

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

51–52/2007 · 17. Dezember 2007



## Grundeinkommen?

*Michael Opielka*

Grundeinkommen als Sozialreform

*Ingrid Hohenleitner · Thomas Straubhaar*

Grundeinkommen und soziale Marktwirtschaft

*Eberhard Eichenhofer*

Sozialversicherung und Grundeinkommen

*Christoph Butterwegge*

Grundeinkommen und soziale Gerechtigkeit

*Martin Dietz · Ulrich Walwei*

Hartz IV: Reform der Reform?

## Editorial

Was wie ein soziale Utopie klingt, wird in Deutschland seit einiger Zeit von Protagonisten unterschiedlichster politischer Positionen vertreten: die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens, das auch unter den Begriffen „Solidarisches Bürgergeld“, „Solidarische Bürgerversicherung“, „Existenzgeld“, „Idealtypisches Grundeinkommen“, „Sozialdividende“ oder „Negative Einkommenssteuer“ diskutiert wird.

Jede Bürgerin und jeder Bürger erhielte ein festes Mindesteinkommen: unabhängig sowohl von erbrachten Leistungen als auch von der jeweiligen sozialen Situation. Die sozialen Sicherungssysteme würden überflüssig: Alle Transferleistungen – vom Arbeitslosengeld II, über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bis zur Sozialhilfe –, die heute an Bedürftige gezahlt werden, entfielen mit einem Schlag. Um das existenzsichernde Bürgergeld zu erhalten, bedürfte es keiner Anträge, Nachweise, Prüfungen und Kontrollen mehr; ein riesiger bürokratischer Apparat würde überflüssig. Die Finanzierung dieses neuen Umverteilungs- und Sozialsystems würde über höhere Einkommens- und Konsumsteuern erfolgen.

Ist ein solches Grundeinkommen tatsächlich sinnvoller als die bestehenden Sozialsysteme, ist es überhaupt finanzierbar und – vor allem – ist es realisierbar? Die Meinungen dazu gehen weit auseinander. Während seine Verfechterinnen und Verfechter darin die Lösung aller sozialen Probleme sehen, warnen Kritiker und Kritikerinnen vor fiskalischen Risiken und vor zu erwartenden Verhaltensänderungen der Menschen. Das Konzept impliziere höchst problematische Anreize zum Nichtstun. Und statt des propagierten neuen Gefühls von Freiheit und Sicherheit käme es eher zum Ausschluss von Teilen der Bevölkerung, die nicht in der Lage seien, gemäß den Prinzipien von Selbstverantwortung, Eigenvorsorge und Privatinitiative zu leben.

*Katharina Belwe*

Michael Opielka

# Grund- einkommen als Sozialreform

Die Sicherung eines menschenwürdigen Auskommens durch ein existenzsicherndes Einkommen gehört zu den vornehmsten Aufgaben der Sozialpolitik. Dabei hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass eine Entkopplung der marktgesteuerten Produktion von Gütern und Dienstleistungen von der staatlich gesteuerten

**Michael Opielka**

Dr. rer. soc., Dipl. Päd., geb. 1956; Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Carl-Zeiss-Promenade 2, 07745 Jena. michael.opielka@fh-jena.de www.sw.fh-jena.de/people/michael.opielka

Distribution von Sozialeinkommen sowie dem Zugang zu sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Diensten den Bedürfnissen und Werten der Bevölkerung wie den Funktionsanforderungen einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft entgegenkommt. Gösta Esping-Andersen bezeichnete diesen Prozess als „Dekommodifizierung“.<sup>1</sup> Vor allem im Bereich der Sicherung des Existenzminimums wird diese relative Entkopplung von Arbeitsleistung und Einkommensanspruch immer wieder kontrovers diskutiert. Der Vorwurf des „Missbrauchs“ von Sozialleistungen und das so genannte „Lohnabstandsgebot“ der Sozialhilfe bzw. von Sozialtransfers allgemein spielen immer wieder eine große Rolle. Die Entgegensetzung von nationaler und betrieblicher „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherungen) und kommunaler „Armenpolitik“ (Fürsorge, Sozialhilfe), von fleißigem Arbeitnehmer und „unwürdigem“ Armen prägte gerade die deutsche Sozialpolitik. Mit der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2003 und der seit 2005 wirksamen Zusammenlegung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe mit der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu einem aus Bundesmitteln finanzierten „Arbeitslosengeld II“ bzw. „Sozialgeld“ („Hartz IV“) wurde die Grundein-

kommenssicherung in Deutschland strukturell neu geordnet. Im Folgenden werden die Möglichkeiten eines garantierten, bedingungslosen Grundeinkommens insbesondere am Beispiel einer „Grundeinkommensversicherung“ und eines „Solidarischen Bürgergeldes“ diskutiert.

## Einkommenssicherung im Sozialstaat

Im Grundgesetz (GG) wird die Bundesrepublik Deutschland als ein sozialer Bundesstaat und sozialer Rechtsstaat ausgewiesen (Art. 20 und 28). Dieser Staatszielbestimmung wird im Wesentlichen durch einen Mix sozialer Sicherungssysteme nachgekommen, die als zentrale Systemprinzipien den deutschen Sozialstaat kennzeichnen: die *Fürsorge*, die *Versorgung* und die *Sozialversicherung*. Seit dem Jahr 2003 wird auch in Deutschland ein viertes Sicherungssystem diskutiert: die *Bürgerversicherung*, die es bei vielen europäischen Nachbarn (z. B. Schweiz, Niederlande) schon seit Langem gibt und auch in der früheren DDR ansatzweise existierte.<sup>2</sup>

Die *Fürsorge* bezieht sich in erster Linie auf die sozialstaatlichen Hilfen im Falle des Armutsrisikos. Zuständig dafür war bis 31. Dezember 2004 das System der Sozialhilfe, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dies ist seit dem 1. Januar 2005 ersetzt worden durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II und durch das SGB XII. Gekennzeichnet ist das System der Fürsorge durch die konsequente Orientierung am Bedarf, die Steuerfinanzierung, eine Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen, durch eine bedingte Rückzahlungsverpflichtung und, bezogen auf das SGB II, durch ein Sanktionsinstrumentarium zur Verpflichtung auf Erwerbsarbeit.

Das Prinzip der *Versorgung* beinhaltet die Entschädigung aus Steuermitteln für besondere Opfer, die dem Staat erbracht wurden (vor allem Kriegsoffer, Bundesversorgungsgesetz/BVG mit Nebengesetzen), sowie für soziale Status, die dem Staat besonders wichtig erscheinen, zum Beispiel für Beamte, aber auch die zentralen familienpolitischen Leis-

<sup>1</sup> Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990.

<sup>2</sup> Vgl. Michael Opielka, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek 2004, S. 25 ff.

tungen Kinder- und Elterngeld folgen diesem Prinzip, ebenso die Ausbildungsförderung. Diesen Leistungsansprüchen gehen keine Beitragszahlungen voraus.

Durch das Prinzip der *Sozialversicherung* werden im Kern die klassischen Risiken im gesamten Lebenslauf abgedeckt. Leistungsansprüche werden hier in erster Linie über das Lohnarbeitsverhältnis begründet und Leistungen erfolgen vorwiegend in Form von Geldleistungen, die als Ersatz für Arbeitslohn fungieren (z. B. Rente, Krankengeld, Arbeitslosengeld) und insoweit den bisherigen Lebensstandard sichern sollen. Das auf Bismarck und seine Sozialgesetze zurückgehende Sozialversicherungsprinzip gilt als spezifisch deutsche Errungenschaft und ist gekennzeichnet durch eine lohnbezogene Beitragserhebung, durch die paritätische Finanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie durch eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen.

Das Prinzip der *Bürgerversicherung* als egalitaristische Erweiterung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung auf alle Bürger gehört neuerdings zur politischen Reformdiskussion in Deutschland. Erstmals wurde es im 2003 veröffentlichten Bericht der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup auch „Rürup-Kommission“ genannt, als Alternative zur lohnzentrierten Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert.<sup>13</sup> Realisiert wurde es ansatzweise auf der Leistungsseite der 1996 eingeführten Pflegeversicherung, die für gesetzlich wie privat Versicherte identische Leistungen bei unterschiedlicher Beitragsleistung (gesetzlich nach Lohn-einkommen, privat Festbeiträge) vorsieht. Vorgeschlagen wird das Prinzip der Bürgerversicherung vor allem unter Verweis auf entsprechende Regelungen der Schweizer Rentenversicherung AHV unterdessen auch für die verschiedenen Zweige der Einkommenssicherung.<sup>14</sup> Die Finanzierung von Bürgerversi-

<sup>13</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*. Bericht der Kommission, Berlin 2003.

<sup>14</sup> Vgl. Michael Opielka, *Die Idee einer Grundeinkommensversicherung*, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden 2005, S. 99–139;

**Tabelle 1: Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats**

Sozialpolitisches System	Fürsorge	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgerversicherung
Bezugsvoraussetzung	individuelle Notlage	Pflichtmitgliedschaft	besonderer Rechtsanspruch	Bürgerstatus (bzw. Einwohner)
Leistungsanspruch	bei Bedürftigkeit, Subsidiarität	bei Eintritt Versicherungsfall	bei Vorliegen spezifischer sozialer Status	bei Eintritt Versicherungsfall
Gegenleistung	nein	ja, Pflichtbeiträge	ja, nonmonetäre „Sonderopfer“	ja, Sozialsteuern/Steuern
Bedürftigkeitsprüfung	ja	nein	nein	nein
Sicherungszweige	Sozialhilfe/ALG II Jugendhilfe Resozialisierung Wohngeld	Gesetzliche Renten-, Unfall-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung	Kriegsopferversorgung Soziale Entschädigung Beamtenversorgung Kindergeld Elterngeld Bafög	ansatzweise in der Pflegeversicherung, Leistungsseite
Mindesteinkommenssicherung	Sozialhilfe	Grundsicherung	(Grundeinkommen/Bürgergeld)	(Grundeinkommensversicherung)

Quelle: Eigene Darstellung (in Klammern: Reformvorschläge).

cherungen erfolgt in der Regel durch steuerähnliche Beiträge, die auch als „Sozialsteuern“ bezeichnet werden.

In *Tabelle 1* werden die vier Systemprinzipien der deutschen Sozialpolitik vergleichend dargestellt. Ergänzend wird aufgeführt, wie die Sicherung eines Mindesteinkommens im Rahmen dieser vier Prinzipien erfolgt bzw. erfolgen kann: Das Fürsorgeprinzip kennt hierfür die Sozialhilfe; innerhalb der Sozialversicherung geschieht dies durch die so genannte (bedarfsorientierte) Grundsicherung, seit 2003 in der Gesetzlichen Rentenversicherung, seit 2005 in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld II/„Hartz IV“); im Rahmen des Versorgungsprinzips wäre ein allgemeines Grundeinkommen möglich, beispielsweise in Form einer Sozialdividende oder einer Negativen Einkommensteuer; schließlich wäre auch denkbar, eine Bürgerversicherung als Grundeinkommensversicherung aus-

Wolfgang Strengmann-Kuhn, *Mindesteinkommen für jeden*, in: *Soziale Sicherheit*, (2007) 8, S. 245–251.

zugestalten. Diese Reformoptionen werden noch genauer ausgeführt.

Mit der spezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherung als Mix der drei erstgenannten Systemprinzipien, mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung, gilt der deutsche Sozialstaat als konservatives wohlfahrtsstaatliches Arrangement, das sich vom liberalen Typus angelsächsischer Prägung und dem sozialdemokratischen Typus skandinavischer Prägung unterscheidet. Diese Differenzierung wurde von Esping-Andersen mit der Typologie der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ eingeführt. Esping-Andersen unterschied drei verschiedene Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Regime: der *liberale*, der *sozialdemokratische* (sozialistische) und der *konservative* Typus.<sup>15</sup> Mit Verweis auf die Schweiz wird neuerdings ein *garantistisches* Regime als vierter Typus vorgeschlagen, der für die Diskussion um ein Grundeinkommen bedeutsam ist.<sup>16</sup>

Seit 2003 entbrannte eine hitzige politische Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Das Handeln der politischen Eliten war dabei eingebettet in einen Modernisierungsdiskurs, der dem Sozialstaat scharfe Kritik, vorrangig mit Bezug auf Finanzierbarkeit, Kostenineffizienz und mangelnde Problemlösungskompetenz einbrachte. Der angestrebte Umbau des Sozialstaats erfolgte dabei unter der Signatur der „Aktivierung“ und der mit ihr verbundenen Maxime des „Fördern und Fordern“. Beide Begriffe sind seit den 1990er Jahren zu einem zentralen Leitbild der westlichen „Transformation des Wohlfahrtsstaates“ geworden.<sup>17</sup> Dieser Sozialstaatsumbau vom marktkorrigierenden zum „aktivierenden“ Staat zielt auf eine Verwirklichung von Marktprinzipien im umfassenden Sinne. Als exemplarisches Beispiel für diese Entwicklung kann die so genannte „Hartz-Gesetzgebung“, vor allem „Hartz IV“, gelten. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hat sie in seiner

Regierungserklärung am 14. März 2003 („Agenda 2010“) prägnant zusammengefasst: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern“.

Über das 4. „Hartz-Gesetz“ wurde die Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe vollzogen. Als SGB II implementiert, regelt es seit 1. Januar 2005 in Form des Arbeitslosengeldes II (ALG II) die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, und das Sozialgeld für deren nichterwerbsfähige Angehörige. Es löste damit das bis zum 31. Dezember 2004 bestehende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das seither – als SGB XII – nur noch für solche Erwerbslose gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Alle drei Systeme sind als Fürsorgeleistungen konsequent nach der Bedarfsorientierung ausgerichtet und unterscheiden sich damit vom klassischen System der Arbeitslosenversicherung (ALG I), das als Sozialversicherungssystem die am früheren Lohn orientierte Standardabsicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit darstellt (Tabelle 2).

Mit der Einführung des SGB II wurde das System der Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Wo noch bis 31. Dezember 2004 die frühere Erwerbseinkommenssituation ausschlaggebend für die Höhe der Leistung war, orientiert sie sich nun an den Regelsätzen der Sozialhilfe und einer hinzuzurechnenden Pauschale für einmalige Leistungen vor allem für Kleidung, Wohnungsausstattung, Renovierungen usw. Das Arbeitslosengeld II beträgt für das erste (volljährige) Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft 347 Euro (seit dem 1. Juli 2007). Miet- und Heizkosten werden, sofern angemessen, zusätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gezahlt. Vor Inanspruchnahme muss ein Langzeitarbeitsloser, und als solche gelten die meisten Leistungsempfänger, von seinem anrechenbaren Vermögen leben. Wer mit den Pauschalen nicht umgehen kann, wird auf Sachleistungen verwiesen. Lebt der Arbeitslose in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft, wird er zuerst auf die Unterstützung seines Partners verwiesen, erst danach werden öffentliche Leistungen gewährt. Kombiniert ist diese reduzierte Leistungsgewährung mit einer restriktiveren Zumutbarkeitsregelung, die durch Sanktionen durchsetzbar ist.

<sup>15</sup> Vgl. G. Esping-Andersen (Anm. 1).

<sup>16</sup> Vgl. M. Opielka (Anm. 2); Erwin Carigiet/Michael Opielka, Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger?, in: Erwin Carigiet u. a. (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich 2006, S. 15–45.

<sup>17</sup> Neil Gilbert, Transformation of the Welfare State. The silent surrender of public responsibility, Oxford 2002.

**Tabelle 2: Einkommenssicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in Deutschland (seit 2005)**

Leistungsart	Arbeitslosengeld I	Arbeitslosengeld II	Sozialgeld	Sozialhilfe
sozialpolitisches System	Sozialversicherung	Fürsorge	Fürsorge	Fürsorge
Finanzierung	Beiträge	Steuern	Steuern	Steuern
Leistungsdauer	max. 12 Monate, für Ältere ab 58 Jahren max. 24 Monate; anschl. ALG II	unbegrenzt (aber Verpflichtung zur aktiven Beendigung der Notlage)	unbegrenzt	unbegrenzt (Voraussetzung Erwerbsunfähigkeit)
Personenkreis	Erwerbslose (bei Erfüllung der Anwartschaftszeiten)	erwerbsfähige Erwerbslose zwischen 15 und 65 Jahren	nicht erwerbsfähige Angehörige eines ALG II-Beziehers	länger oder dauerhaft Erwerbsunfähige

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Details, aber auch die Gesamtheit dieser Reformmaßnahmen offenbaren den Paradigmenwechsel und verweisen deutlich auf das neue sozialpolitische Leitbild. Es verabschiedet sich vom bisherigen deutschen Modell der Sozialversicherung und ihrem Ziel der Lebensstandardsicherung und versucht durch finanzielle Einsparungen bei Erwerbslosen und einem vermehrten Druckpotenzial, die Vermittlung von Erwerbslosen in jegliche Form von Arbeit zu erreichen. Doch unter den gegenwärtigen konjunkturellen Bedingungen und einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit von annähernd sieben Millionen erscheint die *Verpflichtung* auf jegliche Form zumutbarer Arbeit, unterstellte man das alleinige Ziel der Arbeitsmarktintegration, als sozial- und arbeitsmarktpolitisch wenig angemessen. Damit kommt die Frage nach einer Einkommenssicherung ohne Arbeitsverpflichtung in den Blick.

## Der Diskurs um ein Grundeinkommen

Bereits in den 1980er Jahren begann in (West-) Deutschland die Diskussion um ein von der Erwerbsarbeit entkoppeltes garantiertes Grundeinkommen.<sup>18</sup> Das erste Motiv war, den Arbeitsmarkt nicht mehr als zentrale Institution der Einkommensverteilung zu verste-

<sup>18</sup> Vgl. z. B. Michael Opielka/Georg Vobruba (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt/M. 1986.

hen. Durch ein Grundeinkommen sollte das Beschäftigungsargument zugunsten gesellschaftlich schädlicher Produktion gelockert, der Arbeitsbegriff weiter gefasst und das Problem der Arbeitslosigkeit an der Wurzel gepackt werden. Das zweite Motiv war eher ein gesellschaftspolitisches: Das Grundeinkommen soll die „soziale Demokratie“ des Wohlfahrtsstaats auf stabile Füße sozialer Grundrechte stellen. Die Forderung nach einem Grundeinkommen wäre dann eine politische Forderung auf demselben Niveau wie jene nach dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht am Anfang des 20. Jahrhunderts.

In den vergangenen zwanzig Jahren sind zahllose Veröffentlichungen erschienen, welche die Idee des Grundeinkommens diskutieren, wurde eine Reihe von Kostenrechnungen angestellt, diskutierte man in praktisch allen politischen Lagern über ein Grundeinkommen oder „Bürgergeld“ und wurden ein internationales ([www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)) wie ein deutsches ([www.grundeinkommen.de](http://www.grundeinkommen.de)) Grundeinkommensnetzwerk gegründet.

Die Frage nach den Chancen eines Grundeinkommens in Deutschland kann jedoch nicht nur auf dem Wege der akademischen Diskussion beantwortet werden.<sup>19</sup> Wenden wir uns zunächst der Frage zu, wie die Bürger zu einem Grundeinkommen stehen. Eine explizit auf die Akzeptanz eines Grundeinkommens bezogene (recht) repräsentative Befragung hat der Freizeitforscher Horst W. Opaschowski durchgeführt. Er ermittelte für seinen Vorschlag eines „Existenzgeldes“ einen Korridor der Akzeptanz etwa in Höhe von 580 Euro. Je nach Fragestellung votierten in seiner Untersuchung zwischen 61 und 84 % für eine Grundeinkommenssicherung mit klarem Anreiz für zusätzliche Einkommenserzielung durch Arbeit.<sup>10</sup> Diese überraschend hohe Akzeptanz könnte auch damit zu tun haben, dass die Idee eines Grundeinkommens als eine modernisierte Form sozialer Sicherung unter Bedingungen erhöhter sozialer Abstiegsängste verstanden wird.

<sup>19</sup> Vgl. Georg Vobruba, Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft, Wiesbaden 2006; Yannick Vanderborght/Philippe van Parijs, Ein Grundeinkommen für alle?, Frankfurt/M.–New York 2005.

<sup>10</sup> Vgl. Horst W. Opaschowski, MINIMEX. Das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft, Gütersloh 2007, S. 97 ff.

Wie *Tabelle 3* zeigt, hatten die Deutschen ihre subjektive Schichteinstufung im Zeitraum von 1993 bis 2002 fast generell nach oben korrigiert. Umso bemerkenswerter ist die Entwicklung zwischen 2002 und 2004 – also genau im Zeitraum der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung: Die subjektive Wahrnehmung eines Aufstiegs wich einer des Abstiegs.

Seit den 1980er Jahren wurde in akademischen Kreisen und zunächst im Umfeld der Grünen die Idee eines Grundeinkommens diskutiert. Die deutsche Einheit unterbrach die Diskussion, während sie in vielen anderen Ländern weiter geführt wurde. Dass sie erneut aufgeflammt ist, ist wohl eine Folge der Abstiegsangst bis in die Mittelschichten. Die Idee des Grundeinkommens bildet in den Augen ihrer Befürworter eine Antithese gegen gesellschaftliche Spaltung und Exklusion. Sie steht insoweit für ein Programm sozialer Grundrechte.

Insoweit verwundert es nicht, dass in der liberalen FDP Anfang 2005 eine „Kommission Bürgergeld“ unter dem Vorsitz des (unterdessen) stellvertretenden Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens Andreas Pinkwart ein Grundeinkommen vorschlug, das allen Bürgern in Form einer Negativen Einkommenssteuer garantiert würde, unabhängig von der Erwerbsarbeitsleistung. Verwunderung löste in der deutschen Öffentlichkeit eher aus, dass im Sommer 2006 der CDU-Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus, ein „Solidarisches Bürgergeld“ in die Diskussion brachte.<sup>11</sup> Die rege deutsche Grundeinkommensdebatte seit 2005 soll exemplarisch an zwei Modellen diskutiert werden, dem Vorschlag einer „Grundeinkommensversicherung“ sowie dem eines „Solidarischen Bürgergeldes“. Während die Grundeinkommensversicherung die Systemarchitektur des deutschen Sozialstaats weiter entwickelt, würde das Modell des Bürgergeldes diese Architektur grundlegend ändern.

