

Schritt für Schritt ins Paradies

Papier für den Workshop 27:

Schritte zum Grundeinkommen - lebensphasen- und gruppenspezifische Ansätze

von Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn¹

wolfgang.strengmann-kuhn@bundestag.de

www.strengmann-kuhn.de

¹ Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist promovierter und habilitierter Volkswirt und ist seit 2008 Mitglied im Deutschen Bundestag für die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen

Schritt für Schritt ins Paradies

*„Der lange Weg, der vor uns liegt,
führt Schritt für Schritt ins
Paradies“ (Ton, Steine, Scherben)*

1 Einleitung

„Das ist ja eine tolle Idee, aber ...“. So lautet eine häufige Reaktion, wenn von einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle die Rede ist. Dabei werden folgende Einwände besonders häufig vorgebracht:

1) *Ein Grundeinkommen sei nicht finanzierbar.* Dem kann entgegengehalten werden, dass es zahlreiche Berechnungen zur Finanzierbarkeit eines Grundeinkommens gibt (vgl. Hohenleitner/Straubhaar 2006, Pelzer 2010, Presse 2010, Opielka/ Strengmann-Kuhn 2006, Strengmann-Kuhn 2007, SVR 2007). Sie sind jedoch komplex und für viele weder nachvollziehbar noch durchschaubar. Die grundsätzliche Finanzierbarkeit wird allerdings kaum mehr in Frage gestellt, zumal unter anderem drei Nobelpreisträger für Ökonomie dafür waren und viele WirtschaftswissenschaftlerInnen dafür sind. Allerdings handelt es sich bei den meisten Berechnungen um statische Simulationen, bei denen Verhaltensänderungen nicht berücksichtigt werden. Solche Verhaltensänderungen lassen sich zwar in dynamischen Simulationsmodellen berücksichtigen, allerdings gilt dies eigentlich nur für kleinere Veränderungen, während die Einführung eines Grundeinkommens eine grundsätzliche Systemveränderung darstellt, deren Wirkungen nicht mehr berechenbar sind.

2) *Die Möglichkeit, seine Existenz durch ein Grundeinkommen zu bestreiten, würde viele Menschen vom Arbeitsmarkt fernhalten beziehungsweise das Arbeitsangebot so stark reduzieren, dass das Grundeinkommen nicht mehr finanzierbar sei.* Ähnlich komplex wie die Frage der Finanzierbarkeit ist die der Auswirkungen auf die Beschäftigung. Und tatsächlich lassen sich die Auswirkungen auf die Arbeitsanreize nicht eindeutig prognostizieren. Auf der einen Seite gibt es klar positive Arbeitsanreize, weil bei einem Grundeinkommen im Gegensatz zu einer Grundsicherung jeder selbst verdiente Euro automatisch zu einem höheren Einkommen führt. Auf der anderen Seite gibt es aber einen Anreiz die Arbeitszeit zu reduzieren. Von GrundeinkommensbefürworterInnen sind beide Wirkungen auf das Arbeitsangebot gewünscht. Das Grundeinkommen soll einerseits das Arbeitsangebot (gezählt in Personen) erhöhen, andererseits soll es individuell weniger Erwerbstätigkeit ermöglichen

und Freiräume für andere Tätigkeiten schaffen. Dem wird entgegengehalten, dass der zweite Effekt so groß sein könnte, dass die Finanzierungsbasis des Grundeinkommens zusammenbreche.

Welcher dieser Effekte stärker ist, ist a priori nicht eindeutig vorherzusagen. Es gibt aber für Deutschland zumindest eine Berechnung, bei der Beschäftigungseffekte im Rahmen einer dynamischen Simulation mitberücksichtigt worden sind. Der Sachverständigenrat für Wirtschaft hat in seinem Jahresgutachten 2007 (SVR 2007) den Grundeinkommensvorschlag „Solidarisches Bürgergeld“ inklusive Beschäftigungswirkungen untersucht und kam dabei zu dem Ergebnis, dass in den finanzierbaren Varianten eines Bürgergeldes die Beschäftigungswirkungen marginal sind (vgl. Strengmann-Kuhn/ Opielka 2007). Wie es sich auswirkt, ist zudem stark von der Ausgestaltung abhängig. Aber selbst eine Reduzierung des Arbeitsangebots würde angesichts von 3 Millionen offiziell gemeldeten Arbeitslosen eher einen Schritt in Richtung Vollbeschäftigung (siehe Strengmann-Kuhn2008) als eine ökonomische Bedrohung darstellen.

3) *Die Einführung eines Grundeinkommens sei nicht realisierbar, da es sich um einen viel zu radikalen Schritt handele.* Viele PolitikerInnen sind es gewohnt, dass politische Veränderungen nur in mehr oder weniger kleinen Schritten stattfinden und empfinden das Grundeinkommen als nicht realistisch, weil es ein zu großes Rad ist, das gedreht werden müsste. Deswegen wird es auch von Menschen noch für unrealistisch gehalten, die keine Zweifel an der Finanzierbarkeit haben und auch nicht glauben, dass die Beschäftigung dadurch sinkt.

