

DIE ZUKUNFT SOZIALER SICHERHEIT

Die Zukunft sozialer Sicherheit
Band 2 der Reihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2007

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt

Umschlag: blotto Design, Berlin

Druck: agit-druck

ISBN 978-3-927760-70-7

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin

T +49 30 285340 **F** +49 30 28534109 **E** info@boell.de, www.boell.de

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES
BAND 2**

Die Zukunft sozialer Sicherheit

INHALT

7	Vorwort
8	Zur Einleitung
	Ralf Fücks Neue Wege sozialer Teilhabe
	I Soziale Sicherung und Teilhabe
13	Robert Castel Wie lässt sich die soziale Unsicherheit bekämpfen?
22	Reinhard Bütikofer Wege aus der Ausgrenzung
27	Peter Siller Individuen und Institutionen
	II Soziale Sicherung in der Arbeitsgesellschaft
41	Jörn Ahrens Zwischen Ehrenamt, Alimentierung und Beschäftigungsutopie
56	Kolja Rudzio Nie wieder Hartz IV
62	Richard Hauser Alternativen einer Grundsicherung
79	Helmut Wiesenthal Glanz und Elend eines radikalen Konzeptes
	III Soziale Sicherung und Unsicherheitslagen
85	Gerd Grözinger Bildungsgrundsicherungseinkommen
97	Christiane Schnell Grundsicherung und künstlerische Freiberuflichkeit
102	Ingrid Robeyns Will a Basic Income Do Justice to Women?
118	Eva Mädje Soziale Sicherung für Kinder
127	Reiner Daams Soziale Sicherung im Alter
132	Manuel Emmler & Thomas Poreski Die Grundeinkommensdebatte in Deutschland
138	Gerhard Schick u. a. Modulares Grundeinkommen – Chance für den deutschen Sozialstaat und für Bündnis 90/Die Grünen
148	Die Zukunft sozialer Sicherheit – zum Weiterlesen im Internet

VORWORT

In der Debatte um die Zukunft unserer sozialen Sicherung gibt es verschiedene Grundüberzeugungen, Herangehensweisen und Vorschläge. Gemeinsam ist allen die Einschätzung, dass eine garantierte Grundsicherung prekäre Lebenslagen abfedern sollte: Eine Grundsicherung soll zuverlässig Armut vermeiden, vor allem bei Kindern, und Lücken im bestehenden System der sozialen Sicherung schließen. Ein zukünftiges Sicherungssystem soll unbürokratischer, transparenter und gerechter sein als das bisherige, es soll Teilhabechancen eröffnen und vor allem die Schwächsten stützen. Daneben sind noch zahlreiche Fragen hinsichtlich der Grundausrichtung wie auch der Konkretisierung künftiger Sozialstaatsreformen in der Diskussion. So bekam in der Debatte der letzten zwei Jahre eine alte Idee wieder neuen Schwung: das allgemeine Grundeinkommen. Die Befürworter argumentieren mit dem sich kontinuierlich verschlechternden Zustand des Wohlfahrtsstaates, mit dringend zu schließenden Gerechtigkeitslücken und der überzeugend einfachen Eleganz eines bedingungslosen Grundeinkommens. Demgegenüber verweisen andere auf die Bedeutung öffentlicher Institutionen für die Ermöglichung von realer Teilhabe sowie auf problematische Wirkungsweisen für Arbeitsmarkt und Wertschöpfung. Zur Diskussion stehen insbesondere folgende Fragen: Welche Auswirkungen hat ein Grundeinkommen auf die gesellschaftliche Integration – verfestigt es eher den Ausschluss der Benachteiligten oder ermöglicht es umgekehrt erst die Teilhabe aller am öffentlichen Leben? In welchem Verhältnis stehen Grundeinkommen und Erwerbsarbeit? Soll ein Grundeinkommen bedingungslos gewährt oder am Konzept einer bedarfsorientierten Grundsicherung festgehalten werden? Soll insbesondere die Koppelung zwischen Grundsicherung und Arbeit aufgelöst oder im Gegenteil zu einer Kombination von «Bürgereinkommen» mit «bürgerschaftlicher Arbeit» ausgebaut werden? Welche bestehenden sozialstaatlichen Leistungen sollen durch ein Grundeinkommen ersetzt werden? Ist ein Grundeinkommen auf dem Niveau des heutigen ALG II (allerdings ohne Bedarfsprüfung und Anrechnung von Vermögen) finanziell und wirtschaftlich tragbar? Gibt es Varianten eines Grundeinkommens, die sogar die gesamtwirtschaftliche Effizienz verbessern könnten?

Die Suche nach dem richtigen Weg zu einer Zukunft des Sozialen ist im vollen Gang. Wir wollen mit diesem Band die Meinungsbildung unterstützen, indem wir divergierende Analysen und Konzepte vorstellen. Daneben finden Sie Beiträge zu speziellen Politikfeldern wie «Bildungspolitik», «Alterssicherung» und «Politik für Kinder», die sich mit der Weiterentwicklung der Grundsicherung im jeweiligen Politikfeld befassen. In der Gesamtschau laufen diese Vorschläge auf ein modulares System von Grundsicherungselementen hinaus, die an bestimmte Lebenslagen und Bedarfe geknüpft sind.

Wir laden mit diesem Band zum Weiterdenken ein: Auf Seite 148 finden Sie Hinweise auf weiterführende Textsammlungen und Debatten zum Thema Grundsicherung.

Berlin, im November 2007

Ute Brümmer

Referentin für Sozialpolitik und Arbeitsmarkt

Heinrich-Böll-Stiftung

Neue Wege sozialer Teilhabe

Zur Kontroverse um Grundsicherung und Grundeinkommen

Eine alte Idee erlebt ihre Wiedergeburt: das (bedingungslose) Grundeinkommen. Zwar sind seine Varianten zahlreich und unterscheiden sich in wesentlichen Merkmalen, aber die Grundbotschaft ist ihnen gemeinsam. Es geht um ein Bürgerrecht auf das soziokulturelle Minimum, das (fast) allen Mitgliedern der Gesellschaft ohne weitere Prüfungen und Auflagen zustehen soll. Die Begründungen dafür sind mannigfaltig. Für die einen öffnet das Grundeinkommen das Tor zum Reich der Freiheit, in dem das gute Leben nicht mehr an den Zwang gebunden ist, einer entfremdeten Arbeit nachzugehen. Für andere steht eher die Anpassung des sozialen Sicherungssystems an die neue Realität unterbrochener Erwerbsbiographien im Vordergrund. Wirtschaftsliberale Befürworter des Grundeinkommens heben hervor, dass damit das weitverzweigte und kostenträchtige System der Sozialbürokratie weitgehend überflüssig werde. Nicht zuletzt geht das Grundeinkommen auch mit dem Versprechen einher, dass damit entwürdigende Bedarfsprüfungen und Sozialkontrollen außer Kurs gesetzt werden. Wer wollte einem solchen Mix guter Gründe widerstehen? Tatsächlich findet die Idee des Grundeinkommens Anhänger in allen politischen Lagern und sozialen Milieus, von Arbeitsloseninitiativen bis zu idealistischen Unternehmern. Am stärksten aber ist seine Resonanz im Umkreis der Grünen.

Dafür gibt es ideelle Gründe: das Grundeinkommen entspricht grünen Grundvorstellungen von Mündigkeit, Selbstbestimmung und Verteilungsgerechtigkeit. Es gibt allerdings auch soziale Gründe, weshalb diese Idee gerade im grünen Einzugsgebiet so populär ist: Was wie ein Passepartout aussieht (ein Modell, das für alle Bürgerinnen und Bürger passt), passt vor allem für Lebenslagen und Bedürfnisse des wachsenden akademischen Prekariats, also für all die Sozialwissenschaftler, Journalistinnen, Künstler, Kulturwissenschaftlerinnen, die sich von Projekt zu Projekt, von Honorarvertrag zu Honorarvertrag hangeln. Für sie wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen, aus dem das Lebensnotwendige bestritten werden kann, die perfekte materielle Absicherung ihres Lebensstils. *Auch* deshalb ist die Idee des Grundeinkommens gerade im grünen Spektrum so attraktiv.

Dazu kommen hartnäckige Missverständnisse im Hinblick auf die immer noch hohe Arbeitslosigkeit in einigen (nicht allen) westeuropäischen Ländern. Aus ihr wird geschlossen, dass der Arbeitsgesellschaft aufgrund des Produktivitätsfortschritts und einer vermeintlichen Sättigung der Märkte «die Arbeit ausgeht», dass wir es also aus *strukturellen* Gründen mit einer tendenziell sinkenden Nachfrage nach bezahlter Erwerbsarbeit zu tun hätten. Tatsächlich hat die überdurchschnittliche Arbeitslosenrate in Deutschland sehr viel mehr mit hausgemachten Ursachen zu tun, insbesondere mit der Finanzierung des Sozialsystems über «Lohnnebenkosten», dem hohen Anteil von gering qualifizierten Migrantinnen und Migranten und der jahrzehntelangen zu geringen Investition in Bildung und Weiterbildung. Schließlich kann auch angesichts des bevorstehenden demographischen Wandels keine Rede davon sein,

dass wir es mit einem chronischen Überangebot an Arbeitskraft zu tun hätten: in etlichen Regionen und Branchen ist schon heute das Gegenteil der Fall.

Was sich tatsächlich verändert hat und weiter verändert, sind die Erwerbsarbeitsmuster. Die traditionelle «Normalarbeit» mit lebenslanger Festanstellung ist auf dem Rückzug; befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeitjobs, Berufswechsel, Phasen von Selbstunternehmertum etc. nehmen zu. Das entspricht schon lange der Berufswirklichkeit von Frauen – neu ist die Prekarisierung der Arbeitswelt vor allem für Männer. Gleichzeitig lockert sich die Familiensolidarität weiter auf und damit die Basis gesellschaftlicher Subsidiarität. Auf diesen Wandel der Arbeitswelt, der Demographie und der sozialen Wirklichkeit ist unser jetziges Sozialsystem nicht eingestellt. Daraus entstehen eine Zunahme an gefühlter und tatsächlicher Unsicherheit und eine sektorale Zunahme von Armut. Sie bedroht in erster Linie die Langzeitarbeitslosen, gering Qualifizierten, Alleinerziehenden und kinderreichen Familien. Dazu kommt eine wachsende «Gerechtigkeitslücke» aufgrund der weiteren Spreizung von Einkommen und Vermögen, die auch die Frage der Verteilungsgerechtigkeit wieder verstärkt auf die Tagesordnung setzt. Es spricht viel dafür, diesen Herausforderungen nicht mit immer neuen «Reparaturen im System» zu begegnen, sondern die Grundlagen unseres Sozialsystems zu überdenken. Soziale Sicherheit und Teilhabe sind unabdingbare Werte einer demokratischen Gesellschaft. Sie müssen in der globalisierten Wissensgesellschaft anders definiert werden als in der Industriegesellschaft alten Typs, in der unsere Sozialsysteme geschaffen wurden.

Aus dieser veränderten sozialen Gemengelage bezieht die Idee des Grundeinkommens ihre Attraktivität als eine ebenso einfache wie radikale Alternative zum bürokratischen Sozialstaat. Sie verbindet libertär-individualistische Vorstellungen mit einem starken Impuls der Gleichheit, ist also anschlussfähig für moderne Linke wie für moderne Liberale. Dass auch diese Idee mit Problemen und Widersprüchen behaftet ist, zeigt sich erst bei näherem Hinsehen:

- Das Grundeinkommen ersetzt bedarfsbezogene Sozialleistungen nur partiell. Selbst bei einem «Bürgergeld» in einer Höhe, die das sozio-kulturelle Minimum abdeckt, bleibt die Notwendigkeit spezifischer Hilfs- und Betreuungsangebote etwa im Bereich der Jugendhilfe, der Berufsförderung, besonderer Behinderungen etc. Das gilt auch für Arbeitslosengeld, Krankenversicherung und Alterssicherung, außer man ersetzt das heutige Rentensystem komplett durch eine steuerfinanzierte Grundsicherung. Es bleibt deshalb die Frage, ob es nicht effektiver ist, Grundsicherungselemente innerhalb der bestehenden Sicherungssysteme auszubauen, statt ein Parallelsystem daneben zu setzen.
- Die Forderung nach einem *bedingungslosen* Grundeinkommen kollidiert mit den Gerechtigkeitsvorstellungen weite Teile der Bevölkerung: Weshalb sollte ein steuerfinanziertes Grundeinkommen ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen und ohne jede Erwartung einer Gegenleistung gezahlt werden? Solidarität ist auf Gegenseitigkeit gegründet: geholfen wird dem, der sich nicht selbst helfen kann – und der bereit ist, dafür zurückzugeben, was in seinen Möglichkeiten steht. Es ist nachvollziehbar, dass vor allem die Teile der Gesellschaft auf dem Prinzip der Wechselseitigkeit bestehen, die hart arbeiten und wenig verdienen. Wer gesellschaftliche Mehrheiten zumindest für einen Einstieg in ein Grundeinkommen gewinnen will, sollte deshalb an der Verknüpfung von sozialen Rechten und Pflichten festhalten.

- Die Verbindung eines *Grundeinkommens* mit gesellschaftlicher *Tätigkeit* ist auch aus anderen Gründen richtig: soziale Teilhabe stellt sich nicht nur über finanzielle Grundausrüstung her. Für Menschen mit geringer Qualifikation, mangelnden Sprachkenntnissen oder gesundheitlichen Problemen kann ein bedingungsloses Grundeinkommen zur *Stillegungsprämie* werden, die ihre soziale Deprivation noch verfestigt. Was spricht im ernst dagegen, die Zahlung eines Grundeinkommens, das über das bloße Existenzminimum hinausgeht, an die Bereitschaft zu knüpfen, sich weiterzubilden oder eine gemeinnützige Tätigkeit aufzunehmen? Darin läge sogar die Chance, die heutige *Zuweisung* von Tätigkeiten im Rahmen von «Hartz IV» durch *selbst gewählte* Tätigkeiten im Non-Profit-Sektor zu ersetzen.
- Generell sollte es darum gehen, die *Brücken in den ersten Arbeitsmarkt* zu erweitern und den Anreiz zu beruflicher Qualifizierung und Erwerbstätigkeit zu erhöhen, statt Prämien für Nicht-Arbeit zu zahlen. Besonders interessant ist unter diesem Aspekt das Konzept der *negativen Einkommensteuer*, bei dem ein steuerfinanzierter Zuschlag gezahlt wird, wenn das Arbeitseinkommen unter bestimmten Grenzen bleibt (die für Familien höher liegen als für Alleinstehende).
- Schließlich verfehlt die Fixierung auf ein Grundeinkommen für alle die *nicht-monetären* Ursachen und Mechanismen sozialer Exklusion. Bildungsarmut und Chancenarmut ist nicht allein und nicht in erster Linie mit höheren Einkommenstransfers zu begegnen. Wer die Vererbung von Armut über die Generationen hinweg bekämpfen will, muss vor allem in Bildung und Erziehung investieren, vom Kindergarten bis zur beruflichen Qualifizierung. Das gilt erst recht für die Wissensgesellschaft, in der Bildung zum entscheidenden Schlüssel für berufliche Chancen und soziale Teilhabe wird. Hier entscheidet sich weitgehend, ob Menschen in die Lage versetzt werden, ihr Leben aus eigener Kraft zu meistern. Der Sozialstaat von morgen muss deshalb vor allem ein *investiver Sozialstaat* sein.
- Grundeinkommen und Investitionen in die soziale Infrastruktur sind kein Widerspruch per se. Aber sie kollidieren doch miteinander, sobald es um die Verteilung knapper Finanzmittel geht, also um *finanzielle Prioritäten*: ein Grundeinkommen, das deutlich über dem heutigen Niveau von Hartz IV liegt, konkurriert unweigerlich mit Mehrausgaben für Bildung, Kultur und andere «öffentliche Güter». So oder so müssen die Steuereinnahmen erhöht werden. Dafür gibt es vielleicht sogar politische Mehrheiten – aber wer glaubt, die Besteuerung der höheren Einkommen könnten beliebig nach oben getrieben werden, lebt nicht in dieser Welt. Auch die Akzeptanz für Öko-Steuern wird rasch sinken, wenn sie lediglich additiv zu den bestehenden Abgaben erhöht werden sollen. Im Zweifel muss es vorrangig sein, mehr Geld in die Qualität von Kindergärten, Schulen, Hochschulen zu stecken, Jugendarbeit und Sportvereine zu fördern und in die Gesundheitsvorsorge zu investieren. Ergo: der *Primat sozialer Investitionen* begrenzt den Spielraum für höhere Individualtransfers.
- Fraglich ist auch, wie weit ein «bedingungsloses Grundeinkommen» im nationalen Maßstab realisiert werden kann. Was bedeutet die europäische Integration mit ihren offenen Grenzen zwischen den Mitgliedsstaaten für ein solches Modell? Bleibt das Grundeinkommen auf die Bundesrepublik beschränkt, führt das zu

einer scharfen Selektion zwischen Anspruchsberechtigten und Nicht-Berechtigten. Wo soll genau die Grenze gezogen werden? Wird die Staatsbürgerschaft zum Kriterium oder kommt jeder in den Genuss des Grundeinkommens, der hier seinen Wohnsitz hat?

Fazit: Wenn man um politische Mehrheiten für den Einstieg in ein gesellschaftliches Grundeinkommen werben möchte, sollte man sich vor allem für drei Modelle stark machen: Für die *negative Einkommensteuer*, für die Kombination von *Bürgerarbeit und Bürgereinkommen* und für ein *Bildungsgrundeinkommen*. Die negative Einkommensteuer fördert Übergänge in die Erwerbsarbeit und ergänzt die Forderung nach regional- und branchenspezifischen Mindestlöhnen. Das Konzept «Bürgerarbeit» bzw. «Bürgereinkommen» bietet eine Alternative im gemeinnützigen Bereich: Jeder Arbeitslose sollte die Möglichkeit erhalten, sich für eine befristete Zeit eine Tätigkeit bei gemeinnützigen Unternehmen, Vereinen und Projekten zu suchen, die seinen Fähigkeiten und Bedürfnissen entgegenkommt, und dafür ein «Bürgereinkommen» deutlich über dem Hartz-IV-Niveau erhalten. Und das Konzept eines Bildungsgrundeinkommens bietet allen eine steuerfinanzierte Sicherung ihres Lebensunterhalts, die an einer allgemeinbildenden oder berufsqualifizierenden Ausbildung teilnehmen. In Verbindung mit einer massiven Erweiterung der Investitionen in Bildung und andere öffentliche Dienstleistungen wäre das eine zeitgemäße Strategie sozialer Teilhabe.



Ralf Fücks war u.a. Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz und Bürgermeister in Bremen sowie Sprecher des Bundesvorstands der Grünen. Seit 1996 amtiert er als Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung.

I Soziale Sicherung und Teilhabe

Wie lässt sich die soziale Unsicherheit bekämpfen?

Wie lassen sich die Sozialversicherungssysteme so umgestalten, dass sie für Stabilität und Sicherheit in einer Welt sorgen, die neuerlich einer ungewissen Zukunft entgegengeht? Das ist sicherlich die große Herausforderung, der wir uns heute zu stellen haben, und es ist fraglich, ob es überhaupt eine Lösung dafür gibt. Wir haben hier nicht den Anspruch, detaillierte Antworten auf diese Fragen vorzulegen, die eher zu einer Suche nach neuen Formeln anregen werden, als in Gewissheiten zu münden. Gleichwohl lässt sich die Problemlage genauer umreißen, indem man sich auf die beiden hier analysierten Kernbereiche konzentriert, also die eigentlichen sozialen Sicherungsleistungen sowie die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen und Berufswegen.¹

Umgestaltung des Sozialversicherungssystems

Als erstes wäre also der Bereich der sozialen Sicherungsleistungen im engeren Sinne zu nennen, das heißt das System der Sozialversicherungen (Kranken-, Invaliden-, Arbeitsunfall-, Alters- und Arbeitslosenversicherung sowie Familiengelder und soziale Hilfsleistungen), die seit dem Ende der achtziger Jahre um verschiedene gesellschaftliche Eingliederungsmaßnahmen ergänzt wurden und zu denen noch der »Kampf gegen soziale Ausgrenzung« hinzukam [der Autor bezieht sich hier auf das französische Sozialsystem – die Red.]. Die Veränderungen, die seit etwa zwanzig Jahren zu beobachten sind, entstanden nicht in Form eines brutalen Umbruchs. Das System basiert immer noch weitgehend auf Versicherungsleistungen, die an die Erwerbstätigkeit gebunden sind und über Beitragszahlungen aus Erwerbstätigkeit finanziert werden. Allerdings sind zunehmend Schwierigkeiten und neue Probleme aufgetaucht, die die Vorrangstellung derartiger Leistungen in Frage stellen.

An erster Stelle sind hier die finanziellen Engpässe zu nennen. Massenarbeitslosigkeit und zunehmend unsichere Beschäftigungsverhältnisse einerseits, Rückgang der Erwerbsbevölkerung aus demographischen Gründen und eine längere Lebenserwartung andererseits bringen die Finanzierung des Systems in eine ernste Schieflage. Es besteht das Risiko – wie es Denis Olivennes formuliert –, dass bald eine Minderheit von Erwerbstätigen Beiträge zahlen muss, damit eine Mehrheit von Nichterwerbstätigen Anspruch auf Versicherungsleistungen genießt.² Über die finanzielle Argumentation hinaus betrifft die Debatte jedoch auch die Funktionsweise des Systems und seine Unfähigkeit, all jene mitzuerfassen, die aus der Welt der Erwerbsarbeit herausgefallen sind. Das klassische Sozialversicherungssystem vertieft paradoxerweise das Gefälle zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Während manche weiterhin von umfangreichen Sozialleistungen profitieren können, die an keine weiteren Bedingungen als ihre Erwerbstätigkeit geknüpft

sind, wächst das Heer all jener, die aus diesem Sozialversicherungssystem herausfallen oder dort gar nicht erst Platz gefunden haben. Mehr noch als an dem Finanzierungsproblem liegt es demnach an der Struktur dieser Sozialversicherungssysteme (die auf der Bildung homogener und stabiler Bevölkerungsgruppen beruhen und ihre Leistungen automatisch und anonym erbringen), wenn sie unfähig sind, die vielfältigen Lebenssituationen und -profile von Individuen zu berücksichtigen, die auf solche Leistungen angewiesen sind.

In Anbetracht dessen wurde seit rund zwanzig Jahren ein neuartiges System sozialer Sicherungsleistungen für all jene entwickelt, die von dem klassischen Sozialversicherungssystem nicht mehr erfasst werden. Es entstand ganz allmählich durch sukzessive Maßnahmen an den Systemgrenzen: Eine Reihe sozialer Mindeststandards wurden unter Finanzierungsvorbehalt verabschiedet, eine lokal ausgerichtete Eingliederungspolitik und Initiativen zur Stadtentwicklungspolitik konzipiert, Strukturen zur Beschäftigungsförderung eingerichtet, Hilfsleistungen für die Ärmsten und der »Kampf gegen die soziale Ausgrenzung« organisiert. Auch wenn diese Maßnahmen keinem durchdachten Gesamtplan folgen, scheinen sie dennoch ein neues System sozialer Absicherung zu bilden, das mit dem vorherrschenden sozialen Eigentum in Form von Sozialleistungen, die an keine anderen Bedingungen als die Erwerbsarbeit geknüpft sind, nicht mehr viel gemein hat. Bruno Palier fasst die beiden gegensätzlichen Organisationsformen folgendermaßen zusammen:

Allgemeine und gleiche Zugangsbestimmungen versus gezielte Leistung und positive Diskriminierung; uniforme Sozialleistungen versus Definition der Sozialleistungen je nach sozialer Bedürfnislage; getrennte Leistungsbereiche (Krankheit, Arbeitsunfall, Alter, Familie) versus bereichsübergreifende Behandlung aller sozialen Probleme einer Person; zentrale Verwaltung gesellschaftlicher Risiken und Probleme versus partnerschaftliches Miteinander aller betroffenen Akteure (Staatsverwaltung, Politik, Verbände, Wirtschaft); behördliche Verwaltungsorganisation versus zielorientierte Verwaltungsorganisation; Zentralisierung und pyramidenförmig organisierte Verwaltung versus Dezentralisierung und Beteiligung der Gebietskörperschaften.³

Eine wichtige Konsequenz dieser Veränderungen ist, dass die Sozialversicherungssysteme an Flexibilität gewinnen. Diese neuen sozialen Hilfsleistungen zeichnen sich nämlich durch ihre größere Vielfalt aus, durch die sie sich besser an die jeweiligen Besonderheiten der betroffenen Bevölkerungsgruppen anpassen sollen, sowie durch ihre im Grunde individualisierte Umsetzung. Zwei Begriffe, die den klassischen Sozialversicherungssystemen bisher fremd waren, sind dabei von strategischer Bedeutung: Vertrag und Projekt. Das bereits im Jahre 1988 verabschiedete Wiedereingliederungsgeld (RMI = Revenu Minimum d'Insertion) ist ein gutes Beispiel für das Prinzip, das diesen neuen Sozialleistungen zugrunde liegt. Um sie zu erhalten, muss sich der Anspruchsberechtigte grundsätzlich durch einen »Wiedereingliederungsvertrag« zur Umsetzung eines konkreten Projekts verpflichten. Dessen inhaltliche Gestaltung hängt von der jeweiligen Situation des Leistungsempfängers und seinen spezifischen Schwierigkeiten ab. Auch der Ansatz der Quartierspolitik, der im Namen der gesellschaftlichen Integration seit Anfang der achtziger Jahre in benachteiligten Vierteln verfolgt wird und der heute in einer Stadtentwicklungspolitik (*politique de la ville*) gipfelt, beruht auf lokal begrenzten Projekten, an denen die Bewohner und die verschiedenen Partner der Städtegemeinden beteiligt sind.

Dieser Trend zur stärkeren Einbindung der Betroffenen inspiriert auch zunehmend die Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. etwa den Plan de l'Aide au Retour a l'Emploi oder PARE, der vor kurzem verabschiedet wurde und der die Arbeitslosen zu einer aktiven Beteiligung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz anhält beziehungsweise dazu verpflichtet). Bei all diesen neuen Verfahren geht es darum, den passiven Konsum automatischer und an keine Bedingungen geknüpften Sozialleistungen durch eine Mobilisierung der Leistungsempfänger zu ersetzen, die sich an ihrer Rehabilitation aktiv beteiligen müssen. Man nennt das »Aktivierung passiver Sozialleistungen«, aber die setzt eben auch eine Aktivierung der betroffenen Personen voraus.

Diese Veränderungen folgen einer gewissen Gesamtlogik. Es handelt sich um politische Maßnahmen, die auf eine Individualisierung der Sozialleistungen hinauslaufen und mit dem bereits erwähnten großen gesellschaftlichen Wandel in Einklang stehen, der selbst von Entkollektivierungs- und neuerlichen Individualisierungsprozessen geprägt ist. In dieser Hinsicht sind diese Maßnahmen eine Reaktion auf die Krise des Sozialstaates, dessen zentralisierter Aufbau als Gestalter universell gültiger und anonymer Regeln sich in einem immer stärker diversifizierten und mobileren Universum als ungeeignet erweisen würde. Die neue Organisation der sozialen Sicherung macht es also gewissermaßen erforderlich, dass man jenseits der Verstaatlichung des Sozialen wieder zu einer Berücksichtigung von Einzelfällen und letztlich der einzelnen Menschen zurückfindet.

Aus dieser Verschiebung entstehen jedoch Kosten, angesichts deren man sich fragen kann, ob sie nicht aus mindestens zwei Gründen zu hoch sind. Zunächst einmal konzentrieren sich die Sozialleistungen genaugenommen auf Bevölkerungsgruppen außerhalb des allgemeinen Systems, weil diese – im weitesten Sinne — unter einem Handicap leiden, also etwa in großer Armut leben, diverse physische, psychische oder soziale Defizite aufweisen oder auf dem Arbeitsmarkt »unvermittelbar« sind. Absicherung hieße in diesem Fall, dass man Bedürftigen Beistand leistet. Selbst wenn man diese neuen Maßnahmen »positive Diskriminierung« nennt, verschwindet damit doch nicht die negative Stigmatisierung, die stets mit derartigen Schritten assoziiert wird.

Dem ließe sich entgegenhalten, dass diese neuen Sicherungsleistungen mit der Fürsorgetradition, die die Menschen ihrer Eigenverantwortung beraubt, brechen, indem sie die aktive Beteiligung der Leistungsempfänger fördern und sie gerade zu selbstverantwortlichem Handeln anhalten. In der Tat ist beispielsweise der Wiedereingliederungsvertrag des RMI eine originelle und verlockende Maßnahme, weil er an die Teilnahmebereitschaft des Anspruchsberechtigten appelliert und dieser bei der Realisierung seines Projekts unterstützt und beraten wird. Diese ehrbaren Absichten unterschätzen jedoch, wie schwierig und oftmals unrealistisch es ist, sich auf die Kräfte von Menschen zu verlassen, denen es gerade an persönlichen Ressourcen mangelt. Es ist schon widersprüchlich, dass man mit diesen verschiedenen Maßnahmen zur Aktivierung von Leistungsempfängern jenen, die wenig haben, viel und oft mehr abverlangt als anderen, die viel haben. Insofern ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass der Erfolg dieser Projekte in Wahrheit eher die Ausnahme als die Regel ist. Die zahlreichen Berichte zur Bewertung des RMI zeigen denn auch, dass mehr als die Hälfte der Leistungsempfänger überhaupt keinen Vertrag abschließt, dass der RMI ihnen in den meisten Fällen vor allem erlaubt, »Atem

zu holen« und »die Lebensbedingungen der Empfänger am Rande verbessert, ohne sie dauerhaft verändern zu können«,⁴ und dass es nur in 10 bis 15 Prozent aller Fälle zu einer beruflichen Wiedereingliederung kommt, das heißt, ein sicherer oder zumeist unsicherer Arbeitsplatz gefunden wird. Auch die Ergebnisse der territorialen Wiedereingliederungspolitik sind hinsichtlich der tatsächlichen Beteiligung der Betroffenen eher durchwachsen.⁵

Damit sollen die Bemühungen, neue Formen der Absicherung zu finden, keineswegs verurteilt werden. Ganz im Gegenteil: Ohne diese Maßnahmen hätte sich die Situation verschiedener Gruppen, die der Krise der Erwerbsarbeitsgesellschaft zum Opfer fallen, zusätzlich verschärft. Daher kann und sollte man sich meines Erachtens für RMI, Stadtentwicklungspolitik und soziale Mindeststandards einsetzen, sich gleichzeitig jedoch über deren Wirksamkeit Gedanken machen. So gesehen, können die Maßnahmen in ihrer jetzigen Form unmöglich eine umfassende Alternative zu den früher zum Schutz gegen die wichtigsten sozialen Risiken erarbeiteten Sicherungsleistungen darstellen – es sei denn, man tritt für eine völlig unrealistische Regression der Sicherheitsproblematik ein und reduziert die Sozialleistungen auf eine qualitativ zumeist fragwürdige Hilfe, die allein den Ärmsten zusteht.

In Wahrheit vertritt wohl niemand diese Position in ihrer radikalen Form. Wenn das Sozialversicherungssystem heute noch Bestand hat, so liegt das daran, dass die allermeisten Bereiche immer noch von den Versicherungsleistungen abgedeckt werden, ohne der Ressourcenlage der Leistungsempfänger Rechnung zu tragen.⁶ Das bedeutet aber auch, dass es den neuen Maßnahmen nicht gelungen ist, die dem klassischen Sozialsystem oft vorgeworfene Zweiteilung zu überwinden. Während die Leistungen zur Absicherung gegen die sozialen Risiken insofern ihre Wirksamkeit bewahren, als sie an stabile Beschäftigungsverhältnisse gebunden sind, besteht daneben eine Vielzahl mehr oder weniger improvisierter Hilfsleistungen, die der Vielfalt der Situationen sozialer Deprivation entsprechen. Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre hat sich die Konzeption von Solidarität grundlegend gewandelt, und zwar zum Schlechteren. Man hat fast den Eindruck, als ginge es nicht mehr darum, die Gesamtheit der Mitglieder einer Gesellschaft gemeinschaftlich gegen soziale Risiken zu schützen. Die Solidarausgaben, für die der Staat auch weiterhin die Verantwortung trägt, scheinen bevorzugt für einen residuellen Bereich des sozialen Lebens bestimmt zu sein, in dem die »Ärmsten« zu Hause sind. Soziale Sicherheit würde also nur in der Zuteilung eines Mindestmaßes an Ressourcen bestehen, die zum Überleben in einer Gesellschaft notwendig sind, deren Ehrgeiz sich darauf beschränkt, Minimalleistungen gegen die extremen Formen der Deprivation zur Verfügung zu stellen. Wenn eine solche Dichotomie der Sicherungsleistungen Bestand haben sollte, würde dies den Ruin des gesellschaftlichen Zusammenhalts bedeuten.⁷

Es ist nicht leicht zu sagen, wie diese Dichotomie überwunden werden könnte. Die aktuelle Situation scheint aber unter anderem deshalb so unbefriedigend, weil die neuen Maßnahmen nur fragmentarischen Charakter besitzen. Sie wurden seit rund zwanzig Jahren nach und nach eingeführt, überschneiden sich oder schaffen rechtlich nicht geregelte Grauzonen. Die ersten Reformen müssten über die verschiedenartigen Situationen hinaus, aus denen nicht nur materielle Schäden, sondern auch Diskontinuitäten bei der Leistungsverteilung und Willkür bei deren Bewilligung entstehen, für rechtliche Kontinuität sorgen: Ein homogenes Rechtssy-

stem, das den Bereich der Sicherungsleistungen abdeckt, die nicht Teil des kollektiven Versicherungssystems sind, ist ein zumindest realistischer Vorschlag. Die finanziellen Kosten würden sich in einem vernünftigen Rahmen bewegen, und die technischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung wären durchaus nicht unüberwindbar.⁸

Die zweite Frage ist problematischer und schwieriger zu beantworten. Sie betrifft die Natur und die Dauerhaftigkeit dieser neuen Rechte. Es ist eine alte Debatte, die stets um das Recht auf Hilfe geführt wird. Obwohl bestimmte Hilfsleistungen einen Rechtsanspruch darstellen (in Frankreich seit den Sozialfürsorgegesetzen der III. Republik), ist dieser Anspruch durchaus an eine Beurteilung des Leistungsempfängers gebunden, der seine Bedürftigkeit nachweisen muss. Außerdem müssen diese Sozialleistungen stets niedriger ausfallen als das Gehalt, das man aus einer Erwerbsarbeit bezieht (die angelsächsische *less eligibility*). Alexis de Tocqueville – der ganz gewiss kein Verfechter des Sozialstaates war und der die »gesetzlich organisierte Nächstenliebe« der Engländer scharf kritisiert – unterstreicht mit Nachdruck, wie gegensätzlich zwei Formen von Rechten sind: »Die gewöhnlichen Rechte werden den Menschen aufgrund einer persönlichen Leistung eingeräumt, die sie gegenüber ihren Mitmenschen auszeichnet. Besagtes Recht [auf Unterstützung] dagegen wird aufgrund einer anerkannten Minderwertigkeit gewährt [...] und schreibt diese gesetzlich fest.«⁹ Die »gewöhnlichen Rechte« sind Rechte, die an die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen gebunden sind. Sie sind »gewöhnlich«, weil sie allen unterschiedslos gewährt werden. Sie verleihen allen Rechtssubjekten dieselbe Menschenwürde. Das gilt beispielsweise für die bürgerlichen und politischen Rechte in einer Demokratie: Sie bilden die Grundlage einer politischen Staatsbürgerschaft.

Kann das Recht auf Unterstützung eine soziale Staatsbürgerschaft begründen? Nicht, wenn es auch weiterhin »aufgrund einer anerkannten Minderwertigkeit gewährt« wird und »diese gesetzlich festschreibt«. Eine Lösung zur Überwindung dieser alten Aporie könnte darin bestehen, die Wiedereingliederungspolitik zu vertiefen. Wenn – wie gesehen – die Ergebnisse, die bisher unter dieser Bezeichnung erzielt wurden, ambivalent und eher enttäuschend sind, dann liegt das eben auch daran, dass das Konzept nur sehr unvollständig genutzt wurde. Wenn »die gesellschaftliche und berufliche Wiedereingliederung hilfsbedürftiger Menschen ein nationaler Imperativ« ist – wie es in Artikel 1 des Gesetzes zum RMI heißt –, müsste zu einer Realisierung, über die Sozialarbeiter und die Vertreter sozialer Vereinigungen hinaus, wenn nicht die ganze Nation, so doch zumindest ein breites Spektrum von Partnern tatsächlich mobilisiert werden, das heißt Entscheidungsträger aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Das ist nur selten geschehen. Da die Problematik der Wiedereingliederung nach Sektoren behandelt und zumeist den zuständigen Sozialbehörden überlassen wurde, war sie in ihrer Wirksamkeit beschränkt. Es ist eine anspruchsvolle Idee, Menschen in Schwierigkeiten effektiv zu begleiten und ihnen aus ihrer Situation herauszuhelfen. Gegenüber der klassischen Organisation von Unterstützungsleistungen bietet sie den Vorteil, sich direkt an die Person in ihrer besonderen persönlichen Lebens- und Bedürfnislage zu wenden. Sie darf sich allerdings nicht auf eine psychologische Unterstützung beschränken. Die Wiedereingliederungsbehörden neigten bisher dazu, dem psychologischen Aspekt Vorrang einzuräumen. Man versuchte, das Verhalten hilfsbedürftiger Menschen zu beeinflussen, indem man sie zu einer Änderung ihrer Einstellung anregte und sie motivierte, »da herauszukommen«, ganz so, als trügen sie selbst die Hauptverant-

wortung für ihre Situation.¹⁰ Damit ein Bedürftiger sich jedoch wirklich Projekte vornehmen und Verträge einhalten kann, muss er sich auf einen Grundstock objektiver Ressourcen stützen können. Um Zukunftsperspektiven zu entwickeln, bedarf es eines Mindestmaßes an Sicherheit in der Gegenwart.¹¹ Wenn man mithin eine hilfsbedürftige Person ernsthaft als Individuum behandeln möchte, muss man ihr Unterstützung zur Verfügung stellen, damit sie sich auch wie ein vollgültiges Individuum verhalten kann. Dabei handelt es sich nicht nur um materielle Ressourcen oder um psychologische Beratung, sondern auch um die notwendigen Rechte und die erforderliche soziale Anerkennung, die eine mögliche Unabhängigkeit erst garantieren.¹²

Was auf den RMI zutrifft, ließe sich auch für jegliche Territorialpolitik seit Beginn der achtziger Jahre sagen. Diese ersten Ansätze könnten als Leitidee dienen, um Bevölkerungsgruppen wiederinzugliedern, die durch die Maschen des Sicherungsnetzes der Erwerbsarbeit gefallen sind oder denen es nicht gelingt, dort ihren Platz zu finden: Man sollte sie nicht als abhängige Leistungsempfänger betrachten, sondern als Partner, die vorübergehend um ihre sozialen Staatsbürgerrechte gebracht wurden, und sich das vorrangige Ziel setzen, ihnen die – nicht nur materiellen – Mittel zur Verfügung zu stellen, um diese wiederzuerlangen. Konkret bedeutet dies, dass parallel zu der bereits erwähnten Rechtskontinuität eine Kontinuität und Synergie der Sozialpraktiken zur Integration Hilfsbedürftiger gefördert werden sollte. Zum Beispiel wären regelrechte Integrationskollektive vorstellbar,¹³ eine Art staatliche Agenturen, in denen verschiedene Instanzen sich zusammenschließen und über eigene Finanzmittel und Entscheidungsbefugnisse verfügen um bei der Arbeitsplatzsuche zu helfen und gegen soziale Segregation, Armut und Ausgrenzung zu kämpfen. Dadurch würden die verschiedenen Partner, die derzeit an der Qualifizierung hilfsbedürftiger Personen unkoordiniert beteiligt sind, auf lokaler Ebene und unter einer geeinten Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz zentralisiert. Derartige Strukturen würden zwar nicht alle Probleme lösen, die sich aus der Existenz dauerhaft vom Arbeitsmarkt entfernter Bevölkerungsgruppen ergeben, doch wären sie sicherlich ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer Wiedereingliederungsdynamik, durch die sie wieder Anschluss an das allgemeine Sozialversicherungssystem finden könnten.¹⁴ Ganz allgemein wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Sozialversicherungsstrukturen in ihrer Gesamtheit von einer Individualisierungs- oder Personalisierungstendenz geprägt sind. Die Bewilligung einer Leistung ist abhängig von der spezifischen Lebenssituation und dem jeweiligen Verhalten des Antragstellers. Damit rückt im Grunde ein Vertragsmodell wechselseitiger Leistungen zwischen Empfängern und Bewilligungsinstanzen an die Stelle des Status des Anspruchsberechtigten, an den keinerlei weitere Bedingungen geknüpft sind.¹⁵ Eine solche Entwicklung kann insofern positive Konsequenzen nach sich ziehen, als sie das allgemein Unpersönliche und Bürokratisch-Undurchsichtige bei der Verteilung uniformer Leistungen korrigiert. So gesehen enthält der Slogan, man müsse »die passiven Sozialausgaben reaktivieren«, einen wahren Kern. Gleichwohl unterschätzt die Vertragslogik, die letztlich auf eine Tauschsituation auf dem Markt zurückgeht, die zwischen den Vertragspartnern bestehenden Unterschiede. Der Leistungsempfänger befindet sich hier in der Situation eines Bittstellers; es wird aber so getan, als verfüge er über die notwendige Verhandlungsmacht, um mit der Bewilligungsinstanz für die Sozialleistungen eine

wechselseitige Beziehung eingehen zu können. Das ist jedoch nur selten der Fall. Der Antragsteller ist ja gerade auf solche Leistungen angewiesen, weil er als Individuum nicht über die notwendigen Ressourcen verfügt, um seine Unabhängigkeit selbst zu sichern. Bürdet man ihm daher die Hauptlast für den Prozess auf, der letztlich seine Unabhängigkeit sichern soll, muss er dabei fast zwangsläufig den kürzeren ziehen.

Der Rückgriff auf das Recht ist bis heute die einzige Lösung, um philanthropische oder paternalistische Praktiken von Behörden oder Sozialarbeitern zu überwinden, die sich mehr oder weniger wohlwollend, mehr oder weniger argwöhnisch mit dem Schicksal Hilfsbedürftiger beschäftigen und dann entscheiden, ob und in welchem Umfang diese wirklich Hilfe verdienen. Ein Recht schafft dagegen einen Anspruch, weil es sich dabei um eine kollektive, gesetzlich verankerte Garantie handelt, die die gleichberechtigte Zugehörigkeit jedes einzelnen zur Gesellschaft – ungeachtet seiner besonderen Lebenssituation – anerkennt. Dies berechtigt ihn zur Teilhabe am gesellschaftlichen Eigentum und zum Genuss der wesentlichen Vorrechte der Bürgerschaft: in Anstand zu leben, medizinisch betreut zu werden, ein Dach über dem Kopf zu haben, in seiner Menschenwürde respektiert zu werden und so weiter. Wie das Recht umgesetzt und ausgeübt wird, muss dann sicherlich konkret ausgehandelt werden, da die Universalität eines Rechts nicht mit der Uniformität seiner Umsetzung gleichzusetzen ist. Ein Recht an sich ist jedoch nicht verhandelbar. Es muss respektiert werden. Daher sollte man die unternommenen Bemühungen begrüßen, die Sozialleistungen so genau wie möglich an die konkreten Lebensumstände und die Bedürfnisse der Empfänger anzupassen. Allerdings sollte eine bestimmte Grenze nicht überschritten werden. Es wäre verfehlt, das Recht auf Sicherungsleistungen mit einem Tauschverhältnis marktwirtschaftlicher Natur zu verwechseln, das die Leistungsbewilligung nur von den Verdiensten der Leistungsempfänger oder von ihren mehr oder weniger erschütternden Lebensumständen abhängig macht. Entschieden muss daran erinnert werden, dass das Sozialversicherungssystem nicht nur das Ziel verfolgt, den Schwächsten Hilfe zu bieten, damit sie nicht völlig vor die Hunde gehen. Genau betrachtet, ist es für alle die Grundvoraussetzung dafür, dass sie auch weiterhin zu einer «Gesellschaft der Ähnlichen» gehören.

Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Hamburger Edition. Auszug aus: Robert Castel, *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*. Aus dem Französischen von Michael Tilmann. Hamburger Edition 2005



Robert Castel ist französischer Soziologe. Er ist Forschungsdirektor an der École des Hautes Études en Sciences Sociales und Mitgründer der Gruppe GRASS – Groupe d'analyse du social et de la sociabilité.

Anmerkungen

- 1 Es sei noch einmal daran erinnert, dass für eine vollständige Darstellung auch der öffentliche Dienst als wichtiger Bestandteil sozialen Eigentums mit einbezogen werden müsste. Das jüngste Beispiel des Zusammenbruchs in Argentinien veranschaulicht die Bedeutung dieser Thematik. Die soziale Unsicherheit, die das Land erfasste, hat nicht nur mit der Entstehung von Massenarmut, einer Prekarisierung sozialer Lagen bis in die Mittelschichten hinein oder einer drastischen Rückführung der Sozialleistungen zu tun. Sie ist auch eine Folge des Zusammenbruchs des öffentlichen Dienstes in einem Land, das sich einer vollständigen Privatisierung verschrieben hat. Es ist hier nicht der Ort, diesen Punkt näher auszuführen. Die Debatte über die Probleme, die sich aus der gegenwärtigen Infragestellung des öffentlichen Dienstes ergeben, ist jedoch unmittelbar mit den folgenden Ausführungen verbunden.
- 2 Vgl. Denis Olivennes(1992): „La société de transfert“, in: *Le Débat*, Nr. 69, März-April 1992. Die Pflichtbeiträge auf Basis der Erwerbsarbeit machten 1997 80 % der Sozialversicherungsleistungen aus.
- 3 Bruno Palier (2002): *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris.
- 4 Aubertel, P. (1991): *Le RMI à l'épreuve des faits*, Paris, S. 63.
- 5 Vgl. etwa *Évaluation de la politique de la ville*, Paris, Délégation interministérielle à la ville, 1993. Eine eher pessimistische Einschätzung der »lokalen Bürgerbeteiligung« findet sich bei Claude Jacquier: „La citoyenneté urbaine dans les quartiers européens“, in: Joël Roman (Hg.)(1993): *Ville, exclusion et citoyenneté. Entretiens de la ville, II*, Paris. Eine aktuelle Bestandsaufnahme heute und einen Vergleich mit der Situation in den Vereinigten Staaten liefern Jacques Donzelot/Catherine Mevel/Anne Wyvekens (2003): *Faire société*, Paris.
- 6 Die Zahl all jener, die Anspruch auf soziale Mindeststandards haben, steigt zwar konstant, beträgt aber lediglich 10 Prozent der französischen Bevölkerung.
- 7 Diese Zweiteilung in umfangreiche Sicherungsleistungen, die an keine anderen Bedingungen als die Erwerbsarbeit gebunden sind, und andererseits gezielte Hilfsleistungen für Bevölkerungsgruppen, die weit außerhalb des Arbeitsmarktes stehen, ist allzu schematisch. Was die Versicherungsleistungen betrifft, so ist auch hier ein starker Diversifizierungsdruck je nach Ressourcenlage der Anspruchsberechtigten zu beobachten. Allem Anschein nach bewegen wir uns auf ein Sozialsystem zu, das nach drei Klassen oder Polen umgestaltet wird: steuerfinanzierte Sozialleistungen als Form »nationaler Solidarität«, die, einer Fürsorgelogik entsprechend, für die ärmsten Bevölkerungsgruppen Ressourcen und Mindeststandards garantieren (Beispiel: allgemeine medizinische Versorgung und soziale Mindeststandards); grundlegende Versicherungsleistungen, die auch weiterhin an eine Erwerbstätigkeit gebunden sind, wobei jedoch die Risikogarantien und/oder das Leistungsniveau reduziert werden (Beispiel: Rückstufung der Gesundheitsrisiken und/oder ihres Erstattungsniveaus durch die Krankenkassen); immer weiterreichende private Zusatzversicherungen, die jeder einzelne frei wählen kann und die privat finanziert werden (Beispiel: Ausbau einer zumindest partiell kapitalgedeckten Rentenversicherung). Dahinter zeichnet sich eine Entwicklung ab, in der der universalistische Sozialstaat zu einem Sozialstaat wird, der auf einer »positiven« Diskriminierung aufbaut. Vgl. hierzu Nicolas Dufourcq: „Vers un État-providence sélectif“, in: *Esprit*, Dezember 1994.
- 8 Vgl. die Empfehlungen von Jean-Michel Belorgey (Jean-Michel Belorgey u.a. (2001): *Refonder la protection sociale*, Paris).
- 9 Alexis de Tocqueville: *Mémoire sur le paupérisme*, Paris 1999, S. 37.
- 10 Vgl. das Vorwort von François Dubet zu Denis Castra (2003): *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris.
- 11 Es sei hier an die klassische Analyse von Pierre Bourdieu über die Unmöglichkeit des algerischen Subproletariats erinnert, Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Vgl. Pierre Bourdieu (1964)(zusammen mit Alain Darbel/Jean-Paul Rivet/Claude Seibel): *Travail et travailleurs en Algérie*, Paris.
- 12 Für nähere Ausführungen zu diesem Begriff der Unterstützung (*support*) als notwendige Basisressource, um sich faktisch wie ein Individuum zu verhalten, sei auf Robert Castel/Claudine Haroche (2000): *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Paris, verwiesen.

13 Zu den Funktionsweisen der aktuellen lokalen Wiedereingliederungskommissionen des RMI und deren Unzulänglichkeiten vgl. Isabelle Astier (1997): *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris.

14 Zu dieser Konzeption einer eng definierten, aber für die aktive Sozialpolitik notwendigen Integration vgl. auch Pierre Rosanvallon (1995): *La nouvelle question sociale*, Paris, Kapitel 6. Theoretisch besteht eine zweite Möglichkeit, den stigmatisierenden Charakter des Rechts auf Hilfsleistungen zu überwinden, indem allen unterschiedslos ein an keinerlei Bedingungen geknüpfter Anspruch auf ein Bürgergeld gewährt würde. Diese Möglichkeit ist Teil einer Debatte, die vor allem aufgrund der verschiedenartigen Varianten, die vorgeschlagen werden, äußerst komplex ist: Bürgergeld, Grundeinkommen, Mindesteinkommen, Existenzgeld, Grundsicherung usw. Die Position, die sich aus diesen Überlegungen zu den Mindestanforderungen einer Sozialversicherungspolitik ergibt, sei schematisch folgendermaßen zusammengefasst: In den meisten der vorgeschlagenen Varianten würde die Einrichtung eines Grundeinkommens wohl eher die Situation verschlimmern und den Arbeitsmarkt unwiderruflich aushöhlen. Diesen Vorschlägen zufolge müsste ein Basisinkommen, das für eine anständige Lebensführung nicht ausreicht, unbedingt aufgebessert werden - vor allem, indem man bedingungslos jede Arbeit annimmt. Dadurch, dass das Bürgergeld Arbeit und Sozialleistungen voneinander trennt, »befreit« es den Arbeitsmarkt. Es ist die einzige »soziale« Gegenleistung zur Entfaltung eines ungezügelter Liberalismus, die im Übrigen in den Augen von radikalen Liberalen wie Milton Friedman durchaus wünschenswert ist. Gleichzeitig werden dadurch jedoch alle Versuche einer aktiven Wiedereingliederungspolitik zunichte gemacht, die Rückkehr auf den normalen Arbeitsmarkt zu garantieren. Anders verhält es sich mit einem »hinreichenden« Grundeinkommen, wie André Gorz es nennt, der sich nach energischem Widerstand dieser Option angeschlossen hat (*Armut zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt am Main 2000). Dabei handelt es sich um eine »ausreichende« Summe als Garant für die soziale Unabhängigkeit der Leistungsempfänger. Zurückhaltend veranschlagt, müsste sie sicherlich etwa auf die Höhe des Mindestlohnes beziffert werden. Sie stünde allen Bürgern zu, ohne dass diese dafür eine Gegenleistung in Form von Arbeit erbringen müssten. Selbst wenn man den Umstand berücksichtigt, dass durch eine solche Zahlung andere Sozialleistungen überflüssig würden, was im übrigen zwangsläufig zu unerwünschten Nebeneffekten führen würde, erscheint eine solche Maßnahme im gegenwärtigen Kontext politisch völlig aussichtslos. Es mag sich dabei um eine Utopie handeln. Aber manche Utopien sind gefährlich, weil sie von der Suche nach realistischeren Alternativen ablenken. (Vgl. dazu u. a. die Sonderausgabe der Zeitschrift *Multitudes*, Nr. 8, 2002, die - sieht man einmal von meinem Beitrag ab - diese Maßnahmen eher befürwortet und illustriert.)

15 Vgl. Robert Lafore (2003): „Du contrat d'insertion au droit des usagers“, in: *Partage*, Nr. 167, August-September 2003.

Wege aus der Ausgrenzung

In der *Berliner Republik* 3/2007 zieht der sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete Carsten Schneider mit einem schneidigen Aufsatz gegen die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens im Allgemeinen und gegen deren Auslegung durch Thüringens Ministerpräsidenten Dieter Althaus im Besonderen zu Felde. Das Bild, das Schneider malt, zielt offenkundig darauf ab, den stark in Mitleidenschaft gezogenen Glauben an die sozialpolitische Orientierungskraft der deutschen Sozialdemokratie wieder zu festigen. Denn nach Schneiders Beschreibung erscheint die SPD als die einzige Partei, die von dem Virus einer modischen sozialpolitischen Diskussion über das Grundeinkommen nicht befallen ist, der sich sonst überall eingenistet habe – bei den Grünen, bei den Postkommunisten und sogar bei ganz gewöhnlichen Christdemokraten.

Carsten Schneider irrt, nicht nur in einer Hinsicht: *Erstens* hilft es wenig, eine «falsche Idee» nicht zu haben. Und *zweitens* haben inzwischen die ersten SPD-Kreisverbände Parteitagsgesandtschaften für ein bedingungsloses Grundeinkommen verabschiedet, wie in den Internetforen der Grundeinkommens-Gemeinde triumphierend berichtet wird. Es erscheint mir unwahrscheinlich, dass der wachsenden Zahl der Grundeinkommensbefürworter mit Schneiders Argumentation wirklich beizukommen ist.

Im Wesentlichen arbeitet sich Carsten Schneider an dem Bürgergeld-Modell von Dieter Althaus ab. Vielen seiner Kritikpunkte kann ich zustimmen. Althaus' Konzept ist ein Vorschlag für weniger soziale Gerechtigkeit. Doch wer Althaus auseinandernimmt, hat die Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen noch nicht gewonnen, sondern höchstens begonnen. Der Vorschlag des Thüringer Ministerpräsidenten, an dem der durchaus kundige Sozialwissenschaftler Michael Opielka mitgearbeitet hat, wird auch unter Bürgergeld-Fans sehr kontrovers diskutiert und von vielen, gerade linken Anhängern des Grundeinkommens entschieden abgelehnt – ohne dass sie damit die ganze Idee aufgeben.

1 Die Mission des Anthroposophen

Auch das wohl bekannteste Konzept weisen viele Verfechter des Grundeinkommens zurück: das Modell des Unternehmers und Anthroposophen Götz Werner, den die konservative Presse hofiert und der im Rahmen seiner Mission ganze Säle füllt. In der Diskussion, die etwa die Grüne Jugend oder Teile der Linkspartei führen, wird hingegen betont, man wolle den Sozialstaat keineswegs kappen, sondern ihm eine neue Basis verschaffen. All diese unterschiedlichen Ansätze kann man nicht über einen Kamm scheren.

Die Diskussion über das Grundeinkommen ist viel umfassender, differenzierter und ernster, als Carsten Schneider offenbar zur Kenntnis nehmen möchte. Die gesamte Vielfalt der Debatte breiten etwa Philippe Van Parijs und Yannick Vanderborght in ihrem Buch *Ein Grundeinkommen für alle?* (2005) aus. Im Nachwort beschreibt Claus Offe sehr treffend die Verheißung, die die gegenwärtige Konjunktur

der Grundeinkommensidee erklärt: Das Grundeinkommen sei geeignet, die drei wichtigsten Nachteile «kapitalistischer Arbeitsvertragsgesellschaften» zu überwinden, nämlich: Armut, Arbeitslosigkeit und Autonomieverlust.

Nach meiner Überzeugung kann das bedingungslose Grundeinkommen dieses Versprechen nicht halten. Aber je mehr Menschen in unserem Land zu der Auffassung gelangen, die derzeitigen arbeitsmarktpolitischen Antworten auf die drei genannten Übel könnten nicht das letzte Wort sozialer Politik sein, desto mehr Hoffnung wird auf das Grundeinkommen gesetzt werden. Die Saat der Missionare des Grundeinkommens wächst auf dem Boden von Hartz IV.

Es ist vor allem die verbreitete Enttäuschung über die Ergebnisse der Hartz-Reformen, die der Grundeinkommensidee, deren Wurzeln bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen, zum derzeitigen Zulauf verhilft. Zwar geht der aktuelle Aufschwung am Arbeitsmarkt auch auf diese Reformen zurück, ohne die das derzeitige Wachstum weniger beschäftigungswirksam wäre (und es ist erstaunlich, dass die meisten Sozialdemokraten tatenlos zusehen, wie die Kanzlerin und die Union die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt für sich reklamieren), aber klar ist auch, dass Armut, Ausgrenzung und Autonomieverlust zugenommen haben und dass die Würde der Arbeitenden und der Arbeitslosen heute häufiger unter die Räder kommt als im Rahmen der sozialstaatlichen Standards der Vergangenheit.

2 Die schwer erträglichen Verhältnisse

Wenn der so offen, stolz und herausfordernd als «revolutionär» bezeichnete Vorschlag für ein Grundeinkommen im sonst so konservativen Deutschland auf so große Resonanz stößt, lässt sich das nur damit erklären, dass viele Menschen die derzeitigen Verhältnisse für schwer erträglich halten. In solch einer Situation ist politisch mit einer noch so schlüssigen Widerlegung der Idee nicht wirklich etwas zu erreichen. Stattdessen muss eine eigene Vision entwickelt werden. Wir brauchen ein Konzept, das nicht vage irgendeine komplett erneuerte Sozialstaatlichkeit am Horizont verspricht, sondern Schritte beschreibt, mit denen Armut, Ausgrenzung und Autonomieverlust überwunden werden können.