<sup>11</sup> Zur Vorstellung und Diskussion dieses Modells siehe Michael Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, Stuttgart 2007; dazu v.a. Michael Opielka/Wolfgang, Strengmann-Kuhn, *Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts – Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung*, S. 13–141.

**Tabelle 3: Subjektive Schichteinstufung 1993, 2002 und 2004**

	1993	2002	2004
<i>Ostdeutschland</i>			
Obere Mittel-, Oberschicht	2	7	3
Mittelschicht	40	51	39
Arbeiterschicht	59	42	57
<i>Westdeutschland</i>			
Obere Mittel-, Oberschicht	14	14	10
Mittelschicht	58	61	54
Arbeiterschicht	29	25	37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, Bonn 2004, S. 612 und dass., Datenreport 2006, Bonn 2006, S. 594.

Das Modell „Grundeinkommensversicherung“:<sup>12</sup> Es folgt dem weiter oben beschriebenen Systemprinzip einer Bürgerversicherung: Jeder Bürger zahlt einen Beitrag in Form einer pauschalen, nicht-progressiven „Sozialsteuer“ auf sein steuerliches Einkommen, ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Möglichkeit, diese „Sozialsteuer“ gegen Negativeinkünfte zu verrechnen. Kalkulationen, die das gesamte „Volkseinkommen“ der Volkswirtschaften Gesamtrechnung (VGR) als Bemessungsgröße ansetzten,<sup>13</sup> ergaben, dass ein Beitrag von 17,5 Prozent ausreicht, um sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats zu finanzieren, wenn sich – wie im Schweizer Grundrentensystem AHV – das Leistungsniveau zwischen dem Grundeinkommen und maximal seinem Doppelten bewegt (*Tabelle 4*). Würde auch die Krankenversicherung als Bürgerversicherung genauso finanziert – ein Beitrag von etwa 7,5 Prozent wäre (etwa wie in Österreich) ausreichend, sofern ein Teil (etwa 10 bis 20 %) der Gesundheitskosten aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt wird –, ließe sich die (progressive) Einkommenssteuer auf maximal 25 Prozent senken.

Der Vorzug dieses Modells besteht darin, dass die Tradition der Sozialversicherung nicht abgebrochen würde, wie das bei einem rein steuerfinanzierten Grundeinkommen des Typs „Bürgergeld“, „Negative Einkommenssteuer“ oder „Sozialdividende“ der Fall wäre. Sie würde aber modernisiert, da sich nun alle Bürger beteiligten. Der Nachteil ist, dass das Modell zwar jedem ein Grundeinkommen garantieren würde,

<sup>12</sup> Vgl. ausführlich M. Opielka (Anm. 4).

<sup>13</sup> Vgl. ausführlich M. Opielka (Anm. 2), S. 253 ff. sowie M. Opielka (Anm. 4). In M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11) werden diese kalkulatorischen Annahmen insoweit problematisiert, als das Volkseinkommen auch Einkommen von Körperschaften enthält, die bisher nur der Körperschaftsteuer unterliegen.

**Tabelle 4: Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge**

Leistungsbereich	Leistung	Beitrag in Prozent (auf alle Einkommen)
Renten	768–1536 EUR	10
Übergangszuschlag Renten		2
Arbeitslosengeld	640–1280 EUR	1,5
Elterngeld	640–1280 EUR	0,5
Kindergeld	je Kind 160 EUR (zusätzl. bis 160 EUR Zuschlag)	2
Krankengeld	640–1280 EUR	0,2
Ausbildungsgeld	640 € (davon 50 % Darlehen)	0,3
Grundsicherung	640 € (davon 50 % Darlehen)	1
Beitrag GEV insgesamt (auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungs- grenze/„Sozialsteuer“)		17,5

Quelle: M. Opielka (Anm. 2), S. 258. Den Größenordnungen liegen die Werte für 2004 zugrunde. Für 2008 wäre das Grundeinkommensniveau auf etwa 700 Euro anzusetzen.

aber im ersten Schritt diejenigen, die sich dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stellen wollen – und auch keine kleinen Kinder erziehen, nicht studieren, krank, behindert oder alt sind –, nur ein reduziertes Grundeinkommen (*partial basic income*) erhalten würden: ein „Bafög für alle“, bei dem wie im heutigen „Bafög“, der Ausbildungsförderung für Studierende, die Hälfte des Betrags als Darlehen gezahlt würde. Anstelle der für viele diskriminierend klingenden so genannten „Ein-Euro-Jobs“ könnte der Darlehensanteil bei gemeinnützigem Engagement entfallen. Vor dem Hintergrund immer flexiblerer und prekärer Erwerbsarbeit wäre damit ein Instrument geschaffen, mit dem sich die Bürger neben und statt der Erwerbsarbeit phasenweise anderen Aufgaben zuwenden können. Wer sich erwerbslos meldet, erhält bei einer Grundeinkommensversicherung ohne Zeitbegrenzung einen Betrag zwischen Grundeinkommen und maximal dem Doppeltem, ohne Einkommensanrechnung und ohne Darlehensanteil. Die Gesellschaft bleibt in der Verantwortung für den Zugang zur Erwerbsarbeit. Ein Mix von Grundeinkommen und Erwerbseinkommen wird nicht als Problem, sondern als Chance gesehen.

Dieses neue Modell lässt sich als „garantistisch“ bezeichnen. Der Sozialstaat garantiert das Existenzminimum und maximal das Doppelte. Wer mehr möchte,

muss sich individuell oder gemeinschaftlich absichern, beispielsweise durch betriebliche und überbetriebliche Vereinbarungen. In der Schweiz hat die Rentenversicherung AHV dieses Prinzip verwirklicht: Alle Bürger zahlen 10,1 Prozent auf ihr gesamtes steuerliches Einkommen und erhalten eine existenzsichernde – im Einzelfall um einen AHV-Zuschlag ergänzte – Grundrente und maximal das Doppelte davon garantiert.<sup>14</sup> Ein solches universalistisches (garantistisches) System trägt zudem der demographischen Entwicklung Rechnung, wirkt insoweit nachhaltig stabil, und erlaubt aufbauend ein plurales Spektrum betrieblicher und individueller Zusatzsicherungen. Wie in der Schweiz in den 1970er und 1980er Jahren kann es aus den erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungen heraus entwickelt werden.

Das Modell „Solidarisches Bürgergeld“: Das Solidarische Bürgergeld des christdemokratischen Politikers Althaus entspricht finanztechnisch einer „Negativen Einkommensteuer“. Personen mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages, der so genannten „Transfergrenze“ von 1 600 Euro im Monat, erhalten zusätzlich zu ihrem Einkommen – sofern vorhanden – einen Betrag als „negative“ Steuer ausbezahlt, mindestens aber das „große“ Bürgergeld in Höhe von 800 Euro. Sie sind damit Nettoempfänger. Personen mit einem Einkommen oberhalb der Transfergrenze erhalten das „kleine“ Bürgergeld in Höhe von 400 Euro. Dieses wird von ihrer Steuerschuld abgezogen und mindert ihre Steuerlast. Sie sind Nettozahler.<sup>15</sup>

Im Rahmen dieses Modells werden unterschiedliche Steuersätze für Nettozahler und Nettoempfänger vorgeschlagen. Der Steuersatz unterhalb der Transfergrenze soll 50 % und oberhalb davon 25 % betragen. Der (Negativ-)Steuersatz 50 % bedeutet letztlich eine Transferentzugsrate, um die sich der Zuschuss zum Bruttoeinkommen verringert, und liegt deutlich unter den jetzigen Anrechnungsbeträgen beim Arbeitslosengeld II. Die positive Steuerzahlung beginnt erst ab der Transfergrenze. Der Grenzsteuersatz beträgt dann 25 %, der Durchschnittssteuersatz be-

<sup>14</sup> Vgl. E. Carigiet/M. Opielka (Anm. 6).

<sup>15</sup> Zur Darstellung und Analyse des Modells im Folgenden vgl. M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11).

ginnt hier mit Null und steigt dann mit steigendem Einkommen bis auf 25 % an. Der Satz von 25 % ist also der Spitzensteuersatz. Damit es einen durchgängigen Steuertarif gibt, muss das Bürgergeld für die Nettozahler die Hälfte betragen wie für die Nettoempfänger. Sowohl das „große“ wie das „kleine“ Bürgergeld enthalten eine Gesundheitsprämie von 200 Euro monatlich, die für die Kranken- und Pflegeversicherung bestimmt ist. Kinder erhalten 300 Euro Bürgergeld, und zusätzlich eine Gesundheitsprämie von ebenfalls 200 Euro monatlich.

**Bewertung beider Modelle:** In unserer Studie wird der Frage nachgegangen, ob, und wenn ja, wie das Bürgergeld durch die Einkommensteuer finanziert werden kann und welche Rolle ergänzende Finanzierungen für die Kranken- und Pflegeversicherung spielen (z. B. Lohnsummensteuer, Sozialsteuer). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es durch das „Solidarische Bürgergeld“ zu erheblichen Ersparnissen bei bisher steuerfinanzierten Leistungen kommt, die zu einem großen Teil wegfallen können. Wie im Gutachten im Einzelnen diskutiert, wird das gesamte Einsparpotential auf etwas über 200 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Andererseits müssen einige bisher durch Beiträge finanzierte Sach- und Dienstleistungen nach Einführung des „Solidarischen Bürgergeldes“ durch Steuern finanziert werden, beispielsweise Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung. Dieser Zusatzbedarf wird auf etwa 10 Milliarden Euro geschätzt. Insgesamt liegt das gesamte Einsparvolumen etwa 5 bis 15 Milliarden Euro jährlich über den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag).

Im Detail sind im Althaus-Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ interessante Ergänzungen vorgesehen, beispielsweise, nach Schweizer Vorbild, für Rentner eine Zusatzrente bis zum Doppelten des Grundeinkommens und ein Rentenzuschlag, der die bestehenden Rentenansprüche sichert (finanziert über eine „Lohnsummensteuer“, wiederum nach österreichischem Vorbild), oder für besondere Lebenslagen (z. B. Behinderung, überdurchschnittliche Wohnkosten oder für Alleinerziehende) ein „Bürgergeldzuschlag“. Das „Solidarische Bürgergeld“ soll einerseits einen „echten“ Arbeitsmarkt schaf-

fen, denn jede und jeder kann für oder gegen Erwerbsarbeit optieren, Teilzeitarbeit lohnt und freiwilliges Engagement, Familienarbeit wie Bildungsphasen sind abgesichert. Die Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich führt nicht mehr zu Armut.

Ob ein Grundeinkommen finanzierbar ist, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Das Modell der nach dem Vorbild der Schweizer Rentenversicherung AHV konstruierten „Grundeinkommensversicherung“, die jedem ein Grundeinkommen in Höhe des Existenzminimums und maximal das Doppelte garantiert, würde über eine Sozialsteuer von 17,5 % auf alle Einkommen finanziert. Auch der Vorschlag des „Solidarischen Bürgergeldes“ erscheint finanzierbar, wenn Modifikationen vorgenommen werden. Es zeigt sich, dass je nach politischer Präferenz bei einer Transferentzugsrate von 80 % und einem Spitzensteuersatz von 35 % oder auch bei einer Transferentzugsrate von 70 % und einem Spitzensteuersatz von 40 % sowohl das Bürgergeld als auch die Gesundheitsprämie in den genannten Größenordnungen kostenneutral finanzierbar sind. Diese Steuersätze klingen im Vergleich zum Ursprungsvorschlag (Transferentzugsrate von 50 % und Steuersatz von 25 %) relativ hoch, allerdings ist zu bedenken, dass heute in Deutschland die maximale Durchschnittsbelastung mit Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen für die Sozialversicherung für einen abhängig Beschäftigten bis zu 50 % und die Grenzbelastung bis zu 70 % beträgt. Es wird gezeigt, dass die simulierten Durchschnittssteuersätze für *alle* Einkommensgruppen deutlich unterhalb der jetzigen Belastungsquoten mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen liegen.<sup>16</sup>

Die Finanzierbarkeit des Modells „Solidarisches Bürgergeld“ – und generell eines Grundeinkommens in Deutschland – wurde in unserem Gutachten eher konservativ betrachtet. Thomas Straubhaar und Ingrid Hohenleitner argumentieren, dass man nach einer Körperschaftssteuerreform das „Volkseinkommen“ der Volkswirtschaftlichen Ge-

<sup>16</sup> Vgl. M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11), S. 87 ff. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Clemens Fuest/Andreas Peichl/Thilo Schaefer, Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus, in: ifo Schnelldienst, 60 (2007) 10, S. 36–40.

samtrechnung (VGR) als Bemessungsgrundlage des „Solidarischen Bürgergeldes“ heranziehen könnte, das im Jahr 2004 mit 1 650,6 Mrd. Euro um 22,6 Prozent höher lag als unsere Bezugsgröße. Dies würde zu Mehreinnahmen zwischen 75 und 150 Mrd. Euro führen und damit auch zu deutlich niedrigeren Steuerbelastungen bzw. dazu, dass die im Konzept von Althaus angesetzten Werte (Transferenzugsrate, Steuersätze) ohne oder nur mit sehr geringen Modifikationen erreichbar wären.<sup>17</sup>

## Ausblick

Die beiden hier ausführlicher dargestellten Grundeinkommensmodelle – Grundeinkommensversicherung und Solidarisches Bürgergeld – sind Gegenstand einer regen Debatte um eine grundlegende Reform der Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat. Dabei fällt auf, dass die Diskussion mittlerweile im gesamten konservativen, liberalen, grünen und linken Spektrum stattfindet. Selbst in der bislang äußerst zurückhaltenden sozialdemokratischen Partei, die das Konzept der „Grundsicherung“ innerhalb der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen favorisiert, werden unterdessen Konferenzen zu einer Grundeinkommensreform veranstaltet.

Die zwischen 1968 und 1980 in den USA durchgeführten und differenziert evaluierten Großexperimente mit einer „Negativen Einkommensteuer“ zeigen, dass sich die Arbeitsmarktorientierung nur bei wenigen Gruppen, im Wesentlichen alleinerziehende Frauen mit mehreren Kindern, reduziert hat.<sup>18</sup> Die immer wieder geäußerte Befürchtung, ein Grundeinkommen würde das Funktionieren des Arbeitsmarktes gefährden, scheint in Deutschland unterdessen der gegenteiligen Auffassung Platz zu machen, wonach erst durch ein Grundeinkommen von einem „echten“ Arbeitsmarkt gesprochen werden kann.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Thomas Straubhaar/Ingrid Hohenleitner, *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburg 2007. Wie wir in unserer Studie begründen (Anm. 11), setzt diese Erweiterung der Bemessungsgrundlage allerdings voraus, dass die „Unternehmens- und Vermögenseinkommen“ der VGR, deren Anteil am Volkseinkommen zwischen 1999 und 2005 von 28,8 auf 32,6 Prozent stieg, gleichfalls einer Bruttobesteuerung unterliegen, wie dies mit der im Modell „Solidarisches Bürgergeld“ vorgesehenen pauschalen Einkommensteuer von 25 % der Fall wäre. In diese Richtung gingen die Überlegungen von Paul Kirchhof und anderen Vertretern einer großen Steuerreform.

<sup>18</sup> Karl Widerquist, *A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?*, in: *Journal of Socio-Economics*, 34 (2005) 1, S. 49–81.

Die Idee eines Grundeinkommens legt eine grundlegende Sozialstaatsreform nahe. Dennoch ist es durchaus denkbar, den Gedanken der erwerbsarbeitsunabhängigen Einkommensgarantie als eine normative Leitlinie zu verwenden, die eine modulare Reform von Teilbereichen der sozialen Sicherung strukturiert, beispielsweise der Alterssicherung in Form einer Grundrente, von Arbeitslosengeld und Elterngeld, Kindergeld und Einkommenssteuer.<sup>20</sup> Eine modulare (step-by-step) Reformstrategie kann zudem weitere Ängste vor einer Grundeinkommensreform reduzieren, wie die Befürchtung, dass die konsequente Individualisierung der sozialen Sicherung zur Auflösung von Unterhaltsverpflichtungen führt oder davor, dass ein allgemeines Mindestniveau aufgrund von Engpässen der öffentlichen Haushalte sukzessive abgesenkt würde.

Ist ein Sozialreform in Richtung Grundeinkommen wünschenswert? Verfechter einer Politik der „Aktivierung“ befürchten, dass ein Grundeinkommen die moralischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates erodiert, indem Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Leistungsmotivation zurückgedrängt werden.<sup>21</sup> Differenzierte Analysen auf der Grundlage des „European Values Survey“ belegen jedoch, dass der Wohlfahrtsstaat das sogenannte „Sozialkapital“ – Stabilität sozialer Netzwerke, Vertrauen, Normbindungen – stabilisiert und fast durchweg stärkt.<sup>22</sup> Ob dies in gleicher Weise für einen Wohlfahrtsstaat mit Grundeinkommen gilt, kann wissenschaftlich mangels Erfahrung nur vermutet werden. Doch der Optimismus der Befürworter eines Grundeinkommens dürfte berechtigt sein.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Simulationsstudien zu den Arbeitsmarktwirkungen des „Solidarischen Bürgergeldes“ kommen bislang zu widersprüchlichen Ergebnissen. Während T. Straubhaar und I. Hohenleitner (Anm. 17) 1, 17 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze errechnen, nehmen C. Fuest u. a. (Anm. 16) an, dass bis zu 2,15 Mio. bisherige Vollzeitstellen nicht mehr nachgefragt werden, wobei offen bleibt, ob diese „freiwillige“ Arbeitslosigkeit mit der heutigen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit verrechnet werden kann und damit faktisch die Arbeitslosigkeit reduziert.

<sup>20</sup> Vgl. W. Strengmann-Kuhn (Anm. 4).

<sup>21</sup> Ulrich Walwei/Martin Dietz, *Leben auf Kosten anderer*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 1. 11. 2007.

<sup>22</sup> Walwei/Dietz (Anm. 21) beziehen sich auf die Studie Friedrich Heinemann, *Is the Welfare State Selfdestructive? A Study of Government Benefit Morale*. ZEW-Discussion Paper No. 07-029, Mannheim 2007. Heinemanns Analyse beruht nur auf einer Frage des European Values Survey. Wim van Oorschot/Wil Arts, *The social capital of European Welfare States: the crowding out hypothesis revisited*, in: *Journal of European Social Policy*, 15 (2005) 1, S. 5–26 analysieren 8 Dimensionen und kommen zu einer differenzierteren und optimistischen Einschätzung der moralischen Wirkung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung.

<sup>23</sup> Siehe Michael Opielka, *Gesellschaft für alle*. Was ein Grundeinkommen bewirkt, Hamburg 2008 (i. V.).

Ingrid Hohenleitner ·  
Thomas Straubhaar

# Grundeinkommen und soziale Marktwirtschaft

Das heutige Sozialsystem wird den sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen immer weniger gerecht. Seine Fundamente wurden

**Ingrid Hohenleitner**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
am Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) und an  
der Universität Hamburg,  
Heimhuder Straße 71,  
20148 Hamburg.  
hohenleitner@hwwi.org  
www.hwwi.org

**Thomas Straubhaar**  
Dr. rer. pol., Professor an der  
Universität Hamburg und Leiter  
des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts (HWWI).  
straubhaar@hwwi.org  
www.hwwi.org

in den 1950er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, in einer Zeit der Vollbeschäftigung und des Wachstums von Wirtschaft und Bevölkerung gelegt. Heute leben wir in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, gebrochener Lebensläufe, schwachen Wirtschaftswachstums, bald auch schrumpfender und alternder Bevölkerung. Mit den grundlegenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen

verlieren die alten Fundamente ihre Tragkraft. Zum einen ist die Finanzierungsbasis des heutigen Sozialstaats nachhaltig gestört; zum anderen sind die mit der Leistungsgewährung verbundenen Paradigmen paternalistisch und längst veraltet. Sie setzen auf Bevormundung, Zwang und Kontrolle. Die Bewilligungsbürokratie ist unflexibel und für die Betroffenen allzu oft entwürdigend. Das Ziel, Armut zu vermeiden, wird immer mehr verfehlt. Menschen, die zeitweise oder dauerhaft keinen Zugang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit haben, werden durch Stigmatisierung und Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen. Stattdessen wird zunehmend versucht, sie zwangsweise in oft unsinnige Beschäftigungsmaßnahmen zu inte-

grieren – mit sowohl für die Betroffenen als auch gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen.

Für eine zukunftsfähige, sowohl effiziente als auch soziale Marktwirtschaft sind jedoch freie Bürgerinnen und Bürger, die selbstbestimmt entscheiden und arbeiten, ebenso unverzichtbar wie ein auf Eigenverantwortung basierendes, wettbewerblich organisiertes, flexibles Wirtschaftssystem als Voraussetzung für ein nachhaltig finanziertes Sozialsystem. Es muss daher alles getan werden, um sowohl die Marktwirtschaft funktionsfähig zu halten als auch die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu sanieren und deren Finanzierung langfristig zu sichern. Dabei kann es nicht darum gehen, die sozialen Sicherungsnetze zu zerreißen. Denn Risiko und Absicherung sind zwei Seiten einer Medaille. Wer sicher ist, dass ein Misserfolg nicht zu einem bodenlosen Fall in Not und Armut führt, wird mehr wagen. Wer weiß, dass das Existenzminimum – was immer auch geschieht – gesichert ist, wird Herausforderungen eher als Chance denn als Bedrohung bewerten und rascher zu unverzichtbaren Veränderungen bereit sein. Die Versicherungsökonomie zeigt überzeugend, dass eine individuelle Mindestsicherung positive gesamtwirtschaftliche Effekte auslöst. Hierin liegt die Rechtfertigung für Pflichtversicherungen, beispielsweise einer Kfz-Haftpflichtversicherung oder einer Kranken- und Unfallversicherung. Hierin liegen auch gute ökonomische Gründe für eine staatliche Sozialpolitik, die dem Ziel dient, allen Staatsangehörigen das Existenzminimum zu sichern.

## Probleme des heutigen Sozialstaats

Die Probleme des heutigen Sozialsystems sind unübersehbar. Die Kosten steigen. Trotzdem sinken die Leistungen. Die Bezüge für Rentner und Arbeitslose werden real gekürzt. Doch noch immer wächst der staatliche Schuldenberg. Er hat mittlerweile eine Höhe von rund 1,5 Billionen Euro erreicht.

