

Das Grundeinkommen – Potenziale und Grenzen eines Reformvorschlags

Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 86. Jahrgang, Heft 9, September 2006, S. 595-601.

Spätestens seit Bundespräsident Köhler Sympathien für diese Idee geäußert hat,¹ ist der Vorschlag eines Grundeinkommens in der allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion angekommen. Unter den Ökonomen hat sich insbesondere Straubhaar dafür stark gemacht.²

Ein Grundeinkommen ist nach Vanderborght und Van Parijs „ein Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung ausgezahlt wird“³. Das Grundeinkommen ist somit ein Transfer, den ausnahmslos jeder Einwohner vom Staat erhält und der durch die eigenen (zu versteuernden) Markteinkommen aufgestockt wird. Häufig wird zusätzlich gefordert, das Grundeinkommen solle ein existenzsicherndes Niveau haben. Die folgende Diskussion wird zeigen, dass es tatsächlich den Großteil seiner intendierten Zwecke nur erfüllen kann, wenn es mindestens existenzsichernd ist.

Die Frage, wie ein solches Einkommen ausgestaltet wird, und insbesondere in welchem Verhältnis es zum bestehenden Steuer- und Sozialsystem stehen soll, wird von seinen Anhängern nicht einheitlich beantwortet.⁴ In der Regel wird davon ausgegangen, dass das Grundeinkommen vorhandene Leistungen der Mindestsicherung (wie z.B. das Arbeitslosengeld II oder die Sozialhilfe) ersetzen soll. Weitere steuerfinanzierte Transfers wie das Kindergeld, das Wohngeld oder die Ausbildungsförderung gehen im Grundeinkommen auf. Außerdem tritt es an die Stelle des Grundfreibetrags bei der Lohn- und Einkommensteuer. Da die Existenzsicherung durch das Grundeinkommen gewährleistet ist, wird das hinzuverdiente eigene Markteinkommen vom ersten Euro an besteuert. Bei der Mehrzahl der Erwerbstätigen müssten die zu zahlenden Steuern natürlich das empfangene Grundeinkommen übersteigen. Wird es mit der Steuerschuld verrechnet, entsteht ein System „negativer Einkommensteuer“, wie es bereits in den 1960-er Jahren z.B. von Friedman oder Tobin vorgeschlagen wurde.⁵ Erwerbslose und Geringverdiener erhalten netto eine Auszahlung, Bezieher mittlerer und

Dr. Ingmar Kumpmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

¹ Vgl. H. Köhler, Interview in der Zeitschrift Stern 01/2006 vom 29.12.2005.

² Vgl. T. Straubhaar: Mindestsicherung statt Mindestlohn, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg. (2006), H. 4, S. 210 f.

³ Y. Vanderborght, P. Van Parijs: Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags, Frankfurt, New York 2005, S. 14.

⁴ Für einen Überblick über verschiedene Konzeptionen vgl. R. Blaschke: Garantierte Mindesteinkommen, Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich, Meißen, Dresden 2005.

⁵ Vgl. M. Friedman (1962): Capitalism and Freedom, Chicago 1962; vgl. J. Tobin: The case for an income guarantee, in: The Public Interest Nr. 4 (1966), S. 31-41.

höherer Einkommen müssen netto Steuern zahlen in dem somit integrierten Steuer- und Grundeinkommenssystem. Ob das Grundeinkommen in dieser Weise sofort mit den zu zahlenden Steuern verrechnet wird („negative Einkommensteuer“ im engeren Sinne des Wortes) oder separat neben das Steuersystem gestellt wird („Sozialdividende“ oder Grundeinkommen im engeren Sinne des Wortes), ist dabei eher als verwaltungstechnische Frage einzuordnen.

Meistens wird vorgesehen, mit dem Grundeinkommen nicht nur steuerfinanzierte Transferleistungen, sondern auch Leistungen der Sozialversicherung zu ersetzen. Dies ist konsequent, da auch die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung zu einem wesentlichen Teil der finanziellen Existenzsicherung dienen. Soll die Sicherung des Existenzminimums in dem einen Transfer „Grundeinkommen“ zusammengefasst werden, dann sind diese beiden Zweige der Sozialversicherung teilweise durch das Grundeinkommen zu ersetzen.

Der noch weiter reichende Vorschlag sieht vor, die gesamte Sozialversicherung durch das Grundeinkommen voll zu ersetzen⁶. Insbesondere bei der Rentenversicherung wirft dieser Vorschlag weit reichende Folgefragen auf. Denn da die meisten Menschen sich im Alter nicht mit einem Grundeinkommen zufrieden stellen würden, wäre die Ergänzung des Grundeinkommens im Alter durch private Vorsorge notwendig. Dies würde die weitgehende Umstellung der Alterssicherung vom Umlageverfahren auf ein privat zu organisierendes Kapitaldeckungsverfahren bedeuten. Vorteile und Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens (wie das Problem der Systemumstellung, mögliche Effekte für die Sachkapitalbildung oder die erhöhte Anfälligkeit der Alterssicherung gegenüber Kapitalmarktrisiken) werden hier nicht weiter diskutiert.

