

# Soziale Rechte statt Chancen

Joachim Rock<sup>1</sup>

Die Aussicht auf eine Chance ist nicht für jeden ein Versprechen. Gerade Menschen in prekären Lebenslagen wissen um die enge Verwandtschaft von Chance und Scheitern. Trotzdem scheint die Chance das Versprechen der Stunde zu sein. Das „Teilhabechancengesetz“ wurde jüngst beschlossen, ein „Qualifizierungschancengesetz“ ist auf dem Weg und das „Chancenkonto“ gilt als innovativer Beitrag zur Finanzierung „lebenslangen Lernens“. Die Aussicht auf ein solches „lebenslänglich“ ist jedoch für viele mehr Drohung als Versprechen. Diese Chancenheterik schließt an liberale Gerechtigkeitskonzeptionen der 1990er Jahre an: „Es geht nicht länger um das soziale Recht gleicher Chancen, sondern jeder bekommt die Chance, die er individuell – durch Leistung oder naturgegebene unterschiedliche Fähigkeiten – verdient.“<sup>2</sup> Eine andere Sozialpolitik erfordert aber nicht nur eine andere Rhetorik, sondern auch eine andere Politik, denn, mit Schiller: Wo die Tat nicht spricht, wird das Wort nicht viel helfen.

Die SPD bleibt bisher in Zustimmung oder Ablehnung auf die Agenda-Reformen fokussiert. Wenn man das ändern will, gilt es zuerst und vor allem dafür zu sorgen, dass Menschen genügend Einkommen zum Auskommen haben. Tarifliche und gesetzliche Mindestlöhne sind ein Mittel dazu. Auch wer die Forderung nach einem Mindestlohn von 12,63 Euro<sup>3</sup> nicht teilt, muss anerkennen, dass eine lebenslange Vollzeitbeschäftigung, auch mit einer Unterbrechung für die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen, einen Anspruch auf eine gesetzliche Rente oberhalb der Grundsicherung eröffnen muss. Die SPD trägt eine Mitverantwortung dafür, dass dies heute nicht

der Fall ist, und sie muss Verantwortung dafür übernehmen, dass sich das ändert.

## Für eine Mindestsicherung in der Sozialversicherung

Die Debatte um die Grundsicherung für Arbeitsuchende bildet dabei nur einen, wenn auch wichtigen, Ausschnitt ab. Ein entscheidender Schritt vorwärts liegt in der notwendigen Stärkung der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Beide sehen – und das ist im internationalen Vergleich die Ausnahme – keine Mindestleistung vor. Die Idee, Mindestsicherungselemente in der Sozialversicherung zu stärken, ist bereits in den 1980er Jahren im sozialwissenschaftlichen Umfeld der Gewerkschaften entstanden, gerichtet gegen Konzepte einer einheitlichen Grundsicherung auf niedrigem Niveau. Stephan Leibfried etwa trat für eine „soziale Bürgerschaft“ ein: „Eine Strukturkongruenz, in der Steuern und Sozialleistungssysteme mit zureichender Sockelung verknüpft würden, könnte zureichende Lebensmöglichkeiten für alle sichern, Bedarfsprüfungen unwichtig werden lassen und nicht hinnehmbare soziale Ungleichheit (...) über eine allgemeine, sozialstaatlich geformte Besteuerung aller Sozialleistungen korrigieren.“<sup>4</sup> Vorschläge dazu wurden auch schon früher in der SPD formuliert und konkretisiert.<sup>5</sup>

Mit sich wandelnden Erwerbsverläufen wirkt sich die in der Arbeitslosenversicherung erfolgte Kürzung der Rahmenfrist – des Zeitraums, in dem eine Anwartschaftszeit von derzeit zwölf Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erreicht werden muss, um Ansprüche zu erwerben – auf zwei Jahre negativ aus. Sie sollte wieder auf drei Jahre verlän-

1 Dr. Joachim Rock ist Abteilungsleiter für Arbeit, Soziales und Europa im Paritätischen Gesamtverband. Der Artikel gibt seine persönliche Meinung wieder.