Steigende Staatsausgaben für die Sozialpolitik ... Die weiter zunehmende Staatsverschuldung begrenzt den Handlungsspielraum künftiger Generationen. Ein zweiter Faktor kommt hinzu: die implizite Staatsverschuldung. Sie entsteht, weil nicht alle heute be-

reits zugesagten staatlichen Verpflichtungen in den laufenden Haushalten der öffentlichen Hand verbucht sind. Im Jahr 2003 lag die implizite Staatsschuld bei über 250 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Zusammen mit der expliziten Staatsverschuldung von knapp 62 % des BIP ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke von über 315 % des BIP. In absoluten Zahlen entspricht dies einer totalen Staatsverschuldung von mehr als 6 720 Milliarden Euro.<sup>1</sup>

... bei sinkenden Sozialleistungen für Rentner und Arbeitslose: Um die Steuer- und Abgabenlast nicht über jedes erträgliche Maß hinaus ansteigen zu lassen, werden die Sozialversicherungsleistungen Arbeitslosengeld I und Renten nicht mehr im Gleichklang mit der Reallohnentwicklung steigen können. Sie werden im Gegenteil real gekürzt werden. Beim Arbeitslosengeld ist hier schon ein deutliches Signal gesetzt worden: Die Bezugsdauer und -höhe wurden verringert, wobei diese Entscheidung im Herbst teilweise korrigiert worden ist.

Die Renten sind zwar sicher, aber das Niveau wird bestenfalls zu wenig mehr als der Sicherung des Existenzminimums ausreichen. So wird nach Berechnungen des Sachverständigenrats die durchschnittliche Bruttorente im Jahr 2040 nur noch etwa 40 % des durchschnittlichen Brutto-Arbeitsentgeltes erreichen.<sup>2</sup> Trotz steigender Staatsausgaben werden sich die Sozialversicherungsleistungen Arbeitslosengeld und Rente langfristig also immer mehr einer gerade noch existenzsichernden Höhe annähern.

Problemanalyse: Der Staat gibt rund 700 Milliarden Euro (im Jahr 2004) für soziale Leistungen aus.<sup>3</sup> Rund 620 Milliarden Euro davon sind direkte Leistungen, rund 450 Milliarden Euro fließen in die allgemeinen Systeme der Sozialversicherungen (Renten-, Ar-

beitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung). Sie könnten also auch eingesetzt werden, um ein Grundeinkommen zu finanzieren.

Für alle 82,5 Millionen in Deutschland wohnenden Personen gibt der Staat pro Person jährlich insgesamt rund 8 400 Euro aus, davon mehr als 7 500 Euro in Form direkter Leistungen. Diese Summe stünde also bei einem vollständigen Systemwechsel und einem ebenso vollständigen Verzicht auf alle heute im Rahmen des Sozialbudgets finanzierten Leistungen (inklusive der Kosten der Sozialbürokratie) für ein Grundeinkommen zur Verfügung.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die Sozialbeiträge treiben einen breiten Keil zwischen Brutto- und Nettolöhne in der Höhe von rund 42 % der Bruttoarbeitsentgelte. Die hohen Lohnnebenkosten wirken wie eine Strafsteuer für Arbeit und belasten einseitig die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitskräfte. Auf Maschinen, Schwarzarbeit und Importe werden keine Sozialbeiträge erhoben.

## Das Grundeinkommen als Alternative

Das bedingungslose Grundeinkommen ... ist ein das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistender Sozialtransfer, der jedem Mitglied der Gesellschaft als individueller Rechtsanspruch ohne eingeforderte Gegenleistung gewährt wird. Es funktioniert ohne bürokratischen Berechtigungsprüfungs-, Ermittlungs- und Kontrollaufwand. Jede und jeder bekommt das Grundeinkommen ohne Antrag, ohne Bedürftigkeitsprüfung, unabhängig von Erwerbstätigkeit, von persönlichen Verhältnissen, Beziehungen oder Einstellungen. Niemand prüft mehr, ob es gute oder schlechte Gründe für die Gewährung einer Mindestsicherung gibt.

Die Eckpfeiler des HWWI-Modells eines bedingungslosen Grundeinkommens sind:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Dirk Mevis/Olaf Weddige, Gefahr erkannt – Gefahr gebannt? Nachhaltigkeitsbilanz der 15. Legislaturperiode des deutschen Bundestages 2002–2005, Diskussionsbeitrag Nr. 9 des Forschungszentrums für Generationenverträge der Universität Freiburg, April 2006, S. 4, in: <http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/fiwiII/publikationen/137.pdf> (15. 02. 2007).

<sup>2</sup> Vgl. SVR, Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004.

<sup>3</sup> Vgl. SVR, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden 2006, S. 570.

<sup>4</sup> Vgl. Ingrid Hohenleitner/Thomas Straubhaar, Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, in gleichnamiger Studie des HWWI (im Erscheinen), Thomas Straubhaar (Hrsg.), Hamburg 2007, S. 19, in: <http://hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/Grundeinkommen-Studie.pdf> (15. 10. 2007).

– Der Staat lässt allen Staatsangehörigen vom Säugling bis zum Greis lebenslang eine in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums liegende Transferzahlung zukommen. Das Grundeinkommen wird ohne Bedingung, ohne Gegenleistung, ohne Antrag und damit ohne bürokratischen Aufwand als sozialpolitischer Universaltransfer gezahlt.

– In das Grundeinkommenssystem werden alle deutschen Staatsangehörigen sowie Ausländer in Abhängigkeit von ihrer legalen Aufenthaltsdauer einbezogen.

– Die Höhe des Grundeinkommens bleibt letztlich eine politische Entscheidung. Dabei gilt der einfache Zusammenhang: Hohe Grundeinkommen bedingen hohe Steuersätze, niedrige Grundeinkommen ermöglichen tiefe Steuersätze.

– Das Grundeinkommen wird aus dem allgemeinen Staatshaushalt über direkte und indirekte Steuern finanziert (Einkommens- und Konsumsteuern).

– Das Grundeinkommen erhalten alle steuerfrei – unabhängig von weiteren Einkommen. Zusätzliches Einkommen wird vom ersten bis zum letzten Euro an der Quelle erfasst und mit einem einheitlichen und gleich bleibenden Steuersatz belastet. Es gibt keine Steuerfreibeträge, denn das Grundeinkommen wirkt bereits als Freibetrag.

– Das Grundeinkommen ersetzt nahezu alle steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen: Gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung genauso wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohn- und Kindergeld.

– Die heute zu leistenden Abgaben an die Sozialversicherungen entfallen damit vollständig. Entsprechend sinken die Lohnnebenkosten. Die Lohnnebenkosten i. w. S. wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgeld u. ä. werden durch das Grundeinkommen nicht berührt.

– Für Kranken- und Unfallversicherung gibt es eine Grundversicherungspflicht. Der notwendige Beitrag ist mit dem Grundeinkommen zu verrechnen oder dazu zu addieren und als Versicherungsgutschein auszugeben. Dieser Gutschein kann bei jeder Kranken- bzw. Unfallversicherung für eine Grundversicherung eingelöst werden. Für die Versicherer besteht Diskriminierungsverbot und Kontrahierungszwang.

– Sozialpolitisch motivierte Eingriffe in den Arbeitsmarkt werden einer kritischen Prüfung unterzogen und ggf. durch zielführendere Wirkmechanismen ersetzt.

... ist einfach und transparent: Die fundamentale Stärke des Konzepts eines bedingungslos gewährten Grundeinkommens liegt in der Transparenz und der Einfachheit des Verfahrens. Da es keine Bemessungsgrenzen und keine zu verrechnenden Einkommensflüsse und keine Verknüpfung mit eigenem Vermögen gibt, gibt es auch keine Fehlanreize in Form hoher Grenzsteuerbelastungen.

Das Grundeinkommen funktioniert ohne bürokratischen Berechtigungsprüfungs-, Ermittlungs- und Kontrollaufwand. Alles Einkommen wird vom ersten bis zum letzten Euro gleichermaßen an der Quelle erfasst und mit einem einheitlichen und gleich bleibenden Steuersatz belastet. Eine Steuererklärung muss nur noch von jenen ausgefüllt werden, die gegen entsprechende Belege Werbungskosten geltend machen wollen. Dabei gibt es keine Freibeträge, wobei für höhere Einkommen das Grundeinkommen eben gerade nichts anderes als ein Steuerfreibetrag ist.

... trägt dem sozioökonomischen Wandel Rechnung: Die an traditionellen Familienformen und an der Erwerbsbiografie der ununterbrochenen, lebenslangen Beschäftigung fest gemachte Sozialpolitik hat sich weit von der heutigen Realität und der Zukunft der Arbeitswelt entfernt. Eine andere Perspektive drängt sich auf. Wer keine Arbeit hat, wer nicht erwerbstätig ist oder wer in Patchwork-Beziehungen lebt, alleinerziehende Elternteile und Menschen, die Beruf, Wohnsitz oder ihre Lebensabschnittsbegleiter wechseln, benötigen sozialpolitischen Schutz und Unterstützung – nicht jene, die einen Job haben. Das Problem der Definition von Bedarfsgemeinschaften und der gegenseitigen Anrechenbarkeit von Einkommen oder Vermögen stellt sich beim Grundeinkommen nicht. Ebenso entbehrlich ist ein kostenintensiver und für die Betroffenen zu oft entwürdigender Kontrollaufwand. Niemand mehr muss überprüfen, wer mit wem in welcher Beziehung steht.

... schafft soziale Sicherheit: Das Grundeinkommen entkoppelt die Existenzsicherung von der Erwerbsarbeit und schafft somit unbedingte soziale Sicherheit in allen Lebenslagen. Bei flüchtiger Betrachtung scheint dieses Instrument daher wesentlich weiter zu gehen als alle sozialpolitischen Alternativen. Ein schärferer Blick auf die Wirklichkeit zeigt je-

doch, dass es heute de facto eine Entkopplung von Mindesteinkommen und Arbeit schon in Gestalt der Sozialhilfe für Erwerbsunfähige und des Arbeitslosengeldes für Erwerbsfähige gibt. Eine aufgeklärte christliche Gesellschaft wird es außerdem nicht zulassen, dass Menschen ohne Nahrung und Kleider, obdach- und würdelos dahinvegetieren. Sie wird in jedem Fall in der einen oder anderen Weise einen Absturz ins Bodenlose zu verhindern suchen und ein wie auch immer geknüpftes Auffangnetz auslegen. Dass ein Sicherheitsnetz ohnehin besteht, ist eine fundamentale Rechtfertigung für ein bedingungslos gewährtes Grundeinkommen zur Sicherung des Existenzminimums.

... stärkt Motivation und Leistungsanreize: Ein Missverständnis wäre es jedoch, zu glauben, das Grundeinkommen würde Arbeit und Einkommen generell trennen. Das Gegenteil ist der Fall. Leistungsanreize, über den Betrag des Grundeinkommens hinaus Einkommen durch Erwerbsarbeit zu erzielen, bleiben erhalten oder verbessern sich sogar. Denn die hohen Anrechnungssätze bei Zuverdiensten, denen sich heutige Empfänger von Sozialleistungen gegenüber sehen, entfallen. Mit einem Grundeinkommen lohnt sich jeder noch so kleine Hinzuverdienst. Zudem wird Arbeit – auch bei möglicherweise höheren Steuersätzen – deutlich geringer belastet als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung heute. Zum einen entfallen die Lohnnebenkosten. Zum anderen leisten alle aufgrund der vollständigen Steuerfinanzierung ihren Finanzierungsbeitrag, nicht nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Überdies verbessert das Grundeinkommen die nichtmonetären Leistungsanreize. Infolge der größeren Freiheit bei der Berufswahl und der Freiwilligkeit bei der Erwerbentscheidung verbessert das Grundeinkommen die Leistungsbereitschaft und Motivation. Der Aspekt der Sinnhaftigkeit von Arbeit gewinnt an Bedeutung.

... bildet Vertrauen und stärkt Verantwortung: Das Modell des bedingungslosen Grundeinkommens weicht vom Prinzip des „Forderns und Förderns“ und damit von den Kombilohn-Modellen ab. Es geht auch über das von der FDP vorgeschlagene Bürgergeld hinaus. Es vernachlässigt das Prinzip der Gegenleistung. Alle sollen soziale Hilfe erhalten und nicht nur, wer auch bereit ist, etwas dafür zu tun. Es wird ohne eingeforderte Gegenlei-

tung, ohne Bedingung und ohne Antrag als sozialpolitischer Universaltransfer ausgezahlt. Es geht somit auch über den sozialen Ausgleich der heutigen Sozialen Marktwirtschaft hinaus. Hier soll nur subsidiär unterstützt werden, wer unverschuldet in Not geraten und zu schwach ist, sich selbst zu helfen.

Das bedingungslos gewährte Grundeinkommen ist dagegen als ein Bürgerrecht auf gesellschaftliche Mindestteilhabe konzipiert. Es verzichtet auf Kontrolle und gibt damit jedem Bürger einen Vertrauensvorschuss. Es schafft so für viele Menschen erst die finanzielle Basis für verantwortliches Handeln und gesellschaftliches Engagement.

... ist egalitär, individualistisch und zielgenau: Ein immer wieder erhobener Einwand gegen ein bedingungslos gewährtes Grundeinkommen besteht darin, dass alle und somit auch jene, die nicht bedürftig oder in Not sind, vom Staat einen Finanztransfer erhalten. Auf den ersten Blick scheint es in der Tat merkwürdig zu sein, dass auch Gutverdienende und Vermögende in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen sollen. Ebenso mögen sich einige daran stören, dass staatliche Hilfe nicht zielgenau nur an jene fließt, die der staatlichen Unterstützung bedürfen, sondern mit der Gießkanne über alle ausgeschüttet wird. Beide Einwände halten einer genauen Prüfung nicht stand.

Entgegen dem ersten Eindruck ist bei genauerer Prüfung das Grundeinkommen beides: sowohl ein zutiefst individualistisches als auch ein egalitäres Konzept. Es ist egalitär, weil es alle gleich und gleichermaßen behandelt. Es ist individualistisch, weil es bedingungslos allen, unbesehen persönlicher Eigenschaften, unabhängig von Alter, Geschlecht, Familienstand, Beruf, Erwerb und Wohnsitz, gewährt wird. Es verzichtet auf jeglichen Paternalismus. Niemand überprüft, ob es gute oder schlechte Gründe für eine Unterstützung gibt. Niemand macht die Gewährung von Sozialtransfers an bestimmten Verhaltensweisen, Lebens- oder Familienformen fest. Das Problem der Definition von Bedarfsgemeinschaften und der gegenseitigen Anrechenbarkeit von Einkommen oder Vermögen stellt sich nicht.

Trotzdem und gerade deswegen ist das Grundeinkommen ein sehr zielgenaues sozial-

politisches Konzept. Alle, die Hilfe benötigen, werden auf jeden Fall unterstützt. Niemand bleibt ohne Hilfe, niemand bleibt unterhalb des Existenzminimums. Sicher, dadurch erhalten auch jene vom Staat einen Finanztransfer, die nicht bedürftig oder in Not sind. Dass auch Gutverdienende und Vermögende das bedingungslos gewährte Grundeinkommen erhalten, ist jedoch nichts anderes als ein in anderer Form gewährter Steuerfreibetrag – so wie er bereits heute (laut durch BVG-Urteil bestätigtem grundgesetzlichem Anspruch) allen gewährt werden muss, unabhängig von Einkommen oder Vermögen.

*Progressive Steuerlast:* Entscheidend bei der Beurteilung der Steuerlast ist nicht die Bruttozahlung, sondern das Nettoergebnis. Gutverdienende bleiben sehr wohl Netto-Steuerzahler. Zudem unterliegen sie – selbst bei einem für alle einheitlichen Steuersatz (Flat Tax) – einer höheren prozentualen Steuerlast als Geringverdienende.

*Dazu ein Beispiel:* Bei einem für alle identischen Einkommensteuersatz von 50 % und einem für alle identischen Grundeinkommen von jährlich 7 500 Euro liegt bei einem Bruttoeinkommen von 100 000 Euro (und einer Bruttosteuerschuld von demgemäß 50 000 Euro) die Nettosteuerschuld bei 42 500 Euro, was einem Nettosteuersatz von 42,5 % entspricht. Für ein Bruttoeinkommen von 50 000 Euro ergibt sich eine Bruttosteuerschuld von 25 000 Euro, eine Nettosteuerschuld von 17 500 Euro und ein Nettosteuersatz von 35 %. Aus dem Beispiel wird klar: Sowohl die absolute Nettosteuerschuld, wie auch der Nettosteuersatz sind für Besserverdienende höher als für Geringverdienende. Grundeinkommen und Flat Tax führen also insgesamt zu einer progressiven Steuerlast. Damit leisten die Besserverdienenden letztlich – trotz des Grundeinkommens – ihren Steuerbeitrag.

### Beispiel für die Wirkung eines Grundeinkommens

Grundeinkommen:	für alle identisch 7 500 EUR pro Jahr		
Direkter Steuersatz:	für alle Einkommensarten 50 % ESt (Flat Tax) an der Quelle erhoben		
Bruttoeinkommen:	100 000 EUR	50 000 EUR	15 000 EUR
Bruttosteuerschuld:	50 000 EUR	25 000 EUR	7 500 EUR
Nettosteuerschuld:	42 500 EUR	17 500 EUR	0 EUR
Nettosteuersatz:	42,5 %	35 %	0 %

Die Kombination von Grundeinkommen und Flat Tax führt zu einer progressiven Besteuerung (sowohl bei der absoluten Steuerschuld wie beim Steuersatz) und das Grundeinkommen wirkt wie eine Steuergutschrift.

Geringverdienende unterliegen einer geringeren bzw. – bei entsprechend niedrigem Einkommen – sogar einer negativen Steuerlast. Letzteres bedeutet, dass der Betrag des an sie ausbezahlten Grundeinkommens höher ist als die zu zahlende Einkommensteuer. Im Netto-Effekt werden damit nicht alle gleich unterstützt, sondern nur soweit, wie es zur Sicherung des Existenzminimums notwendig ist.

## Finanzierbarkeit

Das Grundeinkommen ist finanzierbar. Zu diesem Ergebnis kommt die im März 2007 veröffentlichte Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts (HWWI).<sup>5</sup> Ob seine Einführung letztlich eine Nettoentlastung oder -belastung für den Fiskus bedeutet, hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung ab. Maßgeblich dafür ist neben der Höhe des Grundeinkommens insbesondere, welche bisherigen Sozialleistungen damit ersetzt werden. Je nach den hierüber getroffenen Annahmen ergeben sich in einer groben Überschlagsrechnung für ein Grundeinkommen von 800 Euro (inkl. 200 Euro Gutscheine für die Kranken- und Pflegeversicherung) Nettokosten zwischen 160 und 455 Milliarden Euro. Für ein Grundeinkommen von 600 Euro ergibt sich eine Spannweite zwischen 255 Milliarden Euro Nettokosten und 40 Milliarden Euro Nettoeinsparungen jährlich. Darin enthalten sind jeweils 198 Milliarden Euro Kosten für die Versicherungsgutscheine (Kranken- und Pflegeversicherung).

Der Großteil der Spannweite von 295 Milliarden Euro wird durch die sozialen Sachleistungen bestimmt, die heute etwa 286 Milliarden Euro betragen. Diese sind jedoch aufgrund des flächendeckenden Krankenversicherungsschutzes sowie des für alle Bürgerinnen und Bürger bedingungslos garantierten Existenzminimums zum überwiegenden Teil durch das Grundeinkommen abgedeckt. Daher sind die tatsächlichen Kosten des Grundeinkommens tendenziell am unteren Ende der genannten Spannweiten zu erwarten.

Als jeweilige Untergrenze der geschätzten Nettokosten ergibt sich ein zur Finanzierung nötiger einheitlicher Einkommensteuersatz von 10 % für ein Grundeinkommen von 800 Euro bzw. eine Steuerentlastung um 2 Prozentpunkte für ein Grundeinkommen von 600 Euro. Um zusätzlich alle übrigen derzeit getätigten Staatsausgaben vollständig finanzieren zu können, müsste der Steuersatz insgesamt um 51 Prozentpunkte darüber liegen. Als Untergrenze ergäbe sich damit brutto ein Gesamtsteuersatz von 61 % für 800 Euro und 49 % für 600 Euro Grundeinkommen.

<sup>5</sup> Vgl. I. Hohenleitner/T. Straubhaar (Anm. 4), S. 19 ff.

**Ausgeglichener Staatshaushalt:** Um die Einführung des Grundeinkommens mit einer nachhaltigen Sanierung der Staatsfinanzen zu verbinden, wurde bei den Berechnungen eine vollständige Finanzierung der *gesamten* heute getätigten Staatsausgaben unterstellt. Die errechneten Brutto-Steuersätze führen daher zu einem ausgeglichenen Haushalt, also einem Staatsdefizit von Null.

Dies bedeutet, dass die zunächst relativ hoch erscheinenden Brutto-Steuersätze nicht bzw. nur zu einem geringen Teil dem Grundeinkommen geschuldet sind. Der überwiegende Teil, nämlich ein Einkommensteuersatz von 51 %, wäre bereits jetzt nötig, um die Staatsausgaben voll zu finanzieren und damit das jährliche Staatsdefizit auf Null zu senken!

**Entlastung des Faktors Arbeit:** Vergleicht man die auf den ersten Blick relativ hoch erscheinenden Brutto-Steuersätze, die für ein Grundeinkommen bei vollständiger Finanzierung auch der übrigen Staatsausgaben nötig sind, mit der Belastung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung heute, relativiert sich das Bild. Die durchschnittliche Abgabenbelastung allein für Sozialversicherungsbeiträge liegt derzeit bei etwa 35 % des Arbeitgeberbruttos. Hinzu kommen im Durchschnitt etwa 25 bis 30 % Lohnsteuer auf das Arbeitnehmerbrutto. Damit liegt die durchschnittliche Belastungsquote sozialversicherungspflichtiger Einkommen bei etwa 55 bis 60 % des Arbeitgeberbruttos. Mit einem Grundeinkommen dagegen liegt die durchschnittliche Steuerbelastung (= Netto-Steuerlast) für niedrige und mittlere Einkommen sogar noch wesentlich niedriger als der Brutto-Steuersatz (s. o.: „Progressive Steuerlast“).

