



Bildungswerk Berlin
der Heinrich-Böll-Stiftung

ZUKUNFT DES SOZIALEN

Wege zum Grundeinkommen

Herausgegeben von Dirk Jacobi und Wolfgang Strengmann-Kuhn
Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung



Die Diskussion um das Grundeinkommen wird sowohl international als auch in Deutschland sehr intensiv geführt. Dabei ist auffällig, dass sich die weit überwiegende Zahl der Beiträge, die sich mit dem Vorschlag des Grundeinkommens beschäftigen, im Kern um zwei Fragen drehen. Zum einen, ob ein Grundeinkommen gerecht ist oder nicht. Zum anderen, welche Folgen die Einführung eines Grundeinkommens vermutlich zeitigt und ob diese wünschenswert sind oder nicht. Spätestens jedoch, wenn man zu der Schlussfolgerung gekommen ist, dass ein Grundeinkommen grundsätzlich

wünschenswert ist, stellt sich die Frage, welche Wege zur Umsetzung eines Grundeinkommens gegangen werden können und welche davon Erfolg versprechend erscheinen. Im Vergleich zu der normativen Diskussion um das Grundeinkommen, die schon länger sehr ausführlich geführt wird, steht jene um Wege zum Grundeinkommen noch am Anfang. Der vorliegende Band soll diese Debatte gerade in Deutschland weiter beleben und weiterführen und fokussiert auf die Frage nach den gangbaren, realistischen und praktikablen Wegen, die zu einem Grundeinkommen führen können.



Bildungswerk Berlin
der Heinrich-Böll-Stiftung

Wege zum Grundeinkommen

Herausgegeben von Dirk Jacobi und Wolfgang Strengmann-Kuhn
Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung

Mit Unterstützung durch:

STIFTUNG

DEUTSCHE KLASSENLOTTERIE BERLIN

Dieser Sammelband erscheint im Rahmen der Bildungsarbeit des Arbeitskreises Zukunft des Sozialen des Bildungswerkes Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung.

Ansprechpartnerin: Tanya Lazova (Koordination)

✉ lazova@bildungswerk-boell.de

Für die sprachliche Gleichstellung von Männern und Frauen gilt: Die Entscheidung über die gewählten Sprachformen lag bei den AutorInnen. Die gewählte Sprachform ist jeweils weiblich und männlich zu verstehen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Bildungswerks. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Wege zum Grundeinkommen

Herausgegeben von Dirk Jacobi und Wolfgang Strengmann-Kuhn

Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung 2012

Redaktion und Koordination: Stefan Ziller und Dirk Jacobi

Redaktionelle Mitarbeit: Anke Caspers, Mira Schirrmeister und Dorothee Schulte-Basta

Gestaltung: Matthias Roth und Stefan Ziller (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: agit-druck

Titelgraphik: CC BY-SA 2.0, Weg von twicepix, www.flickr.com/photos/twicepix/5901746967

ISBN 978-3-927995-02-4

Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung, Kottbusser Damm 72, 10967 Berlin

T +49 30 6126074 ✉ info@bildungswerk-boell.de W www.bildungswerk-boell.de

INHALT

Einleitung

Entscheidungen, Hindernisse und Vorbilder auf dem Weg zum Grundeinkommen von Dirk Jacobi	7
---	---

Reformpfade

Allein machen sie Dich ein oder Gute Gründe für ein Grundeinkommen <i>plus</i> von Stephan Lessenich	17
---	----

Basic Income in a Globalized Economy von Philippe Van Parijs und Yannick Vanderborght	35
--	----

Können Klimapolitiken ein Grundeinkommen finanzieren? von Sebastian Duwe, Milena Büchs und Nicholas Bardsley	57
---	----

Das Grundeinkommen im Jahr 2025 von Ulrike Herrmann	71
--	----

<i>Mit dem Grundeinkommen zum Citoyen</i> <i>Einwurf</i> von Katja Kipping	75
---	----

Reformschritte

Schritt für Schritt ins Paradies von Wolfgang Strengmann-Kuhn	81
--	----

Übergänge in ein Bedingungsloses Grundeinkommen von Franz Segbers	95
--	----

Schrittweise zum Grundeinkommen - mit einem Freibetrag für die Mehrwertsteuer von Götz Werner und André Presse	109
---	-----

<i>Impuls und Tat</i> <i>Einwurf</i> von Susanne Wiest	119
---	-----

Modellprojekte und Sozialexperimente

Wie Sozialexperimente die Grundeinkommensdebatte bereichern können von Johannes Terwitte	121
---	-----

Basic Income Pilot Schemes: Seventeen Design and Evaluation Imperatives von Guy Standing	133
---	-----

Entscheidungen, Hindernisse und Vorbilder auf dem Weg zum Grundeinkommen

Einleitung

Die Diskussion um das Grundeinkommen wird sowohl international als auch in Deutschland sehr intensiv geführt. Dabei ist auffällig, dass sich die weit überwiegende Zahl der Beiträge im Kern um zwei Fragen dreht: Zum einen, ob ein Grundeinkommen gerecht ist oder nicht. Zum anderen, welche Folgen die Einführung eines Grundeinkommens vermutlich zeitigt und ob diese wünschenswert sind oder nicht. Spätestens jedoch, wenn man zu der Schlussfolgerung gekommen ist, dass ein Grundeinkommen grundsätzlich wünschenswert ist, stellt sich die Frage, welche Wege zur seiner Umsetzung gegangen werden können und welche davon Erfolg versprechend erscheinen.

Im Vergleich zu der normativen Diskussion um das Grundeinkommen, die schon länger sehr ausführlich geführt wird, steht jene um Wege zum Grundeinkommen noch am Anfang. Noch vor nicht allzu langer Zeit gab es nur vereinzelte Beiträge, die die Fragen aufgeworfen haben, auf welchem Reformpfad der Realisierung eines Grundeinkommens näher gekommen werden kann, welche Zwischenschritte notwendig oder sinnvoll sind und welche Hindernisse überwunden werden müssten. Jedoch nimmt diese Debatte gerade in der letzten Zeit deutlich an Fahrt auf.¹ Der vorliegende Band soll diese Debatte gerade in Deutschland weiter beleben und weiterführen und fokussiert auf die Frage nach den gangbaren, realistischen und praktikablen Wegen, die zu einem Grundeinkommen führen können.

-
- 1 Siehe: Bill Jordan, 2012, *The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK*, in: *Journal of Social Policy / Volume 41 / Issue 01 / January 2012*, pp 1-17.
Karl Widerquist und Michael W. Howard (Hg.), 2012, *Exporting the Alaska Model - Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform Around the World*, Palgrave Macmillan.
Georg Vobruba, 2010, *Zielgenauigkeit versus Akzeptanz. Das Realisationsdilemma der Grundeinkommensidee*, in: Manuel Franzmann, *Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft*, Weilersweist: Velbrück, S. 317-328.
Markus Rhomberg, 2012, *Sozialstaatsreform in der Mediendemokratie? Rezepte für die Realisierbarkeit eines Grundeinkommens*, in: Götz W. Werner, Wolfgang Eichhorn und Lothar Friedrich (Hg.), 2012, *Das Grundeinkommen Würdigung – Wertungen – Wege*.

Im Vordergrund stehen also weder die normative Diskussion über das Für und Wider eines Grundeinkommens, noch die Fragen, welches Modell Vorteile gegenüber anderen aufweist und welches die Kriterien eines Grundeinkommens sind. Ebenso steht nicht im Vordergrund, ob ein Grundeinkommen grundsätzlich finanzierbar ist und welche Folgen es, sei es auf dem Arbeitsmarkt oder in anderen Bereichen, vermutlich zeitigt. Diesen Fragen ist ausführlich, wenn auch sicherlich nicht abschließend, an anderer Stelle nachgegangen worden.² Relevant sind sie in diesem Band nur insoweit als zumindest mit Unsicherheit behaftete Antworten ein Hindernis auf dem Weg zu einem Grundeinkommen darstellen können (*siehe dazu insbesondere den Beitrag von Terwitte in diesem Band*).

Dieser Sammelband soll zugleich die Diskussion über das Grundeinkommen öffnen und über diese hinausweisen. Auch wenn dies nicht explizit in den Beiträgen ausgeführt wird, lassen sich wahrscheinlich auch Schlussfolgerungen für die Einführung anderer gesellschaftlicher Reformprojekte ziehen. Am ehesten möglich sein dürfte dies für diejenigen Reformprojekte, die einen ähnlich umfassenden und/oder universalistischen Anspruch haben, wie dies beispielsweise bei den Vorschlägen einer Bürgerversicherung in der Krankenversicherung und der Rente, eines gesetzlichen Mindestlohns, einer Überwindung des dreigliedrigen Schulsystems oder eines für alle BürgerInnen verpflichtenden Sozialarbeitsdienstes der Fall ist.

Die Diskussion um das Grundeinkommen aus den utopischen Höhen einer zurecht euphorischen und verheißungsvollen Debatte auf die Niederungen der realpolitischen Frage nach dem Weg, den ersten Schritten hinunterzuholen, ist ein sowohl risikoreiches, wie auch mühseliges Unterfangen. Es ist risikoreich, weil die Kontrastierung der Utopie mit den Hindernissen und Schwierigkeiten ihrer Umsetzung ernüchternd ausfallen kann und auch die für eine gesellschaftspolitische Bewegung durchaus notwendige Euphorie gedämpft werden könnte. Es ist ein für die DiskussionsteilnehmerInnen durchaus auch mühseliges Unterfangen, weil diese bisher vor allem durch ihre brillanten Plädoyers für die Werte und Ziele eines Grundeinkommens und dessen Konkretisierung aufgefallen sind und sich nun einer neuen Frage stellen müssen. Aber es ist in jedem Fall ein notwendiges Unterfangen, wenn die Utopie nicht utopisch bleiben, sondern - und dies möglichst in der nahen Zukunft - Realität werden soll.

Ein Weg, der zu einem Grundeinkommen führen kann, kann intentional beschränkt werden, also das Ergebnis einer politischen Strategie sein. Dabei ist dann entscheidend, wie man eine möglichst breite und mit großen Ressourcen ausgestattete Gefolgschaft erlangen kann, wie die politischen Gegenspieler

2 Zusammenfassend dazu: Yannick Vanderborght und Philippe van Parijs, 2005, Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags, Frankfurt am Main.

ausgetrickst, ausgebootet, für die eigenen Zwecke instrumentalisiert oder auch eingebunden werden können, wie ein erfolgreiches Bündnis wichtiger Akteure geschmiedet werden kann und auch welche Strategie für Wahlkämpfe Erfolg versprechend erscheint. Mindestens drei aus strategischer Sicht grundlegende Entscheidungen müssen getroffen werden:

1. Soll ein Grundeinkommen in einem Schritt eingeführt werden, also bezogen auf entwickelte Wohlfahrtsstaaten das gesamte über einen langen Zeitraum gewachsene System der sozialen Sicherung auf einen Schlag umgestaltet – wenn nicht sogar, je nach Konzept, komplett aufgelöst – und durch ein Grundeinkommen ersetzt werden?³ Oder soll ein Grundeinkommen mittels einer schritt- oder stufenweisen Reform, einer graduellen, inkrementellen Transformation der Institutionen, angestrebt werden? Gegen eine Big-Bang-Reform und für eine stufenweise Einführung spricht, dass bei letzterer bei jedem Schritt geprüft und diskutiert werden kann, ob unerwartete oder unerwünschte Effekte auftreten. Fehlentwicklungen sind aufgrund des kleineren Reformumfangs leichter zu korrigieren und gegebenenfalls auch leichter zu revidieren. Hingegen ist bei einer abrupten Komplettreform – zumindest wenn der bestehende Sozialstaat in seiner Gänze durch ein Grundeinkommen ersetzt werden soll – der bisherige Sozialstaat, wenn überhaupt, wohl nur sehr schwer und über einen längeren Zeitraum wiederherzustellen. Eine stufenweise Reform steht hingegen vor der Herausforderung, jeden Schritt für sich als sinnvoll und gerecht rechtfertigen zu müssen (*siehe dazu Strengmann-Kuhn und Segbers in diesem Band*). Dabei ist es möglich und wohl auch wahrscheinlich, dass das eigentlich verfolgte Ziel, die Einführung eines allgemeinen Grundeinkommens, die Legitimierung der einzelnen Schritte untergräbt, da den Akteuren zu Recht unterstellt werden kann, doch eigentlich ein ganz anderes und viel weitergehendes Ziel zu verfolgen. Gleichzeitig ist es gut möglich, dass die Frage einer abrupten versus einer inkrementellen Einführung durch institutionelle Gegebenheiten bei der politischen Entscheidungsfindung beschränkt wird. So wurde gerade für Deutschland der dominante Reformmodus im sozialpolitischen Bereich als eine „smooth consolidation“ oder als ein „dynamischer Immobilismus“ beschrieben und damit diagnostiziert, dass in Deutschland eher inkrementelle Reformen (die in der Summe jedoch auch einen deutlichen Kurswechsel hervorbringen können) oder zumindest die Anscheinerweckung der Stabilität bei Reformen erfolgreich waren.⁴ Selbst die sogenannten Hartz-Reformen reihen sich ein in eine Folge von Gesetzen, die seit dem Beginn

3 Eine Systematisierung unterschiedlicher Typen institutionellen Wandels findet sich in: Streeck, Wolfgang und Thelen, Kathleen, 2005, Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: dies. (Hg.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, S. 9.

4 Siehe Claus Offe, 1991, Smooth Consolidation in the West German Welfare State, in: Piven, Frances Fox, (Hg.), *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge: Polity Press, 124-146. Stephan Lessenich, 2003, *Dynamischer Immobilismus, Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt/New York: Campus, 2003.

der 90er Jahre auf eine Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Sanktionspraxis abzielten. Dieser inkrementelle Reformmodus könnte durch die auf Kompromisse angelegten politischen Entscheidungsstrukturen in Deutschland mit seinem Föderalismus, den durch das Verhältniswahlrecht mitbedingten Koalitionsregierungen und der starken Rolle der Sozialpartner verursacht sein. Dieser Kontext ist auch bei der Entscheidung abrupte versus inkrementelle Einführung eines Grundeinkommens zu berücksichtigen.

