

23/2017

(K)EIN BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN, BITTE!

Lehren aus der Debatte um den Sozialstaat der Zukunft

AUF EINEN BLICK

Das Bedingungslose Grundeinkommen (BGE) gilt nur solange als Allheilmittel für soziale Probleme, bis man es konkret ausgestaltet. Gerade liberal-konservative Konzepte, die die Rolle des Staates reduzieren wollen, sind problematisch. Aus der Diskussion lassen sich aber Lehren für eine zukunftsfähige Sozialpolitik ziehen. Diese muss für Sicherheit und Selbstbestimmtheit auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft sorgen und Kapitaleinkommen in der Digitalisierung gerecht umverteilen.

1.000 Euro für alle – und das, ganz ohne arbeiten zu müssen? Die Idee eines Bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) klingt verlockend. Gerade jüngere Generationen, die ihr zukünftiges Arbeitsleben von der voranschreitenden Digitalisierung bedroht sehen und sich generell mehr individuellen Gestaltungsspielraum in ihrer Lebensplanung wünschen, spricht ein solches Konzept an. Bei genauerem Hinsehen und konkreter Ausgestaltung sind viele Konzepte für ein Bedingungsloses Grundeinkommen allerdings problematisch. Im Anschluss an eine Kritik soll das vorliegende Kurzpapier allerdings auch auf Aspekte hinweisen, von denen Skeptiker_innen lernen und die sie in eigene Politikvorschläge aufnehmen können. Denn eine Idee, die sich seit Jahrzehnten in der politischen Debatte hält und inzwischen ideologieübergreifend Anklang findet, ist nicht grundlos so attraktiv.

Um als bedingungslos zu gelten, muss das Grundeinkommen regelmäßig und unabhängig von Arbeitsleistung oder sonstigem Einkommen an Individuen ausgezahlt werden. Neben diesem Grundsatz sind sich die Vorschläge zur Ausgestaltung eines Bedingungslosen Grundeinkommens allerdings in nur wenigen Punkten einig. Sie reichen von links-alternativen bis hin zu liberal-konservativen Konzepten, die sich in Finanzierung, Höhe des Grundeinkommens, Ausgestaltung von Sozialversicherungen sowie Arbeitsmarktpolitik stark unterscheiden. Daher muss bei der Debatte immer zunächst die Frage gestellt werden, welches Grundeinkommen überhaupt gemeint ist.

Auch aufgrund der Vielseitigkeit der Modelle taucht das Bedingungslose Grundeinkommen immer wieder in der politischen Diskussion auf. In den 1980er Jahren waren die Vorschläge eher post-kapitalistischer Natur. Als Antwort auf Hartz IV galt es zu Anfang des neuen Jahrtausends dann als potenzieller Ausweg aus Armut, Prekariat und Erwerbszwang. Inzwischen wird das Grundeinkommen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem damit verbundenen Umbruch auf dem Arbeitsmarkt besprochen und findet auch bei Technikgiganten aus dem Silicon Valley und deutschen Großunternehmen Befürworter_innen.

Da das Bedingungslose Grundeinkommen sich so hartnäckig im politischen Diskurs hält, stellt sich die Frage, was die Idee eigentlich so attraktiv macht? Zum einen trägt die Heterogenität der Konzepte dazu bei, dass für jedes gesellschaftliche Problem und jede politische Ausrichtung ein passendes Grundeinkommensmodell existiert oder entwickelt werden kann. Das BGE wird somit zu einer Art Allheilmittel. Es soll, unter anderem, den Erwerbszwang abschaffen, in der Digitalisierung für mehr Sicherheit bei wegfallenden Arbeitsplätzen sorgen, Kapitalvermögen gerecht umverteilen und den Sozialstaat radikal vereinfachen. Allerdings sind diese Ziele nicht immer miteinander kompatibel. So würde das Emanzipatorische Grundeinkommen der Partei Die Linke Zuschläge an Menschen mit besonderem Bedarf zahlen, wie chronisch Kranke oder werdende Eltern, um somit Bedarfsgerechtigkeit zu gewährleisten. Ein solches auf individuellen Bedarf abgestimmtes System widerspricht dabei dem von anderen Befürworter_innen verfolgten Ziel des radikalen Bürokratieabbaus.

