



Italiens neues »Bürgereinkommen«

Zuschnitt und Effekte einer einschneidenden Sozialstaatsreform

ANTONELLA STIRATI
April 2019

- Am 1. Mai tritt in Italien das neue »Bürgereinkommen« in Kraft. Bei ihm handelte es sich um das zentrale Versprechen der Fünf-Sterne-Bewegung, das entscheidend zu ihrem Sieg in den Wahlen vom 4. März 2018 beitrug. Mit dem Bürgereinkommen soll die in den letzten Jahren deutlich gewachsene Armut im Land bekämpft werden, denn zum ersten Mal in seiner Geschichte führt Italien ein umfassendes System der Grundsicherung ein.
- Anders als der Name suggeriert, handelt es sich um ein an Bedingungen geknüpft System der Grundsicherung. Einerseits werden stringente Nachweise für die Bedürftigkeit verlangt, andererseits müssen die arbeitsfähigen Antragsteller_innen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
- Gegen die Einführung des Bürgereinkommens wurde kritisch angemeldet, dass es zu Missbrauch einlade und zudem Arbeitslose dazu verleiten könne, sich im staatlichen Unterstützungssystem einzurichten. In ihren Normen ist die Maßnahme jedoch wenigstens auf dem Papier darauf angelegt, einen Missbrauch deutlich einzuschränken.
- Nicht zuletzt kann die neue Grundsicherung auch als starkes Stimulans für Italiens Wirtschaft wirken, wenn sie die Binnennachfrage ankurbeln wird.



Inhalt

Umfang des Bürgereinkommens	2
Voraussetzungen für den Bezug des Bürgereinkommens	2
Der Streit über das Bürgereinkommen.	3
Alternativen zum Bürgereinkommen.	4

Die Einführung eines Bürgereinkommens (»reddito di cittadinanza«) war der zentrale Wahlkampfschlager der Fünf-Sterne-Bewegung und brachte ihr bei den Wahlen 2018 als stärkster Partei mit 32 % der Stimmen ein ausgezeichnetes Ergebnis.

Dass der Vorschlag bei den Wähler_innen sehr gut ankam, war nicht überraschend: Durch die Wirtschaftskrise 2008, die darauffolgende Sparpolitik und die Deregulierung des Arbeitsmarktes war die absolute Armut (die Zahl der Menschen, deren Einkommen nicht für das Existenzminimum ausreicht) in Italien stark gestiegen. Aus den Statistiken des Jahres 2017 geht hervor, dass 7 % der Haushalte in absoluter Armut lebten: Insgesamt waren es fünf Millionen Menschen, darunter viele Kinder und Jugendliche. Auch die Arbeitslosigkeit war beträchtlich gestiegen, sie liegt zurzeit bei etwa 11 %. Ferner hatte die Anzahl jener Erwerbstätigen zugenommen, deren Einkommen aus unterschiedlichen Gründen gering ist: niedrige Löhne, diskontinuierliche Beschäftigung, zu wenig Arbeitsstunden. Ein Bürgereinkommen heißen daher nicht nur potenzielle Leistungsberechtigte gut, sondern auch Menschen mit unsicheren Arbeits- und Einkommensperspektiven, die es als Sicherheitsnetz wahrnehmen. Die hohe Zugkraft des Versprechens erklärt sich zudem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der italienische Sozialstaat bisher kein flächendeckendes System einer Grundsicherung für Menschen ohne Einkommen vorsah. Wer in seinem Leben noch nie sozialversicherungspflichtig gearbeitet hat oder wer länger als zwei Jahre arbeitslos ist, hatte bisher keinerlei Anspruch auf Unterstützung. Dies soll sich nun mit dem Bürgereinkommen ändern, das zum 1. Mai 2019 eingeführt wird – ein Datum, das mit Bedacht auch mit Blick auf die Europawahlen am 26. Mai gewählt wurde.

Umfang des Bürgereinkommens

Trotz der Bezeichnung »Bürgereinkommen« handelt es sich nicht um ein bedingungsloses Grundeinkommen, wie es momentan in vielen Varianten diskutiert wird. Das Bürgereinkommen *all'italiana* ist – vergleichbar dem deutschen Hartz-IV-Modell des Förderns und Forderns – zum einen mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden und verpflichtet zum anderen erwerbsfähige Arbeitslose, Fortbildungs- und Stellenangebote anzunehmen. Für Alleinstehende beträgt das Bürgereinkommen maximal 500 Euro im Monat, für Familien je nach Personenzahl

