

Ingmar Kumpmann

Das bedingungslose Grundeinkommen – Vorteile und Finanzierungsprobleme¹

Das bedingungslose Grundeinkommen ist in letzter Zeit vermehrt Thema öffentlicher Debatte. In diesem Text sollen Vorteile und Probleme dieses Vorschlags diskutiert werden.

In Übereinstimmung mit der Definition des Netzwerks Grundeinkommen wird dabei unter einem Grundeinkommen ein Einkommen für alle Bewohner eines Staates verstanden, das in existenzsichernder Höhe, individuell (also an Personen und nicht an Familien oder Bedarfsgemeinschaften), ohne Arbeitsverpflichtung und ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt wird (ähnlich bereits Van Parijs 2000: Kap. 1).

Armutsbekämpfung

Das wichtigste Problem, das mit dem Grundeinkommen gelindert werden soll, ist die Armut, die es auch in der deutschen Gesellschaft zunehmend gibt. Die vorhandenen Mindestsicherungssysteme erweisen sich als unzureichend, Armut wirksam und flächendeckend zu verhindern. Dies gilt, obwohl nach der Gesetzeslage theoretisch jede und jeder die Möglichkeit hat, immerhin Leistungen in Höhe des Sozialhilfesatzes zu bekommen. Allerdings sind die Sozialleistungen der Mindestsicherung (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe) gemessen an gängigen Armutsdefinitionen vom Niveau her nicht armutsfest. Außerdem sind sie an Bedingungen gebunden. Die Erfüllung dieser Bedingungen zur Bewilligung einer Sozialleistung muss durch Ämter überprüft werden. Je mehr Bedingungen bestehen, je mehr bürokratische Hürden vor der Bewilligung aufgestellt sind, desto schwieriger ist es, die Sozialleistung in Anspruch zu nehmen. Die amtlichen Überprüfungen werden von vielen Betroffenen als repressiv erlebt, greifen oft in die Privatsphäre ein und sind mit Ängsten verbunden, umso mehr, wenn das Existenznotwendige auf dem Spiel steht.

Es ist unwahrscheinlich, dass die gesetzlich aufgestellten Bedingungen eines Leistungsbezugs treffsicher wirken. Einerseits lassen sich durch strenge Bedingungen auch solche Personen von der Antragstellung abschrecken, die eigentlich anspruchsberechtigt sind. So führt der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die verdeckte Armut auch auf die mangelnde Inanspruchnahme der Sozialhilfe durch Berechtigte zurück (Bundesregierung

¹ Erschienen unter dem Titel: „Armutsbekämpfung durch Einkommensumverteilung. Zu den Zielen und Finanzierungsproblemen eines Grundeinkommens“, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), Nr. 2, S. 28-37.

2005: 65 f.).² Die Angst vor gesellschaftlicher Stigmatisierung hält viele Betroffene von der Beantragung von Sozialhilfe ab. Weiter wird beklagt, dass insbesondere Informationsdefizite für die Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe verantwortlich sind. Nach diesem Bericht bestanden bei 30 Prozent der verdeckt Armen Unkenntnisse über die Vermögensfreibeträge, und 46 Prozent gingen von einer Rückzahlungsverpflichtung aus.

Andererseits unterlaufen den Ämtern Fehler bei der Überprüfung der gestellten Bedingungen. Problematisch ist dies insbesondere bei Arbeitsverpflichtungen, die mit der Mindestsicherung verbunden werden. Denn ihre Umsetzung macht es erforderlich, nicht nur die Arbeitsbereitschaft, sondern auch die Arbeitsfähigkeit durch die Ämter zu testen. Denn Arbeitsunfähige sind natürlich von der Arbeitspflicht befreit. Die Untersuchung der Arbeitsfähigkeit ist jedoch schwierig, da komplizierte Abgrenzungsprobleme auftreten, insbesondere bei einem Personenkreis, in dem vielfältige persönliche Probleme und mangelnde Fähigkeit zur Selbstorganisation weit verbreitet sind. Schon ein objektiver Beobachter könnte kaum einen klaren Begriff von Arbeitsfähigkeit definieren. Zugleich gerät in einem System, in dem nur die Arbeitsunfähigen das Existenzminimum ohne Gegenleistung erhalten, jeder Arbeitsunfähige unter den Verdacht, nur zu simulieren, um sich vor der Arbeitspflicht zu drücken. Diese Tendenz wird durch periodisch wiederkehrende öffentliche Faulheitsdebatten verstärkt. Arbeitsfähigkeit zu überprüfen ist extrem schwierig, insbesondere wenn die Ursachen nicht in körperlichen Leiden, sondern psychischen Problemen bestehen und wenn allgemeines Misstrauen in der Luft liegt.

Schon gutwillige Ämter wären mit dieser Aufgabe überfordert. Hinzu kommt, dass die Überprüfung der Arbeitsfähigkeit seitens der Ämter nicht frei von Interessen erfolgt. So haben die Kommunen ein finanzielles Interesse daran, Personen als arbeitsfähig einzustufen, um die Zuständigkeit und die Kosten der sozialen Absicherung zu den Arbeitsagenturen zu verschieben. Die Interessenlage der Arbeitsagenturen ist umgekehrt. Es ist unvermeidlich, dass die zuständigen Ämter die Überprüfung der Arbeitsfähigkeit nicht immer fehlerfrei leisten können, mit der Folge, dass Arbeitsunfähigen das ihnen zustehende Existenzminimum gekürzt wird. Die Arbeitsverpflichtung führt also zu einem amtlichen Kontrollwesen, das bei den Betroffenen Angst und Leid verursacht und bei dem sich nicht vermeiden lässt, dass einzelnen arbeitsunfähigen Personen das sozio-kulturelle Existenzminimum gekürzt wird. Jeder, der die Garantie des Existenzminimums mit Arbeitsverpflichtungen verknüpft, nimmt dies de facto billigend in Kauf.

