

Was kostet ein Grundeinkommen?

von Michael Opielka

Es fällt seit einiger Zeit nicht leicht, über politische Reformen als eine Verbesserung der Lebenssituation derjenigen nachzudenken, die eher auf der Schattenseite der Gesellschaft leben. Die von der rot-grünen Bundesregierung betriebenen und von einer konservativ-liberalen Opposition teils verschärften Reformen des Typs „Hartz IV“ - der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau letzterer -, führten zwar zu manchen Protesten. Diese erschöpften sich freilich in einer doch eher resignativen Haltung, man möge die Einschnitte in ein gewohntes Netz sozialer Sicherung rückgängig machen - wohl wissend, dass innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Eliten daran nicht gedacht wird.

Wie in jenem gallischen Dorf unter römischer Besatzung finden sich trotz widriger Verhältnisse da und dort versprengte Sozialreformer. In Deutschland wurde beispielsweise jüngst ein „Netzwerk Grundeinkommen“ (www.grundeinkommen.de) gegründet, das als Teil einer internationalen Grundeinkommensbewegung (www.basicincome.org) eine ziemlich radikale Neuordnung des Verhältnisses von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik beabsichtigt. Ziel der Grundeinkommens-Befürworter ist es, den Kapitalismus in einer seiner zentralen Prämissen zu neutralisieren: der Verallgemeinerung der Lohnarbeit als einzigem (oder zumindest absolut dominantem) Pfad der Existenzsicherung, einer „Kommodifizierung“, die das menschliche Arbeitsvermögen zu einer Ware („commodity“) erklärte. Die Neutralisierung („Dekommodifizierung“) soll durch ein Grundeinkommen geschehen, das unabhängig vom Arbeitsmarkt, individuell und existenzsichernd garantiert wird. Der Wohlfahrtsstaat würde mit einem Grundeinkommen das Privateigentum an Produktionsmitteln, die zweite Säule des Kapitalismus, nicht antasten. Doch die Lohnarbeit wäre nicht mehr das Nadelöhr einer zivilisierten, gemäßigten Alternative zu Sklaverei und feudaler Abhängigkeit, die dennoch manche Elemente ihrer Vorläufer beinhaltet. Sie wäre nur noch eine Option für zusätzliches Einkommen, das Komfort und vielleicht auch Luxus bietet.

Gewerkschafter und Sozialdemokraten werden vielleicht einwenden, dass diese „Dekommodifizierung“ das Kennzeichen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung überhaupt ist. Sie werden auf den dänischen Sozialpolitikforscher Gøsta Esping-Andersen hinweisen, der auf dieser Erkenntnis ein komplexes Modell der „Wohlfahrtsregime“ aufgebaut hat. Esping-Andersen

beobachtete drei davon: das sozialdemokratische (in Skandinavien), das liberale (in den angelsächsischen Ländern) und das konservative Wohlfahrtsregime (in Kontinentaleuropa). Doch seine Beobachtungen basierten auf den 1970er und 1980er Jahren. Seit den 1990er Jahren hat sich in allen westlichen Wohlfahrtsstaaten der Wind gedreht. Man spricht von „welfare retrenchment“, von einem „Rückbau“ sozialpolitischer Ansprüche. Im Zentrum dieses Prozesses steht die Devise „workfare statt welfare“, oder einfacher formuliert: Arbeitszwang statt Hängematte. Markige Worte werden ausgestoßen und kommen bei den fast 90 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter, die einen Job hat, bisweilen gut an. Gerade Gewerkschafter und Sozialdemokraten - sowie unterdessen in ihrem Schatten viele Grüne - sehen in einer mehr oder weniger zwangsweisen Arbeitsverpflichtung weder ein moralisches noch ein politisches Problem. Lohnarbeitsexterne Pfade der Existenzsicherung müssten, so die noch immer dominante Lesart des Wohlfahrtsstaates, engstens an den Arbeitsmarkt geknüpft sein. Dekommodifizierung ja - aber bitte nicht zu weit.

Die Befürworter eines Grundeinkommens wollen weiter gehen. Sie wollen ein Grundrecht auf ein existenzsicherndes Einkommen unabhängig vom Arbeitsmarkt. Das Spektrum der Grundeinkommensfreunde ist breit: André Gorz, Claus Offe, Erich Fromm, Milton Friedman, aber auch Rudolf Steiner und viele Feministinnen gehörten und gehören dazu. Wer für ein Grundeinkommen ist, hat in der Regel eine recht optimistische Auffassung des Menschen. Er (oder sie) geht davon aus, dass der Mensch durch Anreize besser motiviert wird als durch Zwang und dass er nach Glück strebt, dieses Glück aber durchaus mit anderen teilen möchte. Diese optimistische Sicht der Dinge wird durch die psychologische und moralökonomische empirische Forschung gestützt. Diese Sicht macht zudem das Zentrum der kapitalistischen Utopie aus, Anreize und Glück gelten in ihr als das Maß der Dinge. Das Grundeinkommen ist deshalb nicht antikapitalistisch. Es möchte nur das Glück nicht auf wenige beschränken, sondern allen ermöglichen.

