit nach der so genannten Triade der Arbeit (Erwerbsarbeit, Familienarbeit oder ehrenamtliche Arbeit) jährlich erwartet, sind Sozialdividendenmodelle bedingungslos in dem Sinne, dass sie nicht an eine Gegenleistung durch Erwerbsarbeit oder andere Arbeit gekoppelt sind. Auch sind sie *per definitionem* nicht bedarfs- oder einkommensgeprüft.

Dagegen erhält bei der negativen Einkommenssteuer nur die Person ein Grundeinkommen, deren Einkommen unterhalb einer bestimmten gesetzlich zu definierenden Schwelle bleibt. Geringfügige Einkommen werden bis zu dieser Schwelle durch eine steuerliche Gutschrift aufgestockt. Wie die Sozialdividende wird das Grundeinkommen nach der negativen Einkommenssteuer aber individuell gezahlt und ist nicht an Arbeitsbereitschaft geknüpft. Das Netzwerk Grundeinkommen selbst hat sich nicht auf eines dieser Modelle festgelegt. Ausschlaggebend sind die genannten vier Kriterien (existenzsichernd, individuell, nicht bedürftigkeitsgeprüft, ohne Arbeitszwang). Ein Grundeinkommen nach der negativen Einkommenssteuer wurde in Deutschland vor allem von Mitschke (1985) vertreten. Die vom AK Grundsicherung/Grundeinkommen der Berliner Grünen vorgeschlagene „Neue Grüne Grundsicherung“ geht ebenfalls in diese Richtung.

Negative Einkommenssteuern können aber nicht nur dem Zweck eines von Erwerbsarbeit entkoppelten Grundeinkommens dienen, sondern bei entsprechender Ausgestaltung auch als Kombilohnmodelle fungieren, die strikt auf den Arbeitsmarkt bezogen bleiben. Das Bürgergeld der FDP stellt ein solches Modell dar. Zwar werden in diesem Modell alle bedarfsgeprüften Einkommenstransfers in einem zusammengefasst und die Verwaltung dieses Universaltransfers aus der Verantwortung der Sozialbehörden in die Hände der Finanzbehörden gegeben, was zu einer deutlichen Verringerung des Stigmas bedarfsgeprüfter Leistungen beitragen dürfte. Das liberale Bürgergeld bleibt aber strikt an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt gebunden. Zudem ist es – wie Hartz IV – nicht existenzsichernd, so dass der Druck, eine Arbeit aufzunehmen auch ohne administrativen Arbeitszwang hoch ist. Im Gegensatz zu den vorgestellten Grundsicherungs- und Grundeinkommensmodellen, die das Angebot an Ar-

³ Auch die Löhne könnten und sollten nach Werners Vorstellungen sinken.

beitskräften durch eine von Erwerbsarbeit entkoppelte Absicherung verringern wollen, strebt das Bürgergeld – ähnlich wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende – die Integration aller in Erwerbsarbeit durch eine Ausweitung des Niedriglohnssektors an. Die Löhne, die dann in vielen Fällen nicht mehr zum Leben reichen, sollen durch das Bürgergeld aufstockt werden. Es fungiert also weniger als Lohnersatz-, sondern eher als „Lohnergänzungsleistung“ (Brütt 2004).

Betrachten wir nun dieses Tableau von Modellen (siehe Tabelle), stechen insbesondere drei Kriterien als wesentlich für Unterschiede zwischen den verschiedenen Konzepten und Zielsetzungen hervor: die Höhe der Leistung, die Frage des Arbeitszwangs und der Individualisierung der Leistung. Von ihnen hängt ganz wesentlich ab, ob sich die mit einer Grundsicherung bzw. einem Grundeinkommen verbundenen Versprechen erfüllen können. Denn nur wenn das Leistungsniveau so beschaffen ist, dass es gesellschaftliche Teilhabe sicherstellt, kann ein Grundeinkommen Armut überwinden und eine Alternative zum Einkommen aus Erwerbsarbeit darstellen. Nur wenn es unabhängig von Arbeitspflichten und der Verfügbarkeit für den ersten Arbeitsmarkt gezahlt wird, kann eine Entkopplung von sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit und damit die Eröffnung von Alternativen zur Erwerbsarbeit erreicht werden. Auch eine individuelle Absicherung wird ein Grundeinkommen nur bieten können, wenn der Familienbezug weitgehend oder vollständig aufgegeben wird. Andere Fragen wie die der Bedarfs- bzw. Einkommensprüfung und der Finanzierung sind demgegenüber eher nach geordnete Fragen und sollten m.E. im Sinne der Bündelung politischer Kräfte für eine Alternative zu Armut, Arbeitszwang und Niedriglohnssektor einstweilen hintan gestellt werden.