Die Arbeitsagenturen versuchen, durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Ein-Euro-Jobs, Trainingsmaßnahmen, Bildungsangebote) die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu fördern. Diese Maßnahmen dienen zugleich als Test der Arbeitswilligkeit, da die

² Der Bericht bezieht sich noch auf die Zeit vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II.

Ablehnung der Teilnahme mit Leistungskürzungen sanktioniert wird. Dies belastet solche Bildungsangebote jedoch enorm, da neben Personen, die hier wirklich Unterstützung suchen, viele Arbeitslose allein aus Angst vor Leistungskürzungen teilnehmen. Es ist verständlich, dass bei einer teilweise eingeschüchterten und unmotivierten Teilnehmerschaft die Erfolge von Bildungs- und andere Unterstützungsangeboten gering bleiben. Auch die Produktivität eines auf Dauer angelegten „Dritten Sektors“ würde massiv darunter leiden, wenn seine Teilnehmerinnen und Teilnehmer unfreiwillig kommen müssten und deshalb unmotiviert wären. Die Arbeitsverpflichtungen sind umso unsinniger, als die Arbeitsagenturen zwar Druck ausüben, zugleich aber angesichts hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit den Arbeitslosen wenig oder gar nichts Reales anzubieten haben. Im ungünstigen Fall ersetzt ein unmotivierter Ein-Euro-Jobber eine motivierte reguläre Arbeitskraft. Arbeitsverpflichtungen kämen nur dann als Mittel zur Erhöhung der Wohlfahrt in Frage, wenn angesichts um sich greifender Faulheit der Arbeitskräftemangel die Erfüllung notwendiger Aufgaben verhindert. Von einer solchen Situation sind wir offenbar weit entfernt.

Das bedingungslose Grundeinkommen würde einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten. Da es ein Einkommen für alle ist, wird die gesellschaftliche Stigmatisierung der Leistungsempfänger praktisch aufgehoben. Da es ein bedingungsloses Einkommen ist, ist die Gefahr von Informationsmängeln über den Leistungsbezug gering. Das Grundeinkommen wird mit keiner Arbeitsverpflichtung verbunden, somit besteht keine Gefahr mehr, durch behördliche Fehleinschätzung der Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft den Anspruch auf das Existenzminimum zu verlieren. Das Grundeinkommen schafft eine bedingungslose Existenzsicherung für alle. Die Angebote der Arbeitsagenturen für Personen, die Arbeit suchen, könnten verbessert werden. Denn Programme zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit oder zur Unterstützung der Integration in Arbeit würden ihren bedrohlichen Charakter verlieren, da ihre Ablehnung nicht mehr mit der Gefahr, das Lebensnotwendige einzubüßen, verbunden wäre. Sie könnten sich von Kontrollveranstaltungen in eine echte Hilfe verwandeln. Für die Unterstützung der unfreiwillig Arbeitslosen würde sich das Umfeld erheblich verbessern.

Das Grundeinkommen verbessert zugleich die Möglichkeiten für Arbeiten, die sinnvoller Weise jenseits des Erwerbssektors stattfinden. Tätigkeiten in der Familie, in der Nachbarschaftshilfe und im ehrenamtlichen Bereich werden erleichtert, wenn die Existenzsicherung bedingungslos garantiert ist. Die Freiheit der Wahl zwischen verschiedenen Formen, sich produktiv gesellschaftlich einzubringen, wird durch das Grundeinkommen deutlich erhöht. Für die nicht bezahlten Arbeiten etwa im ehrenamtlichen Bereich ist die Freiwilligkeit ein sehr wichtiges Qualitätsmerkmal. Diese Art sozialen Engagements gewinnt gerade dadurch einen Teil ihres Charakters, dass sie nicht gegen Lohn erfolgt. Die Freiwilligkeit wird durch die verlässliche und von der Arbeit unabhängige Existenzsicherung mit dem Grundeinkommen gestärkt.

Doch auch die Integration in Erwerbsarbeit wird bei Existenz eines Grundeinkommens anders erfolgen. So werden Arbeitskräfte stärker als bisher die Arbeitsaufnahme auch von guten Ar-

beitsbedingungen und Qualifikationsschutz abhängig machen. Sie entscheiden zunehmend selber, welche Arbeit für sie zumutbar ist und welche nicht. Der Vergleich von Vor- und Nachteilen bezüglich Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit und Lohn erfolgt dezentral durch die Betroffenen selbst. Die Entscheidung für ein Beschäftigungsverhältnis fällt auch im Niedriglohnbereich zunehmend in freien Arbeitsverträgen und nicht mehr per Zuweisung durch die Arbeitsagentur. Effiziente Lösungen am Arbeitsmarkt werden so begünstigt. Allerdings dürfte sich dieser Effekt auf die Bezieher niedriger Löhne konzentrieren, da für diese ein Leben allein vom Grundeinkommen am ehesten eine attraktive Alternative zur Erwerbsarbeit ist. Bezieher mittlerer und höherer Einkommen profitieren zwar indirekt von einer Entlastung am Arbeitsmarkt, für sie ist aber ein Leben allein vom Grundeinkommen verglichen mit ihrer gut bezahlten Erwerbstätigkeit vermutlich wenig verlockend.