4) *Schließlich wird die Gefahr gesehen, dass es bei der Einführung eines Grundeinkommens nicht zu mehr, sondern zu weniger sozialer Gerechtigkeit kommt.* Es wird befürchtet, dass sich *im politischen Prozess* nur ein niedriges Grundeinkommen durchsetzen lässt, das durch Sozialkürzungen finanziert wird. (vgl. Schäfer 2006).

Ich finde, alle diese Vorbehalte müssen ernst genommen werden, wobei die schrittweise Einführung eines Grundeinkommens, bei der das Grundeinkommen nicht das bestehende Sozialsystem ersetzt, sondern im Sinne einer Sockelung ein garantiertes Mindestniveau einzieht, jeweils eine Antwort wäre. Dadurch würde von vornherein klargestellt, dass es nicht darum geht, das soziale Sicherungssystem zu ersetzen, sondern zu ergänzen. Die Gefahr eines Sozialstaatsabbaus würde so minimiert. Außerdem würde die Einführung durch die Aufteilung in Einzelschritte politisch praktikabel gemacht. Sowohl die Finanzierung als auch

die Arbeitsanreizwirkungen würden dann nicht mehr theoretisch, sondern konkret an einzelnen Reformschritten diskutiert und letztlich in der Realität überprüft werden.

Unabhängig von Schritten in Richtung Grundeinkommen sind auch Reformen der Grundsicherung notwendig. Der Regelsatz muss eine Teilhabe sichernde Höhe erhalten und sich bei der Berechnung an die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts halten. Ein solcher Regelsatz müsste zwischen 430 und 500 € liegen (vgl. Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung 2011). Um das Recht auf Existenzsicherung zu erfüllen, müssen erstens die Sanktionen abgeschafft oder zumindest ein Sanktionsmoratorium durchgeführt werden. Zweitens sollte auch bei der Grundsicherung das Ziel eine eigenständige Sicherung ohne Anrechnung des Partnereinkommens sein, also eine Abkehr von dem Konzept der Bedarfsgemeinschaften erfolgen. Unabhängig von der finanziellen Leistung müssen die Rechte von Arbeitslosen bei der Arbeitsvermittlung gestärkt werden.

Reformen der Grundsicherung sind notwendig, reichen aber nicht aus. Die grundsätzliche Logik, dass Grundsicherungsleistungen nur nachrangig und nur dann gezahlt werden, wenn auch wirklich alle Anstrengungen unternommen worden sind, sich selbst zu versorgen, wird dadurch nicht verändert. Aus diesem Grund halte ich es sowohl für illusorisch, die Sanktionen als auch die Bedarfsgemeinschaften komplett abzuschaffen, weil das fundamental dieser Logik widersprechen würde. Schlimmer noch: ohne Schritte in Richtung Grundeinkommen führen Verbesserungen der Grundsicherung in eine Sackgasse. Das Dilemma ist, dass Verbesserungen immer zu einer Zunahme der Zahl von Menschen führen, die Grundsicherung beziehen. Schon heute erhalten aber fast acht Millionen Menschen Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Würde noch das BAföG dazu gezählt, wären es fast neun Millionen. Sollte der Regelsatz angehoben werden und außerdem erreicht werden, das Problem der verdeckten Armut, also der Nichtinanspruchnahme, zu verringern oder Schritte in Richtung eigenständiger Sicherung zu gehen, würde sich die Zahl der GrundsicherungsempfängerInnen erheblich erhöhen. Noch mehr Menschen, vielleicht 13, 14 oder sogar 15 Millionen, würden also „Hartz IV“ oder ähnliche Leistungen beziehen, würden stigmatisiert und durch Behörden kontrolliert. Die Hürden, den Bezug zu überwinden, würden noch ansteigen und die Spaltung in der Gesellschaft würde sich weiter vertiefen.

Alleine um das zu verhindern, sollten Verbesserungen der Grundsicherung mit Schritten in Richtung Grundeinkommen einhergehen, selbst wenn die Vision eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle nicht geteilt wird.

2 Varianten einer schrittweisen Einführung

In der Regel wird ein Grundeinkommen in einer Höhe gefordert, die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Das gehört zum Beispiel zu den Kriterien des deutschen Netzwerks Grundeinkommen. Das Basic Income Earth Network (B.I.E.N.) nennt diese Bedingung jedoch nicht. Das Grundeinkommen in Otjivero in Namibia beträgt gerade einmal circa 10 € pro Monat, liegt damit sogar noch deutlich unter der Armutsgrenze der Weltbank. Trotzdem wird dieses Projekt überall gelobt, auch von denen, die bei uns das Kriterium „Existenz und Teilhabe sichernd“ besonders betonen. Für entwickelte Länder teile ich das Ziel, dass für alle Menschen ein Einkommen garantiert werden soll, das mindestens das sozio-kulturelle Existenzminimum abdeckt.

Im Rahmen einer Sockelungsstrategie, bei der das bestehende Sozialsystem nicht durch das Grundeinkommen ersetzt, sondern ergänzt wird, wäre es denkbar mit einem nicht existenzsichernden, einem so genannten partiellen Grundeinkommen zu beginnen. Mein Vorschlag wäre, mit einem partiellen Grundeinkommen zu beginnen, das den Regelbedarf deckt, während die Wohnkosten und andere Zusatzbedarfe weiterhin bedarfsorientiert und einkommensabhängig gewährt werden. Partielles Grundeinkommen plus ergänzende Grundsicherungsleistungen würden also über dem Existenzminimum liegen.