2. Die zweite Entscheidung ist primär eine konzeptionelle, mit jedoch wichtigen strategischen Aspekten: Soll das Grundeinkommen zunächst lokal, also zum Beispiel in einem Dorf (wie bereits in Otjivero in Namibia geschehen), national, international, also zum Beispiel auf der Ebene der Europäischen Union, oder global eingeführt werden (*siehe dazu van Parijs/Vanderborgh in diesem Band*)? Dabei stellt sich zum einen die strategische Frage, welche Gebietskörperschaft beziehungsweise Ebene die größte und nachhaltigste Erfolgswahrscheinlichkeit aufweist. Zum anderen stellt sich die Frage - zumindest wenn man es für sinnvoll erachtet, dass ein Grundeinkommen irgendwann für alle Menschen gezahlt werden soll – ob es erfolversprechender erscheint, ein Grundeinkommen vom Lokalen zum Globalen auszuweiten oder lieber gleich auf einer größeren Gebietskörperschaft (Nationalstaat oder Staatengemeinschaft) angesetzt werden sollte.

3. Die dritte strategische Entscheidung, die getroffen werden muss, ist, ob in einer Ein-Themen-Bewegung Unterstützung für das Grundeinkommen gesucht werden sollte oder ob eine Einbettung und eine Verknüpfung mit anderen sozial- und gesellschaftspolitischen Reformprojekten mehr Erfolg verspricht (*siehe in diesem Band dazu den Beitrag von Lessenich mit seinem expliziten Plädoyer für eine Einbettung in ein breiter aufgestelltes Reformprojekt und exemplarisch die Beiträge von Strengmann-Kuhn mit der Verknüpfung des Grundeinkommens mit weiteren sozialpolitischen Reformprojekten, Werner/Presse mit dem Vorschlag der Verkoppelung des Grundeinkommens mit der Umstellung der Steuern auf eine Mehrwehrtsteuerfinanzierung und Büchs/Duwe mit der Verkoppelung der ökologischen mit der sozialen Frage*).

Es kann aber auch sein, dass ein Weg zu einem Grundeinkommen sich gerade dadurch eröffnet, dass ein Reformpfad per Zufall oder zumindest unintendiert beschritten wurde. Ein Beispiel ist der von Bill Jordan und anderen prognostizierte – bisher jedoch nicht eingetretene – Weg durch die Hintertür.⁵ Die These war, dass ausgehend von der Einführung von Steuergutschriften für Erwerbstätige in Großbritannien unter New Labour das universelle Grundeinkommen unintendiert in Reichweite kommen könnte. Die Steuergutschriften erzeugen Probleme und Ungerechtigkeiten, die durch immer weitere Schritte in Richtung

5 Jordan, Bill, Agulnik, Phil, Burbridge, Duncan and Duffin, Stuart, 2000, *Stumbling Towards a Basic Income - Directions for Tax and Benefit Reform*, London.

eines universellen Grundeinkommens gelöst würden. Bei jedem Zwischenschritt wäre nie das Grundeinkommen im Blick, gleichwohl würde dem stückweise immer näher gerückt. Jedoch kann gerade die Beobachtung oder schon die Vermutung eines solchen unintendiert eingeschlagenen Weges dazu führen, dass weitere Schritte ausbleiben, weil sie nicht mehr unwissend gegangen werden können und somit strategischer Intervention zugänglich sind. So könnte sogar Bill Jordan selbst durch die Publikation seines Buches zu einem Ausbleiben weiterer Schritte auf dem auch von ihm gewünschten Weg beigetragen haben.

In den meisten Fällen werden jedoch günstige, nicht intendiert herbeigeführte Rahmenbedingungen und strategisches Ansetzen an diesen zusammenwirken (*siehe dazu exemplarisch den Beitrag von Herrmann in diesem Band*).⁶ In bestimmten Situationen eröffnet sich ein Handlungsfenster (window of opportunity) für eine Reform, die von strategisch handelnden Akteuren genutzt werden kann.

Klar ist jedoch auch, dass auf dem Wege zu einem Grundeinkommen Hindernisse auftauchen werden, die es zu überwinden gilt. Im Folgenden sollen einige der in der bisherigen Diskussion als zentral genannten Barrieren und Hindernisse beschrieben werden und mögliche Anknüpfungspunkte zu ihrer Überwindung benannt werden. Eines der zentral angeführten Argumente ist die Auffassung, dass es ungerecht sei, dass Menschen ein Grundeinkommen erhalten, obwohl sie im Gegenzug dafür nichts oder zumindest nichts unmittelbar Mess- und Kontrollierbares leisten. In der Regel ist mit der für erforderlich gehaltenen Gegenleistung die Ausübung einer Erwerbsarbeit gemeint (*siehe dazu Lessenich in diesem Band*). Es ist nicht auszuschließen, dass mit einem Grundeinkommen ein Teil der Bevölkerung, wie klein dieser auch immer sein mag, aus reiner Faulheit und Bequemlichkeit auf Erwerbstätigkeit verzichtet. Auch wenn es in diesem Buch nicht um eine Abwägung und erst recht nicht Klärung der sich daraus ergebenden normativen Frage gehen kann und soll, ist dieser Zusammenhang aus der Perspektive dieses Buches durchaus relevant. Wenn in der Breite der Bevölkerung keine Einstellung vorhanden ist, die ein solches Verhalten, wenn schon nicht aktiv begrüßt, so zumindest toleriert, ist dies sicher eine zentrale Barriere für die Einführung eines Grundeinkommens. Wie diese Toleranz, die zumindest für bestimmte Lebensabschnitte wie insbesondere das Alter schon überwiegend vorhanden ist, entsteht oder gar gefördert werden kann, ist sicher eine wichtige und bisher unzureichend beantwortete Frage auf dem Weg zu einem Grundeinkommen. Eine mögliche konzeptionelle Antwort besteht darin, das notwendige Maß an Toleranz zu begrenzen. In diese Richtung weist das von Michael Opielka entwickelte Konzept einer Grundeinkommensversiche-

6 Strecek und Thelen entschlüsseln gleich fünf verschiedene Typen eines graduellen Wandels bei denen strategisches Verhalten und intendierte Rahmenbedingungen zusammenwirken. Ebd. S. 31.

7 Der Anspruch an die Toleranz wird dabei zumindest ein wenig dadurch verringert, dass das Grundeinkommen als eine Versicherung ausgestaltet wird, bei der Vorleistungen im Sinne von Beiträgen erbracht werden. Andere konzeptionelle Antworten sind das participation income, das von Atkinson vorgeschlagen wurde oder der Vorschlag, im Gegenzug zu einem Grundeinkommen auch eine allgemeine Pflicht zu einer zum Beispiel einjährigen Bürgerarbeit, einem sozialen Pflichtjahr wie es der Publizist Precht vor kurzem vorgeschlagen hat, einzuführen.

Als eine weitere Herausforderung kann die Unsicherheit über Folgen beziehungsweise die Befürchtung negativer Folgen bei einer Einführung angesehen werden (*siehe dazu Terwite in diesem Band*). Vor allem zwei Folgen stehen dabei im Zentrum. Zum einen die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Frage, ob ein Grundeinkommen die wirtschaftlichen Voraussetzungen, von denen es zehrt, beeinträchtigt. Eine konzeptionelle Antwort auf diese Frage gibt van Parijs mit seinem Vorschlag, die Höhe des Grundeinkommens an dessen wirtschaftliche Nachhaltigkeit zu knüpfen.⁸ Zum anderen wird auch befürchtet, dass das Grundeinkommen, obwohl es auf allgemeine Inklusion zielt, besonders vulnerable Gruppen, bei denen eine geringe Erwerbsneigung und wenig Eigeninitiative vermutet wird, durch die Ermöglichung von Nichtarbeit von gesellschaftlicher Teilhabe durch Erwerbsarbeit ausschließt. Um die Spekulation sowohl über negative als auch positive Auswirkungen auf einer empirisch fundierteren Grundlage auszutragen, könnten Experimente und Modellprojekte wichtige Hinweise geben (*siehe dazu die Beiträge von Standing und Terwite in diesem Band*). Sowohl als Vorbild als auch als Hinweis darauf, wie solche Experimente auf die Diskussion zurückwirken, können dabei die Experimente mit der negativen Einkommensteuer in den 70er Jahren in den USA dienen.⁹

Ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einem Grundeinkommen kann in der Pfadabhängigkeit vorhandener Institutionen bestehen. Das auf Gøsta Esping-Andersen zurückgehende Theorem besagt, dass die entwickelten Sozialstaaten auf einem institutionellen Pfad sind, welcher unter anderem aufgrund von Gewohnheit, Eigeninteressen der Institutionen und bei einem Pfadwechsel anfallenden Transaktionskosten aufrechterhalten oder zumindest bestärkt wird. Ein weiterer eine pfadabweichende Entwicklung beschränkender Faktor besteht in Deutsch-

7 Michael Opielka, 2005, Die Idee einer Grundeinkommensversicherung – Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hg.), Das Prinzip Bürgerversicherung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99-140.

8 Philippe Van Parijs, 1995, Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?, Oxford: Clarendon Press.

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

land sicherlich in verfassungsrechtlichen Vorgaben (welche teilweise aufgrund nicht vorhandener Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes auch nur Vorbehalte sind), die von der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums über die Privilegierung der Ehe im Steuerrecht bis hin zum aus dem Alimentationsprinzip abgeleiteten Gebot der Statuserhaltung bei den Beamten reichen. Eine konzeptionelle Antwort auf die Pfadbeständigkeit der Institutionen ausgebauter Wohlfahrtsstaaten besteht darin, die Reform in Form kleinteiliger, am bestehenden institutionellen Arrangement ansetzender Reformschritte voranzutreiben (*siehe dazu die Beiträge von Strengmann-Kuhn und Segbers in diesem Band*). Eine solche Pfadabhängigkeit sozialstaatlicher Institutionen greift naturgemäß vor allem in entwickelten Sozialstaaten und nur in deutlich geringerem Maße in Entwicklungs- oder Schwellenländern, in denen noch keine entsprechend ausgebauten Institutionen existieren. Dadurch kann in Schwellen- und Entwicklungsländern die Diskussion über das Grundeinkommen ganz anders geführt werden (*siehe den Beitrag von Standing in diesem Band*). Ein weiterer Unterschied zwischen ausgebauten Sozialstaaten und Ländern mit marginalen sozialstaatlichen Institutionen besteht darin, dass bei einer teilweisen oder vollständigen Ersetzung der bisherigen Sozialleistungen durch ein Grundeinkommen jeweils andere Bevölkerungsgruppen profitieren beziehungsweise verlieren, was entsprechend auch eine andere Rechtfertigung und andere Allianzen erfordert.

Auf dem Weg zu einem Grundeinkommen könnte eine Herausforderung auch darin bestehen, dass die politische Entscheidungsfindung derzeit in einer Art und Weise strukturiert ist, die das Interesse an einem Grundeinkommen ausbremst. Unabhängig davon, ob repräsentativ, direktdemokratisch oder autoritär, jegliche Art der Entscheidungsfindung bildet nicht nur einen vorher vorhandenen Willen der BürgerInnen ab, sondern prägt und beeinflusst selbst das Ergebnis der Entscheidung. Zudem bildet sich in demokratischen Entscheidungsstrukturen der Wille der BürgerInnen oft erst im Entscheidungsprozess heraus. Nun könnte es sein, dass bestimmte Entscheidungsformen, seien sie demokratischer oder autoritärer, repräsentativer oder direktdemokratischer, parlamentarischer oder präsidentieller, föderaler oder zentralistischer Art, der Entscheidung für ein Grundeinkommen zuträglicher sind als andere. So ist eine in der deutschen Grundeinkommensbewegung verbreitete Hoffnung, dass direktdemokratische Entscheidungsstrukturen und auch das Rasonieren in einer Enquetekommission des Bundestages der Einführung eines Grundeinkommens zuträglicher sind als die bestehenden repräsentativen Entscheidungsstrukturen (*siehe die Beiträge von Werner/Presse und Wiest in diesem Band*). In dieser Diskussion ist zu berücksichtigen, dass im Vergleich zwischen repräsentativen und direktdemokratischen Entscheidungsstrukturen diagnostiziert wird, dass letztere zu einem schlankeren und weniger umfassenden Sozialstaat führen und gerade wegen

diesem Versprechen von wirtschaftsliberalen Thinktanks präferiert werden.¹⁰ Es ist nach dem bisherigen Diskussionstand nicht ausgemacht, dass direktdemokratische Entscheidungsformen die Einführung eines Grundeinkommens wahrscheinlicher machen als repräsentative und selbst nicht, dass demokratische eine größere Affinität zum Grundeinkommen haben als autoritäre.

