

## Chancen und Risiken einer rot-grünen Reform

# Das ALG II als Schritt zu einem Grundeinkommen?

*Der Autor des nachfolgenden Beitrags steht der mit den Hartz-Gesetzen verbundenen „Aktivierungs-Rhetorik“ skeptisch gegenüber. Sein Vorschlag zielt auf eine „Grundeinkommensversicherung“ und eine „Allgemeine Krankenversicherung“ nach Schweizer- bzw. Österreicher-Modell.*

**Michael Opielka**

Noch nie wurde in Deutschland so intensiv öffentlich über den Sozialstaat diskutiert, wie seit dem Jahr 2003. Die Stichworte lauten: „Agenda 2010“ des bisherigen Bundeskanzlers Schröder vom März 2003, die im Herbst 2003 veröffentlichten Berichte der „Rürup-Kommission“ und die „Herzog-Kommission“ der CDU. Diese Diskussionen hatten zweifellos einen nachhaltigen Einfluss auf das Ergebnis der Bundestagswahl vom 18.9.2005, die zumindest für die Grünen am Ende wenig glücklich ausgingen.

Insgesamt ist die Zustimmung zu einem sozialpolitischen Gesellschaftsvertrag in Deutschland außerordentlich hoch. Nicht zuletzt die Tatsache, dass sowohl bei der Bundestagswahl 2002 wie bei der Wahl 2005 das „linke“ Lager – SPD, Grüne und PDS/Linkspartei – recht konstant von etwa 51% der WählerInnen präferiert wurde, deutet darauf hin, dass die Strategie eines substanziellen „Sozialabbaus“ nicht auf Zustimmung der Bevölkerung stößt.

Dafür sprechen durchweg alle Bevölkerungsbefragungen (ALLBUS, SOEP usw.). Interessant ist, dass die an die Wahl anschließenden Koalitionsspekulationen in wesentlichem Ausmaß durch Differenzen und Gemeinsamkeiten in sozialstaat-



Garantiertes Grundeinkommen wäre besser

Foto: [www.aboutpixel.de](http://www.aboutpixel.de)

lichen Fragen bestimmt wurden. Die Grünen schieden früh aus, eine „Jamaika-Koalition“ schien allen Beteiligten zu kühn. Das ist schade. Denn die Grünen hätten in der Koalition mit CDU/CSU und FDP möglicherweise zu einer sehr bedeutungsvollen Sozialreform beitragen können. Es war ihnen aber nicht klar. So

scheint es angezeigt, dass gerade die Grünen ihre sozialpolitische Reformkonzeption endlich auf die Höhe der Zeit bringen.

Es ist in den wahlstrategischen Diskursen gelungen, das Thema „Arbeitslosigkeit“ ganz oben auf die sozialpolitische Agenda zu setzen. Zugleich gelang es sowohl Rot-grün wie der Opposition aus CDU/CSU und FDP den Eindruck zu erwecken, das arbeitsmarktpolitische Reformpaket „Hartz I-IV“ sei tendenziell erfolgreich, zumindest auf mittlere Sicht. Unterstützt wurden sie von einem wissenschaftlichen Mainstream beispielsweise aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit:

„Erste Erfolge dieser Strategie zeigen sich bereits in der Arbeitsmarktstatistik 2003. Normalerweise hätte bei einem derart starken Rückgang der Beschäftigung die Arbeitslosigkeit stärker steigen müssen. Doch wegen der genaueren Überprüfung von

Arbeitsmarktnähe und Suchintensität der Arbeitslosen durch die Bundesagentur für Arbeit ‚verschwand‘ ein Teil von ihnen aus dem Register.“<sup>1</sup> Als „Erfolg“ wird hier das „Verschwinden“ aus der Arbeitsmarktstatistik gewichtet, eine schnell zynische Position.

