

Michael Opielka

Grundeinkommenspolitik Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform

Die Frage nach den Hintergründen der gegenwärtigen Idee eines Grundeinkommens als sozialpolitischer Reform geht von zwei zunächst ganz unterschiedlichen Perspektiven aus.¹ Die eine Perspektive blickt auf Strukturen der sozialen Wirklichkeit, auf die Institutionen und ihre Ordnung. Die Diskussion des Grundeinkommens wird aus dieser Perspektive mit dem Ziel der Effektivitätssteigerung der sozialen Ordnung und ihrer sozialpolitischen Institutionen geführt. Das System der sozialen Sicherung soll weiterentwickelt werden, es ist an den sozialen und ökonomischen Wandel anzupassen. Aus dieser Perspektive wird zunächst gefragt: *Was war bisher, was erfordert die Vergangenheit?* Die Frage an die Hintergründe lautet: Gibt es funktionale Trends, die für ein Grundeinkommen als sozialpolitischer Reform sprechen?

Die andere Perspektive blickt auf die Menschen und ihren Gestaltungswillen, auf die Gestaltung der sozialen Ordnung und ihrer Institutionen. Die Diskussion des Grundeinkommens wird aus dieser Perspektive mit dem Ziel der Humanisierung der Gesellschaft geführt. Sozialpolitische Systeme sollen besser dem Menschen und seiner Entfaltung dienen, vor allem den Menschen, die sozial benachteiligt sind. Aus dieser Perspektive wird zunächst gefragt: *Was soll werden, was erfordert die Zukunft?* Die Frage an die Hintergründe lautet: Gibt es normative, geistige Trends, die für ein Grundeinkommen als sozialpolitische Reform sprechen?

Beide Perspektiven gehören zusammen. Das Wesentliche einer sozialen Ordnung muß von dem ausgehen, was der Mensch aus sich heraus mit der Aufgabe entwickelt, den Verkehr von Mensch zu Mensch zu regeln. Die sozialen und die antisozialen Impulse des Menschen sind völlig ohne Illusionen zu analysieren. Es ist leicht zu erkennen, daß beide Impulse notwendig sind. Die sozialen Impulse, die auf dem Interesse am jeweils anderen Menschen aufbauen, und die antisozialen Impulse, die vorrangig die persönliche Entwicklung fördern, lassen sich nicht einseitig auflösen. Daran sind die sozialrevolutionären Bemühungen des 20. Jahrhunderts gescheitert: Sie wollten eine soziale Ordnung schaffen, die dem einzelnen Menschen zur Aufgabe macht, mit einem möglichst großen Bereich seiner Persönlichkeit Teil dieser sozialen Ordnung zu sein. Der Mensch wurde vorrangig als kollektives Wesen gedacht. Kaum weniger verhängnisvoll äußerten sich im abgelaufenen Jahrhundert die Vorstellungen einer sozialen Ordnung, die in ihren extremsten Ausprägungen allein den antisozialen Impulsen des Menschen, den auf sein eigenes Wohlergehen bedachten Strebungen folgten. Es scheint daher nur folgerichtig, wenn sozialreformerisch orientierte Wissenschaftler und Politiker in den letzten Jahren erneut nach einer „Mischung“ der verschiedenen sozialen Ordnungsprinzipien suchen, nach einem „Wohlfahrtsmix“ oder ganz ausdrücklich nach einem „dritten Weg“ zwischen Sozialismus und Antisozialismus.² In der sozialen Ordnung soll der einzelne nicht aufgehen, zugleich soll sie den menschlichen Möglichkeiten entsprechen.

Grundeinkommen und Sozialpolitik

Einer der bedeutendsten Aspekte der sozialen Ordnung der modernen Gesellschaft ist die Sozialpolitik. Erneut und grundlegend steht ihre Gestaltung auf der Tagesordnung der europäischen Staaten. Die anhaltende und zunehmende Arbeitslosigkeit, der Eindruck fehlender Effektivität und die Frage nach der gerechten Verteilung von Kosten und Erträgen sind Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Idee eines „Grundeinkommens“ nimmt in diesen Diskussionen wiederkehrend einen breiten Raum ein. Ausgangspunkt dieser Idee ist die Annahme, daß der Verkauf der menschlichen Arbeitskraft in Form der „Ware“ Lohnarbeit erst oberhalb des zur Deckung des zum Leben unerläßlichen Subsistenzniveaus erfolgen sollte. Da dieses Subsistenzniveau für den weitaus überwiegenden Teil der Bevölkerung nicht durch eigenes Vermögen gesichert werden kann und der Verweis auf den Unterhalt durch Familienangehörige aufgrund der Entwicklung der modernen Familie nicht genügt, wird gefordert, der moderne Staat solle einen Anspruch auf ein Grundeinkommen in Form eines sozialen Grundrechts garantieren. Ein derartig weitreichendes, positives soziales Grundrecht entspräche der Evolution moderner Demokratien hin zu einer „sozialen Demokratie“ (Galbraith 1998).

Es wird deutlich, daß die Forderung nach einem staatlich garantierten Grundeinkommen von zwei Seiten eine weitreichende Entwicklung der sozialen Ordnung impliziert.