Der Ausgangspunkt dieser Neubestimmung muss eine nüchterne Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktpolitik sein. Welche Ziele wurden mit den Arbeitsmarktreformen verfolgt? Welche Ergebnisse sind zu beobachten? Für uns Grüne war die bedarfsorientierte soziale Grundsicherung, die das sozio-kulturelle Existenzminimum sichert, der Leitstern unserer Arbeitsmarktpolitik. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe haben wir als einen Schritt in Richtung einer solchen sozialen Grundsicherung betrieben. Dabei hatten wir vor allem drei Ziele: Wir wollten einen diskriminierungsfreien Zugang zu einer armutsfesten Grundsicherung schaffen, Sozialhilfeempfänger vom arbeitsmarktpolitischen Abstellgleis holen sowie verdeckte Armut aufdecken und abbauen. Die Bilanz von Hartz IV fällt mehr als zwei Jahre nach der Reform sehr gemischt aus.

Im Februar 2007 haben wir eine Evaluierung von Hartz IV vorgenommen, die hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden kann. Der von links außen verbreiteten Demagogie, Hartz IV sei «Armut per Gesetz», trete ich jedoch auch heute entgegen. Gerade die Lage derjenigen hat sich verbessert, die vor der Reform die schlechtesten Aussichten hatten. Die systematische Einbeziehung von Hilfsangeboten wie die

Schuldner- und Drogenberatung sowie die Vermittlung von Kinderbetreuung in die Aktivierungsarbeit haben sich als sinnvolle Ansätze erwiesen. Hier bietet das Gesetz gute Möglichkeiten, die noch nicht ausgeschöpft werden.

3 Zumutungen und Schikanen

Tatsache ist aber auch, dass bestimmte Elemente von Anfang an untauglich waren. So hat die verschärfte Anrechnung des Partnereinkommens die Situation von Frauen verschlechtert. Zudem wurde das Altersvorsorgevermögen zu knapp bemessen. Fatale Konsequenzen hatte die Weigerung des Bundesrates, die Zumutbarkeit einer vermittelten Arbeit wenigstens an das ortsübliche Lohnniveau zu binden.

Hinzu kommen die Zumutungen der Praxis: Der ausdrückliche Auftrag, die Arbeitssuchenden zu fördern, wird völlig unzureichend ausgeführt; Integrationsmaßnahmen und Qualifizierung erfahren nur mangelhafte Unterstützung. In den meisten Landkreisen steht bürokratisches Verwaltungshandeln im Mittelpunkt der täglichen Arbeit der Fallmanager. Allzu oft ist das Instrument der Arbeitsgelegenheiten missbraucht worden, während ein verlässliches Segment sozialer Beschäftigung für Langzeiterwerbslose erst noch geschaffen werden muss. Die Regelung der Kosten der Unterkunft führt zu endlosen bürokratischen Schikanen.

Eine besonders bemerkenswerte bürokratische Absurdität ist die Tatsache, dass die Vermittlung von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt den dauerhaften Verwaltungsaufwand sogar steigert, wenn diese Personen ein ergänzendes Arbeitslosengeld II erhalten. Der Regelsatz reicht nicht aus, Armut verlässlich zu verhindern. Mehrbedarfe von Kindern und Jugendlichen werden nicht angemessen berücksichtigt. Ein zusätzliches Problem ist die mangelnde Dezentralisierung im Sozialgesetzbuch II. Die Balance zwischen Fördern und Fordern ist durch Verschärfungen beim Fordern, die die Große Koalition eingeführt hat, gänzlich in eine Schiefelage geraten.

4 Was dennoch richtig bleibt an Hartz IV

Die Hartz-Reformen befänden sich in einem großen Dilemma, wenn die positiven Effekte – wie die sinkende Arbeitslosigkeit – unauflöslich mit all diesen negativen Erscheinungen verknüpft wären. Wer das glaubt, sollte einmal bei einer Arbeitsgemeinschaft nachfragen – dort kann man durchaus das Gegenteil erfahren. Es sind keineswegs die besonders schikanösen Elemente von Hartz IV, die auf dem Arbeitsmarkt wirken. Zu verteidigen ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die zeitliche Begrenzung des Arbeitslosengeldes I, die bessere Förderung der Menschen während des Bezugs von Arbeitslosengeld I sowie die Aufhebung des Berufsprinzips, das in der früheren Arbeitslosenhilfe galt. Vieles andere kann und sollte man ändern.

Man sieht dem Produkt an, dass bei der Hartz-Reform höchst unterschiedlich gepolte Kräfte zusammengewirkt haben. Vor allem ist es nicht gelungen, den Respekt vor der Würde der Arbeitenden und Arbeitslosen zur verlässlichen Richtschnur des Gesetzes zu machen. Viele Menschen spüren und erleben das. Sie werden nicht aufhören, dagegen zu rebellieren. Wenn wir dieses Problem nicht lösen, können wir gegen die verschiedenen sozialpolitischen Projektemacher, Demagogen und Illusi-

onskünstler nichts ausrichten, die mit ihrer Proselytenwerbung genau an diesem Punkt ansetzen.

5 Autonomer! Effizienter! Effektiver!

Um Strahlkraft zu entwickeln, muss eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und deshalb dem sozio-kulturellen Existenzminimum entsprechen. Je nach Berechnungsmethode ergeben sich daraus unterschiedliche Regelsätze zwischen 390 und 460 Euro. Darunter darf die Leistung nicht liegen. Zudem sollte die Grundsicherung entbürokratisiert werden. Wie oft und wozu muss eigentlich ein 50-jähriger Langzeitarbeitsloser nachweisen, dass er einem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, der ihm nichts zu bieten hat? Es ist richtig, dass Leistungsempfängerinnen und -empfänger bereit sein sollten, «der Gesellschaft etwas zurückzugeben». Doch diese Bereitschaft ist nicht identisch mit Arbeitszwang oder der Pflicht zu sinnloser Beschäftigung. Sie kann unterschiedliche Formen haben und reicht von der normalen versicherungspflichtigen Beschäftigung bis hin zum bürgerschaftlichen Engagement. Es sollte Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Alternativen geben, und die Selbstsuche und Selbstorganisation muss Vorrang haben vor «Zuweisung». Darüber hinaus müssen die Arbeitsgemeinschaften vor Ort bessere Handlungsmöglichkeiten bekommen. Eine konsequente Dezentralisierung ist nötig, frei nach dem Motto: Autonomer! Effizienter! Effektiver!

Ferner müssen wir Kinder, Jugendliche und Frauen besser absichern. Ziel bleibt es, Frauen von «abgeleiteten Wesen» zu eigenständigen Bürgerinnen mit eigener sozialer Absicherung und eigenständigen Ansprüchen zu machen. Zudem fordern wir ein individuelles Altersvorsorgekonto, in dem die Bürger und Bürgerinnen 3.000 Euro pro Jahr zurücklegen können. Der angesparte Betrag soll beim Bezug von Sozialleistungen eingefroren werden und bei der Beurteilung der Hilfebedürftigkeit unberücksichtigt bleiben. Der Kinderzuschlag, der verhindern soll, dass Familien aufgrund der Mehrausgaben für Kinder in Hartz IV abrutschen, hat sein Ziel bisher nicht erreicht. Die Förderbedingungen sind zu restriktiv und sollten daher erweitert werden.

Ein solches Konzept der Grundsicherung wird allerdings nur dann durchsetzbar sein, wenn wir gleichzeitig die Lage von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen verbessern. Denn eine Grundsicherung bleibt Illusion, wenn sie einem Kombilohn mit breiter Wirkung gleichkommt und dadurch extrem hohe Kosten verursacht. Eine Strategie zur Verbesserung der Grundsicherung muss daher den Kampf für Mindestlohnregelungen ebenso einschließen wie das sogenannte Progressivmodell der Grünen, welches die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Einkommensbereich bis 2000 Euro beinhaltet. Je geringer das Einkommen, desto geringer der Sozialabgabensatz. Die Minijobs sollten in diesem Modell aufgehen.

6 Gegen Bildungsarmut hilft kein Geldtransfer

Der von der SPD vorgeschlagene «Bonus für Arbeit», bei dem einseitig die Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener sinken sollen, ist diesem Modell unterlegen. Im Bereich einfacher Dienstleistungen würde der «Bonus für Arbeit» keine neue Beschäftigung schaffen.

Neben der sozialen Grundsicherung und den Verbesserungen für Niedrigverdiener gehört eine dritte Säule zur Existenzsicherung, nämlich der Ausbau öffentlicher Güter zu einer Teilhabe-Infrastruktur. Eine ausschließlich individuelle und vom Bedarf entkoppelte materielle Alimentierung wie beim Grundeinkommen schafft möglicherweise das Gegenteil dessen, was es intendiert: Wo Aktivierung, Teilhabe und Anerkennung beabsichtigt sind, könnte sich in bestimmten gesellschaftlichen Kreisen die soziale Segregation verfestigen. Für mich hat deshalb die Frage der institutionellen Transfers kein geringeres Gewicht als die des individuellen Transfers. Das eine kann das andere nicht ersetzen: Bildungsarmut ist nicht mit Geldtransfer beizukommen, materieller Not nicht mit kostenlosen Sportstätten. Eine Teilhabe-Infrastruktur soll dafür sorgen, dass alle Menschen Teilhabechancen haben.

7 «Alles für alle» führt in die Irre

Während eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung Schritt für Schritt verwirklicht werden kann, muss sich in Bezug auf die Infrastruktur erst eine grundsätzliche Bereitschaft für klare Prioritäten entwickeln. Für mich liegen die Schwerpunkte auf den Gebieten Bildung und Betreuung, bei unterstützenden Strukturen für Jugendliche und Familien, in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei der Teilhabe von Menschen mit Behinderung und bei der gesundheitlichen Prävention. Allein für Bildung und Betreuung müsste Deutschland zwischen 24 und 37 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich aufwenden – je nachdem, ob wir uns am durchschnittlichen OECD-Niveau oder am Pisa-Sieger Finnland orientieren. Insgesamt müssten wir für alle genannten Bereiche bis zu 60 Milliarden Euro zusätzlich ausgeben.

An dieser Stelle muss dann doch noch von der Finanzierbarkeit die Rede sein. Wer die Frage der institutionellen Transfers ernst nimmt, wird ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle, das denen, die es brauchen, mehr zahlen würde als die skizzierte Grundsicherung, nicht finanzieren können. Adieu Grundeinkommen.

Dieser Artikel erschien zuerst in der *Berliner Republik*, Ausgabe 4/2007: http://b-republik.de/b-republik.php/cat/8/aid/1197/title/Adieu_Grundeinkommen



Reinhard Bütikofer ist seit 2002 Bundesvorsitzender von Bündnis 90/Grünen. Zuvor war er Bundesgeschäftsführer der Grünen. Am Grundsatzprogramm der Partei, dem «Berliner Programm» von 2002, hat er maßgeblich mitgewirkt.

Individuen und Institutionen

Anmerkungen zur aktuellen Grundsicherungs-Debatte aus emanzipatorischer und gerechtigkeitsorientierter Perspektive

Auf der Suche nach einer Politik, der es um die Gewährleistung der realen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Gütern geht, kommt es darauf an, die soziale Situation der Menschen genauer zu betrachten. Konzepte und Strategien, die sich für die objektiven Lagen und die subjektiven Begehren der Menschen, auf die sie zielen, nicht interessieren, können nicht gelingen. Mehr noch: sie richten sich gegen die Individuen, in deren Namen gesprochen wird. In den letzten Jahren hatten wir eine Vielzahl von Studien und Analysen, die sich mit den sozialen Lagen und der sozialen Entwicklung in der bundesrepublikanischen Gesellschaft befasst haben. Und auch wenn noch viele Daten fehlen und viele Interpretationen unhaltbar sind, so haben wir doch eine Grundlage, um genauere Aussagen zu treffen, wie sozialer Ausschluss in verschiedenen Teilen der Gesellschaft funktioniert. Die Rede von der «sozialen Frage», von «Exklusion» und «Armut» wird in der politischen Debatte nach wie vor sehr pauschal und eigentlich ohne echtes Interesse für die Betroffenen geführt. Aus Subjekten werden so Objekte gemacht, die ohne Blick auf die Welt in die falsch gestanzten Schablonen gezwängt werden.

Für eine Strategie der «öffentlichen Güter» wie auch einer darauf aufbauenden «Grundsicherung» kommt es darauf an, zumindest zwei sehr grundlegende Mechanismen von Exklusion und damit zwei sehr unterschiedliche Gruppen zu unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es eine wachsende Zahl an «Armutskarrieren», in denen sich Bildungs- und Einkommensarmut von Generation zu Generation vererbt. Für diese Gruppe – abgekoppelt von Bildung und Mobilität – beruht die Exklusion auf einer strukturellen Unterprivilegierung, die dann paternalistisch mit dem Begriff «Unterschicht» oder gar «Unterklasse» belegt wird. Auf der anderen Seite gibt es eine wachsende Zahl von Menschen, die gut gebildet und hoch mobil sind, aber gleichwohl – oder gerade deshalb – mit einer hohen sozialen «Prekarität» konfrontiert sind. Einkommensphasen wechseln hier mit Arbeitslosigkeit, auf das Großprojekt folgt der Taxi-Job, und viele finden nie den Ausweg aus der Praktikums-Falle. (Hinzu kommt die Angst derer, die gar nicht ausgeschlossen sind, sich jedoch von Ausschluss bedroht fühlen.)

Natürlich gibt es zwischen diesen beiden sozialen Lagen zahlreiche Mischformen. Darüber hinaus können Alleinerziehungsverantwortung, Pflegeverantwortung, Alter, Sprachschwierigkeiten, Behinderung oder Krankheit in Kombination mit anderen Faktoren zu Mechanismen des sozialen Ausschlusses führen. Gleichwohl ist es wichtig festzuhalten, dass es zwischen einem stabilen Ausschluss aufgrund von Armutsvererbung und Bildungsarmut und einem prekären Ausschluss trotz hoher Mobilität und guter Bildung erhebliche Unterschiede gibt.

Eine Politik, die sich um die grundlegenden Unterschiede dieser Exklusionslagen nicht schert, die zu dieser Differenzierung nicht in der Lage ist, wird keinem helfen. Weder den «Hängengebliebenen» noch den «Prekären». Mehr noch: sie ist letztlich zur Klientelpolitik verdammt. Denn wer beispielsweise unterstellt, die sozialen Probleme des mobilen, gebildeten Prekariats (etwa aus grünen Milieus) seien auf alle verallgemeinerbar, macht am Ende eben doch nur Politik für die eigene Klientel. Das gilt auch umgekehrt: Wer so tut, als wäre die einzige soziale Gefährdungslage in der sogenannten klassischen «Unterschicht» zu finden (wie das etwa in der Linkspartei und Teilen der SPD unterstellt wird), der interessiert sich offenkundig auch nur für soziale Fragen des eigenen Milieus. Von einer Politik der Gerechtigkeit kann jedoch nur die Rede sein, wenn sie – unabhängig von der eigenen Parteiklientel – die Kraft zur Parteinahme für Schwächere aufbringt, ganz gleich in welchen Milieus sie sich finden lassen.

Institutionelle und individuelle Transfers

Verfolgt man die Konsequenzen einer solchen Unterscheidung von Lebenslagen weiter, so wird deutlich, dass sich bestimmte öffentliche Güter nur in einem gesellschaftlich koordinierten, solidarischen Akt für alle generieren lassen, während andere durch einzelne Privatanbieter für alle generierbar sind. Trinkwasser ist eine lebensnotwendige Ressource, die in der Bundesrepublik momentan auch über Privatanbieter für alle erhältlich ist. (Das ist in anderen Regionen der Welt ganz anders, und auch hier sieht man wieder die Situiertheit eines öffentlichen Guts und ihre Konsequenzen für die Gewährleistung). Bildung hingegen ist ein Gut, das für alle im Wesentlichen über den Zugang zu einer Bildungseinrichtung gewonnen werden kann. Zwar können sich die Reichen und Wohlhabenden zusammentun und sich ihre eigene Bildungseinrichtung schaffen; eine öffentliche Institution, in der ein öffentliches Gut allen zur Verfügung gestellt wird, erfordert aber eine andere Art der koordinierten, solidarischen Investition in öffentliche Institutionen.

Gerade grundlegende ideelle Güter wie etwa Bildung oder Gesundheit setzen häufig genau einen solchen institutionellen Akt voraus. (Und es ist zu fragen, inwieweit das auch für Institutionen der Arbeit gilt). Während es bei der prekären Mittelschicht eher darum geht, die bereits erreichten institutionellen Vorteile in eine entsprechende Lebenspraxis umzusetzen, ist mit Blick auf die soziale Exklusion der bildungsarmen, stetig Ausgeschlossenen genau ein Ausschluss von jenen Gütern festzustellen, die nur über eine Politik der Institutionen zu gewährleisten sind. Ohne ein Bewusstsein für diese Institutionen bleibt Freiheit für diese Menschen ein leeres Versprechen, denn es fehlt die gute Schule, auf die man auch gehen kann, der Arzt, der einen auch versorgt, und das Arbeitsamt, das auch wirklich unterstützt.

Hierin liegt die tiefe gerechtigkeitspolitische Bedeutung der Parole «Institution matters!». Gesellschaftliche Solidarität zeigt sich im Umgang mit den Institutionen, auf die die Menschen angewiesen sind, um an öffentlichen Gütern teilzuhaben. Öffentliche Institutionen sind wichtig.

Auch aus diesem Plädoyer für öffentliche, allgemein zugängliche Institutionen folgt nicht zwingend eine rein hoheitliche Handlungsform, da die Gewährleistung unter Umständen auch über private Träger gesteuert werden kann. Öffentliche

Institutionen müssen nicht zwingend staatlich sein. Es erfordert jedoch die staatliche Gewährleistung dieser Institutionen, ihrer Qualität, entsprechender Zugangsrechte, wie auch ihrer finanziellen Absicherung. Da hier also in jedem Fall eine große staatliche Koordinierungsleistung gefordert ist, ist der hoheitliche Anteil bei der Gewährleistung solcher Institutionen in jedem Fall groß, selbst wenn der Träger ein Privater sein sollte oder die Binnensteuerung modernen Management-Ansätzen folgt.

Gerade in dieser Hinsicht ist das skandinavische Modell mit seinem Arrangement von öffentlichem Dienstleistungssektor und Steuerpolitik hochinteressant. So sind qualitative Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung oder Gesundheit für alle zugänglich und nicht nur für die, die es sich leisten können. Wenn Steuereinnahmen in Dienstleistungen wie Bildung oder Betreuung «ausgezahlt» werden, heißt das aber auch, dass es weniger Bares gibt, solange kein Bedarf festgestellt wird. Die Statussicherung nimmt also ab, die soziale Grundsicherung zu.

Aus dem ideellen Kern von Gerechtigkeit und Selbstbestimmung ergibt sich also vor dem Hintergrund der beschriebenen sozialen Realität die Dringlichkeit institutioneller Investitionen zur Gewährleistung grundlegender öffentlicher Güter. Das muss zum Bestandteil der «grünen Erzählung» werden, wenn diese sich nicht nur an das eigene Milieu richten, sondern zur Anklageschrift der sozial Schwächeren werden will. Gerade als Partei der einkommensstarken und gebildeten Mittelschicht können die Grünen die Kraft zu diesem Akt der Solidarität aufbringen.

Geht man nun einen Schritt weiter und fragt nach der Bedeutung der bisherigen «Erzählung» für die aktuelle Debatte um Grundsicherung bzw. Grundeinkommen, so stößt man auf ein weites Feld von Anschlussfragen. In jedem Fall folgt aus den bisherigen Überlegungen nicht, dass Überlegungen der Grundsicherung im Sinne von neuen Arrangements des individuellen Transfers falsch sind. Es verbietet sich jedoch zumindest eine Vereinseitigung von Reformansätzen zugunsten des Individualtransfers. Lässt man sich auf einen Abwägungsprozess hinsichtlich der Mittelverteilung unter Bedingungen limitierter Ressourcen ein, hinter dem einschlägige Milieuintressen stehen, so kommt es am Ende wohl darauf an, wie viel an Gewährleistung über individuellen Transfer möglich ist, nach dem die grundlegenden institutionellen Gewährleistungen erfolgt sind.

Wer sich dieser Abwägung verweigert und sie als «zu wenig radikal» zurückweist, hat nicht verstanden, was «Radikalität» in Moral und Politik sinnvoller Weise bedeuten muss: sich unter Bedingungen beschränkter Ressourcen zu entscheiden. Unter den irrealen Bedingungen unbeschränkter Ressourcen wäre vermutlich weder Politik noch Recht, vielleicht sogar nicht einmal Moral erforderlich. Radikalität aber, die in diesem irrealen Raum verharrt, die nicht von dieser Welt ist, bleibt entweder auf dem Papier oder richtet sich im Moment ihrer Realisierung gegen die Subjekte der vermeintlichen Fürsorge.

Es sind fundamentale, idealistische Gründe, die eine Aussage verlangen, was man in Folge einer Entscheidung bereit ist, an anderer Stelle zu unterlassen. Diese Abwägung und damit auch die Benennung von Zahlen ist deshalb nicht nur Beiwerk, sondern steht mit im Zentrum der politisch-moralischen Legitimation. Und die Zahlen, die wir bei aller Varianz bislang kennen, machen den Grundeinkommens-Enthusiasmus einiger mit Blick auf die erforderliche Abwägung von individuellen und institutionellen Transfers nicht gerade plausibler.

Institution matters!

Bei der Konkretisierung einer grünen Strategie für die Zukunft der öffentlichen Institutionen gilt es zunächst, einige grundsätzliche Fragen zu klären und so semantische oder tatsächliche Missverständnisse zu vermeiden.

Wenn man eine Stärkung der öffentlichen Institutionen fordert, dann ist damit nicht eine Stärkung des institutionellen Status quo gemeint. «Institution matters!» ist vielmehr als Aufforderung zu begreifen, konzeptionellen Ehrgeiz in die Frage zu legen, wie wir die bestehenden Institutionen weiterentwickeln und verändern müssen, damit sie ihre öffentliche Funktion überhaupt erfüllen können. Eine neue Institutionenpolitik zielt also auf eine Transformation der Institutionen, wenn auch in Anerkennung der Zeit, die demokratische Reformen benötigen, und des gewachsenen Erfahrungsschatzes, dass die nationalstaatlichen Institutionen vor dem Hintergrund einer globalisierungsbedingten Zerfaserung ihre Funktionen nicht mehr erfüllen können. Daraus wurde geschlussfolgert, das Augenmerk auf die Stärkung neuer, transnationaler Institutionen zu lenken. Obgleich diese Diagnose richtig ist, bleibt die Bundesrepublik ein zentraler Ort, um die Institutionenfrage zu stellen. Die Erosion des öffentlichen Raums in der Bundesrepublik ist nicht nur auf die ökonomische Globalisierung zurückzuführen. Doch auch dort, wo dies der Fall ist, sind effektive Ansätze einer Stärkung und Belebung des öffentlichen Raums stark im bundesrepublikanischen Rahmen zu verorten (von den Kommunen bis zum Parlament, von den Schulen bis zu den Arbeitsagenturen), natürlich im Zusammenspiel mit den transnationalen Arrangements. Es ist an der Zeit, deutlich zu machen, dass die Institutionen des Nationalstaats arbeits-, steuer- und bildungspolitisch erhebliche Gestaltungsmacht haben, wenn sie zu den notwendigen Transformationen bereit sind. Es ist mit Blick auf die Institutionenfrage an der Zeit, über den nationalen Tellerrand zu schauen, etwa nach Skandinavien, und es nicht bei Schlagworten zu belassen, sondern konkrete Ansätze zu beschreiben, die in der Bundesrepublik umsetzbar sind.

Insbesondere hinsichtlich der zentralen Organe von Legislative und Exekutive ist «Institution matters!» als Verteidigung des demokratischen Prinzips zu verstehen. Und damit auch als Reflexion auf die Zukunft demokratischer Institutionen. Der viel beklagte «Staat» ist der Demokratie nichts Äußeres, sondern als Gesamtheit der öffentlichen Institutionen «unser» Staat, «unser» Ort des politischen Entscheidens und Handelns. Entgegen dem fatalen, aber lauter werdenden Diktum der «Postdemokratie» bleibt die Demokratie das herausragende normative Organisationsprinzip einer Gesellschaft, die in den Gedanken der Freiheit und der Gleichheit ihren Ausgangspunkt nimmt. Umso mehr kommt es darauf an, diesem Prinzip unter veränderten Bedingungen durch eine Veränderung der institutionellen Arrangements Rechnung zu tragen. Da sollten wir uns von noch so viel «New Governance» und «Public Private Partnership» nicht die Sinne vernebeln lassen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage nach der Aufgabe von Parteien. Jede Politik ist auf der Umsetzungsebene gezwungen, sich im Dreieck von Staat, Gesellschaft und Markt zu verorten. Unter dem Druck des neoliberalen Mainstreams stießen die Möglichkeiten staatlicher Regulierung auch bei Grünen und Sozialdemokraten zunehmend auf Skepsis. Während die einen zunehmend auf die selbstregulatorischen Kräfte des Marktes setzten, sahen die anderen in der Selbstregulation der Zivilgesellschaft einen «dritten Weg». Dass beides zu kurz greift, wird nicht erst seit den Interventionen von

Michael Zürn, Erhard Eppler und anderen wieder deutlicher. Die Frage, wo demokratische Entscheidungen getroffen werden, unter welchen Regeln sie erfolgen und wer diese Entscheidungen umsetzt, kann weder eine Markt- noch eine Zivilgesellschaftsphilosophie beantworten. Unter Bedingungen zerfaserter Staatlichkeit kommt es deshalb darauf an, die Gestaltungsmacht der demokratischen Institutionen wiederzugewinnen. Politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse brauchen, wenn sie demokratisch verlaufen sollen, einen konkreten Adressaten, ein legitimes Handlungssubjekt und einen Garanten der Umsetzung gemeinsam getroffener Entscheidungen. Wo dieser Adressat unklar wird, muss zwangsläufig auch die politische Auseinandersetzung diffus werden. Wem sollte man seine Vorschläge noch vortragen? Gegen wen seine Forderungen richten? Nur wenn wir den Kampf um die demokratische Gestaltungsmacht von Institutionen gewinnen, geben wir der Demokratie eine Zukunft und können die Bürgerinnen und Bürger für politische Einmischung gewinnen. Ohne gesellschaftliches Engagement im Vorfeld wird der Kampf um demokratische Institutionen freilich nicht zu gewinnen sein. Und zwar in einem doppelten Sinn: Demokratische Institutionen, in die kein gesellschaftliches Engagement einfließt, in denen sich kein Streit um das Gemeinwohl organisiert und keine Interessenrepräsentation stattfindet, trocknen von innen aus und werden zu kalten Bürokratien. Institutionen, die (noch) nicht demokratisch organisiert sind oder überhaupt erst noch erfunden werden müssen, können nur von außen durch gesellschaftlichen Einsatz in die Wirklichkeit geholt werden. Auf europäischer Ebene beispielsweise mangelt es schon an den Vorbedingungen: Bis heute gibt es nicht im Ansatz eine europäische oder auch nur transnationale Öffentlichkeit im Sinne europäischer Medien und echter europäischer Parteien.

Ziel bei der Stärkung öffentlicher Institutionen muss es sein, die Qualität der jeweiligen Institutionen zu sichern. Worin diese Qualität jeweils liegt, lässt sich nicht unabhängig von der Art und den Zielen der konkreten Institution bestimmen. Qualität meint natürlich insbesondere die Qualität der jeweiligen institutionell generierten Güter. Gleichwohl lassen sich darüber hinaus – sozusagen vor der Klammer – allgemeine Aussagen dazu treffen, was die grüne Vorstellung öffentlicher Institutionen ausmacht.

Zugänge: Aus grüner Sicht ist die Qualität öffentlicher Institutionen unabdingbar mit der Gewährleistung von Zugängen verbunden. Öffentliche Institutionen müssen unabhängig von sozialer und ökonomischer Lage für die Menschen offen sein, die auf das öffentliche Gut angewiesen sind. Institutionen der Kinderbetreuung beispielsweise, die nur für Berufstätige mit hohem Einkommen zugänglich sind, sind keine «öffentlichen». Gleiches gilt etwa für Schulen oder Hochschulen, die nur für Schüler mit reichen Eltern erschwinglich sind. Gleich ob in staatlicher oder in privater Trägerschaft.

Partizipation und Mitbestimmung: Für eine grüne Strategie der Zukunft öffentlicher Institutionen spielt das Recht auf Partizipation und Mitbestimmung der Betroffenen eine wichtige Rolle. Als «lernende» Institution kommt es darauf an, die Interessen und die Stärken der einzelnen Akteure ins Spiel zu bringen, anstatt sie in einer autoritären Struktur zu ersticken. Öffentliche Institutionen sind nicht nur per Gesetz demokratisch legitimiert, sondern sie haben zugleich nach innen den Gedanken der Demokratie zu berücksichtigen. Wie sich der Demokratiedanke ausprägt, ist ebenfalls nicht unabhängig von der konkreten Institution zu beschreiben. Die

Demokratiefrage stellt sich etwa in der Kita anders als in der Schule und in der Schule anders als in der Hochschule. Auch meint Demokratie hier nicht unbedingt Mehrheitsdemokratie, in jedem Fall aber das Recht auf Partizipation und Mitsprache. Und damit auch auf Information und Transparenz. Zum Anspruch auf Partizipation gehört auch eine Öffnung der Institutionen für bürgerschaftliches Engagement.

Autonomie: Als offenen und partizipativen Institutionen sollten wir den Institutionen drittens eine starke Autonomie der Binnenorganisation zur Erreichung der qualitativen Ziele zugestehen. Anstatt Institutionen in einer starren Hierarchie zu begreifen, kommt es darauf an, die Eigenarten und die Kompetenz der jeweiligen Akteure als Ausgangspunkt institutioneller Qualität zu verstehen. Hier kommt auch ein Element von Qualitätswettbewerb ins Spiel.

So richtig es ist, die Institutionenfrage als Frage der Qualität zu stellen, so falsch ist es, die Qualitätsfrage gegen die Strukturfrage auszuspielen. Auch bei den Grünen ist es nicht selten, dass institutionelle Reformvorschläge als bloße «Strukturvorschläge» abgelehnt werden, wo wir doch in Wahrheit Vorschläge zur Verbesserung der Qualität bräuchten. Diese Entgegenstellung von «Qualität» und «Struktur» ist deshalb falsch und kontraproduktiv, weil gerade im öffentlichen Raum Qualitätsverbesserungen nur über Strukturveränderungen zu erreichen sind. Am Beispiel der Institution Schule: Die Forderung nach einem bestimmten Bildungskanon ist ebenso ein «Strukturvorschlag» wie die nach mehr Schulautonomie oder die Forderung nach einer Überwindung des dreigliedrigen Schulsystems. Tugend-Appelle mögen im privaten Mikrokosmos manchmal eine Wirkung haben, in öffentlichen Institutionen kommt es auf die Strukturen an.

Ein weiterer Kurzschluss läge sodann darin, die Qualitätsfrage gegen die Notwendigkeit einer Erhöhung institutioneller Transfers auszuspielen. Ziel ist eine Qualitätsverbesserung in dem beschriebenen Sinn, und diese kann monetäre Investitionen erfordern oder auch nicht. Und wir kennen auch die Fälle, in denen eine Qualitätsverbesserung sogar zu finanzieller Entlastung führt. Gleichwohl ist offenkundig, dass zentrale Strukturreformen zur Qualitätsverbesserung in bestimmten Institutionen nur in Verbindung mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen zu realisieren sind. Auch hier wieder das Beispiel Schule: Eine deutliche Verbesserung der Qualität dieser Institution ist nur über ein Bündel an Maßnahmen möglich, die teilweise finanzrelevant sind und teilweise nicht. Klar ist aber, dass etwa eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels als Grundvoraussetzung für stärker individualisiertes Lernen und Lehren erhebliche zusätzliche Investitionen erfordert. Da Individualisierung auch eine Voraussetzung für eine stärker integrative Schule ist, die die starke soziale Segregation des bestehenden gegliederten Schulsystems überwindet, sind öffentliche Investitionen auch unter Integrationsgesichtspunkten unverzichtbar. Diese faktischen Zusammenhänge zwischen Qualitätsverbesserung und Strukturreformen auf der einen Seite und Investitionsbedarf auf der anderen Seite sind der Grund, warum eine grüne Institutionen-Strategie das Augenmerk auf die Finanzierungsfrage lenken muss. Die notwendigen institutionellen Transfers verlangen Antworten in der Steuerpolitik (über eine Erhöhung der Steuerrealerträge), aber auch in der Haushaltspolitik. Eine prononcierte Strategie der Erhöhung der institutionellen Transfers in bestimmten Bereichen kann nicht gleichzeitig mit der Forderung nach einem deutlichen und flächendeckenden Ausbau der individuellen Transfers einhergehen, wenn sie glaubwürdig und erkennbar bleiben will.

Ende der Erwerbsarbeit?

Den meisten Konzepten eines Grundeinkommens liegt die These zugrunde, die strukturelle (Erwerbs-)Arbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft sei nicht nochmals zu überwinden. In dem Ziel der Vollerwerbsgesellschaft liege die eigentliche Realitätsverweigerung. Zwar könne sich die Arbeitslosigkeit je nach Konjunktur und Arbeitsmarktstrategie erhöhen oder senken, das Faktum struktureller Massenarbeitslosigkeit aber bleibe in jedem Fall bestehen.

Es bedarf noch nicht einmal eines Blickes in andere Länder, um zu erkennen, dass diese Hypothese falsch ist. (Die Erwerbsquote in anderen europäischen Ländern ist wesentlich höher als bei uns). Schon eine abstrakte arbeitsmarktpolitische Überlegung zeigt, dass eine gravierende Senkung der Arbeitslosigkeit durchaus möglich ist, wenn man bereit ist, einen entsprechenden Preis dafür zu bezahlen: Billiglöhne, «Working-Poor», tiefe Einschnitte in das Sozialsystem und rigide Kontrollen. Die Frage lautet also nicht, ob sich strukturelle Arbeitslosigkeit überwinden lässt oder nicht, sondern ob sie sich auf eine Art und Weise überwinden lässt, die mit unseren starken Vorstellungen von Selbstbestimmung und Gerechtigkeit vereinbar ist.

Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass mit einem Anstieg der Herausforderungen und Probleme gerade das Potential gesellschaftlich sinnvoller Arbeit wichtiger wird. Die Frage, unter welchen Bedingungen wir leben wollen und welche gesellschaftlichen Herausforderungen wir damit verbinden, muss mit der Arbeitsfrage verkoppelt werden. Dabei geht es nicht darum, der Wirtschaft genaue Wachstumsbereiche «vorzugeben». Wo genau wirtschaftliche Entwicklung stattfindet, entscheidet sich immer auch im wirtschaftlichen Wettbewerb. Es geht aber sehr wohl darum, die gesellschaftlichen Anforderungen an den Arbeitsbedarf der Zukunft zu beschreiben, ja überhaupt erst zu entdecken, und so über die Richtung der staatlichen Unterstützung und Flankierung bestimmter Entwicklungen mitzubestimmen. Die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft, von der Gesundheitspolitik über die Pflege bis hin zu einer altersgerechten Kommunalpolitik, markieren ein zentrales Beschäftigungsfeld der Zukunft. Die erhöhten Bildungsanforderungen einerseits und die gestiegene Anzahl an Kinderbetreuungsaufgaben andererseits stellen ein zweites entscheidendes Beschäftigungsfeld dar. Der steigende Bedarf nach neuen Energiequellen, Energieeffizienz und Energieeinsparung führt zu einem weiteren Beschäftigungsfeld, das von großer arbeitspolitischer Bedeutung sein wird. Gleiches gilt für die Lösung der Mobilitätsfrage, und für die anderen technologischen Bereiche, in denen Kreativität und Innovationsgeist gefragt sind, die sich schließlich auch im industriellen Sektor in Form neuer Produkte niederschlagen. Schließlich wird bei der Arbeit der Zukunft die Frage des kommunalen Zusammenlebens eine wichtige Rolle spielen, denn hier hat die Gesellschaft ihren konkreten Ort, von kulturellen und jugendkulturellen Angeboten über soziale Anlaufstellen bis hin zu Stadtteil- und Infrastruktur-Gestaltung. Neue Beschäftigungsfelder sind also insbesondere da zu suchen, wo aufgrund veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse neuer Arbeitsbedarf entsteht.

Die Bundesrepublik muss einen qualitativ hochwertigen Dienstleistungssektor aufbauen – in der Bildung, der Gesundheit, der Freizeit, der Mobilität, der Infrastruktur. Hier liegt die Bundesrepublik im europäischen Vergleich um 15 Prozent

zurück. Und hier geht es um keine «einfachen» Dienstleistungen, sondern irgendwie auch um ein gutes Leben, das es ja in Wahrheit nur im Plural gibt. Es geht um Wissen, um Kommunikation, um Kinder und Alte, also um uns alle. Die Länder, in denen die Beschäftigungsquoten erheblich höher liegen als in Deutschland, haben ihre Erfolge insbesondere in den Bereichen erzielt, die dem internationalen Wettbewerb weniger ausgesetzt sind. Dazu gehören das Gesundheitswesen einschließlich der Pflege- und Betreuungsdienste, Bildung und Weiterbildung, Unterhaltung, Freizeit, Sport und Tourismus, Instandhaltung und Instandsetzung, Einzelhandel, Restaurants, Hotels, und so fort. Im Wesentlichen geht es hier also um personenbezogene, soziale Dienstleistungen, die lokal konsumiert und lokal erbracht werden. In den beschäftigungspolitisch besonders erfolgreichen Ländern verdankt dieser Bereich sein dynamisches Wachstum zudem der Transformation unbezahlter Haus- und Familienarbeit in bezahlte Erwerbsarbeit. Sie ermöglicht hoch qualifizierten Frauen die Verbindung von Mutterschaft und anspruchsvoller Berufstätigkeit und erzeugt zugleich die Nachfrage nach Dienstleistungen zu ihrer Entlastung und Unterstützung.

Hinzu kommt, dass wir mit Blick auf die globale Transformation der Ökonomie möglicherweise vor einer gewissen Renaissance des produktiven Sektors in der Bundesrepublik stehen. So richtig die These von der wachsenden Bedeutung von Wissen und auch Kultur in modernen Gesellschaften ist, so richtig ist auch, dass die Vorstellung einer arbeitsteiligen Welt, in der die einen für das Wissen und die anderen für das Produzieren zuständig sind, auf Dauer nicht funktionieren wird. Der Leitgedanke «Je billiger andere sind, desto besser müssen wir sein» (Horst Köhler), klingt vielleicht beim ersten Hören gut, ist aber faktisch wie normativ irreführend. Denn zum einen holen die Schwellenländer, die am Anfang nur Produktionsstätte und verlängerte Werkbank waren, nach und nach das Wissen und das Know-how nach, wie wir an China oder Indien beobachten können. Und zum anderen sollten wir diesen Prozess begrüßen und mit unterstützen. Alles andere wäre paternalistisch und arrogant. Insofern kommt es für unsere Gesellschaft darauf an, das Wissens- und Kulturparadigma mit dem Gedanken eines nachhaltigen, ökologisch und sozial ausgerichteten Produktivsektors neu zu verbinden. (Die Frage der Vergütung über den ersten Arbeitsmarkt stellt sich für den Dienstleistungssektor freilich anders als für den Produktivsektor, und darin liegt ein Grund, den Bereich qualitativer Dienstleistungen im skandinavischen Modell stärker als steuerfinanzierten oder zumindest mischfinanzierten öffentlichen Sektor zu fassen.)

In unserer Gesellschaft gibt es viel zu tun und damit ohne Zweifel auch viel Arbeit. Was bleibt, ist die Frage nach der Entlohnung dieser Arbeit und damit nach dem Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Anerkennung.

Arbeit und Anerkennung

Hinsichtlich des Zusammenhangs von Erwerbsarbeit und Anerkennung enthalten die Konzepte des Grundeinkommens ebenfalls eine starke These, nämlich dass es den Konnex zwischen Arbeitsleistung und finanzieller Entlohnung zu durchbrechen gelte. Kritisiert und attackiert wird eine vermeintlich überholte Arbeitskultur, in der Einkommen fälschlicherweise an Arbeit gekoppelt würde. Einkommen würde man aber nicht «verdienen», sondern sei – unabhängig von der Arbeitsleistung – ein «Bürgerrecht».

Nun lässt sich in der Tat beobachten, dass sich in bestimmten Milieus der soziokulturellen Mittelschicht der Wunsch nach Anerkennung von Arbeit ein Stück weit von der Frage der finanziellen Entlohnung entkoppelt hat. Insofern ist es konsequent, dass der Umfang an ehrenamtlicher Tätigkeit in bestimmten Bereichen zugenommen hat. Ebenso unbestreitbar ist aber, dass die Frage der Entlohnung von Tätigkeit nach wie vor tief in die soziale Grammatik von Anerkennung in unserer Gesellschaft eingeschrieben ist. (Gerade im Bereich der Erziehungs- und Familienarbeit, die bislang einseitig zulasten der Frauen «ehrenamtlich» abgewickelt wurde, zeigt sich dieser Konnex zwischen Entlohnung und Anerkennung.) Die Vorstellung, diesen Anspruch auf Anerkennung über Entlohnung – sozusagen ex machina – als kulturellen Irrweg zu brandmarken und außer Kraft zu setzen, dürfte nicht nur praktisch unmöglich sein, sondern heißt auch, die faktischen Ansprüche von Individuen auf Anerkennung zu verweigern.

In diesem Zusammenhang gilt es auch nochmals zu bedenken, worin eigentlich genau die «Anerkennungsleistung» einer Entlohnung in Geld besteht. Bei aller berechtigten Kritik an der Verselbständigung von Geld als Fetisch und Selbstzweck im Spätkapitalismus darf nicht übersehen werden, dass Geld in vielerlei Hinsicht eine Grundvoraussetzung ist, um abstrakte Freiheitsoptionen auch tatsächlich realisieren zu können, ob es sich dabei um Mobilität, kulturelle Zugänge oder anderes handelt. Diese sehr fundamentale Funktion von Einkommen und Vermögen pauschal als «oberflächlich» oder «konsumistisch» zu geißeln, kann vermutlich nur Milieus einfallen, die so saturiert sind, dass sie die materiellen Grundlagen des eigenen Postmaterialismus aus dem Blick verloren haben.

Auch gibt es einen erklärungsbedürftigen, aber sinnvollen Konnex zwischen Anerkennung durch Entlohnung und Leistung, selbst wenn man die ebenfalls notwendige Frage nach dem Zusammenhang zwischen Leistungsanreizen und Wertschöpfung noch außer Acht lässt. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ist in unserer Gesellschaft zweifelsohne verankert. Wer mehr arbeitet, mehr Verantwortung übernimmt, ein höheres Risiko eingeht, sich größere Anstrengungen auflädt oder schwierigere Aufgaben übernimmt, soll dafür belohnt werden. Anstatt also den Begriff der Leistung unter Gesichtspunkten der Anerkennung einfach zu negieren, käme es vielmehr darauf an, darauf hinzuweisen, wie der Begriff der «Leistungsgerechtigkeit» im neoliberalen Raum pervertiert wird. Ein adäquat interpretiertes Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ist für eine Politik der Gerechtigkeit notwendig, es bestehen aber starke Zweifel, dass ein solches derzeit annäherungsweise realisiert ist. Unablässig wird dieses Ideal in der derzeitigen Reformdebatte ins Feld geführt. Behauptet wird, die Ausgeschlossenen wollten nicht arbeiten und in Deutschland lohne sich Leistung nicht mehr. Fakt ist aber, dass in Deutschland das Leistungsverständnis im Wandel begriffen ist. Während früher die eigene Anstrengung als Indikator für Leistung betrachtet wurde, scheint heute überwiegend ein Leistungsbe-griff zu gelten, der nur noch auf den Erfolg schaut, also in der Regel auf den finanziellen Output. Das bloße Einstreichen hoher Gewinne scheint selbst dann eine große «Leistung», so könnte man meinen, wenn jemand gar nicht arbeitet.

Ob es den sogenannten «Fahrstuhleffekt» noch gibt, bei dem alle nach oben fahren, egal von welchem Niveau aus, scheint mehr als fragwürdig. Es gibt mehr als ein Anzeichen dafür, dass wir in einer Zeit leistungsloser Radikalüberschüsse für ein Milieu von Globalisierungs- und Modernisierungsgewinnern leben, denen reale oder

drohende Modernisierungsverluste im unteren Drittel der Gesellschaft gegenüberstehen. Während etwa vom Sozialhilfeempfänger mit moralischer Emphase eine gemeinnützige «Gegenleistung» für seine nackte Existenzsicherung eingeklagt wird, lebt die Erbgeneration auf der gesicherten Grundlage von Vermögenserträgen – und damit bestenfalls von der Leistung ihrer Vorfahren. Eine – man ist versucht zu sagen «neofeudale» – Oberschicht entsteht, in der man niemals Begriffe wie «Zumutbarkeitsgrenze» oder «Anrechnung des Partnereinkommens» hören wird. Das Problem besteht nicht in der natürlichen Ungleichheit der Talente und Energien, die die Einzelnen voneinander unterscheiden, sondern in der gravierenden, völlig leistungsentkoppelten Ungleichheit der ökonomischen und gesellschaftlichen Teilhabe.

Erwerbsarbeit und Wertschöpfung

Hinzu kommt die volkswirtschaftliche Frage nach dem Zusammenhang von entlohnungsgesteuerten Leistungsanreizen und Wertschöpfung. Von Vertretern des Grundeinkommens wird der Konnex zwischen Wettbewerb durch Entlohnungsanreize und marktwirtschaftlicher Wertschöpfung tendenziell bestritten. Während es in früheren Grundeinkommens-Philosophien eher die fortschreitende Rationalisierung war, also die Ersetzung von Menschenarbeit durch Maschinenarbeit, die zu der Annahme vom Ende des Zusammenhangs zwischen Erwerbsarbeit und Wertschöpfung führte, so sind es heute eher die wachsenden Kapitalerträge und die entsprechenden Vermögensanhäufungen, die zu dieser Hypothese führen. Auch hierin liegt jedoch ein Kurzschluss: So unhinnehmbar die massive Akkumulation von Kapitalvermögen ist, so falsch ist die Annahme, dass in der Anhäufung von Vermögen über Kapitalerträge bereits ein Beitrag zur Wertschöpfung liege. Im Gegenteil: Nur durch einen stärkeren steuerlichen Zugriff auf Kapitalerträge (insbesondere durch das an anderer Stelle ausgeführte Modell einer Einkommenssteuerreform) ist jene Quersubventionierung von Arbeit und Arbeitsleistung möglich, die wir dringend für die Erzeugung von gesellschaftlichem Mehrwert brauchen.

Die Annahme, dass die Generierung von allgemeinem Wohlstand auf die dynamisierende Wirkung einer Anreizstruktur über Erwerbsarbeit verzichten könnte, ist unhaltbar. (Ein interessantes Anschauungsfeld ist in diesem Zusammenhang die Relation von Schwarzarbeit und Entlohnungsstruktur). Das Wettbewerbsmoment über angemessene Entlohnung trägt zu einer Wertschöpfungsdynamik bei, die bei einer entsprechenden Einhegung auch den Schwächsten in der Gesellschaft zugute kommt. Genau darin liegt der gerechtigkeits-theoretische Grund etwa bei Rawls, selbst ohne eine ausgeprägte Idee von Leistungsgerechtigkeit gewisse Ungleichheiten in der Verteilung zu akzeptieren, nämlich dann, wenn auch die sozial Schwächeren profitieren.

Finanzierung und Finanzierungszwecke

Wenn die These stimmt, dass es in der Politik darauf ankommt, unter Bedingungen limitierter Ressourcen gerechtigkeitsorientierte Entscheidungen über den Einsatz von Mitteln zu treffen, dann ist die Finanzierungsfrage – mit all den beschriebenen Effekten für Wertschöpfung und Verteilung – mehr als ein technisches Problem. Die

Finanzierungsfrage steht mit im Kern einer politischen Strategie, die sich für Schwerpunkte und Akzente bewusst entscheidet. Mit Blick auf die verschiedenen Modelle der Grundsicherung geht es dabei unter anderem um eine Anordnung von individuellen und institutionellen Transfers.

In der Debatte zu Grundeinkommensmodellen gibt es hinsichtlich der Finanzierungsfrage viele verschiedene Auffassungen, Herangehensweisen und Ergebnisse. Unterschiedliche Sichtweisen und mitunter auch große Unklarheiten gibt es hinsichtlich der Höhe eines Grundeinkommens, hinsichtlich der Finanzierungsmodelle und der steuerpolitischen Ausgestaltung (Einkommens- und/oder Verbrauchsbesteuerung), hinsichtlich einer evtl. Ergänzung um bedarfsorientierte Elemente wie auch hinsichtlich einer Kombination mit Mindestlohnmodellen.

Unabhängig vom gewählten Modell lässt sich in jedem Fall sagen, dass die Umverteilungsvolumina gigantisch sind. Da die verfassungsrechtlich geschützten Rentenversicherungsansprüche nicht zur Gegenfinanzierung heranziehbar sind, wird das Umverteilungsvolumen selbst für ein eher bescheidenes Niveau von monatlich 800 Euro auf mindestens 200 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Die meisten Vorschläge liegen weit darüber. Betrachtet man die dazu gehörigen Finanzierungsvorschläge, so wird schnell deutlich, dass diese gerade mit Blick auf die verfolgte Intention von mehr Inklusion und mehr Autonomie höchst problematisch sind.

Ein Vorschlag besteht in einer Finanzierung über die Mehrwertsteuer. Dabei ist von einem Mehrwertsteuersatz von mehr als 40 Prozent die Rede (Götz Werner u.a.). Dieser Finanzierungsvorschlag richtet sich jedoch gerade gegen diejenigen, die begünstigt werden sollen. Bezieher von geringen Einkommen haben allemal die Hauptlast höherer Preise zu tragen. Gewiss ließen sich Lebensmittel und Mieten weiterhin von der Steuererhöhung ausnehmen. Aber auch Unterhaltungs- und Mobilitätsgüter zählen zum kulturellen Existenzminimum. Vor dem Hintergrund eines ohnehin sehr bescheidenen Lebensstandards wäre hier eine massive Verteuerung die Konsequenz, auch wenn sich das Einkommen erhöhen würde. Zudem wäre die Konsequenz eine massive Dämpfung des Konsums, was den Exklusionsdruck wiederum erhöhen würde (Wiesenthal).

Ein anderer Vorschlag zur Finanzierung eines Grundeinkommens setzt auf die Einkommenssteuer, teilweise unter Einbeziehung einer sogenannten «negativen Einkommenssteuer.» Dabei scheint bereits äußerst fragwürdig, ob eine solche Einkommenssteuerreform das notwendige Volumen generieren kann, ohne unter Bedingungen einer globalen Wirtschaft ökonomische Effekte zu erzeugen, die selbst starke Idealisten nicht wollen können.

Hinzu kommt, dass auch einkommenssteuerbasierte Finanzierungsmodelle in der notwendigen Größenordnung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten katastrophale Verteilungseffekte gegen die Interessen derer zeitigen können, die eigentlich entlastet werden sollen. Das zeigt sich etwa mit Blick auf das Grundeinkommensmodell von Thüringens Ministerpräsidenten Dieter Althaus. Sein Konzept für ein «solidarisches Bürgergeld» sieht 800 bedingungslose Euro für jeden Erwachsenen und 500 Euro für jedes Kind vor. Von diesem Geld gehen jeweils 200 Euro als Gesundheitsprämie ab. Im Gegenzug sollen, mit Ausnahme der Krankenversicherung, alle existierenden Sozialleistungen und Steuervorteile gestrichen werden. Finanzieren will Althaus dieses Modell mit einer «Flat Tax» von 50 Prozent. Wer mehr als 1.600 Euro verdient, erhält die Hälfte des Bürgergeldes, zahlt dafür einen Steuersatz von nur 25

Prozent. Althaus will also Menschen mit kleinen Einkommen doppelt so stark besteuern wie Besserverdiener. Gleichzeitig entfielen mit der progressiven Einkommensteuer ein zentrales Umverteilungsinstrument. Hinzu kommt, dass die meisten Empfänger nach dem Althaus-Modell weniger Geld in der Tasche hätten als heute. Dass das Althaus-Modell den Staat in extreme Finanznöte bringen würde, erkennen auch die Autoren der jüngsten Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung zum solidarischen Bürgergeld. Sie bescheinigen dem Konzept eine Finanzierungslücke von 190 Milliarden Euro. Insgesamt würde das solidarische Bürgergeld demnach 740 Milliarden Euro jährlich kosten. Dies entspricht knapp einem Drittel der Wirtschaftsleistung Deutschlands. Um diese Summe aufzubringen, müsste der Einkommensteuersatz nicht bei 50 Prozent für Geringverdiener und 25 Prozent für Besserverdiener liegen, sondern bei 80 und 30 Prozent. In der Welt des solidarischen Bürgergeldes könnte ein Geringverdiener von einem Euro Gehalt also gerade 20 Cent behalten (Schneider).

Doch selbst wenn es möglich wäre, das Umverteilungsvolumen gerecht und ohne ein Überwiegen der negativen volkswirtschaftlichen Effekte aufzubringen, wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen (gleich welcher Ausprägung) in jedem Fall nur möglich, wenn man die erhöhten steuerlichen Realerträge einseitig in das Grundeinkommen investiert. Die notwendige und beschriebene Offensive bei institutionellen Investitionen wäre dadurch verbaut. Das heißt jedoch, dass ein entscheidendes Moment von Grundsicherung und Teilhabe gekappt wird, mit fatalen Konsequenzen für die Ausgeschlossenen aus der sogenannten «Unterschicht».

Es besteht kein Zweifel, dass die Bundesrepublik höhere steuerliche Realerträge und deshalb eine Reform der Einkommenssteuer benötigt. Der Grund für die Notwendigkeit höherer Steuereinnahmen kann jedoch keineswegs nur im Bereich eines anderen Arrangements von individuellen Transfers liegen. Insbesondere geht es um Investitionen in öffentliche Institutionen und öffentliche Güter, aber auch um eine Senkung der Lohnnebenkosten und ein Abschmelzen des Schuldenbergs. Dafür müssen Steuerschlupflöcher geschlossen, Steuerflucht bekämpft, aber auch auf intelligente Weise die Steuern erhöht werden. Notwendig ist ein Steuermodell, durch das wir nicht das Gegenteil von dem bewirken, was wir erreichen wollen, nämlich höhere Realerträge. Deshalb müssen wir verhindern, dass höhere Steuern die Steuerflucht dramatisch erhöhen, und dass über Steuern der Faktor Arbeit wieder verteuert wird. Hohe Unternehmenssteuern alleine fallen deshalb aus. Schwierig ist auch eine hohe Mehrwertsteuer, denn die belastet die sozial Schwächeren überproportional, haut auf die Konjunktur und erfasst vor allem den Dienstleistungsbereich, den wir ja gerade fördern wollen. Sinnvoll ist vielmehr die Erhöhung der privaten Einkommensteuer. Dabei müssen – anders als in Skandinavien – auch die privaten Kapitalerträge voll einbezogen werden und nicht nur die gefährdeten Arbeitseinkommen. Wenn es stimmt, dass eine Millionärssteuer zwar gut wäre, aber das Volumen alleine nicht bringt, dann muss das Geld auch aus der gehobenen Mittelschicht kommen, bei den gut und besser Verdienenden. Keine solidarische Modernisierung ohne den Beitrag der gehobenen Mittelschicht.

Für das Ziel von Investitionen in öffentliche Institutionen und damit in eine spürbare qualitative Verbesserung von öffentlichen Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Pflege oder Kinderbetreuung besteht darüber hinaus eine gute Aussicht, dass sich die Bereitschaft für eine solidarische Finanzierung über Steuern auch herstellen

lässt. Wer sieht, wie sich die öffentliche Infrastruktur verbessert, wie das allgemeine Angebot an guten Schulen, guten Krankenhäusern und ökologischer Mobilität steigt, wird eher zu einer entsprechenden Solidarleistung bereit sein. Auch das zeigen die Erfahrungen aus dem skandinavischen Raum.

Bürokratie und Bedarf

So richtig die Notwendigkeit von Bürokratieabbau in der Bundesrepublik ist, so richtig ist der Hinweis, dass eine Politik der Gerechtigkeit konkrete Lebenssituationen der Bürgerinnen und Bürger nicht ausblenden darf. Natürlich stößt die Berücksichtigung von Bedürftigkeiten im demokratischen Rechtsstaat an Grenzen, wenn der Verwaltungsapparat nicht zum Kontrollapparat werden soll. Deshalb bedarf es Grenzen und Typisierungen. Genauso klar ist aber, dass etwa Schwerbehinderte mehr Ressourcen benötigen als Nichtbehinderte oder Erziehende mehr als Nichterziehende. Wer schon diese Bedürfnisorientierung des Sozialstaats als «Bürokratie» geißelt, hat die Gerechtigkeitsfunktion des Sozialstaats nicht verstanden.

Eine Vereinfachung und Zusammenfassung der zahlreichen und komplexen Zuwendungsquellen von Sozialtransfers ergibt freilich Sinn und wäre ein wichtiger Schritt der Entbürokratisierung, der im Interesse der Empfänger liegt. Notwendig ist auch eine Verlagerung der Aufgaben von der fernen Bürokratie einer zentralen Arbeitsagentur auf die – mit der Situation vor Ort vertrauten – Kommunen. Insbesondere aber sollten Pauschalierungen bei Sozialtransfers dort greifen, wo bestimmte Gruppen besonders belastet sind und deshalb dringend Entlastung brauchen. Wer etwa Kinder alleinerziehend betreut, sollte ohne die Forderung nach einem Nachweis der Arbeitsbereitschaft unbürokratisch eine Grundsicherung bekommen.



Peter Siller ist seit 2006 Leiter der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung, zuvor war er Mitglied des Planungsstabs im Auswärtigen Amt.

II Soziale Sicherung in der Arbeitsgesellschaft

Arbeit in der Spätmoderne

Zwischen Ehrenamt,
Alimentierung und Beschäftigungsutopie

In der Moderne, in der wir leben, dient Arbeit den Menschen als prominentester Produzent von Sinn. Eine Feststellung von dieser Pauschalität muss präzisiert werden: Um welche Arbeit handelt es sich? Die Antwort fällt zugleich eindeutig und uneindeutig aus. Zweifellos handelt es sich zunächst um produktive, d. h. wertschöpfende Arbeit. Arbeit ist so gesehen nicht jede beliebige, sondern eine spezifische Tätigkeit im Kontext sozialer Produktivkräfte. In diesem Sinne stellt bereits Karl Marx fest: «Die elementare Voraussetzung der bürgerlichen Gesellschaft ist, daß die Arbeit unmittelbar den Tauschwert produziert, also Geld; und daß dann ebenso Geld unmittelbar die Arbeit kauft, den Arbeiter daher nur, sofern er selbst seine Tätigkeit im Austausch veräußert.»¹ Das bedeutet, dass Arbeit zwar faktisch ein Konstituens der Vergesellschaftung darstellt, dass sie aber darüber hinaus von dem abstrakten Wert dominiert wird, von dem Gesellschaft nach wie vor erwartet, dass sie ihn produziert. Nicht auf den arbeitenden Menschen als Subjekt kommt es daher in erster Linie an, sondern auf die spezifische Form der Arbeit, die den Arbeitenden als Subjekt hervorbringt.

