

Michael Opielka

Grund- einkommen als Sozialreform

Die Sicherung eines menschenwürdigen Auskommens durch ein existenzsicherndes Einkommen gehört zu den vornehmsten Aufgaben der Sozialpolitik. Dabei hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass eine Entkopplung der marktgesteuerten Produktion von Gütern und Dienstleistungen von der staatlich gesteuerten

Michael Opielka
Dr. rer. soc., Dipl. Päd., geb. 1956; Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Carl-Zeiss-Promenade 2, 07745 Jena.
michael.opielka@fh-jena.de
www.sw.fh-jena.de/people/michael.opielka

Distribution von Sozialeinkommen sowie dem Zugang zu sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Diensten den Bedürfnissen und Werten der Bevölkerung wie den Funktionsanforderungen einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft entgegenkommt. Gøsta Esping-Andersen bezeichnete diesen Prozess als „Dekommodifizierung“.¹ Vor allem im Bereich der Sicherung des Existenzminimums wird diese relative Entkopplung von Arbeitsleistung und Einkommensanspruch immer wieder kontrovers diskutiert. Der Vorwurf des „Missbrauchs“ von Sozialleistungen und das so genannte „Lohnabstandsgebot“ der Sozialhilfe bzw. von Sozialtransfers allgemein spielen immer wieder eine große Rolle. Die Entgegensetzung von nationaler und betrieblicher „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherungen) und kommunaler „Armenpolitik“ (Fürsorge, Sozialhilfe), von fleißigem Arbeitnehmer und „unwürdigem“ Armen prägte gerade die deutsche Sozialpolitik. Mit der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2003 und der seit 2005 wirksamen Zusammenlegung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe mit der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu einem aus Bundesmitteln finanzierten „Arbeitslosengeld II“ bzw. „Sozialgeld“ („Hartz IV“) wurde die Grundein-

kommenssicherung in Deutschland strukturell neu geordnet. Im Folgenden werden die Möglichkeiten eines garantierten, bedingungslosen Grundeinkommens insbesondere am Beispiel einer „Grundeinkommensversicherung“ und eines „Solidarischen Bürgergeldes“ diskutiert.

Einkommenssicherung im Sozialstaat

Im Grundgesetz (GG) wird die Bundesrepublik Deutschland als ein sozialer Bundesstaat und sozialer Rechtsstaat ausgewiesen (Art. 20 und 28). Dieser Staatszielbestimmung wird im Wesentlichen durch einen Mix sozialer Sicherungssysteme nachgekommen, die als zentrale Systemprinzipien den deutschen Sozialstaat kennzeichnen: die *Fürsorge*, die *Versorgung* und die *Sozialversicherung*. Seit dem Jahr 2003 wird auch in Deutschland ein viertes Sicherungssystem diskutiert: die *Bürgerversicherung*, die es bei vielen europäischen Nachbarn (z. B. Schweiz, Niederlande) schon seit Langem gibt und auch in der früheren DDR ansatzweise existierte.²

Die *Fürsorge* bezieht sich in erster Linie auf die sozialstaatlichen Hilfen im Falle des Armutsrisikos. Zuständig dafür war bis 31. Dezember 2004 das System der Sozialhilfe, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dies ist seit dem 1. Januar 2005 ersetzt worden durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II und durch das SGB XII. Gekennzeichnet ist das System der Fürsorge durch die konsequente Orientierung am Bedarf, die Steuerfinanzierung, eine Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen, durch eine bedingte Rückzahlungsverpflichtung und, bezogen auf das SGB II, durch ein Sanktionsinstrumentarium zur Verpflichtung auf Erwerbsarbeit.

Das Prinzip der *Versorgung* beinhaltet die Entschädigung aus Steuermitteln für besondere Opfer, die dem Staat erbracht wurden (vor allem Kriegsoffer, Bundesversorgungsgesetz/BVG mit Nebengesetzen), sowie für soziale Status, die dem Staat besonders wichtig erscheinen, zum Beispiel für Beamte, aber auch die zentralen familienpolitischen Leis-

¹ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990.

² Vgl. Michael Opielka, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek 2004, S. 25 ff.

tungen Kinder- und Elterngeld folgen diesem Prinzip, ebenso die Ausbildungsförderung. Diesen Leistungsansprüchen gehen keine Beitragszahlungen voraus.

Durch das Prinzip der *Sozialversicherung* werden im Kern die klassischen Risiken im gesamten Lebenslauf abgedeckt. Leistungsansprüche werden hier in erster Linie über das Lohnarbeitsverhältnis begründet und Leistungen erfolgen vorwiegend in Form von Geldleistungen, die als Ersatz für Arbeitslohn fungieren (z. B. Rente, Krankengeld, Arbeitslosengeld) und insoweit den bisherigen Lebensstandard sichern sollen. Das auf Bismarck und seine Sozialgesetze zurückgehende Sozialversicherungsprinzip gilt als spezifisch deutsche Errungenschaft und ist gekennzeichnet durch eine lohnbezogene Beitragshebung, durch die paritätische Finanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie durch eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen.