Über die Frage, welche Steuern für die Finanzierung des Grundeinkommens in Frage kommen, gehen die Meinungen weit auseinander. So wird sowohl eine Finanzierung über ein verändertes und mit dem Grundeinkommen integriertes System der Lohn- und Einkommensteuer diskutiert⁷ als auch die Finanzierung ausschließlich über indirekte Steuern vorgeschlagen⁸. Wieder andere Modelle verbinden das Grundeinkommen mit diversen verteilungs-, umwelt- und entwicklungspolitischen Zielen und schlagen deshalb Finanzierungsbeiträge durch Vermögens-, Luxus-, Ökosteuern oder eine Tobin-Steuer vor.⁹

Argumente für das Grundeinkommen

Eine Vielzahl von Argumenten wird für das Grundeinkommen vorgetragen. Für viele ist die radikale Vereinfachung der sozialen Sicherungssysteme wichtig, durch die es möglich wird,

⁶ Vgl. T. Straubhaar, a.a.O.; vgl. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI): Grundeinkommen sichert die Nachhaltigkeit des Sozialstaats und sorgt für mehr Beschäftigung in Deutschland, Pressemitteilung vom 20.4.2006.

⁷ Vgl. H. Pelzer, U. Fischer: „Bedingungsloses Grundeinkommen für alle“ – Ein Vorschlag zur Gestaltung und Finanzierung der Zukunft unserer sozialen Sicherung, Diskussionspapier Ulm, Dortmund 2004.

⁸ Vgl. G. Werner: Was bringt ein bedingungsloses Grundeinkommen?, in: B. Suchy (Hrsg.): Was jetzt zu tun ist, Berlin 2005, S. 41 ff.

⁹ Vgl. beispielsweise R. Welter: Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen, Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik, Aachen 2003.

Verwaltungskosten einzusparen und die innere Schlüssigkeit des Systems zu verbessern. Mitschke kritisiert beispielsweise, dass im derzeitigen System oft viele steuer- und sozialpolitische Maßnahmen unübersichtlich nebeneinander stehen und zu wenig aufeinander abgestimmt sind.¹⁰ Oft wird ein sozialpolitisches Ziel mit mehreren sowohl steuerlichen als auch sozialpolitischen Instrumenten verfolgt, was hohe Verwaltungskosten verursacht und dazu führen kann, dass das Gesamtergebnis keiner klaren Systematik mehr folgt. Beispielsweise wird für die Garantie eines Existenzminimums die Sozialhilfe bzw. das Arbeitslosengeld II ebenso eingesetzt wie der Grundfreibetrag der Einkommensteuer oder Leistungen der Sozialversicherung. In der einen Sozialleistung „Grundeinkommen“ könnte eine Vielzahl von bislang voneinander getrennten steuerfinanzierten Transfers und Steuervergünstigungen zusammengefasst werden. Das Grundeinkommen könnte Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II, Ausbildungsförderung, Kindergeld, Wohngeld, eine Vielzahl von sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen einschließlich dem Grundfreibetrag der Einkommensteuer und Teile von Zweigen der Sozialversicherung ersetzen und so zu einer einfacheren und in sich schlüssigeren Form sozialer Absicherung führen. Mit dieser Zusammenfassung vieler Instrumente in einem würde das System transparenter. Außerdem könnten in der Steuer- und Sozialverwaltung erhebliche Mittel eingespart werden.

Wird das Grundeinkommen zum Ersatz beitragsfinanzierter Sicherungssysteme eingesetzt, dann führt dies zu einem weiteren Argument: der Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit von den Kosten der sozialen Sicherung.¹¹ Da derzeit die soziale Sicherung zu einem großen Teil durch Sozialversicherungsbeiträge (mit Beteiligung der Arbeitgeber) finanziert wird, verteuert der Sozialstaat direkt die Beschäftigung von Arbeitskräften und trägt so zur unfreiwilligen Arbeitslosigkeit bei. Umgekehrt hat in diesem System der Beschäftigungsrückgang einen doppelt negativen Effekt auf die soziale Sicherung: eine schrumpfende Finanzierungsgrundlage und einen erhöhten Bedarf für die Finanzierung der Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen. Insoweit das Grundeinkommen an die Stelle der Sozialversicherung tritt, wird die bestehende Beitragsfinanzierung durch eine Steuerfinanzierung ersetzt, sodass auch andere Produktionsfaktoren an den Kosten beteiligt werden und soziale Leistungen sich nicht mehr unmittelbar als Verteuerung des Faktors Arbeit auswirken. So könnte das Grundeinkommen die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften erhöhen. Wie wirkungsvoll dies wäre, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Bei einer Finanzierung durch eine erhöhte Lohn- und Einkommensteuer oder durch indirekte Steuern würden die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit nur dann sinken, wenn die Bruttolöhne nicht entsprechend erhöht würden. Für den Gesamteffekt auf die Arbeitskosten ist daher entscheidend, inwieweit die Lohnpolitik auf Steuererhöhungen mit entsprechend höheren Tarifabschlüssen reagiert. Außerdem ist wichtig, wie sich das Grundeinkommen selbst als neuer Einkommensbestandteil der Arbeitnehmer auf die Lohnpolitik auswirkt. In jedem Fall würde jedoch die Steuerfinanzierung dazu führen, dass durch die Beteiligung anderer Einkommensarten und -quellen (insbesondere Kapitaleinkommen) an der Finanzierung die Belastung des Faktors Arbeit gemindert würde.