Eine zweite Variante für eine schrittweise Einführung wäre gruppenspezifisch vorzugehen und sich entweder an besondere Lebenslagen, zum Beispiel für KünstlerInnen, für Eltern oder Pflegenden, oder am Lebensverlauf zu orientieren, zum Beispiel für Kinder, in Ausbildung, bei Erwerbstätigkeit, im Alter. Dabei würde es sich allerdings nicht mehr um bedingungslose Grundeinkommen im engeren Sinne handeln, weil der Bezug des Grundeinkommens an Bedingungen, zum Beispiel das Alter, geknüpft wäre. Innerhalb der jeweiligen Gruppe wäre es aber bedingungslos. Das hat den Nachteil, dass einer der Grundgedanken des Grundeinkommens, nämlich der Universalismus, nicht erfüllt würde. Es hätte aber die Vorteile, dass erstens der Widerstand dagegen geringer wäre und zweitens anhand der Gruppen in der Realität gezeigt werden könnte, dass ein Grundeinkommen möglich ist.

Im Gegensatz zum Grundeinkommen für alle existieren solche gruppenspezifischen Grundeinkommen bereits. So ist das Kindergeld nichts anderes als ein Grundeinkommen, das für alle Kinder bedingungslos gewährt wird, allerdings ist es nur ein partielles Grundeinkommen. Neben dem Kindergeld gibt es in Deutschland außerdem noch das Mindestelterngeld, das in die Kategorie fallen würde. In vielen anderen Ländern gibt es im Alter eine Grundrente oder Mindestrente, die allen Älteren ein Minimum garantiert.

Bei einem Grundeinkommen in Reinform als Sozialdividende gibt es eine regelmäßige Zahlung in gleicher Höhe an alle Mitglieder einer Gemeinschaft oder Gruppe. Denkbar wäre aber auch, das Grundeinkommen nicht direkt an alle auszuzahlen, sondern in den Einkommensteuertarif zu integrieren. Das Grundeinkommen stünde dann nur auf dem Papier und würde bei höherem Einkommen, bei denen die Steuerzahlung höher als das Grundeinkommen ist, wie ein Steuerfreibetrag wirken. Bei geringeren Einkommen, bei denen die Steuerzahlung geringer wäre als das Grundeinkommen, würde nur die Differenz ausgezahlt. Solche Auszahlungen durch das Finanzamt werden allgemein negative Einkommensteuer oder *tax credit* genannt, nicht jede negative Einkommensteuer beziehungsweise *tax credit* ist also ein Grundeinkommen. Die Ausgestaltung eines Grundeinkommens als Sozialdividende oder als negative Einkommensteuer sind ökonomisch völlig äquivalent, das heißt die Nettokosten, das Nettoeinkommen der Personen sowie die Arbeitsmarkteffekte sind identisch. Ein politischer Vorteil einer Verrechnung ist, dass die Bruttokosten wesentlich geringer sind. Ein Nachteil ist, dass der Grundgedanke des Grundeinkommens nicht so deutlich wird wie bei einer Auszahlung als Sozialdividende.

Im Sinne einer Sockelungsstrategie ist darüber hinaus auch denkbar, geringe Einkommen durch Garantieelemente in den Sozialversicherungen oder andere Sozialleistungen auf ein Mindestniveau aufzustocken, sodass ein garantiertes Mindesteinkommen gewährt wird. Alternativ könnte ein Grundeinkommen direkt als Bestandteil von Sozialleistungen in Form von Mindestleistungen wie beim Elterngeld oder der Schweizer Alterssicherung implementiert werden. Noch weiter gehender ist der Vorschlag von Opielka (2005), das Prinzip der Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu verallgemeinern und eine Grundeinkommensversicherung als Bürgerversicherung einzuführen, in die alle einzahlen und durch die ein Grundeinkommen für alle ausgezahlt wird.

Im Folgenden mache ich eine Reihe von konkreten Vorschlägen für partielle Grundeinkommen, Grundeinkommen für bestimmte Gruppe oder Garantieelemente im Steuer- und Sozialsystem als Schritte in Richtung Grundeinkommen. Beginnend mit Reformen der Einkommensteuer mit einem partiellen Grundeinkommen, mit einem Garantieeinkommen für Erwerbstätige in Form eines Steuerzuschusses und einer Kindergrundsicherung (Abschnitt 3), über Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung (Abschnitt 4), der Arbeitslosenversicherung und des Elterngeldes (Abschnitt 5) bis hin zur Einführung eines Bildungsgeldes (Abschnitt 6). Das Papier endet mit einem Fazit, in dem unter anderem beschrieben wird, wie die einzelnen Maßnahmen zusammenwirken können.