Das Prinzip der *Bürgerversicherung* als egalitaristische Erweiterung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung auf alle Bürger gehört neuerdings zur politischen Reformdiskussion in Deutschland. Erstmals wurde es im 2003 veröffentlichten Bericht der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup auch „Rürup-Kommission“ genannt, als Alternative zur lohnzentrierten Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert.¹³ Realisiert wurde es ansatzweise auf der Leistungsseite der 1996 eingeführten Pflegeversicherung, die für gesetzlich wie privat Versicherte identische Leistungen bei unterschiedlicher Beitragsleistung (gesetzlich nach Lohn-einkommen, privat Festbeiträge) vorsieht. Vorgeschlagen wird das Prinzip der Bürgerversicherung vor allem unter Verweis auf entsprechende Regelungen der Schweizer Rentenversicherung AHV unterdessen auch für die verschiedenen Zweige der Einkommenssicherung.¹⁴ Die Finanzierung von Bürgerversi-

¹³ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003.

¹⁴ Vgl. Michael Opielka, Die Idee einer Grundeinkommensversicherung, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden 2005, S. 99–139;

cherungen erfolgt in der Regel durch steuerähnliche Beiträge, die auch als „Sozialsteuern“ bezeichnet werden.

Tabelle 1: Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats

Sozialpolitisches System	Fürsorge	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgerversicherung
Bezugsvoraussetzung	individuelle Notlage	Pflichtmitgliedschaft	besonderer Rechtsanspruch	Bürgerstatus (bzw. Einwohner)
Leistungsanspruch	bei Bedürftigkeit, Subsidiarität	bei Eintritt Versicherungsfall	bei Vorliegen spezifischer sozialer Status	bei Eintritt Versicherungsfall
Gegenleistung	nein	ja, Pflichtbeiträge	ja, nonmonetäre „Sonderopfer“	ja, Sozialsteuern/Steuern
Bedürftigkeitsprüfung	ja	nein	nein	nein
Sicherungszweige	Sozialhilfe/ALG II Jugendhilfe Resozialisierung Wohngeld	Gesetzliche Renten-, Unfall-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung	Kriegsopferversorgung Soziale Entschädigung Beamtenversorgung Kindergeld Elterngeld Bafög	ansatzweise in der Pflegeversicherung, Leistungsseite
Mindesteinkommenssicherung	Sozialhilfe	Grundsicherung	(Grundeinkommen/Bürgergeld)	(Grundeinkommensversicherung)

Quelle: Eigene Darstellung (in Klammern: Reformvorschläge).

In *Tabelle 1* werden die vier Systemprinzipien der deutschen Sozialpolitik vergleichend dargestellt. Ergänzend wird aufgeführt, wie die Sicherung eines Mindesteinkommens im Rahmen dieser vier Prinzipien erfolgt bzw. erfolgen kann: Das Fürsorgeprinzip kennt hierfür die Sozialhilfe; innerhalb der Sozialversicherung geschieht dies durch die so genannte (bedarfsorientierte) Grundsicherung, seit 2003 in der Gesetzlichen Rentenversicherung, seit 2005 in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld II/„Hartz IV“); im Rahmen des Versorgungsprinzips wäre ein allgemeines Grundeinkommen möglich, beispielsweise in Form einer Sozialdividende oder einer Negativen Einkommensteuer; schließlich wäre auch denkbar, eine Bürgerversicherung als Grundeinkommensversicherung aus-

Wolfgang Strengmann-Kuhn, Mindesteinkommen für jeden, in: Soziale Sicherheit, (2007) 8, S. 245–251.

zugestalten. Diese Reformoptionen werden noch genauer ausgeführt.

Mit der spezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherung als Mix der drei erstgenannten Systemprinzipien, mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung, gilt der deutsche Sozialstaat als konservatives wohlfahrtsstaatliches Arrangement, das sich vom liberalen Typus angelsächsischer Prägung und dem sozialdemokratischen Typus skandinavischer Prägung unterscheidet. Diese Differenzierung wurde von Esping-Andersen mit der Typologie der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ eingeführt. Esping-Andersen unterschied drei verschiedene Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Regime: der *liberale*, der *sozialdemokratische* (sozialistische) und der *konservative* Typus.¹⁵ Mit Verweis auf die Schweiz wird neuerdings ein *garantistisches* Regime als vierter Typus vorgeschlagen, der für die Diskussion um ein Grundeinkommen bedeutsam ist.¹⁶