¹⁰ Vgl. J. Mitschke: Abstimmung von steuerfinanzierten Sozialleistungen und Einkommensteuer durch Integration, in: M. Rose (Hrsg.): Integriertes Steuer- und Sozialsystem, Heidelberg 2003, S. 463-479.

¹¹ Vgl. T. Straubhaar, a.a.O.; vgl. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI): a.a.O.

Generell wäre mit dem Grundeinkommen der direkte Zusammenhang von sozialer Sicherung und Arbeitskosten gelockert.

Während das Grundeinkommen deshalb von vielen als Hilfe bei der Schaffung von Arbeitsplätzen angesehen wird, ist es für andere die Konsequenz aus dem anhaltenden Misserfolg bei der Bekämpfung der Erwerbsarbeitslosigkeit. Einerseits bleibt die Reduzierung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit notwendigerweise ein zentrales wirtschaftspolitisches Ziel. Andererseits stellt sich aber bei anhaltend hoher Erwerbsarbeitslosigkeit parallel die sozialpolitische Frage, wie die Teilnahme von Arbeitslosen am gesellschaftlichen Leben und ihre Existenzsicherung garantiert werden können, ohne durch hohe Lohnnebenkosten das Problem selbst noch mehr zu verschärfen. Solange der gesellschaftliche Zusammenhalt nicht durch die Schaffung neuer Erwerbsarbeitsplätze garantiert werden kann, muss er durch soziale Maßnahmen zur Absicherung der Arbeitslosen selbst erhalten werden. Durch seine höhere Verlässlichkeit trägt das Grundeinkommen besser als das derzeitige an enge Bedingungen geknüpfte Arbeitslosengeld II zur gesellschaftlichen Integration der Arbeitslosen bei. Daher ist das Grundeinkommen für viele seiner Befürworter auch die Antwort auf die Frage, wie angesichts anhaltender hoher Arbeitslosigkeit Armut wirksam und dauerhaft verhindert werden kann.

Konsequenz geänderter Problemlage

Das Grundeinkommen ist für viele seiner Anhänger eine Konsequenz der Veränderung der Problemlagen, auf die der Sozialstaat eine Antwort zu geben hat. Früher stand die Absicherung der Industriearbeiterschaft im Mittelpunkt sozialpolitischer Bemühungen. Folglich wurden soziale Sicherungssysteme geschaffen, die an die Probleme von Erwerbstätigen anknüpfen. Bis heute ist in Deutschland der lebenslang vollzeiterwerbstätige Familienvater das Leitbild der Sozialversicherung. Dieses Leitbild passt jedoch in die neuere Zeit immer weniger. Ursache für soziale Probleme sind heute nicht mehr so sehr die Zugehörigkeit zur Industriearbeiterschaft, sondern sind immer mehr Langzeiterwerbslosigkeit, unstete Erwerbsbiografien, die Zunahme der nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, mangelnde Bildung, die schwindende Bedeutung traditioneller Familienstrukturen und eine wachsende Zahl von Alleinerziehenden. Indem ein steuerfinanziertes System – im Gegensatz etwa zur Renten- oder Arbeitslosenversicherung – die soziale Unterstützung nicht von vorangegangenen langen Beitragszeiten abhängig macht, kann es besser als die Sozialversicherung diese Probleme lösen. In dem Maße, in dem soziale Probleme dieser Art an Bedeutung gewinnen, muss die steuerfinanzierte Existenzsicherung ihren Charakter einer in Ausnahmefällen gewährten Nothilfe aufgeben und stattdessen zur sozialstaatlichen Normalität werden.

Viele Anhänger des Grundeinkommens versprechen sich zugleich eine Aktivierung im Bereich nicht-marktvermittelter Arbeiten. Eine große Zahl gesellschaftlich notwendiger Arbeiten wird jenseits der Märkte geleistet, insbesondere in der Familie (z.B. bei der Kindererziehung oder der Pflege) oder im ehrenamtlichen Bereich. Im bestehenden System werden solche Tätigkeiten nicht als der Erwerbsarbeit gleichwertige Arbeiten anerkannt. Die finanzielle Ab-

sicherung durch ein Grundeinkommen würde die Verrichtung solcher Arbeiten deutlich fördern und so zur Wohlfahrt der Gesellschaft beitragen.¹² Dem steht jedoch die Nutzeneinbuße der stärker belasteten Steuerzahler gegenüber.