>

Nicht nur das bisher vage Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens trägt zu dessen Beliebtheit bei. Einige der Grundideen, die dahinter stehen, weisen auf wichtige gesellschaftliche Bedarfe hin, die der Sozialstaat in seiner jetzigen Verfassung nicht oder nur unzureichend abdeckt. Hierzu gehören:

- Die Förderung von Autonomie und Selbstbestimmung;
- Sicherheit trotz Wandel des Arbeitsmarktes in Zeiten der Digitalisierung;
- gerechte Umverteilung von Kapitaleinkommen;
- Abbau von Bürokratisierung und ein transparenter, einfach verständlicher Sozialstaat.

DAS BEDINGUNGSLOSE GRUNDEINKOMMEN – DIE PASSENDE LÖSUNG?

Obwohl diese Ziele durchaus erstrebenswert sind, ist der aus ihnen abgeleitete Lösungsansatz des bedingungslosen Grundeinkommens fragwürdig. Zunächst sollte man das Gerechtigkeits- und Freiheitsverständnis der Idee untersuchen: Es ist zumindest sehr umstritten, ob Gerechtigkeit geschaffen wird, wenn alle das Gleiche erhalten, ob alt oder jung, ob bedürftig oder nicht. Denn um allen Bürger_innen die gleichen Chancen für politische und gesellschaftliche Teilhabe und ein erfülltes Leben zu bieten, müssen Unterschiede in deren Bedarfen berücksichtigt werden. Wenn man außerdem Freiheit als die Befähigung zu einem selbstbestimmten Leben versteht, kann ein regelmäßiger Geldtransfer höchstens einen Teil der Lösung darstellen. Transferzahlungen an Individuen allein sorgen nämlich weder automatisch für ausreichende Bildung, um aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmen oder sich anderweitig entfalten zu können, noch für eine angemessene Kinderbetreuung oder Verkehrsanbindung, die je nachdem für eine flexible Lebensgestaltung notwendig wären. Soziale Dienstleistungen leisten folglich einen mindestens gleichwertigen Beitrag zur freien Entfaltung von Individuen. Die links-alternative Idee, dass alle Bürger_innen zunächst ein Grundeinkommen erhalten sollten, um dann frei zu entscheiden, ob sie am Erwerbsleben teilhaben wollen, übersieht zudem das Prinzip, dass jedes Mitglied in einer Solidargemeinschaft sowohl ein Recht auf Unterstützung als auch die Pflicht hat, möglichst selbst etwas beizutragen.

Zudem bestehen Zweifel an der Umsetzbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens. Die endgültigen Effekte einer so weitreichenden Reform sind laut dem in der Ökonomie wohlbekannten „Gesetz der ungewollten Folgen“ nur schwer abzuschätzen. Befürworter_innen der Idee betonen, dass sie ihre Modelle durchgerechnet und für ökonomisch realisierbar befunden hätten. Dennoch sind die Folgen eines Grundeinkommens auf Produktivität, Arbeitsbereitschaft und Inflation umstritten. Thomas Straubhaar geht in seinem 2008 errechneten Modell zum Beispiel davon aus, dass bei einem Grundeinkommen von moderater Höhe – 800 Euro – nicht mit einem gravierenden Rückgang des Arbeitsangebots gerechnet werden kann (Straubhaar 2008: 56). Dadurch verringere sich auch die deutsche Wirtschaftsleistung, auf der seine Berechnungen beruhen, nur geringfügig.

Grundsätzlich aber gilt vermutlich: Je höher das Grundeinkommen, umso größer der Anreiz, gar nicht mehr oder zumindest

weniger zu arbeiten. Die Einschätzung der Folgen des BGE hängt hier stark vom Menschenbild und der daraus abgeleiteten Prognose über die Arbeitsbereitschaft bei wegfallendem Erwerbsdruck ab. Je nach Finanzierung und Höhe stellt sich außerdem die Frage, ob ein Grundeinkommen nicht eine Inflationsspirale auslösen würde. Basierend auf dem Modell von Götz Werner, das durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer finanziert werden soll, berechnet Thomas Ebert zum Beispiel einen Inflationsschub von über 200 Prozent (Ebert 2012: 273).