Seit 2003 entbrannte eine hitzige politische Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Das Handeln der politischen Eliten war dabei eingebettet in einen Modernisierungsdiskurs, der dem Sozialstaat scharfe Kritik, vorrangig mit Bezug auf Finanzierbarkeit, Kostenineffizienz und mangelnde Problemlösungskompetenz einbrachte. Der angestrebte Umbau des Sozialstaats erfolgte dabei unter der Signatur der „Aktivierung“ und der mit ihr verbundenen Maxime des „Fördern und Fordern“. Beide Begriffe sind seit den 1990er Jahren zu einem zentralen Leitbild der westlichen „Transformation des Wohlfahrtsstaates“ geworden.¹⁷ Dieser Sozialstaatsumbau vom marktkorrigierenden zum „aktivierenden“ Staat zielt auf eine Verwirklichung von Marktprinzipien im umfassenden Sinne. Als exemplarisches Beispiel für diese Entwicklung kann die so genannte „Hartz-Gesetzgebung“, vor allem „Hartz IV“, gelten. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hat sie in seiner

Regierungserklärung am 14. März 2003 („Agenda 2010“) prägnant zusammengefasst: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern“.

Über das 4. „Hartz-Gesetz“ wurde die Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe vollzogen. Als SGB II implementiert, regelt es seit 1. Januar 2005 in Form des Arbeitslosengeldes II (ALG II) die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, und das Sozialgeld für deren nichterwerbsfähige Angehörige. Es löste damit das bis zum 31. Dezember 2004 bestehende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das seither – als SGB XII – nur noch für solche Erwerbslose gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Alle drei Systeme sind als Fürsorgeleistungen konsequent nach der Bedarfsorientierung ausgerichtet und unterscheiden sich damit vom klassischen System der Arbeitslosenversicherung (ALG I), das als Sozialversicherungssystem die am früheren Lohn orientierte Standardabsicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit darstellt (*Abbildung 2*).

Mit der Einführung des SGB II wurde das System der Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Wo noch bis 31. Dezember 2004 die frühere Erwerbseinkommenssituation ausschlaggebend für die Höhe der Leistung war, orientiert sie sich nun an den Regelsätzen der Sozialhilfe und einer hinzuzurechnenden Pauschale für einmalige Leistungen vor allem für Kleidung, Wohnungsausstattung, Renovierungen usw. Das Arbeitslosengeld II beträgt für das erste (volljährige) Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft 347 Euro (seit dem 1. Juli 2007). Miet- und Heizkosten werden, sofern angemessen, zusätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gezahlt. Vor Inanspruchnahme muss ein Langzeitarbeitsloser, und als solche gelten die meisten Leistungsempfänger, von seinem anrechenbaren Vermögen leben. Wer mit den Pauschalen nicht umgehen kann, wird auf Sachleistungen verwiesen. Lebt der Arbeitslose in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft, wird er zuerst auf die Unterstützung seines Partners verwiesen, erst danach werden öffentliche Leistungen gewährt. Kombiniert ist diese reduzierte Leistungsgewährung mit einer restriktiveren Zuzuschlagsregelung, die durch Sanktionen durchsetzbar ist.

¹⁵ Vgl. G. Esping-Andersen (Anm. 1).

¹⁶ Vgl. M. Opielka (Anm. 2); Erwin Carigiet/Michael Opielka, Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger?, in: Erwin Carigiet u. a. (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich 2006, S. 15–45.

¹⁷ Neil Gilbert, Transformation of the Welfare State. The silent surrender of public responsibility, Oxford 2002.

Tabelle 2: Einkommenssicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in Deutschland (seit 2005)

Leistungsart	Arbeitslosengeld I	Arbeitslosengeld II	Sozialgeld	Sozialhilfe
sozialpolitisches System	Sozialversicherung	Fürsorge	Fürsorge	Fürsorge
Finanzierung	Beiträge	Steuern	Steuern	Steuern
Leistungsdauer	max. 12 Monate, für Ältere ab 58 Jahren max. 24 Monate; anschl. ALG II	unbegrenzt (aber Verpflichtung zur aktiven Beendigung der Notlage)	unbegrenzt	unbegrenzt (Voraussetzung Erwerbsunfähigkeit)
Personenkreis	Erwerbslose (bei Erfüllung der Anwartschaftszeiten)	erwerbsfähige Erwerbslose zwischen 15 und 65 Jahren	nicht erwerbsfähige Angehörige eines ALG II-Beziehers	länger oder dauerhaft Erwerbsunfähige

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Details, aber auch die Gesamtheit dieser Reformmaßnahmen offenbaren den Paradigmenwechsel und verweisen deutlich auf das neue sozialpolitische Leitbild. Es verabschiedet sich vom bisherigen deutschen Modell der Sozialversicherung und ihrem Ziel der Lebensstandardsicherung und versucht durch finanzielle Einsparungen bei Erwerbslosen und einem vermehrten Druckpotenzial, die Vermittlung von Erwerbslosen in jegliche Form von Arbeit zu erreichen. Doch unter den gegenwärtigen konjunkturellen Bedingungen und einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit von annähernd sieben Millionen erscheint die *Verpflichtung* auf jegliche Form zumutbarer Arbeit, unterstellte man das alleinige Ziel der Arbeitsmarktintegration, als sozial- und arbeitsmarktpolitisch wenig angemessen. Damit kommt die Frage nach einer Einkommenssicherung ohne Arbeitsverpflichtung in den Blick.

