

Die Grundeinkommensdebatte in Deutschland

VON THOMAS PORESKI UND MANUEL EMMLER

Die Arbeitsmarktreforen 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 sind wieder ins Zentrum der Debatte gerückt: Wie viel Umverteilung wollen wir? Wie viel Armut dulden wir? Wie können Besteuerung der Einkommen und Gewährung von Transfers vereinfacht und menschenwürdiger gestaltet werden? Der Beitrag greift 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 lebensstandardsichernde 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 so genannten „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 hinzu zu verdienen, so begrenzt und bürokratisiert, dass viele in die illegale Beschäftigung flüchten.

Arbeitsmarktreforen und Vermeidung von Armut

Die gesellschaftlichen Folgen der Arbeitsmarktreforen 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 nicht in dem gewünschten 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 ist, 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 verdeckt Arme hinzu gezählt werden. Als „verdeckt arm“ bezeichnet man Personen, die nach dem Gesetz einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Bedarfs-

abhängige Grundsicherung besitzen, 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: die Unkenntnis der Anspruchsbedingungen, falsche Informationen, die Furcht, dass Verwandte zur Rückzahlung herangezogen werden und viele weitere.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

Es gibt aber neben den missglückten Arbeitsmarktreforen viele 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“.

1 Horn, Gustav / Camille, Logeay/Diego, Stapff (2007). Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreforen 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, 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, Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin, 2005.

6 Eigene Berechnung auf Basis des Landkreises Konstanz.

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 Einkommens-Ungleichheit zu.⁸ Hinzu kommt, dass viele öffentliche Bereiche unterfinanziert und zahlreiche früher kostenlose Leistungen heute 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, vereinigt 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 arbeitsmarktpolitische 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 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 dem Grundeinkommen zugrunde liegende Idee ist einfach: Alle Bürger/innen erhalten ein monatliches Grundeinkommen. Individuell und ohne Bedürftigkeitsprüfung. Die Grundsicherung 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 wür-

den 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. Sie können je nach politischer Couleur ausgestaltet werden. 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

7 Ernid-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.

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 Parteien

Das Modell aus der Linkspartei,¹² 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 liegt 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 politiktuglich. Hinzu kommt, dass bereits die Grundidee eines

bedingungslosen Grundeinkommens von den mächtigsten Politikern der Linkspartei (auch 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.¹³

Der Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus (CDU) spricht sich ebenfalls für ein Grundeinkommen aus und möchte damit durch die Hintertür Tarifverträge und Mindestlöhne im Niedriglohnssektor verhindern, gleichzeitig aber die Kopfpauschale und einen niedrigen Einkommenssteuerhöchstsatz (*flat-tax*) einführen. Er hat ein Konzept vorgelegt¹⁴ und rechnen¹⁵ 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 schwer wiegende 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 Grundeinkommen¹⁶ inspiriert. Im Frühjahr 2006 wurde auf dem Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen ein Modell vorgestellt, das ein so genanntes partielles Grundeinkommen vorsieht – mit einem Sockel von 500 Euro für Erwachsene und 400 Euro für Kinder. Zusätzliche Ansprüche werden bedürftigkeitsgeprüft gewährt. Damit wird ein Großteil der heutigen Bedarfsprüfungen überflüssig und die Betroffenen

werden materiell dennoch besser abgesichert als heute. Die sozialen Sicherungssysteme werden als Bürgerversicherung ausgestaltet, was gerechter als heute wäre, da alle Einkommen, und nicht nur die der abhängig Beschäftigten, in die Finanzierungsverantwortung mit einbezogen würden. Dadurch würde 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

11 <http://www.hwwi.org>, 19.08.2007.

12 <http://www.die-linke-bag-grundeinkommen.de>, 19.08.2007.

13 Michael Schlecht: Die Überflüssigen entsorgt, TAZ, taz Nr. 8115 vom 2.11.2006, Seite 11.

14 Dieter Althaus, <http://www.dieter-althaus.de>, 19.08.2007.

15 Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Das Solidarische Bürgergeld, Analysen zu einer Reformidee, 2007.

16 Thomas Poreski und Manuel Emmeler, <http://www.grundsicherung.org>, 19.08.2007.

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 aufgezungen, 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 überlebensnot-

wendig für ein demokratisches und pluralistisches Gemeinwesen.

Manuel Emmler ist freiberuflicher Politikwissenschaftler, Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Netzwerks Grundeinkommen und diverser Gremien bei Bündnis 90/Die Grünen.

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