2 Vgl. Nachtwey, Oliver 2009: Marktsozialdemokratie, 224.

3 Diese Summe hat das BMAS am 7. Mai 2018 in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage als notwendigen Stundenlohn errechnet, um nach 45 Beitragsjahren in Vollzeitbeschäftigung eine Nettorente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu bekommen.

4 Leibfried, Stephan 1990: Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Vobruba, Georg (Hrsg.) 1990: Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt am Main, 228.

5 Vgl. Arbeitsgruppe Sozialpolitisches Programm und Kommission Sozialpolitik beim SPD-Parteivorstand 1986: Die Zukunft sozial gestalten, 35; auch: Transfer-Enquete-Kommission 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 163 ff.

gert werden. Gleichzeitig sollte die Anwartschaftszeit auf sechs Monate verkürzt werden. Da weiter gelten soll, dass je zwei Monate Erwerbstätigkeit einen Anspruch auf einen Monat Arbeitslosengeld eröffnen, entstünden so schon bei sechsmonatiger Beschäftigung dreimonatige Ansprüche. Das wäre ein Gewinn an Sicherheit, gerade für den Übergang zwischen Stellen und zur Orientierung. Beide Maßnahmen führen nur zu überschaubaren Mehraufwendungen.<sup>6</sup> Zusätzlich sollte für langjährig mehr als nur geringfügig Beschäftigte ein Anspruch auf ein Mindestarbeitslosengeld eingeführt werden. Ein Beschäftigter, der mit dem Mindestlohn vollzeitbeschäftigt ist, erwirbt nur einen Anspruch von etwa 700 Euro monatlich; wer 1.301 Euro verdient, einen von etwa 590 Euro. Ein Mindestarbeitslosengeld von 800 Euro, im Bedarfsfall kombiniert mit dem Anspruch auf Wohngeld, würde diesen Beschäftigten die Sicherheit geben, auch mittelfristig unabhängig von einer Grundsicherung leben zu können. Auch das Mindestarbeitslosengeld erfordert vergleichsweise geringe zusätzliche Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich.<sup>7</sup>

Für Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung gilt gleichermaßen, dass die berufliche Fort- und Weiterbildung massiv ausgebaut werden muss. Zwischen August 2017 und Juli 2018 konnte nur jeder Zehnte der 853.000 Langzeitarbeitslosen an einer geförderten Maßnahme teilnehmen. Ein massiver Ausbau zielgruppenspezifischer Förderangebote, auch für zugewanderte Menschen, ist deshalb wichtig.<sup>8</sup>

## Die Grundsicherung vom Kopf auf die Füße stellen

Mit 9,2 Prozent der Bevölkerung war Ende 2017 fast jeder Zehnte auf Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung angewie-

sen. Die Zahl der eigentlich Anspruchsberechtigten liegt deutlich darüber, denn zwischen 30 und 60 Prozent der Berechtigten nehmen ihre Ansprüche nicht wahr. Es geht deshalb nicht nur darum, Mindestsicherungsleistungen bedarfsgerecht<sup>9</sup> zu gestalten, sondern vor allem auch darum, soziale Lagen zu verhindern, in denen Menschen darauf verwiesen werden. Das klingt banal, ist es in einem Sozialstaat, der fast ein Zehntel seiner Bevölkerung in Grundsicherungssystemen verwaltet, aber nicht.

