

Der Arbeitsmarkt kann nicht mehr alle Bürger tragen

erschienen in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20./21.11.2004, Nr. 272, 19 („Fokus der Wirtschaft“ - „Debatte über ein staatliches Grundeinkommen“)

Die hoch entwickelten Wohlfahrtsstaaten stehen derzeit vor einer weit reichenden Entscheidung: soll die praktisch ausschließliche Verteilung von Arbeit und Einkommen über den Arbeitsmarkt belassen und damit die „Exklusion“ von immer mehr Bürgern riskiert werden, die ihre fehlenden oder geringen Arbeitseinkommen sozialhilfeähnlich aufgestockt erhalten? Oder soll diese Verteilungsregel grundsätzlich modernisiert und mit sozialen Grundrechten politisiert werden? Letzteres wäre die Idee eines Grundeinkommens. Philosophische, psychologische, soziologische, ökonomische und politische Argumente für ein Grundeinkommen wurden aus unterschiedlicher Richtung vorgebracht, von Rudolf Steiner über Erich Fromm, Milton Friedman bis André Gorz. Wie könnte es heute praktisch aussehen?

Grundsätzlich lassen sich zwei technische Varianten eines Grundeinkommens denken. Die eine Variante garantiert zwar jedem Bürger das Grundeinkommen, geht aber davon aus, dass es nur dann („ex post“) ausgezahlt wird, wenn die „primären“ Einkommen - Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Unterhaltsansprüche - nicht existenzsichernd sind. Die andere Variante zahlt jedem ein Bürger vor allen sonstigen Einkommen („ex ante“) ein Grundeinkommen. In der nun schon mehr als 50 Jahre währenden Debatte um ein Grundeinkommen wird die erste Variante als „negative Einkommenssteuer“ (in Deutschland als „Bürgergeld“ bekannt), die zweite Variante als „Sozialdividende“ bezeichnet.

Die Sozialhilfe, wie sie in praktisch allen Wohlfahrtsstaaten existiert (- bzw. das „Arbeitslosengeld II“ in Deutschland), ist in diesem Sinn noch kein Grundeinkommen, allenfalls eine „Grundsicherung“. Sie ist an die Arbeitsbereitschaft geknüpft. Fehlende Arbeitsbereitschaft führt zumindest prinzipiell zum Verlust des Einkommensanspruchs - in der Praxis freilich nur bei solchen Personen, die auf ihre Familie verwiesen werden (z.B. junge Menschen) oder denen man Sachleistungen anbietet (z.B. Asylbewerber). Faktisch wirkt also die Sozialhilfe durchaus wie ein („ex post“) Grundeinkommen, auch wenn die Arbeitsbereitschaft ideologisch noch hoch gehalten wird („Es gibt kein Recht auf Faulheit“). Zunehmend wird dabei die Sozialhilfe in Richtung einer Lohnsubvention entwickelt. Entweder werden die Zuverdienstmöglichkeiten erweitert, wie beim deutschen „Arbeitslosengeld II“. Sie sollen die „Armutsfälle“ vermeiden, die dadurch entsteht, dass Erwerbsarbeit erst lohnt, wenn sie netto mehr als die Sozialhilfe einbringt. Oder man reduziert die Sozialhilfe auf einen Minimalbetrag, unterhalb des kulturellen Existenzminimums, und zahlt, wie im Sommer 2004 in der Schweiz von der „Konferenz für Sozialhilfe“ vorgeschlagen, für Personen, die „Integrationsleistungen erbringen oder durch die Übernahme von Betreuungs- und Erziehungsaufgaben oder durch sonstige gemeinnützige Arbeit einen eigenen Beitrag leisten“ eine „Integrationszulage“ (NZZ v. 15.7.04). Es geht nicht um geringe Beträge. So beträgt das Existenzminimum nach den Schweizer Richtlinien für einen Alleinstehenden ohne „Integrationsaktivität“ einschließlich Wohn- und Gesundheitskosten 2.360 Franken, für eine(n) Alleinerziehende(n) mit zwei Kindern 3.786 Franken. Die „Integrationszulage“ von 100 bis 300 Franken ist tatsächlich nur ein Anreiz und kein „Arbeitszwang“. Das Existenzminimum in Deutschland wird im „Arbeitslosengeld II“ aufgrund des niedrigeren Preisniveaus, kostenfreier Krankenversicherung (in der Schweiz wird die „Kopfprämie“ von durchschnittlich 269 Franken

ausgewiesen) und einer fehlenden Orientierung an einem „Warenkorb“ deutlich geringer angesetzt: 651 Euro einschließlich Wohnkosten für einen Alleinstehenden, etwa 1214 Euro für eine(n) Alleinerziehende(n) mit zwei Kindern. Doch unterhalb diese - von Armutsforschern als viel zu gering angesehenen - Beträge kann man praktisch nicht fallen, wenn man nicht in einem der Schweizer Kantone wohnt, die die Richtlinien bewusst unterschreiten, oder man in Deutschland zu einer der genannten Gruppen (junge Erwerbslose, Asylbewerber) gehört. Es bleibt aber die Diskriminierung des Sozialhilfe- oder „Arbeitslosengeld II“-Bezugs, der mehr oder weniger drängende bürokratische Hinweis, dass man sich gefälligst um Erwerbsarbeit bemühen müsse.