Während die meisten Menschen darin übereinstimmen, dass der Sozialstaat grundsätzlich eine Umverteilung von Reich zu Arm vornehmen soll (wobei das Ausmaß umstritten bleibt), entspricht das bestehende System insbesondere in Deutschland dieser Norm nur unzureichend. Da die Bezieher sehr hoher Einkommen der Sozialversicherungspflicht nicht unterliegen und die Ärmsten der Gesellschaft mangels eigener Einzahlungen oft keine oder zu geringe Ansprüche aus der Sozialversicherung haben, betreibt die Sozialversicherung – als Kern des deutschen Sozialstaats – vor allem eine aufwändige Umverteilung innerhalb der Mittelschichten.¹³ Steuerfinanzierte Leistungen der Sozialhilfe bzw. des Arbeitslosengelds II erhalten die ökonomisch Schwächsten der Gesellschaft nur dann, wenn sie nicht durch Angehörige bzw. Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft unterstützt werden können. Dieser Vorrang familiärer Unterhaltsansprüche bedeutet jedoch, dass bei der Hilfe für die Ärmsten weitgehend innerhalb derselben sozialen Schicht umverteilt wird. Demgegenüber würde das Grundeinkommen die Beteiligung aller an den Kosten sicherstellen, die Wohlhabenden einbeziehen und die Ansprüche der Schwächsten der Gesellschaft verbessern, insgesamt also die Umverteilung zielgenauer (und zugleich transparenter) gestalten.

Oft wird argumentiert, der Sozialstaat, der die Folgen der Arbeitslosigkeit auffangen wolle, sei genau dadurch selbst ein Verursacher zusätzlicher Arbeitslosigkeit, weil er dazu führe, dass die Arbeitsaufnahme sich finanziell nicht hinreichend lohne. Wird in einer Gesellschaft eine Mindestsicherung durch staatliche Sozialleistungen garantiert, dann stellt sich die Frage, ob dadurch nicht Leistungsanreize insbesondere bei denjenigen Arbeitskräften fehlen, deren Produktivität so niedrig ist, dass sie nur für ein Lohneinkommen unterhalb der Mindestsicherung reicht. Führen eigene niedrige Erwerbseinkommen dazu, dass die Leistungen der Mindestsicherung um den selbst hinzuverdienten Betrag gesenkt werden, dann fehlt der finanzielle Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen („Armutsfalle“).¹⁴ Zwar verbleiben auch bei fehlenden finanziellen Anreizen viele andere Motive, sich um Arbeit zu bemühen, wie insbesondere die Aussicht, über einen Einstieg ins Erwerbsleben langfristig in höhere Einkommensbereiche aufzusteigen oder die gesellschaftlich dominante Arbeitsethik. Allerdings bleiben die Anreize im Niedriglohnbereich systematisch niedriger als in anderen Einkommensbereichen. Es wäre daher wünschenswert, die Garantie einer Mindestsicherung mit der Möglichkeit, von eigenen Hinzuverdiensten immer einen größeren Teil behalten zu dürfen, zu kombinieren. Dies gelingt, indem das Grundeinkommen ausnahmslos jedem Gesellschaftsmitglied zusteht und alle eigenen Markteinkommen mit Steuersätzen deutlich unter 100 Prozent belastet werden. Die Struktur einer negativen Einkommensteuer, wie sie durch das Grundeinkommen hergestellt werden kann, ist zumindest grundsätzlich ein Lösungsansatz des Problems.

¹² Vgl. R. Welter, a.a.O.

¹³ Vgl. B. Külp: Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: E. Dürr (Hrsg.): Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festschrift für Th. Pütz, Berlin 1975, S. 227-241.

¹⁴ Vgl. J. Tobin: a.a.O.

Behebung eines Staatsversagens

Die finanziellen Leistungsanreize sind beim derzeitigen Arbeitslosengeld II gering. Durch eigene Erwerbstätigkeit können zwar 100 Euro monatlich anrechnungsfrei hinzuverdient werden. Alle darüber hinaus gehenden Hinzuverdienste werden aber zu mindestens 80 Prozent auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Da die finanziellen Arbeitsanreize so schwach sind, wird hier das Prinzip „Workfare“ angewendet, bei dem nur derjenige Anspruch auf die Grundsicherung hat, der seine Arbeitsbereitschaft durch kontrollierbare Eigenbemühungen nachweist und keinen ihm angebotenen Arbeitsplatz ablehnt. Lehnt ein Arbeitsloser einen Arbeitsplatz oder die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ab, wird ihm die Grundsicherung gekürzt und im Wiederholungsfall u.U. ganz gestrichen. Die Gewährung des gesellschaftlich definierten Existenzminimums wird hier also an die Bedingung der Arbeitsbereitschaft gekoppelt.

