



20. November 2004, 02:13, Neue Zürcher Zeitung

Debatte über ein staatliches Grundeinkommen

Soll das soziale Sicherungsnetz für diejenigen Bürger vorbereitet werden, die am Arbeitsmarkt kein ausreichendes Einkommen erzielen können, oder soll allen Bürgern unabhängig vom Arbeiten ein Grundeinkommen gezahlt werden? Diese Debatte hat eine lange Tradition und angesichts zahlreicher Sozialfälle und scheinbar überforderter Arbeitsmärkte in EU-Ländern an Aktualität gewonnen. In den folgenden Texten vertreten zwei Autoren gegensätzliche Meinungen zu diesem Thema. (Red.)

Der Arbeitsmarkt kann nicht mehr alle Bürger tragen

Von Michael Opielka*

Die hoch entwickelten Wohlfahrtsstaaten stehen zurzeit vor einer weitreichenden Entscheidung: Soll man es dabei belassen, dass die Verteilung von Arbeit und Einkommen praktisch ausschliesslich über den Arbeitsmarkt erfolgt und damit die «Exklusion» von immer mehr Bürgern riskiert wird, die ihre fehlenden oder geringen Arbeitseinkommen durch Sozialhilfeleistungen aufgestockt erhalten? Oder soll diese Verteilungsregel grundsätzlich modernisiert und mit sozialen Grundrechten politisch umgesetzt 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 dies heute praktisch aussehen?

Bürgergeld oder Sozialdividende

Grundsätzlich kann man sich zwei technische Varianten eines Grundeinkommens vorstellen. 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. Bei der anderen Variante wird jedem Bürger vor allen sonstigen Einkommen (ex ante) ein Grundeinkommen gezahlt. 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 (in Deutschland als Arbeitslosengeld II), ist in diesem Sinn noch kein Grundeinkommen, allenfalls eine Grundsicherung. Denn 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 (etwa junge Menschen) oder denen man Sachleistungen anbietet (Asylbewerber).

Mehr und mehr wird dabei die Sozialhilfe in Richtung einer Lohnsubvention entwickelt. Entweder werden die Zuverdienstmöglichkeiten erweitert wie beim deutschen Arbeitslosengeld II. Man will die «Armutsfalle» vermeiden, die dadurch entsteht, dass sich 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 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.

Es geht nicht um geringe Beträge. So beträgt das Existenzminimum nach den Schweizer Richtlinien für einen Alleinstehenden ohne «Integrationsaktivität» einschliesslich Wohn- und Gesundheitskosten 2360 Fr., für Alleinerziehende mit zwei Kindern 3786 Fr. Die Integrationszulage von 100 bis 300 Fr. ist tatsächlich nur ein Anreiz und kein «Arbeitszwang». Das Existenzminimum in Deutschland wird im Arbeitslosengeld II deutlich geringer angesetzt: 651 Euro einschliesslich Wohnkosten für Alleinstehende, etwa 1214 Euro für Alleinerziehende mit zwei Kindern.

Einkommen vom Arbeiten entkoppeln

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

Die zweite Grundeinkommensvariante möchte jedem Bürger eine sogenannte 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% des nationalen Pro-Kopf-Einkommens, kann man sich den gigantischen Umverteilungsbedarf vorstellen. Technisch wirkt auch dieses Modell wie die negative Einkommenssteuer. Bei einer Belastung (mit Steuern und Beiträgen) von 50% würde man auch hier erst bei der doppelten Höhe des Grundeinkommens zum Netto-(Steuer-)Zahler. Alle Einkommensbezieher unterhalb des Durchschnittseinkommens erhielten eine Mischung aus Grundeinkommen und sonstigen Einkommen.

Völlig frei in der Zeiteinteilung

Die Staatsquote würde sicher nicht gerade sinken - allerdings ergäbe sich ein gewaltiger Vorteil: Der Arbeitsmarkt könnte vollständig dereguliert werden. Für jeden Bürger wäre nicht nur stets das existenzsichernde Grundeinkommen garantiert, sondern auch die Gewissheit, dass sich jedes 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 heutige Regelung der deutschen Ausbildungsförderung für Studierende (Bafög). Das Bafög wird

zur Hälfte als Zuschuss, zur 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, Rowohlt 2004), würde auch jenen, die sich für den Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stellen wollen, ein Grundeinkommen garantieren. Den Darlehensanteil kann man durch zusätzliche Einkommen bis auf null reduzieren.

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. Michael Opielka ist Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena und Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare.