Im Hinblick auf die Veränderung des Arbeitsangebots können auch Experimente, wie das in Finnland getestete steuerfreie Grundeinkommen, nur bedingt Auskunft über die potenziellen Folgen einer bundesweiten Einführung des BGE geben. Erstens handelt es sich in Finnland um ein sehr geringes Grundeinkommen von 560 Euro, das Sozialhilfeempfänger_innen zur Arbeit motivieren soll. Die Ergebnisse des Experiments können also zu den Folgen von Modellen mit größeren Transfersummen wenig aussagen. Das Hauptproblem jeglicher Experimente ist zudem, dass sie notwendigerweise zeitlich begrenzt sind. Wenn den Teilnehmer_innen bewusst ist, dass sie ihr Grundeinkommen nur bis Ablauf des Versuchs beziehen können, werden sie weniger Risiken eingehen und ihre Arbeit im Zweifel nicht einfach niederlegen, damit ihre Existenz auch langfristig gesichert ist. Welchen Effekt ein bedingungsloses Grundeinkommen auf die Gesellschaft und die Wirtschaftsleistung eines Landes hat, wird man daher erst dann abschätzen können, wenn dieses unbefristet und flächendeckend eingeführt wurde.

MIT DEM BEDINGUNGSLOSEN GRUNDEINKOMMEN ZUM SCHLANKEN STAAT?

Gerade in den letzten Jahren werden häufig Modelle vorgestellt, in denen der Staat außer bei der Finanzierung und Auszahlung des Grundeinkommens wenig bis gar nicht in den Arbeitsmarkt eingreift. Hierzu zählen prominente Konzepte, wie die von Thomas Straubhaar und Ministerpräsident a. D. Dieter Althaus (CDU), welche die gestalterischen Aufgaben des Staates stark reduzieren. Sie wollen zum Beispiel – gleichzeitig mit der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens – die Regulierung des Arbeitsmarktes durch Mindestlohn, Tarifbindung, Arbeitszeitregelungen und Kündigungsschutz begrenzen oder sogar komplett abschaffen. Die daraus resultierenden Effekte sind umstritten. Einige Befürworter_innen argumentieren, dass bei geringerem Arbeitszwang die Löhne steigen werden, damit Arbeit weiterhin attraktiv bleibt. Der Anstieg von Löhnen bei abnehmendem Arbeitsangebot ist allerdings alles andere als automatisch. Wie bereits jetzt im Pflegebereich zu beobachten ist, werden bei mangelndem Arbeitskräfteangebot eher Zuwanderinnen und Zuwanderer eingestellt oder Stellen einfach nicht besetzt. Wahrscheinlicher ist ein Szenario, in dem Löhne durch einen Rückzug des Staates aus der Arbeitsmarktpolitik und ein BGE gedrückt werden. Schließlich müssten Firmen nicht mehr sicherstellen, dass Mitarbeiter_innen ausschließlich von ihrem Gehalt leben können. Gerade beim Wegfall von Flächentarifen, wie von Thomas Straubhaar vorgesehen, hätten einzelne Arbeitnehmer_innen zudem eine schlechtere Verhandlungsposition als heutige organisierte Gruppen. Sie müssten daher wahrscheinlich schlechtere Arbeitsbedingungen und niedrigere Löhne akzeptieren, wenn sie neben dem relativ geringen Grundeinkommen ein Erwerbseinkommen erhalten möchten.

Neben Lohneffekten hat das BGE weitere mögliche Verteilungseffekte. Bei einer moderaten Höhe würden Erwerbslose zum Teil weniger als die heutigen sozialstaatlichen Leistungen der Grundsicherung erhalten. Einige Vorschläge sehen zudem einen einheitlichen Steuersatz auf alle Einkommen oder Mehrwertsteuererhöhungen vor, die die jetzige progressive Besteuerung von Einkommen ablösen sollen. Statt für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, könnten solche Vorschläge die Ungleichheit in Deutschland noch steigern.

Dem Verständnis von einem schlanken und weitgehend passiven Staat ist außerdem entgegenzuhalten, dass die Folgen der Digitalisierung nicht „naturgegeben“ sind. Das deutsche Wirtschaftssystem basiert auf einer Kooperation zwischen Arbeitnehmer_innen, Arbeitgeber_innen und dem Staat, die sich gemeinsam mit Fragestellungen, wie den Folgen der Digitalisierung, auseinandersetzen, um Lösungen zu finden. Statt sich zurückzuziehen, kann der Staat, zusammen mit den Wirtschaftsakteuren, gestaltend eingreifen, Rahmenbedingungen für die Digitalisierung setzen und damit deren Wirkung beeinflussen. Dementsprechend sollte ein verantwortungsvoller Staat den Teil der Bevölkerung, deren Arbeitsplätze durch die voranschreitende Automatisierung gefährdet sind, nicht mit Geld „abspeisen“, sondern unterstützen: Verbesserte Qualifizierungsangebote, Strukturpolitik und eine Förderung von Berufen, in denen zwischenmenschliche Beziehungen nicht durch Maschinen ersetzt werden können, bieten Gestaltungsmöglichkeiten, die genutzt werden sollten. Besonders gilt es zu verhindern, dass beim Wegfall von Arbeitsplätzen eine Zweiklassengesellschaft von Erwerbslosen, die ausschließlich vom Bedingungslosen Grundeinkommen leben, und hochqualifizierten Erwerbstätigen entsteht.