Die Realität des „Arbeitslosengeldes II“ hat mit dem Namen nichts zu tun: Nur etwa jeder vierte Leistungsberechtigte ist arbeitslos. Im Oktober 2018 gibt es fast genau sechs Millionen Leistungsberechtigte. 1,64 Millionen davon sind als Kinder und Jugendliche nicht erwerbsfähig und deshalb auch nicht arbeitssuchend. Von den verbleibenden fast 4,2 Millionen Erwerbsfähigen sind weitere 2,65 Millionen Menschen nicht arbeitssuchend, weil sie bereits in Voll- oder Teilzeit arbeiten und nur aufstockende Leistungen beziehen, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigt sind oder sich in Schule, Studium und Beruf oder in Erziehung und Pflege engagieren. 370.000 Menschen davon sind vorübergehend arbeitsunfähig oder fallen unter Ausnahmeregelungen für ältere Menschen. Mit 1,54 Millionen Leistungsbeziehenden ist gerade einmal jeder Vierte arbeitssuchend, und selbst von diesen Menschen geht etwa ein Drittel einer Tätigkeit nach, die jedoch 15 Stunden/Woche nicht überschreitet und damit in der Statistik ausgeblendet bleibt.

Auf Sanktionen sollte grundsätzlich verzichtet werden, denn die Grundsicherung markiert bereits das Existenzminimum. Als Rechtfertigung von Sanktionen wird angeführt, diese beträfen nur drei Prozent der Leistungsbeziehenden. Umgekehrt muss man dann fragen, ob eine so geringe Zahl ein System rechtfertigt, in dem 2017 952.839 Sanktionen ausgesprochen wurden, von denen 733.799 einfache Meldeverstöße waren? Sanktionen werden weit überwiegend wegen geringer Verstöße ausge-

6 Vgl. Stephan, Gesine/Hofmann, Barbara (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Von einer Verlängerung der Rahmenfrist hätten zwischen 10/2012 und 09/2013 35.000 Personen profitiert, von einer Verkürzung der Anwartschaftszeit 137.000 Personen.

7 Der Paritätische 2012: Paritätisches Modell für ein Mindestarbeitslosengeld I. Berlin.

8 Vgl. Hofmann, Tina/Schabram, Greta/Rock, Joachim 2018: Kaum Bildungsaufstieg aus der Arbeitslosigkeit – zur Fort- und Weiterbildung in der Arbeitsförderung. Paritätische Forschungsstelle. Berlin.

9 Für das Jahr 201 würde eine sachgerechte Regelsatzermittlung nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle einen Eckregelsatz von 571 Euro ergeben.

sprochen, sie treffen überwiegend die falschen, treiben Menschen aus den Hilfestrukturen in Schwarzarbeit und verdeckte Armut. Wer Sanktionen zwar nicht abschaffen, aber den Sanktionsautomatismus vermeiden will, der reduziert Tatbestände und Adressatenkreis, nimmt etwa schon engagierte Berechtigte aus und stellt Sanktionen für die verbleibenden Fälle in das gebundene Ermessen der Mitarbeitenden in den Jobcentern. Dies würde helfen, die Zahl der Sanktionen auf einen Bruchteil zu reduzieren. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet Mitte 2019 über die Sanktionen. Einer ohnehin absehbaren Reduzierung der rigiden Praxis durch politisches Handeln zuvorzukommen, wäre den Schweiß der Edlen wert.

