

## Der Lebenschancenkredit

Ein Modell der Ziehungsrechte für Bildung, Zeitsouveränität und die Absicherung sozialer Risiken

Steffen Mau<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die Erweiterung von Lebenschancen ist der Dreh- und Angelpunkt vieler politischer Debatten. Vor diesem Hintergrund wird ein neues sozialpolitisches Instrument vorgeschlagen: der Lebenschancenkredit. Er wird als universelles Anrechtsguthaben verstanden, welches für Bildung, Zeitsouveränität und soziale Risiken eingesetzt werden kann. Anders als andere sozialpolitische Leistungen sollte er hinsichtlich der Nutzung und Wählbarkeit möglichst große Entscheidungsspielräume bei den Individuen belassen. Die Finanzierung sollte über eine moderate Erhöhung der Erbschaftssteuer erfolgen. Die Ansprüche könnten über regelmäßige Überweisungen auf ein Anrechtskonto akkumuliert und verzinst werden. Die Zweckbindung würde sichern, dass der Lebenschancenkredit nicht konsumiert, sondern tatsächlich für individuell und gesellschaftlich sinnvolle Zwecke eingesetzt wird. Die universalistische Ausgestaltung ergibt sich, da einerseits noch nicht klar ist, welchen Risiken und Anforderungen Menschen über ihren Lebensverlauf hinweg begegnen, andererseits hat sie Vorteile im Hinblick auf die Sicherung gesellschaftlicher Akzeptanz.

### Ziehungsrechte als neue Anrechtsform

Demographische Veränderungen, der Wandel des Arbeitsmarktes, neue Haushalts- und Familienkonstellationen und die Verfestigung sozialer Ungleichheit setzen die Kerninstitutionen des Sozialstaates fortwährend unter Druck. Dabei geht es zum einen um die Frage der nachhaltigen Finanzierung, zum anderen um die Passfähigkeit der etablierten sozialpolitischen Instrumente in Hinblick auf das Aufkommen neuer sozialer Risiken. Sozialpolitik hat aber nicht nur die Funktion, Wandlungsprozesse nachzuvollziehen und – im Rahmen der finanziellen Spielräume – in die eigene Programmatik einzubeziehen, sie ist auch immer Treiber des sozialen Wandels. Diese Innovationsfunktion kann Sozialpolitik nur erlangen, wenn auch ihre Grundlagen und Funktionsweisen immer wieder neu gedacht und reflektiert werden. Auf diese Funktion zielt die hier vorgestellte Idee eines Lebenschancenkredits in Form eines universellen und flexibel einsetzbaren Anrechtsguthabens.

Das Konzept bezieht sich auf Überlegungen zur Schaffung von Ziehungsrechten („social drawing rights“), die unter anderem von dem französischen Rechtswissenschaftler Alain Supiot<sup>2</sup> entwickelt wur-

den. Bei Supiot handelt sich vor allem um Freistellungsrechte, etwa für Weiterbildungsurlaub, Erziehungs- oder Pflegezeiten und freiwilliges Engagement. Diese Rechte sollen über das Arbeitsleben akkumulierbar, zugleich aber portabel und nicht an eine spezifische Erwerbstätigkeit gebunden sein. Das Konzept sozialer Ziehungsrechte kann als viertes Prinzip neben dem Versicherungsprinzip (Leistungsanspruch durch Beiträge), dem Versorgungsprinzip (Leistungsanspruch aufgrund von Bedürftigkeit oder eines anerkannten Bedarfs) und universalistischen Leistungen (nicht-konditionale und uniforme Leistungen für alle) verstanden werden, wobei es durchaus Elemente der anderen Prinzipien mit aufnimmt.<sup>3</sup>

Eine andere konzeptionelle Quelle des Lebenschancenkredits ist die Diskussion um die Stakeholder-Gesellschaft<sup>4</sup> bzw. die Teilhabegesellschaft<sup>5</sup>, in welcher Menschen als Anteilseigner\_innen des gesellschaftlichen Wohlstands gesehen werden. Kern ist hier die Zurverfügungstellung eines sogenannten „Sozialerbes“ – konkret: einer bestimmten monetären Summe – für alle volljährig werdenden Staatsbürger\_innen, wobei die Empfänger\_innen über das Geld völlig frei verfügen könnten. Das Sozialerbe soll aus einer erhöhten Erbschaftssteuer und der Besteuerung von Vermögen bezahlt werden, wobei langfristig aus der Erbmasse jedes Teilhabenden wiederum eine Summe in Höhe des Sozialerbes in einen Fond eingezahlt werden würde, um dann zu einer Umlagefinanzierung überzugehen.