In diesem Zusammenhang ist Arbeit unmittelbar und notwendig auf die Herstellung eines Produkts ausgerichtet, das sich innerhalb einer Zirkulationsphäre von Arbeit und Kapital bewegt. Im Anschluss an seine Fertigung soll das Arbeitsprodukt als Ware in die Zirkulation des Marktes eingespeist werden, um so zur abstrakten Wertschöpfung beizutragen. Was genau ist also unter «Arbeit» zu verstehen? Im Rahmen von Prozessen nicht subsistentieller Produktion handelt es sich dabei immer um Erwerbsarbeit, und das heißt auch, in der Regel um Lohnarbeit. «Erwerb» bedeutet zweierlei: Erwerb von Mitteln zur Selbsterhaltung durch Arbeit (also von Geld für den Lebensunterhalt) und Erwerb von Mitteln zur individuellen und sozialen Herstellung von Sinn und Subjektivität. Voraussetzung für beides ist die soziale Integration der Individuen in den Arbeitsmarkt, der die Herstellung von Produkten für den gesellschaftlichen Markt gewährleistet. Arbeit erscheint sowohl als Universalie wie auch als Privileg und nicht zuletzt als Ressource. Festgestellt werden kann, dass «Arbeit» die zentrale Kategorie der industriellen Moderne schlechthin darstellt. Über den Terminus «Arbeit» als kulturelle Chiffre hat sich ein ganzes sozial-anthropologisches Paradigma etabliert: der *homo oeconomicus*, zumindest aber der *homo laborans*, bewohnt heute nahezu jeden Winkel der Welt, an den die industrielle Produktion gelangt ist. Im Folgenden diskutiere ich zunächst den Stellenwert der Arbeit in der industriellen Moderne (1), thematisiere im Anschluss die aktuelle Krise der Arbeitsgesellschaft (2) und stelle dann verschiedene Modelle vor, die beabsichtigen, den Schwund der Arbeit in der Gesellschaft zu kompensieren (3). Abschließend erfolgt ein Resümee der vorgestellten Modelle (4).

1 Menschen mit Arbeit

In der Arbeitsgesellschaft ist es notwendig, sich als Subjekt Arbeit anzueignen, sie möglichst zum eigenen Gewinn zu nutzen und sie gegebenenfalls auch zu verteilen. Einer, der das besonders gut konnte, ist Marc Twains Romanfigur *Tom Sawyer* (erstmalig publiziert 1876). Für Tom Sawyer, der von seiner Tante Polly zur Strafe die Aufgabe erhält, einen maßlos großen Zaun zu streichen, besitzt Arbeit vorerst die Dimension eines archaischen Zwangsverhältnisses.² Das Arbeitssubjekt Sawyer sieht sich durch die Arbeit keineswegs emanzipiert, wie es in der modernen, bürgerlichen Gesellschaft seit Hegel und Marx für selbstverständlich gilt. Für ihn bedeutet die Arbeit des Anstreichens ein Zwangsverhältnis individueller Enteignung und Entfremdung, wo er besser hätte schwimmen gehen können. In kürzester Zeit jedoch durchläuft er eine historische Entwicklung vom Arbeitssklaven zum klassischen Unternehmer, der andere produktiv für sich schuften lässt und dabei noch ordentlichen Gewinn verbuchen kann. Obendrein leistet er aber auch die vornehmste Aufgabe von Arbeit: Sinn zu stiften. Die Jungs, die Tom Sawyer mit allerlei Trickserei dazu bringen kann, für ihn einen alten, riesigen Lattenzaun zu streichen, wännen sich als Künstler, angelangt also auf einer für sie neuen Stufe des «Prozesses der Zivilisation» (N. Elias). Tom Sawyer, der den Jungs seines Heimatstädtchens St. Petersburg die Arbeit bringt wie weiland Prometheus den Menschen das Feuer, betätigt sich als passabler Kulturstifter. Wer nicht selbst arbeitet, muss zumindest Arbeit zu vergeben haben und sich als produktiv im Sinne der Erschließung dieser sozialen Ressource hervortun.

Tom Sawyer bewegt sich somit ganz auf der durch Friedrich Engels vorgezeichneten Linie, Arbeit nicht allein als die «Quelle alles Reichtums» anzuerkennen, sondern ihr eine sozial-anthropologische Funktion ersten Ranges zuzubilligen: «Sie ist die erste Grundbedingung alles menschlichen Lebens, und zwar in einem solchen Grade, dass wir in gewissem Sinn sagen müssen: Sie hat den Menschen selbst geschaffen.»³ Nicht der aufrechte Gang unterscheide, wie vielfach angenommen, den Menschen vom Tier, auch nicht eine beliebige Kulturleistung. Die entscheidende Bedingung der Menschwerdung ist für Engels die Fähigkeit zur Arbeit, und mehr noch deren Organisation. Der aufrechte Gang habe die Hand des Menschen für weitere Verrichtungen freigesetzt; die Hand sei nicht bloß das Organ der Arbeit, sondern auch deren Produkt.⁴ Damit ist ein grundlegender Topos der Moderne gesetzt: die vermeintlich anthropologische Dimension der Arbeit ist erschlossen. Vorbei sind jene aus der Antike und aus dem Feudalismus überlieferten Zeiten, da produzierende Arbeit eine deutlich pejorativ besetzte gesellschaftliche Marginalie war. Hingegen lag das Ideal der Lebensführung in der Muße, die Zeit für geistvolle Tätigkeiten und für die Jagd bereithielt. In der Moderne sollte es endgültig vorbei sein mit der Muße als einem Ideal der Lebenshaltung.⁵ Nur als Marginalie und von sittlich zweifelhaftem Rang hat die Muße überlebt – im Bohemien und im Dandy etwa, heute also weitgehend antiquierten Figuren. Arbeit gilt nicht bloß als genuines Mittel zur Selbsterhaltung, sondern, auf der Ebene einer symbolischen Ordnung des Sozialen, als Maschine zur Sinnproduktion in der Gesellschaft und für jeden Einzelnen.

Was stellt das Spezifikum dieser Arbeit in der industriellen Moderne dar? Die Besonderheit der Arbeit liegt in ihrer Leistung einer doppelten Naturbeherrschung. Als Naturbeherrschung verhilft Arbeit der Selbsterhaltung zu einem neuen Sprung im Zivilisationsprozess. So sieht es zumindest Engels: «Kurz, das Tier *benutzt* die

äußere Natur bloß und bringt Änderungen in ihr einfach durch seine Anwesenheit zustande; der Mensch macht sie durch seine Änderungen seinen Zwecken dienstbar, *beherrscht sie*. Und das ist der letzte, wesentliche Unterschied des Menschen von den übrigen Tieren, und es ist wieder die Arbeit, die diesen Unterschied bewirkt.»⁶ Aber Engels denkt nur an die Beherrschung der äußeren Natur, obschon eine der herausragenden Leistungen der modernen Arbeitsorganisation die Beherrschung der inneren Natur ist. Wesentlich für industrielle Arbeit ist das Element der Disziplinierung, die sich aus den Prozessen der Arbeitsteilung ergibt. Sie setzt mit anderen Mitteln fort, was antike Techniken der Diätetik schon einmal im Blick hatten: die Emanzipation des Menschen von einer ihn usurpierenden Natur. Der Drang zur Selbsterhaltung wird somit in eine Kultur der Produktion überführt, die unmittelbar mit der Konstitution von Subjektivität verbunden ist. Die Herstellung von Sinn für das Subjekt in der Moderne ist vom Primat produktiver Arbeit nicht abzulösen.

In diesem Sinne versteht es Tom Sawyer vorzüglich, die innere Natur seiner Freunde zu beherrschen. Er erzeugt ein Imaginäres, worin Arbeit plötzlich als ein Wert für sich selbst erscheint. Tom Sawyer verkauft nicht etwa seine Arbeitskraft, sondern einen Arbeitsplatz. Dazu führt er folgenden Dialog mit seinem Freund Ben, der gern darum beneidet werden möchte, dass er Gelegenheit hat, schwimmen zu gehen, während Tom einen Zaun streichen muss: «Ich geh schwimmen, hörst du? Würdest Du nicht auch lieber mitkommen? Aber natürlich, du möchtest lieber schuften, nicht wahr?’ Tom betrachtete den Jungen ein Weilchen und fragte dann: ‚Was nennst du denn Arbeit?’ ‚Na, ist das vielleicht keine Arbeit?’ Tom machte sich wieder ans Tünchen und meinte gleichgültig: ‚Na, vielleicht, vielleicht auch nicht. Ich weiß nur eins: Tom Sawyer gefällt’s.’ ‚Ach, geh doch, du willst mir doch nicht etwa einreden, daß es dir Spaß macht?’ Der Pinsel fuhr weiter. ‚Ob’s mir Spaß macht? Na, ich wüßte nicht, weshalb es mir keinen Spaß machen sollte. Bekommt ein Junge vielleicht jeden Tag einen Zaun zu streichen?’ Das ließ die Sache in neuem Licht erscheinen.»⁷ An dieser Stelle überzeugt Tom Sawyer mit zwei Aspekten, die er erfolgreich für die Implementierung einer neuen, vom bloßen Genuss emanzipierten, auf Wertschöpfung angelegten sozialen Sinnstruktur nutzt. Es gelingt ihm, der spezifischen Arbeit, die er seinen Freunden anbietet, einen Attraktionsnimbus anzuhängen, der sie durchaus interessanter erscheinen lässt, als rein soziale Aktivitäten. Schließlich ist es genau dieser Aspekt der Besonderheit, der zunächst sinnstiftend wirkt, bevor er als festgefügtter Sozialdiskurs seine eigene Dynamik entfalten könnte. Ben beginnt also für Tom den Zaun zu streichen und bezahlt dafür mit einem Apfel. Darin angelegt ist das über die bloße Selbsterhaltung hinausgehende zweite Motiv moderner Arbeit, das der Selbstverwirklichung. In der Arbeit findet das Arbeitssubjekt zu sich selbst; es erhält Gelegenheit, *Ansichsein* und *Fürsichsein* miteinander zu verschmelzen, womit es erst wirklich Subjekt werden kann.⁸ Natürlich ist die Rede von der Verwirklichung des Subjekts durch Arbeit selbst ideologiegesättigt. Die Fokussierung auf ein sozial-anthropologisches Apriori menschlicher, produktiver Arbeit war jedoch folgenreich. Sie hat nicht nur die individuelle Existenzberechtigung an den Besitz von Arbeit gebunden, sie ließ epistemologisch auch Arbeitslosigkeit nicht mehr zu.

Obwohl eine fiktive Figur des ausgehenden 19. Jahrhunderts, ist Tom Sawyer ohne jeden Zweifel ein ausgesprochen moderner Arbeitsmensch, der eine Qualität sein eigen nennt, die in der Arbeitsgesellschaft erst in jüngster Zeit allgemein zum

Durchbruch gelangt ist: er beweist Flexibilität. Das bedeutet nicht nur, sich den Erfordernissen des Arbeitsmarktes gegenüber beweglich zeigen zu können; es heißt auch, selbst erfinderisch zu werden. Ohne dass Arbeit ihren Stellenwert als Sinnmaschine verlöre, wird dem Einzelnen abverlangt, sich der traditionellen Lohnarbeit gegenüber zu verselbständigen. Arbeit als Sinnmaschine produziert den «flexiblen Menschen» als erfinderisches Subjekt seiner selbst.⁹ In der klassischen Arbeitsgesellschaft hingegen ersetzt Arbeit die Subjektivität, die sie erzeugt. In der Moderne, lässt sich feststellen, macht Arbeit das soziale Apriori aus. Wer nicht arbeitet, ist auch nicht in der Welt. Insofern kann auch nicht die Arbeit den Menschen erschöpfen – körperlich oder geistig –, sondern nicht zu arbeiten erschöpft ihn. Schließlich geht es nicht mehr darum, welche Attraktion eine spezifische Arbeit besitzt, sondern dass Arbeit an sich einen Wert besitzt, den es in jedem Fall zu entfalten und zu akkumulieren gilt.

2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft

Sollte es heute ein Problem der Arbeitsgesellschaft geben, dann in Form eines signifikanten Mangels an Arbeit. In diesem Sinne stellt der Philosoph Gernot Böhme fest, es habe den Anschein, «daß die technische Zivilisation, die Arbeit zu einem Anthropologikum gemacht hat, durch ihre eigene Entwicklung die Voraussetzungen dafür zerstört. Überwand die neuzeitliche Aufwertung von Arbeit einen Zustand, in dem Menschen, die arbeiteten, nicht als Menschen anerkannt wurden, so ist heute die Situation umgekehrt. Arbeit zu haben ist Voraussetzung eigentlichen Menschseins, Arbeitslose sind in Gefahr, in den Status minderen Menschseins abgedrängt zu werden.»¹⁰ Sofern Arbeit den sozialen Kitt zwischen den Subjekten und mehr noch zwischen ihnen und der sozialen Struktur darstellt, muss sie als gesellschaftliche Ressource idealerweise in ausreichendem Maße vorhanden sein. Andernfalls löst sie in der Gesellschaft eine Krise aus, die deren Selbstverständnis und ihre Fähigkeit zur Sinnproduktion betraf, da die Gesellschaft nicht mehr in der Lage wäre, diesen Sinn selbst ausreichend herzustellen.

Lohnarbeit ist ein Existenzverhältnis; abstrakte Arbeit wiederum gleicht einem Produktionsverhältnis, welches sozialen Sinn produziert. Ihre Ressource ist gerade nicht die gesellschaftlich zur Verfügung stehende, sondern die gesellschaftlich benötigte Arbeitskraft. Der kritische Umschlagpunkt einer symbolisch verfahrenenden Produktion sozialen Sinns liegt dort, wo Arbeit zur wertlosen Ressource geworden ist, weil sie von den avancierten Produktivkräften überholt wurde. Dies impliziert mehr als nur ein Problem der Arbeits- und Beschäftigungspolitik. Alle wesentlichen Institutionen einer demokratischen Gesellschaft und des Sozialstaats wurzeln explizit im Kontext der Arbeitsgesellschaft. So stellt der SPD-nahe Politologe Johanno Strasser fest: «Wenn es tatsächlich stimmt, daß der Arbeitsgesellschaft nun die Arbeit ausgeht, dann muß dies zwangsläufig einschneidende Konsequenzen für das Institutionensystem der Demokratie und des Sozialstaats haben.»¹¹ Die Krise der Arbeit als gesellschaftlicher Ressource weitet sich dann zu einer generellen Krise der sozialen Institutionen aus, deren Legitimität schwindet.

Seit Jahren haben alle Industriestaaten anhaltende Einbrüche auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen, woran wohl weder der momentan zu verzeichnende, zarte wirtschaftliche Aufschwung noch der jüngst beschworene «Fachkräftemangel» wirklich etwas ändern werden. Es kann daher nicht verwundern, dass der damalige

Bundeswirtschaftsminister Riester 1999 den Abbau der Arbeitslosigkeit zum großen Ziel der Bundesregierung erklärt hat. Strukturell ist Arbeitslosigkeit heute zu einem festen Bestandteil moderner Gesellschaften geworden. Angesichts von weiter expandierenden Rationalisierungsschüben in der Kommunikations- und Informationstechnologie sowie fortschreitender allgemeiner Automation wird sich dies kaum ändern. Nicht nur muss man den Traum von der Vollbeschäftigung endgültig begraben¹²; es ist auch damit zu rechnen, dass sich die Arbeitslosenquote auf einem vergleichsweise hohen Niveau einpendelt. Das wirkliche Problem, vor dem moderne Industriegesellschaften heute stehen, ist nicht, wie Arbeitslosigkeit bekämpft und womöglich überwunden werden kann, sondern ob es möglich ist, Arbeitslosigkeit im großen Maßstab in eine Gesellschaft zu integrieren, die nach wie vor als Arbeitsgesellschaft funktioniert – obwohl sie de facto keine mehr ist. Das ist allerdings nicht das Ziel der Politik, die weiterhin darum beabsichtigt, ein umfassendes gesellschaftliches Arbeitsverhältnis herzustellen. In diesen Kontext gehört derzeit vor allem die Debatte über den gesellschaftlichen Mindestlohn, an dessen Pro und Contra sich sehr fein eine Mentalitätsgeschichte der Arbeitsgesellschaften ablesen lässt – von der Wunschökonomie einer sozialen Grundsicherung, die zugleich beschäftigungswirksame Effekte zeitigt bis hin zu einer negativen Anthropologie, die das Individuum zuvorderst für faul hält und ihm deshalb auch nichts gönnt.

An Kritik an dieser Art Politik, die ganz auf die Wiederherstellung verlorener Arbeitswelten setzt, fehlt es daher nicht. So erklärte Michael Rogowski im Jahr 2001 und in seiner Eigenschaft als Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), gerade durch die rigide Fokussierung der Wirtschaftspolitik auf das Beschäftigungsziel werde dieses verfehlt: «Die Verengung der Wirtschaftspolitik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit hat die unerträglich hohe Unterbeschäftigung von heute erst hervorgerufen. (...) Kann das prioritäre Ziel des Wirtschaftens und der darauf gerichteten Wirtschaftspolitik wirklich sein, dem Menschen Arbeit zu verschaffen? Dass die Geschichte des technischen Fortschritts sich zum Teil auch verstehen lässt als Folge von Ereignissen, die darauf abzielten, den Menschen von Arbeit zu entlasten, ist vielfach in Vergessenheit geraten. Ist Arbeit ein Instrument zur Schaffung von Werten, oder erzeugen wir Werte, um Menschen in Beschäftigung zu bringen?»¹³ Von einem «Recht auf Arbeit», folgert er, könne keine Rede sein.

Trotzdem besteht Einigkeit darüber, dass der Wert des Einzelnen in der Gesellschaft weiterhin durch den Wert seiner produktiven Arbeitsleistung vermittelt bleibt. Diese Leistung wird über Lohnarbeit gemessen. Erwerbsarbeit im Sinne eines unbefristeten Vollbeschäftigungsverhältnisses stellt nach wie vor die Basis der Vergesellschaftung wie auch den Fokus von Subjektidentität dar. Sie begründet soziale und individuelle Ansprüche, schafft ebensolche Möglichkeiten und bestimmt den Status und die soziale Absicherung jedes Einzelnen. Nach wie vor werden davon abweichende Modelle – Teilzeitarbeit, befristete Anstellungen, sogenannte «prekäre Beschäftigungsverhältnisse», unbezahlte Tätigkeiten u. ä. – überwiegend als defizitär wahrgenommen. Das ist umso dramatischer, als das klassische Arbeitsverhältnis zunehmend marginalisiert wird. Im Gegenteil: es wird nahezu einhellig sogar die Abkehr vom eben geschilderten Lebensarbeitsbild verlangt. Im Vordergrund steht heute stattdessen die Forderung nach «Flexibilität» als neuer Leitlinie jeder Erwerbsbiografie.¹⁴ Als soziales Imaginäres ist das Arbeitsverhältnis alten Stils allerdings weiterhin präsent und überaus wirksam; auch die Instrumente der Sozial- und

Arbeitspolitik sind weitgehend darauf ausgerichtet und ein politisch-programmatisches Schlagwort wie das vom «Fordern und Fördern» pointiert diese Mentalität nur. Jede gegenteilige Strategie würde bedeuten, das Ende dieses, der klassisch bürgerlichen Industriegesellschaft entstammenden Vergesellschaftungsmodells zu verifizieren und die vorfindliche Sozialstruktur nachhaltig zu transformieren. Es ist ungewiss, ob dies tatsächlich im Sinne jener Unternehmer wäre, für die beispielsweise Rogowski auftrat. In der Tat stellt die Befreiung des Menschen von der Arbeit ein gemeinsames Ziel nicht nur der allermeisten sozialen Utopien, sondern auch der «Fortschrittsteleologie» generell dar. Hingegen ist sozial wie politisch genau diese Befreiung geradezu unvorstellbar. Sie bezeichnet das Unmögliche der bürgerlichen Arbeitsgesellschaften.

3 Ohne Arbeit leben?

Wenn eine Arbeitsgesellschaft, die sich über eine sozial-anthropologische Aufladung der Arbeit an diese sogar noch identitätsmäßig gebunden sieht, über die soziale Integration der Arbeitslosigkeit nachdenken muss, ergeben sich verschiedene Optionen. Deren erste bestünde gewissermaßen in der Rückkehr zum Arbeitshaus. Das hieße, denen die keine Arbeit hätten zu unterstellen, dass sie schlechte Absichten hegten, mithin sogar schlechte Menschen seien. Es war schließlich ein sozialdemokratischer Bundeskanzler, der dekretierte, ein «Recht auf Faulheit» gäbe es nicht. Abgesehen davon, dass er damit erfolgreich ein gern zitiertes Bonmot etabliert hat, entbehrt eine Aussage dieses Stils jeden Realitätsgehalts, wo strukturelle Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau maßgeblich durch das Zusammenspiel von wirtschaftlicher Rezession und technischem Fortschritt bedingt ist. Auch wenn es nicht am Fleiß des Einzelnen mangelt, wenn jeder das Gefühl genießen wollte, von seiner Arbeit erschöpft zu sein, es würde doch im großen Stil Erschöpfung durch Untätigkeit erlitten.

Eine modifizierte Fassung des eher vormodernen Arbeitszwangs findet man in Vorschlägen, Sozialleistungen wie die Sozialhilfe an die Arbeitsbereitschaft des Empfängers zu knüpfen. Das würde bedeuten, die Sozialhilfe wesentlich zu kürzen und durch staatlich subventionierte Niedriglohnarbeitsverhältnisse zu ergänzen. «Wer arbeitsfähig ist, aber nicht arbeitet, bekommt eine Sozialhilfe alter Art, die weit unter dem Niveau liegt, welches das Bundesverfassungsgericht als Minimum definiert hat», erläutert der Nationalökonom Hans-Werner Sinn sein in diese Richtung weisendes Konzept.¹⁵ Wer, der Logik dieses Entwurfs entsprechend, nicht arbeitswillig wäre, müsste demnach unter dem Existenzminimum leben, was einer gewollten moralischen Stigmatisierung durch die Gesellschaft gleich käme. Weiter modifiziert werden diese Ideen im sogenannten Kombilohn-Modell. Hier sollen, um den Arbeitsmarkt zu entlasten, Stellen neu geschaffen werden, die zum Teil staatlich finanziert wären. Dieses Prinzip ist in den USA, aber auch in einigen europäischen Ländern, unter dem Titel «Workfare» bekannt. In beiden Fällen können zwei Probleme nicht ausgeräumt werden: Gibt es überhaupt einen ausreichenden Bedarf nicht an Arbeit bei den Arbeitslosen, sondern an Arbeitsplätzen innerhalb der Wirtschaft, zumal an sinnvollen Arbeitsplätzen; und verfügt die öffentliche Hand überhaupt über die Mittel, um solche Maßnahmen zu finanzieren? Beides ist fraglich. Zudem ergibt sich für die Betroffenen oft materiell kaum ein Unterschied zwischen

einem solchen Einkommen und dem Bezug von Sozialhilfen. Aus diesem Grund mahnen Kritiker, Workfare laufe Gefahr, «das Problem der Armut ohne Arbeit in eines der Armut trotz Arbeit» zu verwandeln.¹⁶ Nicht unbedeutend dürfte daher der pädagogische Zweck des Programms sein, der Arbeitsgesellschaft wieder flächendeckend Geltung zu verschaffen und die Lebensführung mutmaßlicher Müßiggänger zu regulieren.

Demgegenüber steht der Versuch, nach dem Vorbild der amerikanischen Volunteering-Kultur die Institution des Ehrenamts in der Gesellschaft zu forcieren. Hier bietet sich die Möglichkeit, dem Ideal einer sinnvollen, mitunter sogar volkswirtschaftlich produktiven Arbeit nachzugehen, ohne zwangsläufig im klassischen Lohnarbeitsmarkt untergebracht sein zu müssen. Das Ehrenamt als Substitut des verschwindenden «Normalarbeitsverhältnisses» avanciert, da es soziale Werte wie Fürsorge und Verantwortung in den Mittelpunkt rückt, zum sozialen Kitt einer auseinanderdriftenden Gesellschaft.¹⁷ Im Effekt unterstreiche diese Delegation sozialer Fürsorgeaufgaben aber nur die «Krise des Sozialstaats» (C. Pinl); obendrein sei das Ehrenamt in der Regel eine Domäne derjenigen, die es sich leisten könnten, entgeltlos zu arbeiten. «Erwerbslose sind eher selten bereit, sich auf ein freiwilliges Engagement einzulassen.»¹⁸ Soziale Sinnstiftung durch Arbeit muss, wenn überhaupt, mit einer materiell gesicherten Existenz einhergehen. In dieser Perspektive kann auch eine partizipative Interpretation des Ehrenamts als «sichtbarer Ausdruck des ‚sozialen Vermögens‘ einer Gesellschaft»¹⁹ nicht länger vollends überzeugen, sofern dieses individuell sogleich in «symbolisches Kapital» (P. Bourdieu) umschlägt.

In eine ähnliche Richtung weist das Konzept der «Bürgerarbeit», welches die ökonomisch längst eingeleitete Dekomposition einer Ineinssetzung des Arbeitsbegriffs mit Lohnarbeit fortschreibt. Der Differenzierungsbegriff «Erwerbsarbeitsgesellschaft», der früher als Tautologie gegolten hätte, macht das deutlich. Die Perspektive der Arbeit liegt demnach in ihrer weiteren Tradierung als sinnstiftender sozialer Kategorie, die von ihrer primären Funktion der Selbsterhaltung entkoppelt werden soll. Das Prinzip der «Bürgerarbeit» meint entgeltlose, aber sinnhafte Arbeit zur Stabilisierung des Gesellschaftszusammenhangs. Im Kontext der Debatte um die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft wurde ihr sogar ein politisch emanzipativer Einschlag zugeschrieben: «Die Antithese zur Arbeitsgesellschaft ist die Stärkung der politischen Gesellschaft der Individuen, der aktiven Bürgergesellschaft (...),» findet der Soziologe Ulrich Beck.²⁰ Er übersieht aber, dass sich eben diese «politische Gesellschaft» maßgeblich durch die Arbeitsgesellschaft vermittelt. Beides kann nicht ohne weiteres entkoppelt werden. Arbeitslosigkeit soll innerhalb der avisierten «Bürgergesellschaft vor Ort» (U. Beck) ihren diskriminierenden Aspekt verlieren, weil im bürgerschaftlichen Engagement deutlich gezeigt werde, dass auch der arbeitende, der nichts verdient und also ein nützliches Glied der Gesellschaft ist.²¹ Die Garantie einer damit verbundenen sozialen Anerkennung würde politisch die Entschärfung eines sozialen Konfliktpotentials bedeuten. Arbeit wäre damit zwar nicht mehr als Praxis dieselbe und würde über die klassische Vorstellung der Erwerbsarbeit weit hinausweisen; symbolisch jedoch bleibt alles beim Alten und Arbeit kann weiterhin als *prima essentia* sozialen Sinns dienen.

Um Modelle wie das der Bürgerarbeit realisieren zu können, benötigt man ein finanzielles Konzept, das nicht nur die Rahmenbedingungen für solche Bürgerar-

beiten definiert, sondern generell die Basis einer daran anschließenden Sozialstruktur bereitstellt. Solche Ansätze, die nebenbei auch beabsichtigen, das generelle Problem der Arbeitslosigkeit zu eliminieren, werden derzeit unter den Stichworten Bürgergeld und Grundeinkommen diskutiert. Mögen die Margen zur Realisierung solcher Konzepte auch jeweils unterschiedlich sein – die Intention ist die nämliche, egal, wie das Kind genannt wird: Eine materielle Grundabsicherung für jeden Bürger soll das Sozialsystem entlasten, den Erwerbsarbeitsdruck mindern und somit den Gegebenheiten der Gegenwartsgesellschaft entgegenkommen: ihrer ungebrochenen Tendenz zur Rationalisierung, zur Freisetzung von Arbeitskräften, zur Herbeizitierung ungeliebter Niedrigstlohnjobs, die vor allem zur Senkung der Arbeitslosenstatistiken dienen sowie der Unübersichtlichkeit des Sozialsystems. Während die Idee eines generellen Grundeinkommens noch vor wenigen Jahren als unrealistisch galt und vor allem in linken Kreisen diskutiert wurde, dominieren heute zwei eher konservativ ausgerichtete Modelle die Diskussion, hat sich zumindest die Idee offenbar durchgesetzt. So hat im März 2007 der thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus sein «Solidarisches Bürgergeld» vorgestellt, das vorsieht, Erwachsenen 800,00 Euro monatlich sowie für jedes Kind 500,00 Euro auszuzahlen. Seine Partei, die CDU, findet diesen Gedanken so überzeugend, dass sie überlegt, das Konzept in ihr Grundsatzprogramm aufzunehmen. Der Drogerie-Millionär und Anthroposoph Götz Werner legt in seinem «bedingungslosen Grundeinkommen» sogar noch eins drauf. Beginnend bei 650,00 Euro soll sich dieses schrittweise auf 1.500,00 Euro pro Monat erhöhen.²²

Interessant für den hier verhandelten Kontext ist die Intention der Modelle, die sich trotz allen Unterschieden im Detail ganz bemerkenswert darin deckt, «eine Gesellschaft mit motivierten und zufriedenen Bürgern»²³ angesichts der laufenden Transformationsprozesse der Arbeitsgesellschaft herzustellen. Natürlich ist es so, dass Althaus' Bürgergeld das derzeitige Niveau des Hartz-IV-Satzes kaum je übersteigen würde oder sogar darunter läge, während es sich von Werners Grundeinkommen ganz kommod leben ließe. Bezogen auf das Problem, wie das Phänomen «Arbeit» in der Gesellschaft diskursiviert wird, können diese Unterschiede vor allem als Indikator dafür dienen, wie sehr die einzelnen Konzepte noch dem klassischen Bild von Arbeit als Sinnstifter und damit auch als Ordnungsgarant einer Gesellschaft korrespondieren. Bei Althaus ist es noch höchst präsent, und es scheint ganz unnötig, wenn ihm die Tageszeitung *DIE WELT* hinterherruft, sein Bürgergeld «konterkarier[e] den Erwerbstrieb und bedroht damit die Grundlage von Wirtschaft, Wohlstand und Sozialstaat».²⁴ Denn abgesehen davon, dass sich von Althaus' Zuwendungen nachweislich nicht leben lässt, stellt er selbst unmissverständlich klar, worum es ihm geht: «Das Solidarische Bürgergeld ist nicht der Eintritt ins Schlaraffenland. Es ist keine Faulenzerprämie (...) Der Staat befähigt seine Bürgerinnen und Bürger dazu, den sozialen Risiken des Lebens selbst zu begegnen. Mit dem Solidarischen Bürgergeld wird er nicht zum Bevormunder, sondern zum aktivierenden Unterstützer.»²⁵ Die Tendenz ist klar: das bekannte sozialpolitische Motto «Fordern und Fördern» übersetzt Althaus in eine Sozialstruktur, die, da alle sonstigen Sozialleistungen wegfallen, ihre Adressaten neben der schmalen Grundsicherung dazu treibt, in alle nur denkbaren Beschäftigungsverhältnisse zu drängen. Althaus' Modell ist daher alles andere als der Totengräber des Erwerbstriebes, sondern dessen Durchsetzung mit modernen Mitteln. Erst er schafft die Voraussetzung dafür, sozial-anthropologische Modell des homo laborans an die aktuellen Flexibilisierungsdebatten anzuschließen,

indem er Verhältnisse implementiert, die die Notwendigkeit der Flexibilisierung aller Individuen nicht nur rhetorisch, sondern ganz subsistentiell auf alle Bevölkerungsschichten ausdehnt. Arbeit bleibt hier eng gekoppelt an einen Begriff von Erwerbsarbeit, der zwar niemand mehr gezwungen ist nachzugehen, die aber eindeutig als Leitbild fungiert. Der Privatier Werner setzt demgegenüber einen ganz anderen Akzent, selbst wenn auch er daran festhält, dass Menschen sich über Arbeit definieren. Allerdings setzt sein Arbeitsbegriff anders an: «Immer wenn Menschen für andere leisten, dann ist das Arbeit. Mit dem bedingungslosen Grundeinkommen entkoppeln wir Arbeit von Einkommen und jeder kann die Arbeit ergreifen, die für ihn sinnvoll ist.»²⁶ Werner ist damit dem Arbeitsbegriff des jungen Marx nahe, der zwar Arbeit immer als den Stoffwechsel des Menschen mit der Natur beschrieben hat, also als materiell wie mental unbedingt notwendig, der aber durchaus ein freies Arbeitsverhältnis anzielte.

Diesen beiden Konzepten fügen die außerdem vorliegenden Modelle nichts Wesentliches hinzu. Die FDP tritt schon seit 1994 für ein «liberales Bürgergeld» ein, durch das sie «Arbeitslosigkeit und Bürokratie» abgebaut sehen möchte. Die Linke streitet noch um das Für und Wider eines Grundeinkommens, wobei sich dessen Befürworter durchzusetzen scheinen. Die Grünen schließlich sind derzeit dabei, ein Programm für eine «Grüne Grundsicherung» auf den Weg zu bringen, das voraussichtlich im November 2007 verabschiedet werden soll. Definiert wird diese Grundsicherung als «Weiterentwicklung von Hartz IV» auf der «Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums».²⁷ Ins Auge fallen hier vor allem die Parallelen zum Vorschlag von Dieter Althaus. Sowohl das materielle Niveau der Grundsicherung ist ungefähr identisch, als auch die Motivation zu einem solchen Schritt kaum unterscheidbar. Gedacht als Reaktion auf einen «massiven Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft», soll die Grundsicherung, obwohl eine «Neudefinition von Arbeit» intendiert sei, die insbesondere bürgerschaftliches Engagement würdigen soll, «die Motivation der GrundsicherungsbezieherInnen [stärken], sich um Arbeit zu bemühen».²⁸ Der Abschied vom sozial-anthropologischen Paradigma der Erwerbsarbeit fällt also selbst dann sichtlich schwer, wenn die Protagonisten bemüht sind, Neudefinitionen vorzunehmen. Schließlich gibt es, gerade im grünen Umfeld, Bestrebungen zu einer weiteren Variante, die auf «Bildungsgeld» setzt anstatt auf Bürgergeld. Um das knapper werdende Gut Erwerbsarbeit kompetenter und besser ausgebildet einholen zu können, sollen nachwachsende Jahrgänge zu diesem Zweck mit einem monatlichen Bildungsgeld oder einem «Startkapital» ausgestattet werden, auf das sich perspektivisch eine materielle Lebensbasis gründen ließe. Am weitesten geht hier zweifellos der an das aus den USA stammende «Stakeholder»-Modell angelehnte Vorschlag zu einer «Teilhabegesellschaft». Ausgehend von einem sehr liberalen Freiheitsverständnis wird hier vorgeschlagen, für jeden Bürger im Alter von 18 Jahren als Startkapital eine «steuerfinanzierte Sozialerbschaft» in Höhe von 60.000,00 Euro bereitzustellen. Auf diese Weise sollen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft alle Bürger (...) zu einem Zeitpunkt, der am Anfang des Erwachsenenalters liegt, durch Zuweisung eines Startkapitals die Gelegenheit erhalten, zum Urheber von Investitionsentscheidungen zu werden, die ihre weiteren Lebensumstände maßgeblich bestimmen (...) werden.»²⁹ So paradox es scheint, erweist sich gerade dieses Füllhorn, das sich hier über die Jugend auszugießen scheint, als das am stringentesten ökonomisch konzipierte Modell überhaupt.

Den meisten hier bislang vorgestellten Modelle ist gemeinsam, dass sie potentielle Arbeitssubjekte in eine zwar krisenhafte aber weiterhin existierende Arbeitsgesellschaft reintegrieren wollen. Sie alle zeichnen sich nach Ansicht des französischen Sozialphilosophen André Gorz durch das Bemühen aus, «in einem ökonomischen Kontext, in dem die Arbeit objektiv ihre ‚zentrale Rolle‘ verliert, die Arbeitsethik zu erhalten.»³⁰ Es ließe sich aber auch die umgekehrte Schlussfolgerung aus der ökonomischen Misere ziehen, die auch eine der sozialen Signifikanten ist, und aus der Arbeitslosigkeit eine Tugend macht. Damit wäre das Krisenmoment der Arbeitsgesellschaft gegen diese selbst in Anschlag gebracht. Die daraus resultierende Frage richtete sich dann nicht darauf, wie sinnvolle Arbeit für die Menschen zu beschaffen sei, sondern welchen Sinn Arbeit überhaupt macht. Die Problemstellung ist weniger exotisch, als es scheint. Seit 1998 sind von Berlin aus *Die Glücklichen Arbeitslosen* an die Öffentlichkeit getreten. In ihrem Manifest unterstreichen sie, Grund für die existentielle Misere des gemeinen Arbeitslosen sei durchaus nicht dessen Arbeitslosigkeit, sondern die Arbeit als gesellschaftliches Prinzip.³¹ So gelingt es ihnen, zu Aussagen zu kommen, die im Rahmen der Arbeitsgesellschaft ganz widersinnig sind: «Wenn der Arbeitslose unglücklich ist, so liegt das nicht daran, daß er keine Arbeit hat, sondern daß er kein Geld hat»; «wenn der Arbeitslose unglücklich ist, dann liegt das auch daran, daß der einzige gesellschaftliche Wert, den er kennt, die Arbeit ist.»³² Mit dieser zunächst simplen Argumentation verkehren sie den sozial-anthropologischen Primat der Arbeit radikal, dem sie eine libertäre Praxis der Muße entgegenhalten, die die nichtdisziplinäre Seite einer Sorge um sich selbst darstellen könnte. Ganz gezielt stoßen *Die Glücklichen Arbeitslosen* in die offene Wunde der Arbeitsgesellschaft: «In früheren Zeiten wurden Arbeitskräfte gefordert, weil es Arbeitskräfte gab. Nun wird verzweifelt Arbeit gefordert, weil es Arbeitskräfte gibt, und keiner weiß, wohin mit ihnen (...) Offiziell herrscht der ‚Kampf gegen die Arbeitslosigkeit‘, eigentlich ein Kampf gegen die Arbeitslosen.»³³ Ihnen ist klar, dass Arbeitskraft heute keine maßgebliche Produktionsressource mehr darstellt, Arbeit aber sehr wohl noch als zentrale soziale Sinnressource gehandelt wird. Das bedeutet, dass sich an dieser Stelle ein eklatantes Legitimationsdefizit für alle Gesellschaften eröffnet, die weiterhin primär auf eine Vergesellschaftung über Arbeit setzen. De facto verliert Arbeit in einer Gesellschaft, in der bei gleichzeitiger permanenter Produktionssteigerung ein absoluter Mangel an benötigter Arbeitskraft einem Unmaß an freigesetzter Arbeitskraft gegenüber steht, nämlich sowohl an Wert als auch an Sinn. So gesehen scheint die Arbeitsgesellschaft durchaus am Ende zu sein.

4 Das ökonomische Subjekt

Die Pointe, wenn es denn eine ist, liegt nun aber darin, dass die Arbeitsgesellschaft ganz und gar nicht tot, sondern quicklebendig ist. Feststellen lässt sich, dass die Arbeitsgesellschaft weit davon entfernt ist, zu verschwinden oder gar sich selbst aufzulösen. Im Gegenteil zeigt sich, dass sie eine nachhaltige Erfolgsstory vorweisen kann, die das Verständnis von Gesellschaft und Subjektivität durchwegs prägt. Denn stellt man auch in Rechnung, dass der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehen und Arbeitslosigkeit in der einen oder anderen Form ein struktureller Bestandteil dieser Gesellschaft bleiben mag, so bleibt eine Größe dennoch und ohne Abstriche intakt – das ökonomische Subjekt.

Das ökonomische Subjekt meint nicht etwa ein hegelianisches oder marxisches Subjekt, eins das seinen Stoffwechsel mit der Natur vollzieht und darüber vom Ansichsein zum Fürsichsein gelangt, das sich also zielstrebig in einer Teleologie bewegt, die die Entwicklung des Individuums wie der Gesellschaft gleichermaßen umfasst. Es ist wesentlich profaner geeicht, indem es strikt an einer ökonomischen Logik orientiert ist, durch die es sich überhaupt erst konstituieren kann. Sowohl der Drogerie-Ketten-Besitzer Götz Werner als auch die Soziologen von der Gruppe «Freiheit statt Vollbeschäftigung» konstatieren, der gegenwärtige Wohlstand sei das Ergebnis technischer Innovationsprozesse. Dazu gehöre auch, dass individuelle Arbeitsleistungen durch Technisierung sukzessive obsolet würden, das Wegfallen der Notwendigkeit zur Arbeit also gerade kein soziales Drama ist, sondern Ausdruck gesellschaftlichen Erfolgs. Hingegen habe «das Festhalten am Ziel der Vollbeschäftigung zur Folge, daß Bürger – ohne Not – dauerhaft zu Tätigkeiten gezwungen werden, die automatisierbar sind».³⁴ Erforderlich sei hingegen, ein Modell zu finden, das den daraus folgenden Umbruch nicht nur hinnimmt, sondern Strategien entwickelt, ihn als neue Grundlage von Gesellschaft zu implementieren. Herbert Marcuse etwa, stellvertretend für viele andere, hat noch ausdrücklich davon geträumt, dass konsequente Automatisierung generell zu individueller Freiheit führe. Das Gegenteil ist bekanntlich der Fall: Sowohl individuell als auch gesellschaftlich wird diese Entwicklung als Krise wahrgenommen, da sie die sozial-anthropologischen Modi der Erwerbsarbeitsgesellschaft umstürzt.

Interessanterweise setzt just in dem Moment, da die Erosion des basalen Prinzips der Erwerbsarbeit aufgrund technischen Fortschritts unumkehrbar scheint, eine konsequente Individualisierung der Arbeitspolitik ein. Im Zentrum stehen seit Jahren das arbeitslose Individuum und dessen Verhältnis zur Leistung(sbereitschaft). Nach anfänglichem Widerstand unter Hinweis auf strukturelle soziale Bedingungen hat sich dieser Ansatz mittlerweile auf ganzer Linie durchgesetzt. Wenn das SPD-Vorstandsmitglied Andrea Nahles in einem Interview sagt: «Die Erwerbsarbeit muss zentral bleiben für die Organisation unseres Sozialstaates. Das Ziel der Vollbeschäftigung dürfen wir nicht aufgeben», dann klingt das wie eine Weigerung anzuerkennen, dass gesellschaftlich sinnvolle Arbeit quantitativ begrenzt sein könnte.³⁵ Auch die «Grüne Grundsicherung» nennt als primäres Ziel, «die Motivation der GrundsicherungsbezieherInnen [zu stärken], sich um Arbeit zu bemühen».³⁶ Angesichts des zuvor diagnostizierten «massiven Strukturwandels der Arbeitsgesellschaft» darf es als ungesichert gelten, welchen Effekt, mithin welchen Realitätsgehalt diese Zielmenge besitzt. Auf dieser Grundlage lässt sich unschwer folgern, dass jede politische Programmatik, die so oder ähnlich letzten Endes darauf zielt, Arbeitsverhältnisse zu restituieren, deren Realitätsindex mittlerweile selbst in den Bereich des Utopischen vorgerückt ist, daran partizipiert, ein ökonomisches Individuum zu prolongieren, dessen Selbstverhältnis auf den Prämissen einer ansonsten als überholt geltenden Erwerbsarbeitsgesellschaft basiert.

Fragt man sich daher, wie sich das ökonomische Individuum bestimmen lässt, so muss es von zwei benachbarten Varianten unterschieden werden: dem proletarischen Individuum der «arbeiterlichen Gesellschaft» (W. Engler) und dem «unternehmerischen Selbst». Ersteres bezeichnet klar den klassischen Typus des werktätigen Arbeiters im Gefolge der ersten und zweiten industriellen Revolution. Als unternehmerisches Selbst hingegen wird heute jene Variante des modernen Subjekts

bezeichnet, die auf den wachsenden Druck zu Flexibilisierung, Mobilisierung und Kreativität in Arbeitswelt und Erwerbsbiographie reagiert. Das unternehmerische Selbst meint ein Individuum als Produktionsplattform seines eigenen Biografie-Imperiums und Kompetenzdesigns. Eingeführt wurde der Begriff von Michel Foucault in seinen 1978/79 gehaltenen Vorlesungen zur *Geburt der Biopolitik*, der dort unter Verweis auf neoliberale Entwicklungen konzidiert: «Der *Homo oeconomicus* ist ein Unternehmer, und zwar ein Unternehmer seiner selbst.»³⁷ Diesen Ansatz hat in jüngster Zeit Ulrich Bröckling als eine Melange zwischen Ökonomisierung der Lebenswelt und, ausgefeilter, einer als «Intrapreneurship» identifizierten Selbsttechnik ausformuliert: «Unternehmer seiner selbst bleibt das Individuum [...] auch, wenn es seine Anstellung verlieren sollte. Das Ich kann sich nicht entlassen; die Geschäftsführung des eigenen Lebens erlischt erst mit dem Tod.»³⁸ Diese Form des «Selbstmanagements» wird quasi total und umfasst sämtliche Facetten der Persönlichkeit.

In gewisser Weise reicht das ökonomische Individuum, wie es in den referierten Programmatiken zum Ausdruck kommt, aber über diesen Ansatz noch hinaus. Das unternehmerische Selbst bezieht sich auf jenes Selbst, das sich dem Gestus eines neoliberalen individuellen Unternehmertums anverwandelt, es folgt einer strikt offensiven Subjektstrategie. Genau diese Geste wird jedoch in allen genannten Konzeptentwürfen vermieden, die, mit Ausnahme wohl der «Sozialerbschaft» und des Ansatzes des Unternehmers Götz Werner, vielmehr auf ein paternalistisches Modell setzen, das gerade nicht annimmt, dass Subjekte sich zielstrebig selbst ökonomisieren, sondern die dazu Anreize und Notwendigkeiten schaffen wollen. Jenseits einer Flexibilisierung von Subjekt- und Arbeitsverhältnissen treten die Rahmenbedingungen des ökonomischen Individuums gerade für eine De-Flexibilisierung ein, indem sie innerhalb erodierender Arbeitsgesellschaften langfristige materielle Sicherungen etablieren wollen, die vom Erwerb unabhängig sind und diesen gerade dadurch erneut ermöglichen. Das ökonomische Individuum leistet somit in erster Linie eine Synthese der wichtigsten Schlagworte von Arbeit in der Spätmoderne: es firmiert unter der Ausweitung des Arbeitsbegriffes in Richtung bürgerschaftlichen Engagements und Ehrenamt; es affirmiert eine Form der staatlichen Alimentierung von Individuen, die trotzdem keine ist, weil sie existentiell nicht oder kaum ausreicht und daher einen wirksamen Zwang zur Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen entfaltet; es trägt im Endeffekt zur Restituierung einer allgemeinen Beschäftigungsutopie bei, indem es eine Art Vollbeschäftigung für jene schafft, die überhaupt beschäftigt sein wollen, wohingegen der Rest in eine dann als freiwillig etikettierte Pauperisierung absinken darf.

Dem unternehmerischen Selbst geht es letztlich um eine spezifische Vorstellung von Freiheit, die die Idee des autonomen Subjekts aus Aufklärung und deutschem Idealismus mit wirtschaftsliberalistischen Freiheitsvorstellungen verschmilzt. Dieses Subjekt ist eine Art Heros, der nur so strotzt vor Aktivismus und Selbstverwirklichung. Das ökonomische Individuum hingegen verwirklicht nicht selbst, sondern die Sekurität eines Paradigmas von Erwerbsarbeit, das seine Sekundanten gleichzeitig für überholt erklären. Es zieht die Konsequenzen daraus, dass das unternehmerische Selbst offenbar bereits ein Insolvenzfall geworden ist und Selbstgestaltungskompetenzen der Individuen oft entweder überfordert oder schlicht abgelehnt wird. Sein Ideologiebezug ist zu offensichtlich. Demgegenüber schmiegte sich das ökonomische

Selbst gesellschaftlichen Dissonanzverhältnissen an, indem es Verbindungen zwischen scheinbar gegenläufigen Konzeptionen und Erwartungshaltungen herstellt. Ziel dabei ist weniger die Generierung eines spezifischen Selbst, wie es der foucaultsche Begriff der Selbsttechnik nahelegt – unerheblich davon ob dieses Selbst dann als ein freies oder heteronomes gewertet wird. Hier geht es vielmehr um eine generelle Anstrengung zur Sicherung sämtlicher Möglichkeiten, um produktives Tätigsein des Einzelnen zu sichern, wobei jedoch weniger die Schärfung des bei dieser Gelegenheit mitproduzierten Selbst im Vordergrund steht als vielmehr die Protektion eines sozial-anthropologischen Konzepts, das nach wie vor die gesellschaftlichen Bedingungen determiniert. Die Ausschüttung einer Sozialerbschaft an ganze Jahrgänge, die aufgefordert sind, darauf initiativ und vor allem investiv ihre Zukunft aufzubauen, mag im Effekt zu einem unternehmerischen Naturzustand führen, dem mit großer Wahrscheinlichkeit mittelfristig viele der Beschenkten zum Opfer fallen. Aber auch hier steht am Beginn nicht etwa das Vertrauen in die Arbeitswilligkeit des Individuums, sondern dessen erzieherische Ausrichtung auf die Notwendigkeit zu arbeiten. Insofern scheint es bei der laufenden Diskussion von Modellen zur Umgestaltung der Arbeitsgesellschaft von besonderer Bedeutung zu sein, den dabei fortlaufend erhobenen Tenor zu berücksichtigen, diesen liege «ein uralter Menschheitstraum zugrunde: die Befreiung vom Joch der Arbeit, von Not und Existenzkampf».³⁹ Genau darum geht es nämlich nicht, wenn selbst äußerst generöse Modelle wie Werners bedingungsloses Grundeinkommen vor allem eins beabsichtigen: die Anhebung der Arbeitsfähigkeit der Individuen und, darüber hinaus, eine symbolische Aufwertung der Arbeit selbst. Insofern mag die Arbeitsgesellschaft sich strukturell durchaus und absehbar in der Krise befinden; mental hingegen befindet sie sich klar im Aufschwung.



Dr. Jörn Ahrens ist Privatdozent am Kulturwissenschaftlichen Seminar der Humboldt-Universität zu Berlin und Senior Lecturer am Studiengang Master of Arts in Euroculture der Universität Göttingen.

- 1 Karl Marx: Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Frankfurt a. M./Wien o. J., S. 137
- 2 Vgl. Marc Twain: Tom Sawyers Abenteuer, in: Ders., Tom Sawyer und Huckleberry Finn, München 1988, S. 17ff (Kap 2: *Der kluge Anstreicher*)
- 3 Friedrich Engels: Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen, in: Karl Marx/Friedrich Engels, Ausgewählte Werke in 6 Bänden, Bd. 6, Berlin 1972, S. 377
- 4 Ebd., S. 379. Engels liegt damit auf einer Linie mit der avancierten Evolutionstheorie des 20. Jahrhunderts; vgl. André Leroi-Gourhan: Hand und Wort. Die Evolution von Technik, Sprache und Kunst, Frankfurt a. M. 1988
- 5 Vgl. Max Weber: Die protestantische Ethik, in: Ders., Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I, Tübingen 1988; Franz Borkenau: Der Übergang vom feudalen zum bürgerlichen Weltbild, Paris 1934
- 6 Friedrich Engels: Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen, a.a.O., S. 387
- 7 Marc Twain: Tom Sawyers Abenteuer, a.a.O., S. 20f
- 8 Vgl. G.W.F. Hegel: Phänomenologie des Geistes, Werke Bd. 3, Frankfurt a. M. 1973, S. 153

- 9 Vgl. Richard Sennett: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin 1998
- 10 Ebd., S. 164f
- 11 Johanno Strasser: Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht, Zürich/München 1999, S. 14
- 12 Eine kurze Recherche auf den Websites der deutschen Parteien ergibt, dass nur noch die SPD und die NPD von „Vollbeschäftigung“ sprechen.
- 13 Michael Rogowski: Orientierung für die Wirtschaftspolitik im 21. Jahrhundert, Festrede anlässlich der Jahrestagung 2001 des Landesverbandes der Baden-Württembergischen Industrie am 22. November 2001 in Stuttgart, S. 9
- 14 Vgl. Richard Sennett: Der flexible Mensch, a.a.O.; Jörn Ahrens: Die Arbeit am Begriff. Konturen der Flexibilisierungsdiskussion, in: Ders. (Hg.): Jenseits des Arbeitsprinzips? Vom Ende der Erwerbsgesellschaft, Tübingen 2000
- 15 «Wer nicht arbeiten will, bekommt weniger», Interview mit Hans-Werner Sinn, in: Der Tagespiegel vom 08.01.2001
- 16 Vgl. Waltraud Schelkle: Das große Sparschwein des Robin Hood, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.11.2001
- 17 Vgl. Claudia Pinl: Ehre, Amt und Arbeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/2001
- 18 Ebd., S. 1374
- 19 Christina Stecker: Nonprofit-Sektor, Sozialkapital und Zivilgesellschaft – Konzepte, Funktionen und Wirkungen, in: Peter Nitschke (Hg.): Die freiwillige Gesellschaft. Über das Ehrenamt in Deutschland, Frankfurt a. M. et al 2005, S. 31
- 20 Ulrich Beck: Die Arbeitsgesellschaft als Risikogesellschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 7-8/1999, S. 417
- 21 Hans-Jürgen Arlt: Die zweite Moderne wird postkapitalistisch, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 4/1999
- 22 Hier ist allerdings nicht der Ort, um eine detaillierte Diskussion dieser Konzepte zu führen, die sich durchaus stark unterscheiden.
- 23 Rainer Kellers: Der Traum von sorgenfreien Leben, WDR 26.01.2007, www.WDR070126_Synopse_4_Modelle
- 24 Christoph Kees: Warum das Bürgergeld nicht funktioniert, in: Die Welt, 02. April 2007
- 25 Dieter Althaus: Das Solidarische Bürgergeld, <http://www.d-althaus.de/52.html>, Download: 12. Juli 2007, 16:03
- 26 Götz Werner: Interview: „Die Idee einfach mal durchdenken“, http://www.WDR070126_Synopse_4_Modelle, Download: 12. Juli 2007, 15:37
- 27 Ergebnisse der „Evaluierungs-AG Hartz IV“ (Kurzfassung, 14. Februar 2007): Von Hartz IV zur sozialen Grundsicherung, http://www.gruene.de/cms/files/dokbin/168/168907.ergebnisse_der_evaluierungsgag_hartz_iv_k.pdf, Download: 12. Juli 2007, 16:46
- 28 Arbeitskreis Grundsicherung/Grundeinkommen; Bündnis 90/Die Grünen Berlin: Ein Recht auf Existenzsicherung und Teilhabe – für eine Neue Grüne Grundsicherung (Revision 1.3 vom 11.05.2005), <http://gruene-berlin.de/site/fileadmin/grundsicherung/grundsicherungRev.1.8.pdf>, Download: 12. Juli 2007, 16:51
- 29 Gerd Grözinger et al: Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 22
- 30 André Gorz: Arbeit zwischen Misere und Utopie, Frankfurt a. M. 2000, S. 66
- 31 Das Manifest der Glücklichen Arbeitslosen (gekürzte Fassung), www.scheinschlagonline.de/archiv/1998/02_1998/texte/news04.html, 16.08.2001
- 32 Ebd.
- 33 Ebd.
- 34 Ute Fischer/Stefan Heckel/Axel Jansen/Sascha Liebermann/Thomas Loer: Freiheit statt Vollbeschäftigung – Thesen, http://freiheitstattvollbeschaeftigung.de/x_thesen_druckversion.html, Download: 23. Juli 2007, 10:39
- 35 Hannes Koch/Katharina Koufen: Das Grundeinkommen spaltet die Linken. Interview mit Katja Kipping (Linkspartei) und Andrea Nahles (SPD), in: taz vom 10. März 2007

- 36** Arbeitskreis Grundsicherung/Grundeinkommen; Bündnis 90/Die Grünen Berlin: Ein Recht auf Existenzsicherung und Teilhabe – für eine Neue Grüne Grundsicherung, a.a.O.
- 37** Michel Foucault: Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik, Frankfurt a. M. 2004, S. 314
- 38** Ulrich Bröckling: Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform, Frankfurt a. M. 2007, S. 67
- 39** Kolja Rudzio: Nie wieder Hartz IV, in: DIE ZEIT, Nr. 16 vom 12. April 2007

Nie wieder Hartz IV

Leipzig, Peterskirche. Ein bitterkalter Abend Ende März. Es hat noch einmal geschneit. Ein paar Hundert Menschen haben sich davon nicht abschrecken lassen und sind durch Schnee und Kälte in die Kirche gestapft – angezogen von einer revolutionären Idee.

Die Menschen in der Kirche wollen etwas von einer neuen Gesellschaft hören. Von einer anderen Gesellschaft als der da draußen. Die erscheint ihnen ziemlich trostlos. Trotz Aufschwung sind mehr als vier Millionen Menschen arbeitslos. Allein in Leipzig konkurrieren 66000 Arbeitsuchende um 5000 gemeldete Stellen. Arbeitslose werden in Ein-Euro-Jobs gezwungen. Penible Beamte kontrollieren, wer mit wem zusammenlebt und wer arm genug ist für die Hartz-IV-Hilfe. Mehr als sieben Millionen Bundesbürger hängen am Tropf dieser Sozialleistung. Sie lebten im «offenen Strafvollzug», meint der Mann, der an diesem Abend in der Peterskirche spricht.

Der so hart urteilt, heißt Götz Werner. Er ist Gründer der Drogeriekette dm, Milliardär und seit einigen Jahren ein besonders emsiger Verfechter eines umstürzlerischen Gesellschaftsmodells – der Idee eines allgemeinen Grundeinkommens. Jeder Bürger, ob jung oder alt, soll Geld vom Staat kriegen, ohne etwas dafür tun zu müssen. 800 Euro im Monat, vielleicht sogar 1500 Euro. Ein festes Einkommen, für das man nicht arbeiten muss. So wie Hartz IV und doch ganz anders, ohne Prüfung der Bedürftigkeit. Ohne jede Bedingung.

Eine irrsinnige Idee? Jedenfalls hat sie prominente Anhänger gefunden. Viele. Ihre Liste wird immer länger. Marktliberale Ökonomen wie der Präsident des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts (HWWI), Thomas Straubhaar, werben ebenso dafür wie die Arbeitsloseninitiative von Henrico Frank, der berühmt wurde, weil SPD-Chef Kurt Beck ihm riet, er solle sich waschen und rasieren – und durch einen Button mit der Aufschrift «Arbeit ist Scheiße». Auch ein Praktiker des Jobabbaus wie Unternehmensberater Roland Berger («Arbeit ist teuer») ist dafür, ebenso wie die Vizechefin der Linkspartei/PDS, Katja Kipping, oder CDU-Ministerpräsident Dieter Althaus aus Thüringen.