Der Diskurs um ein Grundeinkommen

Bereits in den 1980er Jahren begann in (West-) Deutschland die Diskussion um ein von der Erwerbsarbeit entkoppeltes garantiertes Grundeinkommen.¹⁸ Das erste Motiv war, den Arbeitsmarkt nicht mehr als zentrale Institution der Einkommensverteilung zu verste-

¹⁸ Vgl. z. B. Michael Opielka/Georg Vobruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt/M. 1986.

hen. Durch ein Grundeinkommen sollte das Beschäftigungsargument zugunsten gesellschaftlich schädlicher Produktion gelockert, der Arbeitsbegriff weiter gefasst und das Problem der Arbeitslosigkeit an der Wurzel gepackt werden. Das zweite Motiv war eher ein gesellschaftspolitisches: Das Grundeinkommen soll die „soziale Demokratie“ des Wohlfahrtsstaats auf stabile Füße sozialer Grundrechte stellen. Die Forderung nach einem Grundeinkommen wäre dann eine politische Forderung auf demselben Niveau wie jene nach dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht am Anfang des 20. Jahrhunderts.

In den vergangenen zwanzig Jahren sind zahlreiche Veröffentlichungen erschienen, welche die Idee des Grundeinkommens diskutieren, wurde eine Reihe von Kostenrechnungen angestellt, diskutierte man in praktisch allen politischen Lagern über ein Grundeinkommen oder „Bürgergeld“ und wurden ein internationales (www.basicincome.org) wie ein deutsches (www.grundeinkommen.de) Grundeinkommensnetzwerk gegründet.

Die Frage nach den Chancen eines Grundeinkommens in Deutschland kann jedoch nicht nur auf dem Wege der akademischen Diskussion beantwortet werden.¹⁹ Wenden wir uns zunächst der Frage zu, wie die Bürger zu einem Grundeinkommen stehen. Eine explizit auf die Akzeptanz eines Grundeinkommens bezogene (recht) repräsentative Befragung hat der Freizeitforscher Horst W. Opaschowski durchgeführt. Er ermittelte für seinen Vorschlag eines „Existenzgeldes“ einen Korridor der Akzeptanz etwa in Höhe von 580 Euro. Je nach Fragestellung votierten in seiner Untersuchung zwischen 61 und 84 % für eine Grundeinkommenssicherung mit klarem Anreiz für zusätzliche Einkommenserzielung durch Arbeit.¹⁰ Diese überraschend hohe Akzeptanz könnte auch damit zu tun haben, dass die Idee eines Grundeinkommens als eine modernisierte Form sozialer Sicherung unter Bedingungen erhöhter sozialer Abstiegsängste verstanden wird.

¹⁹ Vgl. Georg Vobruba, *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft*, Wiesbaden 2006; Yannick Vanderborgh/Philippe van Parijs, *Ein Grundeinkommen für alle?*, Frankfurt/M. – New York 2005.

¹⁰ Vgl. Horst W. Opaschowski, *MINIMEX. Das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft*, Gütersloh 2007, S. 97 ff.

Wie *Tabelle 3* zeigt, hatten die Deutschen ihre subjektive Schichteinstufung im Zeitraum von 1993 bis 2002 fast generell nach oben korrigiert. Umso bemerkenswerter ist die Entwicklung zwischen 2002 und 2004 – also genau im Zeitraum der „Agenda 2010“ der rot-grünen Bundesregierung: Die subjektive Wahrnehmung eines Aufstiegs wich einer des Abstiegs.

Seit den 1980er Jahren wurde in akademischen Kreisen und zunächst im Umfeld der Grünen die Idee eines Grundeinkommens diskutiert. Die deutsche Einheit unterbrach die Diskussion, während sie in vielen anderen Ländern weiter geführt wurde. Dass sie erneut aufgeflammt ist, ist wohl eine Folge der Abstiegsangst bis in die Mittelschichten. Die Idee des Grundeinkommens bildet in den Augen ihrer Befürworter eine Antithese gegen gesellschaftliche Spaltung und Exklusion. Sie steht insoweit für ein Programm sozialer Grundrechte.

Insoweit verwundert es nicht, dass in der liberalen FDP Anfang 2005 eine „Kommission Bürgergeld“ unter dem Vorsitz des (unterdessen) stellvertretenden Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens Andreas Pinkwart ein Grundeinkommen vorschlug, das allen Bürgern in Form einer Negativen Einkommenssteuer garantiert würde, unabhängig von der Erwerbsarbeitsleistung. Verwunderung löste in der deutschen Öffentlichkeit eher aus, dass im Sommer 2006 der CDU-Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus, ein „Solidarisches Bürgergeld“ in die Diskussion brachte.¹¹ Die rege deutsche Grundeinkommensdebatte seit 2005 soll exemplarisch an zwei Modellen diskutiert werden, dem Vorschlag einer „Grundeinkommensversicherung“ sowie dem eines „Solidarischen Bürgergeldes“. Während die Grundeinkommensversicherung die Systemarchitektur des deutschen Sozialstaats weiter entwickelt, würde das Modell des Bürgergeldes diese Architektur grundlegend ändern.