3 Reform der Einkommensteuer

3.1 Grundeinkommensteuer mit partiellem Grundeinkommen

Ein wichtiger Bestandteil einer Sockelungsstrategie ist eine Reform der Einkommensteuer, die sich an dem Vorschlag einer *basic income flat tax* (BIFT) anlehnt (vgl. Atkinson 1995, Strengmann-Kuhn 2007). Die bestehende Einkommensteuer funktioniert so, dass zuerst die Freibeträge vom Einkommen abgezogen und anschließend auf den Restbetrag Steuern gezahlt werden. Die Grundidee der BIFT ist, dass stattdessen einerseits das gesamte Einkommen ohne Abzug von Freibeträgen mit einem Einheitssteuersatz besteuert wird und andererseits ein Grundeinkommen ausgezahlt wird. Das würde erstens eine erhebliche Vereinfachung der Besteuerung und ein Höchstmaß an Transparenz bedeuten. Zweitens könnte so die gesamte Einkommensbesteuerung auf einen Quellensteuerabzug umgestellt werden, was eine größtmögliche Erfassung der Einkommen bedeuten und Steuerhinterziehung stark erschweren würde. Das Grundeinkommen würde also die Freibeträge ersetzen beziehungsweise ist im Grunde genommen nichts anderes als ein erhöhter pauschaler Grundfreibetrag, der alle anderen Freibeträge mit abdeckt.

Konkret könnte das so aussehen, dass ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regelsatzes der Grundsicherung in die Einkommensteuer integriert wird. Bei einem Grundeinkommen von 450 € und einem Steuersatz von 36 % läge der Steuertarif sehr dicht an dem heutigen und wäre weitgehend kostenneutral finanzierbar. Wer ein Bruttoeinkommen von 2000 € hätte, würde 720 € Steuern zahlen und gleichzeitig 450 € Grundeinkommen erhalten. Das verfügbare Einkommen beträgt also insgesamt 1730 €, die effektive Steuerlast $720 \text{ €} - 450 \text{ €} = 270 \text{ €}$ und der Durchschnittssteuersatz 13,5 %. Bei einem Einkommen von 5000 € bleiben netto 3650 €, es werden effektiv 1800 € ($0,36 \cdot 5000 \text{ €}$) minus 450 €, also 1350 € beziehungsweise 27 % Steuern gezahlt. Durch die Kombination von einheitlichem Steuersatz und Grundeinkommen steigt also auch bei einer BIFT der Steuersatz progressiv.

Denkbar wäre, dass das Grundeinkommen nur Bestandteil des Steuertarifes ist, aber nicht tatsächlich an alle ausgezahlt wird. Für Personen mit höherem Einkommen wäre das Grundeinkommen nichts anderes als ein pauschaler Freibetrag und die Differenz aus Steuer und Grundeinkommen würde an das Finanzamt gezahlt. Für geringe Einkommen ist das Grundeinkommen höher als die Steuer. Bei zum Beispiel 1000 € Einkommen wäre diese Differenz negativ, nämlich: $0,36 \cdot 1000 \text{ €} - 450 \text{ €} = -90 \text{ €}$. Die Person müsste eine „negative Einkommensteuer“ zahlen, erhält also vom Finanzamt 90 € zusätzlich zu dem Bruttoeinkommen, so dass das Nettoeinkommen 1090 € betragen würde.

Für eine Umsetzung in Deutschland muss berücksichtigt werden, dass neben der Steuer auch Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Die Beitragssätze sind dabei wie bei einer flat tax ebenfalls vom Einkommen unabhängig, sie gelten aber nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Danach bleibt der Beitrag in Euro gemessen konstant, der Beitragssatz und damit die Gesamtbelastung aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sinkt also mit zunehmendem Einkommen. Eine Einführung einer Grundeinkommensteuer mit einheitlichem Steuersatz von 36 % würde deshalb zu einer Entlastung der hohen Einkommen führen. Um das auszugleichen, könnten die Beitragsbemessungsgrenzen abgeschafft werden, was aber aus politischen wie auch aus verfassungsrechtlichen Gründen schwierig ist. Deswegen würde ich vorschlagen, ab der Beitragsbemessungsgrenze einen Steueraufschlag einzuführen, der die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen genau ausgleicht.

Ein solche Grundeinkommensteuer würde einen Grundeinkommenssockel schaffen, der vom Grundsatz her den Regelbedarf für alle abdeckt. Es wäre aber auch denkbar, dass Gruppen ausgenommen werden, die durch andere Maßnahmen, zum Beispiel durch Garantieelemente in den Sozialversicherungen bereits eine Mindestabsicherung erhalten.

3.2 Garantieeinkommen für Erwerbstätige

Das Arbeitslosengeld II ist nicht nur eine Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit, sondern auch für Erwerbstätige. Zur Zeit beziehen 2,7 Millionen Menschen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld), obwohl sie in einer Bedarfsgemeinschaft leben, die Erwerbseinkommen bezieht; davon sind ca. 1,3 Millionen selbst erwerbstätig und die anderen sind Familienangehörige. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei Erwerbstätigkeit die verdeckte Armut besonders hoch ist, viele Erwerbstätige also die Grundsicherung nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten (vgl. Strengmann-Kuhn 2003: 180ff., Becker/Hauser 2005).