Die Befürworter eines Bürgergelds haben in den vergangenen Wochen wissenschaftliche Expertisen vorgelegt, die zu dem Schluss kommen: Die Utopie des bedingungslosen Grundeinkommens ist realisierbar und finanzierbar.

In der Peterskirche erklärt Milliardär Werner das so: «Ich bin noch mit dem Slogan aufgewachsen ‚Denk daran, schaff Vorrat an‘.» Damals sei der Mangel allgegenwärtig gewesen. «Und erinnern Sie sich noch, wie lange Sie hier im Osten auf einen Trabi warten mussten?» Heute sagten Automobilmanager, sie könnten problemlos 15 Millionen Autos mehr produzieren, es fehlten nur die Käufer. «Stellen Sie sich mal vor», ruft Werner in das Kirchenschiff, «Honi hätte das vor 20 Jahren gesagt!» Gelächter. Dann fährt Werner ernst fort: «Wir haben einen historischen Punkt erreicht – die Überwindung des Mangels!»

So bunt, wie die Anhängerschaft ist, so verschieden sind die Argumente, die für das Grundeinkommen ins Feld geführt werden. Drei Gedanken tauchen immer

wieder auf: erstens die Feststellung, dass sich dank des technischen Fortschritts die Grundbedürfnisse aller Bürger mit geringem Aufwand befriedigen ließen. Zweitens, dass es immer weniger Erwerbsarbeit bedürfe. Deshalb sei das Ziel der Vollbeschäftigung, auf das die Sozialsysteme ausgerichtet seien, nun wirklich utopisch. Und drittens, dass der heutige Sozialstaat seine Bürger gängele, sich in ihr Privatleben einmische und sie wie Bittsteller behandle. Wahre Freiheit schaffe nur das Grundeinkommen.

Die Idee stammt nicht von Götz Werner und nicht einmal vom Wirtschaftsnobelpreisträger Milton Friedman, dem sie oft zugeschrieben wird. Schon 1848 wollte der belgische Publizist Joseph Charlier die Bürger mit einer regelmäßigen Zahlung dafür entschädigen, dass privater Grundbesitz ihre Möglichkeiten einschränke, die Ressourcen der Natur zu nutzen. Er sprach von einer «Bodendividende». 1943 forderte die Ökonomin und liberale Politikerin Lady Juliet Rhys-Williams in Großbritannien einen Gesellschaftsvertrag mit einer Art Grundeinkommen.

Auf diesen und anderen Vorläufern bauen die heutigen Verfechter bewusst oder unbewusst auf – egal, ob sie die Zahlungen «Solidarisches Bürgergeld» (Althaus) nennen, «Existenzgeld» (Arbeitslosengruppen) oder «idealtypisches Grundeinkommen» (Straubhaar). Allen Modellen liegt ein uralter Menschheitstraum zugrunde: die Befreiung vom Joch der Arbeit, von Not und Existenzkampf. Oder, nüchterner formuliert, die Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Und das nicht nur für eine Herrschaftsschicht wie in der Antike, in der griechische Bürger dank ihrer Sklavenzeit zum Philosophieren hatten, oder wie während der Herrschaft des europäischen Adels, der ebenfalls prima ohne Plackerei zurechtkam.

Mit dem Grundeinkommen käme auch der «Plebs» in den Genuss müheloser Einkünfte. Nicht auf fürstlichem Niveau, aber doch in einer Höhe, die es neuzeitlichen Niedriglöhnern erlauben würde, ihre Arbeit niederzulegen. Das könnte den Geringverdienern – so hoffen Befürworter – eine bisher nicht gekannte Verhandlungsmacht geben. «Der Arbeitsmarkt wäre dann ein richtiger Markt», sagt der Ökonom Straubhaar. «Denn die Menschen wären wirklich frei, ein Arbeitsangebot anzunehmen oder abzulehnen.» Für besonders unangenehme Jobs am Fließband oder im Toilettentrakt wäre dann kaum noch jemand zu finden. «Dadurch entstünde ein ganz neuer Impuls, solche Arbeit durch Automatisierung zu ersetzen», meint Götz Werner. Die Vision des bekennenden Anthroposophen: Die Menschen könnten sich Aufgaben zuwenden, in denen sie selbst einen Sinn sähen. «Es würde mehr soziale Arbeit geleistet», glaubt er. «Auch mehr Erziehungsarbeit, mehr Pflegearbeit, mehr künstlerische Arbeit, Kultur- und Theaterarbeit, mehr Bildungsarbeit und, und, und.» Das Grundeinkommen würde zu einem neuen Arbeitsbegriff führen. Der Philosoph und Literaturnobelpreisträger Bertrand Russell, der schon vor 50 Jahren ein Bürgergeld forderte, ging weiter. «Die Vorstellung, nur jede gewinnbringende Tätigkeit sei wünschens- und erstrebenswert, hat alles auf den Kopf gestellt», schrieb er in dem Essay *Lob des Müßiggangs*.

Beim Grundeinkommen fiele manches ersatzlos weg: die endlosen Antragsprozeduren, Kontrollen und Gängelungen im gegenwärtigen Hartz-IV-System. Wer auf das Arbeitslosengeld II angewiesen ist, muss heute offenlegen, wie viel er noch auf dem Spargbuch hat oder welches Auto er fährt. Das Amt will wissen, wie er wohnt und ob er mit seiner Mitbewohnerin ein Verhältnis hat. Der Arbeitslose hat pünktlich im Jobcenter oder zu einem Ein-Euro-Job zu erscheinen, wenn er geladen worden ist,

sonst drohen Sperrzeiten. In Sachsen müssen Arbeitslose Zimmer in ihren Wohnungen zunageln, damit sie nicht mehr Quadratmeter nutzen, als ihnen von Amts wegen zustehen. In Schleswig-Holstein führen Kontrolleure verdeckte Observationen durch, fragen Kinder, ob die Mama einen Freund hat, oder marschieren mit Videokameras in Schlafzimmer, um Beweise zu sammeln – alles behördlich dokumentierte Auswüchse.

Dieses monströs anmutende System der Bedürftigkeitskontrolle und Leistungsrationierung vermag indes den Kreis der Begünstigten kaum einzuschränken – meint jedenfalls Thüringens Regierungschef Dieter Althaus. «Im Gesetz wurde neu geregelt, dass arbeitslose Jugendliche nicht mehr einfach ausziehen und sich auf Staatskosten eine eigene Wohnung einrichten können», sagt er. «Und was ist passiert? Es sind einfach die Eltern ausgezogen!» Am Ende ziehe der Staat meist den Kürzeren. Auch der Versuch, Menschen zu Arbeit zu zwingen, die sie nicht machen wollten, sei zum Scheitern verurteilt. «Das sehen wir doch bei der Erntehilfe.»

Ist es da falsch, nach einer Alternative zu suchen? Nach einem Weg, den Staatsapparat von einer kaum lösbaren Aufgabe zu befreien und den Menschen mehr Freiheit zu geben? «Das Gute am Grundeinkommen», sagt HWWI-Präsident Straubhaar, «ist seine völlige Neutralität, niemandem wird vorgeschrieben, wie er zu leben hat.» Die Aussicht auf mehr Selbstbestimmung macht für viele die Faszination des Grundeinkommens aus. Allerdings verbergen sich hinter der Idee ganz unterschiedliche gesellschaftspolitische Vorstellungen – die keineswegs nach jedermanns Geschmack sein dürften.

Gotha, Hotel Lindenhof. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat eingeladen. Thema: «Das Solidarische Bürgergeld» – vorgestellt von Ministerpräsident Althaus. Der Christdemokrat beschreibt zunächst die Probleme im gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialsystem: die seit Jahrzehnten steigende Sockelarbeitslosigkeit, die auf den Löhnen lastenden und wegen der Demografie weiter steigenden Sozialabgaben. Und folgert: «Nötig ist ein radikaler Schnitt.»

Damit meint Althaus, sämtliche Sozialleistungen abzuschaffen: Arbeitslosengeld, Bafög, Kindergeld, Wohngeld, Elterngeld oder Rente. Dafür soll es ein Bürgergeld von im Regelfall 600 Euro für jedermann geben. Nur für die Kranken- und Pflegeversicherung käme der Staat noch zusätzlich auf. Gleichzeitig sollten die Steuern durchgreifend gesenkt werden, auf eine *flat tax*, eine Einheitssteuer von 25 Prozent auf alle Einkommen über 1600 Euro. «So erneuern wir die soziale Marktwirtschaft», sagt der Landesvater, «schaffen Sicherheit *und* honorieren Leistung». Das Publikum, Handwerksmeister, Ärzte, Rechtsanwälte, applaudiert.

Als Götz Werner seinen Vortrag in der Kirche hielt, wurde auch geklatscht. Aber aus ganz anderen Gründen. Während Althaus viel von «Anreizen» spricht, die niedrige Steuern und ein knapp bemessenes Bürgergeld setzen würden, kreiste Werners Rede in Leipzig um die «Entfaltungsmöglichkeiten», die der Mensch brauche. Der Unternehmer will zwar ebenfalls die herkömmliche Sozialversicherung beseitigen. In seinem Modell soll aber jeder Bürger ein «Kulturminimum» erhalten. «So viel Geld, dass man auch mal ins Kino gehen, jemanden zum Essen einladen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann.» Zwischen 800 und 1500 Euro müssten es sein. Althaus dagegen peilt beim Bürgergeld eine Höhe an, die unter Hartz IV läge. Heute bekommt ein alleinstehender Arbeitsloser den Regelsatz von 345 Euro plus, etwa in Berlin, circa 360 Euro für die Wohnkosten. Das sind mehr als 700 Euro.

Mit Sozialromantik hat Althaus' «Solidarisches Bürgergeld» wenig zu tun. «Im Endeffekt würde der staatlich organisierte Arbeitszwang durch einen faktischen Arbeitszwang ersetzt», kritisiert Harald Rein vom Frankfurter Arbeitslosenzentrum. Auch für die Normalverdiener der Mittelschicht hätte das Modell seine Tücken. Sie würden zwar weniger Steuern und Abgaben zahlen, stürzten aber bei Verlust ihres Jobs sofort ab.

Vom Sozialstaat bliebe bei den meisten Grundeinkommensmodellen nicht viel übrig. Zum Konzept gehört der weitgehende Abbau der «Sozialbürokratie». Das würde Stellen in der Verwaltung einsparen – und zunächst neue Arbeitslose erzeugen. Vor allem würden viele soziale Dienste verschwinden, etwa der städtische Kindergarten, die Stellenvermittlung im Arbeitsamt oder die Sozialarbeit in Problemfamilien. Im Extremfall gäbe es nur noch den monatlichen Zahlungseingang vom Amt. Sonst nichts.

Das Grundeinkommen soll nach dem Willen seiner Befürworter auch dazu führen, dass Menschen für weniger Geld als bisher arbeiten. Straubhaar erwartet ein schockartiges Absinken des Lohnniveaus, das zu mehr Beschäftigung und dann wieder leicht steigenden Gehältern führen würde. Aus dieser Sicht ist das bedingungslose Grundeinkommen vor allem Wegbereiter für einen bedingungslosen Markt. Straubhaar und Althaus orientieren sich an den Vorstellungen Milton Friedmans: In der neuen Welt gäbe es mehr Jobs, weniger staatliche Gängelung und mehr Freiheit für alle, so zu leben und zu arbeiten, wie sie es wollen. Viele Fans erwärmen sich eher an der großzügigeren Vision Götz Werners. Was aber lässt sich finanzieren?

Der Drogerie-König hat das nicht berechnet. Werner sieht sich mehr als Ideengeber denn als Finanzplaner. Er spricht von einer «Spannbreite» für das Grundeinkommen, das zudem nach Alter gestaffelt sein könne. Wenn ihm vorgehalten wird, dass 1500 Euro mal zwölf Monate und 82,5 Millionen Bundesbürger die gewaltige Summe von 1,5 Billionen Euro ergeben, dann nennt er das eine «Milchmädchenrechnung». Ein Grundeinkommen in dieser Höhe verschlänge das Doppelte aller heutigen Sozialausgaben, von der Kinderkrippe bis zur Beamtenpension. «Das ist völlig utopisch», sagt Straubhaar. Der Ökonom verweist aber darauf, dass der Staat heute schon pro Einwohner 625 Euro im Monat an direkten sozialen Leistungen wie Arbeitslosengeld zahle. «Das könnte man bei einem Systemwechsel für ein Grundeinkommen verwenden.»

Finanzierbar ist nach Straubhaars Kalkulation das sehr niedrige Bürgergeld von Dieter Althaus. Auch eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung hält es für realisierbar, wenn auch nur modifiziert mit einer deutlich höheren flat tax. Das Institut für die Zukunft der Arbeit warnt dagegen vor einem «Irrweg», auf dem sich eine gigantische Finanzierungslücke von 220 Milliarden Euro im Jahr aufwiegt.

Alle Rechenspiele haben einen Pferdefuß: Ihr Ergebnis steht und fällt mit der Frage, wie sich das Verhalten der Menschen ändert, wenn das mühelose Einkommen gesellschaftliche Realität ist. Werden die, die heute noch brav zur Arbeit gehen und Steuern zahlen, dann genauso viel schuften wie bisher? Oder würden sich immer größere Milieus an Alimentierung gewöhnen und dauerhaften Anstrengungen gar nicht mehr gewachsen sein?

Es ist eine Frage des Menschenbildes. Für den Anthroposophen Götz Werner steht fest, dass der Mensch sich aus eigenem Antrieb eine sinnvolle Aufgabe sucht. Dass er noch produktiver mit allen seinen Fähigkeiten tätig wird, wenn man ihm die Freiheit lässt. Auch Straubhaar, der eher den nutzenmaximierenden Homo oeconomicus

micus vor Augen hat, erwartet mehr Leistungsbereitschaft – weil sich Arbeit durch niedrigere Abgaben eher lohnen würde und sich kaum jemand mit dem Existenzminimum zufriedengäbe. Beide glauben, dass sich nur eine kleine Minderheit hängen lassen würde. Nicht mehr als heute. Beide trauen den Menschen zu, mehr Eigenverantwortung wahrzunehmen.

Menschenbilder bietet die Wissenschaft zuhauf. Aber eine Prognose, wie sich eine Gesellschaft langfristig verändern würde, lässt sich nicht ableiten. Auch in der Praxis gibt es kaum Erfahrungen. Zwar bekommen in Alaska seit 25 Jahren alle Einwohner eine «Öldividende» ausgezahlt. Doch der Betrag lag in den vergangenen Jahren nur zwischen 850 und 1900 Dollar pro Jahr. Dafür hängt auch in Alaska niemand seinen Job an den Nagel. In Brasilien wurde vor drei Jahren die Einführung eines Grundeinkommens beschlossen, doch bisher handelt es sich nur um eine neue Sozialleistung für arme Familien, die an Bedingungen geknüpft ist.

Weitere Erfahrungen stammen aus Experimenten in den sechziger und siebziger Jahren. Damals plädierten in den USA Politiker wie Wissenschaftler unterschiedlicher Couleur für ein Grundeinkommen, neben Milton Friedman etwa sein linksorientierter Fachkollege James Tobin. In vier verschiedenen Regionen, vom ländlichen Iowa bis zur Großstadt Seattle, wurden Feldversuche gestartet.

Ausgewählte Familien bekamen bis zu fünf Jahre lang ein Grundeinkommen auf Sozialhilfeniveau, zudem gab es eine Kontrollgruppe ohne Unterstützung. «Die Erwartung war, dass die Menschen trotz des Geldes mehr arbeiten würden, weil die Anreize besser sein sollten als im herkömmlichen Steuer- und Sozialsystem», erinnert sich Gary Burtless, der als junger Wissenschaftler an dem Versuch mitwirkte und heute Professor an der Brookings Institution in Washington ist. «Aber das war die größte Überraschung: Die Menschen arbeiteten deutlich weniger.»

Familienväter reduzierten ihren Arbeitseinsatz um fünf bis sieben Prozent, Ehefrauen um zehn bis 14 Prozent und Schüler noch mehr. Vielleicht hätten die Leute sogar ihre Jobs aufgegeben, wenn es mehr als ein vorübergehendes Experiment gewesen wäre. «Ich habe selbst bei Tobin studiert und war ein Anhänger seiner Ideen», sagt Burtless, «aber heute weiß ich: Er und Friedman haben sich geirrt.» Das Problem: Je mehr die Bezieher ihre Arbeit einschränken, desto weniger Geld steht zur Umverteilung zur Verfügung. Ein Bürgergeld, das tatsächlich die Menschen von den Zwängen der Arbeitsgesellschaft befreite, untergrübe seine eigene Finanzierung. Schon in den heutigen Sozialstaaten schrumpft das Bestreben vieler Menschen, von eigener Arbeit statt staatlicher Stütze zu leben, warnt der schwedische Forscher Assar Lindbeck. Die «soziale Norm der Arbeit» erodiere zwar nur langsam, auf Dauer wären aber die wirtschaftlichen Grundlagen des Sozialstaats in Gefahr.

Tatsächlich gibt es aus der Praxis der Arbeitsämter alarmierende Berichte. «Wer schon Arbeitserfahrung gesammelt hat, weiß natürlich, dass einem das viel mehr gibt als nur Geld», sagt Günther Henke, Fallmanager in Deutschlands größter Hartz-IV-Behörde in Hamburg. «Aber viele junge Leute müssen wir mit unendlich viel Aufwand für Arbeit begeistern, weil sie immer wieder die Erfahrung machen, dass sie auch so Geld bekommen.» Sie wüssten genau, was sie im Amt erzählen müssten, damit ihnen keine Leistungen gestrichen würden. «Die haben ihr bedingungsloses Grundeinkommen schon!» Deshalb sei auch die Bereitschaft groß, eine Lehre abzubrechen. «Es fehlt immer häufiger der Wille, bei der Arbeit auch einmal einen Konflikt durchzustehen», sagt Henke, der seit über 30 Jahren im Arbeitsamt tätig ist.

Zweifelhaft ist auch, ob das Geld vom Staat dazu führt, dass sich die Bürger sozial engagieren. Untersuchungen zeigen: Je länger jemand arbeitslos ist, desto weniger betätigt er sich ehrenamtlich, künstlerisch oder politisch, er trifft sich seltener mit Freunden oder Verwandten, treibt weniger Sport, nimmt seltener an kulturellen Veranstaltungen teil und geht sogar weniger in die Kirche. «Je weiter die Leute aus dem Erwerbsleben heraus sind, desto inaktiver werden sie», sagt Gert Wagner vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin. «Ehrenämter sind eine Sache qualifizierter Erwerbstätiger.» Wäre das mit einem Grundeinkommen alles anders? Selbst Befürworter wie Thomas Straubhaar räumen ein: Es wäre ein Experiment mit «vielen Risiken und hoher Unsicherheit».

Viele Länder, die ihre Arbeitslosigkeit verringert haben, schlugen einen ganz anderen Weg ein. Die USA, Dänemark oder Großbritannien führten praktisch die Arbeitspflicht ein und damit das Gegenteil eines Grundeinkommens. Die Bereitschaft zur Arbeit wurde zur Voraussetzung staatlicher Hilfen. Deutschland hat sich diesem Trend, der 1996 mit Bill Clintons Workfare-Programm begann, mit Verspätung angeschlossen. Das Interesse am Grundeinkommen ist ein Ausdruck erster Erfahrungen aus diesem Kurswechsel. Doch stand hinter dem viel zitierten «Fordern und Fördern» ein vernünftiger Ansatz. Hatte nicht gerade das alte System der schlichten Alimentierung, in dem sich weder Bürger noch Arbeitsverwaltung große Anstrengungen abverlangten, jene inaktiven Langzeitarbeitslosen hervorgebracht, die kaum in die Erwerbstätigkeit zurückfinden? Inzwischen sind allerdings Zweifel gewachsen, ob die den Arbeitslosen versprochene Hilfe wirklich geleistet wird, etwa bei Schulden, Sucht oder Qualifizierungsmängeln.

Die Idee eines allgemeinen Grundeinkommens erscheint da manchen wie ein Befreiungsschlag zur Überwindung der sozialpolitischen Ohnmacht. Ginge es aber nur um das Ziel, den Menschen Alternativen zur Erwerbsarbeit zu ermöglichen, so ließe sich das auch ohne einen kompletten Systemwechsel erreichen. Geld ohne klassische Arbeit – Beispiele für eine schrittweise Umsetzung sind das Elterngeld oder die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rente. Auch Bafög, Altersteilzeit oder Arbeitslosengeld könnten weniger restriktiv gewährt werden. Selbst eine staatliche Förderung von Sabbaticals ist denkbar. Das alles ist zwar weniger berauschend als die große Sozialutopie vom Einkommen ohne Arbeit – aber real.

Zuerst erschienen in der «Zeit» vom 12.04.07



Dr. Kolja Rudzio ist seit 1999 Redakteur im Wirtschaftsressort der Wochenzeitung DIE ZEIT. Dort ist er für Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsthemen zuständig.

Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte

1 Die Fragestellung

Das Sozialstaatsgebot des deutschen Grundgesetzes (Art. 20 und 28 GG) in Verbindung mit dem vom Grundgesetz (Art. 1 GG) verlangten Schutz der Menschenwürde durch den Staat erfordert die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums jedes Bürgers. In der öffentlichen Diskussion werden verschiedene Formen einer Grundsicherung diskutiert. Genannt werden beispielsweise: «Bedingungsloses Grundeinkommen», «Kindergrundsicherung», «Negative Einkommensteuer», «Mindestrente», «Mindestlohn» oder «Kombilohn». Dabei verstehen die Diskussions Teilnehmer nicht immer das Gleiche unter bestimmten Bezeichnungen oder sie spezifizieren die propagierte Regelung nur teilweise, so dass problematische Elemente verborgen bleiben. Als Erstes müssen wir uns daher einen Überblick über die Hauptformen einer Grundsicherung verschaffen. Dann werden die einzelnen Hauptformen einer Grundsicherung aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Perspektive genauer analysiert. Abschließend wird auch kurz auf die Vereinbarkeit mit einem Mindestlohn und einem Kombilohn eingegangen.

2 Hauptformen einer Grundsicherung

Die Hauptformen einer das sozio-kulturelle Existenzminimum gewährleistenden Grundsicherung können nach mehreren Merkmalen unterschieden werden:

- (1) nach der Leistungshöhe,
- (2) nach ihrer Rechtsnatur,
- (3) nach dem begünstigten Personenkreis, d. h. nach ihrem Deckungsgrad,
- (4) nach der Einbeziehung der Empfänger in die übrigen Zweige der Sozialversicherung mit Hilfe einer Übernahme der Beiträge,
- (5) nach den zu erfüllenden Anspruchsvoraussetzungen,
- (6) nach der Rangfolge innerhalb der Leistungen des Systems der sozialen Sicherung,
- (7) nach ihrer Einbeziehung in die Einkommensbesteuerung,
- (8) nach ihrer Form der Finanzierung.

Die folgende Übersicht 1 charakterisiert anhand dieser Kriterien die wichtigsten Formen einer Grundsicherung. Dabei sind drei Merkmale nicht gesondert aufgeführt, weil sie für alle Formen gelten. Dies ist erstens eine Leistungshöhe, die ein sozio-kulturelles Existenzminimum gewährleistet. Zweitens soll ein Rechtsanspruch auf die jeweilige Leistung gegeben sein, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, d. h., dass die Leistungsgewährung nicht dem Ermessen der

zuständigen staatlichen Stelle unterliegt. Drittens ist es die Finanzierung aus Steuermitteln, wobei nicht zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen als Kostenträger unterschieden wird. Damit verbleiben fünf Hauptmerkmale.

Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung der verschiedenen Hauptformen einer Grundsicherung kann man bereits erste Schlussfolgerungen über die Zielerreichung und die Nebenwirkungen ziehen. Nur auf Basis von detaillierten Simulationsmodellen könnte man genauere quantitative Informationen für die Reformalternativen ermitteln. Dies ist hier nicht möglich.

Übersicht 1 Hauptformen einer das sozio-kulturelle Existenzminimum gewährleistenden Grundsicherung

Bezeichnung der Grundsicherung	Deckungsgrad	Beiträge zu anderen Sozialversicherungen	Anspruchsvoraussetzungen	Rangfolge	Einbeziehung in die Einkommensbesteuerung
1. Einkommens- und vermögensabhängiges Grundeinkommen v. Bedarfsgemeinschaften	Alle Wohnsitzbürger	Kranken- und Pflegeversicherung; Alterssicherung zu gering	Wohnsitz und geringes Einkommen der Bedarfsgemeinschaft	nachrangig	nein
2. Unbedingtes und universelles (bedingungsloses) Grundeinkommen	Alle Wohnsitzbürger	Zumindest Kranken- und Pflegeversicherung nötig	Geburtsschein und Wohnberechtigung	vorrangig	nein
3. Unbedingtes eingeschränktes Grundeinkommen	Alte, Kinder, Erwerbsunfähige	Zumindest Kranken- und Pflegeversicherung nötig	Geburtsschein, Wohnberechtigung, med. Erwerbsunfähigkeitsfeststellung	vorrangig	nein
4. Negative Einkommensteuer	Alle Wohnsitzbürger	Zumindest Kranken- und Pflegeversicherung nötig	Wohnsitz und geringes Familieneinkommen	nachrangig	kombiniert
5. Einkommensabhängiges individuelles Grundeinkommen	Alle Wohnsitzbürger	Zumindest Kranken- und Pflegeversicherung nötig	Wohnsitz und geringes eigenes Einkommen	nachrangig	nein

Zusätzliche Annahmen: Ausreichende Höhe, Rechtsanspruch und Steuerfreiheit.

3 Die gegenwärtig gültigen institutionellen Regelungen zur Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums

In der ersten Zeile der Übersicht 1 ist die Ausgestaltung der gegenwärtig gültigen institutionellen Regelungen zur Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums in Deutschland dargestellt. Es gibt drei Grundsicherungsregelungen, die nebeneinander bestehen und gemeinsam fast universell sind:

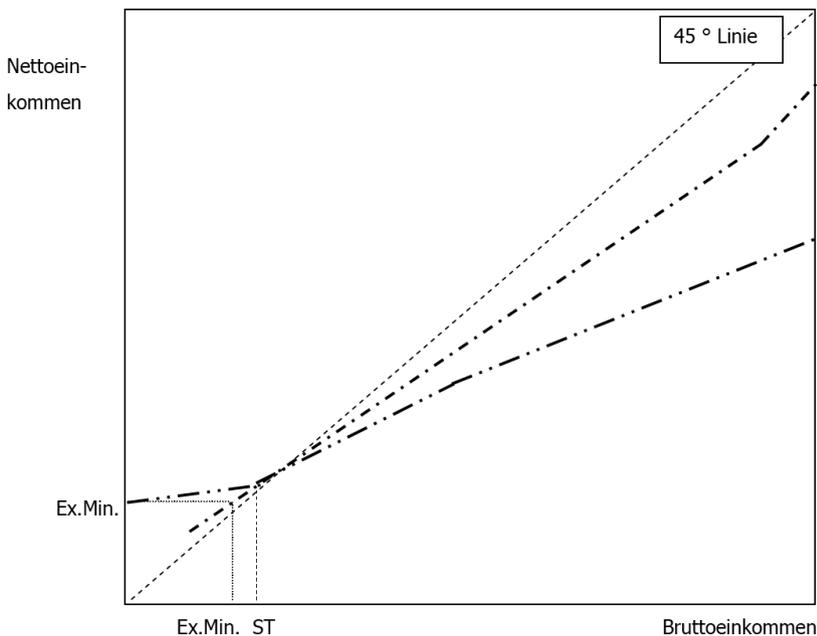
Erstens das Arbeitslosengeld II (ALG II), das allen prinzipiell erwerbsfähigen Personen zusteht, aber auch für Erwerbstätige eine Leistung zur Aufstockung eines zu niedrigen Erwerbseinkommens gewährt. Hinzu kommt Sozialgeld für nicht-erwerbsfähige Familienmitglieder der Empfänger von ALG II (geregelt im SGB II).

Zweitens die Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt für nicht-erwerbsfähige Personen, die nicht mit einem Empfänger von Arbeitslosengeld II zusammenleben (geregelt im SGB XII).

Drittens die Grundsicherung für Alte und dauerhaft Erwerbsunfähige (ebenfalls geregelt im SGB XII). Daneben bestehen noch die Kriegsopferfürsorge, die Ausbildungsförderung und die Grundsicherung für Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Regelungen sind nachrangig zu allen anderen Einkommen und Sozialleistungen der gesamten Bedarfsgemeinschaft, die ungefähr der Kernfamilie entspricht. Zur Festlegung der tatsächlichen Leistungshöhe wird der Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft nach Regelsätzen ermittelt und hiervon das Einkommen und das Vermögen (mit gewissen Ausnahmen) aller Mitglieder abgezogen. Der Regelsatz für einen Alleinstehenden beträgt 345,00 Euro pro Monat. Weitere Mitglieder erhalten zwischen 60% und 80% dieses Satzes. Außerdem werden Miete und Heizung für eine angemessene Wohnung übernommen. Wird Erwerbseinkommen erzielt, dann wird bis zu einer Höchstgrenze ein Anrechnungssatz von weniger als 100% verwendet, so dass bis zu 160,00 Euro pro Monat hinzukommen können. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden voll übernommen, aber der Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung ist äußerst gering (berechnet auf Basis einer 400-Euro-Tätigkeit). Die Leistungen sind steuerfrei. Für Sonderbedarfe besteht weiterhin ein spezieller Zweig der Sozialhilfe. Ein einkommensabhängiges gestaffeltes Wohngeld soll auch für Niedrigeinkommensbezieher oberhalb der Mindesteinkommensschwelle überdurchschnittliche Wohnkosten reduzieren. Überdies gibt es einen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag für Niedrigeinkommensbezieher, sofern durch dessen Bezug die Inanspruchnahme von ALG II vermieden werden kann.

Den Zusammenhang zwischen dem Bruttoeinkommen einschließlich aller Transfers, aber ohne die Grundsicherungsleistungen kann man sich grafisch verdeutlichen.

Abbildung 1 Gegenwärtige Grundsicherungsregelung für einen Alleinstehenden nur mit Arbeitseinkommen



Erläuterungen:

- Die Strich-Punkt-Linie kennzeichnet das nach Abzug der Sozialabgaben zu versteuernde Einkommen.
- Die Strich-Punkt-Punkt-Linie kennzeichnet rechts von GF das nach Abzug der Sozialabgaben und der Steuern verfügbare Nettoeinkommen, und links von GF das durch einen Grundsicherungstransfer (ALG II) aufgestockte Einkommen.
- Ex.Min. kennzeichnet das sozio-kulturelle Existenzminimum.
- ST kennzeichnet den Punkt, oberhalb dessen die Besteuerung einsetzt und auch die Transfergewährung endet.

Auf der Abszisse des Koordinatensystems ist das Bruttoarbeitseinkommen eines Alleinstehenden abgetragen und auf der Ordinate das Nettoeinkommen. Würde es weder Sozialabgaben noch Steuern und Transfers geben, so entspräche das Nettoeinkommen dem Bruttoeinkommen. Dieser Fall ist durch die 45°-Linie gekennzeichnet. Wenn nur Sozialabgaben erhoben würden, dann läge das Nettoeinkommen niedriger. Die Höhe der Sozialabgaben entspricht der senkrechten Differenz zwischen der 45°-Linie und der Strich-Punkt-Linie. Diese Strich-Punkt-Linie gibt also an, welches Nettoeinkommen (gemessen auf der Ordinate) zu welchem Bruttoeinkommen gehören würde, wenn es nur Sozialabgaben gäbe. Die senkrechte Differenz zwischen der Strich-Punkt-Linie und der Strich-Punkt-Punkt-Linie zeigt rechts vom Punkt ST die je nach Einkommenshöhe anfallende Steuerbelastung an, so dass diese Linie nunmehr das Nettoeinkommen nach Sozialabgaben und Steuern charakterisiert. Links vom Punkt ST zeigt die Strich-Punkt-Punkt-Linie das Nettoeinkommen nach Hinzukommen von Arbeitslosengeld II an.

Man sieht, dass bei völlig fehlendem Arbeitseinkommen das ALG II gerade das Existenzminimum finanziert. Bei einem Arbeitseinkommen zwischen dem Nullpunkt und dem Punkt ST darf ein geringer Teil behalten werden; das übrige Nettoarbeitseinkommen wird auf das ALG II angerechnet. Wegen des Anrechnungssatzes von weniger als 100% ergibt sich ein mit zunehmendem Bruttoeinkommen leicht ansteigender Verlauf der Strich-Punkt-Punkt-Linie. Oberhalb von ST gibt es dann kein ALG II mehr und dann setzt auch die Besteuerung des Bruttoarbeitseinkommens ein. Zu beachten ist, dass die Abbildung die Zusammenhänge lediglich schematisch aufzeigt, ohne genau maßstabsgetreu zu sein.

Wie hoch ist nun das gegenwärtig durch diese Regelungen festgelegte Existenzminimum und welcher Personenkreis muss auf dessen bescheidenem Niveau kurz- oder längerfristig leben? Die durchschnittliche monatliche Leistung für Alleinstehende, die den Lebensunterhalt, angemessene Miet- und Heizkosten sowie die Sozialversicherungsbeiträge umfasst, belief sich im Juli 2005 auf 697,00 Euro. Im Juli 2005 bezogen 6,86 Millionen Personen, das sind 8,3% aller Einwohner, Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld. Hinzu kamen ca. 440.000 Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie eine statistisch noch nicht genau ermittelte Anzahl von in der Sozialhilfe verbliebenen Empfängern (geschätzt 300.000) und etwa 260.000 nach dem Asylbewerberleistungsgesetz unterstützte Personen. Insgesamt sind dies etwa 9,5% der Bevölkerung¹. Hinzu kommt noch eine zurzeit nicht genau bezifferbare Dunkelziffer, weil viele Leute die ihnen zustehenden Leistungen nicht kennen oder nicht beantragen². Diese Personen leben noch unterhalb des vom

Gesetzgeber festgelegten Existenzminimums, das überdies von Wohlfahrtsverbänden als zu niedrig kritisiert wird.

Die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Asylbewerberhilfe betragen im Jahr 2003, also vor den verschiedenen Reformen, 28,5 Mrd. Euro; dies waren etwa 1,3% des Bruttoinlandsprodukts – eine bescheidene Zahl im Vergleich zum Anteil aller Sozialleistungen von 34,7%³. In dieser Größenordnung lagen die Ausgaben auch im Jahr 2005. Allerdings konnte man die ursprünglich geplanten Einsparungen nicht realisieren. Auch die erhofften arbeitsmarktpolitischen Erfolge sind bisher nicht eingetreten. Die Bilanz der so genannten Hartz-Reformen ist also keineswegs überzeugend. Ob die langfristigen Auswirkungen wesentlich positiver sind, kann man erst in einigen Jahren beurteilen.

Zusammenfassend kann man feststellen: Mindestens ein Zehntel der Bevölkerung lebt für kürzere oder längere Zeit auf dem Niveau des einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommens für Bedarfsgemeinschaften oder sogar von noch weniger. Dies wird längerfristig Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Strukturen haben, die in der Öffentlichkeit und auch in der Politik noch nicht ausreichend thematisiert worden sind. Es stellt sich die Frage, ob es bessere Modelle für ein Grundeinkommen gäbe?

4 Weitere denkbare Formen eines Grundeinkommens

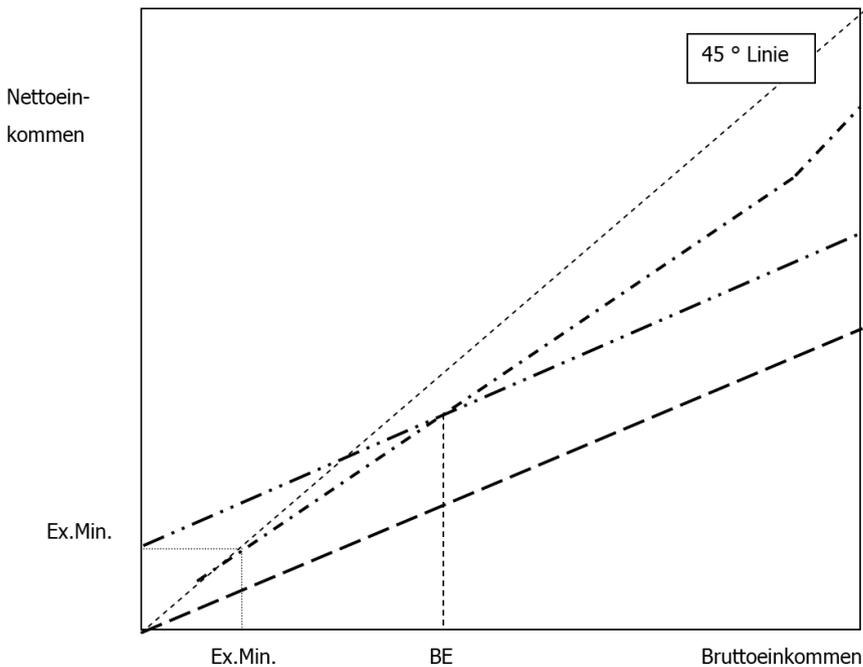
4.1 Das unbedingte und universelle Grundeinkommen

Für das *unbedingte und universelle Grundeinkommen*, das auch als bedingungsloses Grundeinkommen bezeichnet wird (vgl. Zeile 2 der Übersicht 1) gelten die geringsten Anspruchsvoraussetzungen. Geburtsschein und Wohnsitz in Deutschland genügen, um –gewissermaßen von der Wiege bis zur Bahre – eine Sozialleistung zu erhalten, die das sozio-kulturelle Existenzminimum abdeckt. Es ist daher leicht zu verwalten. Als Größenordnung für die monatliche Leistung könnte man z. B. an 700,00 Euro für Erwachsene und 400,00 Euro für Kinder denken. Diese Beträge orientieren sich an den Durchschnittsbeträgen beim Arbeitslosengeld II. Diese Grundsicherungsleistungen umfassen auch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* wäre vorrangig gegenüber sonstigen Markteinkommen und weiter bestehenden Sozialleistungen, weil es unabhängig von anderen Einkommen gewährt würde. Da als Anspruchsvoraussetzung lediglich Existenz und Wohnsitz ausreichen, würde das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* auch unabhängig von der Höhe des Vermögens und von eigener Erwerbstätigkeit gezahlt. Es unterläge nicht der Einkommensteuer. Wenn das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* in dieser Weise konstruiert ist, dann kann man eine vollständige Erreichung des Ziels der Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums für jeden erwarten. Es wird auch darauf hingewiesen, dass damit die Autonomie aller Einwohner gestärkt würde, da man für seinen Lebensunterhalt auf dem Niveau des Existenzminimums nicht mehr arbeiten müsste, also der «Zwang» zur Arbeit entfiel.

Die folgende Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen Bruttoeinkommen, Sozialabgaben, Steuerzahlungen und dem Grundeinkommenstransfer:

Abbildung 2 Unbedingtes und universelles (bedingungsloses) Grundeinkommen für einen Alleinstehenden



Erläuterungen:

- Die Strich-Punkt-Linie kennzeichnet das nach Abzug der Sozialabgaben zu versteuernde Einkommen.
- Die Strich-Strich-Linie kennzeichnet das nach Abzug der Sozialabgaben und der Steuern verbleibende Einkommen.
- Die Strich-Punkt-Punkt-Linie kennzeichnet das nach Abzug der Sozialabgaben und der Steuern und nach Hinzunahme des unbedingten und universellen Grundeinkommens verfügbare Nettoeinkommen.
- Ex.Min. kennzeichnet das sozio-kulturelle Existenzminimum.
- BE kennzeichnet den «break even point», an dem geleistete Steuerzahlung und empfangenes Grundeinkommen gleich hoch sind, der Nettotransfer also Null ist.

Die gepunktete Diagonale kennzeichnet wieder die Situation ohne Sozialabgaben, Steuern und Grundeinkommen, bei der Bruttoarbeitseinkommen und Nettoeinkommen gleich wären. Die Strich-Punkt-Linie zeigt die Situation nach Abzug der Sozialabgaben und die Strich-Strich-Linie gibt das Nettoeinkommen nach Abzug von Sozialabgaben und Steuern, aber vor dem Hinzukommen des Grundeinkommens an. Das tatsächlich verfügbare Nettoeinkommen nach Zufluss des Grundeinkommens wird durch die Strich-Punkt-Punkt-Linie charakterisiert. Man sieht, dass nur Personen ohne jegliches Arbeitseinkommen auf dem Niveau des Existenzminimums leben müssen. Wird Arbeitseinkommen bezogen, ist das tatsächlich verfügbare Nettoeinkommen deutlich höher als beim gegenwärtig gültigen *einkommens-*

und vermögensabhängigen Grundeinkommen von Bedarfsgemeinschaften⁴. In welchem Ausmaß das selbst verdiente Arbeitseinkommen das Grundeinkommen erhöht, hängt von den Steuersätzen und von der sonstigen Tarifgestaltung ab. Da das Arbeitseinkommen vom ersten Euro an zu versteuern wäre, ist der Nettotransfer (Grundeinkommen abzüglich gezahlter Steuer) bei gegebenem Steuertarif umso niedriger je höher das Arbeitseinkommen ist. Am Punkt BE, dem break even point, gleichen sich Grundeinkommen und Steuerzahlung aus, so dass der Nettotransfer Null ist. Personen, die ein Arbeitseinkommen unterhalb vom BE beziehen, sind Nettobegünstigte dieses *unbedingten und universellen Grundeinkommens*, Personen, deren Arbeitseinkommen oberhalb vom BE liegt, sind Nettobelastete. Die Nettosteuerzahlungen der Nettobelasteten oberhalb vom BE müssen ausreichen, die Nettotransfers der Nettobegünstigten unterhalb vom BE zu finanzieren. Dies erfordert sehr hohe Steuertarife.

Sechs Hauptprobleme gibt es bei einem *unbedingten und universellen* Grundeinkommen: Erstens die Koordination mit den anderen Elementen des Systems der sozialen Sicherung, zweitens den hohen erforderlichen Finanzaufwand, der durch Streichung anderer Sozialleistungen und durch Steuererhöhungen aufgebracht werden muss, drittens die Auswirkungen auf die Arbeitsbereitschaft der Erwerbsfähigen und auf die Gesamtwirtschaft, viertens die Sogwirkung auf Bürger der EU und anderer Länder, fünftens die Umverteilungswirkungen und sechstens das Problem der Zieleffizienz, d. h., ob das Schutzziel mit geringstmöglichem Mittelaufwand erreicht wird.

Grundsätzlich ist ein *unbedingtes und universelles Grundeinkommen* mit dem gegenwärtigen System der sozialen Sicherung vereinbar, da die Leistungen vorrangig gewährt werden. Zur Vermeidung einer Überversorgung einerseits und zur Reduzierung des Finanzaufwandes andererseits müssten jedoch möglichst viele gegenwärtig bestehende Sozialleistungen abgeschafft werden. Dies könnten alle Leistungen des Familienlastenausgleichs (Kindergeld, Erziehungsgeld, Ausbildungsförderung, Unterhaltsvorschusskasse, Kindergeldzuschlag) sowie das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld I und das steuerfinanzierte Arbeitslosengeld II sein. Die Abschaffung des Arbeitslosengeldes I bedeutete allerdings, dass jeder, der arbeitslos wird, sofort auf das Existenzminimum absinkt, soweit er nicht im Familienverbund zusätzliche private Transfers erhält oder Vermögenseinkommen bezieht. Die Sozialhilfe für besondere Lebenslagen, die Wohngeldregelung, die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (ohne das Krankengeld), die Gesetzliche Pflegeversicherung und die Gesetzliche Unfallversicherung müssten bestehen bleiben, da die dadurch absicherten Risiken zusätzliche Kosten verursachen, die nicht durch das Grundeinkommen abgedeckt sind. Auch das Leistungsniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung müsste wesentlich reduziert werden, da die Rente nur noch eine Aufstockung des Grundeinkommens darstellt. Da die akkumulierten Rentenansprüche eigentumsähnlichen Schutz genießen, könnten sie aber nur im Lauf von Jahrzehnten wesentlich abgebaut werden. Kurzfristig lässt sich daher das Sozialbudget in Höhe von etwa 700 Mrd. Euro (2003), das sind rund 34,7% des Bruttoinlandsprodukts, lediglich um etwa ein Drittel kürzen.

Mit einer überschlägigen Schätzung kann man sich die Größenordnung des Bruttofinanzaufwandes (nach Abzug des Finanzaufwandes für gestrichene Sozialleistungen), den das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* erfordern würde,

vergegenwärtigen. Bei einem monatlichen Grundeinkommen von 700,00 Euro für Erwachsene und 400,00 Euro für Kinder unter 15 Jahren⁵ ergäben sich jährliche Ausgaben von ca. 650 Mrd. Euro. Diese Summe erreicht nahezu die Höhe des gesamten Sozialbudgets von ca. 700 Mrd. Euro. Zieht man die kurzfristig zu streichenden Sozialleistungen von lediglich etwa einem Drittel des Sozialbudgets, d. h. 233 Mrd. Euro, ab, bliebe ein Bruttofinanzaufwand in Höhe von etwa 417 Mrd. Euro, der durch zusätzliche Steuern aufgebracht werden müsste.

Wenn die Rentenansprüche halbiert würden, könnte man auf lange Sicht weitere Einsparungen bei der Alterssicherung in einer Größenordnung von etwa 130 Mrd. Euro erreichen; es bliebe aber – zu gegenwärtigen Preisen gerechnet – immer noch eine Finanzierungslücke in Höhe von 287 Mrd. Euro, die auch auf lange Sicht durch Steuererhöhungen finanziert werden müsste. Man kann sich die Größenordnung dieser Systemumgestaltung auch plausibel machen, wenn man bedenkt, dass das Volkseinkommen pro Kopf im Jahr 2004 nur etwa 19.800 Euro betrug, während das Grundeinkommen für einen Erwachsenen pro Jahr bereits 8.400 Euro, also ca. 42% dieser Größe ausgemacht hätte.⁶ Es ist kaum vorstellbar, dass derartige Steuererhöhungen wirtschaftlich und politisch durchzusetzen wären.

Weitere Probleme kämen hinzu:

Die Bereitschaft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, würde wahrscheinlich stark zurückgehen. Gruppen, bei denen man einen besonders starken Rückgang erwarten müsste, wären Langzeitarbeitslose, Frauen, die Kinder betreuen, ältere Arbeitnehmer und vermutlich auch viele Berufsanfänger. Infolge des gesicherten Existenzminimums könnten sich vermutlich auch Gewerkschaften und Arbeitgeber leichter auf eine Senkung der Bruttostundenlohnsätze einigen; dies würde wiederum die Bemessungsgrundlage für die Steuerzahlungen verringern. Außerdem würden niedrigere Stundenlohnsätze, von denen – bei leicht reduzierten Sozialabgaben – ein größerer Teil als Steuerzahlung abzuführen wäre, die Arbeitsbereitschaft nochmals dämpfen.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, bei der auch die zur Finanzierung erforderlichen starken Steuererhöhungen berücksichtigt werden müssen, würde eine deutliche Schrumpfung der Produktion und des Volkseinkommens eintreten. Angesichts der zu erwartenden demografischen Probleme wäre die künftige Versorgung der Inaktiven, d. h. der Kinder und der Alten, selbst auf dem bescheidenen Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums stark gefährdet. Die vielfältigen gesellschaftlichen Veränderungen, die die Einführung eines *unbedingten und universellen* Grundeinkommens bewirken würde, lassen sich kaum abschätzen.

Eine so grundlegende Reform wie die Einführung eines *unbedingten und universellen Grundeinkommens* kann auch nicht ohne Rücksicht auf die internationalen Beziehungen eingeführt werden; denn Deutschland ist inzwischen in die EU-Verträge eingebunden, die eine weitgehende Mobilität der Personen und eine Exportierungspflicht der auf einem Rechtsanspruch beruhenden monetären Sozialleistungen statuieren. Selbst wenn es gelänge, das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* nach dem Territorialprinzip auf Personen mit Erstwohnsitz in Deutschland zu beschränken – was rechtlich nicht gesichert ist – müsste mit einer starken Sogwirkung auf Zuwanderer aus anderen EU-Ländern und auch aus Nicht-EU-Ländern gerechnet werden; denn jeder EU-Bürger könnte sich durch Einwanderung nach Deutschland ein an den deutschen Standards orientiertes sozio-kulturelles Existenz-

minimum ohne jegliche Anstrengung und Gegenleistung beschaffen. Dies würde den erforderlichen Finanzaufwand nochmals wesentlich erhöhen.

Das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* würde eine extrem große Umverteilung erfordern; denn nur die Steuerzahler oberhalb vom BE, dem break even point, würden netto eine Steuerzahlung leisten. Sie müssten die gesamten Nettotransfers für die unterhalb vom BE liegenden Personen aufbringen. Mit vielfältigen Ausweichreaktionen, z. B. Schwarzarbeit und Kapitalflucht, würden sie versuchen, die Steuerlast zu senken. Vermutlich würde auch eine starke Zurückhaltung bei den Investitionen einsetzen.

Wenn man nun noch fragt, wie es mit der Zieleffizienz eines solchen *unbedingten und universellen Grundeinkommens* bestellt ist, dann lautet die Antwort: Sie ist sehr gering, denn es werden viel höhere Summen umverteilt, als für die Aufstockung aller Personen, deren eigenes Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegt, benötigt würde. Da die Nettobegünstigung weit geringer ist als die Bruttoabgaben, bewirkt dieses Grundsicherungssystem – bildlich gesprochen – eine hohe Umverteilung von der linken in die rechte Tasche derselben Individuen. Die Forderung nach Zieleffizienz wird weit verfehlt.

Alle diese Probleme zeigen, dass die Einführung eines *unbedingten und universellen Grundeinkommens* keine geeignete Reformalternative darstellt.

4.2 Das unbedingte und eingeschränkte Grundeinkommen

Beim *unbedingten und eingeschränkten Grundeinkommen* wird der Kreis der Begünstigten eingeschränkt. *Unbedingt* ist dieses Grundeinkommen, weil es jedem Berechtigten ohne Rücksicht auf dessen Markteinkommen, Vermögen oder andere Sozialleistungen gewährt wird. *Eingeschränkt* ist jedoch der Begünstigtenkreis auf Teilgruppen der Bevölkerung, die sich durch ihr Alter abgrenzen lassen und daher leicht zu identifizieren sind: Kinder unter 16 Jahre und alte Menschen über 65; denn diese Personen bestreiten ihren Unterhalt überwiegend durch private oder staatliche Transfers, so dass sie geeignete Zielgruppen eines *unbedingten und eingeschränkten Grundeinkommens* wären. Die Transferabhängigkeit gilt auch für Personen im mittleren Alter, wenn sie dauerhaft erwerbsunfähig sind, so dass man sie ebenfalls in den Kreis der Begünstigten aufnehmen könnte (vgl. Zeile 3 in Übersicht 1). Dieses *unbedingte und eingeschränkte Grundeinkommen* wäre vorrangig vor allen anderen Einkommen und würde nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen. Auch für die hierdurch begünstigten Gruppen der Bevölkerung bedürfte es jedoch für die Fälle des Sonderbedarfs und wegen der großen Mietdifferenzen einer ergänzenden (einkommensabhängigen) Sozialhilfe und einer (einkommensabhängigen) Wohngeldregelung. Schließlich müsste auch die Beitragszahlung für die Kranken- und Pflegeversicherung übernommen werden. Ein derartiges *unbedingtes und eingeschränktes Grundeinkommen* kann man als ein das Existenzminimum sichernde Kindergeld bzw. als eine das Existenzminimum sichernde Volksrente bezeichnen. Das Ziel der Existenzminimumsicherung würde also nur für die genannten Bevölkerungsgruppen erreicht werden, während die mittlere Altersgruppe auf den Arbeitsmarkt oder auf Vermögenseinkommen für die Existenzsicherung verwiesen wäre. Daher könnten auch Arbeitslosengeld I und II nicht abgeschafft werden. In Bezug auf die Gesetzliche Rentenversicherung bestehen für die Gruppe

der Alten die gleichen Probleme wie bei dem *unbedingten und universellen Grundeinkommen*, so dass zumindest für eine lange Übergangszeit mit einer starken Überversorgung zu rechnen wäre. Die Bereitschaft, im mittleren Alter erwerbstätig zu sein, würde bei einem *unbedingten und eingeschränkten Grundeinkommen* nicht beeinträchtigt werden.

Auch der erforderliche Finanzaufwand wäre weit niedriger als für ein *unbedingtes und universelles Grundeinkommen*, aber er wäre sicherlich deutlich höher als die gegenwärtigen Ausgaben. Aufgrund der zur Deckung erforderlichen Steuererhöhung könnten sich negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen ergeben. Das Problem der Zieleffizienz wäre aber deutlich geringer, da es nur noch für eine – allerdings lange – Übergangszeit für die alte Bevölkerung bestünde. Ein kaum zu kalkulierender zusätzlicher Finanzaufwand entstünde durch die Exportierungspflicht für Kindergeld und Volksrente in jenen Fällen, in denen die Eltern der Kinder in Deutschland tätig sind, die Kinder aber im Ausland leben, und für Alte, sofern sie irgendwann in ihrem Leben irgendwelche Rentenansprüche durch Beitragszahlung in Deutschland erworben haben. Dies macht die Einführung eines auf Kinder und Alte *eingeschränkten unbedingten Grundeinkommens* sehr risikoreich.

Dagegen könnte eine Beschränkung des Bezieherkreises auf Kinder, d. h., ein das Existenzminimum von Kindern sicherndes Kindergeld, eine vertretbare Reformalternative darstellen, die keine zu großen Finanzierungsmittel erforderte. Wenn man bedenkt, dass im Jahr 2004 die Ausgaben für Kindergeld in Höhe von monatlich 154,00 ca. 29,2 Mrd. Euro betragen haben, dann würde eine Erhöhung um monatlich 246,00 auf 400,00 Euro zusätzlich 46,6 Mrd. Euro erfordern. Dieser Betrag würde sich um die Ausgaben für Kinder im ALG II und in der Sozialhilfe sowie um die Ausgaben für den kindbedingt erhöhten Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I reduzieren. Außerdem fielen auch noch Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse weg, und die Ausgaben für die Ausbildungsförderung könnten reduziert werden. Schließlich würde diese Grundsicherung für Kinder deren Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung mit enthalten, so dass auch dort eine Entlastung einträte, da Kinder bisher beitragsfrei mitversichert waren.

4.3 Die negative Einkommensteuer

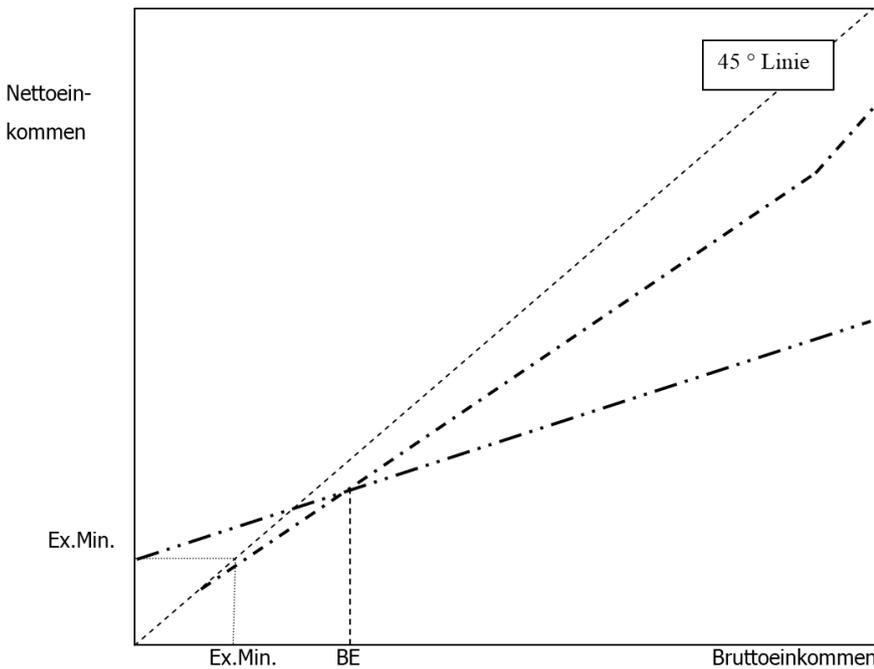
Eine weitere Alternative zur Sicherung eines Grundeinkommens für jeden ist die Einführung einer negativen Einkommensteuer. Der Grundgedanke einer *radikalen negativen Einkommensteuer* besteht darin, alle *steuer- und beitragsfinanzierten Sozialleistungen* durch einen einzigen Transfer zu ersetzen und diese Leistungsgewährung lückenlos mit der Einkommensbesteuerung zu verbinden. Eine *gemäßigte negative Einkommensteuer* beschränkt sich auf die Ersetzung aller *steuerfinanzierten Sozialleistungen* sowie der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung durch eine negative Einkommensteuer (vgl. Zeile 4 in Übersicht 1). Diese besser mit dem deutschen sozialen Sicherungssystem zu vereinbarende Variante wird hier behandelt.

Eine negative Einkommensteuer erfordert, dass das Steuersubjekt und das Transfersubjekt identisch sind und dass die Feststellung eines bestehenden Transferbedarfs und der steuerlichen Leistungsfähigkeit nach denselben Kriterien erfolgt. Außerdem muss es einen bruchlosen Steuer-Transfer-Tarif geben. Wir unterstellen

hier, dass die Kernfamilie bzw. Lebenspartner mit oder ohne Kinder gleichzeitig Steuer- und Transfersubjekt sind.

Die negative Einkommensteuer würde ebenfalls alle Wohnsitzbürger erfassen und wäre *nachrangig* zu Markteinkommen und zu den beitragsfinanzierten Transfers der Gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Alterssicherungswerke sowie der Gesetzlichen Unfallversicherung. Auch das Krankengeld könnte wegfallen, aber die Sachleistungen der Kranken- und Pflegeversicherung müssten bestehen bleiben. Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung dürfen vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Zusatzleistungen für Sonderbedarfe und extrem hohe Mietbelastungen müssen entweder in die negative Einkommensteuer integriert werden – dann verliert sie allerdings ihre Einfachheit – oder die Sozialhilfe für Sonderbedarfe und das Wohngeldsystem müssten ebenfalls bestehen bleiben. Die folgende Abbildung 3 zeigt die Zusammenhänge zwischen Markteinkommen, Sozialabgaben, Besteuerung und Transferzahlung. Dabei ist vereinfachend eine proportionale Einkommensteuer mit einem Steuersatz von 50% unterstellt.