(a) Sie unterstellt zum einen, daß der mit der modernen Industriegesellschaft und ihrem Arbeitsmarkt entstandene *Verteilungsmodus von Arbeit und Einkommen grundlegend verändert* werden muß. Erst oberhalb des Existenzminimums sollte der Arbeitsmarkt existieren, dort freilich könne dies besonders effektiv gelingen. Das Grundeinkommen wird vor dem Hintergrund der Entwicklung des Arbeitsmarktes als ein funktionales Äquivalent zum Strukturwandel der Erwerbsarbeit interpretiert. Es wird als ein besonders wirksames – und langfristig möglicherweise einziges – Mittel angesehen, jedem den Zugang zu einem damit zur Entfaltung kommenden Markt der Erwerbsarbeit zu öffnen. Gleichzeitig würde – wie bei allen funktionstüchtigen Märkten – ein Marktpreis entstehen, der ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage zum Ausdruck bringt. Strukturelle Arbeitslosigkeit als Systemprodukt wäre dann nicht mehr möglich. An die Stelle der Befürchtung einer „ausgehenden Arbeit“ tritt nun die Erwartung einer Allokationseffizienz: Arbeitsangebot und -nachfrage korrigieren sich über den Preis der (Erwerbs-)Arbeit, die nun nicht mehr primär der Existenzsicherung, sondern der Erzielung von Konsummöglichkeiten zur freieren Existenzgestaltung dient. Die Preisbildung der „Ware Arbeitskraft“ könne nach Einführung eines Grundeinkommens relativ frei von den Rücksichten auf persönliche Bedarfslagen des Arbeitnehmers sein, sondern sich ausschließlich an ihrem Marktwert, an der Wertschöpfung der Arbeitskraft orientieren.³

(b) Von der Seite des einzelnen her unterstellt die Forderung nach einem Grundeinkommen, daß er sich mit einer *Existenzsicherung auf Subsistenzniveau nicht begnüge*, vielmehr nach Gestaltungsmöglichkeiten und sozialer Aktivität orientiert sei. Wie Vorstellungen einer sozialen Ordnung kontrovers sind, besteht auch hinsichtlich dieser anthropologischen Prämissen – die den Sozialideen auch stets zugrunde liegen – erheblicher Dissens in der Gesellschaft. Gegen die Idee eines Grundeinkommens wird regelmäßig befürchtend eingewandt, es würde die Arbeitsanreize vor allem für jene Bevölkerungsteile dramatisch reduzieren, die wenig intrinsisch, daß heißt wenig aus eigenem Antrieb motiviert, Erwerbsarbeit leisten. Dieser Teil der Bevölkerung würde sich unter den Bedingungen eines Grundeinkommens mit diesem begnügen und sich auf einem gerade noch auskömmlichen Konsumniveau aus der aktiven Gesellschaft auskoppeln. Vor allem jüngere, noch nicht sozial integrierte Personen seien gefährdet, eine „Arbeitsethik“ erst gar nicht zu entwickeln. Die Befürworter des Grundeinkommens

gehen auf diese Bedenken besonders dann ein, wenn sie diese Idee als Bestandteil einer umfassenderen Reform der Sozialpolitik konzipieren, die zur Integration möglichst aller Bürger in die Gesellschaft beiträgt. Sie sehen aber in der „Freiheit von Not“, der grundlegenden sozialen Absicherung aller Bürger, eine besondere Stärke der Grundeinkommensidee.

Die Freistellung des Existenzminimums von der Verpflichtung zur gesellschaftlichen Arbeit würde aus beiden Gesichtspunkten – dem gesellschaftlichen Gesichtspunkt einer grundlegenden Modifikation des Arbeitsmarktes und dem individuell-anthropologischen Gesichtspunkt der notfreien Motivierung zu Erwerbsarbeit – das Gesicht der modernen Gesellschaft verändern. In Frage steht, ob diese Veränderung realistisch erscheint. Sie kann dies nur sein, wenn sie sich in bisherige Entwicklungen evolutionär hineinstellt, oder wenn der Nachweis gelingt, daß aufgrund sich abzeichnender gesellschaftlicher Entwicklungen eine „ruckartige“, in Schüben erfolgende Veränderung nicht zu vermeiden wäre.

Letzteres wird nicht nachzuweisen versucht. Die Überlegungen konzentrieren sich mithin auf diejenigen Hintergründe der Diskussion um ein Grundeinkommen, die als evolutionär gelten können, auf solche Entwicklungen der sozialen Ordnung und der Sozialpolitik, die durch die Einführung eines Grundeinkommens sinnhaft weiter geführt werden. Dabei sind zwei weitere Unterscheidungen zu treffen.

Zum einen muß geklärt werden, was unter „Grundeinkommen“ institutionell konkret verstanden werden soll.⁴ *Ein Grundeinkommen ist ein vorleistungsunabhängiger und möglichst in der Verfassung fundierter, eigenständiger Transferanspruch an den Staat, der das Existenzminimum deckt.* Diese Definition läßt offen, ob das Grundeinkommen individuell oder haushalts- bzw. ehebezogen gezahlt wird (dies ist ausschließlich eine Frage des geltenden Unterhaltsrechts), sie läßt auch offen, wie das Grundeinkommen in das bestehende Steuersystem integriert wird (dies bestimmt sich ausschließlich arbeitsmarktpolitisch über das Interesse der Gesellschaft an Niedriglöhnen). Den folgenden Überlegungen liegt folglich die Annahme zugrunde, daß die konkrete Ausgestaltung eines Grundeinkommens wesentlich mit der Einbettung in die Gesamtheit der sozialen Ordnung und Sozialpolitik zusammenhängt.