Zwei Haupteinwände gegen ein Grundeinkommen scheinen gleichwohl nicht leicht auszuräumen: der erste Einwand bezweifelt, ob Arbeitsmärkte ohne Zwang überhaupt funktionieren, der zweite, ob ein Grundeinkommen finanziert werden kann.

Es mag ja sein, so die Verfechter einer „workfare“-Ethik, einer mehr oder weniger direkten Arbeitspflicht, dass der Mensch auf Anreize besser reagiert, als auf Zwang. Doch wenn eine ausreichende Zahl von Arbeitslosen von der Allgemeinheit zu gut ernährt würde, sinkt die allgemeine Moral. Im Sommer 2003, kurz nach Verkündigung der „Agenda 2010“ durch Bundeskanzler Schröder, skandalisierte der Boulevard den Fall des „Florida-Rolf“, eines deutschen Sozialhilfeempfängers in Florida. Flugs wurde die Auslandssozialhilfe eingeschränkt. Wenn „Florida-

Rolf“ Schule macht, so die Befürchtung, geht Bitterfeld-Erich auch nicht mehr zur Arbeit. Man wird auch stets Belege für eine pessimistische Sicht auf die menschliche Natur finden. Die radikale Zuspitzung dieses Pessimismus ist die These, dass die Arbeitslosigkeit überhaupt erst durch Sozialhilfe und Arbeitslosengeld erzeugt wird. Hinter der These steht die Annahme markträumender Löhne. Sobald man ein garantiertes Existenzminimum als Sockel einzieht, werden die Marktgesetze verzerrt, der Sozialstaat erzeugt die Arbeitslosigkeit. Dieser Argumentationsgang steht letztlich hinter der „workfare“-Ethik. Empirisch lässt er sich nicht belegen: in Ländern ohne staatlicher Existenzgarantie gibt es fast immer weitaus mehr Arbeitslose.

Die Strategie „workfare statt welfare“ blieb in den bisherigen internationalen Vergleichsstudien einen Erfolgsnachweis schuldig. Kausale Beziehungen zwischen workfare und Arbeitsmarktverbesserungen wurden bislang nur theoretisch behauptet, empirisch jedoch nicht nachgewiesen. In Großbritannien sank unter Tony Blair seit 1997 die Arbeitslosigkeit um knapp ein Prozent. Wenigstens stieg sie nicht. Dafür erhöhte sich die Einkommensungleichheit. Das „Beschäftigungswunder“ in den Niederlanden hat mit den auch dort erfolgten Restriktionen praktisch nichts, mit der Erhöhung der Teilzeitarbeit und dem Abdrängen von Arbeitslosen in eine verdeckte Arbeitslosigkeit viel zu tun. Der erste Einwand der Grundeinkommensskeptiker ist also schwach: wenn Arbeitsmärkte mit mehr Druck nicht besser funktionieren, warum sollen sie dann mit weniger Druck schlechter laufen?

Der zweite Einwand zielt auf die Kosten. Immerhin wird ja behauptet, dass „Hartz IV“ und andere Abbauprogramme auf einer Finanzknappheit der öffentlichen Hände gründen. Es ist klar: ein Grundeinkommen in Höhe des durchschnittlichen verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens (Nettoäquivalenzeinkommen) würde eine enorme Umverteilung bedeuten, weil alle das Gleiche bekommen. Je Einwohner waren das in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2003 1400 Euro im Monat, gewichtet nach der alten OECD-Skala, die das erste Haushaltsmitglied mit 1,0, alle weiteren mit 0,7 und Kinder unter 15 Jahren mit 0,5 gewichtet - und etwa 1800 Euro im Monat, wenn man nach der neuen OECD-Skala zusätzliche Haushaltsmitglieder mit dem Faktor 0,5 und Kinder unter 14 mit 0,3 gewichtet (lt. Statistisches Bundesamt). Das wäre echter Kommunismus. Die Staatsquote würde in einer solchen Gleichheitswelt nicht mehr 49,2 Prozent betragen (wie 2003 in Deutschland), sondern praktisch 100 Prozent. Insoweit wäre es „teuer“. Ein Durchschnittseinkommen ist aber auch kein Grundeinkommen.