Um dieses Prinzip anwenden zu können, muss jedoch in einem ersten Schritt die Arbeitsfähigkeit bestimmt werden, da nur bei Arbeitsfähigen die Grundsicherung an die Bereitschaft zur Arbeit geknüpft werden kann. In Deutschland fallen auch nur Arbeitsfähige in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsagenturen. Folglich müssen staatliche Behörden erst die Arbeitsfähigkeit und dann die Arbeitsbereitschaft überprüfen. Die Forderung, Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft durch Behörden testen und feststellen zu lassen, spielt auch in der wissenschaftlichen Literatur eine wichtige Rolle. Beispielsweise sind entsprechende Überprüfungen auch in den Konzepten der „Aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo Instituts¹⁵ und der „Magdeburger Alternative“¹⁶ vorgesehen.

Allerdings setzt dies einen überhaupt anwendbaren und hinreichend klar umrissenen Begriff der „Arbeitsfähigkeit“ voraus. Wenn man indes bedenkt, dass gerade in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen viele Personen sind, die auf Grund vielfältiger persönlicher Probleme nur unter bestimmten spezifischen Umständen arbeiten können, dann wird klar, dass hier erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten auftreten müssen.

Hinzu kommt, dass gerade die Arbeitsunwilligen ein Motiv haben, sich als arbeitsunfähig auszugeben. Folglich werden die Behörden immer Grund zum Misstrauen haben, wenn ein Arbeitsloser sich als arbeitsunfähig bezeichnet. Obwohl Arbeitsunwilligkeit eher ein Randphänomen zu sein scheint, ist sie in Gestalt von Faulheitsdebatten in der Öffentlichkeit sehr präsent. Schon heute leiden Arbeitslose unter einer Atmosphäre des allgemeinen Verdachts. Ob in einem solchen Umfeld aber die Behörden die tatsächlich Arbeitsunfähigen treffsicher erkennen können, kann bezweifelt werden. Oft sind gerade Arbeitsunfähige zugleich diejenigen, die im Umgang mit den Behörden am ungeschicktesten sind und gerade deshalb diese

¹⁵ Vgl. H.W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel, M. Werding: Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 55 (2002), H. 9, Sonderausgabe; vgl. dieselben: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst 59 (2006), H. 2, S. 6 ff.

¹⁶ Vgl. R. Schöb, J. Weimann: Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 4 (2003), H. 1, S. 1 ff.; vgl. dieselben: Über Hartz IV hinaus, in: Wirtschaftsdienst 85. Jg. (2005), H. 7, S. 418-422.

am wenigsten von ihrer Lage überzeugen können. Fehlentscheidungen der Behörden sind aus diesen Gründen unvermeidlich.

Solche Fehlentscheidungen bei der Prüfung der Arbeitsfähigkeit sind jedoch extrem problematisch, da sie dazu führen können, dass arbeitsunfähigen Personen die Grundsicherung gestrichen wird. Das bestehende System macht also die Gewährung des gesellschaftlich definierten Existenzminimums davon abhängig, dass staatliche Behörden die Motive und Fähigkeiten von Menschen fehlerfrei prüfen und einschätzen können.

Der oft geforderte Test auf Arbeitsbereitschaft führt dazu, dass der Staat den Arbeitslosen Arbeitsplätze anbieten muss. Mangels ausreichend vieler Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt erfolgt dies oft durch staatlich bewilligte Arbeitsplätze auf einem „zweiten Arbeitsmarkt“, wie den sogenannten Ein-Euro-Jobs.¹⁷ Als Ergebnis wird im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung vielfach der Marktmechanismus durch staatliche Zuweisung auf staatlich kontrollierte Arbeitsplätze ersetzt. Es erscheint jedoch klar zu sein, dass bei staatlichen Arbeitszuweisungen die Abwägung von Nutzen und Kosten des Arbeitsverhältnisses für Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht in gleicher Weise gelingen kann, wie im Falle frei eingegangener Arbeitsverträge. Die staatlichen Tests auf Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft sind also fehlerbehaftet, bedrohen das Existenzminimum und erzeugen auf dem Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte Ineffizienzen.

Das Grundeinkommen behebt dieses fatale Staatsversagen in radikaler Weise, indem die Überprüfung von Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft keine Voraussetzung für die Garantie des Existenzminimums ist. Dadurch können nicht nur Kosten, die heute für die Kontrolle der Arbeitslosen anfallen, eingespart werden. Vor allem wird die Gefahr, dass der Staat arbeitsunfähigen Personen das Existenzminimum streicht, behoben. Wo das heutige System auf staatliche Kontrolle angewiesen ist, um die Menschen zur Arbeit zu motivieren, setzt das Grundeinkommen in seiner Struktur als negative Einkommensteuer auf marktvermittelte finanzielle Anreize.

Dieser Aspekt reicht in seiner Bedeutung jedoch über das ökonomische Argument hinaus: In einer liberalen Gesellschaft müssen staatliche Kontrollen der beschriebenen Art so weit wie möglich unterbleiben. Das Grundeinkommen stellt die bedingungslose Anerkennung des Existenzminimums für jeden dar. Seine Einführung ist somit auch ein gesellschaftspolitisches Anliegen.