Ein anderes Finanzierungssystem für die soziale Sicherung

Das Grundeinkommen ist bedingungslos und damit im Unterschied zu Leistungen der Sozialversicherung nicht an vorangegangene Einzahlungen gebunden. Folglich ist es aus Steuermitteln zu finanzieren. Es ist ein Schritt zur verstärkten Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung.

Im bestehenden System dominieren Sozialversicherungsbeiträge als Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme, die mit Beteiligung der Arbeitgeber in Abhängigkeit vom Lohn gezahlt werden. Drei Probleme ergeben sich daraus.

Erstens hängen die Einnahmen des Systems vom Umfang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ab. Infolge hoher Arbeitslosigkeit und einer sinkenden Beteiligung der Arbeitnehmer am gesamtwirtschaftlichen Einkommenswachstum, sowie durch die Zunahme der Bedeutung nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geraten die sozialen Sicherungssysteme gerade in den Zeiten, in denen sie besonders dringend gebraucht werden, auch einnahmenseitig in Finanzierungsengpässe.

Zweitens besteht im derzeitigen System erst nach längeren Beitragszeiten Anspruch auf existenzsichernde Leistungen der Sozialversicherung (so beim Arbeitslosengeld und der Rente). Die Sozialversicherung ist auf das Leitbild der langjährig Vollzeit-Erwerbstätigen zugeschnitten. Infolgedessen werden viele Menschen, etwa prekär Beschäftigte, allein Erziehende oder Menschen mit kurzen und unsteten Erwerbsverläufen durch die Sozialversicherung nicht abgesichert. Sie sind auf die als ausnahmsweise Nothilfe konzipierte Sozialhilfe oder das Arbeitslosengeld II verwiesen.

Drittens sind Wohlhabende an den Kosten der sozialen Sicherung vergleichsweise wenig beteiligt, da sie oft nicht sozialversicherungspflichtig sind bzw. oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze nur unterproportional Beiträge zahlen. Bestimmte Gruppen mit meist unterdurchschnittlichem Armutsrisiko beteiligen sich nicht an der Sozialversicherung, sondern

haben ggf. separate Absicherungssysteme (Selbstständige, Beamte, Freiberufler). Der Sozialstaat, der eigentlich eine Umverteilung von oben nach unten durchführen sollte, verteilt überwiegend innerhalb der Arbeitnehmerschaft mit mittlerem Einkommen unter Beteiligung ihrer Arbeitgeber um. Dies ist nicht nur verteilungspolitisch problematisch, sondern trägt zusätzlich zu einer hohen Belastung beschäftigungsintensiver Unternehmen bei.

Alle drei Probleme werden durch das Grundeinkommen abgemildert. Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld oder Rente können in Bezug auf die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums durch das Grundeinkommen ersetzt und um den entsprechenden Betrag gesenkt werden. Entsprechend werden auf der Finanzierungsseite die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt und Steuern erhöht. Das beitragsfinanzierte (Versicherungs-)System wird teilweise durch ein steuerfinanziertes System ersetzt. So wird die soziale Sicherung unabhängiger vom Niveau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und von der Entwicklung der Lohneinkommen. Das Grundeinkommen bietet Personen, die nicht lange und kontinuierlich im Erwerbssektor tätig waren, wie prekär Beschäftigten, Personen mit unsteten Erwerbsbiografien und allein Erziehenden, eine soziale Absicherung. Über ein steuerfinanziertes System lässt sich außerdem die Treffsicherheit der Umverteilung deutlich erhöhen. Die Absicherung der Bedürftigen ist nicht mehr in erster Linie Sache der unselbstständig Beschäftigten und der beschäftigungsintensiven Betriebe, sondern der ganzen Gesellschaft, d.h. der Gesamtheit der Steuerzahler.

Ist das Grundeinkommen eine Lohnsubvention für Unternehmen?

Ein wichtiger Diskussionspunkt der Grundeinkommensdebatte ist die Auswirkung des Grundeinkommens auf die Löhne. Weit verbreitet ist die Vermutung, das Grundeinkommen wirke wie eine Lohnsubvention für die Unternehmen, würde also auf dem Arbeitsmarkt zu Lohnsenkungen führen, da bei staatlich abgesichertem Existenzminimum der Lohn um den entsprechenden Betrag abgesenkt werden könnte. Je nach Standpunkt wird eine solche vermeintliche Lohnsenkung entweder begrüßt oder kritisiert. So sieht der Unternehmer Götz Werner darin eine positive, Rainer Roth dagegen eine negative Entwicklung (Werner 2005, Roth 2006: 9 f.). Die Hypothese der Lohnsenkung beruht auf der Annahme, wonach das Einkommen der Arbeitnehmer ein fest vorgegebenes Niveau hat und z.B. dem Preis der zur Reproduktion der Ware Arbeitskraft erforderlichen Güter und Dienstleistungen entspricht. Folglich werde der Lohn immer dieses vorgegebene Niveau aufweisen. Würde die Existenzsicherung teilweise durch das Grundeinkommen übernommen, könne der Lohn entsprechend gekürzt werden.

Nach der entgegenstehenden Sichtweise ist der Lohn Ergebnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Entscheidend für die Lohnhöhe sind demnach nicht die Kosten der Reproduktion der Ware Arbeitskraft, sondern die Knappheitsverhältnisse oder die Verhand-

lungsmacht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Vor diesem Hintergrund wird darauf hingewiesen, dass das Grundeinkommen den Ausstieg aus der Erwerbsarbeit begünstigt und den Wunsch nach Teilzeitarbeit verstärkt. Es würde dadurch eine Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit bewirken und so eher zu steigenden Löhnen führen.