Beachtlich hingegen die Einführung des „Fallmanagements“ in die Arbeitsvermittlung: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“<sup>2</sup>

Freilich: die folgenden Erfolgsbedingungen der Einführung des Fallmanagements im Rahmen des SGB II gelten bislang nur in ganz wenigen Optionskommunen und wohl noch bis auf weiteres in keiner Arbeitsgemeinschaft von Bundesagentur und lokaler Sozialverwaltung:

- Methodisch ausgereiftes Case-Management-Konzept
- Personal- Organisationsentwicklung
- Steuerungs- und Controlling-System
- Funktionierende Angebotsnetze, v.a. Beziehung zu freien Trägern (inkl. Kontraktmanagement)<sup>3</sup>

30.000 Fallmanager müssten nach Schätzungen der Bundesagentur aus- und weitergebildet werden, um den angestrebten Betreuungsschlüssel von 1:75 zu erreichen. Davon kann bei weitem nicht die Rede sein. Es gibt zudem bislang weder einen Überblick über den Stand des Fallmanagements, noch wird es im Rahmen der Evaluationen bislang evaluiert. Der Verdacht liegt nahe, dass auf der politischen Führungsebene kein ernsthaftes Interesse an einer Professionalisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen vorlag. Statt Qualifizierung sollte Druck auf Mitarbeiter und Klienten ausgeübt werden, man könnte auch sagen: „Fordern statt Fördern“.

Diese Strategie ist hoch riskant, vor allem wenn sie mit Hoffnungen auf die Expansion eines Niedriglohnssektors verbunden ist: „Die Aufstiegsmobilität von Niedriglohnbeschäftigten ist in Deutschland im Lauf der letzten zwei Jahrzehnte deutlich zurückgegangen. (...) Wenn der beobachtete Trend anhält, dass immer mehr Beschäftigte in der ‚Niedriglohnfalle‘ festsitzen, steht zu befürchten, dass auch ihr Armutsrisiko dauerhaft steigt.“ Gleichwohl „hat die Mehrheit der

Niedriglohnbezieher eine abgeschlossene Berufsausbildung.“<sup>4</sup> Die mangelnde Berufsqualifikation, die gerne als Begründung der manifesten Langzeitarbeitslosigkeit herangezogen wird, ist bei genauerer Betrachtung ein Risikofaktor, aber keinesfalls ihre Ursache.

### Grundeinkommen

Natürlich ist die mit den Reformen „Hartz I-IV“ geplante Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltung in Richtung moderne Dienstleistungs- und Managementmethoden zweckmäßig. Die Bundesregierung weist in ihren einschlägigen Veröffentlichungen auf die Erfolge intensiver Beratung und direkter Vermittlung in den „JobCentern“ in Großbritannien, den „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden oder auf die Eingliederungsvereinbarungen“ in Dänemark hin und strebt vergleichbare Erfolge durch jene Modernisierung an. Es muss dennoch gefragt werden, ob die „Aktivierungs“-Rhetorik von „Fördern & Fordern“, mit der Drohung, selbst das „Arbeitslosengeld II“ bei Ablehnung „zumutbarer Arbeit“ um bis zu 90% zu mindern oder gar zu streichen, notwendig und Erfolg versprechend ist.

Ich habe auch vor diesem Hintergrund das Konzept einer „Grundeinkommensversicherung“ und einer „Allgemeinen Krankenversicherung“ vorgeschlagen. Sowohl die Grundeinkommensversicherung wie die umfassende Bürgerversicherung für Gesundheit sollen über einen steuerähnlichen Beitrag, eine „Sozialsteuer“ nach Vorbild der Schweizer Rentenversicherung AHV, also auf alle Einkommen ohne Freibetrag und Obergrenze, in Höhe von 25% finanziert werden – da fällt einem sofort die Kirchhof-Flat-Tax von 25% ein.