Probleme der Finanzierung

Die Finanzierung ist als wesentliches Problem des Vorschlags anzusehen. Da das Grundeinkommen vorhandene Mindestsicherungssysteme, Teile der Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie den Grundfreibetrag der Einkommensteuer ersetzen sollte, wird naheliegender Weise ein wesentlicher Finanzierungsbeitrag von den Einsparungen in eben diesen

¹⁷ Da diese Arbeitsplätze nicht als Ersatz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse eingesetzt werden dürfen, müssen staatliche Behörden außerdem kontrollieren, ob Ein-Euro-Jobber tatsächlich nur „zusätzlich“ eingesetzt werden. Es dürfte den Behörden jedoch vielfach nicht gelingen, die Verdrängung regulärer Beschäftigung durch Ein-Euro-Jobs zu verhindern.

Bereichen erwartet. Die eingesparten Kosten bei der Sozialhilfe, dem Arbeitslosengeld II, ggf. dem Kindergeld und der Ausbildungsförderung können zur Finanzierung des Grundeinkommens direkt herangezogen werden. Insoweit Leistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung durch das Grundeinkommen ersetzt werden, können die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, durch Steuern aufkommensneutral ersetzt und diese für das Grundeinkommen verwendet werden. Hinzu kommt die Möglichkeit, alle Erwerbseinkommen vom ersten Euro an zu besteuern, wenn das Existenzminimum durch das Grundeinkommen ohnehin garantiert ist und folglich nicht mehr durch einen Steuer-Grundfreibetrag geschützt werden muss.

Das Ausmaß des Finanzierungsproblems hängt von der Höhe und der genauen Ausgestaltung des Grundeinkommens ab. Für den Finanzbedarf sind neben der Höhe des normalen Grundeinkommenssatzes für Erwachsene auch die Höhe des Satzes für Kinder und die Behandlung von Familien und Lebenspartnerschaften wichtig.

Die Vorstellungen zur Höhe des Grundeinkommens reichen von dem Vorschlag, sich am derzeitigen Niveau der Sozialhilfe bzw. des Arbeitslosengeldes II zu orientieren bis zur Forderung, das Grundeinkommen solle „möglichst hoch“ sein. Die Forderung nach einem „möglichst hohen“ Grundeinkommen beruht auf dem Gerechtigkeitskonzept von Rawls.¹⁸ Demnach ist eine gesellschaftliche Ordnung daran zu messen, wie es den am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitgliedern in ihr ergeht. Anzustreben ist danach die Einkommensverteilung, die für die Ärmsten nachhaltig am günstigsten ist. Einkommensunterschiede sind dabei sinnvoll, weil durch sie Leistungsanreize gesetzt werden, die zu einer hohen Produktion führen, die auch den Schwächsten der Gesellschaft nutzt. Eine völlige Gleichverteilung wäre in dieser Sichtweise deshalb abzulehnen, weil diese die Arbeitsanreize so stark reduzieren würde, dass auch die Bezieher der niedrigsten Einkommen Verluste erleiden würden. Folglich sollte nach dieser Auffassung das Grundeinkommen das höchste Niveau haben, das unter Einbeziehung solcher Anreizwirkungen nachhaltig finanziert werden kann.¹⁹

Berechnungen des Grundeinkommens

Ein finanzierungsneutrales Grundeinkommen ist Gegenstand in der Berechnung bei Straubhaar bzw. beim HWWI.²⁰ Wird die Gesamtheit aller heutigen direkten Sozialleistungen (einschließlich der Leistungen der Sozialversicherung) von 620 Mrd. Euro (Stand 2003) gleichmäßig auf die gesamte deutsche Wohnbevölkerung aufgeteilt, erhält jeder Einwohner ein Grundeinkommen in Höhe von 7525 Euro pro Jahr. Dies entspricht bei Alleinstehenden ungefähr der derzeitigen Sozialhilfe bzw. dem Arbeitslosengeld II. Das Gesamtausmaß der Umverteilung bleibt damit so groß wie heute. Ungeklärt ist in der Rechnung die Rolle der Krankenversicherung. Werden die Krankenversicherungsbeiträge von dem Grundeinkommen bezahlt, dann sinkt insbesondere bei Alleinstehenden das Grundeinkommen unter das

¹⁸ Vgl. J. Rawls: A Theory of Justice, London, Oxford, New York 1973 (Erstveröffentlichung 1971).

¹⁹ Vgl. P. Van Parijs: Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism? Oxford 1995, S. 38; sowie R. Ulmer: Arbeit und Freiheit. Wege aus der Krise der Arbeitsgesellschaft, Berlin 2001, S. 113.

²⁰ Vgl. Straubhaar, a.a.O.; vgl. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI): a.a.O.

derzeitige Sozialhilfe- (bzw. Arbeitslosengeld II-) Niveau. Wird dagegen die Gesundheitsversorgung durch zusätzliche staatliche Hilfen finanziert (indem z.B. das Grundeinkommen entsprechend aufgestockt wird), verursacht dies zusätzliche Kosten.