Die Orientierung eines „Lebenslagenbezogenen Grundeinkommens“

Der politisch-normative Kontext der folgenden Untersuchung basiert auf der anthropologisch-soziologischen Diagnose des Menschen als selbstaktives Wesen, das eine soziale Ordnung benötigt, die gleichermaßen aus diesem Wesen entfaltet wird, wie die jeweilige Person aufgrund ihrer je eigenen, „antisozialen“ Entwicklungserfordernisse von dieser Ordnung getrennt bleiben muß. Die sozialpolitische Befreiung vom Zwang zur Existenzsicherung durch gesellschaftliche Arbeit – das soziale Grundrecht auf ein existenzsicherndes Einkommen – kann nur als ein Prozeß betrachtet werden, der mit der Entstehung der modernen Sozialstaatlichkeit beginnt, als „Dekommodifizierung“, einer (partiellen und sukzessiven) Revidierung der „Kommodifizierung“, der Integration der allgemeinen Bevölkerung als Lohnarbeitende in einen Arbeitsmarkt (vgl. Vobruba 1985). Die weitere „Dekommodifizierung“, also die weitere Entkopplung von (Erwerbs-)Arbeit und Einkommen (serzielung) durch ein Grundeinkommen, muß dann die sozialen Integrationsfunktionen berücksichtigen, die die Verallgemeinerung des Arbeitsmarktes direkt oder indirekt zur Folge hatte. An dieser Stelle setzen viel beachtete Kritiker eines Grundeinkommens an, wenn sie bezweifeln, daß eine Gesellschaft nur durch Konsumtion, nicht mehr aber durch Produktion „von unten her“ integriert werden könne.

Dies sind einige der Überlegungen, die zur Befürwortung eines eher inkrementalistischen, gestuften Vorgehens bei der Einführung eines Grundeinkommens führen.⁵

Monetäre Transferleistungen leisten nur einen spezifischen Teil der derzeit auch durch eine Vielzahl sozialpolitischer Maßnahmen geförderten sozialen Integration (vgl. Opielka 1996, Kaufmann 1997). Sie integrieren ihre Empfänger in den gesellschaftlichen Verkehr durch die Garantie der Teilhabe am Konsum, bei einem Grundeinkommen freilich beschränkt auf das Niveau des zum Überleben Unerläßlichen. Bereits die Erzielung von Einkommen oberhalb des Existenzminimums erfordert sozialpolitische Rahmensetzungen, sofern nicht angenommen wird, daß ein vollkommen freier Arbeitsmarkt jedem dauerhaft zugänglich zusätzliche Einkommensmöglichkeiten bietet. Die historisch frühe Einführung des Arbeitsschutzes oder die rechtliche Garantie der gewerkschaftlichen Organisation in der Geschichte der Sozialpolitik deutet darauf hin, daß die strategisch schwächere Rolle des Arbeitskraftanbieters (Lohnarbeiters) sozialpolitisch kompensiert werden wollte (vgl. Offe 1998). Ähnliches gilt für die kollektive Organisation des Gesundheitsschutzes, die öffentliche Sorge für die Elementar-, Schul-, Hochschul- und Weiterbildung, die sozialpolitische Regulierung der Pflege bei Behinderung und Alter, den Konsumentenschutz, die Sicherstellung bezahlbaren Wohnraums oder den Schutz grenzüberschreitender Lohnarbeit durch Sozialrechtsabkommen. Alle diese und weitere, teils sehr kostenträchtige Integrationsleistungen staatlicher Sozialpolitik allein (oder auch weitgehend) durch eine monetäre Leistung des Grundeinkommens ersetzen zu wollen, scheint nur dann realistisch, wenn man sie selbst als verzichtbar begründen kann. Solche Begründungen liegen bisher jedoch nicht vor.

Die Einführung eines allgemeinen Grundeinkommens *ohne* (weitgehende) Abschaffung sozialpolitischer Regulierung und Leistungen steht vor dem Problem der Finanzierung. Eine haushaltsneutrale Grundeinkommensreform scheint bisher nur bei restriktiven Parametern möglich, die faktisch den derzeit geltenden Sozialhilfe- bzw. Notstandshilferegeln entsprechen, wobei der Effekt der Einbeziehung von Personen nicht berücksichtigt ist, die heute als sogenannte „Dunkelziffer der Armut“ aufgrund verschiedener Motive ihre Rechtsansprüche nicht geltend machen (z. B. wegen steuerlich nicht angegebener Einkünfte oder Vermögen, faktischer Unterhaltsleistungen, Unkenntnis oder schlichter Bescheidenheit). Vielleicht noch gravierender als das Finanzierungsproblem könnte sich die Erschütterung der sozialen Ordnung durch die – allerdings wenig realistische – Einführung des Grundeinkommens als vollständig zusätzlicher Leistung auswirken.

Wenn jedoch eine Vielzahl von (monetären) Transferleistungen zugunsten des Grundeinkommens gestrichen werden soll, sollte gewissenhaft geprüft werden, ob die damit je verbundenen Integrationsleistungen (Funktionen) entweder durch andere Teilsysteme oder indirekt als Folge einer Grundeinkommenseinführung erfolgen.

Vor diesem Hintergrund könnte ein „Lebenslagenbezogenes Grundeinkommen (LEGE)“ Risiken minimieren, ohne die weitere Perspektive eines allgemeinen Grundeinkommens zu verschließen.