Doch während Paul Kirchhof keinen Gedanken an die Sozialversicherungsbeiträge verschwendete, im Gegenteil, im Bundestagswahlkampf 2005 noch über eine Abschaffung der umlagefinanzierten Renten- und Pflegeversicherung schwadronierte, würde in diesem Modell auf der „Sozialsteuer“ eine natürlich – hier könnte man Kirchhof teils folgen – vereinfachte, aber progressive Einkommenssteuer mit einem Höchststeuersatz von 25% aufsatteln. Die maximale Abgabebelastung eines Haushalts mit direkten Abgaben und Steuern läge damit nie über 50% – während sie heute für Arbeitnehmer teils weit darüber liegt.

### Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge (Stand 2004)<sup>5</sup>

<i>Leistungsbereich</i>	<i>Leistung</i>	<i>Beitrag in % (auf alle Einkommen)</i>
Renten	768 - 1.536 €	10
<i>Übergangszuschlag Renten</i>		2
Arbeitslosengeld	640 - 1.280 €	1,5
Erziehungsgeld	640 - 1.280 €	0,5
Kindergeld	je Kind 160 € (zusätzl. bis 160 € Zuschlag)	2
Krankengeld	640 - 1.280 €	0,2
Ausbildungsgeld	640 € (davon 50% Darlehen)	0,3
Grundsicherung	640 € (davon 50% Darlehen)	1
<b>Beitrag GEV insgesamt</b> (auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungsgrenze/„Sozialsteuer“)		<b>17,5</b>

Dabei inspiriert ein Blick in den Süden, zum Nachbarn Schweiz. Dort wurde per Referendum schon 1947 eine Bürgerversicherung – die Rentenversicherung AHV – eingeführt und seitdem mehrfach weiterentwickelt. Sie schließt alle Bürgerinnen und Bürger ein, wird durch eine Art Sozialsteuer auf alle Einkommen finanziert (derzeit 10,1%) und garantiert – verbunden mit einem Zulagensystem – praktisch allen Rentnerinnen und Rentnern eine existenzsichernde Grundrente. Wenn wir diese Erfahrungen aufgreifen, wäre für Deutschland denkbar:

- Sämtliche Systeme der Einkommensversicherung werden in einer Bürgerversicherung („Grundeinkommens-

mensniveau berechnet sich durch einen von den Wohlfahrtsverbänden zu recht geforderten Aufschlag von etwa 20% auf das ALG II (ohne Wohnkosten).

- Es gibt keine Arbeitspflicht. Wer nicht für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen möchte, erhält weiterhin das Grundeinkommen, wovon ein Teil (max. 50%) als Darlehen gezahlt würde („Bafög für Alle“).

- Für die Reform der Kranken- und Pflegeversicherung erscheint das Schweizer Modell der „Kopfpauschale“ – das als „soziale Gesundheitsprämie“ von CDU/CSU vertreten wird – als zu kompliziert, zu teuer und sozial ungerecht. Hier sollten wir uns vom österreichischen Modell einer Bürgerversicherung inspirieren lassen: Alle Krankenversicherungen und die Pflegeversicherung werden als Bürgerversicherung ohne Beitragsbemessungsgrenze über eine „Sozialsteuer“ (Schätzung: etwa 7-8% auf alle Einkommen) finanziert.

Statt bisher 41-42% Sozialversicherungsbeitrag werden mit Bürgerversicherungen und Grundeinkommen nur noch etwa 25% Sozial-

steuern fällig – freilich ohne Beitragsbemessungsgrenze. Im Gegenzug – und natürlich nur dann – kann der Spitzensteuersatz auf 25% reduziert werden. Höchstverdiener zahlen damit stets 50% Steuern und faktisch eine Mindeststeuer von 25%, während sie heute zu den Sozialsystemen und ihrer Umverteilung kaum beitragen.