Abbildung 3 Negative Einkommensteuer für einen Alleinstehenden nur mit Arbeitseinkommen



Erläuterungen:

- Die Strich-Punkt-Linie kennzeichnet das nach Abzug der Sozialabgaben der negativen Einkommensteuer unterliegende Einkommen.
- Die Strich-Punkt-Punkt-Linie kennzeichnet das verfügbare Nettoeinkommen, das sich unterhalb des break even point (BE) aus dem um Sozialabgaben verminderten Bruttoeinkommen nach Hinzunahme der ausgezahlten negativen Einkommensteuer und oberhalb des break even point (BE) nach Abzug von Sozialabgaben und der negativen Einkommensteuer ergibt.

- Ex.Min. kennzeichnet das sozio-kulturelle Existenzminimum.
- BE kennzeichnet den break even point, an dem ein vom Finanzamt ausgezahlter Transfer in eine Steuerzahlung umschlägt, Transfer- und Steuerzahlung also Null sind.

Die gepunktete 45°-Linie kennzeichnet wieder die Situation ohne Sozialabgaben. Die Differenz zwischen der 45°-Linie und der Strich-Punkt-Linie stellen die Sozialabgaben dar, so dass die Strich-Punkt-Linie das Einkommen nach Abzug der Sozialabgaben, aber vor Besteuerung bzw. Transferbezug charakterisiert. Die Strich-Punkt-Punkt-Linie bezeichnet oberhalb des break even point BE das Nettoeinkommen nach Abzug von Sozialabgaben und Steuern. Unterhalb vom BE kennzeichnet diese Linie ebenfalls das Nettoeinkommen, aber nach Hinzunahme des vom Finanzamt ausgezahlten Transfers, d. h. der negativen Einkommensteuer. Für Steuersubjekte bzw. Bedarfsgemeinschaften, die kein Arbeitseinkommen beziehen, entspricht das Nettoeinkommen dem Existenzminimum. Wird Arbeitseinkommen erzielt, so verbleibt dem Empfänger davon die Hälfte, da der Transfer entsprechend gekürzt wird; das Nettoeinkommen liegt also über dem Existenzminimum. Auch bei der negativen Einkommensteuer gibt es einen break even point, an dem der Transferanspruch des Steuersubjekts genau so groß ist, wie die ermittelte Steuer. Von da an beginnt die faktische Steuerzahlung, durch die die Mittel für die Transfers aufgebracht werden müssen. Im Vergleich zum *unbedingten und universellen Grundeinkommen* wird also eine viel geringere Finanzmasse bewegt, da das Finanzamt lediglich die Nettotransfers auszahlt bzw. die Nettosteuer erhebt.

Der Finanzaufwand wäre zwar weit geringer als beim *unbedingten universellen Grundeinkommen*, aber immer noch wesentlich höher als beim gegenwärtigen System. Dies kommt vor allem dadurch zustande, dass die Berechtigung zum Transferbezug –gekennzeichnet durch den break even point – in der Einkommensverteilung wesentlich weiter nach oben reicht als beim Arbeitslosengeld II. Per Saldo dürfte auch die Belastung der Unternehmen trotz des Wegfalls der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung stark steigen; damit würde vermutlich auch die Investitionsneigung und das Wirtschaftswachstum deutlich geschwächt.

Da die negative Einkommensteuer nachrangig zu Markteinkommen und beitragsfinanzierten Transfers ist, gibt es kein besonderes Koordinationsproblem mit dem verbleibenden System der sozialen Sicherung und mit dem übrigen Steuersystem. Da der hohe Grenzzugssatz von fast 100%, der bisher beim Arbeitslosengeld II und bei der Sozialhilfe bestand, auf 50% gesenkt wird, kann man auch für die bisherigen Bezieher dieser Leistungen einen verstärkten Arbeitsanreiz erwarten. Allerdings werden bei den darüber liegenden Einkommensschichten wegen der für sie erhöhten Steuerbelastung die Arbeitsanreize reduziert. Ob die Erwerbsbeteiligung per Saldo sinken oder steigen würde, ist offen.

Da die Steuer- und Transferzahlungen eindeutig territorial begrenzt wären, ist nicht zu befürchten, dass die Mindestleistungen in andere EU-Länder exportiert werden müssten. Jedoch ist auch bei einer negativen Einkommensteuer ein im Vergleich zum Arbeitslosengeld II und zur Sozialhilfe erhöhter Sog für Zuwanderer zu befürchten.

Das Ziel der Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums für jeden Wohnsitz- bzw. Steuerbürger könnte erreicht werden. Zieleffizienz ist jedoch nicht

gegeben, weil auch Personen weit oberhalb des Existenzminimums noch Empfänger von steuerfinanzierten Transfers wären. Dies wird allerdings mit der Erhöhung der Arbeitsanreize gerechtfertigt.

Auch die Einführung der gemäßigten Variante der Negativen Einkommensteuer würde beachtliche Probleme aufwerfen, die neben dem erhöhten Finanzaufwand vor allem durch die Identität zwischen Steuer- und Transfersubjekt und die einheitlichen Kriterien für Transfer- und Steuerbemessung bedingt sind. Die Schätzungen für den erforderlichen zusätzlichen Finanzaufwand liegen sehr weit auseinander. Eine überschlägige Überlegung kann man leicht anstellen: Wenn man das Existenzminimum bei 50% des Durchschnittseinkommens ansetzt und auch einen Steuersatz von 50%, dann liegt der break even point, von dem ab keine Transfers mehr gezahlt werden und die Steuerzahlung einsetzt, beim Durchschnittseinkommen. Unterhalb des Durchschnittseinkommens liegen aber etwa 60% der Bevölkerung. Diese 60% der Bevölkerung würden Transfers erhalten, die von den oberen 40% finanziert werden müssten.⁷

4.4 Das individuelle einkommens- und vermögensabhängige Grundeinkommen

Wie erläutert, besteht gegenwärtig ein System des einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommens für Bedarfsgemeinschaften, die i. d. R. mit der Kernfamilie übereinstimmen. Damit sind auch die familienrechtlich statuierten Unterhaltsverpflichtungen zwischen Ehegatten und gegenüber Kindern vorrangig gegenüber den Sozialleistungen des Staates. Man könnte überlegen, ob man diese gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen ignoriert bzw. sie ihrerseits nachrangig zu einem vom Staat gewährten *individuellen einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommen* gestaltet (vgl. Zeile 5 in Übersicht 1). Hierfür gibt es entweder eine Ausgestaltungsform mit einem sehr hohen Anrechnungssatz für das selbst erzielte Einkommen (analog dem Arbeitslosengeld II) und einem niedrigeren Steuersatz oder mit einem niedrigeren einheitlichen Anrechnungs- und Besteuerungssatz (analog einer individualisierten negativen Einkommensteuer), bei der das Individuum Transfer- und Steuersubjekt ist. Diese individualisierte Form einer Grundsicherung muss auch für jedes minderjährige Kind gewährt werden. Dann besteht der Unterschied zu einem *universellen und unbedingten Grundeinkommen* nur noch darin, dass für jede Person, also auch für jedes Kind, eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung vorgenommen werden muss, wenn auch die allermeisten Kinder kein eigenes Einkommen und Vermögen besitzen dürften. Auch bei dieser Konstruktion wird das Existenzminimum für jeden Wohnsitzbürger gewährleistet.

Offensichtlich ist eine Ausgestaltung wie das Arbeitslosengeld II mit einem nahe an 100% liegenden Anrechnungssatz für zusätzliche Einkommen und Vermögen weit kostengünstiger als eine Ausgestaltung wie eine negative Einkommensteuer mit einem weit niedrigeren Anrechnungssatz. Beide Formen eines *individuellen einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommens* wären jedoch weit teurer als die korrespondierenden auf die Bedarfsgemeinschaft bezogenen Formen, weil jegliche Unterhaltsverpflichtungen ignoriert werden. Damit würde auch die Forderung nach einer mit geringstmöglichem Mittelaufwand zu gewährleistenden Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums nicht eingehalten, d. h., es würde keine Zieleffi-

ziens erreicht. Die Probleme der erhöhten Steuerbelastung zur Finanzierung dieser Formen des Grundeinkommens und die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum wären noch deutlich größer als bei den auf die Bedarfsgemeinschaft bezogenen Formen.

4.5 Kombilohn und Mindestlohn

Nachdem wir nunmehr die verschiedenen möglichen Formen eines das Existenzminimum sichernden Grundeinkommens diskutiert haben, bleibt abschließend die Frage zu klären, in welchem Verhältnis hierzu ein Mindestlohn oder ein Kombilohn stehen würden.

Die Festsetzung eines Mindestlohns kann sich sinnvollerweise nur auf den *Bruttostundenlohn* beziehen. Ein Mindeststundenlohn wäre grundsätzlich mit allen Formen des Grundeinkommens vereinbar. Beim *unbedingten und universellen Grundeinkommen* könnte er nur sehr niedrig liegen, um einerseits eine Überversorgung zu vermeiden und andererseits die zusätzliche Belastung der Wirtschaft zu begrenzen. Beim *unbedingten und eingeschränkten Grundeinkommen* gäbe es keine Konflikte, da diese Form des Grundeinkommens nur auf Nicht-Erwerbsfähige ausgerichtet ist. Da die übrigen Formen nachrangig zum Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft sind, gibt es ebenfalls keine Konflikte. Es bedarf lediglich einer Abstimmung mit den Belastungen der Wirtschaft. Dabei kann man festhalten: Je höher der Mindestlohn und damit die Lohnbelastung der Wirtschaft, desto geringer kann die aufstockende Grundeinkommensleistung und damit die Steuerbelastung zur Finanzierung des Grundeinkommens sein. Es besteht als ein Substitutionsverhältnis.

Bei einem *Kombilohn* soll eine Aufstockung eines niedrigen Stundenlohnes durch einen Staatszuschuss erfolgen, der mit steigender Lohnhöhe abnimmt und bei einem Grenzwert völlig wegfällt. Wenn dieser Staatszuschuss direkt an das einstellende Unternehmen gewährt wird, besteht kein Vereinbarkeitsproblem mit einer der denkbaren Grundsicherungsformen. Soll der Staatszuschuss jedoch an den Arbeitnehmer gezahlt werden, dann entstehen Probleme.

Mit einem *unbedingten und universellen Grundeinkommen* ist ein derartiger Zuschuss unvereinbar. Er würde nur die Summe der aufzubringenden Mittel weiter erhöhen.

Mit einem *unbedingten und eingeschränkten Grundeinkommen* wäre ein solcher Zuschuss vereinbar, da die Personen im Erwerbsfähigkeitsalter kein Grundeinkommen erhalten, so dass auch keine Kumulation erfolgen kann. Auch hierbei entstünde jedoch ein zusätzlicher Mittelaufwand.

Bei den auf eine Bedarfsgemeinschaft ausgerichteten Grundeinkommensformen hängt die Vereinbarkeit von der Ausgestaltung ab. Ein Kombilohn, der für einen Alleinstehenden genau das Existenzminimum sichert, bringt keine Verbesserung, sondern nur einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Liegt der Kombilohn höher, so erfährt zwar ein Alleinstehender eine Verbesserung, die zusätzliche Mittel kostet, aber bei größeren Bedarfsgemeinschaften läuft ein solcher Kombilohn ins Leere, weil er wieder angerechnet wird. Es gibt also ebenfalls nur erhöhten Verwaltungsaufwand.

Mit dem *individuellen einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommen* ist ein Kombilohn vereinbar, falls der Staatszuschuss nicht nur am Arbeit-

seinkommen orientiert ist, sondern wenn bei der Ermittlung des Staatszuschusses alle Einkommen und das Vermögen einbezogen werden. Das heißt aber, dass diese Form des Kombilohns mit dem *individuellen einkommens- und vermögensabhängigen Grundeinkommen* identisch ist. Findet allerdings keine vollständige Anrechnung aller Einkommen und Vermögen des Arbeitnehmers statt, dann führt der Kombilohn zur Überversorgung und damit zur Mittelverschwendung zu Gunsten von Arbeitnehmern mit sonstigen Einkommen und Vermögen. Zieleffizienz, d. h., die Forderung nach geringstmöglichem Mitteleinsatz zur Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums, wird also nicht erreicht; der übermäßige Mitteleinsatz kommt überdies nur den besser situierten Arbeitnehmern zugute.

5 Zusammenfassung

Das *unbedingte und universelle Grundeinkommen* stellt keine realistische Alternative zur Reform des deutschen Sozialstaats dar. Es erforderte einen nicht aufzubringenden Finanzaufwand und es hätte eine offene außenwirtschaftliche Flanke. Wegen der Verringerung der Arbeitsanreize und wegen der extrem hohen Steuerlast würde es zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und zu einer Blockade des Wirtschaftswachstums führen. Die Zieleffizienz wäre sehr gering, da ein wesentlicher Teil der Transferzahlungen von den Begünstigten selbst aufgebracht werden müsste.

Das *unbedingte eingeschränkte Grundeinkommen* stellt nur für Kinder eine Reformmöglichkeit dar, die im Prinzip finanziert werden könnte und die auch mit anderen Regelungen des Systems der sozialen Sicherung vereinbar wäre. Aber auch dieses auf Kinder eingeschränkte, ihr Existenzminimum sichernde Grundeinkommen würde noch hohe zusätzliche Mittel erfordern. Es würde auch in Konkurrenz zur Verwendung der verfügbaren Finanzmittel zum Ausbau von Betreuungseinrichtungen und zur Verbesserung des Bildungssystems treten. Die Zieleffizienz wäre aber weitgehend erreicht. Eine Ausweitung auf Alte würde über einen sehr langen Zeitraum zu Konflikten mit der Gesetzlichen Rentenversicherung und mit anderen Alterssicherungswerken führen, da die dadurch entstehende Überversorgung nur sehr langsam abgebaut werden könnte. Die außenwirtschaftliche Flanke wäre ungeschützt. Die Zieleffizienz wäre niedrig.

Eine gemäßigte *negative Einkommensteuer* würde ebenfalls einen hohen zusätzlichen Mittelaufwand erfordern, dessen Aufbringung mit einer Beeinträchtigung des Wachstums einherginge. Die Zieleffizienz im Hinblick auf die Sicherung eines Existenzminimums wäre wegen des bis zu mittleren Einkommen reichenden Transferbereichs ebenfalls gering. Für die Negative Einkommensteuer spricht vor allem die Reduzierung des Verwaltungsaufwands, da nur eine Behörde, das Finanzamt, die Transferberechtigung feststellen würde. Außerdem würden die Arbeitsanreize für Geringverdiener gestärkt.

Die Modelle *Kombilohn oder Mindestlohn* lösen das Problem der Existenzminimumsicherung nicht umfassend, da sie auf den einzelnen Arbeitnehmer und nicht auf die Bedarfsgemeinschaft ausgerichtet sind. Nur ein Kombilohn, der als Lohnzuschuss an Unternehmen für die Einstellung von ausgewählten Gruppen von Arbeitslosen gewährt wird, wirft keine Vereinbarkeitsprobleme auf, weil erst nach dessen Auszahlung die einkommens- und vermögensabhängigen Regelungen zur Sicherung

des sozio-kulturellen Existenzminimums der gesamten Bedarfsgemeinschaft Anwendung finden, so dass keine unnötige Begünstigung stattfindet und Zieleffizienz erreicht wird.

Letztlich kommen wir damit wieder auf die bestehenden Grundsicherungsregelungen zurück, die zwar in manchen Punkten verbesserungsbedürftig wären, aber jeder der beschriebenen anderen Ausgestaltungsformen eines Grundeinkommens überlegen sind.

Zuerst erschienen in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, Heft 3/2006 (Im Internet unter <http://www.gwp-pb.de/>)



Prof. Dr. Richard Hauser war von 1974 bis 1977 ord. Professor an der Technischen Universität Berlin und anschließend bis zu seiner Emeritierung 2002 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik, an der J. W. Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

- 1 Diese Angaben beruhen auf: Bundesagentur für Arbeit, Bericht der Statistik «Grundsicherung für Arbeitssuchende. Entwicklung bis Juli 2005», Nürnberg, Dezember 2005 sowie Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2005.
- 2 Vgl. Becker, Irene/Hauser, Richard, Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin 2005.
- 3 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Statistisches Taschenbuch 2005, Bonn 2005, Tab. 7.2.
- 4 Zur Vereinfachung wird in den Abbildungen immer nur der Fall eines Alleinstehenden, der nur Arbeitseinkommen bezieht, dargestellt. Die Überlegungen lassen sich aber ohne weiteres auf die Bezieher mehrerer Einkommensarten (einschließlich der beitragsfinanzierten Renten) und auf größere Bedarfsgemeinschaften übertragen.
- 5 Im Jahr 2003 gab es in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 82,53 Mio. Einwohner; davon waren 12,16 Mio. unter 15 Jahre alt. Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, Tab. 2.8.
- 6 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Statistisches Taschenbuch 2005, Bonn 2005, Tab. 1.8.
- 7 Zur negativen Einkommensteuer vgl. Hauser, Richard: Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden, 1996 mit weiteren Literaturhinweisen. Genauere Ergebnisse über die finanzielle Belastung kann man nur mit Mikrosimulationsmodellen ermitteln, die die institutionellen Regelungen abbilden und auf der Basis von Einkommensstichproben die verschiedenen Veränderungen bei den einzelnen Haushalten zusammenfassend sichtbar machen. Vgl. Becker, Irene, Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, Arbeitspapier Nr. 18 des EVS-Projekts Personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Universität Frankfurt, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Frankfurt am Main 1998.

Literatur

Becker, Irene (1998), Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, Arbeitspapier Nr. 18 des EVS-Projekts Personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Universität Frankfurt, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften *Bundesagentur für Arbeit* Statistik (2005), Grundsicherung für Arbeitsuchende. Entwicklung bis Juli 2005, Nürnberg

- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* (2005), Statistisches Taschenbuch 2005, Bonn
- Hauser, Richard* (1996), Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden
- Kaltenborn, Bruno* (1998), Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, 2. Aufl. Baden-Baden
- Mitschke, Joachim* (2000), Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf, Baden-Baden
- Statistisches Bundesamt* (2005), Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang* (Hrsg.) (2005), Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden

Glanz und Elend eines radikalen Konzepts

Oder: Warum das Grundeinkommen nicht in unsere Zeit passt

1 Eine schöne Idee

Dass die Idee eines allgemeinen Grundeinkommens wieder einigen Anklang findet, muss nicht überraschen. Drei Jahrzehnte Massenarbeitslosigkeit und die Aussicht auf weitere Jahre des Niedergangs von traditionellen Industriesektoren und -berufen führen das Ziel «Vollbeschäftigung» offenbar ad absurdum. Die gängigen staatlichen Gestaltungsoptionen wirken erschöpft, die wachsende Ungleichheit der Lebenschancen scheint unaufhaltsam, eine wirkliche «Lösung» der sozialen Probleme auf herkömmlichen Wegen nicht erwartbar.

Vor diesem Hintergrund repräsentiert das allgemeine (auch garantierte oder bedingungslose) Grundeinkommen eine «reale Utopie». Es ist eine attraktive Idee, deren utopischer Charakter in dem Maße zu verschwinden verspricht, wie immer mehr Menschen sich von ihr ergreifen lassen. Nachdem nun auch Politiker der CDU mit dem Grundeinkommen liebäugeln, scheint die Aufwertung der Idee zur realen sozialpolitischen Alternative nicht mehr fern zu sein.

Zugeben, mit ein wenig Phantasie ließe sich das Bild einer harmonischen Gesellschaft ausmalen, in der nur diejenigen zu arbeiten bräuchten, die es entweder nicht lassen können oder unbedingt mehr als, sagen wir, 1.250 Euro im Monat auf den Kopf hauen möchten. Alle anderen, also die Vernünftigeren und Bescheideneren, wären dagegen vom Makel der Arbeitslosigkeit und der Peinlichkeit wiederholter Bedürftigkeitsprüfungen befreit und würden allerlei selbstbestimmten Tätigkeiten nachgehen. Als Bezieher eines garantierten Grundeinkommens könnten sie selbst entscheiden, ob sie lieber etwas hinzuverdienen, unbezahlte Betreuungsarbeit leisten, sich politisch engagieren oder sich ihrer geistigen und körperlichen Vervollkommnung widmen wollen.

Leider kommen bei dieser schönen Abstraktion von der Welt zwei hässliche Zweifel auf. Würde das Projekt «soziale Harmonie durch Grundeinkommen» tatsächlich funktionieren, wenn alle Widerstände gegen seine Einführung einmal überwunden wären? Und gibt es auch einen gangbaren Weg vom Status quo zum Ziel bzw. ist die Einführung eines existenzsichernden Grundeinkommens heute und hierzulande wirklich möglich? Es versteht sich, dass *beide* Fragen mit einem überzeugenden Ja beantwortet sein müssten, damit aus der seit langem bekannten Idee eine aktuelle Alternative werden könnte.

2 Funktionsprobleme

Betrachten wir zunächst die Frage der Funktionsfähigkeit. Denn die Erfahrung lehrt, dass sich schon manche Idee durchgesetzt hat, die erst im Nachhinein als allzu nachteilig oder unzweckmäßig erkannt wurde. Für ein Tauglichkeitsurteil über das Grundeinkommen ist entscheidend, ob es mit den gegenwärtigen und zukünftigen Bedingungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt harmoniert. Diese sind bekanntermaßen durch die anhaltende Globalisierung der Wirtschaft und die Ablösung der klassischen Modernitätszentren USA, Japan und Europa durch die neuen Wachstumszentren China, Indien und Brasilien geprägt. Sie manifestieren sich im beschleunigten Technologie- und Strukturwandel sowie den dadurch gesteigerten Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen an die Arbeitskräfte in neuen und alten Industrieländern.

Diese Bedingungen sprechen nur in sehr oberflächlicher Betrachtung für den Ausbau bzw. die Schaffung eines Netzes arbeitsunabhängiger Existenzsicherung. Genauer besehen entpuppt sich dieses mehr als Hindernis denn als Sicherheitsnetz der Anpassung an die wechselhafte und mit vermehrten Unsicherheiten belastete Arbeitswelt. Denn ein Grundeinkommen, das als attraktive Alternative zur Erwerbsarbeit taugt, wird die Empfänger im Glauben wiegen, dass es auf ihre (Weiter-)Bildungs- und Mobilitätsbereitschaft nicht mehr ankommt. Das Resultat, das manche Grundeinkommensbefürworter ausdrücklich anstreben, ist eine niedrigere Erwerbsquote, die notwendig (wenngleich oft übersehen) mit einer geringeren Produktionsleistung (sprich: Sozialprodukt) verbunden ist.

Mit der Orientierungsalternative jenseits des Arbeitsmarkts und dem in Kauf zu nehmenden Sozialprodukt, d.h. Wohlstandsoffer, widerspricht das Grundeinkommen ungefähr allem, was Deutschland unter den aktuellen Bedingungen braucht und verkraften kann. Angesichts der insbesondere bei vielen Jugendlichen bestehenden Qualifikations- und Motivationsdefizite, der immer noch existierenden Schranken und Mobilitätshemmnisse im Gewerbe-, Sozial- und Arbeitsrecht sowie der Qualitätsprobleme im Bildungssystem bedarf es Reformen, die genau in die entgegengesetzte Richtung zielen. Woran es mangelt, sind nicht Rückzugsoptionen, sondern Inklusionsanreize – Anreize, die auf Seiten der Individuen Lust und Fähigkeiten wecken, dem rascher werdenden Wandel des Beschäftigungssystems zu folgen. Was fehlt, ist *mehr*, nicht weniger Bereitschaft, seine Erwerbschancen realistisch zu kalkulieren und sich mit komplexeren Erwerbsbiographien anzufreunden.

Dass unser Sozialstaat, so wie er gewachsen und in Krisenzeiten umgemodelt worden ist, kaum hilft, sich den neuen Bedingungen anzupassen, steht außer Frage. Das Grundeinkommen würde das nur verschlimmern. Während jede zusätzlich beschäftigte Arbeitskraft das Sozialprodukt erhöht (und Sozialtransfers spart), bringt jede per Grundeinkommen «stillgelegte» Arbeitskraft eine Einbuße am Sozialprodukt und drückt damit auf die Wachstumsrate der gesellschaftlichen Wertschöpfung. Ein Grundeinkommen, das zum Austritt aus der Erwerbsarbeit reizt, untergräbt deshalb seine Finanzierungsbasis, egal ob sie durch höhere Einkommensteuern oder eine höhere Mehrwertsteuer gewährleistet sein soll. Es führt in denselben Teufelskreis wie die Arbeitslosenversicherung: Statt die Folgen eines Beschäftigungsrückgangs mit großzügigen Transferleistungen zu kompensieren, müssen die Transferzahlungen laufend den geringeren Beitragseinnahmen und den steigenden Haushaltsdefiziten angepasst werden.

Grundeinkommensbefürworter mögen als Kompromiss vorschlagen, zunächst mit einem bescheidenen Monatsbetrag anzufangen und diesen dann schrittweise aufzubessern. Doch sie befinden sich aus zwei Gründen im Irrtum. Zum einen dürften die Nettozahler selbst in «guten» Zeiten wenig Verzichtsbereitschaft zeigen. Die Solidaritätsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger hat – unter dem Stress hoher Berufsanforderungen und verschärfter Konkurrenz – eine andere normative Basis als zur Zeit breit verteilter Wohlstandsgewinne: Sie beruht auf der Reziprozitätsnorm des fairen Tauschs und setzt auf Seiten der Transferempfänger die grundsätzliche Bereitschaft zu Gegenleistungen voraus. Zumindest wird als Gegenleistung erwartet, sich aktiv um eine Begrenzung der Transferbedürftigkeit, konkret: ein eigenes Erwerbseinkommen, zu bemühen.

Zum anderen war nie deutlicher als heute, wie sehr es eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ablehnt, die Entstehung abgesonderter sozialer Milieus mit abweichenden Werten und Normen als Normalfall hinzunehmen. Setzt sich die vielbelagte Entwicklung von sogenannten Parallelgesellschaften fort, was aus verschiedenen, voneinander unabhängigen Ursachen nicht ganz unwahrscheinlich ist, so ist sehr wenig Bereitschaft zu erwarten, seinen Arbeitsverdienst mit denen zu teilen, die die Mehrheitsgesellschaft mit einer anderen Werteordnung und anderen Spielregeln konfrontieren. Doch nach allem, was man wissen kann, würde ein allgemeines Grundeinkommen bei gleichzeitig gelockertem Zwang zur Jobsuche die gesellschaftlichen Zentrifugalkräfte und damit die Tendenz zur (Selbst-) Exklusion verstärken. Das mag vor 20 oder 30 Jahren, also «vor» dem EU-Binnenmarkt und der informationstechnischen Integration der Globalwirtschaft durchaus anders gewesen sein. Heute würde das Grundeinkommen zum Katalysator sozialer Desintegration.

3 Startprobleme

Der enorme Finanzbedarf eines attraktiven Grundeinkommens stellt wohl sein größtes Handikap dar. Da die verfassungsrechtlich geschützten Rentenversicherungsansprüche nicht zur Gegenfinanzierung herangezogen werden können, wird das Umverteilungsvolumen für ein eher bescheidenes Niveau von monatlich 800 Euro auf 150 bis 200 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Zur Finanzierung bleiben nur die Optionen der Einkommen- bzw. Verbrauchsbesteuerung.

Setzt man auf höhere Einkommen- bzw. Lohnsteuer, so ist in Kauf zu nehmen, dass zahlreiche an der Rentabilitätsgrenze wirtschaftende Kleinunternehmer und viele niedrig entlohnte Arbeitnehmer ihre Erwerbsarbeit aufgeben und ins Lager der Grundeinkommensbezieher wechseln. Darauf kann die Sozialpolitik nicht anders als durch Absenkung des Transferniveaus reagieren. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden die Betroffenen weder hinreichend organisations- noch konfliktfähig sein, um sich gegen die sukzessive Absenkung des Grundeinkommens zu wehren. Damit erhöht sich der soziale Exklusionsdruck und es wächst wieder der Bedarf an «bedürftigkeitsgeprüften» Leistungen. Über kurz oder lang wären wir wieder dort, wo man anfing: BSHG und Hartz IV.

Die Alternative einer deutlichen Erhöhung der Verbrauchssteuern – es ist von einem Mehrwertsteuersatz von mehr als 40 % die Rede – dürfte dagegen am Widerstand der primär Begünstigten scheitern: Geringeinkommensbezieher haben allemal die Hauptlast höherer Preise zu tragen. Gewiss ließen sich Lebensmittel und Mieten

weiterhin von der Steuererhöhung ausnehmen. Aber auch Unterhaltungs- und Mobilitätsgüter zählen zum kulturellen Existenzminimum. Vor dem Hintergrund eines ohnehin sehr bescheidenen Lebensstandards würde ihre Verteuerung als Provokation empfunden werden – trotz eines etwas höheren Einkommens. Außer einer unerwünschten Dämpfung des Konsumklimas brächte die radikale Mehrwertsteuererhöhung wiederum ein Mehr an Exklusionsdruck.

Weil das Dilemma der Startfinanzierung unweigerlich die Diskussion aller konkreten Vorschläge bestimmt, ist kaum anzunehmen, dass die Idee so bald auf die Agenda ernstgemeinter Entscheidungsthemen kommt. So attraktiv sie aus der Ferne betrachtet zu sein scheint, in der absehbaren Zukunft dürfte sie bleiben, was sie ist: ein symbolträchtiges Thema, mit dem einzelne Akteure und politische Strömungen ihren guten Willen und ihr vermeintlich soziales Gewissen demonstrieren können. Einige andere mögen die Idee auch nur benutzen, um die Öffentlichkeit über das Spektrum der tatsächlich realisierbaren und diskussionswürdigen Alternativen zu täuschen.

4 Alternativen

Wenn das Grundeinkommen nicht zur Abwehr der sozialen Spaltungs- und Exklusionstendenzen taugt, bleibt die Frage nach besser geeigneten und «machbaren» Alternativen. Auch diese sind heftig umstritten.

Seit der Agenda 2010 hat der sozialpolitische Konflikt eine neue Gestalt angenommen. Die jahrzehntelang eingeübten Frontstellungen stimmen nicht mehr. Eine etwas vereinfachte Diagnose legt es nahe, die kämpfenden Gruppen nicht mehr mit Parteilagern (links und rechts) oder ökonomischen Funktionen (Arbeit und Kapital) zu identifizieren, sondern mit der jeweils bevorzugten Zeitreferenz. Im Kern handelt es sich um einen Konflikt zwischen «Nostalgikern» und «Futuristen».

Die «Nostalgiker» richten ihren Ehrgeiz auf die Verteidigung von Problemdefinitionen und Ansprüchen aus der Zeit einer über Realeinkommenszuwächse integrierten Wohlstandsgesellschaft mit einer exportstarken, aber von Auslandseinflüssen weitgehend unabhängigen Volkswirtschaft. Dagegen berufen sich die «Futuristen» auf die neuen, teilweise schon eingetretenen, teilweise unabweisbar werdenden Funktionsbedingungen der Güter- und Arbeitsmärkte. Erstere profitieren von der Unterstützung durch mitgliederstarke und weltbildgefestigte Organisationen wie Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und strukturkonservative Parteieliten. Letztere, die Futuristen, leiden unter dem Handikap, dass es keine Organisationen der Zukunft gibt und manche ihrer Reformvorschläge mit interessegeleiteten Forderungen der Wirtschaft übereinstimmen.

Sinnvolle Alternativen können aber nicht umstandslos auf traditionelle Modelle Bezug nehmen, sondern müssen auf die Realität der Güter- und Arbeitsmärkte von heute abgestellt sein – unabhängig davon, ob man diese Orientierung als neoliberal oder realitätsgerecht tituliert. Dementsprechend geht es im Interesse von fairen Chancen für alle und im Anschluss an die Sozialreformen der rot-grünen Regierung vor allem um zwei Dinge: (1) die Mobilitätsbereitschaft sowie die Qualifikationsbemühungen der Erwerbsfähigen nachhaltig zu stärken und gleichzeitig (2) durch Gewerbe-, Sozial- und Arbeitsrechtsreformen die Bedingungen für eine erhebliche Steigerung der Arbeitsnachfrage und damit für eine moderne, hochflexible und innovationsstarke Wirtschaft wieder herzustellen.

Diese Kernziele schließen zwar die Einführung eines Grundeinkommens aus, aber lenken den Blick auf eine kritische Bestandsaufnahme und den Reformbedarf des sozialen Sicherungsnetzes. Erleichterte Mobilität setzt nicht nur voraus, dass konservative Besitzstandssicherungen – wie im Kündigungsrecht – zugunsten verlässlicher Abfindungsansprüche abgebaut werden. Dazu gehört beispielsweise auch, Stellenwechsel, Jobsuche und Probearbeitsverhältnisse durch großzügigere Transferleistungen in den Zeiten kurzfristiger Nichtbeschäftigung zu erleichtern. Das ganze Sozial- und Arbeitsrecht wäre nach analogen Reformoptionen zu scannen.

5 Ausblick

In diesem Beitrag konnten nur einige Aspekte des Themas Grundeinkommen behandelt werden. Andere, wie z.B. die Verträglichkeit der Idee mit dem demographischen Wandel und der absehbaren Verknappung qualifizierter Arbeitskräfte, blieben außen vor. Es sollte auch nicht der Eindruck erweckt werden, das Grundeinkommen sei eine für alle Zeiten und Bedingungen unpassende Idee. Es wäre höchst wünschenswert, wenn die Gesellschaft sich ein allgemeines Grundeinkommen leisten könnte, das – ohne die soziale Integration zu gefährden – mehr Freiheit im Umgang mit Erwerbs- und anderen Tätigkeitsoptionen ermöglichte.

Bis eines Tages ein solcher Zustand erreicht sein mag, empfiehlt sich die intensivere Beschäftigung mit einem verwandten, aber weniger voraussetzungsvollen Instrument der Sozialpolitik, der sogenannten negativen Einkommensteuer. Diese setzt im Unterschied zum Grundeinkommen eine aktive Erwerbsbeteiligung voraus und kommt, da das Haushaltseinkommen die Bemessungsbasis ist, zielgerecht denen zugute, deren Bedürftigkeit außer Frage steht. Durch umsichtige Mindestlohnnormen ließe sich auch der Gefahr der Ausbeutung in Form von Niedrigstlöhnen begegnen. Es gibt also durchaus Passenderes zu befördern als die Idee des Grundeinkommens.



Helmut Wiesenthal war von 1994-2003 Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin mit den Forschungsschwerpunkten: Institutionen der Interessenvermittlung, politische Steuerung, Globalisierung und Reformpolitik. Helmut Wiesenthal ist Mitglied der Grünen und als Politikwissenschaftler und Politikberater tätig.

III Soziale Sicherung und Unsicherheitslagen

Bildungsgrundsicherungseinkommen

Zwei große Themendimensionen mit nachhaltiger zivilgesellschaftlicher wie ökonomischer Bedeutung werden in Deutschland gegenwärtig intensiv diskutiert: eine Neubegründung des *Sozialstaats* in Form eines Grundeinkommens und die Wiederentdeckung der zentralen Rolle von *Bildung*. Es stellt sich die Frage, ob man diese beiden Dimensionen auch konzeptionell zusammenbinden kann, vielleicht sogar sollte. Dies ist das Thema der folgenden Ausarbeitung, die dazu eine bejahende Antwort gibt.

1 Aktuelle Grundeinkommensdiskussion

Die Diskussion um ein Grundeinkommen betrifft eigentlich zwei mögliche Ansätze, eine in der Zielsetzung wie im nötigen Transfervolumen bescheidenere Überlegung zur *Grundsicherung* und eine in doppelter Bedeutung anspruchsvollere um ein *Grundeinkommen* (GEK) im eigentlichen Sinn. Während das erste Konzept eine Weiterentwicklung des klassischen Sozialstaats bedeutet und die öffentliche Fürsorge zumindest in speziellen Lebenslagen materiell verbessern und etwas weniger restriktiv ausgestalten will, unterscheidet sich ein GEK davon in drei zentralen Eigenschaften: Es wird ohne Berücksichtigung von eventuellen Unterhaltsverpflichteten individuell gewährt, die Existenz weiterer Einkünfte wird nicht integriert, und es beinhaltet keine Pflicht zu einer Gegenleistung (Vanderborght/Parijs 2005).

Es sind diverse Einwände erhoben worden bezüglich des GEK. Sofern sie kritische Fragen und Details der organisatorischen Umsetzung betreffen – etwa die Finanzierung oder die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot – können sie zumindest für die politisch etwas «realistischeren» Varianten als prinzipiell widerlegbar gelten (WeltWirtschaftsinstitut 2007). Sie sind deshalb nicht Gegenstand der Überlegungen hier. Auch radikalere Gegenentwürfe werden aus pragmatischen Gründen ausgeblendet, wie z. B. das Konzept einer «Sozialerbschaft» (Grözinger/Offe/Maschke 2006).

Es bleiben für die Grundeinkommensdiskussion noch zwei kritische sozialpsychologische Fragen offen, auf die es keine leichten Antworten gibt. Zum einen ist weiter unklar, wie sich die vermutlich sehr grundlegende *Reziprozitäts*-Vorstellung für als geglückt angesehene soziale Beziehungen mit einer bedingungslos gewährten Transferzahlung verträgt. Zum anderen stehen noch Belege aus, ob der Wegfall von Kontrolle und damit die Überantwortung für das eigene Schicksal von GEK-Beziehenden tatsächlich als zufriedenstellender denn alternative Arrangements empfunden wird. Und eine Steigerung von *Zufriedenheit* sollte immer als zentrales Kriterium für eine politische Maßnahme gesehen werden (Layard 2005). Auf die Bedeutung dieser

beiden durchaus auch miteinander zusammenhängenden Einwände soll zunächst kurz eingegangen werden.

2 Reziprozität als zentrale soziale Norm

Wer unverschuldet durch einen Schicksalsschlag in Not gerät, der/dem muss geholfen werden. Diese Aussage hat trotz des rein appellativ scheinenden Charakters eine gute sozialpsychologische Grundierung in der «Gerechten-Welt-Hypothese». Sie besagt, dass Menschen aus Gründen der inneren Stabilisierung ihre Umwelt als prinzipiell gerecht ansehen und die – nicht zu leugnenden häufigen – Verletzungen dieses Prinzips bei sich oder anderen durch eine Reihe von heilenden Verhaltensweisen bzw. Interpretationen auflösen (Dalbert 1996). Eine solche Schutzannahme ist, dass auch Kompensationen durch anderes akzeptabel sind, etwa eine körperliche Schädigung finanziell entgolten werden kann. Öffentliche Fürsorge im klassischen Sinn als begrenzte Hilfe in Notlagen ist also politisch gut vermittelbar, da für sie eine affektive Bereitschaft vorliegt.

Schwieriger ist die Verantwortlichkeit der Gesellschaft zu bestimmen, wenn kein erkennbarer Schicksalsschlag vorliegt. Hier scheint ein anderer Verhaltensmechanismus zu greifen, der der Reziprozität. Psychologische Experimente haben Reziprozität als eine grundlegende soziale Norm herausgearbeitet, bei der auch stark auf den Beitrag geachtet wird, den Personen ihrerseits für das Gemeinwesen erbringen. Und reine «Trittbrettfahrer» werden in solchen Experimenten oft sogar unter dem Einsatz eigener Ressourcen abgestraft, also auch dann, wenn den Teilnehmenden daraus gar kein persönlicher Nutzen erwächst (Fehr/Gächter 2000).

Für ein bedingungsloses GEK ist das keine gute Nachricht. Der Wegfall von allen Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft könnte es politisch schwer durchsetzbar machen, da hier gegen eine affektive Grundeinstellung gearbeitet werden muss.

3 Das Kriterium der Lebenszufriedenheit

Befürworter und Befürworterinnen eines GEK erwarten von dessen Einführung einen gelasseneren Umgang der Empfänger mit den Unwägbarkeiten des Arbeitsmarktes. Wenn es aber richtig ist, dass Reziprozität ein zentrales Charakteristikum sozialen Handelns ist, dann ist es wahrscheinlicher, dass die fehlende Gegenleistung auch den Begünstigten psychisch zu schaffen macht. Ein Indiz, dass diese Interpretation richtig ist, kommt aus der Glücksforschung: Arbeitslosigkeit wird als schwere Einbuße an Lebenszufriedenheit erlebt, dies kann jedoch nur zu einem geringen Teil durch den damit verbundenen Einkommensverlust erklärt werden (Layard 2005).

Es ist weiter denkbar, dass ein GEK sogar negative Folgen für die Zufriedenheit zeitigt, nämlich dann, wenn darauf basierend Entscheidungen getroffen werden, die sich im Nachhinein als problematisch erweisen. Eine Untersuchung einiger der amerikanischen Großexperimente mit einer – dem GEK strukturell verwandten – negativen Einkommensteuer in den USA konnte in der Regel keine Abnahme an Stress feststellen, wie zunächst erwartet worden war. Bei einigen Gruppen stieg der Stresslevel sogar, da es verstärkt zu belastenden Lebensveränderungen wie etwa Scheidungen oder teilweisem Rückzug vom Arbeitsmarkt kam (Thoits/Hartmann 1979).

Man kann sicher solche Ergebnisse auch anders interpretieren und sie etwa den relativ geringen finanziellen Anreizen oder den zu kurzen Fristen des Experiments zuschreiben. Aber es gibt doch noch weitere Anzeichen dafür, dass gezwungene Untätigkeit und (zumindest scheinbar) freiwilliges Verhalten in der Reaktion darauf zu einem schwierigen Amalgam führen. Keine Arbeit zu haben führt etwa leicht zu gesteigertem Fernsehkonsum. Der macht aber nicht glücklich, sondern senkt das Niveau anderer, eher die Zufriedenheit erhöhende Aktivitäten wie das Pflegen von Freundschaften oder zivilgesellschaftliches Engagement drastisch ab (Putnam 2001).

4 Bildungsanstrengung als Gegenleistung

Aus den oben beschriebenen Dilemma-Situationen ist nicht leicht zu entkommen. Wenn man aber davon ausgehen kann, dass eine gewisse Gegenleistung sowohl für die eine Transferleistung Aufbringenden wie diese Erhaltenden bei nachhaltiger Betrachtung eigentlich vorteilhaft ist und wenn weiter vom Arbeitsmarkt aber wenig zu erwarten ist, dann müssen andere Gegenleistungen geprüft werden, ob sie eine solche Rolle einzunehmen imstande sind. Bisher ist immer schon darauf verwiesen worden, dass dem *Ehrenamt* eine solche Funktion zukommen könnte. Ohne diese Option hier abweisen zu wollen (auch wenn vor allem die Frage der Kontrolle dabei durchaus noch offen bleibt), soll im Folgenden die Argumentation auf eine bisher weniger diskutierte andere Möglichkeit zentriert werden, die vermutlich noch erheblich besser geeignet ist: die Teilnahme an *Bildungsmaßnahmen*.

Ausgangsüberlegung dabei ist, dass ein Bildungsgrundsicherungseinkommen (BIGSEK) ein Grundeinkommen *auf Zeit* darstellt, und es wegen des Nachweises der Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zwar kein bedingungsloses, aber doch ein *bedingungsarmes* Grundeinkommen darstellt. Zugleich ist es darin doch nur Grundsicherung, indem bei Beendigung der Bildungsmaßnahme und weiterem Unterstützungsbedarf der alte bedarfsorientierte Zustand wieder hergestellt wird. Deshalb trägt es auch einen Namen, der beide Elemente enthält und der zugleich darauf verweist, dass wegen der Reziprozität hier die politische Absicherung eines Einstiegs in ein Grundeinkommen gewährleistet wird.

Konkret sind etwa folgende Eigenschaften vorstellbar:

- Unabhängig davon, ob es ein GEK gibt oder eine andere Form der sozialen Basis-sicherung (z. B. weiter nach ALG II) existiert, während eines Bezugs des BIGSEK wird *keine Bedarfsprüfung* unternommen.
- Es besteht ein *Anspruch* auf ein BIGSEK im Rahmen weniger einschränkender Regelungen, die Art, Umfang und Anzahl der Bildungsmaßnahmen betreffen.
- Das BIGSEK impliziert einen *finanziellen Zuschlag* auf die Basissicherung, mit dem auch die Bildungsmaßnahme finanziert wird.
- Das BIGSEK wird etwas *länger gezahlt* als die Maßnahme selbst dauert, um die Anreizwirkung zu erhöhen und Gelegenheit zur ersten Anwendung des Erlernenen zu geben.
- Fällt der Grundeinkommensanteil des BIGSEK ausnahmsweise geringer aus als die ursprüngliche Sozialleistung, z. B. bei Behinderung, Schwangerschaft, örtlich höheren Mieten, wird der *höhere* Satz gewährt.

An welche Summen ist hier zu denken? Auszugehen ist von einer ALG-II-Situation, die im Moment für allein lebende Erwachsene, die hier die Referenzgruppe bilden, monatlich 347 Euro Einkommen plus Übernahme der Mietkosten ergibt. Unterstellt man als noch akzeptable Bruttowarmmiete eine (je nach Kommune real unterschiedliche) Obergrenze von ca. 300 Euro, ergibt das zusammen also summarisch 650 Euro Gesamteinkommen. Alternativ kann man eine solche Berechnung auch vom BAFöG-Satz her unternehmen und kommt zu einem ganz ähnlichen Ergebnis. Für nicht bei den Eltern wohnende Studierende liegt der Höchstsatz bei 585 Euro. Dazu kommen aber noch potentielle Zusatzleistungen vor allem im Bereich erhöhter Wohnungskosten, die von einer Mehrheit auch tatsächlich bezogen werden (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007), so dass hier ebenfalls von maximal etwa 650 Euro Transfereinkommen ausgegangen werden darf.

Vorgeschlagen wird ein nun darauf aufbauender Bildungszuschlag von 150 Euro pro vollen Monat (sonst anteilig weniger). Das ergibt in der Summe also ein BIGSEK von 800 Euro pro Monat. Damit ist keine Aussage über die Angemessenheit der 650 Euro Basiseinkommen verbunden, sondern nur eine Feststellung der im Moment gegebenen Situation. Es lassen sich gute Gründe anführen, diese Summe für zu niedrig zu halten. Aber um sich ganz auf den Bildungszuschlag konzentrieren zu können, soll diese Frage (zumindest vorerst) nicht weiter verfolgt werden. Warum nun ein solcher Zuschlag in Höhe von 150 Euro? Diese Größe lässt sich von zwei Seiten her bestimmen, von der Situation im *Studium* und vom *Weiterbildungsmarkt*.

Monatlich 150 Euro entsprechen auf das Jahr hochgerechnet 1.800 Euro. Wenn Studierende in das BIGSEK integriert werden sollen (was einer der Vorteile davon darstellt), ist auch an ausreichend Finanzmittel für die – bereits in vielen Bundesländern bestehenden und deshalb als faktisch vorhanden auch zu berücksichtigenden – Studiengebühren zu denken. Die betragen zur Zeit in der Regel bei öffentlichen Hochschulen 1.000 Euro pro Jahr, könnten aber auch schnell noch zunehmen. In Deutschland kostet ein Studienplatz ca. 8.000 Euro, das Hochschulsystem ist aber im internationalen Vergleich unterfinanziert (Grözinger 2004). Mit Werten von Studiengebühren um 1.800 Euro läge man etwa im Mittelbereich der OECD-Welt (OECD 2006a), so dass eine mittelfristige Erhöhung auf einen solchen Wert nicht unwahrscheinlich ist.

Bei der Weiterbildung ist man stärker auf Mutmaßungen angewiesen, was Kurse kosten. Auf der einen Seite sind manche Einrichtungen subventioniert (etwa an den Volkshochschulen) und arbeiten mit entsprechend niedrigen Kursgebühren. Am anderen Ende der Skala stehen Fortbildungen von Firmen für ihre Führungskräfte zu extrem kostspieligen Bedingungen. Um einen realistischen Eindruck für ein Standardangebot zu bekommen, wurde der Blick deshalb auf die «Integrations-Sprachkurse» geworfen, für die ein staatlicher Kostenersatz vorliegt. Dort wird zur Zeit von ca. 2 Euro pro Stunde und Teilnehmer ausgegangen. Bei drei Stunden Präsenzlehre täglich (weitere Anteile an Eigenarbeit zusätzlich unterstellt), bedeutet das dann 6 Euro Kosten pro Tag oder 120 Euro pro Monat. Wenn dazu noch Prüfungsgebühren und eventuell zusätzliche Aufwendungen an Materialien/Fahrtkosten o. ä. kommen, ist man bei dem hier gewählten Ansatz von 150 Euro pro Monat.

Bei gut 2 Euro am Tag kam ein Gutachten, das vom finanzierenden Ministerium in Auftrag gegeben wurde, zu dem Ergebnis, dass sich damit die Veranstaltungen für die Einrichtungen zu rechnen beginnen (Bundesministerium des Inneren 2006). Es gab natürlich viel Kritik seitens der Bildungsanbieter, und möglicherweise wird sich der hier gewählte Ansatz auch schon bald als sehr knapp dimensioniert erweisen. Aber es ist ja keine Aussage damit getroffen, inwiefern Träger von Weiterbildungseinrichtungen oder an der verbesserten Qualifikation der Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen Interessierte (etwa Kommunen, Kirchen, Bundesagentur für Arbeit, Unternehmen) bestimmte Bildungsangebote subventionieren würden, so dass auch höhere Kosten möglich sind, die dann jedoch nicht ausschließlich aus dem BIGSEK getragen werden.

5 Wer bekommt ein BIGSEK?

Im Prinzip sollen alle Erwachsenen als berechtigt gelten, die auch jetzt ein Anrecht auf Sozialleistungen im Arbeitsmarkt- und Bildungssegment haben. Zu kontrollieren wäre aber die Angemessenheit einer Bildungsmaßnahme in *quantitativer* wie *qualitativer* Hinsicht. Das erste beschreibt vor allem einen vorgegebenen Schwellenwert an Zeitaufwand, der hierbei nachzuweisen ist. Man könnte beispielsweise vorschreiben, dass durchschnittlich wenigstens 30 Stunden pro Woche gelernt werden muss, wobei mindestens die Hälfte in Präsenzzeit geleistet wird. Paradigmatisch ist hier die Situation im Studium, wo – mithilfe der Credit-Punkte – solche Zeitanforderungen einschließlich Eigenarbeit festgelegt werden. Eine solche Vorschrift schließt deshalb Studierende ein, sie schließt aber Auszubildende bei Unternehmen aus, da diese einen höheren Arbeitsanteil in ihrer Woche haben. Drei Stunden Präsenzzeit korrespondiert auch mit der Vorschrift im Sozialgesetzbuch, wo Erwerbsfähigkeit so definiert ist, dass man dem Arbeitsmarkt mindestens 15 Stunden die Woche zur Verfügung steht.

Eine andere formale Festlegung betrifft die Unter- und Obergrenzen der Dauer von Bildungsmaßnahmen. Aus organisatorischen Gründen wäre es z. B. vernünftig, mindestens einen Monat Kursdauer als Minimum anzusetzen. Ein Maximum für eine einzelne Maßnahme könnte dagegen sicher die Länge eines Studiums darstellen (wobei hier von BA- (Grözinger 2007b) plus MA-Phase auszugehen wäre).

Dabei stellt sich auch die Frage, wie es um die Möglichkeit einer Abfolge von ganz verschiedenen Maßnahmen steht. Wenn etwa Studierende ein BIGSEK automatisch bekommen, könnte man dann nicht lebenslang ein Studium an das Nächste reihen und so die Grundvorstellung einer Reziprozität implizit diskreditieren? Zumindest bis man Erfahrungen mit dem BIGSEK gesammelt hat, könnte etwas Vorsicht angebracht sein. Schon heute begrenzt das BAföG den Anspruch auf die Förderung eines Erststudiums und erlaubt weitere Ausbildungen nur als Ausnahme. Eine ähnliche Vorschrift kann man auch beim BIGSEK aufnehmen und z. B. die Aufnahme eines Neustudiums nur alle zehn Jahre als förderungswürdig festsetzen. Ähnlich wäre es bei reinen Weiterbildungsmaßnahmen zu sehen, und man könnte hier etwa mit einer Vorschrift beginnen, dass in fünf Jahren nicht mehr als insgesamt drei Jahre lang ein BIGSEK gezahlt werden kann. Vielleicht sind die positiven Effekte auch zahlreicher hintereinander absolvierter Bildungsmaßnahmen so eindeutig, dass solche Einschränkungen später wegfallen können. Aber es dürfte die Akzeptanz erhöhen, zunächst mit einer «vorsichtigen» Variante zu beginnen.

Das BIGSEK soll über die Zeit der Bildungsmaßnahme hinaus gezahlt werden. Sinn dieser Regel ist es zum einen, den materiellen Anreiz zu erhöhen, an dem Programm teilzunehmen. Zum anderen soll im Anschluss daran für mögliche Anwendungen des Gelernten ein unbürokratischer Freiraum eröffnet werden, sei es für die Suche nach einer Arbeitsstelle oder für eine andere Einsatzmöglichkeit, etwa im zivilgesellschaftlichen Raum. Vorgeschlagen wird eine Ausdehnung des finanzierten Zeitraums um 50% der Bildungsmaßnahmenperiode, maximal aber um sechs Monate. Das letztere träfe etwa auf ein Studium zu und erlaubte entsprechend eine Suchphase nach der letzten Prüfung von einem halben Jahr, was als ausreichend angesehen werden kann.

Qualitativ sind ebenfalls Kontrollen nötig. Die Ausdehnung des Weiterbildungsmarktes mit einer starken Nachfragemacht von Individuen dürfte viele Anbieter auf den Plan rufen, und nicht alle werden automatisch als seriös gelten können. Auch hier kann wieder die Situation an den Hochschulen als Vorbild dienen. Diesen ist mittlerweile auferlegt, ihre Studiengänge von unabhängigen und darauf spezialisierten Einrichtungen akkreditieren zu lassen. Ähnliches wird auch im Weiterbildungssegment passieren müssen. Und da sich herausgestellt hat, dass die Einzelakkreditierung ein sehr ressourcenaufwendiges Verfahren ist, wird bei Hochschulen jetzt der Wechsel in eine *institutionelle Akkreditierung* immer wahrscheinlicher. Wegen der Vielzahl von Einzelkursen dürfte das erst recht bei der Weiterbildung den realistischen Weg darstellen. Zielverfehlenden Einrichtungen wird dann durch regelmäßige Überprüfungen die Akkreditierung wieder entzogen.

Ein zentrales Überprüfungselement wird dabei der Nachweis des Bildungserfolges sein. Dieser ist in der Regel durch eine Prüfungsleistung am Ende eines Kurses erfüllt (auch das BAFöG kennt Erfolgskontrolle). Dadurch hat der Bildungsanbieter auch das Interesse, sich vorher zu vergewissern, dass die potentiellen Teilnehmer und Teilnehmerinnen geeignet sind: zu viel Misserfolg kann die Akkreditierung kosten. Nun wird es natürlich auch vorkommen, dass Teilnehmer trotz aller Anstrengung des Bildungsträgers bei ihrer Prüfung scheitern. Wieder ähnlich wie beim BAFöG sollte das gewährte BIGSEK nachträglich nicht zurückverlangt werden. Aber warnende Sanktionen sind natürlich denkbar, etwa eine Karenzzeit, bis die Teilnahme an einer nächsten Maßnahme wieder möglich ist.

6 Was wird das BIGSEK bewirken?

Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben in den meisten Bundesländern das Recht auf Bildungsurlaub. Zwei Arten von Kursen werden dabei unterstützt: für berufliche Weiterbildung und für politische Bildung. Das beschreibt bereits ein relativ breites Spektrum und enthält etwa auch die Gelegenheit zum Erlernen von Fremdsprachen (Hessisches Sozialministerium 2006). Allerdings sollte für die Definition der mit dem BIGSEK zu fördernden Kurse die Kategorie der politischen Bildung noch erweitert werden zu «zivilgesellschaftlicher» Bildung. Darunter fiele dann auch das Erlernen praktischer Fähigkeiten im NGO-Bereich, etwa das Organisieren einer Selbsthilfegruppe oder die Information über Gestaltungsmöglichkeiten verbandlicher Jugendarbeit. Wirklich ausgeschlossen wären eigentlich nur rein konsumorientierte Veranstaltungen, etwa das Erlernen des Billardspiels sowie der Besuch allgemein bildender Schulen. Gerade erwachsen gewordene Oberschüler bleiben also ohne Anspruch.

Mit dieser Präzisierung akzeptierter Kurse in Richtung berufliche Weiterbildung oder zivilgesellschaftliche Bildung wird deutlich, worauf das BIGSEK zielt. Für Arbeitssuchende ist es eine *Ermutigungs- und Ermächtigungsstrategie*, die einerseits auf das Erarbeiten besserer Chancen am Arbeitsmarkt zielt, andererseits aber auch auf das Erlernen von Strategien eines erfüllten Lebens jenseits des Arbeitsmarktes. Durch die Gegenleistung einer zertifizierten Bildungsanstrengung wird die psychologisch wichtige Reziprozität gewährleistet, durch den Zugewinn von Fähigkeiten eine Erweiterung des individuellen Handlungsraums angelegt.

Das dürfte besonders dort von Bedeutung sein, wo das Arbeitsmarktumfeld zunehmend zum Problem wird. Aufgrund von Wanderungsbewegungen wird es einen Rückgang von Erwerbspersonen und Jüngeren in vielen Gebieten Deutschlands geben – vor allem in den Neuen Ländern –, die nach einem Paradigmenwechsel von «gesteuertem Wachstum» in Richtung «Gestaltung von Schrumpfung» verlangen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004). Ein verbesserter Bildungsstand auch älterer Arbeitnehmer unterstützt das in beiden Richtungen: die Unterfütterung von Nischenstrategien in marktorientierter Produktion und Dienstleistung (etwa Tourismus, Gesundheits- und Pflegeleistungen) wie auch der systematischen Erarbeitung von Alternativen, wie den Ausbau der Nachbarschaftshilfe durch Selbstversorgungskreise.

Aber auch aus ökonomischer Sicht im engeren Sinn ist mehr Weiterbildung interessant. Die vergleichenden europäischen Untersuchungen dazu in Form der CVTS-Studien haben ergeben, dass Deutschland hier keine zufriedenstellenden Werte mehr aufweist. Führend ist dagegen Dänemark, das auch mehr öffentliche Mittel und vor allem Infrastruktur bereitstellte (Köln 2007). Durch geschickte Kombination mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, etwa dergestalt, dass während der Bildungsmaßnahme arbeitslose Ersatzpersonen eingestellt wurden, die dann ihrerseits ein «Training-on-the job» erhielten, konnte die Arbeitslosigkeit dort erheblich reduziert werden (Bogedan 2005). Das BIGSEK ist deshalb ein wichtiger Schritt in Richtung Re-Qualifizierung des Arbeitskräftepotentials, der weit über die bisherigen Maßnahmen hinausweist.