Reformelemente eines LEGE

Unter Lebenslagenbezug wird die Auswahl von verallgemeinerbaren Lebenstatbeständen verstanden, in denen die Garantie eines Grundeinkommens besonders berechtigt und möglicherweise auch gesellschaftlich wenig kontrovers erscheint. Die Konturen einer solchen „4-Wege-Strategie“ können in diesem Beitrag nur angedeutet werden:

1. Monetärer Grundstock eines „Lebenslagenbezogenen Grundeinkommens (LEGE)“ könnte eine „negative Einkommenssteuer“ des von Mitschke beschriebenen „poverty gap“-Typs sein, mit einer *Anrechnungsrate von deutlich über 50 Prozent* des sonstigen Einkommens (Arbeits- und Vermögenseinkommen, sonstige Sozialtransfers) (vgl. Mitschke 1999, S. 56 ff.). Das „Bürgergeld“-Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Meinhardt u. a. 1996) kommt für Deutschland beispielsweise bei einer Anrechnungsrate von 70 Prozent⁶ und einem Grundeinkommensanspruch für den Ehepartner in Höhe von 80 Prozent des Grundbetrags zu einer annähernd kostenneutralen Finanzierung. Dieses Grundeinkommen könnte die Sozialhilfe und vergleichbare Leistungen (Notstandshilfe, Ausgleichszulage etc.) ersetzen und würde ein umfassendes „Recht auf Einkommen“ konstituieren. Die „Lebenslage Bürger“ wäre durch das Grundeinkommen vor Armut geschützt, eine Mischung von Arbeits- und sonstigen Einkommen mit dem Grundeinkommen ist bei diesen hohen Anrechnungsraten faktisch nicht vorgesehen. Denkbar wäre die Wohnkosten beispielsweise zu 50 Prozent als Pauschale in die Festlegung des Grundeinkommensbetrages und zu 50 Prozent bedarfsbezogen (als Wohngeld oder Wohnungsbauförderung) in das System der negativen Einkommenssteuer zu integrieren. Damit würde den wesentlichen (regionalen) Differenzierungen Rechnung getragen.
2. Der zweite Stock einer inkrementalistischen Grundeinkommensreform ergänzt Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie beispielsweise das in Österreich erfolgreiche Beschäftigungsprogramm „Aktion 8000“ (vgl. Fehr-Duda u. a. 1995) durch Lohnsubventionen („Kombilohn“). Für klar identifizierbare Zielgruppen des Arbeitsmarktes kann die Anrechnungsrate für Arbeitseinkommen reduziert werden (auf bis zu 50 Prozent): für Langzeitarbeitslose, für Beschäftigte in gemeinnützigen Einrichtungen⁷ oder für Pensionisten. Die „Aktion 8000“ aber auch vergleichbare Programme (in Deutschland beispielsweise ABM oder BHI-Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose) sind faktisch Kombilohnprogramme, insoweit staatliche Transfers mit Lohnzahlungen privater oder gemeinnütziger Arbeitgeber verknüpft werden. Die geförderte „Lebenslage“ ist die Erwerbstätigkeit und damit die Teilhabe am Arbeitsmarkt derjenigen, die ansonsten am Rande des Erwerbssystems von Ausschluß bedroht sind.
3. Der dritte Bereich einer „lebenslagenbezogenen“ Grundeinkommensreform bezieht sich auf sozialpolitisch als *erwerbsarbeitsäquivalent definierte Tätigkeiten*. Hier kommt insbesondere die Erziehungsarbeit (vor allem im ersten bis dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes) in Frage, Ausbildungszeiten (bis zu 4 oder 5 Jahre, ggf. auch im späteren Lebenszyklus) und Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich (Freiwilliges Soziales Jahr, Zivildienst, Sozialdienst). Denkbar wäre in diesen Lebenslagen die negative Einkommenssteuer um Pauschalzahlungen zu ergänzen mit dem Ergebnis, daß das Existenzminimum (ggf. mit gewissen Zuschlägen) oder ein Teil davon (z. B. 50 Prozent) pauschal, der Rest in Abhängigkeit von sonstigen Einkommen gezahlt wird.
4. Der vierte Bereich des hier angedeuteten Reformprojektes setzt nicht wie die drei genannten Stufen am Subjekt des Transferempfängers an („Subjektorientierung“), sondern verlängert die Objektorientierung staatlicher Sozialpolitik. Anthony Giddens hat dies auf den Begriff des „Staates als Sozialinvestor“ gebracht (Giddens 1999, S. 117 f.).⁸ Auch ein Grundeinkommen erübrigt in dieser Perspektive nicht die Investitionen des Staates in die Infrastruktur und in die Steuerung von Angebots- und Nachfrageströmen. Zahlreiche Lebenslagen werden durch staatliche und parastaatliche Regulierung mit konstituiert (z. B. „Alter“ durch die Definition von Altersgrenzen, „Pflegebedürftigkeit“ durch sozialrechtliche Pflegestufen, der Wert des verfügbaren Einkommens durch indirekte Steuern und Abgaben).

Der tatsächliche Nutzen eines Grundeinkommens ist von der konkreten Tätigkeit des „Sozialinvestors“ Staat in hohem Maße abhängig.

Zusammenfassend läßt sich der Blickwinkel des „Lebenslagenbezugs“ in der Diskussion um ein Grundeinkommen als Versuch verstehen, die notwendigerweise unspezifische Wirkung einer pauschalen, universellen Transferleistung durch ein überschaubares Set von Differenzierungen langfristig stabiler und politisch akzeptabler zu gestalten (vgl. *Abbildung 1*).