Ein Vergleich der Belastungsquoten heutiger sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit dem errechneten Brutto-Steuersatz von 51 %, der für eine vollständige Finanzierung der heutigen Staatsausgaben bereits ausreichen würde, zeigt, dass derzeit eine extrem ungleiche Belastung unterschiedlicher Einkommensarten stattfindet. Der ganz überwiegende Anteil der Umverteilung wird also von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihren Arbeitgebern getragen. Dies führt zu Verzerrungen und Verwerfungen nicht nur auf dem Arbeitsmarkt. Es ist an der Zeit, die Umverteilung steuerbasiert vorzunehmen, so dass alle Einkommen gleichermaßen

zur Finanzierung herangezogen werden. Genau dies wird durch ein steuerfinanziertes Grundeinkommen realisiert.

**Grundeinkommen für Kinder:** Mögliche kostensparende Modifikationen des vorgestellten HWWI-Modells eines Grundeinkommens wurden in der Simulationsrechnung nicht berücksichtigt. So könnte das Grundeinkommen für Kinder durchaus niedriger angesetzt werden als für Erwachsene. Dies wäre eine akzeptable Modifikation des HWWI-Modells, weil ein nicht unerheblicher Teil der notwendigen Mindesthöhe des Grundeinkommens durch die Wohnkosten bedingt ist. Soll das soziokulturelle Existenzminimum auch für alleinlebende Personen gewährleistet sein, kann das Grundeinkommen je nach Höhe der Wohnkosten eine bestimmte Grenze nicht unterschreiten. Mit zunehmender Anzahl zusammenlebender Personen reduzieren sich jedoch die Wohnkosten pro Kopf beträchtlich.

Bei zusammenlebenden Erwachsenen kann und soll dies allerdings aus guten Gründen nicht transfermindernd berücksichtigt werden. Das würde der Bedingungslosigkeit und dem Individualprinzip des Grundeinkommens widersprechen. Da laut Verfassung Eheleute nicht schlechter gestellt werden dürfen als Unverheiratete, müssten bei letzteren Nachforschungen und Kontrollen im Privatbereich durchgeführt werden, wie es heute bei Sozialhilfe- und ALG-II-Beziehern der Fall ist. Diese für alle Seiten unwürdigen Schnüffeleien und die damit verbundene überbordende Bürokratie abzuschaffen, ist aber gerade ein zentrales Anliegen der Grundeinkommensidee. Außerdem würde eine Verletzung des Individualprinzips finanzielle Anreize setzen, alleine zu wohnen. Dies würde aber den Wohnraum für Alleinstehende zunehmend verteuern, wodurch schließlich die benötigte Mindesthöhe des Grundeinkommens steigen würde. Bei Erwachsenen können also die Synergieeffekte des Zusammenwohnens für den Fiskus nicht kostenmindernd genutzt werden.

Da minderjährige Kinder in aller Regel jedoch mit ihren Eltern oder zumindest mit einem Erwachsenen zusammenwohnen, wäre eine geringere Grundeinkommenshöhe durchaus angemessen und ohne bürokratischen Aufwand und Kontrollen zu realisieren.

ren. Damit würde sich auch der Finanzbedarf eines Grundeinkommens wesentlich reduzieren.

## Arbeitsmarkteffekte

Das Grundeinkommen führt tendenziell zu einer Umstrukturierung des Arbeitsangebots. Je höher es ist, desto stärker wird das Arbeitsangebot für unangenehme Arbeiten sinken und für angenehme Tätigkeiten steigen. Entsprechend werden die Löhne für angenehme Arbeiten tendenziell sinken und für unangenehme Arbeiten steigen.

**Freier Arbeitsmarkt:** Da niemand mehr allein zur Deckung des Lebensnotwendigen arbeiten gehen muss, steigt die Verhandlungsmacht der abhängig Beschäftigten. Sie bekommen die Freiheit, „nein“ zu sagen. Dies ist eine fundamentale Voraussetzung für einen – für beide Vertragspartner gleichermaßen – freien Arbeitsmarkt. Nur unter der Voraussetzung eines repressionsfreien Arbeitsmarktes ist es möglich aber auch sinnvoll, auf verzerrende und ineffiziente Eingriffe in den Arbeitsmarkt zu verzichten, zumal damit häufig das Gegenteil dessen bewirkt wird, was ursprünglich erreicht werden sollte. Gerade im Interesse der (potenziell) abhängig Beschäftigten sollte es kein Tabu sein, die tatsächlichen Auswirkungen von Arbeitsmarktregulierungen kritisch zu prüfen und diese ggf. durch zielführendere Wirkmechanismen zu ersetzen. Ein dadurch auch für Langzeiterwerbslose und Geringqualifizierte verbesserter Marktzugang stärkt langfristig auch deren Verhandlungsmacht.

**Trennung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik:** Das Grundeinkommen ermöglicht die Trennung von Allokation und Distribution, das bedeutet konkret eine Trennung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Die sozialpolitischen Umverteilungsziele werden unabhängig vom Arbeitsmarkt mit einem einfachen und transparenten Steuer-Transfer-System, dem Grundeinkommen in Verbindung mit einem einfachen Steuertarif, erreicht. Der Arbeitsmarkt kann flexibilisiert und damit effizienter gestaltet werden. Dies steigert die Effizienz der Marktwirtschaft, wodurch sich wiederum die Finanzierungsbasis für die Sozialpolitik einschließlich des Grundeinkommens verbessert.

**Keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit:** Im Falle einer moderaten Grundeinkommenshöhe ist aufgrund der heute existierenden hohen Arbeitslosigkeit zunächst mit sinkenden Löhnen für Geringqualifizierte zu rechnen. Dies erhöht die Nachfrage nach Arbeitskräften in Bereichen mit niedriger Produktivität und führt damit zu einer steigenden Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Eine entsprechende Anpassung der Nachfragestruktur in Richtung einfacher Dienstleistungen lässt die Nachfrage nach Arbeitskräften in diesen Bereichen steigen, wodurch die Löhne langfristig wieder ansteigen.

In den Bereichen mit gesunkenen Löhnen würden zwar weniger Menschen ihre Arbeitskraft anbieten als heute. Insgesamt ist jedoch mit einer steigenden Anzahl von Beschäftigten und mit einer höheren Beschäftigungsquote Geringqualifizierter zu rechnen. Im Falle vollkommen flexibler Löhne wäre der zu erwartende Beschäftigungseffekt maximal. Es gäbe keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit mehr.<sup>16</sup>

**Teilzeitarbeit:** Das Grundeinkommen fördert Teilzeitarbeit, da auch mit einem niedrigeren Arbeitseinkommen ein Gesamteinkommen über dem soziokulturellen Existenzminimum erzielt wird. Angesichts der rund sieben Millionen Menschen in Deutschland, die gerne arbeiten würden, aber keinen Arbeitsplatz finden, führt dies jedoch nicht zu einem Rückgang der insgesamt geleisteten Erwerbsarbeit. Die vorhandene bezahlte Arbeit würde durch die reduzierte Arbeitszeit lediglich auf mehr Menschen verteilt. Dies bringt eine Vielzahl positiver Effekte mit sich. So steigt die gesamtwirtschaftliche Produktivität, da einerseits die Menschen in der kürzeren Arbeitszeit konzentrierter arbeiten und andererseits sich insgesamt mehr Menschen über Erwerbsarbeit einbringen. Zudem schafft das Grundeinkommen Freiräume für gesellschaftlich notwendige Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit, wie Familienarbeit, ehrenamtliches Engagement und Formen solidarischer Ökonomie. Wenn solche Tätigkeiten auch nicht über den Markt entgolten werden, stellen sie doch einen wichtigen gesellschaftlichen und ökonomischen Beitrag dar.

<sup>16</sup> Vgl. I. Hohenleitner/T. Straubhaar (Anm. 4), S. 33.

**Qualifizierungsanreize:** Ein bedingungsloses Grundeinkommen ermöglicht in jeder Lebensphase eine Weiterbildung nach individuellen Bedürfnissen und Erfordernissen. In Verbindung mit einem flexibilisierten Arbeitsmarkt hilft es zudem, durch Langzeitarbeitslosigkeit bedingte Qualifikationsverluste zu vermeiden. Dies führt langfristig zu einem steigenden Qualifikationsniveau. Je stärker die positiven Qualifizierungsanreize des Grundeinkommens zum Tragen kommen, desto weniger geringqualifizierte Arbeitskräfte wird es langfristig geben. Dadurch steigende Löhne in niedrig produktiven Bereichen führen dort zu vermehrten Innovationsanreizen. Dies erhöht die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und steigert zugleich die Produktivität im Niedriglohnbereich. Somit geht auch die anfänglich zu erwartende Lohnspreizung tendenziell zurück. Ein entsprechend höheres Lohnniveau generiert zudem höhere Steuereinnahmen und leistet damit einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Grundeinkommens.

**Effiziente Arbeitsteilung:** Aufgrund der unabhängig von Erwerbsarbeit gesicherten Existenz steigt die Freiwilligkeit bei der Berufswahl und Erwerbsentscheidung. Somit werden mehr Menschen eine Arbeit wählen, die ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht. Dies fördert eine effizientere Arbeitsteilung, in der nicht, wie es heute der Fall ist, höher qualifizierte niedriger Qualifizierten die Stellen wegnehmen müssen, nur um das Lebensnotwendige zu erwirtschaften.

## Fazit

Die Idee ist nicht neu und doch aktueller denn je: Ein bedingungslos gewährtes Grundeinkommen ist ein transparentes Umverteilungs- und Sozialsystem mit höchster Effizienz. Es verhindert wirksam und nachhaltig Einkommensarmut und kommt mit einem Minimum an Bürokratie aus. Es funktioniert ohne staatlichen Berechtigungsprüfungs-, Ermittlungs- und Kontrollaufwand. Es führt weg von indirekten hin zu direkten Transfers. Damit ist das Grundeinkommen volkswirtschaftlich effizient, denn es trennt Allokation und Distribution: Es ermöglicht eine sozialpolitisch motivierte Einkommensumverteilung, ohne in die Marktpreisbildung und damit in die effiziente Verwendung von Ressourcen einzugreifen. Es

stärkt die Risikobereitschaft der Menschen und hilft ihnen, die kommenden Herausforderungen zu bewältigen.

Ein existenzsicherndes Grundeinkommen ist finanzierbar. Die genaue Höhe der Mindestsicherung festzulegen, bleibt wie bereits heute der Knackpunkt und ist letztlich eine politische Entscheidung. Dabei gilt: Ein hohes Grundeinkommen bedingt hohe Steuersätze, ein niedriges Grundeinkommen ermöglicht tiefe Steuersätze. Die politische Frage nach dem gewünschten Ausmaß der Umverteilung wird auch durch ein Grundeinkommen nicht abschließend beantwortet. Es macht jedoch die Auswirkungen politischer Entscheidungen wesentlich transparenter und verbessert so die Möglichkeiten der demokratischen Beteiligung am Aushandlungsprozess.

Ein bedingungsloses Grundeinkommen in existenzsichernder Höhe befreit von lähmender Existenzangst und setzt ungeahntes kreatives Potenzial frei. Es fördert Risikobereitschaft und Unternehmergeist, die eine wesentliche Grundlage für Selbständigkeit und Innovationen darstellen. Darüber hinaus stärkt das Grundeinkommen die Selbstorganisationskräfte der Gesellschaft und fördert die Entwicklung dezentraler Problemlösungen. Diese sind zumeist passgenauer und flexibler als zentral und hierarchisch gesteuerte Lösungsversuche. Aufgrund der positiven Auswirkungen von sozialer Sicherheit und Freiwilligkeit bei der Erwerbsentscheidung trägt das Grundeinkommen zu einem nachhaltigen ökonomischen Erfolg bei. Rückschrittlich und ökonomisch schädlich ist dagegen der planwirtschaftlich organisierte Arbeitszwang für Erwerbslose, wie er heute in der so genannten Bürgerarbeit und anderen Workfare-Konzepten praktiziert wird. Denn nachhaltiger ökonomischer Erfolg wird nicht durch Gängelung und Zwang erreicht, sondern durch Innovation und Bildung. Und dazu braucht es freie Bürger, die selbstbestimmt leben und arbeiten.

# Sozialversicherung und Grundeinkommen

Einfach, fair, unbürokratisch sei das bedingungslose Grundeinkommen, sagen seine Verfechter. Deshalb erscheint es ihnen nicht nur als Lösung aktueller sozialpolitischer Probleme, sondern geradezu als Erlösung von allem wirtschaftlichen und sozialen

## Eberhard Eichenhofer

Dr. jur. Dr. h.c., geb. 1950; seit 1989 Professor für Bürgerliches Recht und Sozialrecht an den Universitäten Osnabrück (bis 1997) und an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, 07737 Jena; 2003 Ehrendoktor der Universität Göteborg.

E.Eichenhofer@recht.uni-jena.de

[www.rewi.uni-jena.de/Prof\\_Dr\\_Dr\\_iur\\_h\\_c\\_Eberhard\\_Eichenhofer-page-57150.html](http://www.rewi.uni-jena.de/Prof_Dr_Dr_iur_h_c_Eberhard_Eichenhofer-page-57150.html)

Ungemach, das heute bedrückt. So schreibt das Hamburger Weltwirtschaftsinstitut in einer Pressemitteilung vom 20. April 2006: „Das Konzept des Grundeinkommens ist eine radikale Alternative zur nicht mehr zukunftsfähigen Umverteilung durch die Sozialversicherung.“ Zwar bleibt offen, ob die Umverteilung oder die Sozialversicherung nicht mehr zukunftsfähig sein soll, aber es wird klar, worum es den Befürwortern des Grundeinkommens letztlich geht: um die Ablösung der Sozialversicherung! Diese ist fürwahr kompliziert, scheint Gruppen zu privilegieren, verlangt nach Bürokratie und steht angesichts des wirtschaftlichen, demographischen und technologischen Wandels vor vielfältigen Herausforderungen. Das Grundeinkommen dagegen ist fast atemberaubend einfach: Hunderte Gesetze, tausende Ämter und abertausende von Beschäftigten sollen dank seiner Einführung entbehrlich werden! Ist eine sozial ausgeglichene Gesellschaft aber ohne Sozialversicherung mit Hilfe des bedingungslosen Grundeinkommens – nebst einer Kranken- und Pflegeversicherung – herbeizuführen?

**Sozialversicherung und soziale Frage:** Die Sozialversicherung wurde ausgangs des 19. Jahrhunderts von den Deutschen erfunden, im 20. Jahrhundert in Europa, Nordamerika und Ozeanien eingeführt, und sie ist heute in allen wirtschaftlich entwickelten Weltregionen verwirklicht. Sie gab die Antwort des 20. Jahrhunderts auf die im 19. Jahrhundert mit der Lohnarbeit aufgekommene soziale Frage. Mittels Tarifautonomie und Sozialversicherung wurde die Verarmung der Arbeiterschaft überwunden. Beide Instrumente machen heute den in Europa entfaltenen Sozialstaat aus.

Aber ist die Sozialversicherung zukunftsfähig? Diese Frage ist und war umstritten – seit Bestehen dieses Instrumentes. Schon immer sahen Liberale in ihr die anstößige Einmischung des Staates in die elementaren Belange des Einzelnen – eine verwerfliche Bevormundung individueller Lebensführung. Sie setzten sich dafür ein, dass sich der Staat auf die Unterstützung „wirklich Bedürftiger“ beschränke, sich also auf die seit dem 16. Jahrhundert entfaltete Armenfürsorge konzentriere und den Einkommens- und Vermögenslosen das Existenzminimum sichere. Über diesen Fürsorgestaat ging der in der Industriegesellschaft entstandene Sozialstaat hinaus, indem er für Arbeiter, später auch Selbständige Sozialversicherungen schuf. Ziel war es, die Erwerbstätigen bei vorhersehbarer Gefährdung ihrer Erwerbsfähigkeit vor der Inanspruchnahme von Armenfürsorge zu bewahren.

**Was unterscheidet Grundeinkommen und Sozialversicherung?** Das Grundeinkommen verheißt mehr als die Armenfürsorge, gewährleistet nicht nur das Existenzminimum für Bedürftige, sondern für jedermann – einerlei, ob arm oder reich, unfähig oder fähig zu eigener Erwerbstätigkeit. Freilich sind sich die Architekten des Grundeinkommens uneins darüber, ob dieses bei 600 oder 1 500 Euro liegen solle. Für die einzig daraus ihre Existenz Sichernden wäre Klarheit zweifellos wichtig. Aber wäre diese zu erreichen? Das Grundeinkommen soll ebenso wie die Sozialfürsorge das konventionelle Existenzminimum sichern. Freilich soll diese staatliche Aufgabe gegenüber allen Menschen bestehen, ganz so, als ob jeder grundsätzlich bedingungslos staatlicher Fürsorge bedürfte!

In dieser umfassenden Staatsverantwortung für die Daseinsicherung eines jeden Bewohners eines Landes unterscheidet sich das Grundeinkommen von der Sozialversicherung. Auch diese bezweckt Daseinsicherung, beschränkt sie aber auf Kranke, Rentner, Arbeitslose, Opfer von Arbeitsunfällen und Berufskrank-

heiten, Witwen und Waisen – die Sozialversicherung reduziert sich auf die Opfer eines sozialen Risikos. Ihr Schutz gründet nicht in einseitiger staatlicher Gewährung, sondern der kollektiven Eigenvorsorge gleichartig Gefährdeter. Sie wird vom Staat gewährleistet, der Sozialversicherungen aufbaut und aufrechterhält. Der Versicherte erhält seine Leistungen aufgrund von Arbeit und Beitragszahlung; die Sozialversicherung wird aus Beiträgen aus Erwerbseinkommen finanziert, einkommensabhängig bemessen und begründet statt staatlicher Almosen durchsetzbare, nach abstrakten Regeln gestaltete Rechtsansprüche.

Darin unterscheidet sie sich vom Grundeinkommen, das aus dem Staatshaushalt finanziert wird, der sich seinerseits aus dem Steuerertrag speist. Das Grundeinkommen wird ohne Ansehen des Einkommens abstrakt und einheitlich gewährt. Seine Höhe kann der Gesetzgeber nach Kassenlage und Opportunität festlegen.

Grundeinkommen und Sozialversicherung trennt aber nicht nur Finanzierung und Leistungsgestaltung, sondern vor allem ihr Verhältnis zur Erwerbsarbeit. Die Sozialversicherung ist auf die Arbeitsgesellschaft ausgerichtet. Sie schützt den arbeitenden Menschen vor den Risiken, denen seine Arbeitskraft ausgesetzt ist. Deshalb werden sie soziale Risiken genannt. Die Sozialversicherung beruht auf der Annahme, jeder arbeitsfähige Mensch habe seinen Lebensunterhalt aus Erwerbsarbeit zu bestreiten; diese schaffe einen ausreichenden Lohn zur Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse. Die Sozialversicherung beruht deshalb auf der Erwerbsarbeit und stellt für Nichterwerbsfähige einen Einkommensersatz bereit.

Das Grundeinkommen sieht dagegen in der Daseinssicherung des Einzelnen eine primär staatliche Aufgabe. Eine prinzipielle Verweigerung aller Arbeitsfähigen auf Arbeit sei in der postindustriellen Gesellschaft illusorisch geworden, sei dieser doch inzwischen die Arbeit ausgegangen. Diese bringe aber einen Überfluss an Gütern hervor, der jedermann ein zu reichendes Leben auch ohne Arbeit ermögliche. Das Grundeinkommen ist zwar weder prinzipiell gegen die Erwerbsarbeit gerichtet, noch unterstellt sie dem Menschen abgründige Faulheit oder Egozentrik. Es sagt sich jedoch von der den gegenwärtigen Sozial(versiche-

rungs)staat kategorial prägenden Annahme los, der arbeitsfähige Mensch habe seinen Elementarunterhalt prinzipiell durch eigene Arbeit zu verdienen. Das Grundeinkommen tritt als arbeitslose Alternative der Daseinssicherung auf den Plan. Im Folgenden wird deshalb der Frage nachgegangen, welcher der rivalisierenden Ansätze Grundeinkommen oder Sozialversicherung sozialer ist und eher im Einklang mit den ökonomischen Prinzipien der europäischen Gesellschaften steht.

## Sozialversicherung und Grundeinkommen – welcher Ansatz ist sozialer?

**Wert der Arbeit:** Die Befürworter des Grundeinkommens rechtfertigen ihren Vorschlag mit der Behauptung, die Sozialversicherung verteuere die Arbeit, weil neben den Arbeitskosten die Sozialversicherungsbeiträge und damit Lohnnebenkosten anfallen. Dadurch würde die Arbeit „künstlich“ verteuert, weil soziale Sicherheit an Arbeit gekoppelt sei. Dies habe Schwarzarbeit, Produktionsverlagerungen ins kostengünstige Ausland, prekäre Arbeit und künstliche Beschäftigungen zur Folge. Das Grundeinkommen entkoppele den sozialen Schutz von der Arbeit, verbillige damit die Arbeit für Unternehmer und gewähre gleichzeitig für Arbeitnehmer einen höheren Nettoertrag gegenüber der Sozialversicherung als gegenwärtig; scheinbar eine ideale win-win-Situation. Wäre es nicht geradezu leichtfertig, wenn die Politik sich einer solchen Chance auf Steigerung der Wohlfahrt begäbe?

Ferner – wenn auch weniger vernehmlich – wird gesagt: Sei das Existenzminimum einmal staatlich gesichert, könnten die Arbeitnehmer auch niedrigere Löhne ertragen. Sichere der Staat jedermann auskömmlich, könne menschliche Arbeit billiger und damit mehr werden. Statt der heutigen Beschäftigungskrise herrschte in der Welt des Grundeinkommens die Vollbeschäftigung; Mindestlöhne und Tariflöhne wären damit überflüssig. Die von der Fron der Daseinssicherung entlastete Arbeit wandle sich von der Mühsal zur wahrlich schönsten Nebensache der Welt.

Gegen solche Verheißungen ist schwer anzukommen. Realismus und common sense haben es stets schwer, sich gegen Erlösungshoffnungen zu behaupten. Aber ganz sicher

macht das Grundeinkommen menschliche Arbeit im doppelten Sinne billiger. Einmal entwertet sie ihren sozialen Sinn und zum anderen den an sie geknüpften Schutz. Wenn dem Menschen nicht mehr wie noch in Moses I, Kapitel 3, Vers 19 verhießen: „im Schweiß seines Angesichtes sein Brot zu essen“ bestimmt ist, sondern dieses ohne Anstrengung von einem gütigen Staat ge(währ)leistet wird, dann wird die gesamte Bedürfnisbefriedigung des Menschen von der Arbeit losgelöst und dem Sozialleistungssystem bedingungslos, radikal, total überantwortet. Dann ist die Arbeit als Quelle individueller Daseinssicherung in der Tat verzichtbar. Dann wird der Organisator von Massendemonstrationen zur Erhöhung des Grundeinkommens zum eigentlichen Menschheitsbeglückler!