Hier gehen aber die statistischen und die politischen Probleme erst richtig los. Denn die „Kosten“ des Grundeinkommens hängen von verschiedenen Variablen ab, vor allem von den drei folgenden:

dem Niveau des Grundeinkommens, davon, ob alle Haushaltsmitglieder unabhängig von Unterhaltsbeziehungen einen Anspruch haben (Individual- oder Haushaltsprinzip), und davon, was aus dem Grundeinkommen alles bezahlt werden muss.

Die Befürworter eines Grundeinkommens fordern in der Regel, dass es „existenzsichernd“ ist, also vor Armut schützt. Bis in die 1980er Jahre galt in der Bundesrepublik das „Warenkorb“-Prinzip. Das Existenzminimum wurde vor allem haushalts- und ernährungswissenschaftlich bestimmt. Weil das der damaligen konservativ-liberalen Bundesregierung zu „teuer“ war, wurde der „Warenkorb“ zunächst suspendiert, schließlich durch ein „Statistik“-Modell ersetzt. Was als arm gilt, bestimmt die Wirklichkeit der untersten Einkommensgruppen. Auch die rot-grüne Bundesregierung hält - trotz erheblicher Kritik von Armutsforschern - an dieser selbstreferentiellen Bestimmung des Sozialhilfeniveaus fest, zuletzt in den Niveaufestlegungen des „Arbeitslosengelds II“ im Reformpaket „Hartz IV“: 345 Euro (für den Erwachsenen in Westdeutschland) plus durchschnittlich 306 Euro Wohnkosten, also 651 Euro. Das ist auf den ersten Blick deutlich weniger als 50 Prozent des genannten gewichteten Pro-Kopf-Einkommens von 1800 Euro im Monat und 50 Prozent gelten gewöhnlich als Armutsgrenze, die EU-Kommission geht gar von 60 Prozent aus - das wären immerhin 1080 Euro im Monat. Nimmt man aber 1400 Euro als Nettoäquivalenzeinkommen und 50 Prozent als Armutsgrenze, dann landet man bei 700 Euro.

Die Sache ist zugegebenermaßen kompliziert und zwar doppelt: die genannten Werte bezogen sich jeweils auf das arithmetische Mittel. Zumeist - und vor allem in der angloamerikanischen Forschung - wird jedoch nicht dieses, sondern das so genannte „Median“-Einkommen für die Bemessung des Existenzminimums herangezogen, also eine stärkere Gewichtung der mittleren Einkommensgruppen, weil man über die Großverdiener aber auch über die Geringstverdiener aus repräsentativen Studien wenig weiß. Das „Median“-Einkommen ist etwa 10 Prozent niedriger als das arithmetische Mittel. Zweitens stammen die genannten Werte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, sind also makroökonomisch gewonnen. Die Armutsforschung nutzt aber eher mikroökonomische Daten von Haushaltsbefragungen, wie das SOEP, die EVS oder das Europäische Haushaltspanel. In letzterem (Stand 1999, und im SOEP, Stand 2002, siehe „Datenreport 2004“) liegt das Pro-Kopf-Einkommen bei etwa 1200 Euro (alte OECD-Skala) bzw. 1400 Euro (neue OECD-Skala, Medianwert hier 1300 Euro), also deutlich niedriger als in der VGR (1400/1800). 50 Prozent von 1200 Euro sind 600 Euro, 60 Prozent 720 Euro.

Was also unter dem Gesichtspunkt relativer Einkommensarmut als Armutsgrenze gelten soll, hängt ganz von den gewählten empirischen und normativen Prämissen ab - und damit natürlich auch die

Kosten eines Grundeinkommens. Gibt es eine pragmatische Lösung? Der Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht (2004: 7664 Euro) liegt bei knapp 640 Euro im Monat - also etwa auf Arbeitslosengeld II-Niveau. Das scheint wirklich das Minimum zu sein. Aber auch eine höhere Armutsgrenze ließe sich begründen.

Noch komplexer ist die zweite kostenwirksame Variable, die Entscheidung zwischen Individual- und Haushaltsprinzip. Das deutsche Steuer-, Sozial- und Familienrecht basiert auf dem Modell der Unterhaltsgemeinschaft Familie. Sie wird vielfach privilegiert (Ehegattensplitting, Schenkungs- und Erbschaftsfreibeträge, kostenlose Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung/GKV, Hinterbliebenenrente usw.). Im Gegenzug werden Ehegatten untereinander und Eltern für ihre Kinder sowie teils auch Kinder für ihre Eltern (z. B. Pflegekosten) zum Unterhalt verpflichtet. Ein Grundeinkommen muss sich in dieses System einfügen - oder das ganze Sozialsystem muss konsequent individualisiert werden. Aus Frauensicht spricht einiges für die Individualisierung. Doch eine ganze Reihe von Feministinnen warnen davor: ob nämlich die Frauen, die sich noch immer weitaus verantwortlicher für ihre Kinder fühlen als die Väter, am Ende besser dran sind, ist keineswegs ausgemacht. Angesichts von mehr als 50 Prozent nichterwerbstätigen Ehefrauen in Westdeutschland (und gut 30 Prozent in Ostdeutschland) kann man sich die Kosteneffekte vorstellen, wenn jede und jeder unabhängig von seinem Partner ein Grundeinkommen beansprucht.