Für Studierende schließlich bedeutet das BIGSEK ein entspannteres Studieren als heute. Es ist eine Verbesserung der materiellen Lage für alle, reduziert die Notwendigkeit ständigen Jobbens und befreit diejenigen, die jetzt elterliche Transfers beziehen, aus dieser für junge Erwachsene misslichen Abhängigkeitssituation. Immerhin werden 90% der Studierenden noch finanziell durch ihre Eltern unterstützt (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007). Und durch die faktische Integration der Studiengebühren werden darüber hinaus negative Wirkungen bei deren Einführung wieder aufgehoben. Weder müssen dann Angehörige bildungsferner Schichten (mit unterstellter höherer Risikoabneigung) aus Angst vor Verschuldung ihre Studienpläne aufgeben, noch gerät ein eventuelles späteres Familienbildungsinteresse durch gerade dann anstehende Kredittilgungen in Gefahr, wie es die gegenwärtigen Regelungen riskieren (Grözinger 2007b).

Und Hochschulen in den Bundesländern ohne aktuelle Studiengebühren schließlich, die dafür keineswegs als Kompensation höhere Zuweisungen erhalten, dürfen auch aufatmen. Sie verlieren dann nicht ständig wissenschaftliches Personal (und vermutlich auch etliche besonders begabte Studieninteressierte) an Einrichtungen, die dank der dortigen Studiengebühren materiell besser ausgestattet sind.

7 Finanzielles

Was kostet ein BIGSEK? Die Antwort ist hier nur sehr überschlägig zu geben, da vor allem die durch ein solches Angebot induzierte Verhaltensänderung in Bezug auf die Annahme dieses Angebots nicht sicher prognostizierbar ist. Die Folgewirkungen sind noch schwerer zu kalkulieren, bei denen etwa eine höhere Produktivität infolge der Weiterbildung oder eine Verkürzung der Studienzeiten durch die bessere materielle Absicherung erwartbar, aber kaum zu quantifizieren sind und deshalb hier auch nicht berücksichtigt werden.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass Studierende ein BIGSEK zu 100% wahrnehmen, ALG-II-Bezieher zum Teil, und Erwerbstätige sowie ALG-I-Empfänger mangels erst noch einzuführender zusätzlicher gesetzlicher oder tarifvertraglicher Maßnahmen zunächst gar nicht partizipieren.

Bei Studierenden wird von einer Zahl von Eingeschriebenen von aktuell ca. zwei Mill. ausgegangen. Nicht alle gehören zum Kreis der prinzipiell BAFÖG-Berechtigten – so vor allem ausländische Staatsangehörige mit dort erworbenem Bildungsabschluss –, was zunächst eine zu hohe Bemessungsgrundlage ergibt. Allerdings erwartet man schon in nächster Zeit ein starkes Anwachsen der Zahl der deutschen Studierenden einschließlich der Bildungsinländer (Kultusministerkonferenz 2005), so dass die Annahme von zwei Mill. Berechtigten für eine mittelfristige Perspektive durchaus realistisch scheint. Eine Sondergruppe stellen noch Verheiratete ohne eigenes Einkommen dar, die aber eventuell einen Studienwunsch haben. Ist es denkbar, dass es hier zu einem massenhaften Ausnutzen des BIGSEK kommt? Das ist unwahrscheinlich, da zum einen die Zahl potentieller Interessenten mit dieser Kombination doch eher klein sein dürfte. Zum anderen ließe sich eine wirksame Begrenzung einbauen, indem während der Bezugsdauer eines BIGSEK das Ehegattensplitting ausgesetzt wird, da der Unterhalt in dieser Phase ja durch eine andere Quelle öffentlicher Leistungen gesichert ist.

Zwei Mill. Studierende bedeuten bei einem monatlichen BIGSEK von 800 Euro jährliche Bruttoausgaben von 19,2 Mrd. Euro. Davon sind die gegenwärtig gewährten BAFÖG-Leistungen ebenso wie andere Finanztransfers an die Eltern von Studenten und Studentinnen, also das Kindergeld oder Freibeträge bei der Einkommensteuer, abzuziehen. Ein Teil des BAFÖGs (in der Regel 50%) wird als unverzinslicher Kredit gewährt, impliziert also spätere Rückzahlung. Unterstellt man, dass wegen des Inflationsverlustes der Rückzahlungsanteil ein Drittel der 1,5 Mrd. Euro BAFÖG-Zahlungen beträgt, schlägt die direkte Einsparung an BAFÖG mit 1 Mrd. Euro zu Buche. Bei ca. 150 Euro monatlichem Kindergeld/Steuerminderung pro Student/in sind weitere 3,6 Mrd. Euro künftig wegfallende Subvention zu berücksichtigen. Netto ergibt sich somit bei Studierenden eine Haushaltsbelastung durch ein BIGSEK in Höhe von 14,6 Mrd. Euro. Eine Gegenrechnung der Studiengebühren ist dabei unterblieben. Es wurde davon ausgegangen, dass dieser Anteil bei der Finanzierung der öffentlichen Hochschulen dringend nötig ist und ansonsten ebenfalls direkt aus den staatlichen Haushalten hätte finanziert werden müssen.

Die Anzahl an erwerbsfähigen ALG-II-Beziehern beläuft sich auf ca. fünf Mill. Personen. Davon stehen aber nur etwa 50% dem Arbeitsmarkt für wenigstens eine Halbtags­tätigkeit zur Verfügung, wie es die Gesetzeslage vorschreibt. Die anderen waren bereits erwerbstätig, befinden sich in der Schule oder in der Ausbildung, sind

aus gesundheitlichen oder wichtigen familiären Gründen nicht vermittelbar (Bundesagentur für Arbeit 2007). Damit können sie auch nicht an durch das BIGSEK finanzierten Bildungsmaßnahmen teilnehmen, die ja ein gewisses Zeitbudget voraussetzen. Unterstellt man, dass von den prinzipiell Berechtigten 2,5 Mill. sich die Hälfte tatsächlich immer in einer Bildungsmaßnahme befindet, ist von einem Bedarf für 1,25 Mill. Personen aus diesem Kreis auszugehen.

Da das BIGSEK unabhängig vom Vorliegen einer Bedarfsgemeinschaft oder vom eigenen Vermögen gezahlt wird, liegt es im Durchschnitt etwas über den ALG-II-Sätzen. Hier wurden monatlich 100 Euro angenommen. Zwar scheint die gegenwärtige tatsächliche Differenz nach der Ausgabestruktur etwas geringer zu sein, aber es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich besonders Personen von einem BIGSEK angesprochen fühlen, die daraus auch einen höheren materiellen Zusatzvorteil ziehen können. Dazu kommen Folgekosten, wenn junge Erwachsene unter 25 Jahren das BIGSEK als Sprungbrett nutzen, aus dem elterlichen Haushalt auszuziehen, an den sie zur Zeit mit ALG II gebunden bleiben. Die insgesamt dafür pauschal angesetzten 100 Euro monatliche Differenz plus die 150 Euro eigentlicher Bildungszuschlag ergeben für ALG-II-Bezieher eine zusätzliche jährliche Kostenbelastung von aufgerundet 3,8 Mrd. Euro. Weitere Einsparungen, etwa der Wegfall der jetzt möglichen Bildungsgutscheine, bleiben dabei wegen der relativ geringen Bedeutung unberücksichtigt.

Die ALG-Verwaltung rechnet bei einem Gesamthaushalt von ca. 50 Mrd. Euro mit einem Verwaltungsaufwand von ca. 3,5 Mrd. Euro (Bundesagentur für Arbeit 2007). Auch ein BIGSEK ist nicht ohne Verwaltung zu haben. Allerdings bleibt ja sowohl die ALG-Struktur bestehen und auch die bestehende BAFÖG-Bürokratie ist bisher nicht als Einsparungspotential berücksichtigt worden, obwohl sicher der Verwaltungsaufwand bei Studierenden künftig viel geringer sein würde. Es werden aber andere Ausgaben dazu kommen, die vor allem in der Akkreditierung und Kontrolle der Bildungsmaßnahmen liegen. Manches davon ließe sich etwa bei den für den Bildungsurlaub zuständigen Ministerien regeln, die heute solche Bildungsmaßnahmen genehmigen müssen. Als zusätzliche Verwaltungskosten sind deshalb 1 Mrd. Euro angesetzt worden.

In der Gesamtsumme der Ausgaben für Studierende, ALG-II-Bezieher und -Bezieherinnen und für die nötige Administration ergibt sich somit bei der Annahme von 800 Euro pro Monat ein Betrag von 19,4 Mrd. Euro.

Zu Beginn wurde argumentiert, dass ein «knapp kalkuliertes» BIGSEK vorgestellt werden soll, das zumindest einen Einstieg ermöglichen könnte. Was aber würde eine etwas besser ausgestaltete Variante kosten? Hier kommt es darauf an, ob die Anhebung im «GSEK»-Teil oder im «BI»-Teil oder bei beiden stattfindet. So würde (wieder sehr überschlägig, da eventuelle proportionale Abschläge bei Bedarfsgemeinschaften ebenso unberücksichtigt bleiben wie aus Gründen der Systematik eventuell nötig werdende Zusatzleistungen, etwa für Kinder) ein monatlicher Zuschlag auf die Grundsicherung von beispielsweise 50 Euro bei allen erwachsenen ALG-II-Beziehern und -Bezieherinnen plus Studierende einen Mehraufwand von ca. 4,2 Mrd. Euro ergeben. Eine monatliche Aufstockung nur des Bildungszuschlags um 50 Euro ergäbe nach den oben genannten Annahmen dagegen weitere Ausgaben von zwei Mrd. Euro. Und beides zusammen, also ein Basiseinkommen von nun 700 Euro plus ein Bildungszuschlag in Höhe von nun 200 Euro führten dann entsprechend zu Gesamtzusatzausgaben von 6,2 Mrd. Euro.

Können wir uns prinzipiell ein BIGSEK leisten? Die Antwort ist sicher «Ja». Deutschland ist mittlerweile im EU-Vergleich ein Land mit einer niedrigen Abgabenquote, was sich auch nicht über (im transnationalen Bereich immer vorhandene) statistische Unschärfen erklären lässt. Und die Differenz zum europäischen Mittel kommt vor allem über Minderausgaben im Bereich Sozialsicherung und Bildung zustande (Grözinger 2007a). Das Gesamtdefizit an Einnahmen im Vergleich zum Durchschnitt der langjährigen EU-Mitglieder beläuft sich auf ca. 110 Mrd. Euro. Es lässt sich dabei praktisch vollständig durch Mindereinnahmen bei den drei besonders verteilungsintensiven Steuerarten beschreiben: bei der Vermögenssteuer (einschließlich Erbschaftsteuer) fehlen statistisch 25 Mrd. Euro, bei den Gewinnsteuern von Kapitalgesellschaften 35 Mrd. Euro und bei den Einkommensteuern 50 Mrd. Euro (OECD 2006b). Die Finanzierung eines BIGSEK sollte darum vorrangig durch Einnahmeverbesserungen im Bereich dieser Steuern erreicht werden. Und da durch eine solche Lösung Studierende mit künftig guten Verdienstmöglichkeiten erheblich profitieren, wäre es verteilungspolitisch durchaus angemessen, dabei auch an eine Akademikersteuer auf überdurchschnittliches Einkommen zu denken (Grözinger 2004).

8 Weitergehende Gedanken

Ein BIGSEK entlang der oben vorgestellten Charakteristika enthält Andockmöglichkeiten für zukünftige Entwicklungen in mindestens vier Bereichen: der Integration von Bildungs-*Sabbaticals* bei Erwerbstätigen, der Ausdehnung auf die *Berufsausbildung*, dem Einschluss von Personen im *Ruhestand* und der Etablierung von *Bildungszentren* als neuen Stätten lokaler Zivilgesellschaftlichkeit.

Sabbaticals würden eine Lücke in der zeitlichen Organisation unserer Erwerbsarbeit schließen. Der Tag kennt seine Pausen, die Woche das Wochenende und das Jahr den Urlaub. Aber die jahrzehntelange Gesamtphase der Erwerbsarbeit zwischen Ausbildung und Rente enthält keine reguläre Rhythmusunterbrechung zum Luftholen, Reflektieren und eventuellem Neuorientieren mehr (Grözinger 1987). Es wäre deshalb an eine gesetzliche Vorschrift zu denken, die allen Arbeitnehmenden (in gewissen Abständen und vielleicht auch erst nach einer mehrjährigen Phase der Betriebszugehörigkeit) das Recht auf ein unbezahltes Sabbatical von z. B. sechs bis zwölf Monaten Dauer gewährt, an deren Ende die Rückkehr auf den angestammten Arbeitsplatz garantiert wird. Bei Bildungsaktivitäten bestünde in dieser Zeit Anspruch auf ein BIGSEK.

Klassische Ausbildungsverträge werden durch das BIGSEK zunächst nicht erfasst, da auf die Woche gerechnet der Arbeitsanteil gegenüber dem Bildungsanteil zu hoch ist. Aber das System der Berufsausbildung ist in die Krise gekommen, da es zu wenig Plätze anbietet und Angehörige deprivilegierter Gruppen (Hauptschulabsolventen, Bewerber mit Migrationshintergrund) nicht mehr ausreichend integriert (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006). Einen Ausweg könnten neue Ausbildungsformen bieten, in der – dann durch das BIGSEK unterstützte – mehrwöchige oder mehrmonatige Blockveranstaltungen in beruflicher Bildung mit Phasen bezahlter Tätigkeit in Unternehmen sich abwechseln. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob die Finanzierung nachträglicher Schulabschlüsse eingeschlossen werden kann.

Weiter war das BIGSEK nur für Personen im erwerbsfähigen Alter definiert. Aber

der demografische Wandel mit einem höheren Anteil Älterer, die dann auch das Bild einer Region stärker prägen werden, verlangt ein Nachdenken darüber, inwieweit Bildungsanstrengungen im «Dritten Lebensalter» künftig verstärkt zu fördern sein werden. An einer mangelnden Nachfrage wird das nicht scheitern, gerade aktive Senioren und Seniorinnen haben auch in dieser Lebensphase erheblichen Bildungsbedarf (Bundesministerium für Familien 2004).

Damit zusammenhängend: die dank Rückgang der Schülerzahlen sich entleerenden Schulgebäude können durch Umnutzung in Richtung Erwachsenenbildung und das mögliche Schaffen neuer edukativ-kultureller Zentren nach skandinavischem Vorbild besonders für Krisenregionen den Aufbau neuer Kristallisationskerne bürgergesellschaftlicher Aktivität bedeuten.

Schließlich lässt sich ein BIGSEK leicht mit – sehr notwendigen – regionalen GEK-Experimenten kombinieren. So müssen heute noch manche Annahmen über die Wirkungen eines Grundeinkommens mit Daten begründet werden, die auf Experimenten beruhen, die in den 70er Jahren in den USA und Kanada organisiert und wissenschaftlich begleitet wurden. Das ist nicht nur schon lange her, die Experimente fanden vor allen Dingen auch vor dem Hintergrund eines ganz anderen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements statt – mit nicht immer glücklichen Experimentalbedingungen (Widerquist 2004). Was heute etwa ein langfristig gewährtes bedingungsloses Grundeinkommen für eine Region in Deutschland mit 20% Arbeitslosigkeit und hoher Abwanderung bedeutet (Kennzeichen vieler Gebiete in den neuen Bundesländern), ob es zur gewünschten Stärkung der Eigenorganisation oder doch eher zur Resignation führt, kann a priori nicht bestimmt werden. Das kann tatsächlich nur ausprobiert und beobachtet werden.

9 Abschließend

Soziale Sicherungssysteme beschreiben sehr komplexe finanzielle, juristische und kommunikative Verflechtungen mit einem großen Maß an eingebauter Trägheit. Rapide Systemwechsel sind unwahrscheinlich, da sie die Empfindung von sozialer *Sicherheit* in der Bevölkerung unterminieren, was ihre wichtigste Bestimmung ist. Es bedarf darum «vielversprechender Übergangsmaßnahmen» (Vanderborgh/Parijs 2005), um einen Pfadwechsel zu ermöglichen. Ein BIGSEK, flankiert von einigen kontrollierten weitergehenden Experimenten, wäre ein großer Schritt in diese Richtung.



Gerd Grözinger ist Professor am Zentrum für Bildungsforschung der Universität Flensburg (groezing@uni-flensburg.de).

Literatur

- Bogedan, Claudia (2005), Activation and flexicurity in Denmark, in: *Conference: Making social policy in the post-industrial age*.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): *SGB II. Sozialgesetzgebung Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitslose. Jahresbericht 2006*, Nürnberg
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): *Raumordnungsprognose 2020*, Bonn
- Bundesministerium des Inneren (2006): *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse – Ramboll management*, Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006), *Berufsbildungsbericht 2006*, Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006 (18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks)*, Berlin
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2004), *Bildung im Alter. Ergebnisse des Forschungsprojektes*, Berlin
- Dalbert, Claudia (1996), *Über den Umgang mit Ungerechtigkeit. Eine psychologische Analyse*, Bern
- Fehr, Ernst/Gächter, Simon (2000), Fairness And Retaliation : The Economics Of Reciprocity, in: *Journal Of Economic Perspectives* 14, 3, S. 159 – 181
- Grözinger, Gerd (1987), Sabbatical, in: *Freibeuter* 34, S. 44 – 49
- Grözinger, Gerd (2004), Hochschulfinanzierung in Deutschland: Föderalismusreform und Akademikerabgabe, in: *die hochschule. journal für wissenschaft und bildung*, 2, S. 122 – 136
- Grözinger, Gerd (2007a), Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen, in: *intervention*, 1, S. 28 – 39
- Grözinger, Gerd (2007b), Studiengebühren und Familienbildung – eine unterschätzte Problemdimension, in: *Das Hochschulwesen. Forum für Hochschulforschung, -praxis und -politik*, 3, S. 76 – 80
- Grözinger, Gerd/Offe, Claus/Maschke, Michael (2006), *Die Teilhabegesellschaft*, Frankfurt/M.
- Hessisches Sozialministerium (2006): *Statistischer Bericht 2003/2004 zum Hessischen Bildungsurlaubsgesetz*, Wiesbaden
- Kölln, Kathrin (2007): *Der Wandel der Informationsgesellschaft und seine Auswirkungen auf die betriebliche Weiterbildung: Ein Vergleich von Deutschland und Dänemark (unveröffentlichter Dissertationsentwurf)*, Flensburg
- Kultusministerkonferenz (2005): *Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020*, Bonn
- Layard, P. Richard G. (2005), *Happiness : lessons from a new science*, London
- OECD (2006a), *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006*, Paris
- OECD (2006b), *Revenue Statistics 1965 – 2005*, Paris
- Putnam, Robert D. (2001), *Bowling alone : the collapse and revival of American community*, New York
- Thoits, Peggy/Hartmann, Michale (1979), Income and Psychological Distress: The Impact of an Income-Maintenance Experiment, in: *Journal of Health and Social Behaviour* 20, 2, S. 120 – 138
- Vanderborght, Yannick/Parijs, Philippe Van (2005), *Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags*, Frankfurt/M.
- WeltWirtschaftsInstitut, Hamburgisches (2007): *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburg
- Widerquist, Karl (2004), A Failure to Communicate: The Labour Market Findings of the Negative Income Experiments and Their Effects on Policy and Public Opinion, in: Guy Standing (Hg.), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, London, S. 497 – 537.

Grundsicherung und künstlerische Freiberuflichkeit

Es ist schon lange erkennbar, dass das deutsche Sozialsystem erhebliche Reformbedarfe aufweist. Vor dem Hintergrund der Deregulierung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse und der Zunahme von selbständiger Erwerbsarbeit, der Diskontinuität von Erwerbsbiographien sowie dem Wunsch nach und der Notwendigkeit von Vereinbarkeit von Beruf und Familie etc. ist das für die Bundesrepublik prägende Konzept sozialer Sicherheit unter Druck geraten.

Das deutsche Modell sozialstaatlicher Einhegung von sozialen Risiken wies trotz seiner nachweislichen Erfolge immer schon Engstellen und Benachteiligungen auf, die diejenigen trafen, die nicht – oder zumindest nicht dauerhaft – in das männlich konnotierte Muster von Normalarbeit passten.

Dies gilt auch für das Feld der Kunst und Kulturarbeit, das durch hohe Beschäftigungsmobilität und wenig regulierte, oftmals freiberufliche bzw. selbständige Berufsausübung gekennzeichnet ist. Würde eine allgemeine Grundsicherung, die unabhängig vom Erwerbsverlauf greift, hier eine sinnvolle sozialpolitische Perspektive bieten? Wäre speziell die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens eine Antwort auf die sozialpolitische Problemlage, die sich in den Kulturberufen abzeichnet?

Die besondere Situation der (freien) Kulturberufe im deutschen Erwerbssystem

Ein geregeltes Verhältnis von Arbeit und Einkommen findet sich in den künstlerischen Berufen traditionell eher selten. Von jeher galten nicht-monetäre Gratifikationen und eine gleichfalls lebenskünstlerische Einstellung als prägend für dieses Tätigkeitsfeld. Auch öffentliche oder private Alimente oder die Ausübung eines kunstfernen «Brotberufs» sind nichts Ungewöhnliches. Anders als in den klassischen Professionen wie Medizin oder Recht, deren berufliche Autonomie mit einem Zuständigkeitsmonopol und einem gesicherten Sozialstatus verbunden ist, wurde in Bezug auf die Kulturberufe explizit auf institutionell definierte Privilegien verzichtet. Jeder und jede kann im Namen der verfassungsrechtlich verbrieften Freiheiten von Kunst und Meinungsäußerung als Künstler oder Publizistin tätig werden und seine Leistungen anbieten. Damit verbunden ist aber auch, dass es faktisch keine wirksame Regulierung der Quantität und Qualität des Angebots gibt, ebenso wenig wie Regelungen zum Berufszugang und der Arbeitsmarktkonkurrenz. Trotz der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung des Kultur- und Mediensektors werden weite Teile der Kreativarbeit weitgehend vom Markt reguliert.

Gleichwohl strahlen die künstlerischen Berufe bis heute eine besonders hohe Attraktivität auf diejenigen aus, die den Wunsch nach einer kreativen, vielseitigen Arbeit, nach Flexibilität und beruflicher Autonomie hegen. Unter den gegebenen Umständen ist damit jedoch auch die Anforderung verbunden, sich selbst immer

wieder Arbeit und Einkommen zu verschaffen bzw. die eigene Arbeitskraft permanent gezielt zu vermarkten. Aufgrund des ökonomischen Machtgefälles haben Künstler/innen und Publizist/innen ihren Auftraggebern und Verwertern bei der Verhandlung von Preis und Leistung zudem oftmals nur wenig entgegenzusetzen. Dem «The winner takes all»-Prinzip folgend ist die Bandbreite der individuell erzielten Honorare und Einkommen groß. Doch auch wenn die Datenlage zu wünschen übrig lässt, muss gerade in den – im engeren Sinne – künstlerischen Berufen von einem durchschnittlichen Einkommensniveau ausgegangen werden, dass 1000 Euro im Monat kaum überschreitet.

Die Debatte darüber, dass Kunst Arbeit ist, die erwerbsmäßig ausgeübt wird und insofern auch existenzsichernd gestaltet werden müsse, wurde bereits in den 1970er Jahren geführt. Angesichts der zunehmend kommerziell und profitabel arbeitenden Kultur- und Medienwirtschaft wurde das romantisch verklärte Bild des passionierten, doch Hunger leidenden Künstlers als unzeitgemäß und zynisch deklariert. Neue Regulierungen sollten zum Schutz der künstlerischen und publizistischen Urheber beitragen. Allen voran zielte die 1983 endlich eingeführte Künstlersozialversicherung (KSV) darauf ab, selbständig tätige Künstler/innen und Publizist/innen in das allgemeine Sozialversicherungssystem einzubeziehen. Faktisch trug die KSV dazu bei, die soziale Schieflage im Kultursektor zu entschärfen. Der Zugang zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und später auch Pflegeversicherung (unter mit abhängig Beschäftigten vergleichbaren Bedingungen, wobei die Auftraggeber und die öffentliche Hand die Hälfte der Beiträge finanzieren) privilegiert die Kulturberufe bis heute gegenüber anderen Gruppen neuer Selbständiger, die nicht unter das Künstlersozialversicherungsgesetz fallen.

Das Regulationsmodell der Kulturberufe, das sich im Verlauf der 1970er Jahre herausbildete und auch die urheber- und verwertungsrechtlichen Reformen oder die Tarifregelung des sogenannten «Festen-Freien-Mitarbeiters» (§12a TVG) umschließt, stand im Zeichen einer sozialpolitischen Perspektive, die von der Normalität der Industriegesellschaft geprägt war. Die Kulturberufe, die zwar einerseits zunehmend mit industriellen Produktionsbedingungen konfrontiert waren, andererseits aber weiterhin als Exoten betrachtet wurden, sollten aufgrund ihres besonderen Beitrags zur Kultur- und Demokratieentwicklung sozialpolitisch besser geschützt werden. Die technische und wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundene dramatische Ausweitung und Ausdifferenzierung des Kultur- und Mediensektors wurde in den 1970er Jahren jedoch nicht annähernd vorausgesehen, ebenso wenig wie die Expansion des Arbeitsmarktes. So wurde zwar die Risikobearbeitung der Industriearbeit auf die vermeintlich übersichtliche Nische «Kulturarbeit» übertragen; dass sich in den Kulturberufen jedoch bereits soziale Risikostrukturen widerspiegeln, die für die künftige dienstleistungsintensive Wissens- und Informationsgesellschaft charakteristisch sein würden, diese Erkenntnis bewegte sich außerhalb des Vorstellungsvermögens der damaligen sozialpolitischen Reformpolitik.

Braucht es aus der Sicht der Kulturberufe eine soziale Grundsicherung?

Die Künstlersozialversicherung bietet ihren Mitgliedern faktisch vor allem durch den vergleichsweise günstigen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung Vorteile gegenüber anderen Selbständigen, die die volle Beitragslast tragen oder auf die

Privatversicherung verwiesen sind. Allerdings zeigt sich bereits im Hinblick auf die Altersversicherung, dass das Einkommensniveau in den Kulturberufen, über längere Zeiträume hinweg betrachtet, oftmals zu niedrig ist, um davon Rentenansparungen abzuleiten, die im Alter auch nur annähernd existenzsichernd wären. Unter den Bedingungen der gemäßigt prosperierenden Kulturwirtschaft der achtziger Jahre war die offene Flanke gegenüber dem Markt oftmals noch durch eine geschickte Kombination von einträglichen Arbeiten und mehr inhaltlich-kulturell anspruchsvollen Aufträgen zu bewältigen. Mit der seit den neunziger Jahren und noch drastischer nach Einbruch des Marktes nach 2001 zunehmenden Radikalisierung der Marktdynamik in weiten Teilen der Kulturwirtschaft ist hingegen die ganz normale, alltägliche Behauptung auf dem Markt noch einmal deutlich schwieriger geworden. Gegenüber Risiken wie Einkommens- und Auftragslosigkeit bietet die KSV keinen Schutz. Aber auch im allgemeinen System von Arbeitslosengeld I und II stoßen Freiberufler, Selbständige und projektorientiert arbeitende Kulturberufler systematisch auf Hindernisse. Unregelmäßige und verzögerte Einnahmen und befristete Auftragsbeschäftigungen fügen sich in der Regel nur schwerlich in die Antragsfristen und Bedürftigkeitsdefinitionen der Arbeitslosengeldsystematik. Nicht zuletzt der grundsätzliche Zwang, die Arbeitsbereitschaft in Form von Bewerbungen nachzuweisen und sich im Zweifelsfall um berufsferne Tätigkeiten zu bemühen, ignoriert die Berufsrealität der Kulturberufe und steht einer – auf lange Sicht – erfolgreichen Behauptung in diesem Feld eher entgegen.

Die Einführung einer allgemeinen Grundsicherung, wie sie bspw. im Diskussionspapier von Thomas Poreski und Manuel Emmeler (siehe Seite 132 ff.) beschrieben wird, könnte für diese (und weitere, hier nicht ausgebreitete) soziale Problemlagen eine Antwort sein. Vor allem drei Aspekte sprechen aus der Perspektive der Kulturberufe für eine solche Grundsicherung:

Erstens: Die Trennung zwischen Kulturberufen und anderen Selbständigen im Dienstleistungssektor wird faktisch zunehmend schwierig. Zum einen wird zur Verbesserung des Einkommens die künstlerische oder publizistische Arbeit oftmals mit qualifikationsnahen, aber nach traditionellem Verständnis kunstfernen kommerziellen Tätigkeiten, bspw. im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, kombiniert. Die erzielten Einnahmen, die aus einer nicht-künstlerischen Tätigkeit entstammen, fallen jedoch aus der Künstlersozialversicherung und werden von ihr nur im begrenzten Umfang zugelassen, soll die Mitgliedschaft nicht gefährdet werden.

Zum anderen wird aber auch die Abgrenzung zwischen Kulturarbeit und nicht künstlerischer Erwerbsarbeit zunehmend widersprüchlich. Die Frage, ob bspw. die Tätigkeit des Webdesigners/der Webdesignerin als künstlerisch einzustufen ist, konnte erst nach einem mühseligen und langwierigen Prozess gerichtlich positiv beantwortet werden. Die angesichts dieser Probleme ständig erforderliche Prüfung und Anpassung des Künstlersozialversicherungsgesetzes würde sich durch die Einführung einer Grundsicherung, die ebenfalls allen Selbständigen zuteil wird, erübrigen.

Hier lassen sich unmittelbar zwei weitere Argumente anschließen, die für die Einführung einer Grundsicherung sprechen: Als Träger der «Kulturfreiheit» sollte Künstler/innen und Publizist/innen die Wahrung beruflicher Unabhängigkeit von ihren Auftraggebern ermöglicht werden. Wie oben in Bezug auf die Schwierigkeit der Marktbehauptung angesprochen, kann die Künstlersozialversicherung allein diesen

Anspruch jedoch nicht einlösen. Unbestritten wurden und werden viele Projekte mit einem hohen Qualitätsanspruch realisiert, allerdings geschieht dies bei genauerer Betrachtung faktisch nicht selten unter Inkaufnahme von mehr Arbeit, als die Honorare abdecken, und sozialen Folgekosten, die oftmals mit dem kampagnenförmigen Arbeitseinsatz für ein anspruchsvolles Projekt verbunden sind. So wird die Akquise von Anschlussprojekten versäumt oder es werden Grenzen der physischen und psychischen Belastbarkeit überschritten, und somit eine bruchlose Regelmäßigkeit in der Aneinanderkettung von Auftragsarbeiten erschwert. Auftraggeber rechnen mit dem hohen Anspruch und der intrinsischen Arbeitsmotivation der Berufstätigen und arbeiten zugleich mit dem Wettbewerbsdruck, der den künstlerisch-publizistischen Arbeitsmarkt beherrscht. Es gibt selbstverständlich auch in den Kulturberufen Beispiele für eine langfristige Marktbehauptung, mit hinreichendem Abstand zu den Niederungen des Lebens von der Hand im Mund. Und ohne Zweifel gibt es auch auf der Seite der Kulturinstitutionen, Verlage und Medienunternehmen Akteure, welche anerkennend und wertschätzend mit der Ware «Arbeitskraft» umgehen. Der Druck durch den Markt und das Risiko, diesem Druck nicht ungebrochen Stand halten zu können, ist jedoch allgegenwärtig. Die Einführung einer Grundsicherung, die mit einem Sockelbetrag ein kontinuierliches Grundeinkommen sicherstellt, könnte insofern nicht nur individuelle Notlagen abmildern, sondern zugleich die mit dem impliziten Zwang ständiger Marktpräsenz verbundenen Risikobewältigungsstrategien nachhaltig stärken.

Selbständigkeit und vor allem Selbstverantwortlichkeit in Bezug auf die Arbeit und soziale Existenzsicherung ist zur Realität einer größer werdenden Gruppe von Erwerbstätigen geworden. Deshalb gilt es auch die Frage zu stellen, ob eine Privilegierung der Kulturberufe gegenüber einer wachsenden Zahl von Selbständigen, die oftmals sogar gleiche und ähnliche Qualifikationen aufweisen, die vor allem aber mit sehr ähnlichen Erwerbsbedingungen konfrontiert sind, langfristig politisch haltbar ist. Oder ob nicht vielmehr die Frage nach den gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen einer gerecht(er)en Teilhabe und sozialen Integration auch «kulturell» weitaus höher zu bemessen ist – zumal das kulturpolitische Teilargument, das bei der Künstlersozialversicherung zum Tragen kommt, ebenfalls nur unter entsprechenden Voraussetzungen greift. Isoliert kann auch die Künstlersozialversicherung nur sehr eingeschränkt zur Wahrung der Kulturfreiheit beitragen. Um den ökonomisch und gesellschaftlich wichtigen Motor «Kulturarbeit» nachhaltig zu befeuern, bedarf es vielmehr auch neuer und zeitgemäßer kulturpolitischer Ideen und Strategien.

Mögliche Stolpersteine auf dem Weg zur Grundsicherung

Mit Blick auf die soziale Situation der Kulturberufe spricht somit einiges für die Einführung einer Grundsicherung. Bestehende Strukturen zur Regulierung von Arbeit und Existenzsicherung, speziell die Künstlersozialversicherung, haben sich als sinnvolle und erfolgreiche Stützen der selbständigen Berufsausübung bewährt. Allerdings werden über diese Struktur hinausgehende Regulierungsanforderungen erkennbar, denn auch andere Selbständigengruppen benötigen sozialen Schutz und der Zwang zur vollständig eigenverantwortlichen Bewältigung des Marktrisikos droht zunehmend langfristige Sicherungsstrategien zu untergraben. Ein Aspekt, der in der Diskussion zur Frage der Grundsicherung bislang oftmals zu kurz kommt und sich

gerade in Bezug auf die Kulturberufe als Stolperstein herausstellen könnte, ist jedoch die arbeitspolitische Wirkung, die speziell von einem bedingungslosen Grundeinkommen ausgeht. Einerseits liefern die Kulturberufe wohl die besten Gegenargumente gegen die Befürchtung, mit einem Grundeinkommen würde die Arbeitsbereitschaft allgemein abnehmen. Charakteristisch ist hier viel mehr, wie oben bereits angedeutet, dass im Zweifelsfall auch unter ungünstigsten Arbeits- und Einkommensbedingungen gearbeitet wird. Andererseits wäre es übel, wenn sich ökonomische Bescheidenheit, Idealismus und Individualismus, die in der Kulturbranche bis heute vorherrschen, unverändert fortsetzen und so die hintergründige Problematik der unzureichenden Marktbalance in der Kultur- und Medienwirtschaft, die vielerorts mangelnde Sozialverantwortung der Betriebe und Auftraggeber und die Hilflosigkeit von Politik und Gewerkschaften gegenüber der Ausbeutung der Arbeitskraft weiter genährt würde.

Letzteres ist nur ein Argument dafür, dass die Einführung einer Grundsicherung eine echte sozialpolitische Alternative und in vielerlei Hinsicht eine angemessene Antwort auf die Problemlagen der Gegenwart und der sich abzeichnenden Zukunft bietet, sofern sie eingebettet ist in eine breit ausgerichtete Weiterentwicklung wirtschafts-, arbeits- und kulturpolitischer Konzepte. Ohne auf die vielfältigen Details einzugehen, die es dabei zu berücksichtigen gilt, oder gar die politischen Widerstände gegenüber der damit verbundenen Neudefinition von sozialer Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe in Augenschein zu nehmen, bestätigen die Befunde zum Feld der Kulturberufe die Annahme, dass eine «grundsätzliche», weniger voraussetzungsvolle Absicherung sozialer Existenzen angesichts der faktischen Entwicklung des Arbeits- und Nicht-Arbeitsmarktes nicht nur sozialpolitisch sinnvoll und notwendig ist, sondern auch die sozialen Voraussetzungen schaffen könnte, die es zur weiteren politischen Ausgestaltung des Sozialstaats bedarf.



Dr. Christiane Schnell ist seit 2006 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.

Will a Basic Income Do Justice to Women?

Abstract

This article addresses the question whether a basic income will be a just social policy for women. The implementation of a basic income will have different effects for different groups of women; some of them clearly positive, some of them negative. The real issues that concern feminist critics of a basic income are the gender-related constraints on choices and the current gender division of labour, which are arguably both playing to the disadvantage of women. It is argued that those issues are not adequately addressed by a basic income proposal alone and, therefore, basic income has to be part of a larger packet of social policy measures if it is to maximise real freedom for all.

1 Introduction

The basic income proposal is usually discussed from two points of view: as a redistribution scheme based on an underlying theory of justice (e.g., Van Parijs 1995), or as a welfare-state reform aimed at decreasing unemployment without worsening poverty (e.g., Atkinson 1995; Van Parijs 1990).

This particular feature of the basic income literature provides us with the opportunity to bring insights from studies in social policy and welfare-state reforms into the philosophical debate about distributive justice. Whereas some theories of justice are locked up in philosophical discussions, the basic income debate is an excellent example of multidisciplinary research. It includes philosophical theories (Van Parijs 1995), economic analyses providing a theoretical analysis of implementation proposals and labour market effects (Atkinson 1995), micro-simulation models predicting the labour market effects and testing the budgetary feasibility (Atkinson 1995; Gilain/ Van Parijs 1996) and socio-economic analyses studying a basic income in the context of the social policy and welfare-state reforms (Atkinson 1996; Schokkaert/ Van der Linden/ Van Parijs 1997; Van Parijs 1990, 1996; Walter 1989).

Most of this research is gender-blind in the sense that it does not tackle the question whether a basic income would affect men and women differently. However, a thorough gender analysis could be interesting for two reasons: there is a public interest to know more about this issue, and currently there are opposing claims being made about the expected gender effects.

Proponents of a basic income argue that unpaid work would get some recognition (Miller 1986; Walter 1989; Withorn 1990), that the autonomy of poor women (McKay/ VanEvery 1995) or all women (Walter 1989) would increase, that it would help to achieve greater gender equality in the labour market by improving women's bargaining position and by encouraging men to work part-time, thus allowing them to take more of a share in domestic work (Standing 1992) and that it would be possible to choose for unpaid

labour (Miller 1986; Walter 1989). Parker (1993) claims that a basic income holds more advantages for women than the current British social security system, not because a basic income favours women, but because the British social security system benefits men more. However, according to Parker, a basic income is not enough to change the current situation, and equal opportunities and equal wages remain important.

These positive evaluations stand in contrast with the belief among some feminists that a basic income will turn out to be some kind of housewives' wage or hush money, sending women back home and tempering emancipation. According to Orloff (1990), a basic income is not a good strategy to achieve gender equality and justice. She claims that the unequal distribution of household responsibilities is crucial in explaining the disadvantageous position of women in society and that other elements of social policy, which alter the structure of both paid and unpaid work, can be much more effective in achieving gender justice. Although there are very few academic articles arguing this point of view, it has often been raised by the audiences of academic or public debates on basic income. Some feminist pamphlets and articles in popular magazines also strongly oppose a basic income. However, it is important to stress that this belief is not shared by all feminists – there are also feminist advocates of a basic income.

Authors advocating basic income proposals are not alone in neglecting the gender dimension and its moral implications. Feminist philosophers and feminist theorists have not raised this question either. As Nussbaum (1999a, 278; 1999b, 38) argues, feminist philosophy has increasingly turned away from the material side of life, towards theories of verbal and symbolic politics. Similarly, Barrett (1992) describes the «shift from things to words» in feminist theory. Recent handbooks in feminist theory, like Kemp and Squires (1997), hardly make any reference to economic subjects or material inequality, but instead focus on topics like the body, representation, sexuality, and race and ethnicity.

In this article, I want to make a first step towards a better understanding of the moral questions and problems of gender justice that can arise with the implementation of a basic income. In her recent book on gender inequality and injustice against lesbians and gays, Nussbaum (1999a) has repeatedly argued that real-life political issues, especially those where deep disagreement exists, can only be solved if we approach them rationally and lay out the arguments to feed the civil public debate. In an attempt to take this route, I will use insights from social and economic research on basic income to introduce the gender-related normative questions into the philosophical discussion.

Hence, this article will address the question whether a basic income does justice to women in the context of western European welfare states. The article is structured as follows. The next section provides a descriptive gender analysis of a basic income. Section 3 analyses some of the normative arguments. Section 4 spells out the genuine moral issues underlying the tension between gender justice and basic income. This is followed by the conclusion in the last section.

2 A Descriptive Gender Analysis

If we introduce a basic income, which effects relevant for a gender analysis can we expect? A basic income causes two kinds of effects: first-order effects (visible, important and easily recognisable effects, taking place in the short run) and second-order

effects (fewer material effects, less visible, and with some effects only in the long run.)

I will discuss three first-order effects (2.1–2.3): changes in labour supply, changes in incomes, and changes in well-being derived from a change in (professional) activities. I will also discuss six second-order effects (2.4–2.9): a revaluation of unpaid work, psychological effects on housewives, a change in the bargaining position and power in the household, non-pecuniary advantages of paid labour, the decrease of human capital, and spillover effects due to statistical discrimination.¹

If a basic income were introduced, what would be the expected labour supply reaction of men and women? Neo-classical economic analysis concludes it to be theoretically impossible to predict these labour supply effects (Atkinson 1995; Nelissen/Polk 1995).

As far as I am aware, there are two studies estimating women's labour supply changes after the implementation of a basic income (Késenne 1990; Nelissen/Polk 1995). Both studies, modelling monthly basic incomes amounting to 360 resp. 390 euros, found that a basic income would make women want to work fewer hours. However, if enough (small) part-time jobs were available, only a small percentage of women would withdraw totally. Nelissen and Polk also found that especially low-skilled women would withdraw. However, a recent social policy change in Belgium that allows parents career-interruption premiums (around 300 euros per month) to raise young children shows that this opportunity is predominantly used by high-skilled mothers (Szabo 1997).

Hence, the studies available do not predict that women will withdraw en masse, but they do indicate that some women will become less dependent on the labour market, either by working fewer hours, or by withdrawing. The direction of the female labour supply effect is clear, but the magnitude is uncertain.

Based on the existing literature, it is impossible to predict the changes in total income for women expressed in absolute levels or relative to their husbands' incomes. We can only make a few general remarks.

First, it is obvious that the amount of a basic income will be of crucial importance to make any financial evaluation. Second, those women who had no income from labour or unemployment benefits will experience a pure income improvement.

Third, for married or cohabiting women, it is impossible to predict whether their income share relative to their partner's is increasing or not. To judge this effect, one has to take into account all the details of the basic income proposal which would be implemented as well as the particularities of the fiscal system of the country under consideration. For example, in a country with a progressive tax on labour earnings, a basic income proposal including a flat tax on wages will lead on average to a larger decrease in net wages for wives compared to husbands, as wives on average earn less than their husband. This also implies that if such a basic income is introduced, and neither husband nor wife change their labour supply, the average wife will have a greater labour income loss compared to her husband, as her gross labour income will be smaller.

Finally, for single mothers, a basic income appears to be an improvement because it is likely to weaken the poverty and unemployment trap. If social security allowances are paid for the amount exceeding the basic income, as proposed in Gilain and Van Parijs (1996), single mothers will never be worse off.

The last first-order effect of a basic income is the higher direct well-being that individuals can gain when they choose the job they like better but which is more poorly

paid, or when they choose for unpaid care labour instead of market labour. Many young mothers want to withdraw (temporarily) from the labour market to raise their children themselves. If these women have the choice between a badly paid job or the possibility to stay at home, the second option is much more attractive to many of them.

Which second-order effects can we expect? First, we might expect that a basic income will lead to a revaluation of unpaid work. In Western societies there is a societal tendency to undervalue unpaid work, especially household work and care labour. European societies value the job one has often as the most important source of status and integration into society. A basic income will in an indirect way contribute to a financial revaluation of unpaid work, which might also help to increase the respect people show for this kind of work.

One can expect that a basic income, even when it is small, will be positively valued by housewives (or househusbands). It gives those women a feeling of contributing to the incomes of the family, and it provides more recognition for the care and household work they do. Pahl (1989) notices that for British housewives, the child allowances they receive are psychologically very important, even when they are very small.

In principle, all family members gain by the formation of a household, but the share of those gains that different individuals get can differ considerably from one arrangement to another. Therefore, households can best be seen as «co-operative conflicts» (Sen 1990). How the gains from the co-operation are divided depends, among other things, on the bargaining position of the individuals.

There is evidence on the existence of links between money and power in the household. Power is then conceptualised by the ability to take (part in) decisions. It appears that the partner with the highest income is more dominant in decision-making, and women with paid employment have more power on average than women working unpaid at home (Pahl 1989).

Ott (1995) shows that specialisation in unpaid labour weakens the bargaining position of housewives. Her empirical tests confirmed that education and non-labour income increase the power of housewives in the household. The higher the income of the husband, the less power the wife has.

Although these studies are limited in number and most of them are small-scale and thus difficult to generalise from, there is growing evidence that personal income increases power. This implies that the introduction of a basic income will increase the bargaining power of housewives, but that for women working on the labour market, everything depends on the effects of the labour supply and total net income change.

Women who would leave the labour market will not only lose their labour income, but also some non-pecuniary advantages. For Orloff (1990) these advantages are the construction of a network of colleagues, a place where one can demonstrate his/her competence, and a feeling of self-respect. Steil (1997, 18–19) adds to this list increased self-esteem, affirmation, enhanced social contacts and more independent children.

Studies on the division of labour between partners do not always recognise the long-term effects of this specialisation. Specialisation can indeed be optimal in the short run, but it can lead to unwanted dependencies in the long run (Wunderink-van Veen 1997).

Human capital depreciates when it is not used. As a consequence, when re-entering the labour market after some years of absence, the potential wage will have decreased. The total expected income over the lifetime cycle will therefore decrease

due to three factors: the lack of income during the period that no paid labour is done, a decrease of the expected wage in case of an eventual return to the labour market and smaller personal pension rights. If the human capital of a woman erodes because she has not had a job for some years, the probability of financial distress in case of divorce or the death of her husband increases.

A last second-order effect is an expected increase of statistical discrimination against women. Statistical discrimination is a form of indirect discrimination based on the fact that a person belongs to a group that has certain characteristics. These characteristics are used as proxies for the average productivity of that group. Women on average have one or two children and take maternity leave. They also work fewer hours on the labour market than men, and bear more responsibility for the household and the care of the children and the elderly. They have more career interruptions and are more absent from the workplace. For all these reasons, it is assumed by many employers that women are less productive on average than men. Furthermore, it is rational for an employer to think that an individual woman will share these characteristics of her group, as he has no information on her future commitments.

Hence, an employer discriminates against a woman (by not hiring her or giving her a lower wage) because the employer has no exact information on her productivity and, therefore, his *perception* of the average productivity of all women is what counts. A woman who does not want children, or wants to make a career or has a husband who takes half of the household responsibilities, will still bear the consequences of the fact that other women are more «child and household oriented» – which is *perceived* as a reliable indicator for lower productivity.

This implies that if a basic income is introduced, and a group of women decreases their labour supply, it will also be *expected* from other women that they will be less labour-market attached. Hence, a basic income will probably worsen the statistical discrimination against women.

One could argue that if statistical discrimination increases efficiency, this efficiency gain can be used for the worse off, for example women. If one follows this argument, statistical discrimination should not per definition be morally condemned.

However, I strongly oppose this argument. First, the little empirical research on discrimination that contains detailed and direct information on productivity (e.g., Wenneras/Wold 1997) shows that even when a woman is two times as productive as a man, employers might prefer to offer a job to him instead of her. I would therefore argue that the best assumption to start from is that statistical discrimination *lowers* aggregate productivity and efficiency. Nevertheless, this efficiency suboptimality can be sustained because of three factors. First, it is rational for employers who have no information on individual productivity to use group-based proxies. Second, perception biases (which can be formed by sexist, racist or other beliefs) can lead to a misfit between the observed proxies and real productivity. And finally, I see no reason why other considerations aside from productivity (like a preference for employee homogeneity or preferences for certain types of people) would not interfere with the profit-maximising strategies of employers hiring people.

Furthermore, even if statistical discrimination would lead to efficiency gains, it should still be condemned on moral grounds. It violates the basic principle of equal concern and respect for all individuals. Therefore, I think it is a real challenge for

theorists of justice, including basic income proponents, to find strategies to end statistical discrimination and integrate them in their theories.

3 Gender Justice and Basic Income: Normative Arguments

In this section, I will discuss three arguments that should be considered when evaluating the relation between a basic income and gender inequality in a normative perspective.

Economic independence is the key concept of most second-wave Western feminists in their arguments against a basic income. However, dependency has many different meanings (Lister 1990).

Absolute economic independence is the degree to which a person can take care of herself, now as well as in the future. Relative economic independence concerns the income of one spouse relative to the income of the other. In this case, a threshold has to be defined: for example, the income of one spouse should not exceed 55 per cent of the total household income (Ward/Dale/Joshi 1996).

Ward, Dale and Joshi (1996) argue that full-time employment is the only route for women to avoid economic dependence, either on their partner, or on the state. Absolute economic dependence on the husband can have disadvantageous consequences in the case of marital breakdown. This has been shown by Jarvis and Jenkins (1999), who studied the financial consequences of divorce or separation in the United Kingdom. The mean net income after divorce increased for men (+ 2%), whereas for women and children it decreased dramatically (-14 resp. -18%).

Can the claim that a basic income will worsen women's economic independence be supported?

Whatever the level of the basic income, the women (and men) who did not receive any income before will experience an improvement both in the level of their absolute as well as relative economic independence. The level of the basic income determines whether this improvement is limited to the psychological effects. If a basic income does not replace other social security allowances, but is made complementary to them, women on the bottom of the income and employment distribution will benefit from a basic income, also as regards the increase in economic independence. Again, the problematic evaluation concerns in particular the women who might decrease their labour supply. It is very difficult to judge how their incomes will change.

In the strict sense, a housewife's wage is an allowance for individuals working in the home who are paid for their household and care labour. It could be made explicitly conditional upon taking care of small children. Some housewives in Europe advocate such a housewife's allowance. They refer to the unjust situation occurring whereby some women who are now receiving unemployment benefits use it in an improper way (as they are not really looking for a job), while housewives can not make use of this system.

In several European countries, working parents can apply for career-interruption premiums, if they want to withdraw temporarily from the labour market, mostly to take care of small children. Those premiums are strictly conditional upon being at least half-time employed at the moment of application. It is obvious that housewives are being treated unjustly here, too, as they might perform the same care labour, but are not paid for it.

It is not certain, however, whether a housewife's wage would not create other injustices amongst women. It would have to be financed by general tax revenues. A working wife doing household chores after work and at weekends would hence have to pay taxes for women who do the same household chores in a «paid» fashion. Empirical studies have shown that, on average, women active on the labour market work significantly more than housewives, and a few hours more than their husbands (de Hart 1995, 41–42; Steil 1997). With a housewife's wage, working women would then face a triple disincentive: working outside the house increases their work burden, they are taxed extra to pay for the housewife's wage, and they do not receive any allowance for the household work they perform.

I would argue that a basic income will resolve some of these problems. Housewives would get an allowance and would not feel treated unjustly, especially with regard to the improper but necessary use of the unemployment benefits. Neither would they feel treated unjustly with regard to persons taking a career interruption who receive an allowance for this. For unemployed women, a basic income has the advantage that everyone receives it unconditionally. In several western European countries, the fact that the unemployment benefits are conditional to the willingness to work and to an unemployment duration that does not substantially exceed the average duration, results in women especially being denied benefits (Schokkaert/ Van der Linden/ Van Parijs 1997).

The second-wave women's movement in Europe argues for the individualisation of the social security entitlements since derived entitlements would increase the dependence of women on their husbands. It has also been argued that an independent benefit entitlement for women in the social security system is necessary for a full exercise of her social and political rights as a citizen (Lister 1990).

A basic income is an individual right. However, it is not at all obvious that individual social security rights will work to the financial advantage of women. If these rights are implemented in a society with persistent earnings differences between men and women, a complete individualisation of the pension rights will in any case work to the disadvantage of women (Joshi/Davies 1994). It has been argued that the individualisation of the entitlements may be part of a long-term strategy for gender equality, but in the short run it can worsen the social security position of women (MacDonald 1998). If a basic income were introduced, it might better be implemented together with a credit-split system, where individual entitlements are determined based on the entitlements partners build up together during the period of marriage or cohabitation (Okin 1989).

4 Gender Justice and Basic Income: What Are the Genuine Moral Issues in This Debate?

The implementation of a basic income raises issues that touch feminist concerns. I argue in this section that most of those issues are related to the gender-structured nature of Western societies *in general*. Therefore, they are to be considered along with any welfare-state reform or theory of distributive justice, not only with the basic income proposal.

In all countries, studies show that women do more unpaid household and care labour and less paid work compared to their male partners (de Hart 1995; Okin 1989; Steil 1997; Strober/Chan 1998; Wunderink/Niehoff 1997). In contradiction to the

claims that this division is an individual free choice, part of the literature gives another interpretation (Okin 1989; Ferber/Young 1997; Folbre 1994, 1995; Neumark/McLennan 1995; Phipps/Burton 1995; Steil 1997; Strober/Chan 1998).

Many feminists, including liberal philosophers (e.g., Kymlicka 1990; Okin 1989), have argued that the gender division of labour is unjust. Not all liberal philosophers are convinced by this claim. For liberals, individual free choice is crucial, and most of them see no problem of injustice if women choose to stay at home. If feminists believe that this gender division of labour is not a natural thing, or not a simple uncomplicated matching of preferences of two partners, how can this division then be explained?

The combination of (at least) seven elements, and especially their interaction and mutual intensification, can explain why so many women perform so much household and care work. Unfortunately, this attempt to explain the current gender division of labour will remain rather tentative and loose, as it would require a huge study analysing all its details.

Firstly, from a very young age children are confronted with images and ideas on the desirable roles of their own gender in different ways. Small children see the mother taking more care of household work, whereas the father is the absent person whose position and status in society is determined by activities in the public sphere. If children are raised with these examples of their own gender, and identify themselves with it, then small boys will grow up with the idea that their realisation as adults will take place outside the home, whereas girls will see that for them this will (partly) take place through care labour.

A second element is the role patterns following from socialisation, and the confirmation of these role patterns through the media, movies, television and so on. These representations of gender roles and gender stereotypes are weaker than some decades back, but recent research still shows their existence (Van Zoonen 1994).

Thirdly, due to the different expectations boys and girls have regarding the importance of care labour in their lives, they will take this into account when choosing a course of study or profession. Girls will more easily choose subjects related to the care sector, or for professions that are more easily combined with care labour. This hypothesis is consistent with the empirical fact that girls do not study fewer years than boys, but they choose other subjects and professions, which are considered more «soft» and have a lower income-generating capacity.

Fourth, there is a group of labour market conditions leading to the fact that *ceteris paribus* women earn less than their husbands. Major elements here are labour market segregation and discrimination. Although there is a general tendency to believe that gender discrimination has almost virtually disappeared, recent evidence shows its persistence (Darity/Mason 1998; Neumark/Bank/van Nort 1996; Neumark/McLennan 1995; Wenneras/Wold 1997). Furthermore, Neumark and McLennan (1995) showed for the United States that women who report gender discrimination in their workplace will *subsequently* have a higher incidence of marriage and childbirth. This undermines the commonly assumed causality that marriage and children lead to a lower labour market attachment and are hence the cause of discrimination.

Fifth, a husband is, on average, three years older than his wife, which implies – through the seniority rule in the wage formation – that wives earn less than their husbands. Phipps and Burton (1995) find a significant negative effect of this age diffe-

rence on the labour market participation of wives. They argue that age differences are likely to affect attitudes and, hence, the bargaining position of wife and husband.

Sixth, empirical studies (Steil 1997, 48–50) show that the majority of men and women, including double-career couples, continue to view the husband as being primarily responsible for the financial security of the family. Women's wages are seen as secondary wages, even when she earns the same or more than her husband. As a consequence, a wife is not entitled to see her career as primary and exempt herself from household work.

Finally, many men and women find it convenient and attractive to stick to the existing gender division of labour. It is a habit and it is easier, as past generations give examples how a household balance between labour and care can be found and as many elements in the organisation of society encourage such a division of labour. Looking for more egalitarian household models requires much more thought and negotiation on the part of the couple and is therefore a more difficult route to follow. Furthermore, as Ferber and Young (1997) argue, resistance to change is all the greater because men have a stake in preserving the traditions and the status quo within the family, as many see little to gain by doing a larger share of the household work. Empirical evidence (Steil 1997) also suggests that if the wife's paid work increases, her share of the care and household work does not decrease proportionally. Furthermore, husbands do not perform more household work when their labour market commitments decrease. Steil (1997, 52–53) cites studies showing that even if a husband is unemployed, he does less household work than a wife working 40 hours on the labour market. She concludes that there is growing evidence that the allocation of domestic responsibilities is more a matter of internalised gender expectations than conscious choice.

Bringing these seven elements together leads us to the conclusion that *from a household point of view, and in the short run*, it could be a rational choice for husband and wife to introduce gender-specific labour specialisation. At the moment, they want to or have to decide that one of the partners works less or withdraws from the labour market, the choice is often rather obvious, and the framework and context in which this choice is made might strongly influence this choice. In other words, gender-related structures and constraints convert this choice from an individual autonomous choice under perfect information into a collective decision under socially constructed constraints with imperfect information and asymmetrical risks.

Note that this explanation makes it possible to avoid the black box argument of «false consciousness». The explanation I offer here is perfectly compatible with rational adults who are self-reflective. However, they do not maximise their own welfare independent of others, but instead, some kind of two-step collective decision-process takes place. In the first stage, it is decided that one of the partners should work less or withdraw from the labour market, while in the second stage it is decided which partner this should be.

I argued that it is possible to formulate an alternative account of how the gender division of labour actually happens. Moreover, feminists also argue that the current gender division of labour is not desirable. What is the exact argumentation behind the claim that the current gender division of labour is unjust?

First, gender roles and the gender division of labour affect both men and women differently, and it is argued that women tend to lose and men tend to gain with this division. This does not mean that there are no gender roles imposed on men. On the

contrary, they exist as well, and there are indications that men deviating from their gender roles are penalised. For example, a recent study by Albrecht, Edin, Sundstrom and Vroman (1999) suggests that the significant negative effect on subsequent wages after a career interruption is stronger for men than for women. As the authors suggest, employers assume a correlation between men's leave-taking behaviour and their degree of career commitment, and penalise those men who take a significant parental leave. For women, this is different. Due to financial incentives and tradition, almost all women take parental leave, so this can not signal anything to the employers. Hence, we can expect that if all fathers were to take a significant parental leave, then this aspect of their gender role would change and we might see that men would be treated in the same way as women now.

