Freiheit oder Faulheit?

Wie ein Feldversuch zum Grundeinkommen aussehen müsste, um von Glaubenssätzen zu Gewissheiten zu gelangen.

Viele Menschen <link kommentar artikel die-freiheit-geb-ich-dir-1801>bejahen das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) uneingeschränkt, sozusagen bedingungslos. Andere lehnen es ebenso entschieden ab. Die hier vertretene Sicht ist anders, nämlich skeptisch.

Nicht bewiesen, aber beweisbar

Eine den Befürwortern wichtige Behauptung – und auch Hoffnung – ist, dass sich die Menschen mit einem BGE verstärkt in Politik, Gesellschaft, Familie engagieren würden. Das könnte zwar bei vielen Menschen der Fall sein, aber bei vielen anderen auch wiederum nicht. Denn neben Erwerbsarbeit und gesellschaftlichem Engagement gibt es ja auch noch andere Möglichkeiten, seine Zeit zu verbringen. Eine unbewiesene Hoffnung also.

Unbewiesen auch: Armut und Ungleichheit der Einkommensverteilung würden gemindert werden. Kurzfristig ist das zwar sicher, langfristig aber ist diese Wirkung ungewiss. Denn sie hängt auch davon ab, wie ein BGE das Sparverhalten der Menschen, ihre Einstellung gegenüber Bildungsanstrengungen und ganz allgemein ihre Leistungsmotivation verändert.

Unbewiesen auch: Armut und Ungleichheit der Einkommensverteilung würden gemindert werden.

Erhebliche Mittel zur Finanzierung eines BGE erwarten die Befürworter aus Einsparungen bei der Sozialverwaltung. Dass dort eingespart werden würde, ist klar. Denn es entfallen ja viele (aber keineswegs alle) behördlichen Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfungen. Aber wieviel das sein könnte – niemand weiß es. Die einzige mir bekannte seriöse Schätzung dieser Einsparmöglichkeiten stammt aus dem Jahr 1995 von dem Sozialökonomen Richard

Hauser. Er dämpft die schon damals großen Erwartungen.

Aber auch eine Behauptung der Gegner eines BGE ist unbewiesen, nämlich dass dann viele Menschen ihre Erwerbsarbeit reduzieren würden. Unter bestimmten Bedingungen ist das zwar zu erwarten, aber unter anderen nicht. Das hängt u.a. wesentlich von der Ausgestaltung des Steuertarifs (der ja wegen des BGE geändert werden müsste) im unteren, mittleren und oberen Einkommensbereich ab.

Nicht sehr plausibel, aber möglicherweise zutreffend

Wenig plausibel ist, dass ein BGE die Menschen dazu bringt, vermehrt Risiken einzugehen und sich zum Beispiel verstärkt unternehmerisch zu engagieren. Erstens dürfte ein BGE kaum so groß sein, dass die Hürden des Anfangs einer unternehmerischen Tätigkeit viel leichter überwunden werden können. Zweitens werden die Menschen ja erkennen, dass dem BGE selbst ein Risiko anhaftet, nämlich ob es im Wettstreit der vielen staatlichen Ausgabenziele jedes Jahr von neuem bestehen kann und im Ausmaß von Inflation und allgemeinem Einkommenswachstum auch mitwächst.

Eine drohende technologische Arbeitslosigkeit wird neuerdings auch von Leitern international tätiger Großunternehmen als Argument vorgebracht, ein BGE einzuführen. Aber ob eine weitere Digitalisierung und Roboterisierung zu technologischer Arbeitslosigkeit führt – dazu gibt es widersprüchliche Prognosen. Der bisher erreichte Stand der Automatisierung hat jedenfalls aktuell nicht zu einer solchen Arbeitslosigkeit geführt. Allerdings: Was nicht ist, kann ja noch werden. Aber dann müsste und dann könnte man weitersehen. Es erscheint also wenig plausibel, wegen einer zukünftig möglicherweise drohenden technologischen Arbeitslosigkeit, schon jetzt ein BGE einzuführen.