Abbildung 1: Reformelemente eines „Lebenslagenbezogenen Grundeinkommens“

	Reformelement	Konkretisierung	Sozialpolitisches Ziel	Transferfokus
1	Negative Einkommenssteuer („poverty gap“-Typ)	Anrechnungsrate > 50 Prozent (bis zu 70/80 Prozent)	Sicherheit	Subjekt
2	Kombilohn	Anrechnungsrate ca. 50 Prozent, für auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligte	Gleichheit	Subjekt
3	Grundeinkommen für Erwerbsäquivalente	(Teil-)Zahlung als Pauschale für Erziehung, Ausbildung, „Bürgerarbeit“ (gemeinnützige Arbeit)	Gemeinschaft (Solidarität)	Subjekt
4	Staat als Sozialinvestor	Infrastruktur, Umverteilung	Gerechtigkeit	Objekt

Die Kombination der vier Reformelemente soll zu einer „Neuen Solidarität“ durch Sozialpolitik beitragen, die sich nicht nur in einer solidarischen Sicherung des Existenzminimums erschöpft. Das wäre der Fall, wenn sich Sozialpolitik, wie von manchen Vertretern eines Grundeinkommens, besonders prominent vor mehr als drei Jahrzehnten seitens des Ökonomen Milton Friedman gefordert, mehr oder weniger ausschließlich auf die Garantie der monetären Absicherung durch eine Negative Einkommenssteuer beschränkt. Diese Reduzierung von sozialer Sicherung auf eine Minimalsicherung und dann möglicherweise nochmals auf eine Grundsicherung im Alter wird in der deutschen Diskussion seit Jahren vor allem von Meinhard Miegel und Stefanie Wahl vertreten (vgl. Miegel/Wahl 1997, 1999). Eine solche Konzeption ist derzeit weder in Deutschland noch in Österreich konsensfähig. Sie gibt auch keine ausreichende Antwort auf die Komplexität der Herausforderungen an die gesellschaftliche Organisation sozialer Sicherheit.

Die mit der Figur des „Lebenslagenbezogenen Grundeinkommens“ angedeutete vierstufige Strategie greift die empirischen Herausforderungen auf und berücksichtigt darin auch die Komplexität sozialpolitischer Normorientierung (vgl. Offe 1990, 1998, van Parijs 1992, Mau 1997). Während die Grundsicherung durch eine Negative Einkommenssteuer (des „poverty-gap“-Typus) mit einer eher hohen Anrechnung sonstiger (Erwerbs-)Einkommen als Hauptziel „Sicherheit“ als Schutz vor Armut verfolgt, soll die zweite Stufe des Grundeinkommens - der „Kombilohn“ mit einer deutlich geringeren Anrechnung von Erwerbseinkommen - den Bevölkerungsgruppen vorbehalten sein, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Das sozialpolitische Ziel ist darin „Gleichheit“ der Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt für bisher Langzeiterwerbslose, Geringqualifizierte und vergleichbare Gruppen, allerdings als Bestandteil einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ebenso auf Qualifizierung und gruppenspezifische Schutz- und Fördermaßnahmen setzt. Die dritte Stufe konzipiert Formen des Grundeinkommens als Einkommen für gemeinschaftsbezogene Tätigkeiten, die im gesellschaftlichen Mei-

nungsbildungsprozeß als erwerbsarbeitsäquivalent gelten können, wie Erziehungsphasen (Erziehungsgeld, Karenzurlaubsgeld oder Erziehungsgehalt), die Pflege von Älteren und Behinderten (z. B. durch ein Pflegegeld), Zeiten der Ausbildung oder auch für ein Engagement im bürgerschaftlichen Feld, das heute durch den Begriff der „Bürgerarbeit“ markiert wird (vgl. Kommission für Zukunftsfragen 1997a, Beck 1999). Hierbei geht es sozialpolitisch um Schutz und Förderung praktischer Solidarität, von „Gemeinschaft“ komplementär zur Erwerbsarbeit. Die vierte der Ebene des Grundeinkommens geht über die monetäre Leistung hinaus. Während die ersten drei Grundeinkommensformen auf das „Subjekt“ orientiert sind („Subjektbezogenheit“), fokussiert sie auf das „Objekt“, also auf gewisse, als gesellschaftlich notwendig angesehene Infrastrukturinvestitionen, beispielsweise für/im Bildungssystem. Diese Investitionen bilden den notwendigen Kontext einer Grundeinkommenseinführung, da nur dadurch die verkürzte politische Auffassung vermieden werden kann, daß sich „Gerechtigkeit“ allein über Geld herstellen läßt, das der einzelne Bürger aktuell erhält.

Begründen arbeits- und sozialpolitische Trends ein Grundeinkommen?

Ein wesentlicher Gesichtspunkt für eine abschließende Beurteilung der Relevanz eines Grundeinkommens ist, daß ein Grundeinkommen vorhandene Anreize zur ökonomischen Aktivität zumindest nicht behindern darf. Die sofortige Einführung eines umfassenden Negativsteuersystems würde zwar, wie unter anderem Mitschke recht überzeugend ausführt (vgl. Mitschke 1999), die sogenannte „Armutsfalle“ für Sozialhilfebezieher schließen und insoweit für eine bestimmte, empirisch aber wohl sehr kleine Bevölkerungsgruppe erhöhte Anreize zu ökonomischer Aktivität setzen. Unklar ist jedoch, ob ein Negativsteuersystem aufgrund der gegenüber heute erheblichen Verwerfungen der Abgabenbelastung bei unteren und mittleren Einkommensgruppen zu wenig wünschenswerten Verhaltensänderungen führt.