Die Erfahrung spricht für die Geltung dieser zweiten Sichtweise. Offenkundig ist der Lohn keine fest vorgegebene Größe und in vielen Fällen deutlich höher als zur bloßen Reproduktion der Arbeitskraft erforderlich ist. Dies ist insbesondere in den Segmenten des Arbeitsmarktes der Fall, in denen die Arbeitskräfte knapp sind (etwa bei Hochqualifizierten) oder in denen bei hoher Arbeitsproduktivität die Gewerkschaften eine starke Verhandlungsposition erreicht haben (wie in einigen Industriebranchen). Umgekehrt kann der Lohn auch auf ein Niveau unterhalb des gesellschaftlich als existenzsichernd angesehenen Einkommens absinken, wie das Beispiel der „working poor“ (der arbeitenden Armen) in den USA belegt. Der Wettbewerb erzeugt hier den Druck auf Unternehmen, niedrige Löhne zu zahlen, während den Arbeitskräften die Ausweichmöglichkeit fehlt. So können auf den Märkten auch nicht-existenzsichernde Löhne zu Stande kommen.

Es ist davon auszugehen, dass die Höhe der Löhne auf dem Arbeitsmarkt durch Verhandlungsprozesse der Tarifparteien, in den nicht tariflich geregelten Bereichen durch Angebot und Nachfrage von Arbeitsleistung zu Stande kommt. Es ist nicht unmittelbar einzusehen, dass ein Grundeinkommen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften oder der Arbeitnehmer schwächen sollte. Im Gegenteil: Da durch das Grundeinkommen Arbeitslosigkeit weniger existenzbedrohend wirkt, kann die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte sogar gestärkt werden, was zu Lohnsteigerungen führen würde. Hinzu kommt, dass das Grundeinkommen vermutlich dazu führen wird, dass einige Arbeitskräfte auf Teilzeitarbeit umschwenken, andere ganz aus dem Erwerbsprozess ausscheiden, um sich z.B. der Familie zuzuwenden. Infolgedessen wird das Angebot an Arbeitskraft sinken, der Produktionsfaktor Arbeit wird knapper. Als Ergebnis wird im Marktprozess der Lohn steigen.

Auch die Erfahrung passt zu diesen Überlegungen. Die Einführung sozialer Leistungen zum Schutz gegen Armutrisiken hat in der Vergangenheit nicht zu niedrigeren Löhnen geführt. Im Gegenteil: Zeiten und Länder, in denen die soziale Absicherung durch den Staat verbessert wurde, sind zugleich geprägt durch vergleichsweise starke Gewerkschaften und hohe Lohnsteigerungen. Der hauptsächliche kausale Zusammenhang war jedoch ein anderer: In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität (etwa in Westeuropa in den 60-er und 70-er Jahren des letzten Jahrhunderts) waren oft Arbeitskräfte knapp, sodass höhere Lohnsteigerungen durchsetzbar wurden. Der hohe Produktivitätsfortschritt machte diese auch bezahlbar. Hinzu kam meistens, dass dort, wo Gewerkschaften und linke Parteien stark waren, nicht nur hohe Lohnabschlüsse erzielt wurden, sondern auch die sozialen Sicherungssysteme ausgebaut wurden (Korpi 1983: 198, Swank 2002: 87, Huber/Stephens 2001). Lohnsteigerungen und die Verbesserung der sozialen Absicherung gingen weitgehend Hand in Hand. Die Vermutung, der verbesserte so-

ziale Schutz durch ein Grundeinkommen werde die Löhne unter Druck setzen, ist theoretisch unplausibel und empirisch nicht belegbar.

Eine Senkung von Lohnkosten wird das Grundeinkommen auf diese Art nicht bewirken. Die vermehrte Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung bedeutet aber eine Senkung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und damit eine finanzielle Entlastung beschäftigungsintensiver Unternehmen. Ob dadurch insgesamt die Kosten der Beschäftigung von Arbeitskräften sinken, ist ungewiss.

Während die Bruttolöhne der Arbeitnehmer durch das Grundeinkommen nicht sinken werden, sind die Folgen für die *Nettolöhne* anders. Denn die Finanzierung des Grundeinkommens erfordert eine Erhöhung der Steuern für selbst erworbenes Markteinkommen. Diese Steuererhöhung wird vermutlich dazu führen, dass der Nettolohn niedriger ausfällt als zuvor, was aber durch das empfangene Grundeinkommen mehr oder weniger kompensiert wird. Dies gilt grundsätzlich auch, wenn das Grundeinkommen durch Verbrauchssteuern (wie die Mehrwertsteuer) finanziert würde, denn auch diese führen über den Preisanstieg dazu, dass der reale Wert des erhaltenen Lohnes sinkt. Weil dem empfangenen Grundeinkommen eine zusätzliche Steuerbelastung zur Finanzierung des Grundeinkommens gegenübersteht, ersetzt das Grundeinkommen einen Teil des Lohneinkommens, bzw. einen Teil der Kaufkraft des Lohneinkommens. Die damit zusammen hängenden Fragen werden unter dem Aspekt der Finanzierung diskutiert.