Wird die Sozialversicherung beseitigt, entfällt auch der Schutz der Arbeitnehmer bei Arbeit. Besteht kein Schutz mehr bei Unfällen und Berufskrankheiten, bleibt nicht nur deren Opfer schutzlos, sondern es entfällt auch jeglicher Anreiz zur Unfallprävention. Werden die lästigen Beamten in die Wüste geschickt, entfallen auch die den Unternehmen unangenehmen Kontrollen – Bürokratie! – von Arbeitsstätten und Geräten auf das Gefahrenpotenzial für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Besteht keine Arbeitslosenversicherung mehr, droht jede Kündigung eines Arbeitsvertrages durch den Arbeitgeber die Betroffenen in Armut zu stürzen. Wird dies die Kündigungsmöglichkeiten erhöhen oder senken? Denn dem Gekündigten fehlt der Schutz, um ihren bisher innegehabten Status einigermaßen zu wahren.

Erkrankt der Arbeitnehmer, wäre fraglich, ob der Lohn fortgezahlt werden soll oder ob auf das Grundeinkommen verwiesen wird. Und wie steht es im Alter, jener dank der und durch die Sozialversicherung erstmals ermöglichten dritten Lebensphase des Menschen? Soll das Grundeinkommen auch in ihr die Daseinssicherung gewährleisten und wenn nicht, wie soll die Alterssicherung gewahrt werden, wenn die Beitragszahlungen zur Rentenversicherung entfallen? Gleichen die Arbeitgeber den eintretenden Verlust durch betriebliche Sozialleistungen aus, entstünden entweder dem Arbeitgeber aus der Beschäftigung Mehrkosten oder der Arbeitnehmer müsste die anfallenden Kosten allein tragen. Dann fehlte ihnen ein beträchtlicher Teil an derzeit ver-

fügbarem Einkommen. Ja, das Grundeinkommen verbilligt in der Tat die Arbeit, weil und indem es die menschliche Arbeit sinnentleert und ihres Schutzes beraubt!

**Maß der Sozialleistungen:** Das Grundeinkommen beruht auf einem scheinbar egalitären Prinzip. Sind alle Menschen gleich, scheint ihnen auch das gleiche Grundeinkommen zu gebühren. Wer angesichts dessen für ein nach Einkommen oder Bedarfslage differenzierendes Sozialleistungssystem wie die Sozialversicherung plädiert, hat es wiederum schwer, dem Verdacht der Besitzstandswahrung oder des Lobbyismus zu entgehen. Freilich ist das Gebot der Gleichbehandlung (Art. 3, Abs. 1 GG) nicht darauf zu verkürzen, dass alle Menschen stets genau gleich gestellt sein müssten. Vielmehr verstößt es gegen das Gebot zur Gleichbehandlung, wenn wesentlich Ungleiches gleich behandelt würde. Gleichheit wahren, heißt also keineswegs von Unterschieden absehen, sondern – gerade umgekehrt – die Menschen entsprechend ihrer Unterschiede unterschiedlich stellen.

Die Geschichte des Sozialstaats ist aus diesem Grunde die Geschichte fortschreitender Differenzierung in den sozialen Leistungen. Deshalb war schon vor Jahrhunderten klar, dass junge Menschen andere Bedürfnisse haben als alte, kranke andere als behinderte, arbeitsfähige andere denn arbeitsunfähige. Der hergebrachte Sozialstaat differenzierte also aus guten Gründen, weshalb jeder Sozialstaat notwendig differenziert war und ist.

Dass die Verfechter des Grundeinkommens irgendwelche Euro-Beträge als existenzsichernd proklamieren, deren Höhe sich mal an der heutigen Grundsicherung für Arbeitssuchende (600 Euro) oder am Durchschnittseinkommen der geringer bezahlten Arbeitnehmer (1 500 Euro) orientiert, ist verräterisch. Denn was darin als Existenzminimum ausgegeben wird, bemisst sich letztlich nach den finanzwirtschaftlichen Vorstellungen darüber, welche Menge Geld auf Grund des augenblicklichen Sozialleistungssystems umgeschichtet werden kann. Da das Grundeinkommen aber die ökonomischen Grundlagen einer Gesellschaft vollständig umgestaltet, haben die verlautbarten Euro-Beträge denselben Aussagegehalt, wie wenn sie in Taler-Beträgen angegeben würden – nämlich keinen. Sie haben jedenfalls keinen Bezug zu konkre-

ten Bedürfnissen konkreter Menschen. Sie werden wahrlich abstrakt bestimmt – nach Kassenlage und ganz und gar losgelöst von konkreten Annahmen über Lebensbedürfnisse! Die Sozialversicherung bestimmt ihre Leistung dagegen stets in Relation zum Erwerbseinkommen der Versicherten. In den gesetzlich festgelegten Einkommensersatzraten wird also die Stellung der Sozialleistungsempfänger im Bezug auf das eigene oder durchschnittliche Erwerbseinkommen festgeschrieben. So wird das Niveau der Sozialleistungen an das jeweilige Erwerbseinkommen gekoppelt. Damit lässt sich der relative Wert einer sozialrechtlichen Position bestimmen. Das Grundeinkommen ist dagegen von der Arbeit und allem anderen losgelöst, bezeichnet eine Ziffer ohne jeglichen ökonomischen und sozialen Aussagegehalt.

**Grundeinkommen und SV-Rechte:** Würde das Grundeinkommen an die Stelle der Sozialversicherung gesetzt, fragte sich ferner, welches Schicksal die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche fänden. Beliefe sich das Grundeinkommen auf 800 Euro, könnte es zwar an die Stelle eines Rentenanspruchs über 700 Euro treten. Was aber gälte für Rentenansprüche von 1 000 Euro und mehr, die heute häufig gezahlt werden? Sozialversicherungsrechte begründen Rechtsansprüche. Diese hat der Rentenversicherungsträger zu erfüllen. Der Staat hat zu sichern, dass dies auch künftig geschehen kann.

Die durch Generationenvertrag und Umlageverfahren finanzierte Rentenversicherung ist darauf angewiesen, dass ihr auch in Zukunft Beiträge zufließen werden. Der Staat muss seinerseits dafür sorgen, dass die begründeten Leistungsansprüche erfüllt werden. Eine mit der Beseitigung der Beitragspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung verbundene Einführung des Grundeinkommens entzöge indes der Rentenversicherung ihre Finanzgrundlage. Der Staat hätte alle Versicherten, welche im Laufe von Jahrzehnten Rechte erworben haben, für den Verlust ihrer Rechte zu entschädigen.

Der Staat ist zwar gewiss zur Enteignung befugt, so dies zum Wohle der Allgemeinheit geboten ist (was im Falle des Bürgergeldes noch zu beweisen wäre). Er schuldet freilich eine „billige Entschädigung in Geld“ (Art. 14, Abs. 3 GG). Deren Zahlung im Falle der Ent-

ziehung von Rentenanwartschaften wäre dann aber alles andere als billig. Ökonomen schätzen, dass sich die impliziten Schulden der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus in der Sozialversicherung erworbenen Rechten begründen, auf das Zweieinhalbfache des Bruttoinlandsprodukts – also 5 Billionen Euro – belaufen. Ein erheblicher Teil davon entfällt auf die Alterssicherung. Zwar wäre nur der das Grundeinkommen überschießende Teil staatlich durch Entschädigung auszugleichen. Aber angesichts der Größenordnungen bedarf es keiner Phantasie zu ermessen, welche gewaltigen Entschädigungszahlungen durch den Staat bei Einführung des Grundeinkommens an Rentner und Rentenanwartschaftsberechtigte fällig würden.

Dass die Flucht aus einem sozialpolitischen Entwicklungspfad nur schwerlich möglich ist, müsste im Übrigen jedem Sozialhistoriker bekannt sein. Darin liegt die ökonomische Erklärung dafür, dass in der Vergangenheit die Staaten ihren je eigenen sozialpolitischen Entwicklungspfaden gefolgt sind. Die Verfechter des Grundeinkommens leben in der Illusion, sie könnten ihren in der Vergangenheit begründeten Verpflichtungen entfliehen. Das ist aber allenfalls in revolutionären Umbrüchen möglich – und selbst dieser Schein trägt, wie die Erfahrung lehrt!

## Sozialversicherung oder Grundeinkommen?

**Marktwirtschaft und Staatsintervention:** Sozialversicherung und Grundeinkommen intervenieren in Marktprozesse unterschiedlich. Das Interventionsmotiv weist sie gemeinsam als sozialpolitische Maßnahmen aus. Jede Sozialpolitik muss aber auch ordnungspolitisch akzeptabel sein. Das heißt: Sie muss mit den ökonomischen Grundlagen einer Gesellschaft im Einklang stehen. Welche der rivalisierenden Ansätze steht mit einer Marktwirtschaft eher im Einklang?

Die Marktwirtschaft beruht auf dem Prinzip des Tausches von Waren, Diensten und Arbeitsleistungen gegen Geld. Geld befähigt zum Erwerb. Gelderwerb setzt die Verwertung eigenen Vermögens voraus. Für die meisten Menschen ist das Arbeitsvermögen einzige Quelle ihrer Daseinsicherung. Es ist zugleich gesamtwirtschaftlich die Quelle aller

Wertschöpfung; daher ist es verwertbar. Auf dem Tausch von Arbeit gegen Geld beruht der Arbeitsmarkt. Der Arbeitende wird also durch den Arbeitslohn zur Befriedigung eigener Bedürfnisse befähigt. Die Sozialversicherung schützt den Arbeitenden vor dem Risiko der Erwerbsgefährdung durch ein auf (Arbeits- und Beitrags)Leistung und Gegenleistung beruhendes Sicherungssystem. Sie ist öffentlich-rechtlich organisiert, damit alle in einem Markt tätigen Wettbewerber gleiche Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen antreffen. Die Sozialversicherung lässt also die Lohnarbeit unberührt, sichert jedoch, dass die Existenzrisiken der Lohnarbeit erfasst und die davon Betroffenen geschützt werden.

Das Grundeinkommen löst dagegen das Leben von der Arbeit, was deren Verfechter als die Erlösung von der Mühsal der Arbeit feiern. Wie eine solche Gesellschaft jedoch funktioniert, mehr: ob sie überhaupt funktioniert, ist empirisch nie erprobt worden und daher nicht gesichert. In der Sozialgeschichte ist freilich ein Beispiel des englischen Armenrechts überliefert. Zwischen 1795 und 1834 galt dort das Prinzip, dass alle Armenfürsorge erhalten sollten, die nicht ein bestimmtes Einkommen erzielten – ohne Anforderungen an deren Erwerbsbereitschaft. Dieses *Speenhamland*-Prinzip wurde 1834 wieder aufgegeben, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die Arbeitsmoral verfallen war und schließlich ein Sechstel der gesamten englischen Wohnbevölkerung die Fürsorgeleistungen bezog. Das an die Stelle dieses Prinzips tretende neue Armengesetz schloss die Arbeitsfähigen aus dem Bezug von Sozialleistungen grundsätzlich aus. Das Jahr 1834 wird deshalb als die Geburtsstunde des modernen Arbeitsmarktes angesehen. Dies zeigt: Das Grundeinkommen würde in das Jahr 1795 zurückführen!

Arbeit, Menschenwürde, soziale Sicherung: Der Streit zwischen Grundeinkommen und Sozialversicherung spitzt sich damit auf die Frage zu, ob auch der soziale Schutz von morgen für die Arbeitsgesellschaft zu entwerfen sei oder die Gesellschaft künftig nicht mehr auf Erwerbsarbeit gründen wird, weil die Daseinssicherung von der Arbeit entkoppelt wird und der Staat jedermann zur Konsumtion befähigen soll.

Dass die Arbeitsgesellschaft zahlreichen Gefährdungen ausgesetzt ist, lässt sich nicht

bestreiten. Die viel zu hohe Arbeitslosigkeit, die Intellektualisierung der Arbeit, der demographische Wandel und der medizinische Fortschritt gefährden die Grundlagen der Sozialversicherung. Aber folgt daraus wirklich ein Ausstieg aus der Erwerbsgesellschaft als Gebot? Ein Sozialstaat, welcher die Erwerbsarbeit nicht mehr ins Zentrum rückt, verlässt die Grundlagen der Marktwirtschaft. Er lebt von der Vorstellung, dass nicht Arbeit der Grund aller Wertschöpfung sei, sondern diese ein Nebenprodukt des gesellschaftlichen Lebens ist. Ob die vom Leistungsprinzip beherrschte Arbeitsgesellschaft durch eine vom Bedarfsdeckungsprinzip beherrschte Gesellschaft abgelöst werden kann, mag unterschiedlich bewertet werden. Fraglich ist jedoch, ob dies auch sinnvoll wäre.

Denn es gab in der jüngeren deutschen Geschichte schon verschiedene Versuche dieser Art. Auch in den Kriegszeiten sicherte der Staat durch Lebensmittelmarken und Bezugsscheine die Grundversorgung (mehr oder weniger auskömmlich). Für die nicht gerade geringe Zahl von Beamten, die nach dem Alimentationsprinzip ein zwar bescheidenes Einkommen beziehen, wird die Arbeit nicht als Basis ihrer Daseinssicherung verstanden. Denn der Staat schuldet eine amtsangemessene Vergütung unabhängig von der erbrachten Leistung. Der real existierende Sozialismus lebte ebenfalls von dieser Vorstellung, dass der Staat bis zu den Detailfragen der Güterversorgung mit Fragen der Daseinssicherung der elementarsten Art befasst sein solle und erhoffte sich, dass daraus Arbeitsamkeit erwachse. Die in der DDR seit Anbeginn gehaltenen Reden über die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik im real existierenden Sozialismus sind wahrlich Legion. Waren dies goldene Zeiten?

Sozialer Schutz in einer offenen Welt: Das Grundeinkommen beruht auf einem anderen ökonomischen Grundansatz als die Sozialversicherung. Für dessen Einführung stellte sich also die Frage, ob dieses in einem Staat möglich sein könne, der umfassend in Weltwirtschaft und Binnenmarkt eingegliedert ist. Muss auch das Grundeinkommen mit den Prinzipien einer Wirtschaftsordnung im Einklang stehen, die mit den Wirtschaften anderer Länder vielfältig verbunden und verflochten ist, erscheint es nicht als Zufall, dass eines der ersten in Alaska durchgeführten Modelle

des Grundeinkommens sich auf die in diesem Staat Ansässigen beschränkte. Dieses wurde aber von dem Obersten Gericht verworfen, weil es Zuwanderer verfassungswidrig ausschloss. Denn in einer Welt offener Grenzen steht jedem auch der Zugang zu jedem Sozialstaat offen.

Jedenfalls in der EU kann deshalb auch einem Rentner, der in Bulgarien eine Monatsrente über 30 Euro bezieht, nicht verwehrt werden, in einen andere Mitgliedstaat umzuziehen, in dem ein Grundeinkommen von 600 Euro und mehr bedingungslos gewährt wird. Umgekehrt ist die Beseitigung jeglicher Alters-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte, die bessere Bedingungen in anderen Ländern finden können, ein hinreichender Anreiz, das von seinen Verfechtern gepriesene Sozialleistungssystem zu fliehen und eine Arbeit dort zu suchen, wo für gute Arbeit auch gute Arbeitsbedingungen zu erwarten ist.

Schließlich würde sich die wettbewerbsrechtlich erhebliche Frage aufwerfen, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen, das ja vor allem das Lohnniveau auf breiter Ebene senkt und senken soll, eine verbotene, weil dem europäischen Binnenmarkt abträgliche staatliche Beihilfe wäre. Diese Überlegungen mögen zeigen, dass die Sozialpolitik bereits heute in hohem Maße europäisch vereinheitlicht ist und deshalb der Versuch nationaler Alleingänge – der schon immer in die Sackgasse geführt hat – in einem voll integrierten Binnenmarkt gänzlich zur vollkommenen und vollendeten Illusion geworden ist.

## Fazit

In der Rhetorik seiner Verfechter ändert das Grundeinkommen die Gesellschaft von Grund auf. Wie in einem Vexierspiel oder der Illusionskunst wandelt sich die Sozialhilfe von der Ausgrenzung zum Unterpand freier Lebensführung, Arbeit wird von der Fron zum ersten Lebensbedürfnis. Der auf den ersten Blick phantastisch anmutende Vorschlag erweist sich bei näherer Betrachtung als ein Ausdruck ökonomischer Phantasmen. Wie eine Wirtschaft funktioniert, in welcher die Arbeit nicht Basis der Daseinssicherung sein soll, ist empirisch weder bekannt, noch je erprobt. Dieses Modell hat

also keinen Ort – ist in des Wortes unmittelbarem Sinn also eine reine Utopie.

Es ist vor allem unklar, wer in einer solchen Welt die lästige, beschwerliche, gefährliche, intellektuell unter- und psychisch überfordernde Arbeit tun soll, die gerade die fortschrittliche wissensbasierte Arbeitsgesellschaft der Zukunft reichlich hervorbringt. Dass diese aus freien Stücken übernommen würde oder die Gewähr bestünde, dass diese nun erstmals hoch bezahlt würde, wiewohl sie im gegenwärtigen System zu den am schlechtesten bezahlten Arbeiten gehört, all das bleibt in diesem Modell ungeklärt.

Eine Gesellschaft, die auf der Annahme beruht, dass alle Menschen prinzipiell durch den Staat zu versorgen seien, ist jedenfalls nicht in einer Welt zu realisieren, in welcher der Grundsatz gilt, dass jeder Mensch, der arbeiten kann, auch arbeiten soll, weil nur diese Gesellschaft eine Gesellschaft der Freiheit und Eigenverantwortung und nur diese eine dynamische und produktive Gesellschaft ist. Die Idee des Grundeinkommens beruht stattdessen auf einer Sozialutopie, die auf eine seltsame Weise höchst Vormodernes miteinander verknüpft. Das Grundeinkommen ist also kein Beitrag zur Fortentwicklung des Sozialstaats, sondern die Umschreibung einer Regression: In einer komplizierten Welt, wo selbst die „einfachsten“ technischen Geräte kompliziert sind, kann ein einfaches Sozialleistungssystem nicht existieren. Die Einfachheit und scheinbare Fairness des Grundeinkommens sind also beileibe nicht dessen sozialpolitische Vorzüge, sondern ein untrügliches Zeichen dafür, dass dieser Vorschlag auf Illusionen und Realitätsferne beruht. Seine Verfechter fliehen einer komplizierten Welt, um ihr Heil in einer sozialromantischen Idylle und Utopie zu suchen. Wer die Probleme des Sozialstaates lösen möchte, sollte aber nicht aus dieser Welt aussteigen und sich auf die Suche nach Erlösung begeben, sondern sie konkret auf der Basis des überkommenen Sozialstaats zu bewältigen versuchen. Das ist unspektakulär, kompliziert und mühsam, aber der einzig realistische Weg zum „leidlichen“ Erfolg.

Christoph Butterwegge

# Grundeinkommen und soziale Gerechtigkeit

Seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 befindet sich der Sozialstaat in einer tiefen Krise,<sup>1</sup> aus der er durch Reformen und einen Umbau seiner Strukturen herausgeführt werden soll. Unter den zahlreichen Konzepten sticht als eines der radikalsten das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) hervor. Es hat Anhänger in fast allen politischen Lagern: Von der FDP und einflussreichen Uni-

## Christoph Butterwegge

Dr. rer. pol., geb. 1951;  
o. Professor an der Universität  
zu Köln; Humanwissenschaftliche  
Fakultät, Institut II: Politik-  
wissenschaft, Gronewaldstr. 2,  
50931 Köln.  
ewf-politikwissenschaft@uni-  
koeln.de (Sekretariat)  
www.christophbutterwegge.de.  
vu/

onspolitikern über erhebliche Teile der Bündnisgrünen, neoliberale Ökonomen und einen Großunternehmer bis zur äußersten Linken genießen Modelle eines allgemeinen, mehr oder weniger (gegen)leistungslosen Mindesteinkommens wachsende Popularität.

Entscheidend dürfte dazu Hartz IV beigetragen haben, mit dem „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ genannten Arbeitslosengeld II (ALG II), das für ein menschenwürdiges Leben in einer Wohlstandsgesellschaft kaum ausreicht. Unter dem Kontrolldruck ihrer ARGE (Arbeitsgemeinschaft aus Agentur für Arbeit und kommunaler Sozialbehörde) bzw. Optionskommune stehende Bezieher von ALG II oder Sozialgeld, Sozialhilfeempfänger und ihre organisatorischen Netzwerke halten das garantierte Grundeinkommen für eine Alternative zu solchen bedürftigkeitsgeprüften Transferleistungen. Mittels eines Grundeinkommens, das auch als „Bürger-“ bzw. „Existenzgeld“, als „Sozialdividende“ oder als „negative Einkommensteuer“ firmiert und allen Inländern gezahlt werden soll, hoffen sie, nicht nur die Armut, sondern auch die Demütigungen durch einen als bürokratisch empfundenen Staat überwinden zu

können. Weibliche (Langzeit-)Arbeitslose, die wegen eines hohen Partnereinkommens keine Transferleistungen erhalten, und Feministinnen wähen darin die ersehnte eigenständige soziale Sicherung der Frau.

Hier soll untersucht werden, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen die daran geknüpften Erwartungen erfüllt oder ob es nicht gerade unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit sinnvoller wäre, die Forderung nach einer bedarfsabhängigen, armutsfesten und repressionsfreien Grundsicherung – etwa unter dem Dach einer solidarischen Bürgerversicherung – zu erheben. Entscheidend für Wirkung und Bewertung eines Grundeinkommensmodells sind die Höhe des zur Verfügung gestellten Betrages (unter/über Hartz IV bzw. Sozialhilfe?), die Art seiner Refinanzierung (Erhebung/Erhöhung welcher Steuern und Streichung anderer/welcher Sozialleistungen?) sowie die Rahmenbedingungen, unter denen er bezahlt wird (Empfängerkreis, Anspruchsvoraussetzungen, Berechnungsmodalitäten usw.).