Erwerbstätigkeit sollte aber ohne Gang zum Sozialamt oder Jobcenter vor Armut schützen. Ein Mindestlohn erreicht das nur teilweise, nämlich nur bei Vollzeit für alleinstehende abhängig Beschäftigte. Für Selbständige, Teilzeiterwerbstätige und Alleinverdiener braucht es weitere Maßnahmen. Für diese Gruppen ist also auch nach Einführung eines Mindestlohns bei geringen Einkommen ein ergänzender Bezug von Grundsicherung notwendig. Um auch für diese Gruppen einen Gang zum Jobcenter zu vermeiden, sollte es für Erwerbstätige einen Steuerzuschuss geben, der das Existenzminimum garantiert. Solche Steuerzuschüsse für Erwerbstätige, die allerdings nicht für alle das Existenzminimum abdecken, gibt es bereits in

anderen Ländern, zum Beispiel in den USA mit dem earned income tax credit (EITC) oder in Großbritannien mit dem working tax credit (WTC).

Konkret schlage ich einen Steuerzuschuss vor, der erstens ein Mindestniveau garantiert, dass mindestens dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau mit einem erhöhten Regelsatz entspricht, und zweitens Erwerbstätigkeit stärker belohnt als bei den jetzigen Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II. Das wäre bei einem Mindestniveau von 800 € und einem Grenzsteuersatz von 80 % der Fall. Ein solcher Steuerzuschuss könnte entweder auf den jetzigen Steuertarif aufsetzen oder mit der unter 3.1 beschriebenen Grundeinkommensteuer kombiniert werden. Eine zu klärende Frage wäre, ob dieser tax credit für alle Erwerbstätigen bezahlt wird oder erst ab einem bestimmten Umfang. Um Erwerbstätigkeit zu fördern und geringfügige Beschäftigungen nicht zu subventionieren, wäre es durchaus sinnvoll den tax credit nur für Erwerbstätige zu zahlen, die mit ihrem Einkommen über die Geringfügigkeitsgrenze kommen (vgl. Strengmann-Kuhn 2003: 211ff., Strengmann-Kuhn 2005).

3.3 Kindergrundsicherung

In Deutschland wird relativ viel Geld für die Familienförderung ausgegeben. Die Leistungen kommen aber nicht unbedingt den Kindern zu Gute. Es gibt vor allem drei Probleme, deretwegen eine grundsätzliche Reform notwendig ist. Erstens wird Kinderarmut in Deutschland unzureichend bekämpft. Die Regelsätze der Grundsicherung sind zu niedrig und wie bei Erwerbstätigen ist auch bei Familien die verdeckte Armut hoch. Zweitens kann es passieren, dass Menschen nur, weil sie Kinder haben, arm werden, selbst wenn ihr eigenes Einkommen für sie selbst ausreicht. Das liegt daran, dass das Kindergeld das Existenzminimum des Kindes nicht abdeckt. Als Lösung für dieses Problem wurde der so genannte Kinderzuschlag eingeführt, der allerdings kaum bekannt, sehr bürokratisch und nicht sehr zielgenau ist, weshalb er das eigentliche Ziel nicht erreicht hat. Das dritte Problem ist, dass bei hohen Einkommen die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag höher ist als das Kindergeld und mit steigendem Einkommen sogar noch zunimmt. Der Betrag, den Eltern für ihr Kind vom Staat erhalten, ist also für reichere Eltern höher. Sinnvoll wäre es deshalb, diese Kinderfreibeträge ganz abzuschaffen und durch eine andere Leistung zu ersetzen.

Dafür gibt es mehrere Vorschläge. Einer ist die Ersetzung durch ein existenzsicherndes Kindergeld, das für alle gleich hoch ist, wie es zum Beispiel auch in den Steuerreformvorschlägen einer vormaligen Landesregierung Schleswig-Holsteins (2004) oder von Kirchhof (2003) gefordert wurde. Ein weiterer Vorschlag ist, alle Familienleistungen in

einer Leistung für Kinder zu bündeln und als eine Kindergrundsicherung für alle Kinder ausbezahlen (vgl. Becker/ Hauser 2007: 49, Zukunftsforum Familie 2009). Diese Kindergrundsicherung soll in Höhe der Kinderfreibeträge ausgezahlt, bei den Eltern aber als zu versteuerndes Einkommen gerechnet werden. Der Vorteil davon ist, dass für Eltern ohne beziehungsweise mit nur geringem Einkommen das Existenzminimum automatisch abgedeckt ist, ohne dass eine Leistung beantragt werden muss. Gleichzeitig ist für Menschen mit hohem Einkommen die verfassungsrechtliche Bedingung, dass das Existenzminimum von Kindern nicht versteuert werden darf, automatisch erfüllt.

Becker und Hauser haben verschiedene Varianten sowohl eines erhöhten Kindergeldes als auch einer Kindergrundsicherung durchgerechnet (vgl. Becker/ Hauser 2010). Das Ergebnis ist, dass insbesondere die Kindergrundsicherungsvarianten die Kinderarmut in Deutschland erheblich reduzieren würden. Die Nettokosten belaufen sich allerdings in der Größenordnung von etwa 25 bis 30 Milliarden Euro. Dabei sind Ersparnisse bei verschiedenen Familienleistungen sowie Mehreinnahmen bereits gegengerechnet. Allerdings wurde davon ausgegangen, dass das Ehegattensplitting nicht verändert wird. Außerdem wurde davon ausgegangen, dass die Kindergrundsicherung an alle zur Zeit Kindergeldberechtigten, also auch an junge Erwachsene gezahlt wird. Durch eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einer Individualbesteuerung sowie durch Zahlung der Kindergrundsicherung nur bis zum 18. Lebensjahr wären die Nettokosten erheblich geringer. Außerdem wäre denkbar, dass in einem ersten Schritt nur der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum durch die Kindergrundsicherung ersetzt wird.