Um diese Risiken zu minimieren und damit die Akzeptanz für eine Grundeinkommensreform zu erhöhen, spricht viel dafür, ein Grundeinkommenssystem inkrementalistisch einzuführen. Hier bieten sich drei Einstiegsfelder an: die Einführung einer Grundsicherung/Grundrente im Alter, die in Österreich mit der Ausgleichszulage zumindest im Ansatz bereits realisiert wurde; die Einführung von Lohnsubventionen für Niedriglohngruppen (ggf. sektoral) und die Einführung eines Erziehungsgehalts bzw. eine Reform des Karenzurlaubsgeldes in Form einer Negativsteuer.

Darüber hinaus wäre auch die Einführung eines „partiellen“ Grundeinkommens zu bedenken, wie es in den achtziger Jahren vom niederländischen Regierungsrat vorgeschlagen wurde, das heißt einer Aufspaltung des Grundeinkommensbetrages in einen nicht-reduzierbaren, auch vermögensunabhängigen Grundbetrag und in ein differenziertes System von Zusatzbeträgen, die arbeitsmarkt-, familien- und verteilungspolitischen Spielraum geben. Einer Neuverknüpfung oder gar einer Verschärfung des Zusammenhangs von Erwerbsleistung und Einkommenstransfers im Sinne einer Ausweitung des Versicherungsprinzips in den Sozialversicherungen kann aufgrund der empirischen und theoretischen Analysen nichts abgewonnen werden.

Zusammenfassend lassen sich die erörterten Hintergründe eines Grundeinkommens in „schwache“ und „starke“ Argumente subsumieren. Unter „schwach“ werden solche Argumentationstypen gezählt, deren Zielsetzungen *grosso modo* durch andere sozialpolitische Instrumente als ein universelles Grundeinkommen erreicht werden können. Als „stark“ sollen Argumente gelten, die mehr oder zwingend und mit relativ geringen, absehbaren Nebenwirkungen durch ein Grundeinkommen befriedigt werden können (siehe *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Schwache und starke Argumente für ein Grundeinkommen

Schwache Argumente für ein Grundeinkommen	Starke Argumente für ein Grundeinkommen	Relevanz für die Zukunft der Arbeit
Armutsverhinderung (Grundsicherung ausreichend)		Ambivalent: Negativer Arbeitsanreiz vs. Soziale Absicherung
Frauenförderung/Gleichstellung der Geschlechter (Aufwertung der Erziehungsarbeit notwendiger)		Ambivalent: Negativer Arbeitsanreiz vs. Soziale Absicherung
	Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	Ausgleich für Sinken des Anteils von Normarbeitsverhältnissen
	Gleichstellung aller Einkommensarten angesichts sinkender Nettolohnquote	Abbau des Anreizes zur Substitution von Arbeit durch Kapital auch bei geringen Grenzerträgen
	Partielle Entkopplung von Arbeit und Einkommen als demokratische Evolution (soziale Grundrechte und soziale Demokratie)	Anpassung des politischen Stellenwertes der Erwerbsarbeit an die gesellschaftliche Realität
	Horizontale Verstetigung von Einkommensverläufen, Dekommodifizierung im Lebenslauf	Orientierung an Stärken, Lebenslanges Lernen, Unterstützung von Flexibilität
	Anerkennung für Arbeitsformen außerhalb des Arbeitsmarktes	Erweiterung des Arbeitsbegriffs
	Stabilisierung einer gerechteren Einkommensverteilung	Sicherung der Akzeptanz sozialstaatlicher Institutionen und der staatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes

Schwache Argumente für ein Grundeinkommen

Zu den „schwachen“ Argumenten gehört die Verhinderung von Armut, sofern der Grundeinkommensbegriff nicht zu exzessiv, das heißt auch auf die unter dem Terminus „soziale Grundsicherung“ diskutierten Reformvorschläge, gar auf die Realität der Sozialhilfe ausgeweitet würde. Ein Grundeinkommen als eigenständiger, unreduzierbarer Einkommensanspruch an den Staat würde zwar Armut monetär verhindern. Die weitreichende Reform eines Grundeinkommens ist aber nicht zwingend, wenn allein Armutsverhinderung als politisches Ziel gilt. Dieses Ziel kann auch durch eine Reform der Sozialhilfe erreicht werden.

Zu den „schwachen“ (oder besser schwächeren) Argumenten gehört zumindest vordergründig die Verbesserung der sozialen Lage von Erziehungspersonen und damit in der Regel von Frauen durch ein Grundeinkommen. Ohne ausreichende Angebote öffentlicher Kinderbetreuung und ohne begleitende Maßnahmen zur (Wieder-)Integration in den Arbeitsmarkt würde ein Grundeinkommen möglicherweise die Stellung vieler Frauen auf dem Arbeitsmarkt und damit ein wesentliches Moment der Teilhabe am gesellschaftlichen Verkehr gefährden.

Starke Argumente für ein Grundeinkommen

Alle weiteren Hintergründe und Trends, die die Diskussion um ein Grundeinkommen betreffen, können resümierend als „stark“ gewichtet werden. Dies gilt für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die angesichts des sinkenden Anteils von Normarbeitsverhältnissen verlässli-

che Systeme der Existenzsicherung voraussetzt, es gilt für die Gleichstellung aller Einkommensarten angesichts sinkender Nettolohnquote, und es gilt für die partielle Entkopplung von Arbeit und Einkommen als Schritt der demokratischen Evolution moderner Gesellschaften, indem der derzeit Übergewichtige sozialpolitische Stellenwert der Erwerbsarbeit an die gesellschaftliche Realität angepaßt würde.