Although gender roles affect men as well, feminists argue that gender roles are generally advantaging men, and disadvantaging women. The socio-economic studies cited earlier confirm that specialisation in unpaid work increases the financial risk and might worsen women's bargaining position at home. Furthermore, over the last century, women have organised themselves to change gender roles. We hardly see any men who argue that gender roles play to their disadvantage. If men had felt systematically disadvantaged or constrained by the expectations gender roles put on them, they would have organised themselves long ago to fight against them. The fact that in society men rarely ask for a change of the gender roles is a serious indication that they know they have more to gain than to lose with the current gender division of labour.

Another indication why gender roles are to the disadvantage of women is that people who are not doing a substantial part of household work, or bear no responsibility for it, tend to underestimate this work. The results of a project in Iceland and occasional evidence from the media suggest that men who take parental leave or become house-husbands are surprised to see how demanding household work is, and start valuing the work much more once they (have had to) do it for a while by themselves. Sticking to traditional gender roles will probably result in household work continuing to be underestimated by men who do not do a substantial part of it. Second, one has to recognise the importance of gender differences in power, or as Nussbaum (1999a, 286–287) calls them, gender hierarchies. In general, we can define gender differences in power as a general tendency in society that men have more power than women. As men occupy most of the powerful or influential jobs (politicians, bankers, religious leaders, publishers, investors, directors, professors, media makers . . .), they can claim more resources, influence public policy, determine public agendas and set social norms. Those men are typically also better integrated in networks of other men who can provide them with information, jobs and rare and cheap services and goods. Women are more likely to have less command over money, resources, (influential) jobs, networks of powerful people, etc. Women are also much more likely to bear either the day-to-day responsibility or at least the final responsibility for dependents. Some examples, like the earlier mentioned division of labour in heterosexual couples, give some indication how these gender power differences have some small seeds from the very beginning of life, and are confirmed and intensified in an accumulating way through life. Gender roles and the gender division of labour are two of those factors² that help men gain their power, and prevent women from getting an equal distribution of power.³

Some authors, like Mill (1869) and Okin (1989; 1995), also discuss the effect that the unequal division of labour within families has on public justice. They argue that

families have to form the moral characters of children, and prepare them to be just and democratic citizens. However, «families in which females are unequal to males serve those goals badly; for they raise males who are used to a feudal hierarchy within the household and who will therefore have a difficult time tolerating political equality outside the household. A more equal division of power between males and females, by contrast, better serves these larger human interests» (Nussbaum 1999a, 272).

Research on the division of labour in lesbian couples is very revealing on how gender roles influence the division of labour. Empirical research shows that lesbian couples are far more egalitarian than heterosexual couples (Dunne 1998a; 1998b). This can be explained because the division of labour in those couples is less guided by gender roles. Moreover, in the public sphere, the male gender role of fully committed employees is not expected from those women, so that both mothers can combine paid work with family commitments.

Advocates of a basic income want to enlarge the opportunities available to everybody, so that a real choice between paid and unpaid labour becomes possible (Van Parijs 1995). I argued earlier that the concept of free and autonomous choice is difficult to hold in our current gender-structured society. Trying to understand how certain choices are made can be crucial for our moral claims regarding choices. In its most general formulation, we can say that the constraints on choices for men and women are different and group-dependent. These constraints can be investments in earnings-generating education, discrimination, gender roles, social norms, labour market organisation, other institutional arrangements and moral beliefs. Alongside the discussion of the gender division of labour, another example might illustrate the direction this critique takes. It has been claimed that a lot of professions are so demanding that they require the employee to be exempted from care and household work. Women who have a demanding career often still bear household responsibilities, while many men working at the same level have supporting wives (Okin 1995, 137–138). In case a couple has children, the popular claim is that «You can not have it all» or that «You can not have two careers in one family». In liberal environments, those claims are almost always followed by the addition that it does not have to be the husband who pursues his career while his wife does the household management. It is easy to see that such a claim is what Okin (1989) calls a false gender-neutral claim. Given gender roles, historical patterns and tradition, it is possible for a man to find a wife who will support his career by exempting him from childcare and household management. However, given the same gender roles, historical patterns and traditions, there is hardly any chance for an ambitious woman to find a man who will support her career and become a houseman. In this example, two constraints affect women differently than men. First, the supply of male partners willing to sign up for the household role is very limited, while this is not the case for female partners. Second, the labour market is arranged around the assumption that, for many jobs, one must be child-care and family-commitments free, which in our gender-structured society limits women more than men. Or, as Kymlicka (1990, 249) puts it: «Even if this economic vulnerability [from the current gender division of labour] were removed, by guaranteeing an annual income to everyone, there is still the injustice that women are presented with a choice between family and career that men do not face.»

At this point, the distinction between internal and external conditions for autonomy can be helpful (Nussbaum 1999a, 296). Internal conditions are related to

being able to bargain, plan your life, reflect about the consequences of actions, etc. External conditions are related to the option set one has. If an individual's choices are to be made in restricted circumstances in comparison with other individuals, then the external conditions for autonomy are not fulfilled. Real free choice requires fostering internal autonomy through thoughtful and careful education and raising of children, and public support for external conditions of autonomy by trying to enlarge the option set for all individuals, especially those with limited options. The feminist critique on basic income can thus be summarised that the gender-related character of some of those internal and external conditions is not recognised.

It is clear that some women want to stay at home. In a liberal state, nobody can force them to work on the labour market and bring their children to day care. And that is definitely a good thing, as for some women, doing housework and care labour is their best option, taking actual preferences, conditions and constraints into account. If a basic income were introduced, for some women the best option would shift from working outside the house (probably in bad circumstances, doing low-paid, boring work), to working at home.

Crucial to the feminist concerns regarding basic income is women's diversity, and the spillover effects that the choices of one group of women have on the other. The different effects described in sections 2 and 3 will affect some groups of women differently from other groups. To summarise, low-skilled women with low labour market attachment will definitely gain from a basic income. High-skilled women with strong labour market attachment will lose from the reinforcement of gender roles and statistical discrimination. For other groups of women, some effects offset others, so that the total effect is ambiguous.

Hence, we face a dilemma. If we want to fully and unconditionally respect choices women make in the given gender-structured society, we should see that some of those women are putting their own future well-being at risk, and at the same time worsen the constraints on other women's choices. We can not simply assume that all housewives have a «false consciousness» and, therefore, we can not impose a paternalistic social policy. However, neither can we pretend to live in a society where no gender-related preference formation mechanisms and gender-related constraints on choices exist – in other words, the pure liberal concept of autonomous, fully informed choices is not helping us either. The question seems to be, therefore, how to maximise the individual capacity of real choice, while at the same time step by step abolishing the gender- and other groups-related constraints individuals face when making those choices.

5 Conclusion: Will a Basic Income Do Justice to Women?

In this paper, I have discussed a wide range of effects of a basic income from a gender perspective. At the same time, I have tried to lay out the argumentation behind the opposition of some feminists to a basic income. If we balance pros and cons, is it possible to answer the question whether a basic income will do justice to women?

If a basic income is implemented without any other social policy changes, there will be both positive and negative effects. The positive effects will be the recognition of unpaid work and care labour as valuable contributions to life, the increased flexibility of choice between different kinds of labour (home or on the labour market) and the financial support for single parents and housewives. Women without earnings might experi-

ence an improvement of their intra-household bargaining position. Moreover, a basic income can solve the injustices that currently exist between the fiscal treatment for unemployed women versus women taking parental leave versus housewives-problems, which can not be solved by introducing a housewives' wage. Finally, a basic income is an individual right – which might be positive for women, but only if this is supplemented with a credit-split system or a policy to equalise men's and women's earnings.

The negative effects of a basic income implementation can be summarised as follows. Given the current gender-structured society, it seems like a basic income would lead to a reinforcement of traditional gender roles. This would, in the first place, have a negative effect on the women withdrawing from the labour market; as they experience a depreciation of their human capital, they would lose the non-pecuniary advantages of paid labour and might experience a worsening of their bargaining position at home, as well as run higher well-being risks in the case of divorce. There would also be a direct negative effect on women working on the labour market. Even if for *some* women the traditional gender roles were a real autonomous choice and if they could be protected for the higher risks they run, then still *other* women would bear negative consequences through spillover effects like statistical discrimination and the reinforcement of gender roles expectations and gender hierarchies. I also argued that the gender division of labour leads to injustices for all women, both on individual as well as on aggregated levels, because it fuels the current gender differences in power.

If it is true that a basic income would stimulate the traditional gender division of labour, as suggested by the limited empirical evidence we have, then these effects would be unambiguously negative. However, if a basic income did not lead to a reinforcement of traditional gender roles, we would still be left with the fact that a basic income does not challenge gender roles and the current gender division of labour – the main source of gender injustice, as argued in this paper. Therefore, to do real and full justice to women, a basic income should be supplemented with other social policy measures that liberate women (and at the same time men) from gender role expectations. The basic income proposal is the only welfare-state transformation that has all the positive effects I described above. I therefore believe it is a good strategy to go for, *if* the proposal is supplemented with measures to counter its negative effects. In other words, *real freedom for all* not only boils down to a basic income for all, but also the transformation of certain cultural and social patterns, like gender roles and gender hierarchies, which are now constraining individuals in their freedom.

This article has grown out of a paper presented at the 7th BIEN International Conference on Basic Income, Amsterdam, September 1998. I would like to thank Sarah Bracke, Jeroen Knijff and Roland Pierik for commenting on this text, although they can in no way be held responsible for anything I wrote in this article.

Aus: Analyse & Kritik 23/2001 (B Lucius & Lucius, Stuttgart) S. 88–105.



Dr. Ingrid Robeyns is Senior Researcher in political Theory at Radboud University Nijmegen, Department of Political Science.

- 1 There are many more first- and second-order effects. I have tried to list all effects relevant and important for a gender analysis.
- 2 Other factors could be gender discrimination and male violence against women.
- 3 Conceptualising men as a collective might be easily misinterpreted here. I should stress that I use “men” here not to refer to ontological characteristics of men, but to social and statistical (and thus changeable) facts. It is possible to find exceptions for any of the claims I make, but this does not change the fact that from a statistical point of view, one can see that the male distribution of a certain characteristic dominates the female distribution (e.g., both on average as well as for every percentile of the distribution, men earn more than women, but this does not imply that one particular woman can not earn more than one particular man).

References

- Albrecht, J. W./P.-A. Edin/M. Sundstrom/S. B. Vroman (1999). Career Interruptions and Subsequent Earnings. *Journal of Human Resources* 34: 294–311.
- Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action: the Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford.
- (1996). The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly* 67, 1: 67–70.
- Barrett, M. (1992). Words and Things: Materialism and Method in Contemporary Feminist Analysis. M. Barrett/A. Phillips (eds.), *Destabilizing Theory; Contemporary Feminist Debates*, 201–219. Cambridge.
- Darity Jr., W./P. Mason (1998). Evidence of Discrimination in Employment: Codes of Colour, Codes of Gender. *Journal of Economic Perspectives* 12, 2: 63–90.
- De Hart, J. (1995). *Tijdopnamen*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dunne, G. (1998a). «Pioneers Behind Our Own Front Doors»: Towards Greater Balance in the Organisation of Work and Partnerships. *Work, Employment and Society* 12, 2: 273–295.
- (1998b). Opting into Motherhood: Blurring the Boundaries and Redefining the Meaning of Parenthood. LSE Gender Institute Discussion Paper Series, Issue 6.
- Ferber, M. A./L. Young (1997). Student Attitudes Towards Roles of Women and Men: Is the Egalitarian Household Imminent? *Feminist Economics* 3: 65–83.
- Folbre, N. (1994). *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraints*. London.
- (1995). «Holding Hands at Midnight»: The Paradox of Caring Labour. *Feminist Economics* 1: 73–92.
- Gilain, B./Ph. Van Parijs (1996). L'Allocation Universelle: un scénario de court terme et de son impact distributive. *Revue Belge de Sécurité Sociale* 38: 5–80.
- Jarvis, S./S. Jenkins (1999). Marital Split and Income Change: Evidence for Britain. *Population Studies* 53: 237–254.
- Joshi, H./H. Davies (1994). The Paid and Unpaid Roles of Women: How Should Social Security Adapt? S. Baldwin/J. Falkingham (eds.), *Social Security and Social Change. New Challenges to the Beveridge Model*, 235–254. London.
- Kemp, S./J. Squires (eds.) (1997). *Feminisms*. Oxford.
- Késenne, S. (1990). Basic Income and Female Labour Supply: An Empirical Analysis. *Cahiers Economiques de Bruxelles* 125: 81–92.
- Kymlicka, C. V. (1990). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford.
- Lister, R. (1990). Women, Economic Dependency and Citizenship. *Journal of Social Policy* 19: 445–467.
- MacDonald, M. (1998). Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities. *Feminist Economics* 4: 1–25.
- McKay, A./J. VanEvery (1995). Thoughts on a Feminist Argument for Basic Income. Glasgow Caledonian University, Department of Economics, Discussion Paper no 27.
- Mill, J. S. (1869). *The Subjection of Women*. London.
- Miller, A. (1986). Basic Incomes and Women, Proceedings of the first international conference on basic income. Louvain-la-Neuve, September 4–6.

- Nelissen, J./S. Polk (1995). Basisinkomen: effecten op de arbeidparticipatie en de inkomensverdeling. *Tijdschrift voor Politieke Economie* 18: 64–82.
- Neumark D./R. Bank/K. van Nort (1996). Sex Discrimination in Restaurant Hiring: an Audit Study. *Quarterly Journal of Economics* 11, 1: 915–942.
- Neumark, D./M. McLennan (1995). Sex Discrimination and Women's Labour Market Outcomes. *Journal of Human Resources* 30: 713–740.
- Nussbaum, M. (1999a). *Sex and Social Justice*. New York.
- (1999b). The Professor of Parody. *The New Republic*, February 22, 37–45.
- Okin Moller, S. (1989). *Justice, Gender and the Family*. New York.
- (1995). Politics and the Complex Inequalities of Gender. D. Miller/M. Walzer (eds.), *Pluralism, Justice and Equality*, 120–143. Oxford.
- Orloff, A. (1990). Comments on Ann Withorn, «Is One Man's Ceiling Another Woman's Floor? Women and BIG». Paper presented at the 3rd international conference on basic income. Florence.
- Ott, N. (1995). Fertility and the Division of Work in the Family. E. Kuiper/J. Sap (eds.), *Out of the Margin. Feminist Perspectives on Economics*, 88–99. London.
- Pahl J. (1989). *Money and Marriage*. London.
- Parker, H. (ed.) (1993). *Citizen's Income and Women*. BIRG Discussion Paper No. 2. London.
- Phipps, S./S. Burton (1995). Social/Institutional Variables and Behavior within Households: An Empirical Test Using the Luxembourg Income Study. *Feminist Economics* 1: 151–174.
- Robeyns, I. (forthcoming). Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income. L. Groot/R.-J. van der Veen (eds.), *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam.
- Schokkaert, E./B. Van der Linden/Ph. Van Parijs (1997). Repenser la solidaritk entre les actifs. *La Revue Nouvelle* 5/6: 106–121.
- Sen, A. (1990). Gender and Co-operative Conflict. I. Tinker (ed.), *Persistent Inequalities*, 123–149. New York.
- Standing, G. (1992). The Need for a New Social Consensus. Ph. Van Parijs (ed.), *Arguing for Basic Income*, 47–60. London.
- Steil, J. (1997). *Marital Equality*. Thousand Oaks.
- Strober, M./A. M. K. Chan (1998). Husbands, Wives and Housework: Graduates of Stanford and Tokyo Universities. *Feminist Economics* 4: 97–127.
- Szabo, F. (1997). Le profil des bknkficiaires de l'interruption de carrikre. *Revue de 7kavail* 25: 16–20.
- Van Parijs, Ph. (1990). The Second Marriage of Justice and Efficiency. *Journal of Social Policy* 19: 1–25.
- (1995). *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford.
- (1996). Basic Income and the Two Dilemmas of the Welfare State. *The Political Quarterly* 67: 63–66.
- Van Zoonen, L. (1994). *Feminist Media Studies*. London.
- Walter, T. (1989). *Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work*. London.
- Ward, C./A. Dale/H. Joshi (1996). Combining Employment with Childcare: An Escape from Dependence? *Journal of Social Policy* 25: 223–247.
- Wenneras, Ch./A. Wold (1997). Nepotism and Sexism in Peer-review. *Nature* 38, 7: 341–343.
- Withorn, A. (1990). Is One Man's Ceiling Another Woman's Floor? Women and BIG. Paper presented at the 3rd international conference on basic income. Florence.
- Wunderink-van Veen, S. (1997). New Home Economics: Children and Labour Market Participation of Women. A. G. Dijkstra/J. Plantenga (eds.), *Gender and Economics: A European Perspective*, 17–35. London.
- Wunderink, S./M. Niehoff (1997). Division of Household Labour: Facts and Judgements. *De Economist* 145: 399–419.

Soziale Sicherung für Kinder

Ideen für ein Konzept der Kindergrundsicherung

Der Zugang zu Bildung ist die soziale Frage des Jahrhunderts. Die Zahlen sind alarmierend, und man fragt sich, warum nicht schon früher viel mehr passiert ist. Jedes Jahr verlässt jeder zehnte Jugendliche eines Jahrgangs die Schule ohne einen Abschluss; unter den Kindern von Migrant*innen ist es sogar jeder fünfte – mit den entsprechenden Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt und den entsprechenden Risiken für den weiteren Lebensverlauf. Viele Experten und Politiker plädieren dafür, das Übel an der Wurzel zu packen und den Kindern schon dann Hilfestellung zu geben, wenn sie ihre ersten Schritte in das Bildungssystem tun. Viel spricht dafür. Die durch die Herkunft bedingten Bildungschancen wirken besonders stark am Beginn der Bildungslaufbahn. Mit zunehmendem Alter werden Kinder unabhängiger von den materiellen und kulturellen Bedingungen der Herkunftsfamilie und werden fähiger, sich selbst zu bilden. Doch falsche Entwicklungen zu Beginn lassen sich im späteren Leben nur schwer korrigieren und wirken sich ein Leben lang aus – sowohl auf das Einkommen wie auch auf das Risiko, arbeitslos zu werden.

Die Kindergrundsicherung muss deshalb zwingend aus einer Teilhabegarantie bestehen. Im Mittelpunkt dieses Bereiches steht der quantitative und qualitative Ausbau von Betreuung und Bildung (vor der Schule). Offen bleibt die finanzielle Sicherung von Kindern, denn die Frage kann ja nicht lauten: Geld oder Infrastruktur? Kinder und ihre Eltern brauchen beides.

Im Zentrum des folgenden Beitrags soll die finanzielle Sicherung stehen. Im Raum steht derzeit die Forderung, den Wirrwarr von Maßnahmen für die Familien aufzugeben und stattdessen für jedes Kind 300 Euro Kindergrundsicherung zu zahlen. Diese Forderung löst Skepsis aus. Hat der Staat diese Verantwortung? Könnte er ihr gerecht werden? Wie könnte er ihr gerecht werden? Wäre das gerecht? Wer wären die Gewinner, wer die Verlierer einer solchen Reform? Aus diesem Grund soll dieser Ansatz hier näher beleuchtet werden. Es soll betrachtet werden, wie der Familienleistungsausgleich neu gestaltet werden könnte und wie es möglich wäre, die derzeitige materielle Familienförderung in eine Kindergrundsicherung zu überführen. Darüber hinaus soll untersucht werden, ob und in welchem Maße eine solche Neuordnung auch zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut geeignet wäre.

1 Wie soll die Leistung aussehen?

- Die Kindergrundsicherung soll 300 Euro betragen.
- Die Kindergrundsicherung soll bis zum 18. Lebensjahr gezahlt werden. Für Volljährige soll es zunächst beim geltenden Recht bleiben. Es steht aber zur Debatte, das Kindergeld für Volljährige in eine neue Ausbildungsförderung zu überführen – zumindest Teile davon.
- Die Kindergrundsicherung soll bedingungslos, also ohne Bedarfsprüfung, ausbezahlt werden.

- Die Kindergrundsicherung soll bestehende Sozialleistungen ersetzen, die auf eine direkte oder indirekte materielle Absicherung von Kindern zielen.
- Die Kindergrundsicherung soll in den Fällen, in denen das sozio-kulturelle Existenzminimum durch die Kindergrundsicherung und andere vorgelagerte Leistungen (Unterhalt, Wohngeld...) nicht gedeckt würde, durch Fürsorgeleistungen ergänzt werden können.

Die Idee der Kindergrundsicherung knüpft an die Idee der Kinderkasse an. Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung soll die finanzielle Unterstützung von Kindern übersichtlicher und unbürokratischer werden. Die vielfältigen steuerlichen Leistungen für Familien sollen in einer Leistung aufgehen, die unter einem Dach verwaltet würde. Der Zugang zu Unterstützung für die Familie soll auf diesem Weg maximal vereinfacht werden. Bürokratische Hürdenläufe sollen vermieden werden. Auch sollen Eltern nicht erst zu Steuerexperten werden müssen, um Zugang zu Leistungen zu erhalten.

Auf diese Weise sollen vielfältige, verstreute Einzelleistungen ersetzt werden. Das wäre transparenter und könnte zudem Bürokratie vermindern, da nicht mehr jede Einzelleistung den Bürgerinnen und Bürgern auch einzeln bekannt sein und beantragt werden müsste. Im derzeitigen System steht der bürokratische Aufwand nicht immer in einer vernünftigen Relation zu Nutzen und Umfang der Leistung – wie sich beispielhaft an der hohen Ablehnungsquote des Kinderzuschlages zeigt.

Ansatzpunkt der Kindergrundsicherung ist der Gedanke, dass es nicht nur erforderlich ist, über Höhe und Berechnung der Bedarfe zu reden, sondern auch über Vermeidung von Hilfebedürftigkeit und über eine gerechtere Verteilung familienpolitischer Transfers. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass die Armutsfalle im Wesentlichen aus drei Bestandteilen besteht: den regional zum Teil sehr hohen Mieten, den sehr hohen Sozialversicherungsbeiträgen auf schon sehr kleine Einkommen und der Unterhaltspflicht für Kinder.

Mit dem Progressiv-Modell hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen Vorschlag vorgelegt, wie das Problem der hohen Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommensbereich gelöst werden könnte. Mit der Idee der Kindergrundsicherung steht ein Vorschlag zur Diskussion, wie das finanzielle Armutrisiko von Kindern und das Armutrisiko durch Kinder vermindert werden könnte. Insofern versteht sich das Modell als ein Vorschlag zur Vermeidung von Einkommensarmut.

Die Idee der Kindergrundsicherung geht aber darüber hinaus, da eine Kindergrundsicherung nicht als zusätzliche Leistung eingeführt, sondern mit einer Neuordnung der familienpolitischen Leistungen verbunden werden soll.

2 Wieso 300 Euro?

Die Höhe der Kindergrundsicherung orientiert sich am Steuerfreibetrag für das sächliche Existenzminimum von Kindern. Dieser beträgt derzeit 3648,- Euro pro Jahr und Kind. Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung soll also der Gedanke umgesetzt werden, dass die Existenzsicherung von Kindern über einen direkten Transfer erfolgen sollte.

Die steuerlichen Freibeträge für Kinder wie auch der Grundfreibetrag für Erwachsene gehen auf verfassungsrechtliche Vorgaben zurück: Der Staat darf das Existenz-

minimum seiner Bürgerinnen und Bürger nicht besteuern. Diese Teile des Einkommens müssen geschont werden. Diese Regel gilt auch für die Teile des Einkommens, welche Eltern für den Unterhalt ihrer Kinder verwenden müssen – solange die Unterhaltspflicht besteht. Dieses Existenzminimum hat sich am sozialhilferechtlichen Bedarf zu orientieren. Das bedeutet nicht, dass für jedes Kind der *tatsächliche* sozialhilferechtliche Bedarf von der Besteuerung freizustellen oder als Sozialleistung auszuzahlen wäre. Der kann schließlich aufgrund der individuellen Lebenssituation unterschiedlich hoch liegen. So wird etwa bei der Ermittlung des steuerlichen Existenzminimums aus dem nach Alter gestaffelten Regelsatz ein Durchschnittssatz gebildet. Auch für die Wohnkosten kann nur ein durchschnittlicher Betrag zugrunde gelegt werden.

Die Teile des Einkommens, welche für das Existenzminimum zu verwenden sind, müssen **nicht** von der Besteuerung verschont werden, wenn das Existenzminimum vom Staat garantiert wird. Das wäre bei Einführung einer Kindergrundsicherung der Fall. Die Verfassung bestimmt, dass Eltern mit Kindern besser gestellt werden müssen als Eltern ohne Kinder – das gilt grundsätzlich und für alle Einkommensgruppen. Das Bundesverfassungsgericht hat es dem Gesetzgeber freigestellt, die kindesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder ihr stattdessen im Sozialrecht durch die Gewährung eines ausreichenden Kindergeldes Rechnung zu tragen, auch Kombinationen, wie heute gültig, sind möglich. Insofern würde eine Kindergrundsicherung für alle den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes genügen.

3 Wieso ohne Prüfung des Bedarfs?

Mit dem Ausbau des Gewaltmonopols und der Sozialsysteme hat der Nationalstaat wesentliche Aufgaben bei der Garantie der physischen und sozialen Sicherheit seiner Mitglieder übernommen. Die Einzelnen erhielten so allmählich größere Entscheidungsspielräume und konnten sich zunehmend leichter von den vorstaatlichen Einheiten (etwa der Familie) lösen, ohne Einbußen an physischer und sozialer Sicherheit befürchten zu müssen. In diesem Sinne verbürgt umfassende sozialstaatliche Sicherung personale Freiheit und Selbstbestimmung des Individuums.

In der sozialpolitischen Diskussion wird aber auch darauf verwiesen, dass der Sozialstaat Freiheit und Selbstbestimmung des Individuums bedrohen kann.

Das drückt sich in der Wertidee der «Subsidiarität» aus. Subsidiarität soll Solidarität in einer Weise verwirklichen, dass Selbstbestimmung und Freiheit realisiert werden können. Der Einzelmensch, also jede Bürgerin und jeder Bürger, soll zuallererst selbstverantwortlich handeln. Erst an zweiter Stelle soll hilfsweise die Gemeinschaft einspringen. Aber die Gemeinschaft soll «Hilfe zur Selbsthilfe» leisten, soll die Voraussetzungen für individuelle Selbstverantwortung schaffen.

Mit dieser Wertidee geht deshalb die Vorstellung einher, dass die Bürgerinnen und Bürger auch für ihren Lebensunterhalt selbst sorgen sollen und sorgen können müssen. Von Kindern kann eine solche Verantwortung nicht übernommen werden. Hier stehen die Eltern und die Gemeinschaft in der Pflicht, den Bedarf der Kinder ohne Gegenleistung zu gewähren.

Kern der heutigen direkten Unterstützung von Eltern bzw. Kindern sind die Kinderfreibeträge und das Kindergeld, also steuerliche Entlastungen und Direktzah-

lungen. Das Konzept der Kindergrundsicherung geht davon aus, dass steuerliche Entlastungen Besserverdienende systematisch bevorzugen und es deshalb sozial gerechter wäre, wenn allen Eltern die gleiche direkte Unterstützung zuteil würde, unabhängig von ihrer Stellung im Berufsleben oder ihrem Familienstand. Das wird im derzeitigen System nicht erreicht. Aus diesem Grund soll die Kindergrundsicherung für jedes Kind bedingungslos gezahlt werden. Auf diesem Weg soll erreicht werden, dass für alle Kinder das Existenzminimum gewährleistet wird. Auch Kinder, deren Eltern wenig oder keine Steuern zahlen, sollen in vollem Umfang von der Unterstützung durch die Gemeinschaft profitieren und Kindergrundsicherung beziehen können. Die Besteuerung ihrer Eltern soll dann grundsätzlich wie bei Kinderlosen erfolgen können.

Für den Bezug der Kindergrundsicherung soll es keine Bedarfsprüfung geben. Nur auf diesem Weg können alle Kinder erreicht werden. Nur auf diesem Weg ließe sich das derzeitige System der Familienförderung ablösen. Das hat seine Begründung darin, dass vom derzeitigen Steuerrecht (Splitting, Freibeträge) die Höchstverdiener überproportional profitieren. Die Kindergrundsicherung soll diese Privilegierungen abbauen und alle Kinder gleich behandeln.

4 Wer soll das bezahlen?

Mit Einführung einer Kindergrundsicherung soll die bestehende Familienförderung auf ein grundlegend neues Fundament gestellt werden. Der Sozialstaat soll nicht ausgebaut, sondern umgebaut werden. Die finanziellen Leistungen sollen insgesamt nicht ausgeweitet, sondern anders verteilt werden.

Wenn eine echte Strukturreform der materiellen Familien- und Kinderförderung verwirklicht werden könnte, könnte die Finanzierung einer Kindergrundsicherung in Höhe von 300 Euro gesichert werden. Die Kindergrundsicherung soll die Vielzahl der bestehenden Leistungen ersetzen. Die Einführung einer solchen Leistung würde deshalb eine mutige Reform der bisherigen direkten und indirekten materiellen Kinderförderung erfordern.

Die Einführung einer Kindergrundsicherung von 300 Euro pro Monat und minderjährigem Kind würde, zusätzlich zu den bestehenden Ausgaben für Kindergeld, rund 26 Mrd. Euro kosten. Diese Mittel müssten aufgebracht werden.

Wer die Gewinner und wer die Verlierer einer solchen Reform wären, wäre von der Finanzierung abhängig. Im Folgenden soll deshalb beleuchtet werden, welche Leistungen zur Finanzierung aufgegeben werden könnten. An dieser Stelle sollen nur die wichtigsten Positionen beleuchtet werden, die in die Finanzierung einbezogen werden könnten.

5 Begrenzung der Förderung der Ehe

Durch die Abschaffung der Kinderfreibeträge (s. o.) und eine Reform des Ehegattensplittings könnten Mittel in Höhe von knapp 17 Mrd. Euro aufgebracht werden (Quellen: BME, BMFSFJ, IAB-Studie im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion). Fünf Mrd. Euro aus der Reform des Ehegattensplittings sind von Bündnis 90/Die Grünen bereits für den Ausbau der Kinderbetreuung vorgesehen. Blieben trotzdem rund 12 Mrd. Euro, bei denen zu prüfen wäre, ob und wie viel davon ebenfalls für den Ausbau

der Infrastruktur benötigt würden oder für die Einführung einer Kindergrundsicherung eingesetzt werden könnten.

Das derzeitige Ehegattensplitting könnte in eine sog. «Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag» verwandelt werden. Grundsätzlich würden bei einer derartigen Besteuerung beide Ehepartner wie Unverheiratete versteuert. Beide hätten die Steuerklasse I und könnten einen Grundfreibetrag von derzeit 7.664,- Euro geltend machen. Wäre ein Ehepartner nicht erwerbstätig oder könnte er zumindest den eigenen Grundfreibetrag nicht voll geltend machen, so könnte dieser ganz oder anteilig auf den anderen Partner übertragen werden. Die dahinter stehende Logik ist folgende: Das Existenzminimum darf nicht besteuert werden, auch bei Ehepartnern nicht. Es ist den Ehepartnern überlassen, wer das Existenzminimum (für beide) erwirtschaftet. Damit ist nach Auffassung vieler Experten die untere verfassungsrechtliche Grenze definiert.

Über die Freistellung des Existenzminimums hinaus hätten Ehepartner nach einer solchen Reform keinen Gewinn mehr aus dem Splitting. Es liegt auf der Hand, dass dadurch Alleinverdiener-Ehen ohne Kinder am stärksten belastet würden. Sie hätten auf die stärkste steuerliche Begünstigung zu verzichten. Eine materielle Kindergrundsicherung könnte die Verluste an Einkommen nicht kompensieren. Für eine Alleinverdiener-Ehe mit einem Bruttoeinkommen von 30.000 Euro pro Jahr, würden die Verluste rund 100 Euro im Monat betragen. Am stärksten begünstigt würden solche Haushalte, die keinen Vorteil aus dem Splitting ziehen, aber eine Kindergrundsicherung erhalten könnten – Alleinerziehende etwa.

Die Belastung durch die Abschaffung der Kinderfreibeträge würde mit dem Einkommen steigen: Je höher das Einkommen, desto höhere Steuern. Die Wirkung der Einschränkung des Ehegattensplittings hinge nicht nur von der Höhe des Einkommens ab, sondern ebenfalls von der Arbeitsteilung im Paar. Alleinverdiener-Ehen hätten die größte Last zu tragen und die Belastung würde mit dem Einkommen steigen. Paare, in denen beide erwerbstätig sind, können heute nur begrenzt vom Splitting-Vorteil profitieren. Sie würden folglich auch durch eine Reform nur begrenzt belastet.

Ein Alleinverdiener-Ehepaar mit **zwei** Kindern hätte nach der Reform:

- Bei einem Jahresbrutto von 20.000 pro Monat rd. 270,- Euro mehr
- Bei einem Jahresbrutto von 30.000 pro Monat rd. 175,- Euro mehr
- Bei einem Jahresbrutto von 40.000 pro Monat rd. 140,- Euro mehr
- Bei einem Jahresbrutto von 50.000 pro Monat rd. 85,- Euro mehr
- Bei einem Jahresbrutto von 60.000 pro Monat rd. 02,- Euro mehr
- Bei einem Jahresbrutto von 70.000 pro Monat rd. 90,- Euro weniger

Eine Alleinverdiener-Ehe mit **einem** Kind hätte ab einem Jahreseinkommen von rund 50.000 Euro ein geringeres Einkommen als vor einer Reform. Die größte Belastung durch die Kindergrundsicherung hätten Familien, in denen keine Kinder leben und die den Splittingvorteil maximal ausschöpfen. Den größten finanziellen Zugewinn hätten kinderreiche Familien im unteren Einkommensbereich, bei denen der Splittingvorteil gering ist bzw. entfällt. Damit würde die Kindergrundsicherung nicht nur bedürftige Familien, sondern auch Familien der unteren Mittelschicht begünstigen.

Auch Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen würden entlastet. Das wäre der Vorteil gegenüber einem Familiensplitting, wie es von Familienministerin von der Leyen vorgeschlagen wird.

6 Abschaffung der Privilegien der Beamten

Nach dem derzeit geltenden Recht genießen verheiratete Beamte und Beamte mit Kindern gegenüber Angestellten des öffentlichen Dienstes wie auch gegenüber Angestellten und Arbeitern in der freien Wirtschaft beachtliche Privilegien. Sie erhalten Zuschläge zum Gehalt für die Ehe, sie erhalten Zuschläge zum Gehalt für jedes Kind und darüber hinaus variieren ihre Beihilfeleistungen auch nach der familiären Situation.

Diese Privilegien der Beamten könnte man zur Disposition stellen. Für die Einführung einer Kindergrundsicherung wären dadurch knapp acht Mrd. Euro gewonnen (BMFSFJ).

Die Belastung für Beamte hinge vom Familienstand und von der Höhe des Einkommens ab. Ähnlich wie bei einer Reform des Splittings könnte die Abschaffung der Familienzulage von Kinderlosen nicht kompensiert werden. Das würde auch Beamte in der untersten Besoldungsstufe betreffen (A2), deren Jahresbesoldung nach einer Reform von rund 19.000 Euro brutto auf rund 18.000 Euro brutto sinken würde. Besser bezahlte Beamte hätten einen leicht höheren Verlust.

Entscheidender wäre die Kinderkomponente der Beamtenversorgung. Die Besoldung von Beamten erhöht sich für das erste und zweite Kind um rund 90 Euro pro Monat, für jedes weitere zu berücksichtigende Kind um rund 230 Euro pro Monat (zusätzlich zum Kindergeld!). Damit sind die Beamten den Angestellten und Arbeitern weit voraus. Für eine Familie mit 3 Kindern läge eine Kindergrundsicherung von 300 Euro pro Monat und Kind knapp oberhalb der derzeitigen Versorgung (pro Kind 290 Euro). Für eine Familie mit 4 Kindern läge eine Kindergrundsicherung von 300 Euro pro Monat deshalb knapp unter der derzeitigen Versorgung (pro Kind 314 Euro). Aber: Die Nettoeinkünfte der Beamten blieben auch nach einer Reform über alle Verdienstgruppen hinweg und auch bei einer höheren Anzahl Kinder durchweg über den Nettoeinkünften von vergleichbaren Angestellten des öffentlichen Dienstes. Die Unterschiede würden lediglich durch Abschaffung der Familienzuschläge vermindert.

7 Vermeidung von Armut und Hilfebedürftigkeit

Die Einführung einer materiellen Kindergrundsicherung könnte zu Einsparungen für Leistungen nach dem SGB II führen. Diese lassen sich auf rund fünf Mrd. Euro beziffern (IAB-Studie im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion).

Fast 1,6 Millionen Personen, darunter 800.000 Minderjährige, würden keine Leistungen nach dem SGB II mehr benötigen, wenn eine Kindergrundsicherung in Höhe von 300 Euro eingeführt würde (ebd.). Andere grüne Vorschläge wie das Progressiv-Modell und die Mindestlöhne würden die Empfängerzahlen weiter reduzieren. In Kombination würden die vorgeschlagenen Maßnahmen also zu einer starken Reduzierung der Zahl der Personen führen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten würden.

Auf diesem Weg würde die Einführung einer Kindergrundsicherung auch dazu beitragen können, dass die Zahl der stark kritisierten Bedarfsprüfungen verringert werden könnte. Viele Eltern benötigten gar kein Arbeitslosengeld II mehr, wenn sie Kindergrundsicherung erhalten könnten.

In einer kindergerechten Gesellschaft dürfen Kinder für ihre Eltern nicht zur Armutsfalle werden. Bedauerlicherweise ist das aber häufig so – insbesondere dann, wenn die Eltern alleinerziehend sind.

An diesen Gedanken knüpften alle bisherigen Vorschläge für eine Kindergrundsicherung an. An diesen Gedanken knüpfte auch die Einführung des Kinderzuschlags an. Das Antragsverfahren zum Kinderzuschlag ist jedoch derart kompliziert, dass ihn derzeit nur etwa 125.000 Haushalte bekommen. Die Einführung einer Kindergrundsicherung könnte zu einer maximalen Vereinfachung der Beantragung führen.

Nach dem geltenden Recht werden die Mitglieder eines Haushaltes in der Regel als Bedarfsgemeinschaft betrachtet. Sie haben in vollem Umfang füreinander einzustehen. Dies führt dazu, dass Erwerbstätige auch dann als Empfänger von Arbeitslosengeld II betrachtet werden, wenn sie für ihren eigenen Unterhalt in vollem Umfang aufkommen können, die Einkünfte insgesamt aber nicht ausreichen, um den gesamten Haushalt von Hilfe unabhängig zu machen. Das Konstrukt «Bedarfsgemeinschaft» führt auch dazu, dass neue Partner für Kinder aus einer vormaligen Ehe einzustehen haben und dass Kinder Unterhalt für die Erwachsenen im Haushalt leisten, wenn ihre eigenen Einkünfte – etwa über Kindergeld und Unterhalt –, das Existenzminimum überschreiten, auch für neue Partner des leiblichen Elternteils.

Von diesem Ansatz abweichend soll die Kindergrundsicherung den Kindern individuell zugerechnet werden. Kinder sollen, im Regelfall, nicht zu Unterhaltszahlungen gegenüber den Erwachsenen im Haushalt verpflichtet sein.

Dieser Ansatz würde dazu führen, dass das materielle Niveau der Haushalte mit Kindern, die im Leistungsbezug verbleiben, sich verbessern könnte.

Die verdeckte Armut in Deutschland erreicht fast die Größenordnung der statistisch erfassten. Neben den 2,8 Millionen Menschen, die staatliche Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, leben in der Bundesrepublik mindestens 1,8 Millionen Bedürftige ohne öffentliche Unterstützung. Das zeigt eine von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Studie der Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Richard Hauser und Dr. Irene Becker.¹ Hochgerechnet auf das Jahr 2003 kamen nach Analyse der Armutsforscher auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt mindestens zwei, eher drei Berechtigte, die sich nicht bei den Behörden meldeten. Das entsprach 1,5 bis 2,8 Millionen Bürgerinnen und Bürgern. Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dürfte die Zahl nach Ansicht der Forscher gesunken sein, weil die Dunkelziffer unter den Arbeitslosen zurückging. Aber: 900.000 Kinder könnten nach ihrer Ansicht immer noch von verdeckter Armut betroffen sein.

Als arm werden gemeinhin Haushalte betrachtet, die nicht über das gesetzlich definierte Existenzminimum verfügen. In der Regel wird davon ausgegangen, dass es sich um Haushalte handelt, die eigene Einkünfte haben, die also irgendwie über die Runden kommen können, die aber aufstockende Leistungen in Anspruch nehmen dürften und dies nicht tun. Die Gründe sind vielfältig. Hauser und Becker kommen in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass den Betroffenen häufig nicht bekannt sei, dass sie Leistungen beanspruchen dürften, da sie etwa davon ausgehen, dass Erwerbstätige keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben.

Auch Furcht vor Stigmatisierung schreckt viele eigentlich Unterstützungsberechtigte ab. Eine materielle Kindergrundsicherung würde solchen Ängsten vorbeugen. Die Zahlung muss einmal bei der Geburt des Kindes veranlasst werden. Das Antrags-

verfahren wäre sehr einfach. Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfungen könnten entfallen. Die Zahlung würde Monat für Monat automatisch vom Amt veranlasst.

Für die Vermeidung von Armutsrisiken müssen auch die geänderten Familienverhältnisse ins Auge gefasst werden. Zahlreiche Elternpaare bleiben nicht dauerhaft zusammen. In Deutschland wird jede dritte Ehe geschieden, in Großstädten schon jede zweite. Auch in homosexuellen Partnerschaften werden Kinder erzogen. Es ergibt also immer weniger Sinn, die soziale Sicherheit von Kindern, aber auch von ihren Müttern, an das Modell einer lebenslangen Partnerschaft zu binden.

Durch Einführung einer Kindergrundsicherung soll die Kinderförderung von der Familienform entkoppelt werden. Nach heutigem Recht ist ein Gutteil der indirekten materiellen Familienförderung an die Ehe gebunden. Diese Fehlsteuerung von Mitteln soll durch eine Kindergrundsicherung eingeschränkt werden.

Für die materielle Förderung des Kindes soll es keine Rolle mehr spielen, ob dessen Eltern verheiratet, geschieden oder ledig sind.

Das wiederum würde die Erwerbsarbeit von Ehefrauen begünstigen. Viele Experten gehen davon aus, dass die an die Ehe gebundene soziale Sicherheit wie auch die steuerliche Bevorzugung der Alleinverdiener-Ehe viele Frauen dazu veranlasst, nicht oder nur geringfügig erwerbstätig zu werden. Dies hat Folgen für die soziale Sicherheit der Familien, insbesondere nach Trennung und Scheidung. Mit dem Konzept einer Kindergrundsicherung ist die Idee verbunden, diesen Anreiz auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene zu beschränken.

Jede Frau und jeder Mann soll frei entscheiden können, wie und mit wem sie/er lebt. So wenig der Staat in diesem Bereich Vorgaben machen soll, so wenig soll die Entscheidung für ein Leben mit Kindern mit Nachteilen verbunden sein oder zu einem verstärkten Armutsrisiko führen.

Mit der Kindergrundsicherung soll die Förderung der Ehe in eine Förderung der Kinder überführt werden. Das soll auch deshalb erfolgen, weil sich die derzeitige Eheförderung als indirekte Kinderförderung immer schwerer begründen lässt.

Derzeit profitieren auch viele Haushalte von der Förderung der Ehe, in denen gar keine Kinder aufwachsen oder deren Kinder längst ökonomisch auf eigenen Füßen stehen. Die Förderung der kinderlosen Ehe soll mit Einführung einer Kindergrundsicherung entfallen.

Die Entlastung durch die steuerliche Förderung der Ehe ist derzeit zudem völlig unabhängig von der Größe eines Haushaltes. Da Kindergrundsicherung für jedes Kind gezahlt werden soll, könnte die Entlastung mit zunehmender Größe des Haushaltes steigen.

Zwei Elterneinkommen sind der beste Schutz von Familien vor Armut. Zwei Elterneinkommen schaffen auch bei Trennung und Scheidung mehr Sicherheit, bei Erwerbslosigkeit eines Elternteils oder wenn das Einkommen eines Elternteils gering ist. Die Kindergrundsicherung könnte starke Arbeitsanreize setzen – gerade im Bereich kleiner Einkommen. Anders als beim derzeitigen Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld und beim Kinderzuschlag würden Erwerbseinkommen der Eltern nämlich nicht mehr die Passivleistung für die Kinder vermindern. Die Kinder würden die volle Kindergrundsicherung erhalten – unabhängig davon, ob ihre Eltern 600 Euro oder 800 Euro verdienen. Gerade für kinderreiche Familienväter und -mütter könnte dadurch ein deutlich größerer ökonomischer Anreiz entstehen, Arbeit aufzunehmen oder eine geringfügige Tätigkeit auszuweiten. Faktisch könnten solche Eltern Hilfebe-

dürftigkeit vermeiden, wenn sie zumindest das eigene Existenzminimum erwirtschaften. Sie hätten aber auch darüber hinaus den Anreiz, das Familieneinkommen aus eigener Kraft zu erhöhen.

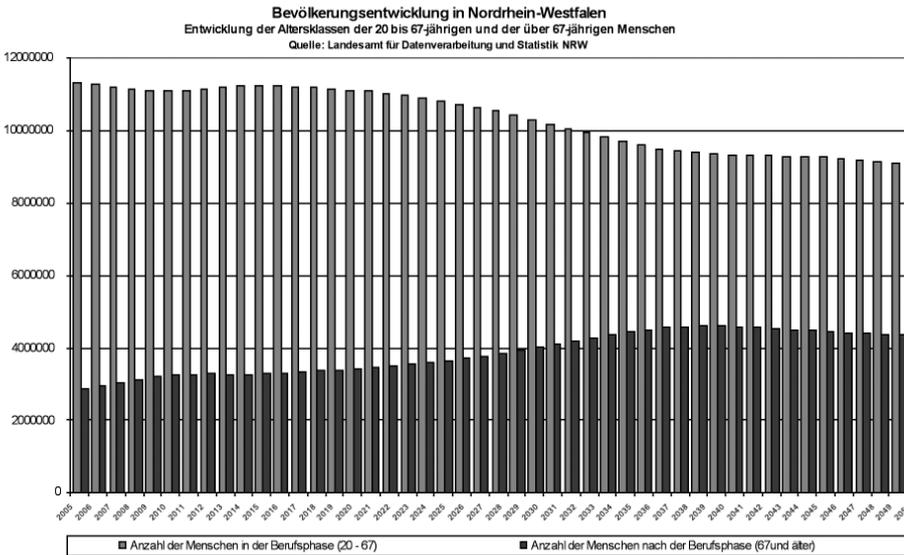


Dr. Eva Mädje ist Referentin für Sozialpolitik der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

1 Becker, Irene: Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. Fachforum Analysen & Kommentare der Friedrich-Ebert-Stiftung Nr. 2/2007

Soziale Sicherung im Alter. Rente in der Armutsfalle

Alle Welt diskutiert in den letzten Jahren die demographische Entwicklung und die Folgen für die sozialen Sicherungssysteme im Allgemeinen und die Altersvorsorge im Besonderen. Um es kurz noch einmal anhand der Daten für Nordrhein-Westfalen zu illustrieren: Die Zahl der über 67-Jährigen steigt, die der zugleich potenziell berufstätigen Menschen zwischen 20 und 67 Jahren sinkt dramatisch. Während im Jahr 2005 das Verhältnis der 20 bis 67-Jährigen zu den über 67-Jährigen noch 4:1 betrug, wird es sich in 20 Jahren auf 3:1 und in 30 Jahren auf fast 2:1 angeglichen haben. (s. Graphik)



Die Folgen der demographischen Entwicklung wurden seit den siebziger Jahren häufig beschrieben, ohne dass bislang wirklich umfassend die notwendigen Konsequenzen gezogen worden wären. Manche Wissenschaftler, wie etwa Prof. Dr. Christoph Butterwegge, behaupten, dies sei kein Problem, schließlich habe sich das Verhältnis schon im Laufe der letzten 50 Jahre immer weiter verschlechtert. Vergessen wird dabei, dass die Sozialversicherung das nur ausgehalten hat, weil es – auf Kosten der Ökologie – zunächst ein gigantisches Wirtschaftswachstum gab, das es in dieser Form ganz sicher nicht mehr geben wird. Und vergessen wird ebenfalls, dass die Rentenversicherung immer stärker mit – über lange Jahre überwiegend kreditfinanzierten – Steuermitteln subventioniert wurde und wird. Die Rente von heute wird also bereits maßgeblich von den derzeitigen und künftigen Steuerzahlern mitfinanziert.

1 Von der Standardsicherung zur Grundsicherung

Schon heute ist klar, dass die gesetzliche Rentenversicherung allein der sogenannten Baby-Boomer-Generation der um 1960 Geborenen im Alter nicht annähernd den im Berufsleben erarbeiteten Lebensstandard finanzieren kann. Daran ändert auch die – im bestehenden System unvermeidbare – schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit nichts, die zwar den Druck auf sonst erforderliche Beitragssteigerungen verringert, bezogen auf die faktisch zu erwartende Rente aber wie eine weitere Leistungskürzung wirkt. Denn nur die wenigsten Arbeitnehmer, und noch weniger Arbeitnehmerinnen werden tatsächlich eine durchgehende Berufsbiographie bis 67 erreichen. Um eine weitere Steigerung der Beitragszahlungen, die unmittelbar Arbeit verteuert und deshalb nicht in Frage kommen kann, zu vermeiden, wird jede Regierung, egal welcher Couleur, Rentenanhebungen zu verhindern suchen. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind schon beschlossen. Tatsächlich wird die Rente aus der gesetzlichen Versicherung mehr und mehr zu einer Grundsicherung auf dem Level der Sozialhilfe. Und für viele Menschen mit häufig unterbrochener Berufstätigkeit wird der Standard noch nicht einmal erreicht werden, so dass der Staat die Rente mit zusätzlicher steuerfinanzierter Transferleistung wird aufstocken müssen, um wenigstens diese Grundsicherung zu gewährleisten.

2 Wem nützt die private Vorsorge?

Der Staat hat aufgrund der geschilderten Entwicklung ein fundamentales Eigeninteresse, die Vorsorgeanstrengungen der Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen. 2002 wurde deshalb mit der Riester-Rente der Anreiz geschaffen, die persönliche Eigenvorsorge zu verstärken. Das war sicher für viele Bürgerinnen und Bürger ein wichtiger Schritt. Der Grundsatz, die für die Altersvorsorge «zur Seite gelegten» Einkommen nicht zu besteuern, sondern stattdessen das daraus finanzierte Alterseinkommen, ist sicher richtig. Aber auch wenn der Staat neben den steuerlichen Anreizen durch Zulagen versucht, Menschen mit geringen Einkommen dazu zu bewegen, eine private Altersvorsorge aufzubauen, tut gerade diese Gruppe dies in aller Regel nicht. Wer heute schon finanziell hinten und vorne nicht klar kommt, dem fällt es nun mal besonders schwer, einen Teil seines Einkommens für später auf die hohe Kante zu legen. Hinzu kommt, dass Leistungen aus privater Vorsorge dann, wenn die gesetzliche Rente unterhalb der staatlichen Grundrente liegt, auf ergänzende Sozialtransfers angerechnet werden. Wozu dann aber heute verzichten, wenn am Ende doch nur die Grundsicherung übrig bleibt? Im Ergebnis heißt das: Während sich viele durchschnittlich bis gut verdienenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit staatlicher Unterstützung durch private Vorsorge vor den Folgen der bröckelnden gesetzlichen Rentenversicherungsleistungen schützen, schlagen diese bei den heutigen Geringverdienenden im Alter voll durch.

3 Die Rückkehr der Altersarmut

Eine im Juni 2007 veröffentlichte Studie der Organisation für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) hat daher zu Recht vor der absehbar dramatisch zunehmenden Altersarmut in Deutschland gewarnt. Das Rentenniveau in

Deutschland sinkt laut OECD als Folge der letzten Reformen in Zukunft deutlich unter den Durchschnitt anderer Industrieländer. Besonders dramatisch werde die Entwicklung bei den Geringverdienenden sein. Während Menschen mit niedrigen Einkommen im Durchschnitt der 30 Industrieländer 73 Prozent ihres Bruttoeinkommens bekommen, liege Deutschland mit 39,9 Prozent auf dem letzten Platz. Auf heutige Verhältnisse übertragen heißt das: Bei einem Bruttoeinkommen von monatlich 1.500 Euro bliebe eine gesetzliche Rente von 498,50 Euro – vorausgesetzt, es wurden durchgängig 45 Jahre lang Beiträge gezahlt, was so gut wie nie erfüllt sein wird.

Nach Aussagen des Statistischen Bundesamts lebt mehr als ein Drittel aller Menschen in Deutschland im Niedrigeinkommensbereich. In den neuen Ländern sind es fast 45 Prozent. Daraus lässt sich unschwer ableiten: Wenn wir das gesetzliche Rentensystem nicht grundlegend ändern, wird in einigen Jahren rund ein Drittel der Menschen im Alter in Armut leben müssen. Denn Grundsicherung in Deutschland heißt bislang ja nicht Armutsvermeidung, sondern Armut: Die gesellschaftliche Teilhabe wird für diese Menschen extrem eingeschränkt sein. Mobilität, Bildungsangebote, Freizeitgestaltung, attraktive Wohnungen, Urlaub – für die meisten Menschen selbstverständlich verfügbar – all das wird für diese Menschen im Alter nur noch in minimalem Umfang erreichbar sein.

Ich bin überzeugt, dass eine solche Entwicklung nicht nur für die Betroffenen hart wäre. Es würde auch den sozialen Frieden in unserer Gesellschaft und zwischen den Generationen existenziell gefährden, denn es wird immer mehr auch Menschen treffen, die aus ohnehin kleinen Einkommen über Jahrzehnte Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt haben – mit dem Ergebnis, dass sie genauso viel Leistungen erhalten, wie die Menschen, die, aus welchen Gründen auch immer, keine oder nur geringe Beiträge gezahlt haben. Ich meine, dass wir dieser Entwicklung eine Politik der konsequenten Armutsvermeidung entgegenstellen müssen. Aus meiner Sicht gibt es nur einen machbaren Weg, das zu tun: Das Niveau der staatlich gewährleisteten Mindestversorgung im Alter muss über die Armutsgrenze angehoben werden, ohne allerdings das Rentenniveau insgesamt anzuheben. Und das bedeutet, dass die Rentenleistung zugleich im mittleren und oberen Leistungsbereich zumindest nicht steigen darf, wenn sie nicht sogar gekürzt werden muss.

4 Eine Angleichung der Renten verstößt gegen die Beitragsgerechtigkeit

Wer dies aber bei Erhalt des bestehenden Systems oder gar bei Ausweitung des Versicherungsprinzips durch die Einführung einer Bürgerversicherung tut, der kollidiert massiv und unausweichlich mit dem in der gesetzlichen Rentenversicherung konstitutiven Prinzip der Beitragsgerechtigkeit. In der Logik des Versicherungsprinzips muss einem höheren Beitrag auch eine entsprechend höhere Leistung im Alter gegenüberstehen. Schon ohne Veränderungen bei den Leistungen, erst recht aber mit einer Anhebung der faktischen Mindestrente, wird es bereits in wenigen Jahren für immer mehr Rentnerinnen und Rentner keinen Unterschied mehr machen, ob sie 0, 10, 20 oder 30 Jahre Rentenbeiträge gezahlt haben. Damit wird das Prinzip der Beitragsgerechtigkeit massiv verletzt, und ich gehe davon aus, dass spätestens eine Klage vor dem Verfassungsgericht einen grundsätzlichen Systemwechsel erzwingen wird.

5 Nur die Abschaffung der Rentenversicherung sichert eine ausreichende Altersversorgung

Ich meine, die Grünen sollten darauf nicht warten, sondern schon heute programmatisch formulieren, wie die Rente aus dieser Armutsfalle befreit werden kann, nämlich nur durch die Aufgabe des Versicherungsprinzips. Wir müssen die Rentenversicherung abschaffen und möglichst schnell durch eine steuerfinanzierte Rente ersetzen, die sich schrittweise zu einer bedingungslosen Grundrente – nicht zu verwechseln mit einem bedingungslosen Grundeinkommen! – für alle Bürgerinnen und Bürger entwickelt.

Der entscheidende Vorteil einer Umstellung der Altersversorgung auf eine Steuerfinanzierung ist, dass das Prinzip der höheren Leistung bei höherem Beitrag im Steuersystem nicht existiert. Denn hier gilt: Wer mehr hat, muss sich an der Finanzierung der gesellschaftlichen Aufgaben auch mit höheren Steuern beteiligen. Und der Systemwechsel muss deshalb so schnell wie möglich kommen, weil es vor allem darauf ankommt, so wenig wie möglich neue Leistungsansprüche oberhalb der Grundrente entstehen zu lassen. Denn diese müssen – wie die Ansprüche, die die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler bis heute erworben haben – selbstverständlich durch entsprechende Rentenzahlungen abgegolten werden. Je länger wir mit der Umstellung warten, desto größer werden also die Probleme.

6 Eine Umstellung auf Kapitaldeckung ist nicht realistisch

Natürlich ist die Idee der steuerfinanzierten Grundrente nicht neu. Modelle, die davon ausgehen, dass damit zugleich eine Umstellung weg von der Umlagefinanzierung hin zu einer Kapitaldeckung verbunden sein muss, sind allerdings nicht realistisch. Schön wäre es ja, nur finanzierbar ist eine solche Umstellung nicht, denn dann müsste der Staat sozusagen über Nacht einen Kapitalstock anlegen, aus dessen Erträgen die in der gesetzlichen Versicherung erworbenen Leistungsansprüche dauerhaft finanziert werden können. Im Jahr 2005 waren das rund 290 Milliarden Euro, Tendenz steigend. Notwendig wäre also ein staatlicher Rentenfonds in der Größenordnung von mehreren Billionen Euro. Die Debatte darüber erübrigt sich, allerdings sollten wir schrittweise zumindest zu einer Teil-Kapitaldeckung kommen, um unvermeidbare konjunkturbedingte Schwankungen bei den Steuereinnahmen ausgleichen zu können.

7 Steuerfinanzierung statt Beiträge?

Denkbar und auch finanzierbar ist aber eine Systemumstellung zunächst innerhalb des Grundsatzes der Umlagefinanzierung. Das heißt die Abschaffung der Versicherung und somit der Beiträge und also die Senkung der Lohnnebenkosten um 19,5 Prozentpunkte in einem Schlag. Die Einnahmen müssen durch eine entsprechende Erweiterung der Steuerbasis durch die Beseitigung möglichst aller indirekten Steuer-subventionen sowie eine Anhebung von Steuertarifen gewährleistet werden.