Eine weitere Möglichkeit einer schrittweisen Einführung einer Kindergrundsicherung wäre folgende: Um das Existenzminimum des Kindes zu garantieren und gleichzeitig zu verhindern, dass Menschen nur deswegen arm werden, weil sie Kinder haben, wäre eine Lösung die Einführung eines Kindergeldzuschlags in der Einkommensteuer. Er würde wie der oben beschriebene Steuerzuschuss für Erwerbstätige funktionieren beziehungsweise könnte mit diesem kombiniert werden. Ein solcher *child tax credit* hätte gegenüber der jetzigen Kombination aus Absicherung in der Grundsicherung durch das Sozialgeld und dem Kinderzuschlag den Vorteil, dass er sehr viel unbürokratischer wäre und vor allem das Problem der verdeckten Armut beseitigen würde, weil er automatisch mit dem Kindergeld, am Besten vom Finanzamt, ausgezahlt werden könnte. Die Lösung für das dritte Problem, nämlich der Ungerechtigkeit, dass vom Familienleistungsausgleich Menschen mit hohem Einkommen stärker profitieren, könnte in einem weiteren beziehungsweise ergänzenden Reformschritt angegangen werden, bei dem das Ehegattensplitting zu einer

Individualbesteuerung verändert würde. Die frei werdenden Mittel wären für die Abschaffung der Kinderfreibeträge zu verwenden, indem das Kindergeld auf den Betrag der maximalen Steuerersparnis der jetzigen Kinderfreibeträge erhöht wird.

4 Die Bürgerrente: Bürgerversicherung und Garantierente

Für die Mindestabsicherung im Alter gibt es zahlreiche Vorschläge, die sich zum Teil an bestehende Alterssicherungssysteme in anderen Ländern anlehnen (vgl. Strengmann-Kuhn 2004). Für eine Reform der Alterssicherung ist dabei zu berücksichtigen, dass das jetzige System nicht so ohne weiteres ersetzt werden kann, weil die bereits erworbenen Rentenansprüche verfassungsrechtlich geschützt sind. Die Einführung einer steuerfinanzierten Sockelrente für alle mit einer beitragsabhängigen Zusatzrente, wie zum Beispiel das Modell von fünf katholischen Verbänden, ist nur mit sehr langen Übergangsfristen möglich (vgl. Werding et al. 2007). Eine Grundrente *ohne* Zusatzrente wäre sogar problematisch, weil die ergänzende Altersvorsorge dann ausschließlich über den Kapitalmarkt passieren müsste, was sowohl sozialpolitisch wie ökonomisch nicht wünschenswert wäre. Für den Bereich der Alterssicherung ist es deshalb sinnvoller, eine eigenständige, existenzsichernde Mindestrente in die Rentenversicherung zu integrieren.

Mein Vorschlag ist eine Bürgerrente (vgl. Strengmann-Kuhn/ Jacobi 2012), die alle Bürgerinnen und Bürger eigenständig absichert, ein Mindestniveau für alle garantiert und bei der sich Beitragszahlungen auch für alle lohnen. Drei Reformvorhaben sind erforderlich, um aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine Bürgerrente zu machen: 1) eine Universalisierung der Rentenversicherung (Bürgerversicherung), 2) eine Individualisierung der Leistungen (eigenständige Sicherung) und 3) die Einführung eines Mindestniveaus in der Rente (Garantierente).

Die Bürgerrente ist mehr als die Summe ihrer Einzelteile. Bei dem Ziel einer Mindestsicherung im Alter für alle ergänzen sich zwei Elemente. Auf der einen Seite werden im Nachhinein bei Eintritt in den Ruhestand durch die Garantierente geringe Rentenansprüche auf ein Niveau aufgestockt, das über der durchschnittlichen Grundsicherung liegt. Auf der anderen Seite trägt die Weiterentwicklung zur BürgerInnenversicherung dazu bei, dass eigene Rentenansprüche aufgebaut werden. Dadurch werden bereits im Lebensverlauf die Voraussetzungen geschaffen, dass eine nachträgliche Aufstockung bei immer weniger Personen notwendig wird und damit ist ein Beitrag zu einer nachhaltigen Finanzierung dieser Leistung erbracht.

Vorbilder für den Vorschlag einer Bürgerrente sind sowohl das Schwedische Alterssicherungssystem als auch die Schweizer Rentenversicherung. Beide Modelle haben im Vergleich zum derzeitigen deutschen Modell den Vorzug, dass sie wesentlich umfassender sind. In Schweden ist dies eine alle Erwerbstätigen umfassende Rentenversicherung und in der Schweiz eine Bürgerversicherung. Und beide Vorbilder haben im Vergleich zum deutschen Modell den zweiten Vorzug, dass sie ein Mindestniveau in der Alterssicherung gewähren. In der Schweiz ist dies ein Mindestniveau, welches innerhalb der Rentenversicherung aufgrund von Beitragszahlungen von allen BürgerInnen für alle BürgerInnen gewährt wird. In Schweden wurde Ende der 90er Jahre eine Garantierente (Garantipension) eingeführt (Letzner 2003), die für alle Rentnerinnen und Rentner eine Mindestrente dadurch garantiert, dass geringe Rentenansprüche auf ein Mindestniveau aufgestockt werden.