Der Lebenschancenkredit, den ich vorschlage, stellt eine Form eines Anrechtsguthabens dar, soll aber – anders als das Sozialerbe – nicht in den individuellen Konsum fließen können, sondern ausschließlich für Bildung, Zeitsouveränität und die Kompensation besonderer sozialer Risiken eingesetzt werden. Er soll für alle Bürger\_innen gleich hoch sein, unabhängig von aktuellen Bedarfen oder sonstigen Erwägungen. Denkbar wäre eine Größenordnung zwischen 20.000 und 60.000 Euro. Da Menschen oft am besten wissen, wann und wofür sie Unterstützung brauchen, wird ihnen mit einem Anrechtskredit deutlich mehr Entscheidungsspielraum eingeräumt als bei konventionellen Transferprogrammen. Der Kredit ist universell, macht also keine Unterschiede zwischen sozialen Gruppen und individuellen Lebenslagen.

## **Bildungschancen, Zeitsouveränität, neue soziale Risiken**

Die Bindung an enger definierte Zwecke erhöht nicht nur die Akzeptanz, sie stellt auch sicher, dass aus der Nutzung des Anrechtsguthabens tatsächlich Lebenschancen und gesellschaftlicher Wohlstand erwachsen. Sinnvoll wäre die Fokussierung auf die drei genannten Bereiche Bildung, Zeit und soziale Risiken, aber es wären auch andere Kombinationen denkbar. Die Themen lebenslanges Lernen und Weiterbildung stehen schon seit Längerem weit oben auf der politischen Agenda und der Lebenschancenkredit könnte hier zusätzliche Anreize und finanzielle Unterfütterung bieten. Natürlich soll eine Erstausbildung zur staatlichen angebotenen Grundausstattung gehören, aber der Chancenkredit könnte Menschen in die Lage versetzen, Bildungsgüter nachzufragen, mit denen sich Defizite ausgleichen bzw. zusätzliche Kompetenzen aneignen lassen. Die Gesellschaft könnte insgesamt ihre intellektuellen Potenziale weitaus besser ausschöpfen. Eine damit entstehende Kultur des lebenslangen Lernens würde zudem die Anreize erhöhen, neue Bildungsangebote zu entwickeln. Für Bildungsanbieter wäre es dann attraktiv, Berufstätige einzuladen und innovative Formen der Wissensvermittlung auszuprobieren.

Der zweite große Bereich, in dem der Lebenschancenkredit neue Türen öffnen könnte, lässt sich unter dem Begriff der Zeitsouveränität fassen. Dieses Thema wird auch in der Diskussion um Zeitkonten oder Optionszeiten immer wieder adressiert, weil insbesondere die biographische Verdichtung von Mehrfachanforderungen zunehmend als Belastung empfunden wird. Viele Menschen befinden sich heute in einer Situation, in der sie starre Arbeitszeiten bzw. hohe Arbeitsanforderungen und private Aufgaben permanent ausbalancieren müssen. Das gilt vor allem in der sogenannten Rushhour des Lebens, der Phase, wo Berufseinstieg und Familienpflichten im Zusammenhang mit der Betreuung kleiner Kinder zusammenfallen. Noch schwieriger wird es, wenn Eltern gepflegt oder anderweitig betreut werden müssen. Der Chancenkredit würde es vielen erlauben, befristete Auszeiten zu nehmen, diese auch finanzieren zu können, und somit Arbeit und Familie besser unter einen Hut zu bringen. Dabei sollte der Lebenschancenkredit keinesfalls

in Konkurrenz zu anderen wünschenswerten gesetzlichen Regelungen treten. Über das Gewinnen eigener zeitlicher Spielräume hinaus wäre es auch möglich, Betreuungszeiten einzukaufen, sich also bei Aufgaben im familiären Bereich begrenzt und befristet „vertreten“ zu lassen.

Als dritter Bereich kommen soziale Risiken ins Spiel. Die Entstandardisierung von Erwerbsmustern hat dazu geführt, dass die am Normalarbeitsverhältnis ausgerichteten Sozialversicherungen oft keinen wirksamen Schutz mehr bieten. Die Versorgungslücken, die sich beispielsweise schon heute bei der Alterssicherung auftun, haben viel mit atypischen Berufsbiografien und der Verbreitung prekärer Beschäftigungsformen zu tun. Hier ist zunächst einmal der Gesetzgeber gefragt, bessere Möglichkeiten der Absicherung anzubieten. Darüber hinaus gibt es aber auch atypische Risiken, für die bislang kaum institutionelle Formen der Kompensation und Risikoabsicherung etabliert worden sind. Beispielsweise ließen sich die Mittel aus dem Lebenschancenkredit für die erheblichen und oft nur unzureichend gedeckten persönlichen Mehraufwendungen in Folge von Krankheiten, Unfällen oder Behinderungen einsetzen.