Den 2,65 Millionen Aufstockenden fehlt es nicht in erster Linie an Arbeit, sondern an Geld. Derzeit werden sie von der Bundesagentur beraten und vermittelt, erhalten die Aufstockung jedoch durch die Jobcenter. Diese Trennung macht keinen Sinn. Die Aufstocker sollten künftig einen steuerfinanzierten Zuschlag durch die Bundesagentur bekommen und so unabhängig von der Grundsicherung sein, zumal es sich in der Regel um vergleichsweise geringe Beträge handelt. Häufig verfügen sie schon jetzt über ein für den eigenen Unterhalt ausreichendes Einkommen, werden aber als Angehörige einer sog. „Bedarfsgemeinschaft“ zum Fürsorgeempfänger gemacht, indem ihr Einkommen rechnerisch (horizontal) auf die Gruppe verteilt wird und dadurch alle als bedürftig gelten. Würde man stattdessen Menschen, die sich selbst finanzieren können, durch die Rückkehr zur sog. „vertikalen Einkommensanrechnung“ aus der Grundsicherung heraushalten, würde sich die Zahl der Beziehenden spürbar reduzieren lassen. Denn bei der vertikalen Einkommensanrechnung wird das eigene Einkommen nicht fiktiv auf die Gruppe verteilt, so dass Erwerbstätige, die sich selbst versorgen können, auch nicht in die Grundsicherung rutschen. Mehrkosten entstünden dadurch nicht, weil die Betroffenen verpflichtet bleiben, für ihre Familie einzustehen. Im SGB XII gilt dieses Prinzip bis heute. Auch die Bürokratie ließe sich verringern: Da in dieser Gruppe wenige Menschen hohe Einkommen aus Kapitalerträgen generieren, verfügt die Bundesagentur mit den Versicherungsdaten be-

## PapyRossa Verlag



### Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

#### MEMORANDUM 2018

Preis der »schwarzen«  
Null: Verteilungsdefizite  
und Versorgungslücken

Paperback  
978-3-89438-665-8  
273 Seiten | € 17,90

Im Zentrum der kritischen Analyse der Wirtschaftspolitik stehen der eklatante Wohnungsmangel in Ballungsräumen, der Pflegenotstand sowie Versäumnisse in der Bildungspolitik. Weitere Themen sind die (Finanz-)Krise der EU und das Regime der Schuldenbremse.



### Klaus Müller

#### LOHNARBEIT UND ARBEITSLOHN

Basiswissen Politik /  
Geschichte / Ökonomie

Pocketformat  
978-3-89438-667-2  
127 Seiten | € 9,90

Angesichts großer Unterschiede fragen sich viele, ob die Löhne gerecht sind. Was ist aber ein gerechter Lohn? Was ist das Wesen des Lohnes, was der Inhalt seiner vielen Formen? Wie wirken sich Lohnänderungen auf die Verteilung des Volkseinkommens, das Preisniveau und Arbeitslosigkeit aus?

Tel.: (02 21) 44 85 45 | [mail@papyrossa.de](mailto:mail@papyrossa.de)  
[www.papyrossa.de](http://www.papyrossa.de)

reits über die wesentlichen Informationen über das Einkommen. Im Gegensatz zum Grundsicherungsbezug bedarf es keiner zusätzlichen Bedarfsprüfung, sondern lediglich der eidesstattlichen Versicherung über das (Nicht-)Vorliegen etwaiger zusätzlicher Einkommen.

Um eine weitere Gruppe aus der Grundsicherung zu holen, sollten Jugendliche grundsätzlich nur über die Bundesagentur gefördert werden, die schon heute für berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsbeihilfen zuständig ist. Darüber hinaus sollte das BAFÖG existenzsichernd ausgestaltet werden.

Die Debatte um Kinderarmut verkennt häufig, dass diese niemals allein auftritt: Jedes arme Kind lebt in einem armen Haushalt. Die vorangegangenen Maßnahmen sind deshalb selbst Bestandteil einer wirksamen Politik gegen Kinderarmut. Es gilt aber auch: Kinder sind keine kleinen Arbeitslosen, und sie gehören nicht ins Jobcenter. Dafür bedarf es einer Grundsicherung, die alle Kinder erreicht. Neben dem diffusen Vorschlag eines „Teilhabegeldes“ der Bertelsmann Stiftung liegt dazu ein im Detail ausgearbeitetes Konzept zivilgesellschaftlicher Organisationen<sup>10</sup> vor. Es setzt sich zusammen aus dem steuerrechtlichen Existenzminimum in Höhe von 399 Euro monatlich und – solange dies nicht kostenfrei verfügbar ist – einer Pauschale für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) von 220 Euro monatlich. Da diese Leistung versteuert werden soll, erhielten Familien für jedes Kind mindestens etwa 300 Euro monatlich, wobei die Leistung mit sinkendem Familieneinkommen auf bis zu 619 Euro monatlich anwachsen würde. Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss und andere pauschale Leistungen würden dabei entfallen. Die Nettokosten dieses Konzeptes lägen bei etwa 22 Milliarden Euro, was etwa einem Fünfzigstel des bisherigen Sozialbudgets entspräche. Durch eine Erhöhung der Erbschaftssteuern – derzeit fallen bei etwa 400 Milliarden Euro vererbtem Vermögen lediglich 6,3 Milliarden Steuereinnahmen an – ließe sich eine solche Reform auch finanzieren.