Unabhängig von dieser Frage unterliegt die Entscheidungsbildung und -findung in Demokratien auch den Einflüsterungen privater Interessengruppen, wie sie Colin Crouch als Teil der von ihm diagnostizierten Postdemokratie beschreibt. Aber auch die für legitim oder progressiv befundenen Interessengruppen nehmen Einfluss und bringen ihre Auffassungen ein. Dabei ist es frapant, dass die Gewerkschaften einem Grundeinkommen bisher wenig zugeneigt scheinen. Und auch hier stellt sich die Frage, ob dies daran liegt, dass ein Grundeinkommen nicht den Interessen der in den Gewerkschaften organisierten ArbeitnehmerInnen entspricht oder ob die Art der Organisation dieser Interessen den Wunsch danach verhindert.¹¹

Eine weitere Herausforderung auf dem Weg zu einem Grundeinkommen könnte auch eine interne, in der Organisation und Artikulation der Grundeinkommensbewegung selbst angelegte sein. So lässt sich in der deutschen Debatte zum Teil eine Selbstbezüglichkeit und Selbstgenügsamkeit feststellen, bei der das Grundeinkommen zur universellen Lösung nahezu aller Probleme erhoben wird. Dies führt notwendigerweise dazu, dass die Anschlussfähigkeit an andere gesellschaftliche Debatten, wie über Geschlechtergleichstellung, die ökologische Frage und die Kritik an den negativen Effekten wirtschaftlicher Freiheiten verloren geht und damit auch die Möglichkeit zu Allianzen leidet (*siehe dazu den Beitrag von Lessenich in diesem Band*). Auch die nach oben offene Messlatte für ein „richtiges“ Grundeinkommen kann den unintendierten Nebeneffekt erzeugen, eine breite, durchsetzungsfähige Allianz zu verhindern. Beispiele sind die Diskussion im deutschen Netzwerk Grundeinkommen über ein im Vergleich zum internationalen Netzwerk Grundeinkommen (BIEN) zusätzliches viertes Kriterium (das Erfordernis eines existenzsichernden Niveaus der Leistung), die Verkoppelung der Forderung eines Grundeinkommens mit der Forderung nach einer vollständigen Umstellung der bisherigen Finanzierung aller staatlichen Leistungen auf eine Mehrwertsteuerfinanzierung beziehungsweise der Ausschluss einer solchen Finanzierung (fünftes Kriterium) oder die Forderung nach dem Erhalt aller (!) bisherigen sozialstaatlichen Leistungen beziehungsweise deren vollständiger

¹⁰ Siehe dazu: Wolfgang Merkel, 2011, Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon, in: WZB-Mitteilungen 131/März: S. 10-13. Lars P. Feld und Ekkehard Köhler, Zwischen Anarchie und totalem Staat, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 4. Juli 2011. Patricia Funk und Christina Gathmann, 2011, Does Direct Democracy Reduce the Size of Government?, in: Economic Journal, 121(557): 1252-1280.

¹¹ Siehe dazu: Yannick Vanderborght, 2006, Why Trade Unions oppose Basic Income, in: Basic Income Studies, 1,1.

Ersetzung durch ein Grundeinkommen (sechstes Kriterium). Dieser Typus von Hindernis ist sicherlich in der Diagnose für die Bewegung am unangenehmsten, weil dies eine kritische Reflexion des eigenen Engagements erfordert.

Es gibt aber auch Anlass zur Hoffnung und Ermutigung. Auch wenn bisher noch nirgends auf der Welt ein existenzsicherndes Grundeinkommen eingeführt wurde, gibt es eine Reihe von Ländern, die universelle und bedingungslose Leistungen zumindest für einen Teil der Bevölkerung garantieren, wie das Kindergeld in Deutschland, die universellen Basisleistungen im Alter in Schweden (Garantierente), den Niederlanden und der Schweiz (AHV) (*siehe dazu die Beiträge von Segbers und Strengmann-Kuhn in diesem Band*) und auch die Mindestleistungen wie sie – heute vergessener und sogar aktiv negierter – Teil der von Bismarck ursprünglich eingeführten Sozialversicherung in Deutschland waren. Ermutigend können auch historische Vorbilder sein, wie die universalistische Sozialstaatskonzeption von Beveridge in der unmittelbaren Nachkriegszeit in Großbritannien, die sowohl in England mit dem National Health System Folgen zeitigte, als auch in Skandinavien aufgegriffen wurde und für die Konstruktion der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wichtig war (*siehe dazu den Beitrag von Lessenich in diesem Band*). All diese Vorbilder können sowohl Hoffnung spenden als auch konkrete Hinweise für die Einführung eines Grundeinkommens liefern. Zudem können Vorbilder auch aktiv geschaffen werden, indem zum Beispiel Modellprojekte eingerichtet werden oder Sozialexperimente durchgeführt werden (*siehe dazu die Beiträge von Standing und Terwitte in diesem Band*).

Die in diesem Sammelband thematisierten und beleuchteten Wege zum Grundeinkommen lassen sich unterscheiden in Reformpfade, Reformschritte und Modellprojekte.

Unter **Reformpfaden** lässt sich die Extrapolierung bestehender oder die Erwartung wahrscheinlicher zukünftiger gesellschaftspolitischer Entwicklungen verstehen, die die Realisierung eines Grundeinkommens als Ergebnis einer Strategie, unintendiert oder im Wechselspiel von beidem, möglich erscheinen lässt. Die Diskussion um Reformpfade hebt also auf die Bedingungen der Möglichkeit einer Realisierung eines Grundeinkommens ab (*Beiträge von Büchsl/Duwe, van Parijs/Vanderborcht, Lessenich und Herrmann*).

Reformschritte beschreiben diejenigen Beiträge, die die Einführung und Umsetzung von Teilaspekten eines Grundeinkommens oder einer stufenweisen Umsetzung vorschlagen (*Beiträge Strengmann-Kuhn, Segbers, Werner/Presse*). Eine wichtige Frage aus der Gesamtperspektive dieses Buches ist dabei, ob die kleineren und damit gegebenenfalls leichter durchsetzbaren Reformschritte weitere Schritte ermöglichen oder im Gegenteil behindern.

Modellprojekte und Sozialexperimente sollen in diesem Sammelband als ein möglicher Weg zu einem Grundeinkommen diskutiert werden, weil sie das Potential dazu haben, die Diskussion über mögliche Auswirkungen zu versachlichen und die Möglichkeit zu einem kollektiven Lernen aus diesen Erfahrungen zu eröffnen. Modellprojekte führen befristet oder unbefristet ein Grundeinkommensmodell in einem kleineren Maßstab (als dem nationalstaatlichen), also zum Beispiel in einem Dorf oder für eine kleine Anzahl von Menschen, ein (*Beiträge von Standing und Terwitte*). Erfahrungen mit Modellprojekten sind in Deutschland vor allem präsent im Vorlauf der Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, der sogenannten Hartz-Gesetze. In der internationalen Debatte über das Grundeinkommen sind insbesondere die Experimente mit der negativen Einkommenssteuer in den USA diskutiert worden.

Zwei **Einwürfe** ergänzen und runden die Debatte in diesem Band ab. In einem wird das Grundeinkommen als Weg zu einem selbstbewussteren Bürger und einer demokratischeren Kultur beschrieben (*Beitrag von Kipping*). In dem anderen wird eine auf die individuellen BürgerInnen bezogene Perspektive eingenommen (*Beitrag von Wiest*).

Die Diskussion über die Wege zu einem Grundeinkommen kann und wird nicht ohne Rückwirkung bleiben auch auf konzeptionelle Anforderungen an das Grundeinkommen selbst. Sich dieser Diskussion auch über die Fortentwicklung der Grundeinkommenskonzeptionen ergebnisoffen zu stellen, darauf zielt dieser Sammelband.

Allein machen sie Dich ein oder Gute Gründe für ein Grundeinkommen *plus*

„Und Du weißt, das wird passieren,
wenn wir uns organisieren“

Ton Steine Scherben,
„Allein machen sie Dich ein“ (1972)

Totgesagte leben länger: Das Grundeinkommen ist in die gesellschaftspolitische Arena zurückgekehrt, und dies womöglich mit einer größeren Schubkraft denn je. Nach einer längeren Zeit der – hierzulande maßgeblich wiedervereinigungsbedingten – Abwesenheit hat es zuletzt erneut Eingang gefunden in den Argumentations- und Deutungshaushalt der deutschen Sozialstaatsdebatte. Anders als es in der Sozial(politik)historie die Regel ist, lässt sich der Ausgangspunkt dieser jüngsten diskursiven Wiederbelebung der Grundeinkommensidee recht eindeutig identifizieren: Es war die „Agenda 2010“ beziehungsweise konkret „Hartz IV“, die nach Selbsteinschätzung ihrer politischen Initiatoren „größte Sozialreform“ der bundesdeutschen Geschichte, die der hiesigen Diskussion um das Grundeinkommen neuerlich Auftrieb gegeben hat. Im Folgenden wird es einerseits darum gehen, vor dem Hintergrund der fundamentalen Herausforderungen des Sozialstaats der Gegenwart die Plausibilität wie Notwendigkeit dieser Renaissance zu begründen: Das Grundeinkommen ist ein unverzichtbarer Baustein bei der politischen Konstruktion eines neuen, den gesellschaftlichen Herausforderungen gewachsenen Sozialstaats. Andererseits soll hier aber auch begründet werden, warum das Grundeinkommen eben nur *ein* Baustein einer weitaus umfassenderen gesellschaftspolitischen Reformstrategie sein kann. Ein „Einkommen, das eine politische Gemeinschaft bedingungslos jedem ihrer Mitglieder gewährt“¹, hat die institutionelle Basis einer weiter ausgreifenden Politik grundlegender, ihren Namen verdienender Sozialreformen darzustellen. Einer Politik, die an dieser Stelle, vorbehaltlich einer treffenderen beziehungs-

1 Vgl. www.grundeinkommen.de/die-idee (letzter Zugriff am 9.6.2012).

weise mobilisierungsträchtigeren Bezeichnung, als eine des „Grundeinkommens *plus*“ verhandelt werden soll.²

Die „fünf Giganten“ der Gegenwart – und der Sozialstaat der Zukunft

Der Sozialstaat steht zu Beginn des 21. Jahrhunderts, nach dem Ende der „langen Nachkriegszeit“, vor großen Herausforderungen. Der entgrenzte, flexible, wissensbasierte und finanzmarktgetriebene Kapitalismus des späten 20. Jahrhunderts, der gegenwärtig – mit noch offenem Ausgang – zum Gegenstand massiver, international koordinierter staatlicher Sorgearbeit geworden ist, hat das auf den nationalen, standardisierten, industriellen Kapitalismus zugeschnittene Nachkriegsmodell des (west-)europäischen Sozialstaats zunehmend „alt aussehen“ (vgl. Kaufmann 1997) lassen. Zwar ist es keineswegs so, als habe sich das überkommene sozialpolitische Institutionensystem in der Vergangenheit als völlig rigide, sprich veränderungsresistent und reformunfähig, erwiesen, wie marktliberale (und evidenzresistente) Kritiker des Sozialstaats im Zweifelsfall immer noch gerne behaupten. Doch hat dieses Institutionensystem, das in seiner Funktionslogik durch und durch von den Arbeits- und Lebensweisen der hochindustriellen Gesellschaftsformation der Nachkriegszeit geprägt ist (und die Arbeits- und Lebensweisen dieser sogenannten „fordistischen“ Ära umgekehrt maßgeblich geprägt hat), in der Tat mit dem Tempo der sozioökonomischen und soziokulturellen Veränderungen in jüngerer Zeit nicht mithalten können. Der Sozialstaat hinkt dem Wandel der kapitalistischen Produktionsweise und der durch diesen Wandel sich stellenden „sozialen Frage“ hinterher (vgl. Esping-Andersen 1996), genauer den „neuen sozialen Fragen“ einer pluralistischen Gesellschaft unserer Zeit. Was in diesem Kontext zur Debatte steht, ist also nicht, ob der institutionelle Wandel des Sozialstaats im spätindustriellen, „postfordistischen“ Zeitalter weitergeht, sondern vielmehr, *in welche Richtung* der Sozialstaat sich in Zukunft bewegen wird – und sollte.

William Beveridges „Five Giants“ der Nachkriegszeit

Betrachtet man die gegenwärtigen Herausforderungen an den Sozialstaat in ihrer Breite und Tragweite, dann erscheint die Erinnerung an die berühmten, von William Beveridge dereinst identifizierten „Five Giants“ der Nachkriegszeit nicht weit hergeholt. Zur Erinnerung: William Beveridge, Ökonom und Parteigänger der Liberalen, ursprünglich leitender Staatsdiener in der britischen Arbeitsverwaltung und sodann langjähriger Direktor der renommierten *London School of Economics*, legte Ende 1942 im Auftrag der britischen Regierung einen unter seinem Namen bekannt gewordenen Plan zur Reform des britischen

2 Der vorliegende Beitrag baut in wesentlichen Teilen auf einer Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) auf (vgl. Lessenich 2009a). Mein Dank gilt an dieser Stelle dem Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik der FES, Peter König.

Wohlfahrtsstaats vor, der nach 1945 unter der Labour-Regierung Attlees Zug um Zug umgesetzt wurde. Entstanden auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkriegs, erdacht und durchgeführt unter den spezifischen historischen Bedingungen eines allgemein als nationale politische Aufgabe erachteten „sozialen Wiederaufbaus“ nach Beendigung der Kriegshandlungen, war der Beveridge-Plan ein beeindruckendes, bis heute wohl einzigartiges Dokument umfassender öffentlicher Sozialverantwortung. Er wurde getragen nicht nur durch die – gleichsam kaum zu vermeidende – kollektive Einsicht aller politischen Akteure in die materielle Notwendigkeit staatlicher Sozialhilfen, sondern auch von einem lodernen Idealismus in Bezug auf die Schaffung einer neuen, gerechten Gesellschaft, für die zu kämpfen es sich gelohnt haben sollte. *Jobs, homes, health, education, and a decent standard of living*: Das war, um es in eine möglichst kurze Formel zu bringen, das Versprechen für den typischen britischen Arbeiterhaushalt, der Leib und Leben für Krone und Vaterland eingesetzt und womöglich gar verloren hatte. Wie an der Auflistung der Zielgrößen erkennbar ist, sollte der neue britische Wohlfahrtsstaat, der im Grunde genommen auch erst seither als solcher bezeichnet werden kann, nicht allein auf der Umgestaltung der Einkommens-transferleistungen, sondern auch und vor allen Dingen auf der Neuausrichtung von sozialen Diensten und sozialer Infrastruktur beruhen. Das Beveridge-Modell moderner Sozialstaatlichkeit ging über einen bloßen Fokus auf Geldzahlungen hinaus, zugunsten einer umfassenden (heute würde man wohl sagen: dem *total quality management* verpflichteten) Perspektive auf die Verbesserung und Angleichung der Lebenslagen und Lebenschancen sozialer Akteure.