¹¹ Zur Vorstellung und Diskussion dieses Modells siehe Michael Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, Stuttgart 2007; dazu v.a. Michael Opielka/Wolfgang, Strengmann-Kuhn, *Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts – Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung*, S. 13–141.

Tabelle 3: Subjektive Schichteinstufung 1993, 2002 und 2004

	1993	2002	2004
<i>Ostdeutschland</i>			
Obere Mittel-, Oberschicht	2	7	3
Mittelschicht	40	51	39
Arbeiterschicht	59	42	57
<i>Westdeutschland</i>			
Obere Mittel-, Oberschicht	14	14	10
Mittelschicht	58	61	54
Arbeiterschicht	29	25	37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, Bonn 2004, S. 612 und dass., Datenreport 2006, Bonn 2006, S. 594.

Das Modell „Grundeinkommensversicherung“:¹² Es folgt dem weiter oben beschriebenen Systemprinzip einer Bürgerversicherung: Jeder Bürger zahlt einen Beitrag in Form einer pauschalen, nicht-progressiven „Sozialsteuer“ auf sein steuerliches Einkommen, ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Möglichkeit, diese „Sozialsteuer“ gegen Negativeinkünfte zu verrechnen. Kalkulationen, die das gesamte „Volkseinkommen“ der Volkswirtschaften Gesamtrechnung (VGR) als Bemessungsgröße ansetzten,¹³ ergaben, dass ein Beitrag von 17,5 Prozent ausreicht, um sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats zu finanzieren, wenn sich – wie im Schweizer Grundrentensystem AHV – das Leistungsniveau zwischen dem Grundeinkommen und maximal seinem Doppelten bewegt (*Tabelle 4*). Würde auch die Krankenversicherung als Bürgerversicherung genauso finanziert – ein Beitrag von etwa 7,5 Prozent wäre (etwa wie in Österreich) ausreichend, sofern ein Teil (etwa 10 bis 20 %) der Gesundheitskosten aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt wird –, ließe sich die (progressive) Einkommenssteuer auf maximal 25 Prozent senken.

Der Vorzug dieses Modells besteht darin, dass die Tradition der Sozialversicherung nicht abgebrochen würde, wie das bei einem rein steuerfinanzierten Grundeinkommen des Typs „Bürgergeld“, „Negative Einkommenssteuer“ oder „Sozialdividende“ der Fall wäre. Sie würde aber modernisiert, da sich nun alle Bürger beteiligten. Der Nachteil ist, dass das Modell zwar jedem ein Grundeinkommen garantieren würde,

¹² Vgl. ausführlich M. Opielka (Anm. 4).

¹³ Vgl. ausführlich M. Opielka (Anm. 2), S. 253 ff. sowie M. Opielka (Anm. 4). In M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11) werden diese kalkulatorischen Annahmen insoweit problematisiert, als das Volkseinkommen auch Einkommen von Körperschaften enthält, die bisher nur der Körperschaftsteuer unterliegen.

Abbildung 4: Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge

Leistungsbereich	Leistung	Beitrag in Prozent (auf alle Einkommen)
Renten	768–1536 EUR	10
Übergangszuschlag Renten		2
Arbeitslosengeld	640–1280 EUR	1,5
Elterngeld	640–1280 EUR	0,5
Kindergeld	je Kind 160 EUR (zusätzl. bis 160 EUR Zuschlag)	2
Krankengeld	640–1280 EUR	0,2
Ausbildungsgeld	640 € (davon 50 % Darlehen)	0,3
Grundsicherung	640 € (davon 50 % Darlehen)	1
Beitrag GEV insgesamt (auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungs- grenze/„Sozialsteuer“)		17,5

Quelle: M. Opielka (Anm. 2), S. 258. Den Größenordnungen liegen die Werte für 2004 zugrunde. Für 2008 wäre das Grundeinkommensniveau auf etwa 700 Euro anzusetzen.