## Die Rente sicher machen: Mindestrente und „gedehnte Äquivalenz“

Unterschätzt wird die Rolle der Alterssicherungspolitik. Mit Rentenpolitik kann nicht jede Wahl gewonnen, aber jede Wahl verloren werden. In den vergangenen Jahren ist das Armutsrisiko Älterer massiv angestiegen, von 10,7 Prozent 2005 auf 16 Prozent im Jahr 2017. Die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden hat sich von 257.000 im Jahr 2003 auf 514.000 im Jahr 2017 verdoppelt und wird sich nach Berechnungen im Auftrag der Rentenversicherung bis 2030 im ungünstigen Fall sogar auf 1,05 Millionen<sup>11</sup> erneut verdoppeln. Der darin enthaltene Hinweis, dass „kein Tsunami“ drohe, beruhigt wenig, zumal 40 bis 60 Prozent der Leistungsberechtigten ihre Ansprüche aus Scham oder Unwissenheit nicht wahrnehmen und in der Statistik damit auch nicht auftauchen. Das sorgt für breite Verunsicherung, bei den 20 Millionen Menschen im Rentenbezug ebenso wie bei den 37 Millionen aktiv Versicherten. Dennoch ist in der SPD noch kein Konzept für die Begleitung der laufenden Arbeit der Rentenkommission erkennbar. Unbedingt abzuwehren ist eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters. Das wäre gerade für Menschen in körperlich fordernden Berufen, wie der Pflege, nichts anderes als eine Kürzung der Renten. Schon heute gelingt nur zwischen 34 und 45 Prozent der Versicherten der Wechsel aus einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Rente. Der 7. Altenbericht der Bundesregierung<sup>12</sup> (2016) weist ferner aus, dass die Lebenserwartung der Menschen mit einem Einkommen von bis zu 60 Prozent des Durchschnittseinkommens im Alter von 65 Jahren über sieben Jahre niedriger liegt als bei denen mit einem Einkommen von über 150 Prozent des Durchschnittseinkommens. Das sind keine individuellen, sondern klassenspezifische Unterschiede. Wohlhabende Menschen leben länger und beziehen höhere Renten über längere Zeiträume, während einkommensärmere Menschen geringere Renten kürzer in Anspruch nehmen. Das

<sup>11</sup> Loose, Brigitte L./Kaltenborn, Bruno (2018); Grundsicherung wegen Alters: Projektion bis 2030. Berlin, 18.

<sup>12</sup> Bundestagsdrucksache 18/10210, im Internet: <https://www.bmfsfj.de/blob/120144/2a5de459ec4984cb2f83739785c908d6/7--altenbericht--bundes-tagsdrucksache-data.pdf>, S. 60.

<sup>10</sup> Im Internet: [www.kinderarmut-hat-folgen.de](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de)

ist eine Umverteilung von unten nach oben, die durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters weiter verstärkt würde. Stattdessen gilt es, dass Solidaritätsprinzip in der Rentenversicherung zu stärken, indem das Äquivalenzprinzip bewahrt, aber gedehnt wird. Während geringe Einkommen in Abhängigkeit von ihrer Höhe aufgewertet werden sollten, können hohe Einkommen eine relative Abwertung erfahren. Dazu könnte die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung angehoben, gleichzeitig aber Beiträge ab einem bestimmten Betrag nur noch anteilig leistungssteigernd berücksichtigt werden („gedehnte Äquivalenz“)<sup>13</sup>. In der Rentenversicherung würde dabei nicht einmal zugunsten von einkommensarmen Menschen umverteilt, sondern lediglich die bestehende Ungleichheit reduziert.