Die problematisierenden Konzepte, mit denen Beveridge damals den grundlegenden Reformbedarf des zukünftigen Sozialstaates ins Bewusstsein von Politik und Publikum rief, sind als die „five giants“ – die fünf sozialpolitischen Grundübel seiner Zeit – in die Sozialpolitikgeschichte eingegangen: *Want, Ignorance, Disease, Squalor, Idleness*.³ Gegen jedes dieser „Riesenübel“ schlug Beveridge ein eigenes Instrument sozialpolitischer Bearbeitung vor – und erst dieses gesamte Instrumentarium schien ihm hinreichende Garantien für eine effektive Politik des „sozialen Fortschritts“ zu bieten. Ein Wohlfahrtsstaat, der seinen Namen verdiene, könne sich nicht auf Programme zur Sicherung eines angemessenen (Mindest-)Einkommens in den typischen Notlagen der Lohnarbeiterexistenz konzentrieren oder gar darauf beschränken – selbst wenn, wie es Beveridge grundsätzlich forderte, der Zugang zu diesen sozialen Sicherungssystemen offen gestaltet, also von der britischen Tradition der stigmatisierenden Bedürftigkeitsprüfung („means testing“) abgelassen und zum Prinzip des universellen Rechtsanspruchs übergegangen werde. „Want“, verstanden als Mangel an monetären Mitteln zur unmittelbaren Sicherung des alltäglichen Lebensunterhalts, sei nur *ein Teil* der „riesigen“ sozialen Probleme der Zeit, und eine auf die Bekämpfung dieses Übels zugeschnittene Sozialversicherung daher auch nur ein Teil

3 Meistens übersetzt mit Mangel, Unwissenheit, Krankheit, Schmutz, Müßiggang.

der Problemlösung. Große Gruppen der britischen Bevölkerung – und damit die britische Gesellschaft als Ganze – litten zudem an Unwissenheit beziehungsweise mangelnder Bildung – „Ignorance“, Krankheit beziehungsweise mangelndem Gesundheitsschutz – „Disease“ und Schmutz, womit mangelhafte Wohnverhältnisse gemeint waren – „Squalor“, was folglich intensive politische Anstrengungen im Sinne einer Garantie des universell-egalitären, also freien und gleichen Zugangs zu öffentlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, öffentlichen Gesundheitsdiensten und öffentlich gefördertem Wohnraum notwendig machte. All diese Maßnahmen sollten schließlich im Kontext einer neuartigen Verantwortung der öffentlichen Hand für eine Politik der Vollbeschäftigung, das heißt des freien und gleichen Zugangs zur Erwerbsarbeit, stehen – einer aktiven Politik gegen das Übel der Arbeitslosigkeit also. Dass Beveridge diesen Giganten auf dem Weg zum sozialen Wiederaufbau allerdings nicht „Unemployment“ oder „Joblessness“ nennt, sondern „Idleness“, also Müßiggang, ist in der Tat bezeichnend. Denn diese Begriffswahl verweist auf die lange, auch damals noch lebendige britische Tradition einer „liberalen“ Armenpolitik, der die arbeitsfähigen Armen als „undeserving poor“, als eine der öffentlichen Hilfe unwürdige Population galten.

Am Ende der langen Nachkriegszeit: Die „fünf Riesen“ der Gegenwart

Es muss nicht eigens betont werden, dass die sozialen Herausforderungen der Gegenwart gänzlich anderer Natur und Qualität sind als jene, die Beveridge zur Mitte des 20. Jahrhunderts vor Augen hatte. Wir bewegen uns – denken, handeln und argumentieren – heute in den hoch entwickelten kapitalistischen Gesellschaften nicht in einem Kontext von Zerstörungen der materiellen Infrastruktur und wirtschaftlicher Unterversorgung weiter Teile der Bevölkerung, sondern im Rahmen eines historisch nie dagewesenen, in der Breite wirksam gewordenen, die individuellen wie kollektiven Lebensführungsmuster tiefgreifend prägenden gesellschaftlichen Wohlstands.⁴ Materielle Not aufgrund fehlender Produktionsmöglichkeiten gehört der Vergangenheit an, die ungeheuren und sich nach wie vor fortsetzenden Produktivitätssteigerungen der vergangenen Jahrzehnte haben Beveridges Gesellschaftsutopie – „Freedom from Want“ – in den fortgeschrittenen Marktökonomien des „Westens“ grundsätzlich realisierbar werden lassen.

Und dennoch: In eben diesem Rahmen, auf eben diesem Entwicklungsstand der spätindustriellen Gesellschaft, erleben wir gegenwärtig im neuem Gewand der „sozialen Fragen“ die Wiederkehr sozialer Ungleichheiten und Ungleichheitserfahrungen, die Rückkehr der Unsicherheit in die Mitte der Wohlstandsgesellschaft (vgl. van Dyk/Lessenich 2008). Diese Prozesse haben viel mit dem

⁴ Vgl. zum gesellschaftlichen „Fahrstuhleffekt“ in den entwickelten Industrienationen klassisch Beck 1986.

eingangs angesprochenen Wandel vom „fordistischen“ zum flexiblen Kapitalismus zu tun, aber auch mit dem in jüngster Zeit eben jenen Wandel sozialpolitisch nachvollziehenden, selektiven Umbau des Sozialstaats von einem „sorgenden“ zu einem „gewährleistenden“, von einem auf abstiegsvermeidende Statussicherung des „Normalarbeitnehmers“ zielenden zu einem auf die quasi-unternehmerische Eigenverantwortung und Selbstsorge flexibler Arbeitskräfte setzenden institutionellen Arrangement (vgl. Lessenich 2008). An unterschiedlichen Orten der Gesellschaft – in der Mitte wie an den Rändern, im verunsicherten Facharbeitermilieu wie im expandierenden Niedriglohnssektor, in prekären Wohlstandslagen wie im „abgehängten Prekariat“ – erhalten die sozialen Fragen gegenwärtig eine Dringlichkeit, eine Dynamik und eine Relevanz, wie sie ihnen zuletzt vielleicht tatsächlich vor über einem halben Jahrhundert, an der Schwelle zum Zeitalter der langen Nachkriegsprosperität, zu eigen waren (vgl. Castel/Dörre 2009; Vogel 2009).

Dies zumal angesichts der schon jetzt spürbaren, insbesondere aber für die Zukunft absehbaren (oder richtigerweise eigentlich: unabsehbaren) sozialen Folgen einer Finanzmarktkrise, die von den politisch-ökonomischen Eliten in Europa offenbar erfolgreich zu einer Staatsverschuldungskrise umdefiniert worden ist. Was an die Zeiten Beveridges gemahnt, ist nicht nur eine Verheerung der öffentlichen Haushalte, wie sie sich in der jüngeren Geschichte ansonsten allenfalls zu Kriegszeiten eingestellt hat. Wir stehen zudem auch heute – getrieben diesmal nicht durch eine faschistische Herrschafts-, sondern eine totalitäre Marktgewalt – vor einer systemischen Kriegserklärung an die gewachsenen Sozialstrukturen der europäischen Gesellschaften, vor einer strukturellen Umwälzung der in der Nachkriegszeit gewachsenen Wohlstandsgesellschaften, ihrer Sozialordnung und ihres Wertehaushalts. In diesem Sinne kann auch heute, siebenzig Jahre nach Beveridge, wieder von den „fünf Riesen“ die Rede sein, die uns auf dem Weg zur Rekonstruktion des Sozialstaats der Gegenwart begegnen werden. Auch jetzt gilt wie damals, dass es auf diesem Weg mit der Sicherung von Einkommenssicherheit allein nicht getan sein wird, sondern dass eine Rekonstitution des Sozialstaats in sozialer Absicht eines breit angelegten, multidimensionalen Erneuerungsansatzes bedarf. Der spezifischen Ausgangssituation fortgeschrittener Wohlfahrtsstaatlichkeit Rechnung tragend, sollten anders als bei Beveridge die „gigantischen“ Zukunftsaufgaben unserer Zeit und die tragenden Säulen eines renovierten Sozialstaats von vornherein positiv bestimmt werden, somit nicht Mängellagen, sondern Zielbestimmungen als Schlagworte der Sozialreform dienen: *Arbeit, Bildung, Partizipation, Autonomie, Muße*.

Arbeit, die letzte und zugleich oberste Bezugsgröße des Beveridge-Plans, ist auch – und anders kann es gar nicht sein – die erste des Sozialstaats der Zukunft. Die Lohnarbeit als Strukturmerkmal der kapitalistischen Vergesellschaftung, die Zentralität der Erwerbsarbeit für die individuelle und kollektive Lebensführung, für die Denk- und Handlungsweisen in dieser Gesellschaft, sind soziale

Tatsachen ersten Ranges; sie lassen sich weder wissenschaftlich noch politisch wegdiskutieren. Doch ebensolche Tatsachen sind auch, selbst wenn man überzogene Krisendiagnosen nicht teilen mag, der Strukturwandel der Erwerbsarbeit, die langsame Erosion der „Normalarbeit“, die in den letzten Jahrzehnten vollzogenen Veränderungen in den Möglichkeiten, Bedingungen und Formen abhängiger Beschäftigung, die Ausweitung von persönlichen Selbstverwirklichungsansprüchen an die und in der Erwerbsarbeit, die Tendenzen eines erweiterten Verständnisses – und zwar nicht allein in so genannten „alternativen“ Milieus – von gesellschaftlich sinnvoller Tätigkeit jenseits der Erwerbsarbeit (vgl. Krause/Köhler 2012). Man sollte beide Seiten nicht gegeneinander ausspielen wollen: Wir leben in einer Gesellschaft, die durch und durch Erwerbsgesellschaft ist, aber ihren Charakter als *solche* erkennbar verändert. Gesellschaftlich beziehungsweise gesellschaftspolitisch relevante Vorstellungen einer zukünftigen sozial(staatlich)en Ordnung werden an dieser Doppeldiagnose nicht vorbeikommen.

Dass *Bildung* eine der „riesigen“ konstruktiven Aufgaben der Sozialstaatsreform sein wird, dürfte heute außerhalb jedes Zweifels stehen. Auch wenn man die pauschale Rede vom Übergang in die „Wissensgesellschaft“ durchaus nicht ohne Weiteres teilen mag (vgl. Lessenich 2010a), so kann doch die Erwartung als gesichert gelten, dass Bildung als Zuteilungsmechanismus gesellschaftlicher Lebenschancen in Zukunft an Bedeutung eher noch gewinnen wird. Zwar sollte man sich in diesem Zusammenhang wiederum keine naive Vorstellung von einem bildungspolitischen Positivsummenspiel machen, in dem „Bildung für alle“ zu etwas anderem als (bestenfalls) einem neuen gesellschaftlichen „Rolltreppeneffekt“ (vgl. Castel 2005, S. 45) führen könnte. Denn Bildung ist definitionsgemäß ein positionales Gut, das nur bei ungleicher Verteilung den jeweils Bessergebildeten Wettbewerbsvorteile garantiert, und auch in Zukunft werden sich die Distinktionspotenziale und -praktiken der bürgerlichen Mittelschichten in außerordentlichen Bildungsrenditen widerspiegeln. Dessen ungeachtet dürfte aber eben auch und weit mehr noch als zu Beveridges Zeiten gelten, dass ohne Bildung „alles nichts“ ist – und dass, ganz gleich ob nun innerhalb oder außerhalb des Erwerbsarbeitssystems, der Zugang zu den oben bezeichneten Positionen gesellschaftlich nützlicher, anerkannter und gesicherter Lebensführung allein über ein (wachsendes) Maß an institutionell garantiertem und zertifiziertem Bildungserfolg möglich sein wird.

Beveridges Modell eines modernen Sozialstaats beruhte auf der Idee des freien und gleichen Zugangs zu öffentlichen Leistungen, Diensten und Gütern und damit auf dem Prinzip universeller *Partizipation*. Die Frage allgemeiner Zugangs-, Beteiligungs- und Teilhaberechte wird auch zukünftig Dreh- und Angelpunkt staatlicher Sozialpolitik sein. Beveridges Vorstellung sozialpolitisch vermittelter Partizipation war allerdings insofern von allenfalls halbiertem Universalität, als sie rund um die Sozialfigur des männlichen, weißen Arbeiters konstruiert war.

Der Sozialstaat der Zukunft wird der sozialen Herausforderung einer Gewährleistung gleicher – und das heißt nicht zuletzt auch geschlechtergerechter und herkunftsneutraler – gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten gerecht werden müssen. Dabei wird es notwendig auch um den engeren Kreis der Sozialpolitik überschreitende Fragen nach „industriellen Teilhaberechten“ (vgl. Marshall 1964), also nach wirtschaftsdemokratischen Ansprüchen auf Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen, zu gehen haben.

Sozialpolitik kann, prototypisch hierfür mag eben die politische Intention des Beveridge-Plans stehen, verstanden werden als die Herstellung institutioneller Bedingungen für individuelle *Autonomie*. Die Tatsache, dass solcherlei Handlungsspielräume im Kontext der kapitalistischen Vergesellschaftungsform prinzipiell durch sozialstaatliche Interventionen und Institutionen zu eröffnen und offen zu halten sind, gilt es zunächst weder emphatisch als potenziell systemtranszendierend zu überhöhen, noch herablassend in ihrer realen Bedeutung für die Lebensqualität der Menschen zu unterschätzen (vgl. Vobruba 2003). Was ein Sozialstaat der Zukunft für alle seine Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten hätte, wären individuelle Optionen des selbstbestimmten Ausstiegs aus beziehungsweise effektiven Widerspruchs in sozialen Abhängigkeitsbeziehungen (vgl. Brütt 2009), eröffnet durch eine konsequente Individualisierung sozialer Rechts- und Teilhabeansprüche.