## Grundeinkommensmodelle im Überblick

Die sozialphilosophische Idee, dadurch Armut zu verhindern und Bürgerinnen und Bürger vom Arbeitszwang zu befreien, dass alle Gesellschaftsmitglieder vom Staat ein gleich hohes, ihre materielle Existenz auf einem Mindestniveau sicherndes Grundeinkommen erhalten, ist uralt. Sie geht auf das 1516 erschienene Buch „Utopia“ von Thomas Morus zurück,<sup>2</sup> hat sich bis heute das Flair des Paradiesischen bewahrt und wurde in unterschiedlichen Ländern immer wieder kontrovers diskutiert, aber trotz zahlreicher politischer Vorstöße nie flächendeckend realisiert. Vielmehr hält der Streit darüber weiter an, ob ein Grundeinkommen sinnvoller als die bestehenden Sozialsysteme, leichter finanzierbar und realisierbar ist. Seine Faszination gewinnt es durch die Verbindung der Gerechtigkeitstheorien eines utopischen Sozialismus, bürgerlicher Gleichheitsideale und wesentlicher Funktionselemente der

<sup>1</sup> Vgl. Christoph Butterwegge, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden 2006<sup>3</sup>, S. 115 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Yannick Vanderborght/Philippe Van Parijs, *Ein Grundeinkommen für alle? – Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags*, Frankfurt/M. – New York 2005, S. 15.

Marktökonomie. Derzeit haben Grundeinkommensmodelle vermutlich deshalb Hochkonjunktur, weil sie mit dem neoliberalen Zeitgeist harmonieren,<sup>13</sup> also die (Markt-)Freiheit des (Wirtschafts-)Bürgers nicht (zer)stören, vielmehr auf Selbstverantwortung, Eigenvorsorge und Privatinitiative abheben sowie die tradierten Mechanismen der kollektiven Absicherung von Lebensrisiken in Frage stellen, ohne jenen Eindruck sozialer Kälte zu hinterlassen, der etablierter Politik mittlerweile anhaftet oder nachgesagt wird.

Das medienwirksamste Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens stammt von Götz W. Werner, dem anthroposophisch orientierten Gründer und Geschäftsführenden Gesellschafter der dm-Drogeriemarktkette. Dieser erfolgreiche Unternehmer will „Deutschland zur Steueroase und zum Arbeitsparadies“ machen.<sup>14</sup> Er fordert den „Umbau einer Arbeitnehmer-Gesellschaft mit hohem Arbeitslosenanteil hin zu einer Gemeinschaft von Freiberuflern mit bedingungslosem Grundeinkommen“, der ohne eine „radikale Steuerreform“ nicht möglich sei.<sup>15</sup> Für Werner bildet das Grundeinkommen den Hebel zur Durchsetzung einer weiteren drastischen Steuerentlastung von Unternehmen. Unter dem Motto „Ausgaben- statt Einkommensteuer“ begründet er, warum seiner Meinung nach ausschließlich eine reine Konsumsteuer sozial gerecht ausgestaltet werden kann und zeitgemäß ist: „Die Mehrwertsteuer hat (...) als einzige Steuer einen gesamt-, ja weltwirtschaftlichen Charakter. Man könnte sagen, dass sie die adäquate Steuer für eine hochgradig arbeitsteilige Gesellschaft und eine globalisierte Welt ist.“<sup>16</sup> Doch so nützlich die Mehrwertsteuer besonders für einen (Handels-)Unternehmer sein mag, der sie einfach auf die Preise umlegt und damit auf die Verbraucher abwälzt, so wenig berücksichtigt sie die unterschiedliche finanzielle Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder.

Wolfgang Engler, der für eine „Sozialdividende“ plädiert, schlägt zum Zweck ihrer Fi-

nanzierung ebenfalls *indirekte* Steuern vor. Über die Mehrwertsteuer schwärmt er unter Berufung auf Lester Thurow: „Sie wird auf alle Waren erhoben, auch auf die importierten, und zieht daher (anders als bei Abgaben und direkten Steuern) keine Wettbewerbsnachteile für die je einheimische Volkswirtschaft nach sich.“<sup>17</sup> Aber folgt man weniger der Standortlogik als sozialen Gerechtigkeitskriterien, kommt die Mehrwertsteuer als (einzige) Finanzierungsquelle kaum in Betracht, weil sie besonders kinderreiche Familien trifft, die in Relation zu ihrem niedrigen Einkommen einen relativ hohen Konsumgüterbedarf haben,<sup>18</sup> während Wohlhabende schon wegen häufigerer Aufenthalte in Ländern ohne Grundeinkommen und vergleichbar hohe Steuersätze ihr leichter ausweichen können. Selbst wenn man die Steuersätze stärker ausdifferenzierte, also beispielsweise Grundnahrungsmittel niedrig oder gar nicht, andere Güter höher und Luxusgüter extrem hoch besteuerte, würde aus einer Konsumsteuer bestimmt kein sozial gerechtes Steuerungsinstrument. Die (progressive) Einkommensteuer und eine Vermögensteuer sind sozial gerechter als die Mehrwertsteuer, weil sie vor allem Besserverdienende, Kapitaleigentümer und Begüterte treffen, während Geringverdiener und Sozialleistungsempfänger unabhängig von ihrem Konsumgüterbedarf verschont bleiben.

Ähnlich wie Engler beschwört Werner das Grundeinkommen als „Bürgerrecht“, versteht darunter aber letztlich nur einen „bar ausgezahlten Steuerfreibetrag“, der nötig ist, weil in seinem Modell alle direkten Steuern entfallen, was nicht die Armen, sondern die Vermögenden – besonders Milliardäre wie Werner – entlasten würde. Wenn man das Grundeinkommen als bloße „Rücküberweisung des Grundfreibetrages“ interpretiert, wie das Werner tut,<sup>19</sup> degeneriert es zum Abfallprodukt einer bestimmten steuerpolitischen Reformkonzeption. Gleichzeitig müssten normale Arbeitnehmer und Menschen, die auf das Grundeinkommen zur Existenzsicherung angewiesen sind, beim Werner-Mo-

<sup>13</sup> Vgl. Christoph Butterwege/Bettina Lösch/Ralf Ptak, *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden 2007.

<sup>14</sup> Götz W. Werner, *Einkommen für alle*, Köln 2007, S. 192.

<sup>15</sup> Ebd., S. 149.

<sup>16</sup> Ebd., S. 207.

<sup>17</sup> Wolfgang Engler, *Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft*, Berlin 2005, S. 371 f.

<sup>18</sup> Vgl. Christoph Butterwege/Michael Klundt/Mattias Zeng, *Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland*, Wiesbaden 2005.

<sup>19</sup> Vgl. G. W. Werner (Anm. 4), S. 211.

dell mit einer Mehrwertsteuer in Höhe von ca. 50 Prozent rechnen und wahrscheinlich dramatische Steigerungen der Lebenshaltungskosten verkraften.

Der thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) bezeichnet sein Modell, das er im Sommer 2006 vorgelegt und seither konkretisiert hat, als „Solidarisches Bürgergeld“, weil es geeignet sei, die Existenz sämtlicher Staatsbürger bedingungslos zu sichern und der Massenarbeitslosigkeit durch Entkopplung von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung entgegenzuwirken.<sup>10</sup> Nach diesem Konzept erhält jedes Kind 300 Euro, jeder Volljährige 600 Euro im Monat und Erwachsene ab dem 67. Lebensjahr außerdem eine Zusatzrente bis höchstens 600 EUR je nach Art ihrer Erwerbstätigkeit. Ergänzend gibt es eine Gutschrift von 200 EUR als Gesundheits- und Pflegeprämie. Behinderte und Bürger in einer besonderen Lebenslage, etwa Alleinerziehende, können einen Bürgergeldzuschlag beantragen, der sich nach dem individuellen Bedarf richtet. Alle übrigen Sozialleistungen, beispielsweise Wohn-, Kinder- und Elterngeld, entfallen genauso wie sämtliche Sozialversicherungsbeiträge; die Arbeitgeber entrichten stattdessen für ihre Beschäftigten eine Lohnsummensteuer zwischen 10 und 12 Prozent. Finanziert werden soll das Bürgergeld überdies durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auf 50 Prozent, die mit dem Bürgergeld verrechnet wird. Ab einer bestimmten Einkommenshöhe (1 600 EUR) halbiert sich das Bürgergeld, während die Bezieher höherer Einkommen umgekehrt nur 25 Prozent Steuern bezahlen.

Solidarisch ist das Modell jedoch kaum zu nennen, liegt die Höhe des Bürgergeldes doch „deutlich unter der von der EU festgelegten Armutsgrenze“, wie auch Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn konstatieren.<sup>11</sup> Gleichzeitig würden die bestehenden

Sozialversicherungen geschleift, die Arbeitgeber aus der paritätischen Beitragspflicht entlassen und durch die geplante Flat Tax (Einheitssteuer) mit einem Steuersatz von 25 Prozent à la Paul Kirchhof vor allem Besserverdienende und Vermögende entlastet. Sowie wenig eine Kopfpauschale im Gesundheitssystem der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit von Krankenversicherten gerecht würde, sowenig eignet sich das „Solidarische Bürgergeld“, um die tiefe Wohlstandskluft in der Gesellschaft zu schließen. Das bedingungslose Grundeinkommen wird zur sozialpolitischen Mogelpackung, die mehr Gerechtigkeit vortäuscht, wenn es nur eine Pauschalierung bestehender Transferleistungen darstellt und das bisherige Sicherungsniveau für die Bedürftigen per Saldo senkt.

Einzelne neoliberale Ökonomen verbinden mit dem Grundeinkommen die Hoffnung, weitreichende Deregulierungskonzepte durchsetzen zu können. Das von Thomas Straubhaar geleitete Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) geht denn auch in seiner Studie „Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte“ nicht nur davon aus, dass „alle steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen abgeschafft“ werden, sondern schlägt darüber hinaus vor, „alle sozialpolitisch motivierten Regulierungen des Arbeitsmarktes“ zu streichen: „Es gibt keinen Schutz gegen Kündigungen mehr, dafür aber betrieblich zu vereinbarende Abfindungsregeln. Es gibt keinen Flächentarifvertrag mehr und auch keine Mindestlöhne, sondern von Betrieb zu Betrieb frei verhandelbare Löhne. Es gibt keine Sozialklauseln mehr. Die heute zu leistenden Abgaben an die Sozialversicherungen entfallen vollständig.“<sup>12</sup> Was vielen Erwerbslosen irrigerweise als „Schlaraffenland ohne Arbeitszwang“ erscheint, wäre in Wirklichkeit ein wahres Paradies für Unternehmer, in dem Arbeitnehmer wenig Rechte und Gewerkschaften keine (Gegen-)Macht mehr hätten.

<sup>10</sup> Vgl. Dieter Althaus, Das Solidarische Bürgergeld. Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft, in: Michael Borchard (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld – Analyse einer Reformidee, Stuttgart 2007, S. 2.

<sup>11</sup> Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn, Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: M. Borchard (Anm. 10), S. 109. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von M. Opielka in dieser Ausgabe.

<sup>12</sup> Siehe Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, März 2007, S. 13 ([www.thueringen.de/imperia/md/content/buergergeld/grundeinkommen-studie.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/buergergeld/grundeinkommen-studie.pdf); 9. 10. 2007). *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von Ingrid Hohenleitner und Thomas Straubhaar in dieser Ausgabe.

Hier liegt vermutlich einer der Hauptgründe dafür, dass manche neoliberale Ökonomen diesem Modell so viel Sympathie entgegenbringen. „Neoliberale lieben das Grundeinkommen als Hebel, um den ganzen Sozialstaat samt seiner Klientel auf einen Schlag loszuwerden, damit zugleich den Staat und den gesamten öffentlichen Sektor gesundzuschrumpfen und jede Form von Beschäftigungspolitik, von makroökonomischer Steuerung ein für allemal ad acta zu legen.“<sup>13</sup> Dies gilt allerdings nicht durchgängig. Vielmehr hält Horst Siebert, emeritierter Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (Kiel), das bedingungslose Grundeinkommen für eine „abstruse Idee mit starken Fehlanreizen“, die seiner Meinung nach zum gesellschaftlichen Chaos führen muss: „Die Arbeitsmoral würde zerrüttet, die Grundlagen der Arbeitsethik, die die Bevölkerung in Sätzen wie ‚Nach getaner Arbeit ist gut ruhn‘ oder ‚Wo Arbeit das Haus bewacht, kann Armut nicht hinein‘ ausgedrückt hat, würden zerstört. Das Arbeitsangebot würde markant zurückgehen, die Produktion müsste schrumpfen – eine seltsame Empfehlung für das Szenario einer alternden Gesellschaft.“<sup>14</sup>

Während sich die bisher erwähnten Protagonisten des Grundeinkommens von dessen Einführung eine Verbilligung des „Faktors Arbeit“ und eine größere Bereitschaft der Transferleistungsbezieher zur Arbeitsaufnahme versprechen, sehen *linke* Befürworter darin umgekehrt eine Möglichkeit, soziale Sicherheit *ohne* Arbeit zu erlangen. Gewissermaßen spiegelbildlich zum Neoliberalismus und mit teilweise ganz ähnlichen Formulierungen wie dessen Vertreter erheben Organisationen der radikalen Linken gegenüber dem Wohlfahrtssystem den Vorwurf, es beschneide die Freiheit seiner Klientel und hindere diese so daran, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Beispielsweise meint eine sich „Wildcat“ nennende Gruppe: „Die sozialstaatlichen ‚Errungenschaften‘ sind Verhinderungsmittel von Selbstbewusstsein und kollektiven Kämpfen. Der Staat tritt an die Stelle unserer Selbsttätigkeit, atomisiert uns

<sup>13</sup> Michael R. Krätke, *Leben und Arbeiten, Brot und Spiele. Das Grundeinkommen als Sozialstaatsersatz?*, in: *Widerspruch*, 27 (2007) 52, S. 154.

<sup>14</sup> Horst Siebert, *Gegen ein bedingungsloses Grundeinkommen. Eine abstruse Idee mit starken Fehlanreizen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 27. 6. 2007.

durch das bürgerliche Recht und individuelle Geldzahlungen.“<sup>15</sup>

Während der 1990er-Jahre machte die organisierte Erwerbslosenbewegung das Existenzgeld zu ihrer Schlüsselforderung,<sup>16</sup> ohne dass seine öffentliche Resonanz und sein Rückhalt in der Bevölkerung spürbar wuchsen. Am 9. Juli 2004, dem Tag der Verabschiedung von Hartz IV, wurde in Berlin ein „Netzwerk Grundeinkommen“ ([www.grundeinkommen.de](http://www.grundeinkommen.de)) gegründet, das sämtliche Initiativen und Einzelpersonen miteinander zu verbinden sucht, die hinter der Losung in seinem Namen stehen. Das Netzwerk verlangt ein von der Lohnarbeit abgekoppeltes Existenzgeld, das nach dem Willen seiner Befürworter an die Stelle der bisherigen Sicherungssysteme treten und den Rechtsanspruch auf eine bedarfsunabhängige materielle Absicherung verwirklichen würde: „Weder soll es eine Bedürftigkeitsprüfung noch eine Abhängigkeit von zu leistenden Arbeiten geben. Das Grundeinkommen wird also bedingungslos an den einzelnen Bürger bzw. (die einzelne; *Ch. B.*) Bürgerin ausgezahlt.“<sup>17</sup>

## Weiterentwicklung oder Zerstörung des bestehenden Sozialstaates?

Auf den ersten Blick hat ein garantiertes Mindesteinkommen zweifellos etwas Bestechendes: Statt wie im bestehenden Wohlfahrtsstaat diejenigen Menschen durch eine spezielle Transferleistung (ALG II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe) aufzufangen, die weder über ein ausreichendes Erwerbseinkommen noch über Leistungsansprüche aus dem Versicherungssystem verfügen, sollen sämtliche (Wohn-) Bürger ohne Ansehen der Person, „Arbeitszwang“ und besonderen Nachweis in den

<sup>15</sup> Wildcat, *Die Perspektiven des Klassenkampfes liegen jenseits einer Reform des Sozialstaats*, in: Hans-Peter Krebs/Harald Rein (Hrsg.), *Existenzgeld. Kontroversen und Positionen*, Münster 2000, S. 107 f.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesarbeitsgruppen der Initiativen gegen Arbeitslosigkeit und Armut (Hrsg.), *Existenzgeld. 10 Positionen gegen falsche Bescheidenheit und das Schweigen der Ausgegrenzten*, Frankfurt/M. 1996.

<sup>17</sup> Harald Rein, *Das Ende der Bescheidenheit ... – Existenzgeld, eine Forderung von Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen*, in: Axel Gerntke u.a., *Einkommen zum Auskommen. Von bedingungslosem Grundeinkommen, gesetzlichen Mindestlöhnen und anderen Verteilungsfragen*, Hamburg 2004, S. 53.

Genuss einer finanziellen Zuwendung gelangen, die zur Sicherung ihrer Existenz ausreicht. An die Stelle eines gleichermaßen komplexen wie komplizierten Wohlfahrtsstaates, der vielen Menschen, sogar seinen größten Nutznießern, undurchschaubar erscheint und bloß als „sozialer Reparaturbetrieb“ funktioniert, würde ein sozialpolitischer Universaltransfer treten, der keiner Kontrollbürokratie mit ihren Sanktionsmechanismen bedarf.

Das bedingungslose Grundeinkommen suggeriert, ein „gesellschaftspolitischer Befreiungsschlag“ zu sein. Nach permanenter „Flickschusterei“ am Sozialstaat, die über Jahrzehnte hinweg nur immer neue Probleme und nicht enden wollende Streitigkeiten in der Öffentlichkeit mit sich gebracht hat, erscheint der angestrebte Systemwechsel vielen Menschen geradezu als Erlösung aus dem Jammertal der Konflikte. Endlich können sie hoffen, sowohl vom Elend der Armen, die um Almosen betteln, als auch von ständigen Reformen, die – wie Hartz IV – weitere Verschlechterungen bewirkt haben, befreit zu werden. Für die Verfechter des bedingungslosen Grundeinkommens besteht ein weiterer Fortschritt darin, dass es weder an die (für den Bismarck'schen Sozialversicherungsstaat konstitutive) Arbeitspflicht noch an eine diskriminierend wirkende Bedürftigkeitsprüfung gebunden wäre.

Sieht man genauer hin, fallen demgegenüber jedoch zahlreiche Nachteile ins Auge: Beim allgemeinen Grundeinkommen handelt es sich um eine alternative Leistungsart, die mit der Konstruktionslogik des bestehenden, früher als Jahrhundertwerk gefeierten und in vielen Teilen der Welt nachgeahmten Wohlfahrtsstaates bricht sowie seine ganze Architektur bzw. Struktur zerstören würde. Denn dieser gründet seit Bismarcks Zeiten auf Sozialversicherungen, die in unterschiedlichen Lebensbereichen, -situationen und -phasen auftretende Standardrisiken (Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit) kollektiv absichern, sofern der versicherte Arbeitnehmer und sein Arbeitgeber vorher entsprechende Beiträge gezahlt haben. Nur wenn dies nicht der Fall oder der Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit erschöpft ist, muss auf steuerfinanzierte Leistungen (ALG II, Sozialgeld und Sozialhilfe) zurückgegriffen werden, die bedarfsabhängig

– das heißt nur nach einer Prüfung der Einkommensverhältnisse, vorrangigen Unterhaltspflichten und Vermögensbestände – gezahlt werden.

Verfechter des Grundeinkommens geraten zwangsläufig in ein Dilemma, denn sie müssen sich zwischen folgenden zwei Möglichkeiten entscheiden:

Entweder erhält *jeder* Bürger das Grundeinkommen, unabhängig von den jeweiligen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. In diesem Fall müssten riesige Finanzmassen bewegt werden, die das Volumen des Bundeshaushaltes (ca. 250 Mrd. EUR) um ein Mehrfaches übersteigen und die Verwirklichung des bedingungslosen Grundeinkommens per se ins Reich der Utopie verweisen. Außerdem stellt sich unter Gerechtigkeitsaspekten die Frage, warum Millionäre vom Staat monatlich ein von ihnen vermutlich als sehr bescheidenes Almosen empfundenes Grundeinkommen erhalten sollten, während Millionen Bürger mehr als den für sämtliche Empfänger einheitlichen Geldbetrag viel nötiger hätten.

Oder wohlhabende und reiche Bürger bekommen das Grundeinkommen nicht bzw. im Rahmen der Steuerfestsetzung wieder abgezogen. Dann ist es weder allgemein und bedingungslos, noch entfällt die Bedarfsprüfung, denn es müsste ja in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Anspruchsvoraussetzungen nicht durch (verdeckte) anderweitige Einkünfte verwirkt sind. Damit wären Arbeitslose und Arme jedoch einem ähnlichen Kontrolldruck wie gegenwärtig ausgesetzt, auch wenn er vom Finanzamt statt von der ARGE oder einer Sozialbehörde ausgeübt würde, den zu beseitigen jedoch gerade ein Hauptargument für das Grundeinkommen bildet.

Das Existenzgeld gründet wie das garantierte Mindesteinkommen generell auf der Wunschvorstellung seiner Befürworter, die soziale Sicherung von der Erwerbsarbeit entkoppeln zu können. Dabei handelt es sich jedoch um einen Trugschluss, denn sofern Letztere existiert, basiert die Erstere auf ihr. Allenfalls können *Teile* der Bevölkerung leben, ohne zu arbeiten, aber nur so lange, wie das andere (für sie) tun und den erzeugten gesellschaftlichen Reichtum mit ihnen teilen. Von der Erwerbsarbeit trennen lassen

sich bloß der *individuelle* Rechtsanspruch auf Transferleistungen, den jemand geltend macht, und der Zuteilungsmechanismus, nach dem die Zahlungen erfolgen. Daniel Kreutz kritisiert, das bedingungslose Grundeinkommen verspreche die Befreiung vom Joch der Lohnarbeit, sei als „individuelle Ausstiegsoption“ aber dem Modell eines müßigen Vermögensbesitzers nachgebildet und verkenne damit völlig die Notwendigkeit „kollektiver Pflichtarbeit“, der sich die Gesellschaft nicht entziehen könne, wenn sie ihren Wohlstand sichern wolle.<sup>18</sup> Je mehr Bürger das Mindesteinkommen beziehen würden, ohne zu arbeiten, umso härter müssten dies andere tun. Wahrscheinlicher ist, dass die Höhe des Grundeinkommens seine Bezahler zwingen würde, ergänzend Lohnarbeit zu verrichten, um leben zu können. Letztlich würde es als „Kombilohn“ für alle wirken, jedes zu geringe Arbeitseinkommen aufgestockt und der Niedriglohntsektor dramatisch wachsen.