Wenn man die Privaten machen lässt, gibt es genug Arbeit

Von Robert Nef*

Die im Beitrag von Michael Opielka beklagte Exklusion von immer mehr Menschen aus dem Arbeitsmarkt ist keine schicksalsbedingte Folge der marktwirtschaftlichen Arbeitsteilung, sondern eine unbeabsichtigte Nebenfolge gut gemeinter, aber verfehlter wohlfahrtsstaatlicher Interventionen. Den Promotoren des Grundgehalts und des Bürgergeldes geht es in erster Linie darum, ein hochkomplexes, teilweise absurdes und ineffizientes System von giesskannenartig verteilten und umverteilten Subventionen rationaler, transparenter und konsistenter zu machen. Dabei wird in Kauf genommen, dass ein grösseres Bevölkerungssegment den Lebensunterhalt durch eine staatliche Rente ausserhalb des Arbeitsmarktes finanziert. Dieser soll wenigstens für die Mehrverdienenden funktionsfähig bleiben - um den Preis, dass erhebliche Teile der Bevölkerung zu Staatsklienten werden.

Wohlfahrtsstaatliche Entmündigung

Dieser Preis wird umso bereitwilliger bezahlt, als es ohnehin nur um eine «opération vérité» geht, um das Akzeptieren und Transparentmachen eines realistischen Befundes. Die wohlfahrtsstaatliche Entmündigung einer grossen und zunehmenden Bevölkerungsgruppe ist eine Tatsache, und die durch das Leistungs- und Sparprinzip selbsttragende eigenverantwortliche Bürgergesellschaft entspricht nicht mehr den Tatsachen. Eine an sich unerfreuliche, aber ehrliche und transparenzfördernde Lösung ist tatsächlich zunächst intellektuell ansprechender als der durch grenzenlose Unübersichtlichkeit begünstigte Selbstbetrug, welcher die derzeitige Situation des Wohlfahrtsstaates charakterisiert. Aber muss man vor diesen Befunden einfach kapitulieren und dazu das entsprechende institutionelle und finanzielle Fundament bereitstellen?

Die Idee des staatlich garantierten Grundgehalts stammt aus einem ideologischen Umfeld, in dem die Zweifel an der Fähigkeit des Marktes, die wichtigsten Verteilungen im Bereich von Arbeit, Bildung, Wohnung, Gesundheit und Grundversorgung befriedigend vorzunehmen, gegenüber dem Vertrauen in sein Funktionieren überwiegen. Dieses Vertrauen braucht auch bei einem Liberalen nicht grenzenlos zu sein, aber es muss am Vertrauen in die vorgeschlagenen Alternativen gemessen werden: Verteilung durch generell-abstrakte, demokratisch abgeseignete, zwingende Verteilungsregeln und durch Kommissare, welche die bezugsberechtigten und beitragspflichtigen Gruppen definieren.

Um nichts anderes geht es bei den verschiedenen Varianten des Grundeinkommens. Die Bestreitung des Lebensunterhaltes durch Arbeit soll - wenigstens für einen Teil der Bevölkerung - durch fiskalische Umverteilung ersetzt werden. Mit andern Worten: Der Markt soll im lebenswichtigen Teilbereich der Arbeit nur noch bei den hohen und höchsten Einkommen spielen und bei einem wesentlichen Segment der Bevölkerung durch zentral verwaltete Zuteilung ersetzt werden. Warum ist dieses Konzept trotz der einschlägig negativen Erfahrungen, welche im letzten Jahrhundert mit planwirtschaftlichen Experimenten gemacht worden sind, so attraktiv und hat in verschiedensten, durchaus nicht nur etatistischen Lagern seine treue Anhängerschaft?

Die «hoch entwickelten» Wohlfahrtsstaaten sind als Notbehelfe gegen drei Phänomene schrittweise und «im Wildwuchs» entstanden: gegen den nicht oder nur schlecht bewältigten Wandel von der Bauern- und Gewerbebesellschaft zur Industriegesellschaft, gegen das Übel der Vernichtung wesentlicher Teile der Privatvermögen durch Krieg und Inflation sowie gegen den Niedergang der familialen, nachbarschaftlichen, kirchlichen und sozialen Spontanhilfe. Diese drei historischen Triebkräfte zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates sind nicht etwa obsolet geworden, aber die Frage ist berechtigt, ob sich in einer globalisierter werdenden Dienstleistungsgesellschaft nicht eher eine grundsätzliche Neubeurteilung aufdrängt. Das Wiederaufwärmen von Lösungsvorschlägen aus dem 20. Jahrhundert, die schon bei ihrer Publikation meist nicht als Modell, sondern als zweitbeste Lösung propagiert worden sind, ist wenig originell und kreativ.