Ein starkes Argument für ein Grundeinkommen findet sich auch im Erfordernis einer horizontalen Verstetigung von Einkommensverläufen, einer Dekommodifizierung im Lebenslauf. Ein Grundeinkommen würde dazu beitragen, daß der Fokus der Bürger auf ihre Stärken gerichtet werden kann, lebenslanges Lernen gefördert wird und ganz allgemein Flexibilität in der Bewegung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Sphären unterstützt würde. Der allgemeinen Forderung, Arbeitsformen außerhalb des Arbeitsmarktes stärker anzuerkennen, indem der Arbeitsbegriff praktisch von der kontraktuellen Erwerbsarbeit auf andere Formen gesellschaftlicher Arbeit ausgeweitet wird, könnte durch ein Grundeinkommen Rechnung getragen werden. Allerdings bleibt dabei der unter den eher „schwachen“ Argumenten, bei der Untersuchung des Trends hin zum größeren Respekt gegenüber der Erziehungsarbeit und der Arbeit im privaten Haushalt genannte Umstand zu berücksichtigen, daß arbeitsmarktexterne Tätigkeiten nicht gegen die Teilnahme am Arbeitsmarkt manipulativ ausgespielt werden. Schließlich könnte ein Grundeinkommen einen wesentlichen Beitrag für eine gerechtere Einkommensverteilung leisten und damit ganz allgemein zur Sicherung der Akzeptanz sozialstaatlicher Institutionen beitragen.

Die Frage, ob die Erwerbsarbeit „ausgeht“ und ein Grundeinkommen insoweit zumindest die distributive Integration der ansonst vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen leisten kann, bleibt am Ende als wenig relevant stehen. Die Daten deuten eher auf einen Wandel der Erwerbsarbeit weg von der Dominanz eines Normalarbeitsverhältnisses hin zu einer horizontalen und vertikalen Differenzierung von Arbeitsformen. In einer Pluralität von Aktivitätsmustern wächst der Bedarf an Institutionen, die den Menschen als Bürger in Rechnung stellen und sie oder ihn als Subjekt einer wirtschaftlichen Demokratie wahrnehmen. Ein Grundeinkommen, ausgestaltet als finanzpolitisch realistisches und nachhaltig wirksames Instrument, kann dann einen notwendigen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung leisten. Ein Grundeinkommen allein würde nicht genügen.

Anmerkungen:

- 1 Überarbeitete Auszüge aus einem im Mai 1999 erstellten, noch nicht veröffentlichten Gutachten über die Hintergründe eines Garantierten Grundeinkommens in Österreich.
- 2 Zu den bedeutenden Arbeiten in dieser Richtung gehören Giddens 1999, Dettling 1995, Etzioni 1997, Galbraith 1998, Kaufmann 1997.
- 3 Das ist der systematische Hintergrund für die positive Einstellung der meisten gesellschaftspolitisch „Liberalen“ zur Idee des Grundeinkommens in der Form der Negativen Einkommenssteuer.
- 4 Hierzu wurden von Joachim Mitschke ausführliche und nur wenig zu ergänzende Darstellungen gegeben. (Mitschke 1999, S. 46 ff.). Bei der Arbeit von Mitschke handelt es sich um eine noch nicht veröffentlichte Untersuchung zur Einführung eines Grundeinkommens in Form einer „Negativen Einkommenssteuer“ in Österreich, die frühere Arbeiten (z.B. Mitschke 1994, 1995) erweitert. Eine ergänzende Anmerkung ist nur insoweit erforderlich, daß Mitschke als ausgewiesener Befürworter einer „Negativen Einkommenssteuer“ davon spricht, daß das „Grundeinkommenskonzept“ des „Basic Income“ „voraussetzungsgemäß ... auf jegliche Bedürftigkeitsprüfung ... verzichtet“ (Mitschke 1999, S. 47). Ich habe früher darauf hingewiesen, daß auch ein pauschales Grundeinkommen (bzw. im Alter eine Grundrente und für Kinder ein Kindergeld) eine Bedürftigkeitsprüfung dann enthält, wenn es voll (oder teilweise) steuerpflichtig ist. Zusätzliche Einkommen mindern dann – je nach Betrachtungsweise – zunächst voll den Grundeinkommensbetrag. Während die von Mitschke favorisierte „Negative Einkommenssteuer“ ex ante, also vor Auszahlung nach der Bedürftigkeit fragt (allerdings deutlich entbürokratisiert und bürgerrechtlich universalisiert gegenüber der heutigen Sozialhilfe bzw. österreichischen Notstandshilfe) würde ein „bedarfsunabhängiges“ (Mitschke) Grundeinkommen ex post, also im nachhinein der Bedürftigkeitsprüfung unterworfen. (Vgl. dazu Opielka, 1991, schon Opielka 1984, S. 112 ff.; Hauser, 1996, S. 43 verdeutlicht die faktische Wirkungsidentität von Negativer Einkommenssteuer und pauschalem Grundeinkommen anhand von Diagrammen.) In einem zweiten Teilgutachten zum Expertenmodell des Sozialministeriums nimmt Mitschke aller-