Beveridges starkes Plädoyer für den Kampf gegen Arbeitslosigkeit als Bekämpfung der „idleness“ der Menschen schließlich lässt einen tiefen Einblick in die Deutungswelt nicht nur des damaligen Ratgebers seiner Majestät, sondern auch noch der Sozial(staats)reformer der heutigen Zeit zu. Trägheit, Untätigkeit, Passivität: So lautet auch noch (oder wieder) die der „aktivierenden“ Wende der Sozialpolitik des vergangenen Jahrzehnts zugrunde liegende Problemdiagnose – weshalb die institutionelle Mobilisierung der Menschen zu Bewegung, Tätigkeit, Aktivität zur Leitidee der sozialstaatlichen Reformprogrammatik des beginnenden 21. Jahrhunderts geworden ist (vgl. Lessenich 2009b). Das Menschenbild strukturell passiver, aktivitätsaverser, arbeitsscheuer Subjekte sitzt gesellschaftlich tief und ist in den Einrichtungen und Regularien des Sozialstaats der Erwerbsgesellschaft fest verankert – eines Sozialstaats, der andererseits doch strukturell auf die Arbeitsbereitschaft, den Leistungswillen, die Aktivierbarkeit seiner Bürgerinnen und Bürger setzt. Wie passt beides zusammen? Wie stellt sich der Sozialstaat der Zukunft zur Frage des „Müßiggangs“? Und wo liegen die Grenzen zwischen dem Müßiggang auf der einen und der Muße auf der anderen Seite – als spezifischer Form menschlicher Aktivität, die in einem funktionalen Zusammenhang mit Arbeit und Bildung, Partizipation und Autonomie, das heißt mit dem hier skizzierten „Herausforderungssyndrom“ des Sozialstaats steht?

Muße erscheint heute, in der sich rastlos beschleunigenden Gesellschaft des flexiblen Kapitalismus, als ein notwendiges Komplement individuellen Engage-

ments in Arbeit und Bildung, als eine materiale Voraussetzung der Möglichkeit von Partizipation und Autonomie. Wer jedem Bürger nicht nur vergleichbare materielle Teilhaberechte, sondern jeder Einzelnen zudem das gleiche Recht auf die effektive Verfügung über sich selbst und das eigene Leben sowie auf die Teilnahme an der demokratischen Selbstgestaltung des Gemeinwesens einräumen möchte, muss politisch neben einem bedingungslosen Recht auf Grundeinkommen auch für die komplementären Rechte auf „basic employment“ (Azmanova 2012) sowie auf eine „bedingungslose Grundzeit“ (Schäfer 2011) streiten. Wie in Beveridges Gesamtprogrammatisierung sozialer Neuordnung in der Nachkriegszeit gehören auch diese verschiedenen Dimensionen sozialer Berechtigung normativ wie funktional untrennbar zusammen. Nur wem ein anerkannter Platz in der Ordnung gesellschaftlicher Arbeitsteilung garantiert, zugleich aber die strukturelle Begrenzung seiner Arbeitsmarktverfügbarkeit und die gesicherte Verfügung über Geld- und Zeitressourcen jenseits der Erwerbsarbeit gewährleistet wird, hat tatsächlich ausreichende Spielräume für ein Leben in individueller und kollektiver Selbstbestimmung. Muße, beziehungsweise ihre institutionelle Ermöglichung, stellt in diesem Zusammenhang einen elementaren, unschätzbaren sozialen Wert dar. Und doch kommt sie immer wieder, zumal in der gegenwärtigen Entwicklungsphase eines flexiblen Kapitalismus, in den Ruch der „Systemfeindschaft“ (vgl. Ehn/Löfgren 2012). Für die Zukunft des Sozialstaats dürfte es von entscheidender Bedeutung sein, diesen Dissens um Muße und „Müßiggang“ politisch auszutragen. Denn erst mit einem Sozialstaat, der sich einem Recht seiner Bürger und Bürgerinnen auf Muße zu Arbeit und Bildung, gesellschaftlicher Partizipation und kollektiver Autonomie verschreibt, wäre die Idee einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für das Soziale im 21. Jahrhundert angekommen – und Sir William Beveridge gleichsam vom Kopf auf die Füße gestellt.

„Money for nothing“? Das Grundeinkommen *plus* als Chiffre gesellschaftspolitischen Wandels

Stellt die Grundeinkommensidee einen zentralen Baustein einer „neo-beveridgeanischen“ sozialpolitischen Strategie dar, so ist der Hauptstein des Anstoßes am Grundeinkommen in der öffentlichen Debatte die Bedingungslosigkeit seines Bezugs. In diesem Kontext ist es wiederum vor allem anderen die von Seiten der Grundeinkommensbefürworter/innen zur Schau gestellte Ablehnung des klassisch erwerbungs-gesellschaftlichen Vorbehalts sozialstaatlichen Leistungsbezugs (Vobruba 1990), die im Zentrum des Konflikts steht: der Bruch mit der mittelbaren oder unmittelbaren Abhängigkeit des Anspruchs auf Sozialleistungen von der individuellen Arbeitsleistung und Arbeitsbereitschaft des Begünstigten. Dieser ideen- und funktionslogische Gegensatz zum Prinzip der Arbeitnehmersozialversicherung stellt die Grundlogik des deutschen Sozialstaatsmodells gewissermaßen auf den Kopf – und erweist sich eben deswegen als das eigentliche Skandalon der Grundeinkommensdebatte.

Unter den Adept/innen des Grundeinkommens hat es sich eingebürgert, die Idee einer Abkehr vom Erwerbsvorbehalt sozialer Sicherung unter der Formel der „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen“ zu verhandeln. Dass diese Formulierung zumindest missverständlich ist, sei den weiteren Ausführungen kurz vorausgeschickt. Einerseits nämlich könnte man eben diese Entkopplungsleistung als bereits durch die bestehenden sozialen Sicherungssysteme erbracht ansehen – denn was macht der real existierende Sozialstaat anderes, als jedenfalls bestimmten Personen in bestimmten Lagen unter bestimmten Bedingungen „(erwerbs)arbeitsloses Einkommen“ zu zahlen? So gesehen, gäbe es bereits zahllose institutionelle Anknüpfungspunkte für die Realisierung der Grundeinkommensidee und die Essenz einer Politik des Grundeinkommens läge schlicht und einfach – nicht mehr und nicht weniger – in der Universalisierung dieser gängigen sozialstaatlichen Praxis.

Andererseits mag man darauf hinweisen, dass eine „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen“ volkswirtschaftlich betrachtet schlechterdings unmöglich ist. Jedenfalls solange wir uns in einer arbeitsteiligen Geldwirtschaft bewegen, lässt sich definitionsgemäß kein „arbeitsloses Einkommen“ erzielen; jedes Einkommen muss „irgendwo“ durch Arbeit (also auch durch „jemanden“) erwirtschaftet werden beziehungsweise worden sein (um dann umverteilt zu werden).⁵ Letztlich geht es also bei der (vermeintlichen) „Entkoppelung von Arbeit und Einkommen“ in Gestalt des Bedingungslosen Grundeinkommens um das in gewissem Sinne technische Problem der Aufhebung beziehungsweise auch nur der Lockerung des Nexus von Erwerbsarbeitsleistung und Transfereinkommensanspruch auf Individualebene. Gleichwohl hört man auch unter diesen spezifizierten Umständen einen Gegner des Grundeinkommens nach wie vor die Frage stellen: Also doch „money for nothing“ ?

Das Grundeinkommen im Kapitalismus: Szenen einer Ehe

Die Frage nach der (sozio)logischen Angemessenheit des benannten Deutungsmusters einer Geldleistung ohne Gegenleistung („money for nothing“) verweist auf eine weitere ernsthafte Kritik an der Grundeinkommensidee. Denn das Grundeinkommen ist per definitionem als ein zwar „gigantisches“ und anspruchsvolles, letztlich aber eben doch auch bloßes Instrument monetärer Umverteilung angelegt: Aus dem Pool gesellschaftlich verfügbarer Einkommen wird

5 In Lehrbüchern der Ökonomik firmiert diese Einsicht ab und an unter dem Lehrsatz „There is no such thing as a free lunch“ („von nichts kommt nichts“). Wenn man dies nicht als grundsätzliche Desavouierung der Grundeinkommensidee lesen will, wird man daraus eine Reorientierung der Grundeinkommensdebatte ableiten müssen: „Die Frage, die im Mittelpunkt einer Debatte eines Grundeinkommens stehen muss, lautet insofern weniger, ob es wünschenswert und realisierbar ist, Arbeit und Einkommen zu entkoppeln, sondern vor allem, wie sowohl Arbeit als auch Einkommen gesamtgesellschaftlich verteilt werden – und was unter ‚Arbeit‘ überhaupt zu verstehen ist.“ (Wagner 2008, S. 37f.).

jedem Menschen bedingungslos ein Anspruch auf Zuweisung eines bestimmten Geldbetrags als finanzielle Grundausstattung der je individuellen Lebensführung zuteil. So weit, so gut – und bestechend einfach. Damit ist jedoch auch klar, dass die strukturellen Gründe gesellschaftlicher Ungleichheit, die sozialen, ökonomischen, politischen Ursachen etwa von ungleicher Einkommensverteilung (von der Vermögensverteilung gar nicht zu reden) und sozialer Unterversorgung, durch die Idee und Praxis des Grundeinkommens – zunächst zumindest – unberührt bleiben. Die Produktions-, Macht-, Herrschaftsverhältnisse im real existierenden Kapitalismus, so lautet denn auch die Fundamentalkritik der Grundeinkommensidee von linker Seite, gerieten durch die Fixierung der Problemlösung auf die Distributionssphäre nicht nur außer Betracht, sondern gewissermaßen auch außer Frage.

Doch keineswegs allen (linken) Grundeinkommensentwürfen fehlt der Sinn fürs Ökonomische. Bisweilen wird gerade an der spezifischen Form der gesellschaftlichen Organisation des Produktionsprozesses angesetzt und das strukturelle Zurückbleiben der Lohneinkommen hinter den Kapitaleinkommen thematisiert, um aus der Not eine Tugend zu machen: „Mit wachsender Produktivität besteht die Möglichkeit, dass – ohne damit die Befriedigung der Bedürfnisse aller in Frage zu stellen – das Volumen an entfremdeter Lohnarbeit schrumpft und der Anteil des Arbeitslohns am Einkommen abnimmt“ (Vanderborgh/Van Parijs 2005: 90) – vermittelt über ein schrittweise zu erhöhendes („arbeitsloses“) Grundeinkommen. Dies ruft dann allerdings wieder die Kritik an dem Widerspruch hervor, einerseits die hinter der sich zusehends verschlechternden Position der Lohnarbeit stehenden, gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse als Datum hinzunehmen, andererseits aber, mit der Annahme einer möglichen Umverteilung zunehmend größerer Teile des Sozialprodukts gemäß den Bedürfnissen, illusionäre Vorstellungen zu hegen, was die Macht des Kapitals, genauer des Kapitalverhältnisses betrifft: „Ohne die kapitalistische Produktionsweise zu verändern, ohne die Lohnarbeit bzw. den Arbeitsmarkt aufzuheben, wird der Hebel eines radikal anderen Verteilungsmodus angesetzt.“ (Krätke 2007: 155).

Auch ohne darin despektierlich einen Ausweis „bürgerlichen Radikalismus“ (ebd.) zu sehen, wird man dieser Kritik im Kern Recht geben müssen: Für eine wirkungsvolle antikapitalistische Strategie springt das Grundeinkommensparadigma analytisch wie politisch zu kurz. Zur Überwindung kapitalistischer Ungleichheiten beziehungsweise der kapitalistischen Mechanismen sozialer Ungleichheitsproduktion taugt das Grundeinkommen allein sicherlich nicht, auch wenn einige seiner Propagandist/innen auf entsprechende indirekte Effekte setzen. Das Grundeinkommen verlässt nicht per se – beziehungsweise allenfalls eben ideell, nicht aber faktisch – den Bezugs- und Beziehungsrahmen des kapitalistischen Vergesellschaftungsmodus. Das gilt übrigens in gleicher Weise auch für das Grundeinkommen und seine Bedeutung in Bezug auf ein weiteres Strukturmoment gesellschaftlicher Ungleichheit: das Geschlechterverhältnis.

Analog zum Kapitalverhältnis muss man auch hier konstatieren: „Ein Grundeinkommen ... mildert zwar die Abhängigkeiten und Armutsriskien von Frauen, lässt jedoch die Ursachen geschlechtsbezogener Ungleichheiten zunächst unangestastet.“ (Pimminger 2008: 4). Diese liegen ebenso in den Strukturen der Organisation gesellschaftlicher Arbeit wie in tief verankerten kulturellen Leitbildern begründet, die durch das Grundeinkommen allenfalls mittelbar und langfristig berührt würden.

„Geld allein“ macht also nicht glücklich oder auch nur gleich. Dazu gehört, wie gesehen, eindeutig mehr. Das Grundeinkommen ist (selbst als bedingungsloses) nichts für Systemüberwinder. Dies kann man – je nach persönlich-politischem Gusto – aufrichtig bedauern, spitz kritisieren oder mit Erleichterung quittieren. Man sollte es aber jedenfalls, so oder so, zur Kenntnis nehmen und zur Grundlage weiterer Überlegungen erklären. Dann nämlich lässt sich die Grundeinkommensidee als *ein* Element einer Strategie sozialstaatlichen Wandels und gesellschaftlicher Veränderung verstehen. Die zuvor angedeuteten Grenzen des Grundeinkommens als Instrument der Geschlechteregalität können hier Pate oder Patin stehen für die politisch-strategisch aus einem solchen Verständnis zu ziehenden Schlussfolgerungen: „Damit ein Grundeinkommen, das aus geschlechterpolitischer Sicht insbesondere aufgrund seiner Neutralität gegenüber normativen Leitbildern und Lebensformen besonders ansprechend ist, seine emanzipatorische Wirkung für Frauen und Männer in der Realität tatsächlich entfalten kann, braucht es (neben einer tatsächlich existenz- und teilhabesichernden Höhe des Grundeinkommens) also umfassende gleichstellungspolitische Anstrengungen“ (ebd.). Genau dies gilt analog auch für Arbeit, Bildung und Muße als die oben identifizierten relevanten Felder gesellschaftlicher Teilhabe und Selbstbestimmung: Damit ein Grundeinkommen seine emanzipatorische Wirkung tatsächlich entfalten kann, braucht es umfassende, nicht allein auf die Geschlechterdifferenz zentrierte, sondern etwa auch auf die gesellschaftliche Ungleichverteilung von Zeitreichtum und Zeitarmut zielende gleichstellungspolitische Anstrengungen.