Das Finanzierungsproblem

Mögliche Finanzierungsschwierigkeiten sind für viele Kritiker ein entscheidender Einwand gegen das Grundeinkommen (z.B. Busch 2005: 988 ff.). Ein verbreiteter Ansatz zur Beantwortung der Frage nach der Finanzierung beginnt damit, zuerst eine Kalkulation der Gesamtkosten durchzuführen. Dabei wird ein Grundeinkommen pro Person angesetzt, das der Höhe nach zur Befriedigung zuvor definierter Grundbedürfnisse geeignet ist. Auf dieser Grundlage wird der Finanzierungsbedarf ermittelt, der notwendig ist, damit alle Einwohner ein Grundeinkommen dieser Höhe bekommen können. Im Anschluss wird gefragt, aus welchen Quellen der so ermittelte Finanzierungsbedarf aufgebracht werden kann. Diesem Ansatz folgen beispielsweise die Modelle der Bundesarbeitsgemeinschaft der Arbeitslosen- und Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) oder der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) Aachen (Garms 2006: 3, Welter 2003: Kap. V).

Diese Finanzierungsmodelle werden in der politischen Diskussion oft als utopisch abgetan, weil der dort ermittelte Finanzierungsbedarf gigantische Ausmaße annimmt. So kalkuliert Welter für die KAB Aachen einen Finanzierungsbedarf von fast 500 Mrd. Euro, die BAG-SHI

sogar von 969 Mrd. Euro³, um allen Einwohnern Deutschlands ein existenzsicherndes Grundeinkommen zu geben.

Beide genannten Modelle ziehen einen relevanten Finanzierungsbeitrag daraus, dass bestehende Sozialleistungen durch das Grundeinkommen zu ersetzen sind. So werden Einsparungen bei der Sozialhilfe, dem Arbeitslosengeld II, dem Kindergeld und dem Wohngeld erzielt, wenn diese durch das Grundeinkommen ersetzt werden. Auch Leistungen der Sozialversicherung (insbesondere Arbeitslosengeld und Rente) können insoweit durch das Grundeinkommen ersetzt werden, wie sie der Existenzsicherung dienen. Zu ergänzen ist außerdem, dass das Grundeinkommen auch Steuer-Freibeträge ersetzt, insbesondere den Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag der Einkommensteuer, die der Sicherung des Existenzminimums dienen. Wird jedes Markteinkommen vom ersten Euro an besteuert, dann kann auch dies zur Finanzierung des Grundeinkommens beitragen.

Entscheidend ist, dass alle Steuerzahler, die zur Finanzierung herangezogen werden, selbst zugleich ein Grundeinkommen erhalten. Wer im Zuge dieser Umverteilung netto gewinnt bzw. verliert, ergibt sich aus der Differenz zwischen empfangenem Grundeinkommen und den zur Finanzierung zu zahlenden Steuern (Pelzer/Fischer 2004a: 4 f.). Dabei ist das Grundeinkommen ein in Euro ausgedrückter absoluter Betrag, während sich die Steuer als Anteil des Markteinkommens ergibt. Klar ist, dass Erwerbslose netto gewinnen werden. Denn sie zahlen keine (oder nur indirekte) Steuern, beziehen aber das Grundeinkommen. Hinzu kommt die Verbesserung der Absicherung anderer nicht erwerbstätiger Bevölkerungsgruppen, wie derer, die z.B. in der Familie unbezahlte Arbeit leisten. Denn diese Gruppen zahlen wenig Steuern und werden somit ebenfalls vom Grundeinkommen netto profitieren. Die Verbesserung für diese Bevölkerungsgruppen muss finanziert werden. Daher werden die Bezieher hoher Einkommen verstärkt steuerlich herangezogen. Da die Reichen zur Finanzierung höhere Steuern zahlen als sie Grundeinkommen erhalten, sind sie zwangsläufig Nettozahler des Systems. Viele Einwohner mit mittlerem Erwerbseinkommen werden einerseits durch höhere Steuern belastet, andererseits durch das Grundeinkommen in ähnlichem Ausmaß wieder besser gestellt.

Nettoempfänger sind diejenigen, bei denen das Grundeinkommen die zur Finanzierung zu entrichtenden Steuern übersteigt. Bei den Nettozahlern ist das empfangene Grundeinkommen kleiner als die zur Finanzierung zu zahlenden Steuern. Das Volumen der Umverteilung durch das Grundeinkommen insgesamt ergibt sich, indem von dem Grundeinkommen, das alle Nettoempfänger erhalten, die Steuern, die sie für die Finanzierung des Grundeinkommens zahlen, abgezogen werden.

Im Vergleich zu heute bedeutet das Grundeinkommen eine Ausweitung der Umverteilung von oben nach unten. Diese bemisst sich aber nicht nach der Summe aller Grundeinkommen. Die

³ Bezogen auf die Jahre 2000 (KAB) bzw. 2002 (BAG-SHI).