In Deutschland garantiert auch eine lebenslange Vollzeitbeschäftigung keine armutsfeste Rente. In 31 von 35 OECD-Staaten ist das anders. Ein Mindestsicherungsziel in Höhe eines Mindestarbeitslosengeldes sollte auch in der Rentenversicherung für kontinuierlich über mehrere Jahrzehnte in Vollzeit beschäftigte Menschen eingeführt werden und die solidarische Komponente einer „gedehnten Äquivalenz“ flankieren. Diese Mindestsicherung wäre aus Steuermitteln zu finanzieren und würde die Grundsicherung im Alter nicht nur vermeiden helfen, sondern auch Vertrauen in die soziale Sicherheit der Zukunft bieten.

Die Bertelsmann Stiftung hat jüngst in ihrer Populismus-Studie herausgearbeitet, dass das sozialpolitische Profil der Parteien wesentlich über ihren Wahlerfolg entscheidet: „Die sozialen Fragen sind die wichtigsten Brückenthemen für eine Gesellschaft, die sich kulturell und sozial immer tiefer spaltet. Sollten sich die etablierten Parteien nicht um diese sozialen Themen kümmern, werden die Populisten das übernehmen“, kommentierte Wolfgang Merkel<sup>14</sup> die Ergebnisse. Die SPD ist dabei unter Druck. Ihr sozialpolitisches Profil bleibt unscharf. Viele

erreichte Verbesserungen, etwa für erwerbsgeminderte Menschen, greifen erst in der Zukunft. Die 1,8 Millionen Menschen, die schon jetzt eine Erwerbsminderungsrente beziehen, profitieren dadurch nicht und fühlen sich zurückgesetzt, während das Erreichte für die, die (noch) nicht erwerbsgemindert sind, naturgemäß keine Rolle spielt. Dies ist nur eines der Beispiele für Reformen, die an den Interessen von relevanten Teilen der früheren Stammwählerschaft vorbeigehen, während aus den Reihen der GRÜNEN weitgehende Reformvorschläge formuliert werden und auch Teile der CDU deutliche Leistungsverbesserungen („Plus-Rente“) fordern. Das Zeitfenster für die Wiedergewinnung sozialpolitisch attraktiven Profils ist kurz. Noch vor den Landtagswahlen in Sachsen will die AfD dort einen Bundesparteitag der sozialpolitischen Profilbildung widmen. Der völkische Flügel um Björn Höcke wird sich dort aller Voraussicht nach mit Forderungen nach einem sozialpopulistischen Programm durchsetzen.

Die sozialpolitische Debatte ist nicht nur in der SPD, aber eben auch dort durch Vielstimmigkeit und Orientierungslosigkeit gekennzeichnet. Ein „solidarisches Grundeinkommen“, hinter dem sich nur eine Neuaufgabe öffentlich geförderter Beschäftigung verbirgt, oder ein „Grundeinkommensjahr“, das sich nur gut situierte Beschäftigte erlauben können, weckt Erwartungen, die zwangsläufig enttäuscht werden müssen. Eine Fortsetzung der Stückwerkpolitik trägt ebenfalls nicht zu einer neuen Profilbildung bei. Es muss anders werden, damit es besser wird. ■

<sup>13</sup> Weiterführend: Der Paritätische (2018): Mut zur Korrektur. Ein alterssicherungspolitischer Auftrag. Berlin, 34.

<sup>14</sup> Quelle: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/oktober/deutschlands-mitte-wird-populistischer/>, Stand: 25.11.2018.