Für eine Reform des Sozialstaats in emanzipatorischer Absicht bedarf es also, um es auf einen einfachen Nenner zu bringen, einer Strategie namens „Grundeinkommen *plus*“. Erweitert um die geschlechter- und minderheitenpolitische Dimension, erinnert dies nicht nur auf den ersten Blick an Beveridges Programm öffentlicher Sozialreform für die Nachkriegszeit. „Want“, so der Gründervater des modernen britischen Wohlfahrtsstaats, „is only one of five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack“.⁶ Einkommensumverteilung – auch die Schaffung eines kleineren, ja selbst eines größeren Bereichs bedingungsloser Zuweisung von Transfereinkommen – kann nur ein Baustein einer progressiven Agenda der Sozialstaatsreform sein. Ein differenziertes

6 Beveridge 1942, S. 6.

sozialpolitisches Instrumentarium zur institutionellen Garantie des gleichen und freien Zugangs aller Bürgerinnen und Bürger zu Arbeit, Bildung, Partizipation, Autonomie und Muße bezeichnet die vielen anderen Bausteine, die im Ganzen erst einen neuen Sozialstaat ausmachen würden.⁷ Ein bedingungsloses Grundeinkommen kann die soziale Wirksamkeit dieses vielgliedrigen Reforminstrumentariums materiell fundieren; es macht dessen weitere Elemente aber keineswegs verzichtbar oder überflüssig. Denn eine grundeinkommensbewehrte „Freiheit von“ – „freedom from want“ – ist noch lange nicht gleichbedeutend mit der Gewährleistung der durch die soziale Konstellation der Gegenwart herausgeforderten „Freiheit zu“: zu einem lebenswerten Leben in Gesellschaft. Hierfür wären weitere soziale und sozialpolitische Innovationen – wie die oben genannten Ideen von bedingungsloser „Grundbeschäftigung“ und „Grundzeit“ – vonnöten. Erst sie gemeinsam könnten, in wechselseitigem Verstärkungseffekt, die regulative Grundlage für ein neues, menschenfreundliches Sozialmodell legen.

„Grundeinkommen *plus*“ – und damit eine Reform des Sozialstaats im Geiste Beveridges – ist freilich nur die *eine* Seite der Medaille. Die *andere* Seite ließe sich, in Relativierung des soeben Gesagten, mit der Formel „Beveridge *minus*“ etikettieren. Sie verweist darauf, dass Lord Beveridges alte Programmatik, im Lichte der Grundeinkommensidee besehen, der erwerbsgesellschaftlichen Konstellation der Gegenwart entsprechend aktualisiert werden muss. Und sie führt uns zu der Überlegung, ob die hier als eheförmig beschriebene Verbindung zwischen Kapitalismus und Grundeinkommen nicht doch auch Züge einer unehelichen Beziehung trägt.

Das Grundeinkommen und die Widersprüche der „Leistungsgesellschaft“

Beveridges Entwurf einer wohlfahrtsstaatlichen Nachkriegsordnung war durchdrungen von der Logik des Industrialismus beziehungsweise von den kulturellen Prägungen einer industriegesellschaftlichen Arbeitsethik. Deutlich wird dies in der spezifischen Semantik der Untätigkeit, mit der er den sozialen und sozialpolitischen „Giganten“ der Arbeitslosigkeit adressierte. Arbeitslosigkeit erscheint in Beveridges Wohlfahrtsprogrammatik nicht allein als Problem des systematischen Entzugs von Chancen der Partizipation am System gesellschaftlicher Arbeitsteilung, sondern eben auch als eines der Ermöglichung und womöglich Beförderung gesellschaftlich unerwünschter Verhaltensweisen und Lebensführungsmuster (darauf zielte seine Rede vom „Müßiggang“ – „idleness“). Auch so gesehen, wirkt der Beveridge-Plan auf eine Weise seltsam aktuell. Denn die politischen Begründungsdiskurse der „Hartz-Reformen“ ebenso wie die

⁷ Vgl. zu einem solchen umfassenderen Reformentwurf z.B. die Konzepte des „demokratischen Sozialstaats“ (Lessenich & Möhring-Hesse 2004) oder von „Sozialpolitik als soziale Infrastruktur“ (Widersprüche 2005).

gängigen „rechten“ wie „linken“ Kritiken der Grundeinkommensidee bestätigen den Eindruck, dass dieses doppelte Deutungsmuster von Erwerbslosigkeit – als soziales Schicksal wie auch als persönliches Verschulden, als Problem nicht allein eines strukturellen Ausschlusses, sondern mindestens ebenso sehr der individuellen Selbstexklusion der Betroffenen – in der öffentlichen Debatte auch der Bundesrepublik nach wie vor höchst lebendig ist. Dabei erscheint es allerdings in hohem Maße fraglich, ob die stark verhaltensbezogene Grundierung der Diskussion, die Motivationsmängel und Mobilitätsdefizite der Erwerbslosen in den Mittelpunkt der Problemdiagnose stellt, den Strukturproblemen der heutigen Erwerbsgesellschaft tatsächlich angemessen ist. Nicht allein und nicht einmal vorrangig normativ, sondern auch und gerade analytisch vermag die Idee des Grundeinkommens dadurch für sich einzunehmen, dass sie eben diesen Strukturproblemen *als solchen* Rechnung trägt und in der Konzeption eines zukünftigen Sozialstaates mit einem von industriegesellschaftlichen Normierungen befreiten Menschenbild operiert.

Jede gesellschaftliche Formation hat ihre eigenen Mythen, Fraglosigkeiten und Legitimationsformeln. „Im Industriezeitalter wurden viele kulturelle Werte mit der Absicht geschaffen, zu suggerieren, dass schwere Arbeit gut sei, eine besondere Kultur habe und dass es sich lohne, diese Kultur zu erhalten.“ (Bischoff 2007: 56). Diese tief in der Entwicklung der Lohnarbeitsgesellschaft verwurzelten und in ihren Strukturbildungen verankerten kulturellen Deutungsmuster und Wissensbestände werden bis heute immer wieder legitimatorisch angerufen, diskursiv aktualisiert und institutionell reproduziert: das Wissen um den Wert des „hart Arbeitens“, um die Belohnungswürdigkeit von „Leistung“, um die funktionale Bedeutung der „Leistungsträger“ dieser Gesellschaft.⁸ Die sozial-politische Normalisierung einer spezifischen, nämlich der lohnarbeitsgesellschaftlich-industriellen Leistungsethik schließt die positive Diskriminierung bestimmter Formen der Tätigkeit zu Lasten anderer, leistungsgesellschaftlich als minderwertig erscheinender, konstitutiv mit ein. Im lohnarbeitszentrierten Sozialstaat – insbesondere in seiner deutschen beziehungsweise kontinentaleuropäischen Variante des Sozialversicherungsstaats – findet diese leistungsgesellschaftliche Norm ihren institutionellen Niederschlag in Form zahlreicher Elemente des „Lohnarbeitsvorbehalts“ beim Zugang zu seinen Programmen ebenso wie in Gestalt des regulativen Ideals der „Leistungsgerechtigkeit“ als Bestimmungsprinzip seiner Transferzahlungen.

Die kritische Auseinandersetzung mit der industriegesellschaftlichen Leistungsphilosophie und ihren Widersprüchen lässt sich an dieser Stelle nicht führen⁹, wohl aber gilt es, auf einige Irrationalitäten des Bezugs auf die Kategorie der

⁸ Vgl. dazu, in Auseinandersetzung mit der „Zukunftsprogrammatik“ der IG Metall, Lesse-
nich 2010b.

⁹ Vgl. dazu früh schon, im Kontext arbeits- und betriebssoziologischer Fragestellungen, Offe
1970.

„Leistung“ beziehungsweise der „Leistungsbereitschaft“ als sozialpolitische Legitimationssemantik in der gegenwärtigen erwerbsgesellschaftlichen Konstellation hinzuweisen. Dazu zählen beispielsweise die – seit den 1980er Jahren sozialpolitisch nur langsam und vorsichtig aufgebrochene – Restriktion der „Leistungs“-Zuschreibung auf die Verausgabung von Arbeitskraft in Form von Erwerbstätigkeit (im Unterschied zu Haushalts- und sonstigen gesellschaftlich nützlichen und notwendigen Tätigkeiten); die Nichtberücksichtigung der sozialen Gelegenheitsstrukturen des Leistungseinsatzes im Rahmen von Erwerbsarbeit, die bekanntermaßen ungleich verteilt und im Zeichen verfestigter Massenarbeitslosigkeit und veränderter Qualifikationsanforderungen noch selektiver geworden sind¹⁰; oder die Enttäuschung der subjektiven Erwartungen der „Leistungsbereiten“ angesichts der um sich greifenden Umstellung gesellschaftlicher Gratifikationsmechanismen von der Belohnung von „Leistung“ auf die Honorierung von „Erfolg“¹¹.

Die institutionalisierte Beschränkung des Leistungsbegriffs auf erwerbsförmige Tätigkeiten, die allfällige Anrufung eines geradezu bedingungslosen Leistungswillens, die in aller Regel kontrafaktische Problemdeutung fehlender Arbeitsbereitschaft: All dies ist Ausdruck einer protestantisch-industriellen Arbeits- und Leistungsethik, die historisch gleichermaßen in marktliberale wie sozialistische Denkweisen und Ordnungsvorstellungen Eingang gefunden hat und die von beiden Seiten die ideologisch-kulturelle Basis für einen „bis zum Ressentiment steigerbare[n] Einwand gegen ein Bürgerrecht auf allgemeines Grundeinkommen“ (Offe 2005: 139) bildet. Diese Ethik der industriellen Leistungsgesellschaft gründet wiederum in einer skeptischen Anthropologie, derzufolge der moderne Mensch zu einer arbeitsethisch angemessenen, der erwerbsgesellschaftlichen Ordnung entsprechenden Lebensweise angehalten und angeleitet werden muss – was für staatliche (Sozial-)Politik zu der Funktionszuschreibung führt, als Honorierungsmechanismus „ordentlicher“ Lebensführung einerseits und Disziplinierungsinstrument willenschwacher Subjekte andererseits zu operieren.

Gegen eine solche kulturelle Distanz gegenüber dem „Anderen“ der Erwerbsgesellschaft setzt die Grundeinkommensidee das Vertrauen in die grundsätzliche Tätigkeitsbereitschaft (und -bedürftigkeit) der Menschen. Sie setzt zudem auf ein prinzipielles Zutrauen in die normative Kraft – und damit in die selbstverstärkende Dynamik – institutioneller Reformen, die eine Abkehr vom Leistungsethos der Industriegesellschaft beinhalten, also in die soziale Akzeptanz von (nach überkommenen, industrialistisch geprägten Maßstäben) „leistungs-

¹⁰ Sodass die Möglichkeiten der lohnarbeitsvermittelten Leistungserbringung auch für „Leistungswillige“ in hohem Maße kontingenten Bedingungen unterliegen und, entgegen dem geradezu klassischen Vorurteil, eben nicht oder allenfalls in begrenztem Umfang bloßer persönlicher Disposition – nach dem Motto „wer (arbeiten) will, der kann auch“.

¹¹ Vgl. zu dieser Entwicklung, von der die öffentlichen Diskussionen um Managergehälter und Bonuszahlungen kündigen, gesellschaftsdiagnostisch Neckel 2008.

losen“ Einkommen in einer Gesellschaft, deren Sozialstaat seinen Bürgerinnen und Bürgern soziale Teilhaberechte zunehmend weniger nach Kriterien der bloßen Erwerbsleistung gewährt. Gegen die Ablehnung des Rechts auf „freie Mahlzeiten“ in der Erwerbsgesellschaft setzt sie schließlich die – nur mittelbar leistungszentrierte – Vorstellung von den durch die Leistungen früherer Generationen geschaffenen und von diesen gewissermaßen als *open source* zur Verfügung gestellten, insofern „geschenkten“ gesellschaftlichen „Hintergrundsbedingungen, die [es] den so genannten „Leistungsträgern“ ohne deren Verdienst und Zutun erlaub[en], ein nur scheinbar durch individuelle Arbeitsanstrengung allein „verdientes“ Einkommen zu erzielen“ (Offe 2005: 141).¹²

Ergänzt und komplettiert wird die leistungsgesellschaftliche Ungläubigkeit einer grundeinkommensfreundlichen Position dann letzten Endes in der Tat durch ein dezidiert nicht-normatives Argument: Geht man nämlich – gut soziologisch – von der Logik funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften aus, so hat das Leistungsprinzip seinen Platz in „der Wirtschaft“, im gesellschaftlichen System der Produktion und des Austausches von Gütern (und Dienstleistungen), im sozialen Teilsystem des knappheitsbestimmten, preisregulierten Leistungsaustausches – *nicht* jedoch (und eben: *gerade* nicht) in den Systemen der sozialen Sicherung individueller Existenzen gegen Risiken des Abfalls oder Ausfalls der individuellen Leistungsfähigkeit beziehungsweise der Nicht-Nachfrage und entsprechend Nicht-Honorierung individueller Leistungsbereitschaft in dem und durch das Wirtschaftssystem. Moderne Sozialpolitik – das Leistungssystem des Sozialstaats – kann als fundamentales Moment der Gewährleistung funktionaler Differenzierungsprozesse, als Instrument institutionalisierter „Interdependenzunterbrechung“ zwischen der Wirtschaft der Gesellschaft einerseits und der Existenzsicherung von Individuen in Gesellschaft andererseits verstanden werden (vgl. Huf 1998). In diesem spezifisch system-theoretischen Sinne ließe sich dann von einer Struktur der „Entkoppelung“ sprechen – allerdings nicht von „Arbeit“ (oder „Leistung“) und Einkommen auf der Individualebene, sondern von Wirtschaft und „Sozialem“ auf der Ebene systemischer Funktionslogiken. Und es ließe sich daraus schließen, dass Kapitalismus und Grundeinkommen, Leistungsprinzip in der Marktökonomie und Teilhabeprinzip im Sozialstaat, sich weder logisch ausschließen noch ineinander aufgehen, sondern gewissermaßen in „wilder Ehe“ zusammenleben – oder jedenfalls zusammenleben könn(t)en.