im Vergleich mit heute zusätzliche Umverteilung besteht lediglich in der Differenz aus dem Nettotransfer „Grundeinkommen minus Steuern“, den die Nettoempfänger erhalten, und den bereits heute gezahlten Leistungen der Mindestsicherung. Nur insoweit die Grundeinkommens-Leistungen, die die Nettoempfänger netto (also nach Abzug der zusätzlichen Steuern) erhalten, die heutige Mindestsicherung übersteigen, wird das Umverteilungsvolumen vergrößert. Die Ausweitung der Umverteilung im Vergleich zu heute ergibt sich aus folgenden Änderungen durch das Grundeinkommen: Der Personenkreis der Nettoempfänger von Leistungen der Mindestsicherung wird ausgeweitet, der Zugang zur Mindestsicherung wird z.B. durch Abschaffung der Arbeitspflichten erleichtert, und das Niveau wird höher liegen als heute⁴. Diese zusätzliche Umverteilung ist zu finanzieren durch direkte oder indirekte Steuern, die schwerpunktmäßig von den Beziehern hoher Einkommen zu zahlen sind. Dies widerlegt auch den gelegentlich geäußerten Verdacht, das Grundeinkommen sei eine Sozialleistung für Reiche (Roth 2006: 17 f.). Denn Reiche werden zwangsläufig netto steuerlich stärker belastet als heute. Bezieher mittlerer Einkommen erhalten zwar das Grundeinkommen, werden aber auch höhere Steuern zahlen. Bei ihnen weicht im Ergebnis das verfügbare Einkommen nicht stark vom heutigen ab. Für Steuerzahler ist das Grundeinkommen das, was heute der Grundfreibetrag der Lohn- und Einkommensteuer ist. Letztlich hat deshalb für einen Großteil der Normal- und Gutverdiener das Grundeinkommen den Charakter einer modifizierten Formel zur Berechnung der eigenen Einkommensteuerschuld.

Diese Überlegungen zeigen, dass es irreführend ist, das Grundeinkommen wie ein neues zusätzliches 1000 Mrd.-Euro-Projekt zu behandeln. Das Grundeinkommen kommt nicht zu dem bestehenden Steuer- und Transfersystem einfach hinzu, sondern stellt zum großen Teil eine innere Umstellung der Struktur des bestehenden Systems dar. Bei dem Finanzierungsproblem geht es somit nicht um die Frage, wie sich ein zusätzlich benötigter hoher Geldbetrag aufbringen lässt. Vielmehr ist der Kern des Finanzierungsproblems die Frage, wie sich durch das Grundeinkommen die Anreizstruktur in der Volkswirtschaft verändert.

Die Tatsache, dass jede und jeder das Grundeinkommen garantiert bekommt, führt dazu, dass in dieser Höhe das eigene Einkommen unabhängig von eigener Leistung ist, was die Leistungsbereitschaft reduzieren könnte. Dieser Aspekt ist nicht neu. Auch heute besteht in Gestalt von Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe eine Grundsicherung, in deren Höhe Einkommen von Leistung abgekoppelt ist. Bereits heute ist ein Lohn nur insoweit Arbeitsanreiz, wie er über diese erzielbaren Lohnersatzleistungen hinaus Einkommen schafft. Bereits heute kann unter dem Arbeitsanreiz-Gesichtspunkt nur der Anteil des Nettolohnes als Arbeitseinkommen gedeutet werden, der über den Betrag des Transfereinkommens hinausgeht, welches ohne Arbeit erzielbar wäre. Das Grundeinkommen verstärkt diese teilweise

⁴ Dies würde auch schon dann gelten, wenn allein das Grundeinkommen für Kinder höher liegt als das bisherige Kindergeld bzw. die durchschnittliche Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag.

Trennung von Einkommen und Leistung auf drei Wegen. Erstens soll es das derzeitige Grundsicherungsniveau überschreiten und dadurch den Anteil des nicht leistungsbezogenen Einkommens erhöhen. Eine zunehmende Entkopplung von Einkommen und Leistung entsteht also insbesondere durch die Differenz, um die das künftige Grundeinkommen das heutige Arbeitslosengeld II übersteigt. Zweitens schafft es vorhandene behördliche Arbeitszwänge ab. Die Verbindung von Leistung und Einkommen wird also auch durch die Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens gelockert. Drittens müssen zur Finanzierung des Grundeinkommens die Steuern auf selbst erwirtschaftetes Einkommen im Vergleich zu heute angehoben werden, sodass einer Arbeitnehmerin von ihrem selbst erarbeiteten Lohneinkommen ein kleinerer Anteil netto verbleibt, sie dafür aber arbeitsunabhängig das Grundeinkommen erhält. Auch auf der Finanzierungsseite lockert das Grundeinkommen die Kopplung von Leistung und Einkommen.

Der Unterschied zu heute wird also darin bestehen, dass ein höherer Anteil des verteilten Einkommens unabhängig von eigener vermarkteter Leistung ist. Der finanzielle Anreiz, durch Arbeit, durch unternehmerisches Engagement oder durch Kapitaleinsatz zur Produktion beizutragen, wird durch das Grundeinkommen reduziert. So kann das Grundeinkommen dazu führen, dass Arbeitskräfte unmotivierter werden, lieber in Teilzeitarbeit gehen oder aus dem Erwerbsprozess ausscheiden, und dass Unternehmer angesichts höherer Steuern die weniger rentablen Investitionen unterlassen. Andere könnten den höheren Steuern durch vermehrte Schwarzarbeit ausweichen.

Dabei ist zu bedenken, dass finanzielle Anreize nicht die einzigen Motive sind, sich im Erwerbsprozess produktiv einzubringen. Gesellschaftliche Anerkennung, die verinnerlichte Arbeitsethik, das Streben nach einem beruflichen Aufstieg, Freude an der Arbeit selbst oder die oft gegebene Möglichkeit, am Arbeitsplatz soziale Kontakte zu knüpfen, sind weitere Gründe, aus denen Menschen Erwerbsarbeit anstreben. Diese bleiben durch das Grundeinkommen unberührt.