### Kosten und Finanzierung des Chancenkredits

Wie steht es nun um die Finanzierung eines solchen Modells? Im Detail hängt diese natürlich davon ab, für welches Modell man sich konkret entscheidet und wie hoch das Guthaben sein soll. Ein Vorteil der Idee ist aber, dass man kleinformatig anfangen (also mit bescheidenen Summen) oder sich auf bestimmte Teilbereiche konzentrieren kann. Es geht zunächst darum, das grundlegende Prinzip in die politische Diskussion zu bringen, und Sozialpolitik anders zu denken, so dass Optionalität und Entscheidungsfreiheit ein größeres Gewicht erlangen.

Dennoch ein kleines Rechenexempel zur Plausibilisierung: Zwischen 1991 und 2010 wurden in Deutschland 14 Millionen Kinder geboren. Nehmen wir einmal an, der Staat hätte seit 1991 für jeden/jede dieser jungen Bürger\_innen ab Geburt jährlich 1.000 Euro auf ein Guthabenkonto eingezahlt, hätte dies im Jahr 2010 insgesamt 14 Milliarden Euro gekostet. Ein 1991 geborenes Kind

hätte dann bis zum Zeitpunkt seines 20. Geburtstags einzelne 20 Sparraten erhalten. Rechnet man – bei allen Unsicherheiten der langfristigen Verzinsung bei einem Einsatz des Kapitals – einen dreiprozentigen Zins und Zinseszins mit, stünden dann fast 28.000 Euro auf dem Guthabenkonto. Ab dem 20. Lebensjahr bliebe diese Summe auf dem Guthabenkonto stehen, ohne weitere staatliche Überweisungen. Erlaubt man die erste Auszahlung erst mit 25, wäre die Summe durch weitere Verzinsung dann entsprechend höher. Mit großer Sicherheit würden die wenigsten Empfänger\_innen das Geld dann auf einen Schlag ausgeben, da es ja an bestimmte Zwecke gebunden ist und nicht direkt ausgezahlt werden kann, so dass ein weiteres Wachstum des Guthabens zu erwarten wäre (bis zum 45. Geburtstag wären es dann knapp 58.000 Euro usw.). Bei der Einführung des Modells müsste man allerdings nicht zwei Dekaden warten, bis die ersten Kohorten ihre Ziehungsrechte geltend machen können, sondern die älteste einbezogene Kohorte könnte schon im Folgejahr auf die (entsprechend kleinere) Summe zurückgreifen.

Ein konkreter Ansatzpunkt zur Finanzierung könnte in diesem Zusammenhang die Erbschaftssteuer sein. Gewiss, in der Öffentlichkeit gibt es Vorbehalte gegen die Erbschaftssteuer (oder gar ihre Erhöhung), weil der Staat hier in innerfamiliäre Transfers eingreift. Aber schon eine moderate Erhöhung und ein leichtes Absenken der Freibeträge würden die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer deutlich vergrößern und auch Spielraum für die Einführung des Chancenkredits schaffen. In Deutschland werden bereits heute jährlich Vermögen im Wert von etwa 250 Milliarden Euro vererbt, eine Summe, die bis 2025 um weitere 100 Milliarden steigen könnte. Abgeschöpft wurden davon im Jahr 2014 etwa 5,4 Milliarden Euro, also knapp über zwei Prozent der Erbmasse, was im internationalen Vergleich recht wenig ist. Würde man den effektiven Steuersatz auf zehn Prozent erhöhen (was die wenigsten Erben in Bedrängnis bringen oder arm machen würde), käme der Fiskus auf Einnahmen von 25 Milliarden, also etwa 20 Milliarden mehr als bei der derzeitigen steuerlichen Belastung, und deutlich mehr, als man für die Finanzierung des Lebenschancenkredits bräuchte.