Was spricht dagegen? Ökonomische Argumente ganz sicher nicht, denn es ist wirtschaftlich immer sinnvoller, Teile des Ertrags abzuschöpfen statt die Kosten der Arbeit und damit der Produktion zu erhöhen. Und finanzierbar ist es allemal, schließ-

lich muss dann die ohnehin zu finanzierende Rentenleistung nicht mehr nur durch Versicherte und Arbeitgeber, sondern durch alle Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen aufgebracht werden. Wieso das komplizierter sein soll als die Beitragsfinanzierung, erschließt sich logisch nicht. Sachlich spricht alles für eine solch grundsätzliche Umstellung. Übrigens wäre im Rahmen einer gesetzlichen Mindestrente die längst überfällige Flexibilisierung der Altersgrenze völlig problemlos umzusetzen – je später die Leistung in Anspruch genommen wird, desto höher kann die monatliche Leistung sein.

8 Rentenreform – Politik gegen die eigene Klientel?

Es bleibt die Frage der öffentlichen Unterstützung und damit der politischen Durchsetzbarkeit. Und hier wird es – zugegeben – nicht ganz einfach sein, gerade auch für die Grünen. Zum einen: Die Menschen haben aktuell trotz des eigentlich absehbaren Rentendesasters immer noch mehr Vertrauen in die Versicherung als in den öffentlichen Haushalt, der jährlich den Mehrheitsbeschlüssen des Parlamentes unterworfen ist. Doch das wird sich vermutlich schnell ändern, wenn deutlich wird, wie niedrig die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in Zukunft tatsächlich sein werden. Und zum anderen: cui bono? Wem nützt es – und wen belastet dieser Reformweg? Er nützt offensichtlich dem unteren Drittel unserer Gesellschaft, und er belastet zumindest vordergründig den pflichtversicherten gesellschaftlichen Mittelstand, übrigens also auch mich. Allerdings dürfte inzwischen auch dem Letzten klar geworden sein, dass sich das System der gesetzlichen Rentenversicherung ohnehin für fast niemanden mehr rentiert. Ein Umstieg auf eine steuerfinanzierte Grundrente belastet zudem die bislang nicht gesetzlich Versicherten, die sich zwar auch heute schon durch ihre Steuerzahlung an der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligen müssen – der Steueranteil beträgt aktuell 27 Prozent –, allerdings profitieren diese dauerhaft auch durch den neuen Anspruch auf die Grundrente. Vor allem aber schützt uns diese Reform vor einer drastisch steigenden Altersarmut, die sich bislang kaum jemand in Deutschland vorstellen kann, geschweige denn wünscht.

Wir Grüne sollten die Debatte also beginnen, wissend um die unvermeidbaren Widerstände, gleichwohl aber mit Mut zur Aufklärung und klarer Perspektive: Für ein Leben im Alter ohne Armut!



Reiner Daams ist seit 2005 Leiter des Referats «Wohnungsmärkte/Forschungskoordination» im Ministerium für Bauen und Verkehr NRW. Er ist aktives Mitglied der Grünen im Kreisverband Solingen und derzeit Sprecher des Kreisverbands.

Die Grundeinkommensdebatte in Deutschland

Die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung brachten kaum positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt, haben aber die sozialpolitische Debatte in der Bundesrepublik beflügelt. Daraus sind überdenkenswerte Vorschläge und Modelle insbesondere zum Grundeinkommen hervorgegangen. Ins Abseits gerückte Themen und Fragen stehen wieder im Zentrum der Debatte: Wie viel Umverteilung wollen wir? Wie viel Armut dulden wir? Wie kann die Besteuerung der Einkommen und die Gewährung von Transfers vereinfacht und menschenwürdiger gestaltet werden?

Im Folgenden greifen wir zunächst wesentliche Impulse der Grundeinkommensdebatte auf, um dann die einzelnen Modelle detaillierter vorzustellen.

Die Politik von Rot-Grün brachte für viele Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen harte Einschnitte, indem sie unter anderem die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von früher 32 auf heute höchstens 18 Monate reduzierte. Die größte Verunsicherung verursachte aber die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (als Hartz IV bekannt), da die Lebensstandard sichernde Funktion der Arbeitslosenhilfe bei der neuen Leistung – dem Arbeitslosengeld II – nicht übernommen wurde. Statt einer Geldleistung, die sich am früheren Lohn oder Gehalt orientierte, gibt es jetzt nur noch eine pauschale Zuwendung in Höhe von 347 Euro plus Erstattung der Kosten der Unterkunft. Seit dieser Reform gibt es für langzeitarbeitslose Menschen keine eigenständige Unterstützung mehr, sondern nur ein gemeinsames Sicherungssystem für alle Haushalte, deren Einkommen unter dem sogenannten «soziokulturellen Existenzminimum» liegen.

Dabei ist weniger die Grundidee einer gemeinsamen steuerfinanzierten Leistung für alle armen Haushalte das Problem, sondern die mit der Arbeitsmarktreform verbundene Logik der Haushaltsbezogenheit. Sie führt dazu, dass langzeitarbeitslose Menschen kein Recht auf eine eigenständige Sicherung mehr haben, wenn ihr Partner andere Einkünfte in entsprechender Höhe hat. Auf das Arbeitslosengeld II wird – mit wenigen Ausnahmen – auch die private Altersvorsorge angerechnet. Diese wenigen, aber wichtigen Details haben zu einer umfassenden Schnüffelpraxis von Seiten der zuständigen Behörden geführt. Dies betrifft die privaten Lebens- und Finanzverhältnisse vieler Menschen. Die Langzeitarbeitslosen sind den Behörden weitgehend ausgeliefert: Sie haben kaum Mitspracherechte in Bezug auf notwendige oder sinnvolle Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Es besteht auch kein Anspruch auf tatsächliche Förderung und Unterstützung, selbst wenn dies als dringend angesehen wird. Des Weiteren sind die Möglichkeiten, zum Arbeitslosengeld II etwas hinzuzuverdienen, so begrenzt und bürokratisiert, dass viele in die illegale Beschäftigung flüchten.

Arbeitsmarktreformen und Vermeidung von Armut

Die gesellschaftlichen Folgen der Arbeitsmarktreformen sind dramatisch. Erstmals hat die Angst vor einem drohenden sozialen Abstieg auch Teile der Mittelschichten erfasst.

Hinzu kommt, dass die Ausweitung der Beschäftigtenzahl beim derzeitigen Wirtschaftsaufschwung bislang nicht in dem Ausmaß erfolgte wie in früheren Aufschwungphasen.¹ Im April 2007 erreichte die Zahl der Hartz IV-Empfänger mit 7,4 Millionen Menschen einen Rekordstand.² Darunter sind circa zwei Millionen Kinder, für deren Verpflegung lediglich 2,57 Euro pro Tag vorgesehen sind, wenn sie unter 14 Jahren sind. Da Schulspeisungen in Deutschland in der Regel kostenpflichtig und teurer als 2,57 Euro pro Tag sind, können viele Kinder aus Geldmangel nicht daran teilnehmen. Das ist ein Skandal.

Zu den 7,4 Millionen müssen jedoch mehrere Millionen in verdeckter Armut lebende Menschen hinzu gezählt werden. Als «verdeckt arm» bezeichnet man Personen, die nach dem Gesetz einen Anspruch auf Sozialhilfe oder bedarfsabhängige Grundsicherung haben, ihn aber aus verschiedenen Gründen nicht geltend machen. Das bedeutet, dass die betroffenen Personen sogar mit einem Einkommen auskommen müssen, das unter den Grundsicherungsleistungen liegt.³ Die Hauptgründe sind u.a. Unkenntnis der Anspruchsbedingungen, falsche Informationen und die Furcht, dass Verwandte zur Rückzahlung herangezogen werden.⁴ Nach neuesten Schätzungen bewegt sich die Dunkelziffer der verdeckten Armut zwischen 50 und rund 100 Prozent der Zahl der Menschen, die Hartz IV erhalten.⁵ Insofern kann das Grundsicherungssystem in Bezug auf die Armutsvermeidung als ineffizient angesehen werden. Zudem verursacht die Sozialbürokratie unnötige Kosten, die durchschnittlich zwischen 200 und 1500 Euro pro Fall und Jahr im Arbeitslosengeld II betragen.⁶

Verteilung, Armut und Intransparenz

Neben den missglückten Arbeitsmarktreformen gibt es etliche weitere Gründe, warum viele Menschen einen Systemwechsel zum Grundeinkommen als notwendig ansehen: Das deutsche Steuer- und Transfersystem wird als ungerecht und undurchschaubar wahrgenommen. Die sozialen Sicherungssysteme, die die Risiken bei Armut, Alter, Krankheit und Pflege absichern sollen, gelten als ineffizient, «demographisch bedroht» und «falsch finanziert». Laut Umfragen sind zwei Drittel der Bevölkerung der Auffassung, dass die Regierung in Deutschland zu wenig für die Schaffung sozialer Gerechtigkeit tut.⁷

Alleine zwischen 1992 und 2001 sank das Medianeinkommen um 25 Prozent. Entsprechend nahm auch die relative Einkommensungleichheit zu.⁸ Hinzu kommt, dass viele öffentliche Bereiche unterfinanziert und zahlreiche früher kostenlose Leistungen kostenpflichtig geworden sind. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter. Die obere Hälfte der privaten Haushalte verfügt über 80 Prozent aller ausgabefähigen Einkommen, während sich die untere Hälfte 20 Prozent teilt. Bei den Vermögen sieht die Situation noch viel krasser aus. Vom privaten Vermögen, nach Abzug aller Schulden, vereint die obere Hälfte 96 Prozent auf sich, während die untere Hälfte der Bevölkerung sich mit lediglich 4 Prozent begnügen muss.⁹ Leider hat sich diese Tendenz in den vergangenen Jahren kontinuierlich verstärkt.

Arbeitsmarktpolitik in der Sackgasse

Das traditionelle Problemlösungsrepertoire ist offenkundig erschöpft. Viele der aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme sind entweder sehr teuer, ineffizient, oder sogar kontraproduktiv. Im schlimmsten Fall führen sie zu Lohnsenkungen, ohne dafür zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Dies gilt besonders für die arbeitgeberseitigen Lohnsubventionen (Kombilohnmodelle), aber auch für viele öffentliche Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Gewährung monetärer arbeitsmarktpolitischer Leistungen funktioniert nicht so, wie sie sollte und könnte. Die großen Parteien wie CDU und SPD wissen es, scheuen sich aber vor dem endgültigen Eingeständnis, dass das Arbeitslosengeld II in der jetzigen Ausprägung nicht zukunftsfähig ist. Bündnis 90/Die Grünen und die Linkspartei fordern seit einiger Zeit konkrete Verbesserungen. Die Forderungen reichen von einer Individualisierung der Ansprüche (statt Haushaltsbezug), abgemilderten Überprüfungen der Arbeitsbereitschaft bis hin zu besseren Zuverdienstmöglichkeiten.

Die Vorschläge und Forderungen wurden bisher jedoch weder durchgerechnet noch auf ihre Machbarkeit hin überprüft. Bis heute wurde kein Konzept vorgelegt, das mit der jetzigen Systematik der Bedarfsprüfung und dem Steuer- und Abgabenrecht umsetzbar ist. Das hat einen banalen Grund: Verbesserungen dieser Art sind innerhalb des jetzigen Systems schlicht nicht machbar. Würden die Forderungen umgesetzt, kämen bedürftige Haushalte bereits mit geringen Teilzeit-Zuverdiensten schnell auf ein Nettoeinkommen, das deutlich über dem statistischen Durchschnitt liegt. Das liegt daran, dass die Einkommen im unteren Bereich sehr eng unter dem Median gestaffelt sind. Würde demnach auch nur ein Teil der geforderten Verbesserungen beim Arbeitslosengeld II verwirklicht, würde die Zahl der Berechtigten geradezu explodieren. Bereits bei einer gemäßigten Umsetzung hätten sogar im reichsten Bundesland, in Baden-Württemberg, mehr als die Hälfte aller 4-Personen-Haushalte Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II.¹⁰ In der Folge müsste die Sozialbürokratie finanziell und personell deutlich aufgestockt werden. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger müssten sich mit dieser auseinandersetzen, um ihre Ansprüche geltend zu machen.

Das Grundeinkommen – ein Weg aus der Sackgasse

Die Idee hinter dem Grundeinkommen ist einfach: Alle Bürgerinnen und Bürger erhalten eine monatliche Grundsicherung – individuell und ohne Bedürftigkeitsprüfung. Dieses Grundeinkommen ersetzt die meisten bisherigen materiellen Transfers und Vergünstigungen. Steuererklärungen von Privatpersonen würden sich erübrigen. Im unteren Einkommensbereich würde Armut weitgehend verhindert, bevor sie überhaupt entsteht. Bei hohen Einkommen ersetzt es die – rechtlich ohnehin gebotenen – Freibeträge. Die sozialen Sicherungssysteme würden dann entweder wie bisher aus Steuermitteln finanziert, oder sie entfielen sogar ganz.

Aufgrund der zahlreichen Ausgestaltungsmöglichkeiten ist aber die genaue Betrachtung und Beurteilung der Grundeinkommensmodelle dringend geboten. In nahezu allen politischen Spektren gibt es Vorschläge. Die bekanntesten stammen von dem Unternehmer Götz W. Werner, dem Direktor des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts Thomas Straubhaar, dem Thüringer CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus

und zahlreichen Politikern der Grünen sowie der Linkspartei. Gemeinsamkeiten bestehen nur in Bezug auf die Grundidee. Die Ausgestaltungen und Wirkungen sind extrem unterschiedlich.

Grundeinkommen finanziert über Konsumsteuern

Am öffentlichkeitswirksamsten agiert sicher der Unternehmer Götz W. Werner. Er propagiert die Vision eines sehr auskömmlichen Grundeinkommens bis zu 1500 Euro monatlich pro Person. Dieses Grundeinkommen soll nicht – wie in den anderen Modellen – über Einkommenssteuern, sondern nur noch über den Konsum, also die Mehrwertsteuer, finanziert werden. Neben der attraktiven Vision eines selbstbestimmten Lebens hat dieses Konzept aber auch viele problematische Aspekte: Die Mehrwertsteuer müsste auf etwa 100 Prozent steigen, um die Gegenfinanzierung zu gewährleisten. Dies ist im internationalen Umfeld kurzfristig völlig undenkbar. Götz W. Werner gesteht dies auch ein. Würden wir jährlich eine Mehrwertsteuererhöhung von drei Prozentpunkten umsetzen, würde die Verwirklichung der Vision fast 30 Jahre bis zur endgültigen Umsetzung brauchen. Ebenso schwierig ist Werners Vorstellung, dass ein Teil der sozialen Infrastruktur aufgelöst werden soll. So soll die Krankenversicherung zur freiwilligen Privatsache werden. Die einheitliche Konsumsteuer soll alle Steuern und Abgaben ersetzen. Das würde bedeuten, dass der Staat kaum noch Einfluss auf die Dynamik der Einkommens- und Vermögensentwicklung hätte.

Auszahlung des Sozialbudgets¹¹

Auf andere Weise problematisch ist das Modell des Ökonomen Thomas Straubhaar. Er schlägt vor, das gesamte Sozialbudget von über 700 Milliarden Euro einfach an alle Bürger auszuzahlen, woraus ein Grundeinkommen von ca. 600 bis 800 Euro monatlich resultieren würde. Davon müsste allerdings noch die Krankenversicherung abgezogen werden. Große Teile der sozialstaatlichen Infrastruktur würden kostenpflichtig werden. Das brächte zwar in der Summe weniger Bürokratie, aber auch weniger soziale Gerechtigkeit.

Grundeinkommensdebatten in den politischen Parteien¹²

Das Modell aus der Linkspartei¹³, das insbesondere vom Bundesvorstandsmitglied Katja Kipping vertreten wird, sieht keinerlei Einschnitte in die soziale Infrastruktur vor und fordert ein existenzsicherndes Grundeinkommen in Höhe von 950 Euro für Erwachsene und 475 Euro für Kinder. Das Grundeinkommen läge damit leicht über der von der Europäischen Union definierten Armutsgrenze. Das Modell ist zwar sozialpolitisch unangreifbar, hat aber den Nachteil, dass dafür Spitzenbelastungen von bis zu 75 Prozent des Einkommens in Kauf genommen werden müssten. Das macht das Modell nicht nur weniger attraktiv, sondern auch wenig politiktauglich. Hinzu kommt, dass bereits die Grundidee eines bedingungslosen Grundeinkommens von den mächtigsten Politikern der Linkspartei (u.a. Gysi und Lafontaine) massiv bekämpft und als «neoliberale Stilllegungsprämie» für benachteiligte Menschen etikettiert wurde. Sie haben sich in der Bundestagsfraktion der Linkspartei durchgesetzt. Bemerkenswerterweise mit einer Argumentation des Gewerkschaftsfunktionärs

Michael Schlecht, der befürchtet, dass mit einem Grundeinkommen die «Überflüssigen» entsorgt werden.¹⁴

Der Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus (CDU), spricht sich ebenfalls für ein Grundeinkommen aus und möchte damit durch die Hintertür Tarifverträge und Mindestlöhne im Niedriglohnsektor verhindern, gleichzeitig aber die Kopfpauschale und einen niedrigen Einkommensteuersatz (Flat-Tax) einführen. Er hat ein Konzept vorgelegt¹⁵ und rechnen¹⁶ lassen, das ein Grundeinkommen von 800 Euro für Personen im Erwerbs- oder Rentenalter und 500 Euro für Kinder (abzüglich jeweils 200 Euro für die obligatorische Krankenversicherung) vorsieht. Er ersetzt damit viele, aber nicht alle anderen Sozialleistungen. Der Vorschlag ist interessant, hat aber auch Tücken: Zwei schwerwiegende Probleme sind, dass erstens individuelle Notlagen nur unzureichend abgedeckt werden und zweitens bei einem Spitzensteuersatz von 25 Prozent eine sehr deutliche Finanzierungslücke entsteht. Würde diese bewusst in Kauf genommen, bestünde die Gefahr, dass an anderer Stelle Sozialleistungen oder Mittel für die soziale Infrastruktur gekürzt werden müssten.

Einige progressive Aspekte des Althaus-Modells sind von grünen Vorstellungen zum Grundeinkommen¹⁷ inspiriert. Im Frühjahr 2006 wurde auf dem Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen ein Modell vorgestellt, das ein sogenanntes partielles Grundeinkommen vorsieht – mit einem Sockel von 500 Euro für Erwachsene und 400 Euro für Kinder. Zusätzliche Ansprüche werden bedürftigkeitsgeprüft gewährt. Damit würde ein Großteil der heutigen Bedarfsprüfungen überflüssig werden, und die Betroffenen wären materiell dennoch besser abgesichert als heute. Die sozialen Sicherungssysteme sollen als Bürgerversicherung ausgestaltet werden, was gerechter als heute wäre, da alle Einkommen, und nicht nur die der abhängig Beschäftigten, in die Finanzierungsverantwortung miteinbezogen würden. Dadurch wäre das System der sozialen Sicherung krisenresistenter, gerade bei einer zunehmenden Erosion der Normalarbeitsverhältnisse und dem demographischen Wandel.

Das Modell ist als integriertes Steuer- und Transfermodell ausgelegt. Mit einem einfachen, unbürokratischen und transparenten Steuermodell wird eine enorme Verteilungswirkung erzeugt. Die Spitzenbelastung liegt dennoch leicht unter skandinavischem Niveau. In unteren Einkommensgruppen könnte der Trend zu sinkenden Löhnen gestoppt werden. Durch den nicht zu hohen Grundsicherungssockel bestünde ein starker Arbeitsanreiz, aber eben nicht um jeden Preis.

Investitionen in die soziale Infrastruktur

Neben den monetären sozialpolitischen Leistungen muss in der Grundeinkommensdebatte aber auch der Ausbau der sozialen Infrastruktur (Bildung, Kinderbetreuung und soziale Integration) mitbedacht werden. Diese darf nicht eingeschränkt werden. Im Gegenteil. Sie muss deutlich ausgebaut werden. Alle Modelle müssen kritisch überprüft werden, ob sie einen bedarfsgerechten Ausbau oder einen Abbau der sozialen Infrastruktur vorsehen. Gleiches gilt für die aktive Arbeitsmarktpolitik, die für manche Personengruppen unverzichtbar ist. Auf Schikanen und unnötige Überprüfung der Arbeitsbereitschaft sollte verzichtet werden. Jedoch nicht auf die gezielte Förderung, Qualifizierung und Unterstützung der individuellen persönlichen Entwicklung der Betroffenen.

Fazit

Ein bedingungsloses Grundeinkommen allein ist kein Patentrezept oder gar Ersatz für eine durchdachte Sozialpolitik. Es enthält aber ein immenses Potenzial bei der Neuorganisation der monetären Sphäre der Sozialpolitik, welches verdient, erschlossen zu werden. Ein Grundeinkommen würde auch zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führen, wenn Ansprüche auf Sozialleistungen und die Besteuerung individualisiert würden. Es steht für eine Gesellschaftspolitik, in der keine Lebensmodelle aufgezwungen, sondern Freiräume zur individuellen Lebensgestaltung und Entfaltung geschaffen werden. In einer immer mehr nach ökonomischen und nach den Gesetzen der Globalisierung funktionierenden Gesellschaft sind diese Freiheiten überlebensnotwendig für ein demokratisches und pluralistisches Gemeinwesen.



Manuel Emmler ist selbständiger Politikwissenschaftler und Publizist. Von 2005 bis 2006 war er bei der Heinrich-Böll-Stiftung als Referent für Wirtschaft, Arbeit und Soziales in Berlin tätig.



Thomas Poreski ist Leiter der Stabsabteilung «Sozialrecht und Qualitätsmanagement» bei einem großen sozialen Dienstleistungsunternehmen.

- 1 Horn, Gustav / Camille, Logeay / Diego, Stapff (2007): *Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung*, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_20_2007.pdf, letzter Zugriff am 21.8.2007
- 2 Martin Gehlen (2007): „Vorsicht, soziale Lawine“, in: *Tagesspiegel*, 16.08.2007
- 3 Hauser Richard (2005): *Zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland – Kommentare zu den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung*, http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/PDFs/Praes_Hauser.pdf
- 4 Vgl. ebenda, S. 19
- 5 Becker, Irene, Hauser Richard (2005): *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, Berlin
- 6 Eigene Berechnung auf Basis des Landkreises Konstanz
- 7 Emnid-Umfrage im Auftrag der ZEIT (2007), <http://www.zeit.de/online/2007/33/bg-umfrage?2>, 21.8.2007
- 8 Stefan Bach (2007), *Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse für Reiche*, in: DIW-Wochenbericht, 13/2007, S. 195, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docsnew/07-13-1.pdf>
- 9 Claus Schäfer (2007): *Thesen zur Verteilungspolitik*, http://www.boeckler.de/pdf/wsi_text_schaefer_evkirchentag_2007.pdf, 21.8.2007
- 10 Eigene Berechnung
- 11 <http://www.hwwi.org>, 19.08.2007

- 12 <http://www.die-linke-bag-grundeinkommen.de>, 19.08.2007
- 13 <http://www.die-linke-bag-grundeinkommen.de>, 19.08.2007
- 14 Michael Schlecht (2007): „Die Überflüssigen entsorgt“, in: die *tageszeitung*, 02.11.2006
- 15 Dieter Althaus, <http://www.dieter-althaus.de>, 19.08.2007
- 16 Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn (2007): *Das Solidarische Bürgergeld, Analysen zu einer Reformidee*
- 17 Thomas Poreski und Manuel Emmler, <http://www.grundsicherung.org>, 19.08.2007

Modulares Grundeinkommen

Chance für den deutschen Sozialstaat und für Bündnis 90/Die Grünen

Die deutsche Politik braucht einen Aufbruch in der Sozialpolitik. Davon sind wir fest überzeugt. Die grüne Programmatik ist dafür eine gute inhaltliche Grundlage. Sie entwickelt aber derzeit noch nicht die notwendige Strahlkraft. Daher müssen wir sie erneuern für einen Aufbruch, der ambitionierten grünen Konzepten eine reale Chance auf Verwirklichung verspricht. Wie in der Klimapolitik brauchen wir auch in der Sozialpolitik eine realistische Bestandsaufnahme dessen, was wir unter der rot-grünen Bundesregierung erreichen konnten, wie dies im Verhältnis zu den Notwendigkeiten steht und was deswegen die Aufgabe unserer Partei als Motor gesellschaftlicher Veränderung sein muss. Realismus und Radikalität sind auch für die Sozialpolitik unsere Leitbilder.

Wir teilen nicht die Vorstellung, dass in unserem Sozialstaat alles anders werden muss oder dass es ganz einfach geht. So schlecht ist unser Sozialstaat nicht, als dass wir mit einem großen Anlauf seinen vollständigen Untergang riskieren dürften. Wir glauben aber auch nicht, dass Detailverbesserungen genügen. Unser Vorschlag ist deshalb ein modulares Grundeinkommen, das für die einzelnen Lebenslagen «Alter», «Erwerbstätigkeit», «Ausbildung», «Studium» und «Kindheit» Grundeinkommen in unterschiedlicher Höhe vorsieht. Wir halten ein solches modulares Grundeinkommen, wie wir es im Folgenden skizzieren, für eine strategische Chance in doppelter Hinsicht:

- Das modulare Grundeinkommen ist erstens eine Chance, den deutschen Sozialstaat und, darauf aufbauend, auch das europäische Sozialmodell weiterzuentwickeln.
- Es ist zweitens eine Chance für Bündnis 90/Die Grünen als Partei, unsere sozialpolitischen Reformvorstellungen inhaltlich und begrifflich zu bündeln und damit eine zentrale Rolle in der Debatte über einen zukunftsfähigen Sozialstaat zu erreichen.

1 Chance zur grünen Offensive

Viele der Vorschläge, die wir Grünen zur Weiterentwicklung des Sozialstaats machen, klingen nach einem «quasi weiter so». Sie werden an unserem Wollen, Können und Tun in der Regierungszeit gemessen. In so mancher Sozialstaatsdiskussion schwingen die Debatten der letzten Jahre noch zu stark mit. Wir wollen nach vorne blicken, aufbauend auf dem Ist-Zustand mit Mut und Umsicht ambitionierte Veränderungen formulieren und durchsetzen. Uns ist wichtig, dass den ökologischen und ökonomischen Projekten, die wir für die kommenden Jahre formulieren, ein starkes soziales Projekt zur Seite steht. Dazu brauchen wir ein glaubwürdiges, schrittweise umsetzbares Konzept.

Grüne Politik braucht ein starkes soziales Profil. Denn sonst riskiert sie immer wieder, dass ökologische und soziale Ziele gegeneinander ausgespielt werden. Grüne Marktwirtschaft ist sozial – oder sie ist nicht grün. Klimaschutz wird nur gelingen, wenn die Gesellschaft im tiefgreifenden Wandel hin zur Nachhaltigkeit alle mitnimmt und wenn wir als diejenigen, die diesen Wandel mit unseren Konzepten vorantreiben, erkennbar soziale Politik machen. Das wird nur gehen, wenn Sozialpolitik gleichzeitig kompetent entwickelt, aber auch verständlich kommuniziert wird.

Wir haben als Partei auf dem Parteitag in Nürnberg die Chance, ein sozialpolitisches Programm für die nächsten Jahre zu beschließen, das Motor für konkrete Veränderungen ist, weil es eine Richtung weist für unsere Gesellschaft, in der angesichts des tagespolitischen Hin und Her der Großen Koalition derzeit keine klaren Richtungsentscheidungen erkennbar sind. Als gesellschaftlicher Wegweiser sollten wir in der in allen Parteien derzeit offenen sozialpolitischen Diskussion wieder Avantgarde werden. Und wir sollten heute klar machen, wo Übereinstimmungen mit anderen Parteien bestehen und auch, wo Kompromisse sicher nicht möglich sind.

Gerade nach der Wahl in Bremen wird angesichts des Erfolges der Linkspartei eine Diskussion entstehen über die Frage der sozialen Gerechtigkeit in der heutigen Zeit – und welche Partei für dieses Thema steht. Wir sollten diese Diskussion nicht der SPD und der Linkspartei überlassen, sondern uns mit einem intelligenten, aber auch realistischen Vorschlag einmischen. Alle Parteien diskutieren grundlegende Reformmodelle – auch die CDU und die FDP. Wir nehmen die Herausforderung an und antworten mit einem Modell, das den Sozialstaat erhält und weiterentwickelt, das durch die Modularität schrittweise umsetzbar und finanzierbar ist, und das sich gleichzeitig optimal für jede Zielgruppe gestalten lässt.

So wie die Bürgerversicherung für unsere vielfältigen Vorschläge für eine Neupositionierung in der Gesundheitspolitik steht und mit dem Motto «Eine für alle» bei aller Komplexität klar kommunizierbar ist, brauchen wir in der Sozialpolitik bei aller Komplexität ein Projekt, das in unserer Partei verankert und in der Gesellschaft bekannt ist. Dann können wir damit auch erfolgreich Wahlkämpfe bestehen und – sei es aus der Opposition oder in der Regierung – die Reformrichtung weisen. Nur mit einem ehrgeizigen Gesamtentwurf, der weit nach vorne weist, wird es gelingen, in der Sozialpolitik diese Führungsrolle einzunehmen und unseren Vorschlägen die Dynamik zu verleihen, die ihnen zur Durchsetzung verhilft. Wir sollten den Tatsachen ins Auge blicken und anerkennen, dass die derzeit in unserer Partei diskutierten Vorstellungen zu Grundsicherung und Grundeinkommen näher beieinanderliegen als viele meinen. Deswegen ist die Chance auf eine Einigung auf diesem Wege greifbar. Wir sollten sie nutzen.

2 Probleme, die wir angehen müssen

Wir sind überzeugt, dass ein modulares Grundeinkommen einen wichtigen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten kann, die wir bei der heutigen sozialen Sicherung beobachten:

- **Falsche Anreize im Rentensystem:** Viele Menschen erreichen durch ihre Einzahlungen in die gesetzliche Rente oder durch die private Altersvorsorge kein existenzsicherndes Einkommen mehr. Sie sind dann auf die Grundsicherung für Ältere angewiesen. Dies liegt an der Absenkung des Rentenniveaus und daran, dass

aufgrund unsteter Erwerbsverläufe und prekärer Beschäftigung immer weniger Menschen vier Jahrzehnte oder länger Beiträge zahlen können. Wer mit der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge nur das Niveau der Grundsicherung für Ältere erreicht, dessen gesamte Altersvorsorge dient de facto nur dazu, dass seine Kommune später für ihn weniger Grundsicherung zahlen muss. Für diese Menschen wäre es sinnvoller, nicht fürs Alter vorzusorgen. Die Beitragspflicht in der Rentenversicherung und die Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge halten ihn aber dazu an, trotzdem Altersvorsorge zu betreiben. Wir meinen: Ein Sozialstaat, der die ärmeren Menschen zu Verhaltensweisen zwingt, die ihnen ökonomisch schaden, macht einen Fehler. Hier müssen wir etwas ändern. Eine steuerfinanzierte Grundrente, also ein Grundeinkommen, zu dem die beitragsfinanzierte Rente und die Eigenvorsorge hinzukommen, ist die richtige Antwort auf dieses Problem.

- **Bevormundung und Bürokratie:** Grüne Vorstellungen von Selbstbestimmung sind verletzt, wenn der Staat darüber entscheidet, wie lange erwachsene Jugendliche noch zu Hause wohnen dürfen, welche Wohnung adäquat ist, ob eine Wohngemeinschaft oder eine Lebensgemeinschaft vorliegt, und wenn in seitenlangen Formularen große Teile der Bevölkerung ihre gesamte Lebenswirklichkeit ausbreiten müssen. Die enorme Sozialstaatsbürokratie, mit der die Menschen konfrontiert sind, verhindert teilweise neue Jobs, entwürdigt Menschen, scheint teilweise auch nicht mehr steuerbar. Zu unserer wirtschaftspolitischen Forderung nach weniger Bürokratie passt sie gar nicht. Wir wollen deshalb die Sozialversicherung nicht abschaffen, sondern transparenter und unbürokratischer gestalten. Das geht zum einen durch eine Lohnsummensteuer. Sie tritt an die Stelle der Einzelmeldungen an die Sozialversicherungen. Die Arbeitgeber bleiben also weiter an der Finanzierung sozialer Sicherung beteiligt, allerdings wird der betriebliche Bürokratieraufwand gemindert. Zum anderen durch ein bedingungsloses Grundeinkommen in Form einer negativen Einkommensteuer und eines Freibetrags bei den Sozialversicherungen.
- **Niedriglohn-Bereich:** Mit den Minijobs und Midijobs, mit der Förderung von Selbständigkeit (früher Ich-AG und Überbrückungshilfe, heute Gründungszuschuss) werden de facto Ermäßigungen bei den Sozialabgaben in unterschiedlicher Höhe gewährt. Dies ist unsystematisch und hat, gerade bei den Minijobs im gewerblichen Bereich, den unerwünschten Nebeneffekt, dass Vollerwerksjobs in Minijobs ohne berufliche Perspektive aufgeteilt werden. So ist der im Haushaltsbereich erfolgreiche Ansatz der Minijobs insgesamt zum Sinnbild dafür geworden, dass der Sozialstaat sozialpolitisch unerwünschte Strukturen schafft. Wir wollen durch ein abgabenfreies Existenzminimum und eine geringere Anrechnung von Einkommen auf das Grundeinkommen die Voraussetzung dafür schaffen, dass ohne Sonderregelungen im Bereich niedriger Einkommen ein erleichterter Zugang zu Beschäftigung besteht.
- **Kinder-Armut:** Viele Alleinerziehende oder Paare rutschen nur deshalb, weil sie Kinder haben, in den ALG II-Bereich. Gleichzeitig ist durch die zum Teil miserable Qualität bei Kinderbetreuung und -bildung und die mangelnde Verfügbarkeit von Betreuungsinfrastruktur ein wichtiges Element einer Existenzsicherung von Kindern, nämlich der Zugang zu ihrem eigenen Entwicklungspotential über Bildung und Ausbildung nicht gewährleistet. Ein Grundeinkommen für Kinder kann in Verbindung mit mehr Investitionen in die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur eine Antwort geben.

- **Ausbildungsmisere:** Gerade mal 47 Prozent der Jugendlichen, die eine Ausbildung beginnen wollten, haben im Jahr 2005 auch einen Ausbildungsplatz erhalten. Wenn der Weg in die Ausbildung nicht gelingt, folgt ein Berufsleben als Ungelernte und dies mit der Gewissheit, dass das Risiko für Ungelernte, auf soziale Transferleistungen angewiesen zu sein, mehr als doppelt so hoch ist wie für andere Erwerbspersonen. Oberstes Ziel in der Berufsbildungspolitik muss sein, dass allen Jugendlichen ein qualifizierter Berufsabschluss ermöglicht wird. Dazu bedarf es einer neuen Arbeitsteilung zwischen Betrieben, Schulen, Staat und Auszubildenden. Allein der Ruf, dass die Betriebe ihrer Verantwortung gerecht werden sollen, schafft keine Wende im Ausbildungsmarkt. Neben einer umfassenden Bildungsreform, verbesserten Übergängen von der Schule in den Beruf und einem Recht auf Ausbildung kann ein Grundeinkommen in der Ausbildungsphase hierbei eine Rolle spielen.
- **Defizite in der Bildungsfinanzierung:** Die Lebensunterhaltsfinanzierung während des Studiums ist maßgeblich von den finanziellen Möglichkeiten der Familie abhängig und von deren Bereitschaft, diese für die Studienfinanzierung einzusetzen oder an der Beantragung von BAföG mitzuwirken. Dies führt zu Ungerechtigkeiten und ungleichen Startchancen ins Berufsleben. Durch die veränderten Studienbedingungen ist das Hinzuverdienen neben dem Studium schwerer geworden. Wenn Eltern beispielsweise das Studium nicht bezahlen können oder wollen, ist ein Studienabschluss in der Regelstudienzeit kaum machbar. Für Deutschland als Wissensgesellschaft muss es aber in den nächsten Jahren darum gehen, mehr junge Menschen fürs Studium zu gewinnen. Wir sehen in einem Studierenden-Grundeinkommen einen Baustein dafür, den notwendigen Zuwachs an Studierenden und Absolventen erreichen zu können.
- **Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt:** Die These vom Ende der Arbeit teilen wir nicht. Erwerbsarbeit ist kein auslaufendes Modell, wie in vielen Ländern sichtbar ist. Auch bei uns gibt es viel Beschäftigung, bloß eben zu häufig in Form von Schwarzarbeit. Immer mehr Beschäftigungsverhältnisse entstehen in Bereichen außerhalb des klassischen Industriearbeitsplatzes: Entlohnte Pflegearbeit und andere Dienstleistungen in privaten Haushalten, künstlerische Projekte und andere Dienstleistungen zwischen Ehrenamt, kurzfristiger Projektstätigkeit und langfristiger Erwerbsarbeit sowie neue Formen von Selbständigkeit machen es sinnvoll, die soziale Sicherung nicht nur in der Krankenversicherung, sondern auch sonst stärker von dem Bestehen eines Erwerbsarbeitsplatzes zu entkoppeln. Außerdem brauchen Menschen die Möglichkeit, für Weiterbildung, Kinderbetreuung und Pflege von kranken oder älteren Angehörigen ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Deswegen wollen wir den Weg der Bürgerversicherung konsequent weitergehen und die soziale Sicherung arbeitsplatzunabhängiger gestalten sowie die auf dem Faktor Arbeit lastenden Abgaben weiter zugunsten einer allgemeinen Belastung von Einkommen verringern.

3 Fünf Module als Chance für den Sozialstaat

Wir schlagen vor, das Grundeinkommen diesen Problemlagen entsprechend in Modulen zu diskutieren. Dadurch werden die Vor- und Nachteile der einzelnen

Reformvorschläge überhaupt erst sichtbar. Die einzelnen Module unseres Grundeinkommens sind unabhängig voneinander einführbar, die Höhe jeweils den Lebenslagen entsprechend zu wählen. Perspektivisch entsteht ein bedingungsloses abgabenfreies Grundeinkommen für alle, das aber den einzelnen Lebenslagen angepasst ist.

Unser Vorschlag zum Grundeinkommen baut auf der bedarfsorientierten Grundsicherung auf. Das klingt auf den ersten Blick widersprüchlich, doch in unserer Vorstellung kann ein Grundeinkommen, wenn es irgendwie finanzierbar sein soll, nicht für jeden Menschen in jeder einzelnen Lebenslage existenzsichernd sein. Zu unterschiedlich hoch sind die Bedarfe. Wir brauchen deshalb auch bei einem Grundeinkommen die Möglichkeit, individuelle Bedarfe, die über das Grundeinkommen hinausgehen, zu decken. Das ermöglicht eine zielgenaue Bedürfnissicherung und kann – stärker als alle anderen Grundeinkommens-Modelle – für die Menschen Anreize setzen, aus eigener Kraft dazuzuverdienen. Wir sind daher – aus inhaltlichen Gründen, nicht um des Kompromisses willen – für eine bedarfsorientierte Grundsicherung *und* ein bedingungsloses Grundeinkommen. Aufgrund dieser Kombination muss keines der Grundeinkommens-Module von Anfang an die Höhe des Existenzminimums erreichen, sondern kann schrittweise eingeführt werden.

Notwendig bleibt bei diesem Ansatz, weil er auf der Grundsicherung aufbaut, die Anpassung der Höhe des Existenzminimums in einem transparenten Verfahren. Das dürfte dazu führen, dass statt heute 345 Euro dann – entsprechend den Berechnungen der Wohlfahrtsverbände – über 400 Euro bedarfsorientierte Grundsicherung gezahlt werden müssen.

Mit der modularen Ausgestaltung und der schrittweisen Einführung wird ein Grundeinkommen für alle umsetzbar. Statt eines globalen Finanzierungsbedarfs von 800 Mrd. Euro oder mehr, der finanzpolitisch nicht darstellbar ist, kann es in finanzierbaren und politisch handhabbaren Etappen umgesetzt werden. Statt eines Generalumbaus des Sozialstaats mit unkalkulierbaren Übergangsrisiken ergeben sich einzelne Bausteine, die in ihrer Größenordnung mit aktuellen Reformvorhaben, wie z.B. der Unternehmensteuerreform, vergleichbar und in ihren Auswirkungen überschaubar sind. Auch lässt sich in einer modularen Form überhaupt erst diskutieren, in welchen Lebenslagen welche Prioritäten zu setzen sind.

Konkret schlagen wir folgende fünf Module für ein Grundeinkommen vor:

- **Alters-Grundeinkommen:** Das Grundeinkommen für Rentnerinnen und Rentner dient als Grundsockel, auf dem die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus privater und betrieblicher Altersversorgung aufbauen. Dadurch lohnt private oder betriebliche Altersvorsorge auch für Menschen mit geringem Lebenseinkommen. Das Grundeinkommen für Ältere ist eine steuerfinanzierte Grundrente.
- **Erwerbsphasen-Grundeinkommen:** Wir streben ein Grundeinkommen für Erwerbsfähige in Höhe des Existenzminimums an. Das Grundeinkommen wird in Form einer negativen Einkommensteuer ausgestaltet, also vom Finanzamt gezahlt und mit der Abgabepflicht verrechnet. Das heißt, dass das Grundeinkommen für Steuerzahler in dem steuerfreien Grundfreibetrag aufgeht. Die Einkünfte, die darüber liegen, werden wie heute auch mit einem progressiven

Steuertarif belegt. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung werden erst ab einem Freibetrag erhoben. Die Arbeitgeberbeiträge werden als Lohnsummensteuer erhoben. Damit entsteht ein abgabenfreies Existenzminimum, das ohne unsystematische Sonderregelungen den Einstieg in den Arbeitsmarkt bei niedrigen Einkommen erleichtert. Aufgrund der regional sehr unterschiedlichen Kosten für das Wohnen, halten wir es für sinnvoll, die Kosten für die Unterkunft in Form des Wohngelds bedarfsorientiert auszuzahlen und nicht pauschal in einem höheren Grundeinkommen zu finanzieren.

- **Kinder-Grundeinkommen:** Kinder brauchen zwei Formen von Mindestausstattung: ein finanzielles Grundeinkommen an ihre Eltern und eine staatlich unterstützte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur hoher Qualität. Deshalb bekommen Eltern für ihre Kinder ein finanzielles Grundeinkommen. Es führt Familien aus der Armut heraus und sollte dafür dem Existenzminimum für Kinder entsprechen. Außerdem erhalten Kinder einen Anspruch auf Betreuungs- und Bildungsleistungen vom 1. Lebensjahr an, z.B. in der Form der Kinderbetreuungskarte, mit der über die Eltern Kinderbetreuungsplätze vor Ort finanziert werden können.
- **Ausbildungs-Grundeinkommen:** Auszubildende brauchen ebenfalls noch beide Formen von Existenzsicherung: Das finanzielle Ausbildungs-Grundeinkommen für Jugendliche gibt es in Ausbildungsphasen. Es wird ergänzt um eine aktive Begleitung der Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf und eine aktive Arbeitsmarktpolitik, in der Ausbildung im Mittelpunkt steht.
- **Studierenden-Grundeinkommen:** Studierende sollen gerade nicht neben dem Studium arbeiten müssen. Hier liegt ein Unterschied zur Situation der meisten Auszubildenden. Deshalb muss ein Studierenden-Grundeinkommen anders ausgestaltet sein als ein Ausbildungs-Grundeinkommen. Neben einem finanziellen Grundeinkommen steht für uns das gebührenfreie Erststudium als zentraler Baustein einer Mindestausstattung für Studierende.

Die einzelnen Module unseres Grundeinkommens sind unabhängig voneinander einführbar, die Höhe jeweils den Lebenslagen entsprechend zu wählen. So bleiben auch Korrekturen zwischen den einzelnen Umsetzungsschritten möglich. Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur einerseits und finanzielles Grundeinkommen für Kinder andererseits können nach der Bedarfslage gewichtet werden. Die Reform der Altersversorgung kann unabhängig vom Grundeinkommen für Erwerbsfähige eingeführt werden. Die soziale Sicherung bei Ausbildung und Studium ist ein weiteres Modul. Perspektivisch entsteht ein bedingungsloses abgabenfreies Grundeinkommen für alle, das aber den einzelnen Lebenslagen angepasst ist.

Trotzdem stellt sich die Frage nach der Finanzierung der einzelnen Schritte und des gesamten Ziels. Teile unseres Vorschlags sind bereits gegenfinanziert:

- Für die Kinderbetreuungskarte, die als erster Schritt zu dem heutigen Kindergeld hinzukäme, haben wir Grüne als Finanzierung die Abschmelzung des Ehegattensplittings vorgeschlagen.
- Das Auszubildenden- und das Studierenden-Grundeinkommen treten an die Stelle des BAföG und des Kindergelds für diese Personengruppen und werden dadurch teilweise finanziert.

- Das Erwerbsphasen-Grundeinkommen wird teilweise durch die Einsparungen beim ALG II und Sozialgeld, durch die Lohnsummensteuer sowie die Abschaffung von Mini- und Midijobs finanziert.
- Als ein erster Schritt des Alters-Grundeinkommens steht der Steuerzuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung abzüglich vor allem der Finanzierung der Kindererziehungszeiten zur Verfügung, also etwa 63 Mrd. Euro. Das würde pro Rentnerin und Rentner bereits über 300 Euro Grundrente monatlich ergeben. Darüber hinaus wird bei der Grundsicherung für Ältere ein relevantes Finanzierungsvolumen frei.

Weiteres Finanzierungspotential sehen wir in einer Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform, einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und einer Nutzung zusätzlicher Steuereinnahmen, soweit über die Haushaltskonsolidierung hinaus noch Spielräume bestehen.

Heißt Erwerbsphasen-Grundeinkommen, dass auch reiche Menschen etwas vom Staat bekommen? Nein. Denn durch die Verrechnung mit der Einkommensteuer wird Menschen mit steuerpflichtigen Einkommen oberhalb des Freibetrags keine Grundsicherung ausgezahlt. Da wir das Grundeinkommen aber als individuellen Rechtsanspruch ausgestalten wollen, spielen Einkommen des Lebenspartners bei der Auszahlung keine Rolle. Einkommenstarke Lebenspartner müssen dann zwar weniger zum Lebensunterhalt des Partners beitragen, tragen aber die Finanzierung des Grundeinkommens.

4 Mindestlohn als Voraussetzung

Fakt ist, dass wir heute mit dem ALG II bereits einen Kombilohn haben, den 540.000 Menschen beziehen. Weitere 2,8 Mio. Menschen hätten einen Anspruch, verzichten aber aus verschiedenen Gründen auf die ihnen zustehenden Leistungen, darunter sogar 500.000 Menschen mit Vollzeit Arbeitsplätzen. Fakt ist auch, dass alle grünen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Grundsicherung auf ein Kombi-Einkommen setzen, nämlich auf die Möglichkeit, in verstärkter Form bei Bezug von Grundsicherung hinzuverdienen. Wir meinen, dass mit unserem Vorschlag des Erwerbsphasen-Grundeinkommens eine bessere Form des Kombi-Einkommens erreicht werden kann. Im Kern entspricht er einer negativen Einkommensteuer – also der Idee, dass für diejenigen, die unter einem bestimmten Einkommensniveau sind, eine umgekehrte, «negative» Steuerzahlung erfolgt, nämlich vom Finanzamt zum Bürger, statt wie normal vom Bürger zum Finanzamt.

Die bestehenden wie die neu vorgeschlagenen Kombilohn- oder Kombieinkommenssysteme machen Verträge mit extrem niedrigen Löhnen zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme attraktiv. Ein allgemein absinkendes Lohnniveau halten wir für sozialpolitisch unerwünscht und wirtschaftspolitisch gefährlich. Deshalb ersetzt ein Grundeinkommen Mindestlöhne nicht, sondern beides ergänzt sich. Richtig bleibt deshalb die Beschlusslage unserer Partei im Wahlprogramm 2005, die wir inzwischen konkretisiert haben: Wir brauchen regional- und branchenspezifische Mindestlöhne, ergänzt um eine rechtlich verbindliche Untergrenze. Diese wäre in Anlehnung an das britische Vorbild von einer «Low-pay-Commission» festzulegen.

5 Gesellschaftliche Teilhabe sichern

Die Höhe des Grundeinkommens sollte unter sozial-, arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Gesichtspunkten festgelegt werden. In einem ersten Schritt könnte zunächst ein Grundeinkommenssockel gezahlt werden, der nicht existenzsichernd ist. Diejenigen, die nicht in der Lage sind, ein zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften, können zusätzlich die Übernahme der Wohnkosten bzw. Wohngeld beantragen, das aber bedürftigkeitsgeprüft ist.

Einige Vorschläge aus der Bundestagsfraktion gehen in eine ähnliche Richtung, z.B. die Forderungen nach einer geringeren Anrechnung von Zuverdiensten im ALG II, der Individualisierung und der Erhöhung der Regelleistungen. Dies hätte auch eine Ausweitung der Anspruchsberechtigten um mehrere Millionen Bürgerinnen und Bürger zur Folge. Das ordnungspolitische Manko dieses Vorschlags ist, dass sich alle Beziehenden und Bezieher einer Bedürftigkeitsprüfung aussetzen müssten, bevor sie staatliche Leistungen erhielten. Ein bedingungslos ausgezahlter Grundsockel in Höhe von beispielsweise 500 Euro würde nach Schätzungen für 90 Prozent der von Einkommensarmut betroffenen Bürgerinnen und Bürger ausreichen, bei einem Grundsockel von 400 Euro schätzen wir, dass etwa die Hälfte der von Einkommensarmut Betroffenen ausreichend versorgt wäre und sich keiner Bedürftigkeitsüberprüfung unterziehen müssten. Die anderen, für die mit dem Grundeinkommen plus (falls vorhanden) eigenem Erwerbseinkommen das Existenzminimum noch nicht gedeckt ist, könnten ergänzende Leistungen (z.B. Wohngeld) beziehen. Je höher das bedingungslose Grundeinkommen, desto mehr Menschen müssen sich nicht mehr der bürokratischen Bedarfsprüfung unterziehen, desto besser sind die Hinzuverdienstmöglichkeiten und damit die Anreizeffekte.

Ein Staat, der alle Menschen gleich behandelt, ist nicht sozial. Die Hilfen für besondere Lebenslagen, die insbesondere Menschen mit Behinderungen zukommen, aber auch beispielsweise Alleinerziehenden, müssen neben einem Grundeinkommen bestehen bleiben, ebenso Pfändungsgrenzen. Viele Menschen brauchen darüber hinaus, aufgrund besonderer sozialer Problemlagen wie Überschuldung, Krankheit oder Drogenabhängigkeit, Sprach- oder anderen Integrationsproblemen, eine individuelle Betreuung, die dezentral vor Ort stattfinden und besondere Problemlagen berücksichtigen muss. Diesen speziellen Problemlagen wird aber eine aufgeblähte Bundesbürokratie nicht gerecht, deren Verwaltungsanweisungen auf die konkreten Verhältnisse vor Ort nicht eingehen können. Deswegen muss das Fördern dezentral, vor Ort, in den Kommunen geleistet werden, unabhängig von Nürnberg. (So wird der Ort unseres Parteitags auch zur Aussage!)

Gesellschaftliche Teilhabe entsteht nicht automatisch. Sie ist kein Mechanismus, bei dem man in ökonomischen Modellen Transferenzugsraten senkt und – schwups – die Arbeitslosen integriert sind. So sind Menschen nicht, so funktionieren Märkte nicht, insbesondere nicht Arbeitsmärkte. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik, also eine Politik der aktiven Integration von Arbeitslosen, eine Politik der Unterstützung für jeden Einzelnen, auch im Rahmen eines Dritten Arbeitsmarkts und staatlich organisierter Arbeitsvermittlung, bleibt notwendig, unabhängig von der Höhe eines Erwerbsphasen-Grundeinkommens. Gleiches gilt für Kinder, Auszubildende und Studierende: Ungleiche Startchancen werden in ihrer

Wirkung nicht nur durch finanzielle Transfers begrenzt, sondern vor allem auch durch ein leistungsfähiges Bildungssystem und durch gezielte Beratung, Begleitung und Ausbildungsangebote an der Schnittstelle vom Bildungssystem zum Arbeitsmarkt.

6 Nicht alle Grundeinkommen sind grün

Heute ist die Situation so, dass viele derer, die eine sozialere Gesellschaft wünschen und Veränderungen in der Sozialpolitik wollen, Modelle eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutieren, in der Hoffnung nach einem einfachen und fairen Sozialstaat. Das Grundeinkommens-Modell von Götz Werner, in dem alle Transferzahlungen des Sozialstaats abgeschafft werden und dafür jeder ein Grundeinkommen erhält, in dem sämtliche Steuern außer der Umsatzsteuer abgeschafft werden und diese auf 50 Prozent angehoben werden soll, findet zahlreiche Anhänger. Dabei schafft Götz Werner praktisch den gesamten Sozialstaat ab. Jede einzelne der von ihm en bloc vorgeschlagenen Veränderungen würde den entsetzten Aufschrei all derer provozieren, die sich für soziale Projekte einsetzen: Abschaffung der Erbschaftsteuer, Abschaffung der Einkommensteuer, Abschaffung des BAföG, der Arbeitslosenversicherung, der Rentenversicherung, etc. Und doch stehen die Vorstellungen des DM-Chefs paradoxerweise für einen Neuaufbruch in der Sozialpolitik. Wir halten dieses Modell nicht nur von der Finanzierungsseite her für ungeeignet und grünen Werten widersprechend. Auch sozialpolitisch ist der Vorschlag von Götz Werner ein gefährliches Harakiri. Und genau deswegen müssen wir diesem Modell, das für viele große Attraktivität entfaltet, ein kraftvolles grünes Gegenmodell entgegensetzen.

Das Hamburger Wirtschaftsforschungsinstitut HWWI ist nicht ganz so radikal. Es schafft «nur» die Progression in der Einkommensteuer, die Arbeitslosenversicherung, die Rentenversicherung und wenige andere Elemente des Sozialstaats ab. Kann unsere Folgerung aus den Hartz-Protessen und dem Entstehen der Linkspartei – beides stark auf die Angst zurückzuführen, ein Jahr nach Beginn der Arbeitslosigkeit schon auf Sozialhilfeniveau zu landen – darin bestehen, dass wir durch die Abschaffung der Arbeitslosenversicherung den Menschen dieses Einkommensniveau schon am ersten Tag nach der Kündigung zumuten? Diese Schlussfolgerung wäre politisch wahnwitzig. Auch sehen wir keinen Grund, unsere Bedenken gegen eine Flatrate-Einkommensbesteuerung, die wir im Wahlkampf 2005 gegenüber Professor Kirchhof vorgebracht haben, nun über Bord zu werfen. Ein Grundeinkommen rechtfertigt nicht, alle anderen umverteilenden Elemente des Sozialstaats abzuschaffen. Ganz im Gegenteil: Wir werden die progressive Einkommensteuer brauchen, um ein Grundeinkommen finanzieren zu können.

Ähnlich wie der Vorschlag des HWWI sieht das Grundeinkommensmodell von Thüringens Ministerpräsidenten Althaus (CDU) aus. Er schafft es, einerseits die Interessen des wirtschaftspolitischen Flügels nach weniger Bürokratie, z.B. durch die Abschaffung wichtiger Teile des Sozialstaats und weniger Umverteilung im Einkommensteuerrecht, und andererseits die sozialpolitischen Wurzeln der Union in der christlichen Soziallehre zu kombinieren. Auch das FDP-Bürgergeld steht letztlich für eine Überwindung des Sozialstaats. Diese Forderungen können eine immense soziale Sprengkraft erzeugen und zu einem sozialstaatlichen Rückschritt führen, gerade weil

sie als finanzierbar gelten und sich deshalb nicht den üblichen haushaltspolitischen Hürden sozialpolitischer Veränderungen gegenübersehen. Solche Grundeinkommens-Modelle, die weniger kosten als die heutigen Systeme, sind nicht besser als die mit Finanzierungsbedarf, sondern gefährlicher. Denn sie enthalten den radikalen Abbau des Sozialstaats.

7 Auf dem Weg zu gesellschaftlichen Mehrheiten

Umso wichtiger ist ein grüner Vorschlag für die Weiterentwicklung des Sozialstaats, der trotz der sozialpolitisch notwendigen Differenzierung eine klare und verständliche Aussage enthält: Jeder und jede bekommt ein Grundeinkommen, das frei von Sozialabgaben und Steuern ist, angepasst an die Lebenslagen (Kindheit, Ausbildungsphase bzw. Studium, Erwerbsphase und Alter). Heißt das, dass wir für die große, ewige Hängematte für alle eintreten? Nein. Zu Recht stellt die Gesellschaft die Forderung nach Gegenleistungen auf. Aber sie sollte es nicht mit der Pflicht tun, Hunderte von sinnlosen Bewerbungen vorzuweisen, sondern mit konkreter Unterstützung vor Ort und mit einem Sozialsystem, das an keiner Stelle ein Mehr an Arbeitsleistung bestraft oder Abgaben verlangt, die dem Einzelnen nichts nutzen.

Wir sind überzeugt, dass wir für einen solchen Vorschlag nicht nur im innergrünen Ringen um die Zukunft unserer sozialpolitischen Programmatik, sondern auch in der deutschen Gesellschaft breite Zustimmung finden können. Denn darauf muss unser Parteitagsbeschluss im November zielen: auf gesellschaftliche Mehrheiten für ein kraftvolles grünes Konzept zum Umbau des Sozialstaates.



Dr. Gerhard Schick ist seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestages, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Seit September 2007 ist er Sprecher für Finanzpolitik der Fraktion.

Die Zukunft sozialer Sicherheit – zum Weiterlesen im Internet:

Dossier zum Thema Grundsicherung:

www.boell.de/de/04_thema/4702.html

Überblick über verschiedene Grundsicherungsmodelle:

www.boell.de/downloads/arbeit/ueberblick_modelle.pdf

www.archiv-grundeinkommen.de/blaschke/synopse.pdf

Grüne Diskussionsblogs:

www.gruene-bundestag.de/cms/diskussion/dok/126/126829.htm

<http://gruenes-bge.de>

Veranstaltungsdokumentationen bzw. Evaluationen:

www.iab.de/de/185/section.aspx/Publikation/k070806n04

www.pothmer.de/cms/themen/dok/168/168860.von_hartz_iv_zur_sozialen_grundsicherung.htm

http://gruene-berlin.de/site/grundeinkommen_konferenz.html

Netzwerke und Initiativen pro Grundeinkommen:

www.d-althaus.de/52.html

www.grundeinkommen.info

www.archiv-grundeinkommen.de

www.basicincome.org

www.freiheitstattvollbeschaeftigung.de

www.unternimm-die-zukunft.de

www.initiative-grundeinkommen.ch

Bildnachweis **Robert Castel** D.R./SC

Ingrid Robeyns Roland Pierik

Richard Hauser Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Gerd Grözinger Informationsdienst Wissenschaft e.V.

Manuel Emmler Joachim E. Röttgers/Graffiti