Problematisch ist an der Rechnung insbesondere, dass Erwerbstätige, die im bestehenden System eine Altersrente oberhalb des Grundeinkommens erwarten (also die meisten Normal- und Gutverdiener, soweit sie Mitglied in der gesetzlichen Rentenversicherung sind), in Straubhaars Modell ihren heutigen Rentenanspruch nur durch zusätzliche private Vorsorge erreichen können. Da für sie das Grundeinkommen die heutige Rente nur unvollkommen substituiert, sind zur Erreichung des bisherigen Rentenniveaus zusätzliche Vorsorgeaufwendungen notwendig, sodass für sie eine Zusatzbelastung entsteht. Diese Zusatzbelastung macht das Grundeinkommen teurer als in Straubhaars Überschlagsrechnung. Diese wenigen Überlegungen zu Straubhaars einfacher Rechnung (die nicht den Anspruch erhebt, ein im Detail durchgerechnetes Finanzierungsmodell zu sein) zeigen bereits eines: Es erscheint unvermeidlich, dass selbst ein bescheidenes Grundeinkommen, sofern es existenzsichernd sein soll, zusätzliche Kosten verursacht, also eine Ausweitung der Umverteilung erfordert.

Für das Ausmaß des Finanzierungsproblems sind die Höhe des Grundeinkommens, die primäre Einkommensverteilung und die Steuersätze wesentlich. Dabei müssen die Steuereinnahmen ausreichen, um – neben allen anderen Staatsausgaben – das Grundeinkommen selbst finanzieren zu können. Die sich daraus ergebenden Zusammenhänge von Höhe des Grundeinkommens und Steuersätzen werden von Pelzer, Fischer und Richter detailliert untersucht.²¹ Dem Grundeinkommen stehen die zu zahlenden Steuern auf eigenes Markteinkommen gegenüber. Bei Beziehern mittlerer und höherer Markteinkommen sind die zu zahlenden Steuern höher als das empfangene Grundeinkommen, sie sind folglich Nettozahler im Steuer-Transfer-System. Geringverdiener, deren Steuerschuld niedriger als das empfangene Grundeinkommen ist, sind Nettoempfänger. Wird das Grundeinkommen beispielsweise mit bescheidenen 650 Euro monatlich festgelegt und eigenes Lohn Einkommen mit dem festen Satz von 40 Prozent besteuert, dann würden alle Personen mit einem Bruttolohn bis 1625 Euro Nettoempfänger von Leistungen des Grundeinkommens sein. Damit würde der Kreis der Nettoempfänger bis weit in die unteren Mittelschichten hinein ausgeweitet, was das Finanzierungsproblem enorm verschärfen würde. Soll ein Grundeinkommen in existenzsichernder Höhe finanzierbar sein, müsste der Steuersatz auf selbst erwirtschaftetes Markteinkommen für die Nettoempfänger höher sein. Dann ist die Zahl der Nettoempfänger kleiner, sodass insgesamt das Finanzierungsproblem abgemildert wird. Deshalb gehen Pelzer, Fischer und Richter davon aus, dass der Einkommensteuersatz für Nettoempfänger höher sein sollte als für Nettozahler. Wird beispielsweise bei einem Grundeinkommen von 650 Euro monatlich die Einkommensteuer für Nettoempfänger mit dem hohen Satz von 70 Prozent festgelegt (der damit immer noch günstiger ist als die bestehende Regelung beim Arbeitslosengeld II mit Transferentzugsraten von 80, 90 und 100 Prozent ab dem 101. hinzuverdienten Euro), dann sind nur noch die Personen mit einem Markteinkom-

²¹ Vgl. H. Pelzer, U. Fischer: a.a.O.; vgl. U. Fischer, E. Richter, H. Pelzer: Das Transfergrenzen-Modell zur Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Möglichkeiten und Grenzen, Diskussionspapier, Ulm 2006.

men bis 929 Euro Nettoempfänger. Hier besteht somit ein Konflikt zwischen dem Ziel, das Grundeinkommen eher hoch anzusetzen, und dem Ziel, durch niedrige Steuersätze auch im Niedriglohnbereich finanzielle Leistungsanreize zu stärken.

In den Berechnungen von Pelzer, Fischer und Richter werden noch nicht die Folgen, die ein Grundeinkommen für die wirtschaftliche Entwicklung hätte, berücksichtigt. Eine entscheidende Frage der Finanzierung ist, wie sich die Einführung des Grundeinkommens auf Leistungsbereitschaft und Produktion und damit auch auf die Höhe der besteuerten Einkommen auswirkt. Da mit dem Grundeinkommen die Existenzsicherung vom Druck zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit gelöst wird, kann das Arbeitsangebot sinken, insbesondere bei gering Qualifizierten, sodass es hier zu Produktionseinbußen kommt. Die erhöhten Steuern auf Markteinkommen, durch die das Grundeinkommen zu finanzieren ist, bremsen die Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte und Kapitalgeber zusätzlich. Dies gilt grundsätzlich auch bei der Finanzierung durch indirekte Steuern, da auch sie den realen Wert der Markteinkommen senken. Der excess burden, der bei fast jeder Besteuerung auftritt, wirkt als Bremse des wirtschaftlichen Wachstums. Das Grundeinkommen reduziert somit seine eigene Finanzierungsbasis.