Gerade indem man eine Veränderung der Erbschaftssteuer explizit mit dem Lebenschancen-kredit verknüpft, könnte man möglicherweise mehr Akzeptanz für eine Besteuerung von Erbschaften schaffen. Immerhin käme durch den universellen Anspruch auf der Habenseite ja für jeden etwas hinzu: Ein nennenswertes Guthaben, das man zu einem Zeitpunkt abrufen könnte, zu dem man es wirklich braucht (was bei der Erbschaft oft nicht der Fall ist) und das sich, zumindest ideell, mit einer später vielleicht einmal zu entrichtenden Erbschaftssteuer verrechnen ließe. Wer einmal einen solchen Kredit zur Erweiterung seiner individuellen Optionen und Lebenschancen von der Gesellschaft bereitgestellt bekommen hat, ist später vermutlich eher bereit, auf einen Teil seines Erbes zu verzichten oder vom zu hinterlassenden Vermögen etwas zurückzugeben. Auch die Bestände nicht abgerufener Ansprüche könnten wieder in die Finanzierung zurückfließen. Man kann sich das, einmal in Gang gekommen, als dauerhaften Kreislauf vorstellen, der die Mehrbelastung weniger kritikanfälligt macht.

## Gestaltung von Verfügungsrechten

Bei dem hier vorgeschlagenen Modell ist es natürlich von elementarer Bedeutung, dass die Menschen ihr Chancenguthaben nicht bereits früh ausgeben. Ermöglicht man eine Auszahlung oder Kostenerstattung ausschließlich für die beschriebenen Zwecke, kann man Fehlanreize oder „Mitnahmeeffekte“ verringern. Den Lebenschancen-kredit ohne angemessenen Anlass in Anspruch zu nehmen, dies hieße letztlich, ihn zu vergeuden. Die fortlaufende Verzinsung des Guthabenkontos sollte die Ansparneigung verstärken, zumal viele noch nicht wissen, welche Lebensrisiken ihnen einmal begegnen werden. Zudem ist aber auch ein Stück Kontrolle nötig, wel-

che die Zweckbindung prüft und die Mittel freigibt, ähnlich wie dies ja auch bei anderen Anrechtskonten, z.B. Zeitkonten, praktiziert wird. Dabei wird immer auch darauf zu achten sein, dass der Entscheidungsspielraum der Menschen erhalten bleibt, der ja den Anrechtscharakter des Lebenschancenkredits ausmacht. Nur so kann die Vielzahl unterschiedlicher Lebenskontexte und -situationen zur Geltung kommen. Wie kann dabei eine „sanfte“ Kontrolle aussehen? Institutionalisieren könnte man das in Form eines Ombudsgremiums, das, jenseits aller Standardfälle, schnell und unbürokratisch über die Freigabe von Mitteln aus dem Chancenkredit entscheidet. Berufen könnte man in solche Gremien beispielsweise pensionierte Sozialrichter\_innen, Mitarbeiter\_innen der freien Wohlfahrts-pflege oder Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft, denen zusätzlich auch eine beratende Funktion zukommen könnte.

Was den Kreis der Rechteinhaber\_innen angeht, sollte das Modell so inklusiv wie möglich sein, allerdings müssen auch Zugangs- und Anspruchs-regeln definiert werden. Natürlich sollten alle Deutschen und Ausländer\_innen anspruchsberechtigt sein, die von Kindesbeinen an im Land leben. Andere Regelungen könnte und müsste man für neu hinzuziehende Migrant\_innen treffen. Hier müsste die Daumenregel gelten: Je länger die Aufenthaltsdauer, desto größer der Anspruch auf den Lebenschancen-kredit. Ähnlich wie beim Staatsbürgerschaftsrecht sollte ein mehrjähriger Aufenthalt einen Anspruch begründen. Kürzere Aufenthaltsdauern könnten mit Abschlägen belegt werden, so dass nur ein anteiliges Guthaben gewährt wird. Wählt man ein Ansparmodell, wie oben angedeutet, müsste für Zuwandernde die Gelegenheit bestehen, Anwartschaftszeiten aufzubauen und gleichberechtigt zu partizipieren.

1 Steffen Mau ist Professor für Makrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin.

2 Supiot, Alain: Au delà de l'emploi, Paris 1999. Englische Übersetzung: Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford 2001.

3 Siehe hierzu auch die Idee der persönlichen Entwicklungskonten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik von Schmid, Günther: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

4 Ackerman, Bruce Arnold; Alstoft, Anne: Die Stakeholder-Gesellschaft. Ein Modell für mehr Chancengleichheit, Frankfurt am Main; New York 2001.

5 Grözinger, Gerd; Maschke, Michael et al.: Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main; New York 2006.