Diese Gefahr unterstreicht einen weiteren Kritikpunkt. Während ein Teil der Gesellschaft mit dem Grundeinkommen vermutlich ohne staatliches Eingreifen erfüllt und selbstbestimmt leben könnte, gibt es Gruppen, für die dies weniger möglich wäre. Hierzu zählen Menschen ohne berufliche Ausbildung oder Schulabschluss, die schon heute stärker von Langzeitarbeitslosigkeit und den damit einhergehenden sozialen und gesundheitlichen Problemen bedroht sind. Ihre Chancen auf eine erfüllende Tätigkeit sinken bei voranschreitender Digitalisierung noch weiter. Ein Grundeinkommen allein reicht hier nicht aus, um solche Menschen erfolgreich in die Gesellschaft zu integrieren. Der Staat sollte demnach auch weiterhin besonders gefährdete Personen aktiv unterstützen.

LEHREN AUS DER DISKUSSION UM DAS BEDINGUNGSLOSE GRUNDEINKOMMEN

Auch wenn gerade liberal-konservative Modelle sozialpolitisch problematisch sind, sollten Skeptiker_innen des Bedingungslosen Grundeinkommens die Debatte nicht in ihrer Gänze abtun. Denn die Argumente für ein BGE weisen auf Wünsche und Ängste der Bevölkerung hin und zeigen auf, in welchen Bereichen der Sozialstaat nachbessern sollte.

Zunächst offenbart die Diskussion ein Streben nach Emanzipation und Selbstbestimmung im Arbeitsleben. Tatsächlich haben politische Akteure die Nachfrage nach einer freieren Zeitgestaltung bereits erkannt, wenn auch noch nicht zufriedenstellend adressiert. Auf ihrer Arbeitszeitkonferenz in Mannheim

diskutierte die IG Metall dieses Jahr zum Beispiel ein Wahlrecht auf individuell gestaltbare Arbeitszeitverkürzung. Aber nicht nur eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, sondern auch Unterbrechungen der regulären Erwerbsarbeit, sei es für die Pflege von Familienangehörigen, Freiwilligenarbeit oder Unternehmertum, sollten gefördert und unterstützt werden. Neben entsprechenden Finanzierungshilfen und staatlich geförderten Auszeiten vom Berufsleben muss auch in eine moderne, soziale Infrastruktur, die zum Beispiel die Pflege von älteren Angehörigen angemessen unterstützt, investiert werden.

Zudem wird in der Diskussion deutlich, dass durch die Digitalisierung eine große Unsicherheit über die Zukunft der Arbeit und die damit einhergehenden persönlichen Folgen entsteht. Gerade die Generation der sogenannten „Millennials“ geht heute oft von einem nicht-linearen Berufsleben aus. Die Garantie von 1.000 Euro monatlich, die das Grundeinkommen verspricht, wirkt dadurch besonders verlockend. Auch hier muss der Staat Sicherheit schaffen und unterstützend einschreiten. Ein verbreitetes Phänomen ist zum Beispiel die Ausdehnung der „Plattformökonomie“, in der Erwerbstätige ihre Arbeit auf Online-Plattformen, wie Uber, Upwork oder Helpling, anbieten. Auf diese neuartigen Geschäftsmodelle muss die Arbeitsmarktpolitik reagieren. Sie sollte, unter anderem, der Auslagerung von Beschäftigten in eine Scheinselbstständigkeit und dem damit verbundenen Verlust von Arbeitnehmer_innenrechten, einen Riegel vorschieben. Neben einer angepassten Arbeitsmarktregulierung kann auch ein „Sozialerbe“, das Sabbatjahre finanziert und auf diese Weise Übergänge erleichtert, mehr Sicherheit und Chancengleichheit auf einem fragmentierten Arbeitsmarkt schaffen. Modelle wie der „Lebenschancenkredit“ von Steffen Mau und das „Startguthaben“ von Andrea Nahles können als Vorlage für ein solches Sozialerbe dienen. Mit zunehmender Flexibilisierung muss zudem das Sozialsystem explizit an die Bedürfnisse derer angepasst werden, die von der Norm des männlichen Facharbeiters in sicherer Vollzeitbeschäftigung abweichen. Parteien und andere politische Akteure sollten sich gerade bei einer erhöhten Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt vermehrt auch für diese Beschäftigten einsetzen.