Gute Dienstleistungen sind auf engagierte Menschen angewiesen. In einer Dienstleistungsgesellschaft verliert daher die Angst, der Arbeitsgesellschaft gehe durch die Automatisierung die Arbeit aus und diese werde damit zum Privileg einer Minderheit, ihr Motiv. Damit werden auch die herkömmlichen Rezepte zur Lösung dieses Problems obsolet. Der an sich eher zynische und nicht besonders soziale Vorschlag, die nicht in den Arbeitsprozess Integrierten durch ein Schweige- oder Stillhaltegeld sowie durch Brot und Spiele bei guter Laune zu halten, wird aus dieser Sicht noch fragwürdiger. Dienstleistungen können immer noch raffinierter und bedarfsgerechter und damit personalintensiver produziert werden. Das Streben nach Wahrheit, Schönheit, Gesundheit und Wohlbefinden, Bildung und Unterhaltung hat keine definierbare Obergrenze, und die Besorgnis, dass es dafür plötzlich keine ökonomisch relevante Nachfrage mehr geben könnte, lässt sich empirisch nicht untermauern.

Aus liberaler Sicht sollte wie folgt argumentiert werden: Warum wollen wir ausgerechnet die entscheidenden und auch ökonomisch entwicklungsfähigsten Bereiche der Dienstleistungsgesellschaft (Bildung, Forschung, Gesundheit und Kommunikation) dem Staat anvertrauen, einem Verteilungssystem, das im Lauf der Geschichte häufiger versagt als funktioniert hat und dessen ökonomische Basis derzeit alles andere als gesund und robust ist? Der Nationalstaat hat in den letzten Jahren bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit das angebliche Marktversagen durch ein real existierendes Staatsversagen ersetzt. Die Notbehelfe haben die Probleme verewigt statt gelöst. Die Anhänger des staatlich garantierten Grundeinkommens geben dies zu, führen aber dieses Versagen nicht auf die mangelnde Problemlösungsfähigkeit des Staates zurück, sondern auf ein zu wenig rationales und effizientes Verfahren. Die These ist nicht leicht zu widerlegen, weil keiner der Vorschläge bisher konsequent umgesetzt worden ist. Dies ist aber wahrscheinlich kein Zufall.

Der Transparenz- und Effizienzgewinn des neuen Systems käme nämlich nur zum Tragen, wenn sämtliche sozial- und verteilungspolitischen Komponenten der öffentlichen Infrastrukturangebote aufgehoben und durch echte Benutzerpreise ersetzt würden. Betroffen wäre nicht nur der Arbeitsmarkt, sondern auch das Bildungs- und Gesundheitswesen, zwei Bereiche, bei denen die Angst vor dem Markt bis weit in bürgerliche Kreise hinein nach wie vor weit verbreitet ist. Diese Finanzierung durch die Benutzer wäre ein riesiger Schritt in die richtige Richtung. Private Anbieter hätten gleich lange Spiesse wie die Staatsbetriebe.

Gelähmt durch die «Service public»-Sicht

Die Freude über diese Vorteile des Grundeinkommens wird allerdings rasch durch begründete Zweifel gedämpft. Wie realistisch ist eine radikale Umstellung des herkömmlichen Staatsverständnisses, das auf Versorgung und Daseinsvorsorge ausgerichtet ist, unter den gegebenen politischen Machtverhältnissen in der Welt der Industrieländer? Die Zahl und vor allem auch der Einfluss der in den herkömmlichen «öffentlichen Diensten» angestellten Betroffenen und Beteiligten ist zu gross, als dass ein solches fundamentales Umstellungsprojekt in absehbarer Zeit realisierbar wäre. Wenn aber das Grundeinkommen - in welcher Form auch immer - parallel und kumulativ zur bisherigen Subventions- und Giesskannenpolitik eingeführt wird, verliert es die Transparenz- und Effizienzsteigernde Komponente und wird einfach zu einer zusätzlichen Umverteilungsrunde, die den Ruin des Wohlfahrtsstaates beschleunigt.

Entscheidend für die Zukunft der selbstbestimmten Arbeitsteilung ist, dass die an sich Expansionsfähigen qualifizierten Dienstleistungsmärkte nicht weiterhin als «Service public» kontingiert und rationiert werden. Damit könnte eine der wesentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit und der nicht existenzsichernden Löhne in Kombination mit einer gleichzeitig schlechter werdenden, ja unzureichenden Versorgung von der Wurzel her beseitigt werden.

* Robert Nef ist Leiter des Liberalen Instituts in Zürich.

.....
Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter:

<http://www.nzz.ch/2004/11/20/fw/page-articleA082G.html>
.....

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG
.....