Die Bürgerrente ist eine Rente, die für alle und zwar in der gleichen Weise sowohl das Existenzminimum als auch einen gewissen Lebensstandard sichert. Die Besonderheit dieses Konzeptes besteht darin, dass dem langfristigen Ziel mit kurzfristigen Schritten Stück für Stück näher gekommen werden kann. Schon kurzfristig soll sichergestellt werden, dass Menschen im Normalfall im Alter nicht auf Grundsicherung angewiesen sind. Wer mindestens 30 Versicherungsjahre hat, erhält eine Garantierente über dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau. Die Weiterentwicklung zur BürgerInnenversicherung sorgt darüber hinaus dafür, dass dadurch langfristig allen ein Anspruch auf ein Mindestniveau bei der Rente garantiert wird.

5 Arbeitslosengeld und Elterngeld

Wie für die Alterssicherung macht es auch für die Arbeitslosenversicherung Sinn, an dem Ziel der Lebensstandardsicherung festzuhalten, und zwar nicht nur aus sozialpolitischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen, da Arbeitslose in die Lage versetzt werden sollen, einen passenden Job zu finden, der erstens ihrer Qualifikation entspricht und zweitens zu einer möglichst dauerhaften Beschäftigung führt. Gleichzeitig sollte durch ein Mindestarbeitslosengeld garantiert sein, dass die Arbeitslosenunterstützung mindestens so hoch ist, dass sie alleine existenzsichernd ist (vgl. auch Schneider 2010). Dadurch wird verhindert, dass die Betroffenen zu zwei Behörden müssen, der Arbeitsagentur und dem Jobcenter, und es spart Kosten, weil der bürokratische Aufwand verringert wird. Darüber hinaus wäre zur Gegenfinanzierung überlegenswert, die Leistung wie beim Schweizer Modell der Alterssicherung nach oben zu begrenzen.

Ein solches reformiertes Arbeitslosengeld I wäre dann ganz ähnlich konzipiert wie das Elterngeld, bei dem es ein Mindest- und ein Höchstelterngeld gibt und das von einer Person maximal ein Jahr bezogen werden kann, wie es auch beim Arbeitslosengeld 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. Im Gegensatz zum heutigen Elterngeld hätte dann jeder Elternteil einen Anspruch von einem Jahr (vgl. Strengmann-Kuhn 2006). Auch ein existenzsicherndes Krankengeld oder eine ähnlich ausgestaltete Leistung für Pflegende könnte in eine so erweiterte Sozialversicherung integriert werden. Schließlich könnte in diese Sozialversicherung auch ein Arbeitslosengeld II integriert werden, das nach Auslaufen des Arbeitslosengeld I für alle Langzeitarbeitslosen in gleicher Höhe ausgezahlt würde (vgl. Strengmann-Kuhn 2003).

6 Bildungsgeld

Eine weitere Gruppe, für die eine reformierte Mindestabsicherung notwendig ist, sind Personen in Aus- und Weiterbildung. Hierzu gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die zum Teil in Richtung Grundeinkommen gehen (vgl. Grözinger et al. 2012). Das Mindeste wäre, dass diese Gruppe in die Grundsicherung einbezogen ist, denn sie gehört zu den wenigen, die im Sozialgesetzbuch II sogar explizit von einem Bezug ausgeschlossen sind. Wer keinen Anspruch nach dem BAföG (mehr) hat, fällt durch das soziale Grundsicherungsnetz. Die Grundsicherung sollte dabei sowohl für Studierende und andere Menschen in Aus- und Weiterbildung als auch alle anderen unabhängig vom Einkommen der Eltern sein. Von der Grünen Jugend wurde ein weitergehendes elternunabhängiges Bildungsgeld vorgeschlagen, das nichts anderes ist als ein Grundeinkommen für Menschen in Aus- und Weiterbildung. Denkbar wäre auch hier ein Zwischenschritt, bei dem ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regelsatzes gezahlt wird und der darüber hinausgehende Bedarf bedürftigkeitsgeprüft gedeckt wird.

7 Fazit

Die hier dargestellten Vorschläge haben jeweils einen unterschiedlichen Charakter und sind als Baukasten zu verstehen, bei dem die einzelnen Maßnahmen unabhängig voneinander eingeführt werden könnten, sie ergänzen sich aber auch. Manche sind für alle angelegt, manche schaffen ein Grundeinkommen nur für Teilgruppen. Das Garantieeinkommen für Erwerbstätige und die Garantierente sind eigentlich gar kein Grundeinkommen, sondern nur