- dings sein genanntes Urteil zurück und erkennt, daß auch ein Grundeinkommen nach dem „Basic Income“-Modell (Social Dividend) einer „eingeschränkten, standardisierten Bedürftigkeitsprüfung“ unterliegt (Mitschke, 1999a, S. 3).
- 5 Diese Position habe ich bereits in früheren Gutachten und Analysen vertreten, insbesondere im Kontext der Entwicklung des Modells einer „bedarfsorientierten Grundsicherung“ für die Bundestagsfraktion der Grünen (vgl. Opielka/Zander 1988) und jüngst im Zusammenhang mit der Entwicklung des Modells eines „Erziehungsgelths“ (Leipert/Opielka 1998).
 - 6 Eine Anrechnungsrate von 70 Prozent des sonstigen Einkommens würde angesichts der fälligen Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitseinkommen einen mehr oder weniger vollständigen Transferentzug bedeuten, wobei wie im gegenwärtigen Steuerrecht gewisse Freibeträge für Werbungskosten etc. vorzusehen sind.
 - 7 Die systematische Verbindung im Steuerrecht erfolgt hier über die Begünstigung des Gemeinnützigkeitsstatus, über die sich auch bisher Lohnsubventionen rechtfertigen (beispielsweise die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland, die ausschließlich gemeinnützigen oder staatlichen Beschäftigungsträgern offenstehen).
 - 8 Giddens stellt diesen Gedanken in den Kontext einer „Politik des dritten Weges“ als „Modell einer *neuen gemischten Wirtschaft*. Es gab zwei verschiedene Versionen der alten gemischten Wirtschaft. Die eine beinhaltete eine Trennung zwischen staatlichem und privatem Sektor, wobei sich ein Großteil der Industrie in öffentlicher Hand befand. Der andere war und ist die soziale Marktwirtschaft. In beiden werden Märkte weitgehend dem Staat untergeordnet. Die neue gemischte Wirtschaft möchte statt dessen einen Synergieeffekt von öffentlichem und privatem Sektor erzielen, indem sie die Dynamik des Marktes für das öffentliche Interesse nutzt“ (Giddens 1999, S. 117).

Literaturverzeichnis:

- Beck, Ulrich, 1999, *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*, Frankfurt/New York: Campus
- Dettling, Warnfried, 1995, *Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Etzioni, Amitai, 1997, *Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*, Frankfurt/New York: Campus
- Fehr-Duda, Helga u.a., 1995, *Arbeitsplätze fördern statt Arbeitslosengeld bezahlen. Jenseits der Sozialschmarotzerdebatte – Die Wirkung des Beschäftigungsprogrammes Aktion 8000*, Wien: L & R Sozialforschung/AMS Österreich
- Galbraith, John Kenneth, 1998, *Die solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft*, Hamburg: Hoffmann und Campe
- Giddens, Anthony, 1999, *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt: Suhrkamp
- Hauser, Richard, 1996, *Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung*, Baden-Baden: Nomos
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt: Suhrkamp
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*, Bonn
- Leipert, Christian/Opielka, Michael, 1998, *Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung der Erziehungsarbeit*, Bonn: Institut für Sozialökologie
- Mau, Steffen, 1997, *Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*, FS III 97-401, Berlin: Wissenschaftszentrum
- Meinhardt, Volker/Svindland, Dagmar/Teichmann, Dieter/Wagner, Gert, 1996, *Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen*, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie, 1997, *Der Weg aus der Rentenkrise*, Bonn: Bonn aktuell
- dies., 1999, *Solidarische Grundsicherung. Private Vorsorge. Der Weg aus der Rentenkrise*, München: Aktuell im Olzog Verlag
- Mitschke, Joachim, 1994, *Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem – Chancen und Hürden*, in: *Steuer und Wirtschaft (StuW)*, 2, S. 153-162
- dies., 1995, *Bürgergeld*, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, 8, 34. Jg.
- dies., 1999/a, *Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltungen und Wirkungen. Expertise*, Ms., Frankfurt
- Offe, Claus, 1990, *Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik*, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, H. Tristram (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt: Suhrkamp, S. 179-202
- dies., 1998, *Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, S. 359-380
- Opielka, Michael, 1984, *Das garantierte Mindesteinkommen – ein sozialstaatliches Paradoxon? Warum ein garantiertes Einkommen den Sozialstaat zerstören, retten oder aufheben kann*, in: Schmid, Thomas (Hrsg.), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Berlin: Wagenbach, S. 99-120
- dies., 1991, *Zur Logik von „Grundsicherung“ und „garantiertem Grundeinkommen“ – Fürsorge, Sozialversicherung und Versorgung in evolutiver Perspektive*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 2, S. 80-115
- dies., 1996, *Gemeinschaft in Gesellschaft. Entwurf einer Soziologie der Viergliederung gesellschaftlicher Integration*, ISÖ-WP 6/96, Hennef: Institut für Sozialökologie
- dies./Zander, Margherita (Hrsg.), 1988, *Freiheit von Armut. Das GRÜNE Grundsicherungsmodell in der Diskussion*, Essen: Klartext
- Parijs, Philippe van (ed.), 1992, *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London/New York: Verso
- Vobruba, Georg, 1985, *Arbeiten und Essen*, in: Leibfried, Stefan/Tennstedt, Florian (Hrsg.), *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt: Suhrkamp, S. 41-63

Michael Opielka, Dr. rer. soc., Sozialwissenschaftler, Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie (ISÖ) in Königswinter (bei Bonn), Rektor der Alanus Hochschule Alfter, seit Herbst 2000 Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena.

Anschrift: Prof. Dr. Michael Opielka, Institut für Sozialökologie (ISÖ), 53639 Königswinter, Pützburger 21, e-mail: michael.opielka@isoe.org