Nicht plausibel ist schließlich auch die Behauptung der Gegner, dass ein BGE nicht finanzierbar sei. Es ist genauso leicht und genauso schwer finanzierbar wie jede andere erhebliche Erhöhung staatlicher Ausgaben. Die Bürger müssen „nur“ bereit sein, die Konsequenzen der Einführung eines BGE zu tragen. Und diese Konsequenzen sind zum einen Steuererhöhungen. Vermutlich würde es zu einer Mischung aus geringer Erhöhung der Mehrwertsteuer und erheblicher Anhebung der Einkommensteuertarife im mittleren und hohen Bereich kommen. Die zweite Konsequenz wäre, dass andere größere Projekte notwendiger Reformen – etwa im Bildungsbereich – für längere Zeit nicht mehr

infrage kommen dürften.

Wie ein BGE-Experiment angelegt sein müsste

Viele Behauptungen über die erhofften oder befürchteten Wirkungen eines BGE müssten nicht unbewiesen oder unplausibel bleiben. Man könnte sie beweisen, erhärten oder widerlegen. Dazu sind Modell- und Simulationsrechnungen nützlich und notwendig. Vor allem zur Klärung des Finanzierungsbedarfs und der Finanzierungsmöglichkeiten eines BGE sind derartige Berechnungen von Befürwortern und Gegnern eines BGE in Deutschland angestellt worden. Doch zur Klärung der bei einem BGE eintretenden Verhaltensänderungen sind wissenschaftlich angelegte sozialökonomische Experimente nötig.

In den 1970er Jahren gab es dazu ein groß angelegtes Projekt in den USA. Viele Jahre später, nachdem Gegner und Befürworter eines BGE nur Behauptungen ausgetauscht haben, gibt es nun erneut ein paar Experimente. Leider aber geht es dabei in den Niederlanden und in Finnland nur um die Frage der Erwerbsarbeit unter dem Einfluss eines BGE. Dabei wäre ja viel mehr von Interesse.

Wenig plausibel ist, dass ein BGE die Menschen dazu bringt, vermehrt Risiken einzugehen und sich zum Beispiel verstärkt unternehmerisch zu engagieren.

Deutsche BGE-Befürworter haben es bisher nur in einem Dorf in Namibia zu einem BGE-Experiment gebracht (ab 2008 für einige Jahre). Zur Durchführung des Vorhabens wurde allerdings Personal entsandt, dessen Begeisterung deutlich größer war als ihre Qualifikation. Denn gerade die angeblich günstigen und nicht selbstverständlichen Wirkungen des BGE – die von besonderem Interesse sind – konnten nur behauptet, nicht aber belegt werden.

Aber nun haben auch deutsche BGE-Befürworter Experimente, hoffnungsvoll „Pilotprojekte“ genannt, ins Auge gefasst. Wolfgang Strengmann-Kuhn, MdB für die Grünen und einer der prominenten Befürworter eines BGE, hat sich vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages in einem Gutachten Ende 2016 bestätigen lassen, dass auch in Deutschland BGE-Experimente möglich sind. Daran gab es anscheinend Zweifel. Nachdem das geklärt ist, ist der nächste Schritt die Bestimmung einer geeigneten Vorgehensweise bei einem solchen Experiment. Dabei muss das Ziel sein, dass die Ergebnisse des Experiments von Gegnern und Befürwortern eines BGE anerkannt

werden.

Was sind die wesentlichen Anforderungen an ein aussagekräftiges sozialökonomisches Experiment? Wichtig ist zunächst, dass die Ermittlung möglicher Verhaltensänderungen aufgrund eines BGE umfassend erfolgt. Das heißt, es kann nicht nur um die Frage der Erwerbsarbeit gehen. Vielmehr muss das gesamte Zeitbudget der BGE-Empfänger erfasst werden. Und das schließt auch Engagement in Familie, Gesellschaft und Politik ein. Aber auch bei der Erwerbsarbeit muss genauer hingesehen und auch eine etwa verstärkte unternehmerische Tätigkeit erfasst werden.