eine grundeinkommensähnliche Leistung, weil sie ein Mindesteinkommen durch Aufstockung von geringen Renten beziehungsweise geringen Einkommen für eine bestimmte Gruppe garantieren. Manche Vorschläge sichern das volle sozio-kulturelle Existenzminimum ab, manche sind nur ein partielles Grundeinkommen. Die einzelnen Bausteine könnten dabei vertikal kombiniert werden, indem zum Beispiel die Grundeinkommensteuer, die ein partielles Grundeinkommen für alle oder für einzelne Gruppen darstellt, mit Maßnahmen ergänzt wird, die das gesamte sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken. Sie könnten aber auch horizontal kombiniert werden, indem Grundeinkommen beziehungsweise grundeinkommensähnliche Leistungen nebeneinander für einzelne Gruppen eingeführt werden. Die genauen Kombinationen und auch die Reihenfolge sind dabei nicht vorgegeben, sondern von politischen Prioritäten abhängig. Die Liste von möglichen Bausteinen ist damit auch nicht abgeschlossen. So gibt es weitere Gruppen, für die ein Grundeinkommen oder eine grundeinkommensähnliche Leistung Sinn macht, zum Beispiel für KünstlerInnen. Es ging vielmehr darum aufzuzeigen, wie durch einzelne Schritte nach und nach ein Grundeinkommen für immer mehr Menschen entstehen würde. Wie sich die einzelnen Bausteine zu einem Grundeinkommen für alle weiterentwickeln werden und ob am Ende ein Patchwork-Grundeinkommen oder ein Grundeinkommen für alle aus einem Guss steht, wird die Zukunft zeigen.

Literatur

- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin: edition sigma.
- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2007): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Arbeitspapier Nr. 5 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht zum Projekt-Nr. S-2008-182-4 „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-182-4-3.pdf
- Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung (2011): Menschenwürde, Teilhabe und die scheinbare Objektivität von Zahlen. Fachliche Stellungnahme des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung zum Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG). <http://www.franz-segbers.de/resources/Fachliche+Stellungnahme+SGB+II+und+SGB+XII.pdf>
- Grözinger, Gerd/ Knörr, Juliane/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Ziller, Stefan (2012): Gerechte Studienfinanzierung In: Angermüller, Johannes/ Buckel, Sonja/ Rodrian-Pfennig, Margit (Red.): Solidarische Bildung. Crossover: Experimente selbstorganisierter Wissensproduktion. Herausgegeben vom Institut Solidarische Moderne. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hohenleitner, Ingrid/ Straubhaar, Thomas: Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte. In: Straubhaar, Thomas (Hrsg.): Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte. Hamburg, 2006.

- Kirchhof, Paul (2003): Das EstGB – Ein Vorschlag zur Reform des Ertragssteuerrechts. *Deutsches Steuerrecht*, 41, 37, Beihefter 5, S. 1-16.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2004): anders steuern: Gemeinwesen stärken. Der schleswig-holsteinische 10-Punkte-Plan für ein gerechtes und einfaches Steuersystem. Eckpunkte.
- Letzner, Peggy (2003): *Die Reform der Alterssicherung in Schweden*. In: *Deutsche Rentenversicherung* Jahrgang. 59, Heft 8/ 2003, S. 501–515.
- Opielka, Michael (2005): Die Idee einer Grundeinkommensversicherung – Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung. In: Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, Michael/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts: Gutachten für die Konrad-Adenauer-Stiftung. In: Borchard, Michael (Hrsg.): Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee. Stuttgart, 2007, S. 13-142.
- Pelzer, Helmut: Das bedingungslose Grundeinkommen : Finanzierung und Realisierung nach dem mathematisch fundierten Transfergrenzen-Modell. Stuttgart, 2010.
- Schäfer, Claus (2006): Bedingungsloses Grundeinkommen – Absurde Utopie oder reale Möglichkeit? In: Claus Schäfer/Hartmut Seifert (Hrsg.): Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI. Hamburg: VSA.
- Schneider, Ulrich (2010): Armes Deutschland. Neue Perspektiven für einen anderen Wohlstand. München: Westend.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003a): Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/Main u.a.: Campus.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003b): Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag. *Sozialer Fortschritt* 11-12/ 2003, S. 291-296.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004): *Grundrente und Grundsicherung im Alter - Ziele, Modelle und offene Fragen*. In: Opielka, Michael (Hrsg.): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Aus der Reihe: Perspektiven der Sozialpolitik Bd. 6. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005): *Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers?* In: Standing, Guy (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London: Anthem Press.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2006): Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen. *Zeitschrift für Sozialreform*, 4, Jg. 52, S. 439-466.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax“. In: Werner, Goetz W./ Presse, André (Hrsg.): Grundeinkommen und Konsumsteuer - Impulse für "Unternimm die Zukunft". Karlsruher Symposium Grundeinkommen: bedingungslos. Universitätsverlag Karlsruhe.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Opielka, Michael (2007): Sachverständigenrat: Solidarisches Bürgergeld beseitigt Armut weitgehend. http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/~strengma/Stellungnahme_Buergergeld_SVR.pdf
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2008): Vollbeschäftigung und Grundeinkommen. *Ethik und Gesellschaft*, 02/2008. http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2008_Strengmann-Kuhn.pdf
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Jacobi, Dirk (2012): Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut: Eine garantiert für alle. In: Butterwegge, Christoph/ Bosbach, Gerd/ Birkwald, Matthias W. (Hrsg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. Frankfurt/M. u.a.: Campus. (im Erscheinen)
- SVR (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/8, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Werding, Martin/ Hofmann, Herbert/ Reinhard, Hans-Joachim (2007): Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands und des Familienbundes der Katholiken. http://www.buendnis-socketrente.de/ifo_Endbericht.pdf
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) (2009): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, Februar 2009. Download von www.zff-online.de.