mehr: Eine Familie mit zwei minderjährigen Kindern erhält 900 Euro, eine Großfamilie 1.050 Euro (das heißt den Höchstbetrag). Hinzu kommt gegebenenfalls ein monatliches Wohngeld in Höhe von 280 Euro, wenn der Antragsteller zur Miete wohnt. Entweder wird der Gesamtbetrag ausgezahlt oder aber ein Teilbetrag zur Aufstockung des unter bestimmten Schwellenwerten liegenden Einkommens (aus Lohn oder Rente). So erhält ein alleinstehender Rentner, der monatlich 400 Euro Rente bezieht, dessen Vermögen eine gewisse Höhe nicht überschreitet und der über keine weiteren Einkommensquellen verfügt, dauerhaft eine monatliche Rentenaufstockung von 100 Euro. Erwerbsfähigen Empfänger_innen steht das Bürgereinkommen hingegen für maximal 18 Monate zu; eine Verlängerung um weitere 18 Monate ist nur zu strengeren Bedingungen möglich. Diese Art der sozialen Absicherung ähnelt den Maßnahmen, die in fast allen anderen europäischen Ländern bereits bestehen, in Italien jedoch nur in sehr begrenzter Form, sowohl was die Anzahl der Empfänger_innen als auch was die Höhe der Leistungen betrifft.

Voraussetzungen für den Bezug des Bürgereinkommens

Beim Bürgereinkommen handelt es sich um eine weitgreifende Maßnahme, sowohl was die zur Verfügung stehenden Mittel (etwa sechs Milliarden Euro 2019 und jeweils sieben Milliarden Euro in den zwei darauffolgenden Jahren) als auch was die Anzahl der potenziellen Leistungsberechtigten betrifft: Jüngsten Schätzungen des italienischen Statistikamts (ISTAT) zufolge sind es nämlich etwa 1,3 Millionen Haushalte bzw. insgesamt mindestens 2,7 Millionen Personen (laut ISTAT), maximal 3,6 Millionen (laut Parlamentarischer Haushaltsbehörde). Das ISTAT schätzt außerdem, dass 19 % der potenziellen Empfänger_innen des Bürgereinkommens Kinder und Jugendliche unter 16 aus bedürftigen Haushalten sind, während 13 % über 65 Jahre alt sind. Erwerbstätige mit geringem Einkommen sollen hingegen etwa 16 % der potenziellen Leistungsberechtigten ausmachen.

Die Bedingungen für den Erhalt des Bürgereinkommens sehen sowohl Einkommens- als auch Vermögensgrenzen (Besitz von Immobilien, Autos und Motorrädern, Bankanlagen und anderen Finanzanlagen) vor. Ferner müssen sich aus körperlichen und Altersgründen erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte dazu

verpflichten, die Weiterbildungsmaßnahmen zu akzeptieren, die ihnen die Arbeitsämter (die die Regierung stärken will) anbieten; ferner müssen sie sich zu acht von den kommunalen Verwaltungen angebotenen Wochenstunden gemeinnütziger Arbeit verpflichten und dürfen nicht mehr als drei Stellenangebote mit einem monatlichen Bruttolohn ab 850 Euro ablehnen: Die erste Stelle wird im Umfeld des Wohnorts angeboten, die zweite in einem Umkreis von 250 Kilometern und die dritte landesweit. Nach Ablauf von 18 Monaten ist die Verlängerung um weitere 18 Monate an die Bereitschaft gebunden, landesweit eine Stelle anzunehmen; andernfalls werden die Leistungen komplett gestrichen. Um Unternehmen zu motivieren, Leistungsberechtigte einzustellen, sind Steuererleichterungen in Höhe der monatlichen Leistungen, auf die der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin Anspruch gehabt hätte, bzw. mindestens in Höhe von 2 500 Euro vorgesehen. Betrug wird mit harten Strafen – nämlich zwei bis sechs Jahren Freiheitsstrafe – geahndet, die empfangenen Leistungen müssen überdies rückerstattet werden.

Der Streit über das Bürgereinkommen

Die Einführung des Bürgereinkommens gab Anlass zu vielerlei Kritik, nicht zuletzt aus den Reihen der gemäßigt linken Partito Democratico (PD), die sich in der Opposition befindet. In den Augen der PD ist das Bürgereinkommen eine »konfuse und widersprüchliche« Maßnahme, die letztlich nur zu »passiver Umverteilung« führe, aber die von Armut Betroffenen angesichts fehlender Strukturen der Arbeitsvermittlung nicht aktiviere.

Kritiker_innen des Bürgereinkommens befürchten insbesondere, dass nicht nur die tatsächlich Bedürftigen Leistungen empfangen werden, sondern auch Menschen, die nicht anspruchsberechtigt sind, und dass vor allem auch Schwarzarbeit gefördert wird: Wer schwarzarbeitet, könnte gleichzeitig das Bürgereinkommen beziehen. Selbstverständlich sind solche Fälle nicht gänzlich vermeidbar, doch sieht das Gesetz einige Maßnahmen vor, die dem Missbrauch vorbeugen sollen und mit der Zeit angepasst und verbessert werden können. Wenn man aber grundsätzlich Armutsbekämpfung für notwendig erachtet, kann der Umstand, dass einige das Bürgereinkommen zu Unrecht in Anspruch nehmen, kein überzeugender Grund dafür sein, es abzulehnen.