Diesen negativen Effekten stehen indes positive Wirkungen für das Wirtschaftswachstum gegenüber. Die mit dem Grundeinkommen verbundene Lockerung des Zusammenhangs von sozialen Sicherungssystemen und Arbeitskosten kann, wie oben dargestellt, positive Beschäftigungs- und damit Wachstumseffekte auslösen. Hinzu kommen aktivierende Wirkungen, die darauf beruhen, dass das Existenzminimum verlässlicher als bisher abgesichert ist. Die bessere soziale Absicherung kann die Risikobereitschaft steigern und so zu einer Zunahme unternehmerischen Engagements führen. Es kann auch zu Effizienzsteigerungen beim Einsatz des Faktors Arbeit kommen. Denn die Mobilität und Flexibilität von unselbstständig Beschäftigten könnten steigen, wenn die negativen Folgen bei einer beruflichen Fehlentscheidung begrenzt werden.

Jedoch ist die Bedeutung einiger dieser Wirkungen für das Wirtschaftswachstum insgesamt als eher gering einzustufen. Denn die Hauptbegünstigten des Grundeinkommens wären gering Qualifizierte und Erwerbsgeminderte, also Gruppen, die ohnehin nur relativ kleine Beiträge zur Produktion und zur Innovationsdynamik leisten können. Folglich wären die Wachstumseffekte bei ihrer Aktivierung nur schwach. Umgekehrt würde auch ein Rückgang ihrer Leistungsbereitschaft (etwa durch den relativ hohen Steuersatz auf Erwerbseinkünfte für Nettoempfänger des Grundeinkommens) nur einen geringen Bremseffekt für die Wirtschaftsentwicklung darstellen.

Weitere aktivierende Effekte treten vermutlich vor allem bei den unbezahlten Arbeiten in der Familie und im Ehrenamt auf. Ein Finanzierungsbeitrag zum Grundeinkommen selbst ist davon jedoch nicht oder nur indirekt zu erwarten, da die Früchte solcher Arbeiten zwar die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen, aber nicht besteuert werden können.

Inwieweit die bremsenden durch die aktivierenden Effekte abgemildert oder aufgehoben werden, müsste noch genauer erforscht werden und lässt sich vermutlich im Voraus überhaupt nicht sicher bestimmen. Geht man vorsichtigerweise von einer leicht pessimistischen

Einschätzung aus, dann ist insgesamt damit zu rechnen, dass die graduelle Entkopplung von Einkommen und Leistung, die durch das Grundeinkommen generell eintritt, umso stärker als Bremse der Produktion wirkt, je höher das Grundeinkommen ist. Folglich muss zwischen dem Ziel, ein hohes Grundeinkommen zu gewähren, und dem Ziel, finanzielle Leistungsanreize zu erhalten, ein Kompromiss gefunden werden. Eine absolute materielle Obergrenze für jedes Grundeinkommen liegt dort, wo durch das Grundeinkommen die Leistungsbereitschaft insgesamt so stark reduziert wird, dass seine eigene Finanzierung nicht mehr gesichert ist.

Fazit

Mit dem Grundeinkommen könnte der Sozialstaat wesentlich einfacher, transparenter und in sich schlüssiger gestaltet werden. Der Produktionsfaktor Arbeit würde von den Kosten der sozialen Sicherungssysteme entlastet werden. Vor allem wäre es das Ende der problematischen staatlichen Kontrollen von Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft und der staatlichen Arbeitszuweisungen im Niedriglohnbereich. Das Grundeinkommen wäre die Anerkennung einer bedingungslosen Existenzsicherung für alle Gesellschaftsmitglieder.

Somit ist das Grundeinkommen ein sinnvoller Vorschlag zur zeitgemäßen Weiterentwicklung des Sozialstaates. Dabei sind jedoch die Finanzierungsmöglichkeiten als Grenzen der Umsetzbarkeit stets einzubeziehen. Diese Grenzen sind nicht sicher prognostizierbar, weil im Voraus nicht bekannt ist, inwieweit sich das Grundeinkommen auf die Produktion negativ oder auch positiv auswirkt. Zum einen besteht hier weiterer Forschungsbedarf. Zum anderen können durch Zwischenschritte in Richtung auf ein Grundeinkommen – wie die Abschaffung von Kontrollen der Arbeitsbereitschaft, Zusammenlegung einzelner staatlicher Transfers oder die Erhöhung des Steueranteils an der Finanzierung von Sozialleistungen – dazu Erfahrungen gesammelt werden.