aber im ersten Schritt diejenigen, die sich dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stellen wollen – und auch keine kleinen Kinder erziehen, nicht studieren, krank, behindert oder alt sind –, nur ein reduziertes Grundeinkommen (*partial basic income*) erhalten würden: ein „Bafög für alle“, bei dem wie im heutigen „Bafög“, der Ausbildungsförderung für Studierende, die Hälfte des Betrags als Darlehen gezahlt würde. Anstelle der für viele diskriminierend klingenden so genannten „Ein-Euro-Jobs“ könnte der Darlehensanteil bei gemeinnützigem Engagement entfallen. Vor dem Hintergrund immer flexiblerer und prekärer Erwerbsarbeit wäre damit ein Instrument geschaffen, mit dem sich die Bürger neben und statt der Erwerbsarbeit phasenweise anderen Aufgaben zuwenden können. Wer sich erwerbslos meldet, erhält bei einer Grundeinkommensversicherung ohne Zeitbegrenzung einen Betrag zwischen Grundeinkommen und maximal dem Doppeltem, ohne Einkommensanrechnung und ohne Darlehensanteil. Die Gesellschaft bleibt in der Verantwortung für den Zugang zur Erwerbsarbeit. Ein Mix von Grundeinkommen und Erwerbseinkommen wird nicht als Problem, sondern als Chance gesehen.

Dieses neue Modell lässt sich als „garantistisch“ bezeichnen. Der Sozialstaat garantiert das Existenzminimum und maximal das Doppelte. Wer mehr möchte,

muss sich individuell oder gemeinschaftlich absichern, beispielsweise durch betriebliche und überbetriebliche Vereinbarungen. In der Schweiz hat die Rentenversicherung AHV dieses Prinzip verwirklicht: Alle Bürger zahlen 10,1 Prozent auf ihr gesamtes steuerliches Einkommen und erhalten eine existenzsichernde – im Einzelfall um einen AHV-Zuschlag ergänzte – Grundrente und maximal das Doppelte davon garantiert.¹⁴ Ein solches universalistisches (garantistisches) System trägt zudem der demographischen Entwicklung Rechnung, wirkt insoweit nachhaltig stabil, und erlaubt aufbauend ein plurales Spektrum betrieblicher und individueller Zusatzsicherungen. Wie in der Schweiz in den 1970er und 1980er Jahren kann es aus den erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungen heraus entwickelt werden.

Das Modell „Solidarisches Bürgergeld“: Das Solidarische Bürgergeld des christdemokratischen Politikers Althaus entspricht finanztechnisch einer „Negativen Einkommensteuer“. Personen mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages, der so genannten „Transfergrenze“ von 1 600 Euro im Monat, erhalten zusätzlich zu ihrem Einkommen – sofern vorhanden – einen Betrag als „negative“ Steuer ausbezahlt, mindestens aber das „große“ Bürgergeld in Höhe von 800 Euro. Sie sind damit Nettoempfänger. Personen mit einem Einkommen oberhalb der Transfergrenze erhalten das „kleine“ Bürgergeld in Höhe von 400 Euro. Dieses wird von ihrer Steuerschuld abgezogen und mindert ihre Steuerlast. Sie sind Nettozahler.¹⁵

Im Rahmen dieses Modells werden unterschiedliche Steuersätze für Nettozahler und Nettoempfänger vorgeschlagen. Der Steuersatz unterhalb der Transfergrenze soll 50 % und oberhalb davon 25 % betragen. Der (Negativ-)Steuersatz 50 % bedeutet letztlich eine Transferentzugsrate, um die sich der Zuschuss zum Bruttoeinkommen verringert, und liegt deutlich unter den jetzigen Anrechnungsbeträgen beim Arbeitslosengeld II. Die positive Steuerzahlung beginnt erst ab der Transfergrenze. Der Grenzsteuersatz beträgt dann 25 %, der Durchschnittssteuersatz be-

¹⁴ Vgl. E. Carigiet/M. Opielka (Anm. 6).

¹⁵ Zur Darstellung und Analyse des Modells im Folgenden vgl. M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11).

ginnt hier mit Null und steigt dann mit steigendem Einkommen bis auf 25 % an. Der Satz von 25 % ist also der Spitzensteuersatz. Damit es einen durchgängigen Steuertarif gibt, muss das Bürgergeld für die Nettozahler die Hälfte betragen wie für die Nettoempfänger. Sowohl das „große“ wie das „kleine“ Bürgergeld enthalten eine Gesundheitsprämie von 200 Euro monatlich, die für die Kranken- und Pflegeversicherung bestimmt ist. Kinder erhalten 300 Euro Bürgergeld, und zusätzlich eine Gesundheitsprämie von ebenfalls 200 Euro monatlich.

Bewertung beider Modelle: In unserer Studie wird der Frage nachgegangen, ob, und wenn ja, wie das Bürgergeld durch die Einkommensteuer finanziert werden kann und welche Rolle ergänzende Finanzierungen für die Kranken- und Pflegeversicherung spielen (z. B. Lohnsummensteuer, Sozialsteuer). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es durch das „Solidarische Bürgergeld“ zu erheblichen Ersparnissen bei bisher steuerfinanzierten Leistungen kommt, die zu einem großen Teil wegfallen können. Wie im Gutachten im Einzelnen diskutiert, wird das gesamte Einsparpotential auf etwas über 200 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Andererseits müssen einige bisher durch Beiträge finanzierte Sach- und Dienstleistungen nach Einführung des „Solidarischen Bürgergeldes“ durch Steuern finanziert werden, beispielsweise Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung. Dieser Zusatzbedarf wird auf etwa 10 Milliarden Euro geschätzt. Insgesamt liegt das gesamte Einsparvolumen etwa 5 bis 15 Milliarden Euro jährlich über den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag).