Des Weiteren führen die Kritiker_innen an, dass das Bürgereinkommen die Menschen davon abhalte, aktiv nach Arbeit zu suchen. Doch ist das angesichts der begrenzten Dauer des Leistungsbezugs und der strengen Bedürftigkeitsprüfung, an die der Anspruch auf Bürgereinkommen gebunden ist, wohl äußerst unwahrscheinlich. Auch ist nur ein Teil der Leistungsberechtigten erwerbsfähig und arbeitslos zugleich; die übrigen sind Minderjährige, Senior_innen und Erwerbstätige mit geringem Einkommen. Doch gerade in Hinblick auf Letztere wird befürchtet, das Grundeinkommen verschlechtere, ähnlich wie die Hartz-Reformen in Deutschland, die Arbeitsmarktbedingungen, weil die Aufstockung durch das Bürgereinkommen Arbeitgeber dazu verleiten könnte, Niedriglöhne zu zahlen. Dies ließe sich jedoch vermeiden, indem man überprüft, ob die Löhne denen entsprechen, die die Gewerkschaften ausgehandelt haben. Einige Kritiker_innen sind der Ansicht, die Gefahr einer Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen wohne den 850 Euro inne, die als Mindestbruttolohn für die anzunehmenden Stellenangebote festgelegt wurden: Der Betrag sei nämlich zu gering. Andere meinen im Gegenteil, dieser Betrag sei im Vergleich zu den ansonsten üblichen Löhnen zu hoch und setze ferner eine Vollzeitbeschäftigung voraus, statt die Arbeitslosen dazu anzuregen, auch Teilzeitjobs anzunehmen.

Die Befürworter_innen weisen darauf hin, dass als flankierende Maßnahme die Einführung eines – bisher in Italien noch nicht bestehenden – gesetzlichen Mindestlohns hilfreich wäre. Sowohl die Fünf-Sterne-Bewegung als auch die PD haben Gesetzentwürfe zur Einführung eines Mindestlohns ins Parlament eingebracht.

Die vielleicht meistverbreitete Kritik am Bürgereinkommen ist wohl jene, wonach es in der aktuellen wirtschaftlichen Lage Italiens, die von Stagnation, hoher Arbeitslosigkeit und starker, durch europäische Regeln bewirkter Begrenzung der öffentlichen Ausgaben geprägt ist, keine Priorität darstelle und öffentliche Gelder stattdessen anders auszugeben seien: a) für Investitionen in die desolate Infrastruktur des Landes; b) um Arbeitsplätze für junge Menschen im Gesundheits-, Verwaltungs-, Schul- und Hochschulwesen zu schaffen, also in Bereichen, die nach jahrelangen Kürzungen und Einstellungsstopps dringend neues Personal benötigen; c) um Unternehmen zu fördern.

Alternativen zum Bürgereinkommen


Bereits seit Jahrzehnten ist ein wichtiger Teil der öffentlichen Ressourcen für die Förderung bzw. Steuervergünstigung von Unternehmen bestimmt. Die letzte Vorkehrung dieser Art traf die Renzi-Regierung (PD), indem sie die von den Unternehmen für unbefristete Arbeitnehmer_innen zu entrichtenden Sozialabgaben minderte, und zwar um geschätzte 15 bis 19 Milliarden in drei Jahren. Derartige Maßnahmen hatten nie eine sehr große Wirkung auf Beschäftigung und Wachstum: Erfahrung und Fachliteratur legen nahe, dass sie eher unwirksam sind. Dennoch befürworteten die Arbeitgeberverbände sie verständlicherweise mit Nachdruck.