Für die Finanzierbarkeit des BGE wichtig ist die Frage: Welche bestehenden Sozialleistungen könnten dann entfallen?

Neben dem Zeitbudget müsste auch ermittelt werden, wie sich das Sparen unter dem Einfluss des BGE verändert. Das Gleiche gilt für die Inanspruchnahme von Angeboten der Aus- und Fortbildung und Umschulung.

Bei der Frage nach den Bildungsanstrengungen müssten Erwachsene ebenso wie Kinder in den Blick des Experiments kommen. Anders als bei den Experimenten in Holland und Finnland sollten nicht nur Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in das Experiment einbezogen werden. Vielmehr müsste es ein Querschnitt der Bevölkerung sein. Denn gerade die Einbeziehung auch von Bürgern mittlerer und hoher Einkommen (also die Nettozahler) macht es notwendig, in dem Experiment von vornherein auch ein bestimmtes Finanzierungsmodell zu erproben und dessen Wirkungen zu ermitteln. Die Experimente in Holland und Finnland (anders als das damalige Experiment in den USA) blenden dagegen die möglichen Wirkungen der Finanzierung des BGE völlig aus.

Methodische Konzeption und Durchführung eines solchen Experiments und die Auswertung der Ergebnisse sollten von einer Arbeitsgemeinschaft sozialwissenschaftlicher Forschungsinstitute und Universitäten erarbeitet und geleitet werden – wie es in den USA der Fall war. Dabei wäre völlige Transparenz der Vorgehensweise und der Ergebnisse selbstverständlich (ganz anders als in dem Namibia-Experiment).

Fragen der praktischen Einführung

eines BGE

Die Befürworter eines bedingungslosen Grundeinkommens – in der neuen BGE-Partei und in den bestehenden Parteien – scheinen sich nicht alle im Klaren darüber zu sein, welche schwierigen Entscheidungen sie zur politischen Umsetzung ihrer Idee treffen müssen. Es sind mindestens fünf:

1. Soll das BGE faktisch an jeden Bürger ausgezahlt werden (die Götz-Werner-Vorstellung)? Der dann sehr große monatlich zu zahlende Betrag müsste über massive Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer hoch auf 50 Prozent) finanziert werden. Oder soll in Höhe des BGE ein Freibetrag bei der Einkommensteuer eingeräumt werden, der nur bei fehlendem oder sehr geringem eigenen Einkommen tatsächlich ausgezahlt wird (die Lösung „negative Einkommensteuer“)? Von diesem Ansatz gehen die meisten Befürworter des BGE aus.
2. Für die Finanzierbarkeit des BGE wichtig ist die Frage: Welche bestehenden Sozialleistungen könnten dann entfallen? Wie würden die erworbenen Ansprüche auf Rente und Arbeitslosengeld betroffen sein? Schwierige Fragen von Recht und Fairness. Politisch wichtig auch: Welche Institutionen der Sozial- und Steuerpolitik würden finanziell be- und welche entlastet?
3. Wer erhält den BGE-Betrag (oder den Freibetrag)? Inhaber eines deutschen Passes? Die jeweilige Wohnbevölkerung? Auch Kinder, die im Ausland leben? Asylbewerber? Ausreisepflichtige aber geduldete Flüchtlinge?
4. Wie hoch soll das monatliche BGE sein? Welcher Betrag ist finanzierbar – im Sinne von politisch durchsetzbar? Der aktuelle Hartz-IV-Satz – aber ohne Verhaltensauflagen? 1000 Euro, wie Götz Werner es fordert? 1500 Euro, wie es in der Bundestags-Petition von Susanne Wiest verlangt wird, oder 2300 Euro, wie die Forderung in der Schweiz (2500 SFr) lautet? Für Kinder der volle oder der halbe BGE-Betrag?
5. Schließlich stellt sich bei der Lösung „Steuerfreibetrag“ die Frage, wie der Verlauf des Steuertarifs im unteren Einkommensbereich sein soll. Je langsamer der Steuersatz bei eigenem Mehreinkommen ansteigt, desto mehr dürfte sich eigene Mehrarbeit lohnen – was ja viele Befürworter eines BGE anstreben. Aber die Zahl der Netto-Steuerzahler ist dann umso kleiner und die notwendige Mehrbelastung mittlerer und höherer Einkommen umso größer. Daher könnten sich in diesem Einkommensbereich gerade die entgegengesetzten Wirkungen ergeben.