12 Das Argument ließe sich zudem „querschnittlich“ auf die in einer arbeitsteiligen Gesellschaft auch von den heute lebenden, leistungsgesellschaftlich Unterprivilegierten hergestellten Rahmenbedingungen individuellen erwerbsbiographischen Erfolgs erweitern (vgl. dazu das strukturanalog angelegte Argument zum Grundeinkommen als „Demokratiepauerschale“ bei Kipping 2006).

Literatur

- Azmanova, Albena (2012): „Social Justice and Varieties of Capitalism: An Immanent Critique“, in: *New Political Economy*, iFirst, DOI: 10.1080/13563467.2011.606902.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Beveridge, William (1942): *Social Insurance and Allied Services*. Report. London: H.M. Stationery Office.
- Bischoff, Joachim (2007): *Allgemeines Grundeinkommen. Fundament für soziale Sicherheit?* Hamburg: VSA.
- Brütt, Christian (2009): „Befähigung zum ‚Nein!‘ Sozialstaatlich ermöglichte Handlungsoptionen als Bedingung für Autonomie“, in: Horst Groschopp (Hg.), *Humanistisches Sozialwort*. Aschaffenburg: Alibri, S. 41-65.
- Castel, Robert (2005): *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Castel, Robert / Dörre, Klaus (Hg.), *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt/New York: Campus.
- van Dyk, Silke / Lessenich, Stephan (2008): „Unsichere Zeiten. Die paradoxe ‚Wiederkehr‘ der Unsicherheit“, in: *Mittelweg* 36 17 (5), S. 13-45.
- Ehn, Billy / Löfgren, Orvar (2012): *Nichtstun. Eine Kulturanalyse des Ereignislosen und Flüchtigen*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): „After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy“, in: Gøsta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, S. 1-31.
- Huf, Stefan (1998): *Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kipping, Katja (2006): „Zwei Drittel würden gewinnen“, in: *Freitag* Nr. 48 vom 1.12.2006.
- Krätke, Michael R. (2007): „Leben und Arbeiten, Brot und Spiele. Das Grundeinkommen als Sozialstaatersatz?“, in: *Widerspruch* Nr. 52, S. 149-164.
- Krause, Alexandra / Köhler, Christoph (2012): *Arbeit als Ware. Zur Theorie flexibler Arbeitsmärkte*. Bielefeld: Transcript.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Lessenich, Stephan (2009a): *Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs, März 2009*. Bonn: FES.
- Lessenich, Stephan (2009b): „Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft“, in: Klaus Dörre / Stephan Lessenich / Hartmut Rosa, *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 126-177.
- Lessenich, Stephan (2010a): „Arbeit, Beschäftigungsverhältnisse, Sozialstaat“, in: Anina Engelhardt / Laura Kajetzke (Hg.), *Handbuch Wissensgesellschaft. Theorien, Themen und Probleme*. Bielefeld: Transcript, S. 207-218.
- Lessenich, Stephan (2010b): „Neue Pfade? Ja bitte! Wertkonflikte auf dem Weg zum demokratischen Sozialstaat“, in: Berthold Huber (Hg.), *Kurswechsel für Deutschland. Die Lehren aus der Krise*. Frankfurt/New York: Campus, S. 148-170.
- Lessenich, Stephan / Möhring-Hesse, Matthias (2004): *Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, September 2004*. Berlin: OBS.
- Marshall, Thomas H. (1964): *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City: Doubleday.
- Neckel, Sighard (2008): *Flucht nach vorn. Die Erfolgskultur der Marktgesellschaft*. Frankfurt/New York: Campus.

- Offe, Claus (1970):** Leistungsprinzip und industrielle Arbeit. Mechanismen der Statusverteilung in Arbeitsorganisationen der industriellen Leistungsgesellschaft. Frankfurt/M.: EVA.
- Offe, Claus (2005):** „Nachwort: Armut, Arbeitsmarkt und Autonomie“, in: Yannick Vanderborght / Philippe Van Parijs (Hg.), Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt/New York: Campus, S. 131-150.
- Pimminger, Irene (2008):** Bedingungsloses Grundeinkommen aus einer geschlechterpolitischen Perspektive. WISO direkt, August 2008. Bonn: FES.
- Schäfer, Claus (2011):** „Wir brauchen die ‚Bedingungslose Grundzeit‘“, in: WSI-Mitteilungen 64 (2), S. 91-94.
- Vanderborght, Yannick / Van Parijs, Philippe (2005):** Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt/New York: Campus.
- Vobruba, Georg (1990):** „Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit“, in: Georg Vobruba (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 11-80.
- Vobruba, Georg (2003):** „Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat“, in: Stephan Lessenich (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/New York: Campus, S. 137-155.
- Vogel, Berthold (2009):** Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen. Hamburg: Hamburger Edition.
- Wagner, Björn (2008):** Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Leitbilder, Motive und Interessen. Diskussionspapier im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.
- Widersprüche (2005):** Politik des Sozialen – Alternativen zur Sozialpolitik. Umriss einer Sozialen Infrastruktur. Widersprüche, Heft 97. Bielefeld: Kleine Verlag.

Basic Income in a Globalized Economy¹

A basic income is an income unconditionally granted to all members of a society on an individual basis, without means test or work requirement.² It is a form of minimum income guarantee that is unconditional in three distinct senses:

(1) individual: the right to it and its level are independent of household composition;

(2) universal: it is paid irrespective of any income from other sources, which can therefore be added to the basis it provides;

(3) free of counterpart: it is paid without requiring the performance of any work or the willingness to accept a job if offered.

Its being individual matters because of the difference it makes to intra-household relationships, because it makes intrusion into living arrangements unnecessary and because it avoids any penalty for communal living. Its being universal matters, because it guarantees a high rate of take up, because it avoids stigmatization of the beneficiaries and because it prevents the income guarantee from creating an unemployment trap. And its being free of counterpart matters because of the bargaining power it affords to the weakest in their relationship with bosses, spouses and officials and the contribution thereby made, not just to their purchasing power but to the quality of the various dimensions of their lives.

-
- 1 Earlier versions of parts of this text were presented at the founding congress of the South Korean Basic Income Network (Seoul, January 2010), at the annual meeting of the September Group (Oxford, June 2010), at the 13th Congress of the Basic Income Earth Network (Sao Paulo, July 2010), and at international workshops on “Basic income and income redistribution” (University of Luxembourg, April 2011) and on “Anti-Poverty Programmes in a Global perspective” (Wissenschaftszentrum Berlin, June 2011).
 - 2 This is the definition adopted by the Basic Income Earth Network (BIEN), www.basicincome.org.

Because of the combination of these features, a basic income has been advocated as the most emancipatory way of fighting unemployment without perpetuating poverty or of fighting poverty without generating unemployment. In connection with each of the features listed above, it has also been the subject of fierce criticisms from both the right and the left. In the present context, I shall make no attempt to give a general overview of the rich discussion triggered by these criticisms.³ I shall focus instead on one dimension of this discussion that is gaining in importance every day. Most of the arguments about the (un)desirability and (un)feasibility of a basic income have been formulated within the framework of fairly self-contained nation-states. This may have made a lot of sense in the case of the brief British debate in the 1920s, in the case of the hardly less brief US debate in the late 1960s, perhaps even in the case of the European debates that started in the 1980s. But how could it possibly make any sense in the twenty first century, in the era of globalization, in an era in which capital and goods, people and ideas are crossing national borders as they have never done before? In this new context, are the prospects for a basic income not deeply altered. Indeed, have they not dramatically worsened?

The challenge of migration: race to the bottom and ethnic diversity

Of the many aspects of globalization, trans-national migration is the one that creates the most obvious threat to the sustainability of a significant unconditional basic income. The existence of such a threat is particularly disturbing for many supporters of basic income. For the joint appeal of equality and freedom, which endeared basic income to them should also make them firm supporters of free migration. The real freedom to choose the way to spend one's life should encompass the freedom to choose where to spend it, and this freedom should not be restricted to those who happen to be born in the privileged part of the planet. Why is there a tension between trans-national migration and the sustainability of basic income schemes? For two reasons, one that is primarily economic, the other specifically political.⁴

The first reason has to do with the race to the bottom which trans-national migration, both effective and potential, is expected to trigger. The underlying mechanism has two components. One of these concerns the tax base required to fund a basic income and all other social transfers. Note, first of all, that even in the absence of any transnational migration of people, the transnational mobility of capital already presents a threat, at least in combination with the transnational

³ See e.g. Van Parijs (2006), Caputo ed. (2012), De Wispelaere & al. ed. (2012), and Van Parijs & Vanderborght (in progress) for general overviews; Van Parijs (1995), Van Donselaar (2009) and Birnbaum (2012) for extensive discussions of the ethical justification of the idea; and Standing (2011) for a demonstration of its contemporary relevance.

⁴ See Howard (2006) for a discussion of this issue in a broadly similar spirit, with a focus on the first dimension of the challenge.

mobility of products. If globalization means that capital can move freely from one country to another and be invested so as to produce goods that can in turn be exported freely from one country to another, profits will be hard to tax by any national government in a globalized economy. Significant redistribution remains possible, however, as long as the highly-skilled and hence highly paid workers are hardly mobile trans-nationally. But as soon as the trans-national mobility of human capital ceases to be marginal, genuine redistribution from people with a high labour income becomes problematic too.

To the extent that the welfare state conforms strictly to an insurance logic, it escapes such pressure. As it involves no genuine or ex ante redistribution, the contributions paid out of wages are simply the counterpart of entitlements to earnings-related old-age pensions, short-term unemployment benefits and other forms of risk compensation. But many aspects of conventional welfare states do involve ex ante redistribution, typically when child benefits, old age pensions, sickness pay or unemployment benefits funded by proportional or progressive contributions are not actuarially equivalent to the contributions paid, but either fixed at the same level for everyone or not allowed to fall below some floor or to rise above some ceiling. Ex ante redistribution in this sense, i.e. redistribution that reaches beyond the ex post redistribution inherent in any inherent scheme, is by no means restricted to benefits paid to the economically inactive. Ex ante redistribution from the better paid more productive workers to the less productive ones is also involved in in-work benefits such as wage subsidies or earned income tax credit. And it is blatantly present when the welfare state involves a general minimum income guarantee, whether or not it is means-tested and work-tested.⁵

It is those genuinely redistributive transfer schemes that are bound to be threatened if a significant part of the better paid workers, the net contributors to such schemes, seriously consider the possibility of moving to countries in which their skills could command a higher post-tax-and-transfer return. Once this is thought to be happening, firms will consider settling in laces where, for a given cost, they can offer a higher take-home pay. Whether or not these workers and firms actually move, the fear that they might do will lead governments to reduce the rate of taxation on high incomes and/or to tie the benefits more closely to the contributions paid, and thereby to reduce the level of genuine redistribution.

5 This distinction between sheer ex post or insurance-based redistribution and ex ante or genuine redistribution is orthogonal to the distinction between transfer schemes that involve ex ante payments, i.e. payments made without any prior control of the beneficiaries' incomes, and schemes that operate through ex post payments, i.e. payments made selectively in the light of information about the beneficiaries' income over a given period. As it tends to be administered, a negative income tax scheme is ex ante in the first sense ex post in the latter, while a private pension scheme is merely ex post in the first sense and ex ante in the second sense.

Assuming it needs to be funded by taxation of some sort, an unconditional basic income is a paramount example of a genuinely redistributive scheme, and its prospects can therefore be expected to get worse as the growing mobility of net contributors triggers inter-national tax competition.

As if this were not bad enough, the race-to-the-bottom mechanism has a second component on the recipient side. Globalization involves not only increasing migration of the high earners, but also of the low earners and potential benefit claimants. In this context, countries with more generous benefit systems — in terms of levels and/or conditions — will operate as “welfare magnets”. As suggested by the observation of inter-state migration in the United States, differences in generosity may have less impact by persuading some people to leave their country in order to move to another than by determining the destination of those who have decided to migrate.⁶ This will again put pressure on any scheme that involves significant genuine redistribution, whether it takes the form of cash transfers, subsidized health care, subsidized education or wage subsidies. In order to stem the selective migration of likely net beneficiaries, countries with generous schemes will be under pressure to make them less generous. Downward social competition will thus join hands with downward tax competition.

This economically motivated race to the bottom is one mechanism through which trans-national migration (actual or merely potential) can be expected to worsen the prospects of a significant unconditional basic income, indeed even the prospects of maintaining the levels and the degrees of unconditionality of existing schemes. There is, however, a second, specifically political mechanism through which actual (unlike merely potential) migration makes genuine redistribution shakier. Immigration tends to make populations more heterogeneous in racial, religious and linguistic terms, and this ethnic heterogeneity tends to weaken the political sustainability of a generous redistributive system through two distinct mechanisms.⁷ Firstly, the degree of heterogeneity affects the extent to which the net contributors to the transfer system identify with (those they perceive as) its net beneficiaries, i.e. the extent to which they regard them as “their own people”, to whom they owe solidarity. In particular, when genuinely redistributive schemes are perceived to benefit more than proportionally some ethnic groups, the resentment of those who fund them will tend to block the expansion of such schemes and even to jeopardize their viability. Secondly, institutionalized solidarity can also be expected to be weaker in a heterogeneous society because ethnic differences erect obstacles to smooth communication and mutual trust between the various components of the category that can expect to gain from generous redistributive schemes. Such obstacles make it more difficult

6 See, for example, Peterson & Rom (1990), Peterson (1995) and Borjas (1999) for discussions of this phenomenon in the case of the United States.
7 See the essays collected in Van Parijs ed. (2003)

for all net beneficiaries to coordinate, organize and struggle together.⁸ As a result of the conjunction of these two mechanisms, one can expect institutionalized redistribution to be less generous in more heterogeneous societies than in more homogeneous ones, as seems confirmed by empirical evidence.⁹ If globalization means a constant flow of migrants, therefore, it is not even necessary to appeal to a competitive race-to-the-bottom to diagnose gloomy prospects for a significant unconditional basic income in a globalized context. Growing ethnic diversity provides sufficient ground for pessimism.