Demgegenüber setzt ein Grundeinkommen vollständig auf Anreize und verzichtet auf jede Form des staatlichen „Arbeitszwanges“, sei er auch noch so pädagogisch gemeint. Die bereits genannte, erste Variante, die „negative Einkommenssteuer“, die von liberalen Ökonomen bevorzugt wird (der berühmteste war Milton Friedman), möchte den Arbeitsanreiz perfektionieren. Zusätzliche Einkommen sollen „nur“ mit etwa 50 Prozent besteuert werden, so dass alle Erwerbstätigen vom Existenzminimum bis zur doppelten Höhe des Grundeinkommens („break even point“) eine Mischung aus eigenem („primärem“) Einkommen und „Negativsteuer“ erhalten. Der Vorteil dieser Grundeinkommensvariante ist ihre modelltheoretische Eleganz und ihre „Anreizkompatibilität“, faktisch die Subvention eines Niedriglohnssektors. Der Nachteil ist, dass ein erheblicher Teil der Haushalte mit niedrigen Erwerbseinkommen zu Grundeinkommensempfängern wird, was einen enormen Finanzierungs- oder besser: Umverteilungsbedarf zur Folge hat. Liberale Ökonomen möchten zudem das Grundeinkommensniveau möglichst niedrig ansetzen, um einerseits den Arbeitsanreiz zu erhöhen, andererseits die Kosten zu begrenzen. Das wiederum bringt Gewerkschaften und viele Sozialreformer gegen diese Grundeinkommensvariante auf.

Die zweite Grundeinkommensvariante möchte jedem Bürger eine „Sozialdividende“ als Anteil des gesellschaftlichen Wohlstands zahlen. Sie ist ein Grundeinkommen im eigentlichen Sinn: ein individueller Rechtsanspruch und unabhängig von sonstigem Einkommen. Jedes zusätzliche Einkommen muss dann versteuert und mit Sozialbeiträgen belastet werden. Wenn das Grundeinkommensniveau auf dem EU-Armutsniveau angesetzt wird, also bei 50 oder 60 Prozent des nationalen Pro-Kopf-Einkommens, kann man sich den gigantischen Umverteilungsbedarf vorstellen. Technisch wirkt auch dieses Modell wie die „Negative Einkommenssteuer“, erfordert also eine sehr hohe Belastung auf zusätzliche Einkommen. Bei einer Belastung (mit Steuern und Beiträgen) von 50 Prozent würde man auch hier erst bei der doppelten Höhe des Grundeinkommens zum Netto(steuern)zahler. Anders betrachtet: Wenn das Grundeinkommen die Hälfte des Pro-Kopf-Einkommens beträgt, wird man oberhalb des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens zum Nettozahler, bei einem Grundeinkommensniveau von 60 Prozent ab 120 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens. Alle Einkommensbezieher unterhalb des Durchschnittseinkommens verfügen über einen Mix aus Grundeinkommen und sonstigen Einkommen, die Staatsquote würde nicht gerade sinken - allerdings mit einem nicht weniger gewaltigen Vorteil: der Arbeitsmarkt könnte vollständig dereguliert werden. Denn für jeden Bürger wäre nicht nur stets und antragsfrei das existenzsichernde Grundeinkommen garantiert, sondern auch die Gewissheit, dass sich jedes auch noch so geringfügige Einkommen lohnt. Die zweite Variante ist damit ein echtes Grundeinkommen, das im Bereich des Existenzminimums Arbeit und Einkommen vollständig entkoppelt.

Wie bei allen „großen“ Reformentwürfen liegt die Frage nahe, ob es nicht auch Zwischenschritte gibt, die auf das Ziel eines „echten“ Grundeinkommens hin führen, beispielsweise ein „partielles“ Grundeinkommen. In diese Richtung zielt beispielsweise die derzeitige Regelung der deutschen Ausbildungsförderung für Studierende („Bafög“). Das Bafög wird zur Hälfte als Zuschuss, zur anderen Hälfte als (niedrig verzinsliches) Darlehen gezahlt. Ein „Bafög für alle“, das für Deutschland mit dem Modell einer „Grundeinkommensversicherung“ vorgeschlagen wurde (Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek: Rowohlt 2004), würde auch

denjenigen, die sich für den Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stellen wollen, ein Grundeinkommen garantieren. Den Darlehensanteil kann man durch zusätzliche (Erwerbs-)Einkommen bis auf Null reduzieren. Tätigkeiten für gemeinnützige Organisationen oder Erziehungs- und Pflegearbeit könnten mit dem Darlehensanteil verrechnet werden. Der Unterschied zu den bisherigen Modellen in Deutschland („1 Euro pro Stunde für gemeinnützige Arbeit“) oder der Schweiz („Integrationszulage“) wäre die Liberalität und Würde dieser Lösung: Man wird weder als Billigarbeiter noch als pädagogisches Objekt behandelt, sondern als Bürger, der über seine Zeit und sein Einkommen (einschließlich seiner Schulden) gebietet. Der Unterschied mag klein erscheinen, er geht aber aufs Ganze. Das unterscheidet das „echte“ Grundeinkommen und seine Einstiegsvarianten von jeder sozialhilfeähnlichen Lösung.

Prof. Dr. Michael Opielka, Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare. Mail: opielka@berkeley.edu.