Im Detail sind im Althaus-Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ interessante Ergänzungen vorgesehen, beispielsweise, nach Schweizer Vorbild, für Rentner eine Zusatzrente bis zum Doppelten des Grundeinkommens und ein Rentenzuschlag, der die bestehenden Rentenansprüche sichert (finanziert über eine „Lohnsummensteuer“, wiederum nach österreichischem Vorbild), oder für besondere Lebenslagen (z. B. Behinderung, überdurchschnittliche Wohnkosten oder für Alleinerziehende) ein „Bürgergeldzuschlag“. Das „Solidarische Bürgergeld“ soll einerseits einen „echten“ Arbeitsmarkt schaf-

fen, denn jede und jeder kann für oder gegen Erwerbsarbeit optieren, Teilzeitarbeit lohnt und freiwilliges Engagement, Familienarbeit wie Bildungsphasen sind abgesichert. Die Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich führt nicht mehr zu Armut.

Ob ein Grundeinkommen finanzierbar ist, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Das Modell der nach dem Vorbild der Schweizer Rentenversicherung AHV konstruierten „Grundeinkommensversicherung“, die jedem ein Grundeinkommen in Höhe des Existenzminimums und maximal das Doppelte garantiert, würde über eine Sozialsteuer von 17,5 % auf alle Einkommen finanziert. Auch der Vorschlag des „Solidarischen Bürgergeldes“ erscheint finanzierbar, wenn Modifikationen vorgenommen werden. Es zeigt sich, dass je nach politischer Präferenz bei einer Transferentzugsrate von 80 % und einem Spitzensteuersatz von 35 % oder auch bei einer Transferentzugsrate von 70 % und einem Spitzensteuersatz von 40 % sowohl das Bürgergeld als auch die Gesundheitsprämie in den genannten Größenordnungen kostenneutral finanzierbar sind. Diese Steuersätze klingen im Vergleich zum Ursprungsvorschlag (Transferentzugsrate von 50 % und Steuersatz von 25 %) relativ hoch, allerdings ist zu bedenken, dass heute in Deutschland die maximale Durchschnittsbelastung mit Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen für die Sozialversicherung für einen abhängig Beschäftigten bis zu 50 % und die Grenzbelastung bis zu 70 % beträgt. Es wird gezeigt, dass die simulierten Durchschnittssteuersätze für *alle* Einkommensgruppen deutlich unterhalb der jetzigen Belastungsquoten mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen liegen.¹¹⁶

Die Finanzierbarkeit des Modells „Solidarisches Bürgergeld“ – und generell eines Grundeinkommens in Deutschland – wurde in unserem Gutachten eher konservativ betrachtet. Thomas Straubhaar und Ingrid Hohenleitner argumentieren, dass man nach einer Körperschaftssteuerreform das „Volkseinkommen“ der Volkswirtschaftlichen Ge-

¹¹⁶ Vgl. M. Opielka/W. Strengmann-Kuhn (Anm. 11), S. 87 ff. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Clemens Fuest/Andreas Peichl/Thilo Schaefer, Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus, in: ifo Schnelldienst, 60 (2007) 10, S. 36–40.

samtrechnung (VGR) als Bemessungsgrundlage des „Solidarischen Bürgergeldes“ heranziehen könnte, das im Jahr 2004 mit 1 650,6 Mrd. Euro um 22,6 Prozent höher lag als unsere Bezugsgröße. Dies würde zu Mehreinnahmen zwischen 75 und 150 Mrd. Euro führen und damit auch zu deutlich niedrigeren Steuerbelastungen bzw. dazu, dass die im Konzept von Althaus angesetzten Werte (Transferenzugsrate, Steuersätze) ohne oder nur mit sehr geringen Modifikationen erreichbar wären.¹⁷

Ausblick

Die beiden hier ausführlicher dargestellten Grundeinkommensmodelle – Grundeinkommensversicherung und Solidarisches Bürgergeld – sind Gegenstand einer regen Debatte um eine grundlegende Reform der Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat. Dabei fällt auf, dass die Diskussion mittlerweile im gesamten konservativen, liberalen, grünen und linken Spektrum stattfindet. Selbst in der bislang äußerst zurückhaltenden sozialdemokratischen Partei, die das Konzept der „Grundsicherung“ innerhalb der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen favorisiert, werden unterdessen Konferenzen zu einer Grundeinkommensreform veranstaltet.