Viele Befürworter des Grundeinkommens argumentieren außerdem, das Grundeinkommen werde nicht nur Leistungsanreize reduzieren, sondern zugleich neue schaffen. Die Bereitschaft, z.B. als Unternehmer im Berufsleben Risiken einzugehen, werde wachsen, wenn die Absicherung für den Fall des Scheiterns verbessert wird. Auch unselbstständig Beschäftigte seien eher bereit, riskante Innovationen mitzutragen, wenn ihre soziale Absicherung verbessert ist. Mit der durch das Grundeinkommen vergrößerten Freiheit verbesserten sich auch die Chancen, dass Arbeitskräfte solche Arbeiten bekommen, die sie am liebsten tun und am besten können. Andere verweisen darauf, dass das Grundeinkommen die Bedingungen für Familienarbeit und ehrenamtliches Engagement verbessert, und somit im nicht-kommerziellen Bereich für eine Ausweitung der Leistungserstellung sorgt. Letzteres ist zwar ein wichtiger erwünschter Effekt, der die Wohlfahrt der Gesellschaft steigert. Er trägt jedoch allenfalls indirekt zur Abmilderung des Finanzierungsproblems bei, da ehrenamtlich und familiär erbrachte Leistungen sich nicht für die Finanzierung des Grundeinkommens besteuern lassen.

Auch nachfrageseitig könnte das Grundeinkommen die Produktion stabilisieren. Denn die Nettoempfänger dieser Leistung sind die Bevölkerungsgruppen, die einen hohen Anteil ihres Einkommens für den privaten Verbrauch verwenden. Aus diesem Grund kann das Grundeinkommen insbesondere in konjunkturellen Schwächezeiten die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stützen.

Insgesamt bleibt die Vermutung, dass das Grundeinkommen trotz der genannten produktionssteigernden Effekte im Ganzen zu einer Reduzierung der Leistungsbereitschaft im Erwerbsleben führt. Ist dieser Effekt zu groß, dann kann er dazu führen, dass die Produktion und damit das steuerbare Einkommen so stark sinken, dass am Ende die Finanzierung des Grundeinkommens selbst nicht mehr gesichert ist. Die Wirkung der Verringerung der finanziellen Leistungsanreize ist das entscheidende Problem bei der Finanzierung eines Grundeinkommens. Drei Überlegungen sollen zu diesem Problem im Folgenden geliefert werden.

Erstens ist der Effekt ein Stück weit erwünscht. In einer Zeit, in der Millionen unfreiwillig arbeitslos sind, ist die Erhöhung der Leistungsbereitschaft nicht vorrangig. Auch angesichts des anhaltenden Anstiegs der Arbeitsproduktivität erscheint eine Stärkung von Leistungsanreizen und Leistungsdruck der falsche Weg zu sein (Ulmer 2005: 1, 4). Vielmehr verbessert das Grundeinkommen die Möglichkeit, in Übereinstimmung mit den individuellen Wünschen der Beschäftigten die Arbeitszeit flexibler zu gestalten. Auch wenn sich Menschen angesichts des Grundeinkommens entscheiden, aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden, erhöht dies die Wohlfahrt der Gesellschaft, indem unfreiwillige durch freiwillige Erwerbsarbeitslosigkeit ersetzt wird. Das Grundeinkommen ist Teil einer Suche nach Lösungen, bei denen in Übereinstimmung mit den individuell unterschiedlichen Präferenzen Fortschritte der Arbeitsproduktivität sowohl für einen höheren materiellen Wohlstand als auch für die Vermehrung frei verfügbarer Zeit eingesetzt werden. Die einseitige Orientierung auf das Ziel, Leistungsanreize im Erwerbsprozess zu maximieren, wird mit dem Grundeinkommen zurückgewiesen. Dabei darf allerdings die Reduzierung der Anreize nicht so weit gehen, dass die Finanzierung des Grundeinkommens in Gefahr gerät.

Zweitens muss versucht werden, die negative Wirkung des Grundeinkommens auf die Leistungsbereitschaft dadurch gering zu halten, dass das System so ausgestaltet wird, dass es kostenbegrenzend und möglichst wenig leistungshemmend wirkt. Beispielsweise sind die Grenzsteuersätze bei den innovativsten Einkommensgruppen niedrig zu halten. Kostendämpfend wirkt es, wenn die Zahl der Nettoempfänger, die mehr Grundeinkommen erhalten als sie direkte Steuern zahlen, kleiner gehalten wird. Dies gelingt indem die Grenzsteuersätze für sie höher als für Nettozahler festgelegt werden (Pelzer/Fischer 2004b: 2). Das heißt, dass die Grenzsteuersätze auf geringes eigenes Lohneinkommen relativ hoch angesetzt werden. Infolgedessen wird die Transfergrenze, also das Lohneinkommen, bei dem Einkommensteuer und Grundeinkommen gerade gleich hoch sind (und bei deren Überschreiten sich ein Nettoempfänger in einen Nettozahler verwandelt), niedriger liegen als dies bei einem niedrigeren Steuersatz der Fall wäre. Auch ist die Frage zu diskutieren, ob ggf. vorhandenes Vermögen von

Nettoempfängern speziell zu besteuern ist, um so einen Finanzierungsbeitrag zu erzielen⁵. Kostendämpfend wäre es auch, wenn das Grundeinkommen für Kinder niedriger angesetzt wird als für Erwachsene.