Einer Realisierung der Forderung nach einem Grundeinkommen stehen zahlreiche organisatorisch-technische Umsetzungsschwierigkeiten entgegen. Richard Hauser rechnet beispielsweise mit einer „deutliche(n) Schrumpfung der Produktion und des Volkseinkommens“ und befürchtet negative Konsequenzen durch die wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik mit anderen Ländern: „Selbst wenn es gelänge, das unbedingte und universelle Grundeinkommen nach dem Territorialprinzip mit Erstwohnsitz in Deutschland zu beschränken – was rechtlich nicht gesichert ist –, müsste mit einer starken Sogwirkung auf Zuwanderer aus anderen EU-Ländern und auch aus Nicht-EU-Ländern gerechnet werden; denn jeder EU-Bürger könnte sich durch Einwanderung nach Deutschland ein an den deutschen Standards orientiertes sozio-kulturelles Existenzminimum ohne jegliche Anstrengung und Gegenleistung beschaffen.“<sup>19</sup> Damit sich der erforderliche Finanzaufwand nicht weiter erhöhen würde, wäre mit einer noch restriktiveren Zuwanderungspolitik der Bundesrepublik zu rechnen.

<sup>18</sup> Daniel Kreutz, Wider den Götzen „bedingungsloses Grundeinkommen“. Ein Beitrag zur Ideologiekritik, in: Berliner Debatte Initial, 18 (2007) 2, S. 65.

<sup>19</sup> Richard Hauser, Alternativen einer Grundversicherung – soziale und ökonomische Aspekte, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 55 (2006) 3, S. 339.

Ob ein *bedingungsloses* Grundeinkommen finanzierbar, sinnvoll und sozial gerecht ist, erscheint mehr als fraglich. Ein solches, nicht auf Erwerbsarbeit gegründetes, „leistungsloses“ Einkommen gleicht einer schönen Utopie. „Aber manche Utopien sind gefährlich, weil sie von der Suche nach realistischeren Alternativen ablenken.“<sup>20</sup> Die Achillesferse des Grundeinkommens ist seine Finanzierung. Dabei geht es gar nicht mal in erster Linie um die großen Finanzmassen, die bewegt werden müssten, um es einführen zu können, sondern um Gerechtigkeitsdefizite im Rahmen des Steuersystems. Hinzu kommt, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen den Druck, die Massenarbeitslosigkeit konsequent zu bekämpfen, mindern würde. Denn die Politik könnte darauf hinweisen, dass auch ohne Erwerbsarbeit für jeden (auf einem Mindestsicherungsniveau) gesorgt sei. In einer Arbeitsgesellschaft resultieren der soziale Status und das Selbstwertgefühl der Menschen jedoch aus der Erwerbsarbeit.

Daher und weil für sie die Bedürftigkeit der Empfänger und die Frage eine Rolle spielen, warum jemand in eine Notsituation geraten ist,<sup>21</sup> dürfte ein Grundeinkommen kaum die Zustimmung breiter Bevölkerungsschichten finden. Da es keine „generalisierte Umverteilungsbereitschaft“ gibt, wie Georg Vobruba konzidiert,<sup>22</sup> kann die neuere Debatte über das Mindesteinkommen zwar nicht zu dessen Verwirklichung führen, aber die Einsicht fördern, dass der Einbau von wirkungsvollen Grundsicherungselementen in die bestehenden Sozialsysteme nötig ist. Diese müssen zu einer Bürgerversicherung weiterentwickelt werden, in die alle Wohnbürgerinnen und Wohnbürger mit sämtlichen Einkünften einbezogen sind.

<sup>20</sup> Robert Castel, Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat, Hamburg 2005, S. 113 (Fn. 14).

<sup>21</sup> Vgl. Holger Lengsfeld/Stefan Liebig, Wie sozial gerecht wäre ein allgemeines Grundeinkommen?, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 7–8/2002, S. 472.

<sup>22</sup> Vgl. Georg Vobruba, Gute Gründe reichen nicht. Zur neueren Diskussion eines garantierten Grundeinkommens, in: ders., Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft, Wiesbaden 2006, S. 181.

# Hartz IV: Reform der Reform?

**A**uch nach der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre ist die Beschäftigungssituation wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer weiter ungünstig. So ist die Langzeitarbeitslosigkeit trotz der aktuellen Verbesserung der Arbeitsmarktlage immer noch hoch. Insbesondere Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) haben nach wie vor Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.

## Martin Dietz

Dr. rer. pol., geb. 1971; Referent des Vizedirektors, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.  
martin.dietz@iab.de  
www.iab.de

## Ulrich Walwei

Dr. rer. pol., geb. 1958; Vizedirektor, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.  
ulrich.walwei@iab.de  
www.iab.de

Daher stellt sich die Frage, ob das mit der Hartz-IV-Reform angepasste Grundsicherungssystem die Erwartungen eines nachhaltigen Abbaus der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger sozialer Absicherung erfüllen kann. Die kontroverse Debatte thematisiert u. a. das absolute Niveau der Leistungen, Rechte und Pflichten der Transferempfänger sowie die Arbeitsanreize, die sich aus dem Abstand zwischen Transferviveau und potentiell Marktolohn ergeben. Die vorliegenden Reformvorschläge gehen teilweise weit auseinander und reichen von Modellen mit einem bedingungslosen Grundeinkommen bis zu Ansätzen mit einer genauso generellen Arbeitspflicht für Hilfeempfänger. Auch pragmatische Vorschläge, die eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen vorsehen, werden im wissenschaftlichen und politischen Raum diskutiert.

## Zum Niveau der Grundsicherung

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II haben sich die Höhe der Transferleistungen für erwerbs-

fähige Hilfebedürftige und die Bedingungen für deren Bezug nachhaltig verändert. So vollzog die Hartz-IV-Reform Anfang 2005 den Wandel von einer statusorientierten Transferleistung hin zu einer am soziokulturellen Existenzminimum orientierten Grundsicherung.

Ohne belastbare empirische Befunde fällt es schwer, eindeutige Empfehlungen zur Höhe der Grundsicherung zu geben. Allerdings dürfte eine Absenkung der derzeitigen Regelleistung aus verfassungsrechtlichen Gründen kurzfristig kaum zur Debatte stehen. Wesentlich ist zudem der breite gesellschaftliche Konsens, jedem arbeitswilligen Transferempfänger ein soziokulturelles Existenzminimum zu gewährleisten.

Auch um diese gesellschaftliche Norm zu stützen, hat der Gesetzgeber im Sozialgesetzbuch II (SGB II) verstärkte Mitwirkungspflichten sowie verschärfte Zumutbarkeitsregelungen festgelegt. Letztere heben den Schutz der erreichten Qualifikation sowie des bisherigen Lohnes für ALG-II-Bezieher weitgehend auf. Sie sind grundsätzlich verpflichtet, Tätigkeiten anzunehmen, die nicht ihrer ursprünglichen Ausbildung entsprechen oder die deutlich unterhalb ihrer vorherigen Entlohnung liegen. Kommen Transferbezieher diesen Forderungen nicht nach, so besitzen die Träger der Grundsicherung weitgehende Sanktionsmöglichkeiten. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass nur wirklich Bedürftige die Leistungen der Grundsicherung erhalten.

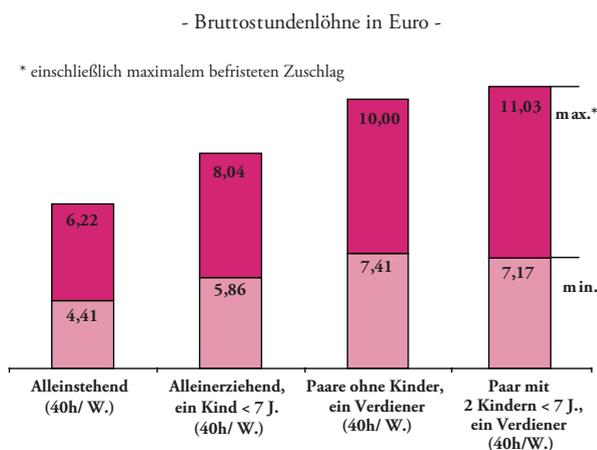
## Grundsicherung und äquivalente Marktlohne

Neben der normativen Frage nach der absoluten Höhe eines staatlich gesicherten Existenzminimums ist die Höhe der Grundsicherung relativ zu den am Markt erzielbaren Einkommen zu beachten. Denn der Lohnabstand zwischen Arbeitseinkommen und Transferleistungen hat starken Einfluss auf die finanziellen Arbeitsanreize der Transferbezieher. Auch wenn es neben dem Einkommen andere Beweggründe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gibt, gilt: je geringer der Lohnabstand, desto schwächer die Bemühungen um einen Job auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Die folgenden Berechnungen geben einen Eindruck davon, welche Stundenlöhne Arbeitslose am ersten Arbeitsmarkt erzielen müssten, um ihr Transfereinkommen zu erreichen (äquivalente Marktlöhne). Ausgangspunkt für die Vergleichsrechnungen ist der Anspruch auf ALG II. Seit Juli 2007 gilt eine für West- und Ostdeutschland einheitliche Regelleistung von 347 Euro. Dazu kommt der befristete Zuschlag für Personen, die aus dem System der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung des ALG II übergehen. Dieses Überbleibsel der vormaligen Statusorientierung soll einen langsameren Übergang in die Grundsicherung gewährleisten.

Zusätzlich werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen sowie weitere „Mehrbedarfe“ und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung. Zusammengenommen ergeben sich je nach Haushaltstyp stark variierende Beträge zwischen 682 Euro (Alleinstehende ohne befristeten Zuschlag) und 2 101 Euro (Paar mit zwei Kindern unter 7 Jahren inklusive vollem befristeten Zuschlag). Unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer müssten für die genannten Haushaltstypen bei einer Tätigkeit von 40 Wochenstunden Bruttostundenlöhne zwischen 4,41 Euro und 11,03 Euro erzielt werden, um das entsprechende Transfereinkommen zu erreichen (*Abbildung*). Hierdurch werden die Löhne definiert, bei denen es sich finanziell lohnt, eine Arbeit aufzunehmen.

**Abbildung: Arbeitslosengeld II und äquivalente Bruttostundenlöhne**



Quelle: IAB-Berechnungen

Aus den Berechnungen wird zunächst sichtbar, dass der befristete Zuschlag die Anspruchslöhne deutlich

nach oben verschiebt und die Anreizstrukturen zu Lasten der Erwerbstätigkeit verzerrt. Die Regelung birgt also die Gefahr, die Arbeitsmarktintegration zu verzögern, auch weil ein längerer Transferbezug stets das Problem der Humankapitalentwertung mit sich bringt.

Weiterhin zeigt sich, dass die Brutto-Stundenlöhne vor allem bei Mehrpersonenhaushalten an der Obergrenze dessen liegen, was auf Positionen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen verdient werden kann. Gerade hier ist also ein Lohnabstandsproblem zu erwarten. Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren erwerbsfähigen Personen ist dieses jedoch mit Blick auf die bisher angesetzte Wochenarbeitszeit von 40 Stunden zu relativieren, denn die Erwerbstätigkeit von Paaren und Familien ist schon lange nicht mehr durch das „Alleinerährermodell“ geprägt. Unterstellt man entsprechend längere Arbeitszeiten bei Paaren mit und ohne Kinder, so verringern sich die Lohnabstandsprobleme deutlich. Im Grundansatz sieht das SGB II bereits eine stärkere Aktivierung der Partner in den Bedarfsgemeinschaften vor und weist damit in die richtige Richtung.

Nach Anpassung der potentiellen Arbeitszeiten zeigt sich, dass der Lohnabstand vor allem bei der Gruppe der Alleinerziehenden ein Problem darstellen kann. Verantwortlich hierfür sind jedoch nicht in erster Linie eine zu großzügige Grundsicherung, sondern vor allem die eingeschränkten Arbeitszeiten: Je mehr Zeit die Kinderbetreuung bindet, desto höher sind die äquivalenten Stundenlöhne, die von den Alleinerziehenden am Arbeitsmarkt erwirtschaftet werden müssen, um aus der Bedürftigkeit zu gelangen. Droht die Arbeitsmarktintegration an diesen Problemen zu scheitern, sind finanzielle Zuschüsse sowie ein Ausbau der Kinderbetreuung angezeigt.

Die Anreizprobleme der Grundsicherung werden weiterhin durch die bestehenden Hinzuverdienstregelungen im SGB II erschwert, denn sie bieten Anreize, es sich mit einer Kombination aus Transfereinkommen und geringfügiger Beschäftigung einzurichten. Aktuell besteht ein anrechnungsfreier Grundfreibetrag von 100 Euro. Von jedem zusätzlich verdienten Euro verbleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 Euro zwanzig Prozent beim Hilfeempfänger, über

800 Euro steigt die Transferenzugsrate auf 90 Prozent. Ab einer Obergrenze von 1 200 Euro werden Zusatzeinkommen bei Alleinstehenden voll angerechnet.

Von den knapp 1,1 Millionen Personen, die im Januar 2007 zusätzlich zum ALG II Erwerbseinkommen bezogen, erwirtschafteten laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit etwas über die Hälfte ein Einkommen unter 400 Euro – gut 300 000 liegen sogar unter 200 Euro. Hier wären also Regelungen nötig, um eine Ausweitung kleiner Beschäftigungsverhältnisse zu bewirken.

## Reformalternativen

Derzeit liegt eine Vielzahl von Vorschlägen zur Veränderung des Grundsicherungssystems vor. Ihnen ist das Ziel gemein, die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer durch eine Stärkung des Niedriglohnssektors zu erhöhen. Jedoch wird in den Modellen teilweise von sehr unterschiedlichen Prämissen ausgegangen. Im Zusammenhang mit der Grundsicherungsdiskussion lassen sich Bürgergeldansätze,<sup>1</sup> die auf eine bedingungslose Grundsicherung abstellen, und Workfare-Ansätze, die weitgehendere Pflichten für Leistungsempfänger als im Status Quo vorsehen, als Extrempunkte verorten.

Bürgergeldansätze setzen ausschließlich auf positive Anreize und grenzen sich damit von Zwangselementen ab. Damit würden die bestehende Arbeitspflicht für Grundsicherungsempfänger und auch die geltende Nachrangigkeit der Leistungsgewährung entfallen. Im Gegensatz dazu wollen Workfare-Ansätze die Anreize für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnsegment über eine Kombination aus weniger großzügigen Transferleistungen und einer Aktivierung in Form eines verpflichtenden Beschäftigungsangebots für Hilfeempfänger erreichen.

Abweichend von diesen beiden Extrempositionen entwickelten die Autoren dieses Beitrages gemeinsam mit Peter Bofinger und Sascha Genders den „Bonus für Arbeit“: einen Vorschlag, der die bestehenden Regelleis-

<sup>1</sup> Vgl. Stiftung Marktwirtschaft, Bürgergeld und Grundeinkommen, Geniestreich oder Wahnsinn?, Tagungsbericht, Berlin 2007.

tungen beim ALG II unangetastet lässt und in seinen Kernelementen auf eine Mischung aus negativer Einkommensteuer, veränderten Hinzuverdienstmöglichkeiten und einer Abschaffung der Privilegien für Mini- und Midijobs setzt.<sup>2</sup>

Bedingungsloses Grundeinkommen: Bürgergeldansätze sehen vor, den Großteil der steuer- und beitragsfinanzierten Sozialleistungen durch eine für jeden Bürger identische und an keinerlei Bedingungen geknüpfte Geldleistung des Staates, das so genannte Grundeinkommen, zu ersetzen. Im Gegenzug würden Einkommen vom ersten Euro an besteuert. Hierdurch soll eine radikale Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems sowie eine Entlastung der Marktprozesse von Verteilungsaufgaben erreicht werden. Häufig werden zudem Ziele wie Armutsvermeidung oder auch eine größere Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung durch verschiedene Formen der Arbeit jenseits von wirtschaftlichen Zwängen genannt. Die teilweise Trennung von Arbeit und Einkommen ist hier ausdrücklich erwünscht.

Ein vieldiskutierter Bürgergeldvorschlag stammt vom thüringischen Ministerpräsidenten Dieter Althaus.<sup>3</sup> Kernelement des „Solidarischen Bürgergelds“ ist ein bedingungsloses Grundeinkommen von 600 Euro monatlich für alle Erwachsenen (Netto-Bürgergeld). Eltern erhalten ein Kinderbürgergeld von 300 Euro. Das Bürgergeld wird durch eine Gesundheits- und Pflegeprämie von 200 Euro ergänzt. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung entfallen. Arbeitgeber zahlen eine Lohnsummensteuer von 12 Prozent. Die Einkommensteuer in Höhe von 50 Prozent wird mit dem Bürgergeld verrechnet. Ab einem Erwerbseinkommen von 1 600 Euro halbiert sich das Bürgergeld auf 200 Euro Netto-Bürgergeld plus 200 Euro Gesundheitsprämie. Der Einkommensteuersatz wird auf 25 Prozent abgesenkt.

Simulationen auf Basis des Sozio-Oekonomischen Panels wollen belegen, dass das Netto-Bürgergeld kostenneutral zu haben sei.<sup>4</sup> Sie zeigen, dass dadurch gewaltige Finanzvolumina verschoben werden: Den geschätzten Ausgaben für das Bürgergeld von knapp 600

<sup>2</sup> Vgl. Peter Bofinger/Martin Dietz/Sascha Genders/Ulrich Walwei, Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA), 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Dieter Althaus, Das Konzept des Solidarischen Bürgergelds, in: ifo Schnelldienst, 60 (2007) 4, S. 45–47.

<sup>4</sup> Vgl. Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn, Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts, in: Michael Borchard (Hrsg.), Das Solidarische Bürgergeld, Analysen einer Reformidee, Stuttgart 2007, S. 13–143.

Milliarden Euro stehen Einsparungen bei den steuerfinanzierten Sozialleistungen und höhere Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer einschließlich des Solidaritätszuschlags in Höhe von gut 400 Milliarden Euro gegenüber. Nicht finanziert wird dadurch die Gesundheitsprämie, die knapp 200 Milliarden Euro kostet. Von entscheidender Bedeutung ist bei diesen Berechnungen aber, dass die Simulationen statischer Natur sind – Verhaltensänderungen werden also nicht berücksichtigt.

Die dynamischen Effekte des Modells dürfen jedoch keinesfalls außer Acht gelassen werden. Denn das „Solidarische Bürgergeld“ würde die geltenden Pflichten für Grundsicherungsempfänger aushebeln. Transfers würden ohne Gegenleistung gewährt, und dieser fundamentale Systemwandel würde substantielle Verhaltensänderungen auslösen.<sup>15</sup>

Je stärker die Transfergrenze in hohe Einkommensbereiche verschoben wird, desto mehr Personen werden von Steuerzahlern zu Transferempfängern. Ein Rückgang des Arbeitsangebotes bereits Beschäftigter wäre wahrscheinlich, weil das Bürgergeld den Einkommensverlust ausgleiche und somit zusätzlicher Freizeitnutzen erzielt werden könnte. Insbesondere Personen, deren Einkommen vor Einführung des Bürgergelds kaum über dem Existenzminimum liegt, werden sich fragen, weshalb sie weiterhin arbeiten sollen. Der entstehende zeitliche Freiraum kann zudem für schattenwirtschaftliche Aktivitäten genutzt werden. Durch die relative Entwertung der Erwerbstätigkeit ist schließlich mit einer Reduzierung von Bildungsanstrengungen zu rechnen, was sich wegen der zunehmenden volkswirtschaftlichen Bedeutung des Humankapitals negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken dürfte.

Langfristig beeinflusst das Zusammenspiel zwischen gesetzlichen Regelungen und gesellschaftlichen Normen das Arbeitsmarktergebnis entscheidend.<sup>16</sup> Durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens

sind Veränderungen von Sozialstaats- und Arbeitsnormen zu erwarten, da die Verbindung zwischen Leistung und Einkommen zu mindest teilweise gekappt und ein staatlicher Transferfluss selbstverständlich wird.

Bereits bei Leistungen nach dem Versicherungsprinzip kann die Bevölkerung zur Auffassung gelangen, einen Anspruch auf staatliche Leistungen zu erwerben. Denn für die Bürger erhält die Beziehung zu den Sozialversicherungen einen Tauschcharakter. Diese Tendenz wird noch stärker sein, wenn Leistungen wie beim „Solidarischen Bürgergeld“ bedingungslos für die gesamte Bevölkerung angeboten werden. Die individuelle Einkommenserzielung wird tendenziell entwertet und kann zu einer Erosion von Arbeitsnormen führen, die wiederum eine Übernutzung der Sicherungssysteme bedingt.<sup>17</sup>

Bedingungslose Transferleistungen können damit Mentalitätsänderungen auslösen, die sich im Bedeutungsverlust individualistischer Verhaltensweisen und in der Hoffnung auf Hilfe durch das Kollektiv ausdrücken. Fähigkeiten wie Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Leistungsmotivation werden zurückgedrängt. Diese Verschiebungen können zudem auf andere Bereiche übergreifen, in denen Leistungen staatlich bereitgestellt werden.

Der Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit von Sozialleistungen und der Erosion wohlfahrtsstaatlicher Normen wird durch Untersuchungen auf Grundlage des World Value Surveys gestützt.<sup>18</sup> Die Entwicklung in Schweden, einem Land mit besonders großzügigen Wohlfahrtsleistungen verdeutlicht die Gefahr: Kritisierten in den 1950er Jahren noch 80 Prozent der Bevölkerung einen ungerechtfertigten Transferbezug, so ist dieser Wert nach dem fortlaufenden Ausbau des Wohlfahrtsstaates auf 55 Prozent gefallen.

Deutschland liegt bei diesen Befragungen international im oberen Mittelfeld und verfügt über recht stabile Sozialstaatsnormen.

<sup>15</sup> Vgl. Alexander Spermann, Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn, in: M. Borchard (Anm. 4), S. 143–162.