Allerdings wird auch ein Grundeinkommen, das sich an den Kriterien der Armutsvermeidung, der Individualisierung und der Aufhebung des Arbeitszwangs orientiert, nicht alle sozial- und arbeitsmarktpolitischen Probleme im Alleingang lösen können. Eine Regulierung der Arbeitsbedingungen im ersten Arbeitsmarkt wird weiterhin ebenso notwendig sein wie Strategien zur Umgestaltung der Erwerbsarbeit im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit und zur Umverteilung von Arbeit.

Literatur und Links

Archiv Grundeinkommen: www.archiv-grundeinkommen.de

AK Grundsicherung/Grundeinkommen Bündnis 90/Die Grünen Berlin 2005: Ein Recht auf Existenzsicherung und Teilhabe – für eine Neue Grüne Grundsicherung, http://www.gruene-berlin.de/site/fileadmin/grundsicherung/grundsicherung_end.pdf

- Blaschke Ronald 2005: Garantierte Mindesteinkommen. Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich, Meißen/Dresden, <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/existenz/ge-synopse.pdf>
- Brütt, Christian 2004: Von Hartz zur Agenda 2010. Die Realpolitik im "aktivierenden Sozialstaat", in: PRO-KLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 33: 4, S. 645-665
- Bundesregierung 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, http://www.bmgs.bund.de/cln_040/nn_600110/SharedDocs/Publikationen/Berichte/a-332-10245.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/a-332-10245.pdf
- Kommission Bürgergeld Negative Einkommensteuer der FDP 2005: <http://www.archiv-grundeinkommen.de/fdp/fdp-buergergeld-20050128.pdf>
- Linkspartei. 2005: Wahlprogramm, <http://sozialisten.de/wahlen2005/positionen/wahlprogramm/index.htm>
- Martens, Rudolph 2004: „Zum Leben zu wenig...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Expertise im Auftrag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Berlin, [http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/8057afc81de900aac12569f9002dc4dd/0be8c7081d662e39c1256f850037edb1/\\$FILE/Expertise-Broschuere.pdf](http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/8057afc81de900aac12569f9002dc4dd/0be8c7081d662e39c1256f850037edb1/$FILE/Expertise-Broschuere.pdf)
- Mitschke, Joachim 1985: Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neuordnung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos
- Mohr, Katrin 2005: Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, unveröff. Dissertation an der Universität Göttingen
- Mohr, Katrin 2004: Gegen den Trend. Perspektiven eines bedingungslosen Grundeinkommens nach Hartz IV, Vortrag auf der 1. Mitgliederversammlung des Netzwerks Grundeinkommen am 11./12. Dezember 2004 in Berlin, http://www.grundeinkommen.info/fileadmin/Text-Depot/Vortrag_Katrin_Mohr_WS_2_Grundeinkommen_und_Hartz_IV.pdf
- Netzwerk Grundeinkommen: www.grundeinkommen.de
- Opielka, Michael 2005: Wer nicht arbeitet, soll auch essen. Ein Grundeinkommen für alle entkoppelt die ökonomische Teilhabe von der Erwerbsarbeit, in: Frankfurter Rundschau vom 8. März 2005,
- Otto, Wolfram: Existenzgeld für alle – Das Konzept der BAG-SHI, Vortrag auf der 1. Mitgliederversammlung des Netzwerks Grundeinkommen am 11./12. Dezember 2004 in Berlin, http://www.grundeinkommen.info/fileadmin/Text-Depot/Vortrag_Wolfram_Otto_Workshop_3_Existenzgeld_f_r_alle.pdf
- Götz Werner: Spiegel-Interview vom 30.11.2005: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,386396,00.html>
- Rock, Joachim 2004: Armut im Anzug. Anmerkungen zur Notwendigkeit einer bedarfsorientierten Grundsicherung, in: Gerntke, Axel/Rätz, Werner/Schäfer, Claus u.a. (Hg.) 2004: Einkommen zum Auskommen. Von bedingungslosem Grundeinkommen, gesetzlichen Mindestlöhnen und anderen Verteilungsfragen, Hamburg: VSA Verlag
- Welter, Ralf/KAB Aachen 2003: Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen. Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik, Aachen: Shaker Verlag