Die Mehrheit der Arbeitnehmer zahlt dramatisch weniger als heute, was den Arbeitsmarkt entlastet und die Arbeitslosigkeit spürbar senken wird. Familien und Geringverdiener werden besonders entlastet. Erwerbsarbeit und Sozialstaat werden entkoppelt. Beide Systeme der Bürgerversicherungen könnten zusätzlich noch aus dem allgemeinen Staatshaushalt und damit auch aus Verbrauchs- bzw. Umsatzsteuern (Ökosteuer, Wertschöpf-

ungsabgaben usw.) finanziert werden (auch in der Schweiz gibt es einen Bundes- wie Kantonalzuschuss), was den Sozialsteuersatz wiederum senkt oder langfristig stabil hält.

## Durchsetzungschancen

In der gegenwärtigen politischen Lage scheint ein solch umfassendes Projekt parlamentarisch kaum durchsetzbar – und Referenden sind noch nicht zugelassen. Mit einer rot-rot-grünen Koalition wäre es vielleicht denkbar gewesen. Eine Große Koalition könnten die Grünen (und vielleicht die Linkspartei) mit dieser Forderung konfrontieren und zumindest bei einigen ihrer Minister (z.B. Seehofer, Steinbrück) auf Sympathie rechnen.

Das „Arbeitslosengeld II“, so kritisch es gewertet werden kann, hat durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, von Armen- und Arbeitspolitik eine solch umfassende Grundeinkommensreform vorgebahnt – die Frage ist nun, ob die Politik für eine freiheitliche Sozialpolitik im nächsten Schritt zu gewinnen ist.

Das Konzept einer „Grundeinkommensversicherung“ geht weder von einem Ende der Erwerbsarbeit aus noch davon, dass einfache Erwerbsarbeiten ein Problem seien. Die Politik soll sich hier möglichst heraus halten und sich darauf konzentrieren, den Bürgerinnen und Bürgern Garantien sowohl einer minimalen wie einer adäquaten, also klar über dem Minimum liegenden Existenzsicherung zu organisieren.

## Fußnoten

(1) Werner Eichhorst/Ulrich Walwei: Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich. Problemlagen und Reformoptionen, in: „Sozialer Fortschritt“ 1-2, 2005, S. 9

(2) Quelle: Begründung zum SGB II; Allgemeiner Teil

(3) nach: Claus Reis: Welche Wirkungen hat Fallmanagement? Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II, in: „Case Management“ 1, 2005, S. 10-18

(4) Thomas Rhein/Hermann Gartner/Gerhard Krug: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert; „IAB-Kurzbericht“ Nr. 3/05, S. 4, 3

(5) Anmerkung (2005): Rechnerischer Grundbeitrag 640 € = ALG II, sinnvoll: ca. 700 €, Quelle: Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek: Rowohlt (Rowohlts enzyklopädie) 2004, S. 258

☞ Prof. Dr. Michael Opielka ist Professor für Sozialpolitik an der FH Jena, Fachbereich Sozialwesen, Visiting Scholar (2004-2006) an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare, und Geschäftsführer des „Institut für Sozialökologie“ in Königswinter. E-mail: michael.opielka@isoe.org



Kranken- und Pflegedienste

Foto: [www.aboutpixel.de](http://www.aboutpixel.de)

versicherung“) zusammengefasst: Rentenversicherung (Rentenzugang mit 67 Jahren), Arbeitslosenversicherung, Krankengeld, Kindergeld, Elterngeld und Sozialhilfe (bzw. ALG II). Die Grundeinkommensversicherung wird durch „Sozialsteuern“ auf sämtliche Einkommensarten (steuerliches Einkommen) ohne Bemessungsgrenzen finanziert (Schätzung: etwa 17-18%, siehe Abbildung).

- Die Grundeinkommensversicherung garantiert allen Versicherten ein existenzsicherndes Grundeinkommen (ca. 700 € im Monat) sowie eine Grundrente im Alter (ca. 840 €). Sie zahlt maximal das Doppelte des Grundeinkommens, bei Arbeitslosigkeit ohne zeitliche Begrenzung (nicht nur für 1 Jahr wie „Hartz IV“). Das Grundeinkom-