Die zwischen 1968 und 1980 in den USA durchgeführten und differenziert evaluierten Großexperimente mit einer „Negativen Einkommensteuer“ zeigen, dass sich die Arbeitsmarktorientierung nur bei wenigen Gruppen, im Wesentlichen alleinerziehende Frauen mit mehreren Kindern, reduziert hat.¹⁸ Die immer wieder geäußerte Befürchtung, ein Grundeinkommen würde das Funktionieren des Arbeitsmarktes gefährden, scheint in Deutschland unterdessen der gegenteiligen Auffassung Platz zu machen, wonach erst durch ein Grundeinkommen von einem „echten“ Arbeitsmarkt gesprochen werden kann.¹⁹

¹⁷ Thomas Straubhaar/Ingrid Hohenleitner, Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Hamburg 2007. Wie wir in unserer Studie begründen (Anm. 11), setzt diese Erweiterung der Bemessungsgrundlage allerdings voraus, dass die „Unternehmens- und Vermögenseinkommen“ der VGR, deren Anteil am Volkseinkommen zwischen 1999 und 2005 von 28,8 auf 32,6 Prozent stieg, gleichfalls einer Bruttobesteuerung unterliegen, wie dies mit der im Modell „Solidarisches Bürgergeld“ vorgesehenen pauschalen Einkommensteuer von 25 % der Fall wäre. In diese Richtung gingen die Überlegungen von Paul Kirchhof und anderen Vertretern einer großen Steuerreform.

¹⁸ Karl Widerquist, A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?, in: *Journal of Socio-Economics*, 34 (2005) 1, S. 49–81.

¹⁹ Simulationsstudien zu den Arbeitsmarktwirkungen des „Solidarischen Bürgergeldes“ kommen bislang zu widersprüchlichen Ergebnissen. Während T. Straubhaar und I. Hohenleitner

Die Idee eines Grundeinkommens legt eine grundlegende Sozialstaatsreform nahe. Dennoch ist es durchaus denkbar, den Gedanken der erwerbsarbeitsunabhängigen Einkommensgarantie als eine normative Leitlinie zu verwenden, die eine modulare Reform von Teilbereichen der sozialen Sicherung strukturiert, beispielsweise der Alterssicherung in Form einer Grundrente, von Arbeitslosengeld und Elterngeld, Kindergeld und Einkommenssteuer.²⁰ Eine modulare (step-by-step) Reformstrategie kann zudem weitere Ängste vor einer Grundeinkommensreform reduzieren, wie die Befürchtung, dass die konsequente Individualisierung der sozialen Sicherung zur Auflösung von Unterhaltsverpflichtungen führt oder davor, dass ein allgemeines Mindestniveau aufgrund von Engpässen der öffentlichen Haushalte sukzessive abgesenkt würde.

Ist ein Sozialreform in Richtung Grundeinkommen wünschenswert? Verfechter einer Politik der „Aktivierung“ befürchten, dass ein Grundeinkommen die moralischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates erodiert, indem Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Leistungsmotivation zurückgedrängt werden.²¹ Differenzierte Analysen auf der Grundlage des „European Values Survey“ belegen jedoch, dass der Wohlfahrtsstaat das sogenannte „Sozialkapital“ – Stabilität sozialer Netzwerke, Vertrauen, Normbindungen – stabilisiert und fast durchweg stärkt.²² Ob dies in gleicher Weise für einen Wohlfahrtsstaat mit Grundeinkommen gilt, kann wissenschaftlich mangels Erfahrung nur vermutet werden. Doch der Optimismus der Befürworter eines Grundeinkommens dürfte berechtigt sein.²³

(Anm. 17) 1, 17 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze errechnen, nehmen C. Fuest u. a. (Anm. 16) an, dass bis zu 2,15 Mio. bisherige Vollzeitstellen nicht mehr nachgefragt werden, wobei offen bleibt, ob diese „freiwillige“ Arbeitslosigkeit mit der heutigen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit verrechnet werden kann und damit faktisch die Arbeitslosigkeit reduziert.

²⁰ Vgl. W. Strengmann-Kuhn (Anm. 4).

²¹ Ulrich Walwei/Martin Dietz, Leben auf Kosten anderer, in: *Frankfurter Rundschau* vom 1. 11. 2007.

²² Walwei/Dietz (Anm. 21) beziehen sich auf die Studie Friedrich Heinemann, Is the Welfare State Selfdestructive? A Study of Government Benefit Morale. ZEW-Discussion Paper No. 07-029, Mannheim 2007. Heinemanns Analyse beruht nur auf einer Frage des European Values Survey. Wim van Oorschot/Wil Arts, The social capital of European Welfare States: the crowding out hypothesis revisited in: *Journal of European Social Policy*, 15 (2005) 1, S. 5–26 analysieren 8 Dimensionen und kommen zu einer differenzierteren und optimistischeren Einschätzung der moralischen Wirkung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung.

²³ Siehe Michael Opielka, *Gesellschaft für alle. Was ein Grundeinkommen bewirkt*, Hamburg 2008 (i. V.).