Für die anderen beiden Alternativen zum Bürgereinkommen, das heißt öffentliche Investitionen und Neueinstellungen, sprechen wohl schlagkräftigere Argumente, doch weisen auch sie Vor- und Nachteile auf. Der Nachteil von Investitionen ist ihre notwendigerweise verzögerte Wirkung: Von der Planung über die Ausschreibung der öffentlichen Aufträge bis hin zu deren Umsetzung gehen viele Monate oder gar Jahre ins Land, und ihre positive Wirkung auf die Wirtschaft können die Investitionen daher erst nach relativ langer Zeit entfalten. Außerdem behauptet die Regierung, in der Vergangenheit seien bereits bedeutende Mittel für öffentliche Investitionen sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene zur Verfügung gestellt worden; das Ziel der Regierung sei daher nicht, weitere Mittel bereitzustellen, sondern dafür zu sorgen, dass die bereits verfügbaren Mittel schneller ausgegeben werden. Neueinstellungen im öffentlichen Sektor wären für die vielen jungen Arbeitslosen zweifelsohne sehr positiv gewesen und hätten dazu beigetragen, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, die sich aufgrund des Sparzwangs verschlechtert hat, zu bewahren (siehe Paternesi/Stirati, *Macroeconomics and the Italian Vote*, INET blog, 6. August 2018). Andererseits wäre die Zahl der Personen, die vom Anstieg der Beschäftigung infolge öffentlicher Investitionen oder Neueinstellungen im öffentlichen Sektor direkt profitiert hätten, geringer gewesen als die der potenziellen Bürgereinkommensempfänger_innen; und vor allem die Bedürftigsten hätten davon gar nicht profitiert. Wünschenswert wäre, diese unterschiedlichen Formen staatlichen Eingreifens nicht alternativ, sondern ergänzend zu realisieren, um die Nichtfortsetzung der verheerenden Sparpolitik und dadurch der langen Rezession ein Ende zu setzen. Die Wahl des Eingriffs ist letztlich eine politische Entscheidung, und

zwar keine einfache, da sie neben der ökonomischen auch eine soziale Prioritätensetzung bedingt.

Selbstverständlich hätten beide Maßnahmen (Investitionen und Neueinstellungen im öffentlichen Dienst) die Binnennachfrage und demzufolge die gesamte Wirtschaft stimuliert. Ein sehr oft vorgebrachter Kritikpunkt ist, dass die wachstumsfördernde Wirkung der beiden Maßnahmen stärker gewesen wäre als die des Bürgereinkommens. Die Fachliteratur zu den »fiskalischen Multiplikatoren«, die messen, wie sich eine Variation der öffentlichen Ausgaben, der Steuern oder ihrer vielen Bestandteile auf das Bruttoinlandsprodukt auswirkt, zeigt, dass der Anstieg der öffentlichen Investitionen oder des öffentlichen Konsums (Gesundheits- und Bildungswesen usw.) allgemein eine größere Wirkung hat als Geldtransfers. Jüngste Studien zeigen jedoch, dass sich Maßnahmen, die in einer Phase der Rezession oder Stagnation (wie derjenigen, die die italienische Wirtschaft zurzeit erlebt) realisiert werden, weit umfangreicher auswirken als dieselben Maßnahmen unter besseren wirtschaftlichen Bedingungen.

Manche Studien bewerten die fiskalischen Multiplikatoren der für Menschen mit sehr niedrigem Einkommen bestimmten Geldleistungen sehr hoch, zum Beispiel bei den Verteilungsprogrammen von Essensgutscheinen (»food stamps«) in den Vereinigten Staaten (A. Blinder, *Fiscal policy reconsidered. The Hamilton project policy proposal*, May 2016, S. 9); einige Wirtschaftswissenschaftler_innen schätzen den Multiplikatorwert der Geldleistungen in Italien nach 2008 und in der Rezessionsphase sogar auf 2,4 – das heißt, jeder transferierte Euro würde eine Steigerung von 2,40 Euro des Bruttoinlandsprodukts bewirken (Stockhammer et al., *Demand effects of fiscal policy since 2008, Review of Keynesian Economics*, n. 1, 2019, S. 63). Sollte das zutreffen, hieße das, die Wirkung des Bürgereinkommens wäre stimulierender, als die Regierung selbst annimmt, da sie nämlich von viel geringeren Multiplikatorwerten ausgeht. Tatsächlich variieren Schätzungen bezüglich fiskalischer Multiplikatoren oft sehr stark, da sie von den angewendeten Methoden und von der Theorie, auf der die Datenanalyse basiert, abhängen, aber auch, wie bereits erwähnt, von der wirtschaftlichen Lage des Landes, in dem die Eingriffe erfolgen. Doch auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich lediglich um Schätzungen handelt, müsste der Umstand, dass das Bürgereinkommen für Menschen mit sehr geringem Einkommen bestimmt ist und die Leistungsberech-



tigten verpflichtet sind, den erhaltenen Betrag innerhalb eines Monats auszugeben, eine stimulierende Wirkung auf die Nachfrage und somit auf die Produktion haben, möglicherweise sogar in größerem Ausmaß als von der Regierung vorhergesehen. Auf jeden Fall hätte der höhere Konsum auch positive Folgen für die Unternehmen, da sie mehr verkaufen würden und infolgedessen mehr investieren und zusätzliche Arbeitnehmer_innen einstellen könnten.



Über die Autorin

Antonella Stirati

Professorin für Wirtschaftswissenschaften,
Universität Roma Tre

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Piazza Capranica 95 | 00186 Rom | Italien

Tel.: ++39 06 82 09 77 90
www.fes-italia.org

Bestellungen/Kontakt hier:
info@fes-italia.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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