Drittens ist jedoch zuzugestehen, dass die Verengung der Finanzierungsspielräume durch sinkende Leistungsanreize dem Konzept Grundeinkommen Grenzen setzt. Das Grundeinkommen kann faktisch nur in einer Höhe eingeführt werden, in der es auch finanzierbar ist. Ein zu hoch angesetztes Grundeinkommen würde seine eigene Finanzierung untergraben und deshalb früher oder später nicht haltbar sein. In welcher Höhe das Grundeinkommen nachhaltig ist, kann jedoch im Voraus nur schwer prognostiziert werden. Deshalb wäre es sinnvoll, es nicht in einem großen Schritt einzuführen, sondern in mehreren kleinen Schritten das bestehende System stufenweise dem Grundeinkommen anzunähern. Als erste Schritte kämen etwa die Abschaffung der Arbeitsverpflichtungen für die Empfänger von Arbeitslosengeld II und eine moderate Anhebung des Regelsatzes in Frage. Ein solches schrittweises Vorgehen ermöglicht es, Erfahrungen zu sammeln, z.B. zu beobachten, wie stark sich die Leistungsbereitschaft ändert und wie sich diese Schritte gesamtwirtschaftlich auswirken. Die Grenzen der Finanzierbarkeit des Grundeinkommens lassen sich auf diese Weise vorsichtig ertasten.

Zusammenfassung

Die Bekämpfung von Armut leidet in Deutschland vielfach darunter, dass an den Bezug sozialer Leistungen Bedingungen geknüpft werden. Die Erfüllung dieser Bedingungen und die damit verbundenen amtlichen Überprüfungen stellen für die Betroffenen oft unüberwindliche Hürden dar, führen zur Verletzung ihrer Privatsphäre und bedeuten im Einzelfall den Entzug des Lebensnotwendigen. Das Grundeinkommen bedeutet dem gegenüber die bedingungslose Anerkennung der Existenzsicherung für alle. Unabhängig davon, welche Ziele gesellschaftlich sonst verfolgt werden, bringt das bedingungslose Grundeinkommen die Garantie, dass niemandem von Amts wegen das Lebensnotwendige entzogen wird.

Das Grundeinkommen verbessert die Bedingungen für selbst bestimmte Arbeiten jenseits des Erwerbssektors ebenso wie für aktive Arbeitsmarktpolitik, einen Dritten Sektor oder für freie dezentrale Vertragsabschlüsse im Ersten Arbeitsmarkt. Es stärkt die Verhandlungsposition der Beschäftigten in den Unternehmen. Es stabilisiert das System der sozialen Sicherung, indem dieses von den lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen unabhängiger wird, und es entlastet beschäftigungsintensive Unternehmen.

Die Grenzen des Konzepts liegen in der Finanzierung. Denn indem ein höherer Anteil des

⁵ Trotzdem dürften diese Regelungen im Vergleich mit den derzeit geltenden Hinzuverdienstregelungen und Vermögensfreigrenzen beim Arbeitslosengeld II und der Sozialhilfe eine Verbesserung darstellen.

Einkommens leistungsunabhängig empfangen wird, sinken die finanziellen Anreize, zur Produktion beizutragen. Das Grundeinkommen kann deshalb maximal so hoch angesetzt werden, dass die Leistungsanreize ausreichend hoch bleiben, um das Grundeinkommen selbst finanzieren zu können. Damit ist deutlich, dass es keine zeitlose Forderung sein kann, sondern in Höhe und Ausgestaltung an den jeweiligen Stand der Arbeitsproduktivität angepasst sein muss. Indem das Grundeinkommen schrittweise eingeführt wird, lassen sich Erfahrungen sammeln, die Konsequenzen evaluieren und die aktuellen Grenzen seiner Finanzierbarkeit finden.

Literatur

Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Busch, Ulrich (2005): Schlaraffenland – eine linke Utopie? Kritik des Konzepts eines bedingungslosen Grundeinkommens, in: Utopie konkret, H. 181 (November 2005), S. 978-991.

Garms, Hinrich (2006): Das Konzept der BAG-SHI zum Existenzgeld, eine Form des bedingungslosen Grundeinkommens, in: Newsletter des Netzwerks Grundeinkommen November 2006.

Huber, Evelyne / Stephens, John D. (2001): Development and Crisis of the Welfare State, Chicago, London.

Korpi, Walter (1983): The Democratic Class Struggle, London u.a.

Pelzer, Helmut / Fischer, Ute (2004a): „Bedingungsloses Grundeinkommen für alle“ – Ein Vorschlag zur Gestaltung und Finanzierung der Zukunft unserer sozialen Sicherung, Diskussionspapier, Ulm, Dortmund.

Dieselben (2004b): Bedingungsloses Grundeinkommen – Wie viel? Woher? Das Transfergrenzen-Modell. Text des Vortrags auf dem Treffen des Netzwerks Grundeinkommen in Berlin 11.12.2004.

Roth, Rainer (2006): Zur Kritik des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE), Frankfurt.

Swank, Duane (2002): Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.

Ulmer, Robert (2005): Bedingungsloses Grundeinkommen statt Lohnzwang, unter: <http://www.archiv-grundeinkommen.de/ulmer/ulmer-magdeburg.pdf>.

Van Parijs, Philippe (2000): Basic Income: A simple and powerful idea for the 21st century, Background paper für den Basic Income European Network VIIIth International Congress.

Welter, Ralf (2003): Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen, Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik, hrsg. vom Diözesanverband der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) Aachen. Aachen.

Werner, Götz W. (2005): Was bringt ein bedingungsloses Grundeinkommen?, in: Suchy, B. (Hrsg.): Was jetzt zu tun ist. Berlin, S. 41-49.