Aus der Diskussion geht ebenfalls die Sorge hervor, dass durch die Digitalisierung Kapitaleinkommen, im Vergleich zu Lohneinnahmen, zunehmen. Tatsächlich findet eine neue IMF Studie, dass die Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am gesamten Volkseinkommen, in Industrienationen seit Anfang der 1990er Jahre im Trend fällt. Etwa die Hälfte dieser Beobachtung ist laut IMF durch technologischen Fortschritt zu erklären (IMF 2017: 125). Ein entsprechend steigender Stellenwert von Kapitaleinkünften in der Digitalisierung ist besonders problematisch, weil in Deutschland Vermögen deutlich ungleicher verteilt ist als Einkommen. Die Schere zwischen Arm und Reich würde also ohne staatliches Eingreifen immer weiter auseinandergehen. Es gibt zwei grundlegende Wege, über welche die Politik einer solchen Entwicklung entgegenwirken kann: Entweder wird das Kapitaleigentum selbst so verteilt, dass alle direkt von steigenden Kapitalerträgen profitieren, oder eine Umverteilung durch Besteuerung sorgt retroaktiv für eine gerechtere Vermögensstruktur. Für Letzteres schlägt der britische Ökonom Anthony Atkinson zum Beispiel eine progressive Lebenszeit-Kapital-Zugangssteuer für Erbe oder Schenkungen sowie eine Grundsteuer auf Immobilien vor (Atkinson 2016: 389).

Thomas Straubhaar regt in seinem BGE-Modell an, Arbeits- und Kapitaleinkommen gleichwertig zu besteuern – ein Aspekt, den die Politik, auch ohne das BGE einzuführen, diskutieren könnte. Für die Umverteilung von Primäreinkommen sollten außerdem die Gewerkschaften gestärkt werden, um sicherzustellen, dass Produktivitätsgewinne von entsprechenden Lohnanstiegen begleitet werden.

FAZIT

Letztlich gibt es keine Pauschallösung für all die in diesem Beitrag erwähnten gesellschaftlichen Herausforderungen. Der Sozialstaat und die Notwendigkeit, diesen an die Zukunft anzupassen, sind komplex und erfordern eine ernsthafte und langfristige angesetzte politische Auseinandersetzung. Zum Teil geschieht diese bereits, zum Teil wäre mehr Mut zur Innovation wünschenswert. Um den Sozialstaat an die Bedürfnisse der jüngeren Generationen anzupassen, ist ein aktives Handeln gefordert. Das Bedingungslose Grundeinkommen kann auf die vielseitigen Probleme der Zukunft allerdings keine zufriedenstellenden Antworten geben.

Autor_innen

Christina Tönshoff, Praktikantin der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Ruth Brandherm, Leiterin des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Robert Philipps, Leiter des Gesprächskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung

Literatur

Adam, Hermann 2017: Bedingungsloses Grundeinkommen: Ersatz für den Sozialstaat oder Ende des kapitalistischen Arbeitszwangs?, in: Perspektiven des demokratischen Sozialismus, Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik, 34 (1), S. 104-130.

Atkinson, Anthony 2016: Ungleichheit – Was wir dagegen tun können, London.

Blaschke, Roland 2008: Aktuelle Grundeinkommens-Modelle in Deutschland. Vergleichende Darstellung, zum 3. Deutschsprachigen Grundeinkommenskongress des Netzwerk Grundeinkommen, Berlin.

Bomsdorf, Clemens; Krell, Christian 2017: Grundeinkommen – das finnische Experiment, Perspektive FES Stockholm, Stockholm.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin.

Deutsche Bundesbank 2016: Die Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte (PHF), Frankfurt am Main.

Ebert, Thomas 2012: Soziale Gerechtigkeit in der Krise (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1291), Bonn.

Fratzscher, Marcel 2017: Irrweg des bedingungslosen Grundeinkommens, in: Wirtschaftsdienst 97 (7), Hamburg.

IMF 2017: World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum? Chapter 3.

Mau, Steffen 2015: Der Lebenschancencredit: Ein Modell der Ziehungsrechte für Bildung, Zeitsouveränität und die Absicherung sozialer Risiken, WISO direkt, Bonn.

Straubhaar, Thomas 2008: Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Edition HWWI, Hamburg University Press, Hamburg.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Ruth Brandherm, Dr. Robert Philipps, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-931-9