<sup>16</sup> Vgl. Martin Dietz, Der Arbeitsmarkt in institutionentheoretischer Perspektive, Stuttgart 2006.

<sup>17</sup> Vgl. Assar Lindbeck, Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, in: Scandinavian Journal of Economics, 97 (1995) 4, S. 477–494.

<sup>18</sup> Vgl. Friedrich Heinemann, Is the Welfare State Self-Destructive? A Study of Government Benefit Morale, ZEW Discussion Paper, (2007), Nr. 209.

Dies mag auch damit zusammenhängen, dass das deutsche System bereits in der Vergangenheit die Gegenleistung der Transferbezieher betont und im Rahmen der Hartz-Reformen durch den Schwerpunkt des Förderns und Forderns die Reziprozität der Beziehungen noch stärker hervorgehoben hat. Bedingungslose Transferleistungen widersprechen dieser Logik und führen in die falsche Richtung.

Alles in allem sind Bürgergeldansätze mit großen Unsicherheiten verbunden, die sich vor allem aus den fiskalischen Risiken und den zu erwarteten Verhaltensänderungen ergeben. Diese Kritikpunkte werden von Clemens Fuest u. a. gestützt, die in ihrer Simulationsstudie Verhaltensänderungen berücksichtigen: Ihre Ergebnisse weisen hohe Kosten und stark negative Anreize auf das Arbeitsangebot aus.<sup>9</sup>

**Workfare-Ansätze:** Workfare-Ansätze stehen Bürgergeldansätzen diametral gegenüber. Sie koppeln den Transferbezug an eine generelle Pflicht zur gemeinnützigen Beschäftigung. Damit geht eine implizite Absenkung der Transferleistung einher, da ihr Nutzen durch den Entzug von Freizeit reduziert wird. Durch die Arbeitspflicht kann zudem die Arbeitsbereitschaft überprüft werden. Durch den steigenden Druck auf die Transferempfänger erwartet man sich eine höhere Bereitschaft zur Aufnahme niedrig entlohnter Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt. So kann die als freiwillig angesehenen Arbeitslosigkeit gesenkt werden.

Vorschläge in Richtung einer flächendeckenden Workfare<sup>10</sup> stammen unter anderem vom ifo-Institut („Aktivierende Sozialhilfe“<sup>11</sup>) vom Sachverständigenrat<sup>12</sup> und vom IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.<sup>13</sup> Sie machen die Bereitschaft zur Aufnah-

<sup>9</sup> Vgl. Clemens Fuest/Andreas Peichl/Thilo Schaefer, Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus, in: ifo Schnelldienst, 60 (2007) 10, S. 36–40.

<sup>10</sup> Für die für Deutschland vorliegenden Vorschläge gibt es im internationalen Vergleich kein Pendant. Selbst in den USA spielt öffentliche Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger nur eine untergeordnete Rolle. Jedoch existiert vor dem Hintergrund zeitlich befristeter Sozialleistungen eine allgemeine Arbeitspflicht. Ihr wird auch entsprochen, wenn intensive Suchbemühungen nachgewiesen werden. Geschieht dies nicht, greifen harte Sanktionen.

<sup>11</sup> Hans-Werner Sinn/Christian Holzner/Wolfgang Meister/Wolfgang Ochel/Martin Werding, Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst, 59 (2006) 2, S. 1–24.

<sup>12</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohn-Modell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2006.

<sup>13</sup> Vgl. Holger Bonin/Hilmar Schneider, Workfare: Eine wirkungsvolle Alternative zum Kombilohn, IZA Discussion Paper, (2006) Nr. 2399.

me einer staatlich geschaffenen Vollzeitstelle zur Voraussetzung für den Bezug von ALG II. Für den Staat bedeutet dies, dass er ein ausreichendes Beschäftigungsangebot für all jene schaffen muss, die ihre Bedürftigkeit anmelden.

Da das Einkommen dem soziokulturellen Existenzminimum entspricht, erwarten die Autoren des IZA-Vorschlags, dass der Reservationslohn bei Alleinstehenden auf etwa fünf Euro sinkt. In ihrem Szenario sind die Leistungsempfänger bereit, jede alternative Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, die bei gleichem Zeitaufwand besser bezahlt ist als der Workfare-Job. Die höheren Erwerbsanreize bringen nach ihren Berechnungen langfristig 800 000 Personen zusätzlich in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Weiterhin müssten für etwa 300 000 Menschen, die am Markt keine Existenz sichernden Löhne erzielen können, dauerhaft geförderte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Darüber hinaus wird eine nicht weiter bezifferte Zahl temporärer Arbeitsgelegenheiten „als Reserve“ für die normale Arbeitsmarktflektuation benötigt. Nur so kann das Konzept glaubwürdig umgesetzt werden. Die Zahl der staatlich einzurichtenden Stellen wird die bisherige Zahl an Arbeitsgelegenheiten und sonstigen Beschäftigungsmaßnahmen nach Einschätzung der Autoren jedoch nicht übersteigen.

Ein grundsätzliches Problem breit angelegter Workfare-Modelle besteht darin, dass die wesentlichen Prämissen für ihre Wirksamkeit nicht uneingeschränkt gelten. Wenn es sich bei Workfare nicht um eine bewusst unattraktiv ausgestaltete Zwangsarbeit handelt, legen empirische Befunde keinesfalls nahe, dass der durch Workfare bedingte Entzug von freier Zeit als „Leid“ empfunden wird.<sup>14</sup> So sind Sozialhilfeempfänger mit ihrem Leben deutlich unzufriedener als andere Bevölkerungsgruppen, insbesondere im Vergleich zu vollzeitbeschäftigten Niedriglohneempfängern. Letztlich geben diese Untersuchungen Hinweise darauf, dass Workfare bei den Betroffenen trotz eines Verlustes an Selbstbestimmung und Freizeit eine Steigerung der Lebenszufriedenheit bewirken könnte. Möglicherweise ist damit

<sup>14</sup> Vgl. Susanne Koch/Gesine Stephan/Ulrich Walwei, Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38 (2005) 2/3, S. 419–440.

eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Workfare die intendierten Wirkungen entfalten kann, nicht erfüllt.

Aus fiskalischer Sicht sind Einsparungen für die öffentliche Hand angesichts der beträchtlichen Organisationskosten einer „Workfare für alle“ keinesfalls sicher. Zumindest im Übergang wäre der Ansatz vermutlich mit hohen Kosten verbunden. Bei der noch immer hohen Zahl von Grundsicherungsempfängern, die im Extremfall für eine Maßnahme in Frage kämen, dürften die Bedarfsträger des SGB II kurz- und mittelfristig vor kaum zu bewältigende Herausforderungen gestellt werden. Außerdem besteht das Risiko, dass reguläre Beschäftigung durch den massiven Einsatz gemeinnütziger Arbeit in nennenswertem Umfang verdrängt wird. Schon bei den heute durchgeführten Arbeitsgelegenheiten sind solche Probleme nicht zu unterschätzen.

Langfristig können Sozialstaatsnormen auch bei Workfare-Ansätzen Schaden nehmen, da das Konzept auf der Annahme „freiwilliger“ Arbeitslosigkeit fußt und die Anforderungen an den Transferbezug sehr restriktiv sind. Fühlen sich Menschen von als berechtigt empfundenem Leistungsbezug ausgeschlossen, so kann dies das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern schädigen und dazu führen, dass Leistungerschleichung als Kavaliersdelikt angesehen wird. Eine solche Entwicklung ist vor allem deswegen ein Problem, da einmal entwertete gesellschaftliche Normen nur schwer wieder aufzubauen sind.

„Bonus für Arbeit“: Im politischen Raum spielt der „Bonus für Arbeit“ oder auch „Erwerbstätigenzuschuss“ von Peter Bofinger und anderen seit einiger Zeit eine wichtige Rolle.<sup>15</sup> Das Konzept bietet einen pragmatischen Vorschlag, der am Rechtsrahmen des SGB II anknüpft. Es sieht eine konsistente Neuordnung des Niedriglohnbereichs mit dem Ziel einer konsequenten Förderung von Erwerbseinkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze vor.

Im Vordergrund des Konzepts steht eine Verbesserung der Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommens-

skala, so dass möglichst viele Menschen einer existenzsichernden Beschäftigung nachgehen können und möglichst wenige Personen allein oder überwiegend auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind. Indem arbeitsmarktfernen Grundsicherungsempfängern neue Perspektiven aufgezeigt werden, will der Ansatz außerdem einen Beitrag zur sozialen Inklusion leisten.

Der Vorschlag setzt mit seinen Kernelementen an drei Stellen an: der Belastung niedrig entlohnter Beschäftigung durch Sozialabgaben, den problematischen Anreizwirkungen der bestehenden Hinzuverdienstregelungen im SGB II sowie der relativen Begünstigung atypischer Beschäftigungsformen auf der Nachfrageseite.

Hohe Sozialabgaben bremsen wissenschaftlichen Befunden zufolge insbesondere am unteren Ende der Lohnskala den Beschäftigungsaufbau. Daher beinhaltet der Vorschlag eine als negative Einkommensteuer ausgestaltete Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Geringverdiener, die nach Art der Bedarfsgemeinschaft variiert (zum Beispiel bei Alleinstehenden zwischen 750 und 1 300 Euro). Die Gleitzzone, innerhalb der die Zuschüsse auf Null zurückgeführt werden, begrenzt die Kosten des Konzepts. Um die Förderung kleiner Teilzeitbeschäftigungen auszuschließen, wird die Bezuschussung zudem an eine Mindestarbeitszeit gekoppelt.

Die Neuordnung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zielt darauf ab, Brücken in eine existenzsichernde Beschäftigung zu bauen. Weil durch das ALG II das soziokulturelle Existenzminimum garantiert wird, sollen insbesondere niedrige Zusatzverdienste stärker auf die Transferleistung angerechnet werden. Daher wird die Streichung des Freibetrags von 100 Euro vorgeschlagen. Von einem Hinzuverdienst würden dem Vorschlag zufolge generell 15 Prozent beim Transferbezieher verbleiben. Den Empfängern der staatlich garantierten Grundsicherung wird somit ein größerer Eigenbeitrag zum Lebensunterhalt zugemutet.

Schließlich sollen Vergünstigungen für atypische Erwerbsformen abgebaut werden, insbesondere die Subventionen zu Gunsten von Minijobs. Es ist zu erwarten, dass auf diese Weise ein Teil der momentan in geringfügiger Beschäftigung ausgeübten Tätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Jobs umgewandelt wird. Da vorliegende Forschungsergebnisse keine Hinweise darauf geben, dass Minijobs zum Einstieg in reguläre Beschäftigung genutzt werden,<sup>16</sup> liegt eine Abschaffung der Vergünstigungen aus beschäftigungspoliti-

<sup>15</sup> Vgl. P. Bofinger/M. Dietz/S. Genders/U. Walwei (Anm. 2).

<sup>16</sup> Vgl. Michael Fertig/Jochen Kluge/Markus Scheuer, Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, RWI Schriften 77, Essen 2005.

scher Sicht nahe. Zudem ist die Förderung von Minijobs verteilungspolitisch problematisch: Es wird auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, so dass nicht unbedingt die Haushalte erreicht werden, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Kerstin Blos und andere haben jüngst die drei Kernelemente des „Bonus‘ für Arbeit“ auf seine Arbeitsangebotswirkungen und fiskalischen Effekte in der kurzen Frist untersucht.<sup>17</sup> Die Simulation der Angebotseffekte illustriert ein wachsendes Interesse an existenzsichernder Beschäftigung. Das Arbeitsangebot für Teilzeitbeschäftigung mit geringer Wochenstundenzahl und ergänzendem ALG II nimmt ab und bewegt sich Richtung Vollzeittätigkeiten ohne ergänzendes ALG II. Der Angebotseffekt in Stunden ist positiv, hält sich aber mit ca. 55 000 Vollzeitäquivalenten in Grenzen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das IZA.<sup>18</sup> In ihrer Studie fällt die Umschichtung zu Arbeitsverhältnissen mit längeren Arbeitszeiten noch etwas stärker aus und führt mit 146 000 Vollzeitäquivalenten zu einer größeren Steigerung des Arbeitsangebots. Beide Studien kommen also zu dem Schluss, dass der Ansatz grundsätzlich in der intendierten Richtung wirkt, auch wenn hierdurch zumindest in der kurzen Frist kein großer Schlag gegen die Massenarbeitslosigkeit möglich scheint.

Die positiven Wirkungen müssen nicht mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln erkaufte werden. Den Mehrausgaben für den Sozialversicherungszuschuss, ein erhöhtes Kindergeld und das Wohngeld stehen Minderausgaben aufgrund eingeschränkter Hinzuerdienstmöglichkeiten, der Abschaffung des

<sup>17</sup> Vgl. Kerstin Blos/Michael Feil/Helmut Rudolph/Ulrich Walwei/Jürgen Wiemers, Förderung Existenzsichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags, IAB Forschungsbericht Nr. 7, Nürnberg 2007.

<sup>18</sup> Vgl. Holger Bonin/Christian Dreger/Erik Klär/Ulf Rinne/Hilmar Schneider/Jiri Slačálek/Florian Zinsmeister, Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Konzepts von Prof. Bofinger und Dr. Walwei zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs aus der Studie „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich.“, Bericht für das Bundesministerium für Finanzen, 2007.

befristeten Zuschlags beim Übergang vom ALG I in das ALG II und des befristeten Kinderzuschlags im SGB II gegenüber. Zudem bringt die volle Steuer- und Abgabepflicht von Mini- und Midijobs Geld in die Kassen.

## Fazit

Die Umgestaltung der Grundsicherung zur Belegung des Arbeitsmarktes für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer ist ein schwieriges Unterfangen. Reformen sollen Arbeits- und Beschäftigungsanreize erhöhen, aber ohne hohe fiskalische Kosten zu verursachen oder über eine Absenkung der Transferleistungen Armutsrisiken zu erhöhen. Für dieses komplexe Problem gibt es daher keine einfachen Lösungen.

Mit den größten Unsicherheiten sind Bürgergeldansätze verbunden. Sie sorgen für gewaltige fiskalische Umschichtungen im Steuer- und Transfersystem und gehen mit höchst problematischen Anreizeffekten einher. Im anderen Extrem flächendeckender Workfare-Ansätze ist wegen des zumindest anfänglich beträchtlichen Bedarfs an öffentlicher Beschäftigung mit hohen Kosten und dauerhaft mit beträchtlichen Verdrängungsrisiken zu rechnen. Kombilöhne, die wie der „Bonus für Arbeit“ an einer Weiterentwicklung des SGB II ansetzen, schonen zwar den Fiskus, sind aber nicht mit hohen Beschäftigungseffekten verbunden. Ihre Wirksamkeit kann jedoch durch komplementäre Maßnahmen verstärkt werden. Dabei sind insbesondere ein konsequenteres Fordern der Hilfeempfänger, gezielte Maßnahmen zur Belegung der Nachfrage im Niedriglohnbereich und die Vermeidung von weiteren Zugängen in das ALG II von Bedeutung.

Auch wenn gegenüber groß angelegten Workfare-Modellen Skepsis geboten ist, sind Elemente des Forderns integraler und unverzichtbarer Bestandteil einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Dabei geht es zunächst um die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die Voraussetzungen für ein systematisches Fordern und Fördern entscheidend verbessert. Das gewünschte Mehr an Aktivierung kann jedoch auch ohne einen neuerlichen sozialpolitischen Paradig-

menwechsel erreicht werden. So ermitteln Peter Fredriksson und Bertil Holmlund in ihrer Simulationsstudie, dass die Arbeitsmarkteffekte einer konsequenten Überwachung von Suchaktivitäten der Leistungsempfänger sowie der Sanktionierung von Pflichtverletzungen einem groß angelegten Workfare-Ansatz überlegen seien.<sup>19</sup> Workfare würde zwar die Unterscheidung zwischen „freiwilliger“ und „unfreiwilliger“ Arbeitslosigkeit erleichtern, aber letztendlich zu wenig zur Arbeitsplatzsuche motivieren. Eine entscheidende Rolle bei einer verstärkten Aktivierungspolitik kommt daher einer hohen Kontaktdichte zwischen Fallmanager und Hilfeempfänger zu, bei der die Unterstützung und Überwachung der Suchaktivitäten im Vordergrund steht. Darüber hinaus sollte es zu Aktivierungszwecken ausreichen, wenn die Betroffenen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass sie im Sinne eines Arbeitstests befristet in gemeinnützige Arbeit einbezogen werden.

Die Überlegungen zum Bürgergeld und zur Workfare zeigen, dass das gesetzliche Regelsystem im Einklang mit den gesellschaftlichen Normen stehen sollte. Einerseits ist zu gewährleisten, dass niemand Leistungen erhält, der sich seiner Eigenverantwortung auf Kosten der Gesellschaft entzieht. Andererseits sollten Personen, die sich wirklich erfolglos um eine Rückkehr in das Arbeitsleben bemühen, nicht stigmatisiert werden und sich der gesellschaftlichen Rückendeckung gewiss sein.

Die Balance zwischen sozialen Normen und gesetzlichen Regelungen zu finden, ist aufgrund der Heterogenität der Menschen und ihrer Wertesysteme allerdings leichter gesagt als getan. Dies wird auch durch die kontroversen Diskussionen um die Hartz-Reformen anschaulich. Es spricht jedoch einiges für eine behutsame Weiterentwicklung des bestehenden Systems, das einerseits den Leistungsbezug für Bedürftige ermöglicht, und andererseits Leistungsmissbrauch identifiziert und sanktioniert. Beides liegt sowohl im Interesse des Individuums als auch der Solidargemeinschaft und ist daher für die gesell-

schaftliche Akzeptanz der staatlich garantierten Grundsicherung entscheidend.

Neben den indirekt wirkenden aktivierenden Elementen würde die Nachfrage von Arbeitskräften im Niedriglohnbereich direkt von abgesenkten Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose profitieren, wie sie beispielsweise im Bereich der Chemie praktiziert werden. Auch die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder in Privathaushalten, etwa durch Dienstleistungsagenturen, erscheint Erfolg versprechend. Die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen im SGB II sollten noch mehr auf den ersten Arbeitsmarkt und das für den Personenkreis erreichbare Niedriglohnssegment konzentriert werden.

Schließlich sind Maßnahmen zu ergreifen, damit möglichst wenige Personen in den ALG II-Bezug eintreten. Dabei sind präventive Ansätze in der Bildungspolitik von hoher Bedeutung. Bildungsarmut bei Eintritt in den Arbeitsmarkt und Humankapitalentwertung durch lange Arbeitslosigkeit sind so weit wie möglich zu vermeiden.

Ein integrierter Ansatz wie der „Bonus für Arbeit“, der einerseits eine Neuordnung des Niedriglohnbereichs in Richtung verbesserter Rahmenbedingungen für existenzsichernde Beschäftigung anstrebt und andererseits die genannten, ergänzenden Elemente aufnimmt, bietet eine Chance, schwer vermittelbare Personengruppen in den Arbeitsmarkt zurückzuführen und damit der Dauerhaftigkeit von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken.

Dennoch verdeutlichen die vorgelegten Analysen, dass eine substantielle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer nicht allein durch die vorgeschlagenen Veränderungen der Rahmenbedingungen im Niedriglohnbereich zu erreichen ist. Strukturreformen mit dem Ziel einer nachhaltigen Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums, einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und einer Senkung der Sozialabgaben sind weiterhin geboten. Sie erhöhen auf Dauer die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und kämen damit allen Arbeitssuchenden zugute.

<sup>19</sup> Vgl. Peter Fredriksson/Bertil Holmlund, Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring or Workfare, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper, (2005) 13.

# APuZ

Nächste Ausgabe 1–2/2008 · 31. Dezember 2007

## Europäische Nationalgeschichten

*Imre Kertész*

Europas bedrückende Erbschaft

*Stefan Berger*

Narrating the Nation: Die Macht der Vergangenheit

*Wolfgang Schmale*

Geschichte der europäischen Identität

*Attila Pók*

Der Kommunismus in Ostmitteleuropa

*Uffe Østergård*

Der Holocaust und europäische Werte

*Andreas Eckert*

Der Kolonialismus im europäischen Gedächtnis

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal

Redaktionelle Mitarbeit:  
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Grundeinkommen?

APuZ 51–52/2007

*Michael Opielka*

## 3-10 Grundeinkommen als Sozialreform

Die Einkommenssicherung durch die sozialpolitischen Systeme erscheint spätestens seit der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung in der Krise. Mit den Modellen der „Grundeinkommensversicherung“ und des „Solidarischen Bürgergeldes“ werden zwei Wege einer grundlegenden Sozialreform vorgestellt.

*Ingrid Hohenleitner · Thomas Straubhaar*

## 11-18 Grundeinkommen und soziale Marktwirtschaft

Das bedingungslose Grundeinkommen schafft soziale Sicherheit als Basis für ein freies, selbstbestimmtes Leben in einem wettbewerblich organisierten, flexiblen Wirtschaftssystem. Es ist für eine zukunftsfähige, sowohl soziale als auch effiziente Marktwirtschaft unerlässlich.

*Eberhard Eichenhofer*

## 19-24 Sozialversicherung und Grundeinkommen

Der Vorschlag eines bedingungslosen Grundeinkommens erweist sich bei näherer Betrachtung als ein Ausdruck ökonomischer Phantasmen. Die Lösung der Probleme des Sozialstaates ist weit komplizierter und mühsamer als die Verfechter der Utopie des Grundeinkommens glauben machen wollen.

*Christoph Butterwegge*

## 25-30 Grundeinkommen und soziale Gerechtigkeit

In jüngster Zeit genießt das bedingungslose Grundeinkommen – sei es als „Bürger-“ bzw. „Existenzgeld“, als „Sozialdividende“ oder als „negative Einkommensteuer“ – wachsende Popularität. Untersucht wird, ob es unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit nicht sinnvoller wäre, die Forderung nach einer bedarfsabhängigen, armutsfesten und repressionsfreien Grundsicherung zu erheben.

*Martin Dietz · Ulrich Walwei*

## 31-38 Hartz IV: Reform der Reform?

Bürgergeld-Modelle und Workfare-Ansätze sehen grundlegende Veränderungen des Grundsicherungssystems vor. Die Autoren analysieren potentielle Wirkungen dieser Vorschläge und diskutieren alternativ den „Bonus für Arbeit“ zur Förderung existenzsichernder Beschäftigung im Niedriglohnsektor.