Schließlich hängen die Kosten des Grundeinkommens davon ab, ob man daraus seine Krankenversicherung bezahlen muss (Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeempfänger sind seit 2004 kostenlos in der GKV), ob und wie viel man bei hohen Wohnkosten noch an Wohngeld bekommt und vor allem, wie zusätzliche Einkommen angerechnet werden.

Erst wenn diese Variablen geklärt sind, kann man seriöse Aussagen zu den Kosten eines Grundeinkommens machen. Einige versuchen es trotzdem. Der Finanzwissenschaftler Joachim Mitschke, der Erfinder des Begriffs „Bürgergeld“, hat jüngst erneut ein Modell für eine „Negative Einkommenssteuer“ vorgelegt und durchkalkuliert. Die Negative Einkommenssteuer soll vor allem für einen Niedriglohnsektor sorgen, weil die Anrechnung sonstigen Einkommens maximal zu 50 Prozent erfolgt (in der Sozialhilfe beträgt sie derzeit oberhalb der geringen Freibeträge 100 Prozent). Das soll die „Armutsfalle“ vermeiden. Doch der Preis dafür ist hoch, nämlich ein Einkommenssteuersatz, der früh mit einer kräftigen Progression beginnt, weil sonst die faktische Lohnsubvention nicht finanziert werden kann.

Die österreichischen Vertreter von attac („vision attac“) haben ein Rechnungs-Modell für eine „Sozialdividende“ vorgelegt, das heißt für ein Grundeinkommen, bei dem jeder Bürger Österreichs zwischen 233 Euro (Kinder unter 15), 1166 Euro (zwischen 20 und 60/65 Jahren) und 1333 Euro (Pensionisten) im Monat erhält, unabhängig von seinem sonstigen Einkommen. Dazu muss man den Bürgern allerdings ordentlich in die Tasche greifen: 50 Prozent Einkommenssteuer und eine Verdopplung bis Verdreifachung vor allem von Steuern auf Kapitaltransaktionen (Erbchaftssteuer, Börsenumsatzsteuer, Kapitalertragssteuer usw.). Hinzu kommen noch die Beiträge zur Krankenversicherung.

Diese Rechenmodelle sind politisch wichtig. Sie zeigen vor allem eins: die Idee des Grundeinkommens ist tatsächlich noch nicht so ganz ausgereift. Vermutlich ist der große Wurf, die schlagartige Einführung eines vom Arbeitsmarkt unabhängigen Grundeinkommens nicht einmal wünschenswert. Es ist auch schwer, die Bürger im allgemeinen und die Eliten insbesondere zu überzeugen, wenn man sich das Grundeinkommen nicht irgendwie vorstellen kann. Gibt es pragmatische Schritte zu einem Grundeinkommen, die trotzdem seinen Geist atmen? Ein Modell wäre die „Grundeinkommensversicherung“, eine Bürgerversicherung nicht gegen Krankheit, sondern für alle Einkommensrisiken, die jüngst vorgeschlagen wurde (in „Grundrente in Deutschland“, herausgegeben von Michael Opielka, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004). Innerhalb einer Grundeinkommensversicherung würde ein Grundeinkommen zwischen 640 Euro und maximal dem doppelten Betrag für alle Versicherten gezahlt, die erwerbsbereit, krank, alt, behindert oder Erziehende kleiner Kinder sind. Wer sich nicht arbeitslos melden will, erhält trotzdem ein Grundeinkommen, aber - wie heute Studenten - zur Hälfte als Darlehen („Bafög für alle“). Die Kosten dieses Systems sind überschaubar: 17,5 Prozent auf alle Einkommen der privaten Haushalte, ohne Beitragsbemessungsgrenze, eine Art „Sozialsteuer“, ähnlich wie in der Schweiz für die Rentenversicherung AHV (die 10,1 % kostet). Dafür könnte die Einkommenssteuer weitgehend abgeschafft, zumindest aber deutlich reduziert werden.

Ob ein Grundeinkommen finanzierbar ist, hängt also von seiner Ausgestaltung ab. Ob man es will, das entscheidet sich am politischen Klima, der politischen Kultur, daran, dass man sich nicht lähmen lässt, sondern soziale Grundrechte auf die Tagesordnung hebt.