Zur Bestimmung einer BGE-Position der politischen Parteien

In der Abwägung, ob eine politische Partei die Forderung nach einem BGE in ihr Programm aufnehmen sollte, müssten wohl vor allem drei Faktoren berücksichtigt werden.

Erstens: BGE ist nicht gleich BGE. Wichtige Unterschiede können bei allen oben genannten fünf Fragen auftreten. Und diese Unterschiede sind nicht trivial. Der sozialistische Präsidentschaftskandidat Benoît Hamon in Frankreich weiß vermutlich, dass seine Angaben zu dem von ihm geforderten BGE – dass es stufenweise eingeführt werden und schließlich eine Höhe von 750 Euro erreichen soll – noch lange keine Definition eines bestimmten BGE-Modells darstellen. Aber vielleicht hofft er auf Wähler, die sich mit „BGE!“ zufrieden geben.

Zweitens: Die Wähler werden sich fragen, wie ihr Einkommen von den verschiedenen möglichen BGE-Modellen betroffen sein würde. Dabei werden vernünftige Bürger nicht nur ihr aktuelles Einkommen betrachten sondern auch eines, das durch persönliches und familiäres Unglück niedriger sein könnte.

Drittens: Neben der Wirkung auf ihr aktuelles und zukünftiges Einkommen und das ihrer Mitbürger dürfte für viele Wähler auch die Frage wichtig sein: Ist ein BGE fair? Darauf gibt es zwei grundverschiedene Antworten. Die eine lautet, dass die Zahlung eines BGE nicht nur fair ist, sondern dass die Gesellschaft geradezu eine moralische Pflicht habe, denjenigen, die zu der Gesellschaft gehören – und zwar: allein schon weil sie Teil der Gesellschaft sind –, ein auskömmliches Grundeinkommen ohne Bedingungen und dauerhaft zu zahlen.

Die andere Antwort lautet, dass ein BGE nicht fair ist, da zur Fairness einer gesellschaftlichen Regel die Reziprozität gehöre. Die Bedingungslosigkeit des BGE aber verzichtet ja gerade darauf, als Gegenleistung von den BGE-Empfängern einen von der Gesellschaft definierten Beitrag zum allgemeinen Wohl einzufordern, selbst wenn ein solcher Beitrag geleistet werden könnte.

Fazit: Der leidenschaftliche Streit von Befürwortern und Gegnern eines bedingungslosen Grundeinkommens könnte entschärft werden, wenn die Verhaltensänderungen, die von einem Grundeinkommen ausgelöst werden könnten – von den einen erhofft, von den anderen befürchtet –, in einem Feldversuch geklärt werden. Dabei müsste aber die Fragestellung umfassender sein als das bei dem aktuellen Feldversuch in

Finnland und den Niederlanden der Fall ist.

Dieser Beitrag erschien zuerst am 22. März 2017 in Internationale Politik und Gesellschaft (IPG) und soll an dieser Stelle den Schwerpunkt zum bedingungslosen Grundeinkommen ergänzen.



Rigmar Osterkamp
München

Rigmar Osterkamp war leitender Mitarbeiter des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München, und Senior Lecturer Economics an der University of Namibia, Windhoek. Er ist Herausgeber des Buches *„Auf dem Prüfstand: Ein bedingungsloses Grundeinkommen in Deutschland?"* (2015).