Faced with this twofold challenge posed by trans-national migration, is there no better option than to mourn the epoch of tight borders, or perhaps to dream of a world freed of massive international inequalities and of the irresistible migration pressures they feed? Far from it. True, we must honestly recognize that generous solidarity is easier to imagine and implement in a closed homogeneous society cosily protected by robust borders against both opportunistic migration and ethnic heterogeneity. But having done that, we must actively explore and advocate three possible responses to the challenge we face. Along the way we shall discover that, far from worsening them, some aspects of this challenge actually improve the prospects of transfer systems of the basic income type.

A global basic income ?

A first response that can be given to the first aspect of the challenge — the race to the bottom — is obvious enough. If nations are no longer able to perform their redistributive function because of their immersion in a global market, let us globalize redistribution. Globalized redistribution can of course hardly be expected to take the form of a complex, subtly structured welfare state that stipulates precisely what qualifies as a relevant need and the conditions under which, the way in which and the extent to which social solidarity will cover it. If it is ever to come into being, it will need to take the crude form of very simple benefits funded in a very simple way. Cultural heterogeneity being maximal at the world level, we cannot expect a sufficient consensus to arise on anything very detailed. But should this heterogeneity not also make us doubt that we shall ever get anything on that scale?

This skepticism is not shared by a number of people who have been arguing, sometimes with great persistence, for a universal basic income that would be truly universal. For example, the political philosopher Thomas Pogge (Yale University) has been arguing for a “global resources dividend”, to be funded out of a tax on the use or sale of the natural resources of the earth (see Pogge 1994,

8 For this sort of reason, Marx and Engels were hostile to the immigration of Irishmen into the industrial towns of the North of England (see Brown 1992).

9 See e.g. Alesina & al. 2003, Desmet & al. 2005.

1995, 2002: ch.8). The underlying idea is that the populations of the countries that happen to shelter these resources have no sound ethical claim to the exclusive appropriation of their value, and that part of this value must enable the poor of the world to satisfy their basic needs. While noncommittal about the best way of achieving this objective, Pogge (2005) acknowledges that “something like a Global Basic Income may well be part of the best plan”. Many others have come, often more explicitly, to a simple proposal of a universal basic income, usually inspired by the generous desire to substantially alleviate world poverty with a simple tool at a reasonable expense for the rich of the planet and/or by the need to make good use of the (supposedly) large revenues generated by taxes that may have a rationale of their own, typically the Tobin tax on international financial transactions.¹⁰

By far the most promising family of proposals along these lines, however, is rooted at the core of the climate change debate (see e.g. Busilacchi 2009). A growing consensus has emerged that the atmosphere of the earth has only a limited capacity to digest carbon emissions without triggering climatic phenomena that are most likely to be very damaging for significant and particularly vulnerable parts of the human population. As the causes of these phenomena are essentially of a global nature, global action is required and will be forthcoming with the appropriate speed and zeal only if all parties involved can view this collective action as a fair deal. But what counts as a fair deal? According to one interpretation, a fair deal means that those who are to benefit from the collective action — through the prevention of climate-related disasters such as floods or desertification — should contribute to its cost in proportion to the expected benefits. According to a second, less obnoxious interpretation, a fair deal is one that allocates the cost of the remedial action to be taken in proportion to the extent to which the consumption and production of each party to the deal contributed and is contributing to the harm to be remedied.

The most plausible interpretation, however, is neither in terms of co-operative justice (how should the cost of producing a public good be shared among those who benefit from it?) nor in terms of reparative justice (how should the costs that make up a public harm be shared among those who cause it?), but in terms of distributive justice: how is the value of scarce resources to be distributed among those entitled to them? More specifically, the carbon-absorbing capacity of the atmosphere is a natural resource to which all human beings have an equal claim.

10 Thus, the Dutch artist Pieter Kooistra (1922-1998) set up a foundation under the name “UNO inkomen voor alle mensen” (A UN income for all people) in order to propagate his proposal of a small unconditional income for each human to be funded by issuing an ad hoc currency that cannot be hoarded (Kooistra 1983, 1994). In a more scholarly mode, the Canadian economist Myron Frankman (Mc Gill University), has been arguing for the feasibility of a “planet-wide citizen’s income” funded by a worldwide progressive income tax (see Frankman 2002, 2004).

The best way of characterizing “climate justice” therefore consists in three steps. Firstly, determine, albeit approximately, the threshold which global carbon emissions should not exceed without creating serious damage. Secondly, sell emission rights that amount in the aggregate for a given period, to this threshold to the highest bidders. The uniform equilibrium price determined through an auction of this type will trickle into the prices of all goods worldwide in proportion to their direct and indirect carbon content and accordingly affect consumption and production patterns in the broadest sense, including for example travelling and housing habits. Thirdly, distribute the (huge) revenues from such auction equally to all those with an equal right to make use of the “digestion power” of the atmosphere, i.e. to all members of mankind — rather than as an increasing function of current levels of carbon emission as in most of the tradable quota schemes discussed or implemented so far.¹¹

If this is what a fair deal requires, a worldwide basic income is still not quite around the corner, but it is no longer a pipedream. No doubt, some implementation problems need to be solved. Distributing the proceeds to governments in proportion to their own estimates of the size of their population may look like a promising step forward, but it can be expected to trigger a backlash, owing to some governments and administrators misreporting the relevant data and above trying to seize much of the proceeds before they reach the population. More promising is a transnational scheme that involves a guarantee of reaching individuals, not just governments. To make it more manageable, one might think of restricting it initially to individuals above sixty or sixty five. In countries with a developed guaranteed pension system, the scheme could then take the form of a modest “global” component in the benefit paid by the government to each elderly citizen. In countries with no such system, a new administrative machinery would have to be designed but, as the exemplary case of South Africa’s guaranteed old-age pension demonstrates, the fact that transfers are concentrated on a subset of the population — and can therefore be higher per capita than if spread more thinly among people of all ages — means that delivery, security and monitoring costs can remain a fraction of the benefit paid out.¹²

Restricting the worldwide basic income, at least initially, to the elderly would have further advantages. By contributing to security in old age, it would foster the transition to lower birth rates in those countries in which that transition has not yet happened: the insurance motive for having children would be structurally weakened. Further, by making the aggregate benefit dependent on the number of people who reach an advanced age, it would provide governments of poorer countries with incentives to improve public health, education and other factors that contribute to longer life expectancy. And by being initially strongly biased in

¹¹ See e.g. Glaeser (2011: 221) for a recent plea along these lines.

¹² See e.g. Case & Deaton 1998.

favour of richer countries in which life expectancy is far higher, it would increase the probability of being accepted while paving the way for a smooth increase of transfers from richer to poorer countries as the ratios of old to young gradually converge.

However, as a quick calculation shows (see Table 1), one has to be careful about the selection of the cut-off age. If the proceeds of a carbon tax were shared in proportion to total population, the US and the EU would be big net contributors, China a moderate one, and Africa a big beneficiary. If the proceeds were shared in proportion to the population over 65, the net contributions of the US and China, as expected, would be perceptibly reduced, but the EU's net contribution would be turned into a net benefit, and Africa's net benefit into a net contribution. By the time the world is ripe for a scheme of this sort, African life expectancy might have caught up sufficiently. If not, 65 would not be the right cut-off age.

Table 1
Shares of world population and carbon emissions

	US	EU	CN	AF
Share of world carbon emissions	20.0	13.7	21.5	3.6
Share of world population	4.7	7.4	19.7	14.8
Share of world population 65+	7.6	16.3	20.9	0.4

Sources: www.wolframalpha.com + Wikipedia "List of countries by carbon dioxide emissions" (January 2010)

A Euro-dividend?

There are good reasons to believe that we currently lack the political structures and administrative capacity to implement anything like a worldwide basic income in the foreseeable future, whether or not it is age-specific, and whether it is funded by a carbon tax or through some other means. Hence the importance — both for their own sake and as preludes to worldwide schemes — of considering moves in this direction on a scale that is smaller, yet still large enough to incorporate many countries and thereby to counter the pressure of tax and social competition that hinders the capacity of each of them to carry out generous redistribution. One might imagine something of this sort emerging in the context of NAFTA or Mercosur.¹³ However, because of the unprecedented process of supra-national institution-building which has gradually given it its present shape and because of the nature of the problems it now faces, the most interesting case is provided by the European Union.

¹³ Howard (2007) makes a plea for a basic income at the level of NAFTA.

Long before the current economic and political crisis, the single European market has been strengthening its grip on the margin of freedom enjoyed by the member state's distributive policies. This has helped feed the public opinion's hostility to the "neo-liberal" orientation of European integration and an urgent call for more "social Europe". More social Europe can mean more ambitious labour standards, or more investment in poor regions for the sake of social cohesion, or the adoption of targets for the employment of the less skilled. And in these various dimensions, it is already well on its way. As national transfer systems are coming under pressure, however, a more social Europe can also and arguably must mean a direct involvement of the EU in inter-personal transfers.

This option is no longer an idle dream. It is one that cannot but prop to the mind of anyone who tries to think seriously about why the Eurozone has been driven so quickly into an acute crisis by divergence in the competitiveness of member states no longer able to devalue their separate currencies, while the fifty United States, each similarly disabled, seem to cope happily with their single currency, despite divergences in competitiveness that can be no less dramatic than among European countries. As pointed out by both Paul Krugman and Joseph Stiglitz, the fundamental reason for this difference has to do with the operation, in the US, of two powerful stabilizers which are largely absent in the Eurozone: a high level of inter-state migration and a bulky redistributive tax-and-transfer system that operates overwhelmingly at the federal level. Because linguistic hurdles will make inter-country migration less frequent and costlier in the EU than in the US, the EU will have to count even more than the US on trans-national transfers that will buffer automatically any divergence, without any endless sequence of crisis meetings between governors or prime ministers, and thereby prevent ailing member states from being caught in a hopeless spiral of higher transfer liabilities and lower tax revenues.

How could the EU, or at least its Eurozone component, enter the highly sensitive business of inter-personal redistribution? There is no way in which one can expect it to develop, a US lines, a complex system of federal income taxation, old age pensions, health care insurance, earnings tax credit, food stamps and assistance to needy families. There will never be such an EU-wide (or even Eurozone-wide) mega-welfare state. Nor is there a need to supra-nationalize social insurance systems in the strict sense — as distinct from genuinely redistributive schemes: the pressure on them is sufficiently mild not to justify the development of an EU-wide system, even though increased trans-national worker mobility may foster convergence across member states and thereby further swell the sort of mobility that is precisely at the source of part of the problem. The most pressing need concerns the strictly redistributive aspects of the transfer system, in particular minimal income protection.

To address this need, Philippe Schmitter and Michael Bauer (2001) proposed the gradual introduction of an EU-wide *Eurostipendium* targeting the poorest European citizens. In their eyes, the many difficulties generated by the management of the EU's common agricultural policy and regional aid make a reallocation of funds devoted to income support in the European Union highly desirable. They suggest paying about 100 dollars per month to each European citizen whose income is below one third of the average income in the European Union, i.e. below about 450 dollars per month (EU15 in 2001).

This kind of scheme suffers from two obvious structural defects. Firstly, it involves a poverty trap at the individual level: citizens who earn just below one third of the average European income will receive a benefit of about 100 dollars, while those who earn slightly more will receive nothing, and thereby end up worse off than some of those earning less. Secondly, it involves what could be characterized as an inequality trap at the country level. To understand the nature of this trap, consider two countries with an identical average income. The one in which incomes are more unequally distributed will have a higher proportion of its population below the chosen threshold. However the scheme is funded, it will therefore benefit more from the proposed scheme (or contribute less to it) than the one with the more equal distribution. In addition, the implementation of such a scheme requires a homogeneous definition of the personal income to be taken into account for the sake of assessing whether some citizen's income falls below the threshold. What should be included in this income — home-grown food, home ownership, the earnings of one's co-habiting partner, etc. — or excluded from it — work-related expenses, alimonies, financial burden of dependent children, etc. — and how intrusively income tests can or must be conducted are notoriously sensitive issues which are unlikely to find workable solutions at a supranational level.

An apparently more radical proposal is therefore far more realistic.¹⁴ It consists in introducing a genuine unconditional basic income throughout the EU (or at least the Eurozone) at a level that could vary according to the average cost of living in each of the member states. This Euro-dividend could, for example, amount to 100 dollars net per month in the countries with the highest cost of living and be lower in others. With time, an upward convergence would gradually take place, as the levels of prices and incomes converge. Such a scheme has the advantage of requiring no means test, and hence no homogeneous definition and monitoring of relevant income. Moreover it gets rid of both structural defects of Schmitter and Bauer's euro-stipendium in one swoop. There is no risk for poor households to suffer a decrease in their net incomes as their earnings increase, since the latter are simply added to the Euro-dividend. Nor is there a risk for countries to be punished for adopting policies that reduce inequality and poverty (with a

14 See Van Parijs & Vanderborght (2001).

given average income), since the level of transnational transfer is not determined by the number of people that fall below the chosen threshold.

Like a worldwide basic income, such a Euro-dividend may need to be introduced in steps. Some have argued that one should start with farmers. By far the largest item in the budget of the European Union is the Common Agricultural Policy, which accounts for nearly half of the EU's expenditures. A shift from subsidizing the price of agricultural products to supporting the income of farmers has been advocated — and partly implemented — for a long time in order to avoid wasteful overproduction and unfair disparities.¹⁵ The trouble for the sustainability of a systematic formula of this sort is that the category of “farmer” can easily become fuzzy, especially when a sizeable reward is attached to belonging to it.¹⁶ Confining the payment to a particular age group may therefore again be the best option if one is to move gradually to a universal basic income. However, the European Union sees itself as having to address insufficient rather than excessive birth rates. Consequently, child benefits are a more attractive candidate than old-age pensions. Moreover, the fight against child poverty is regularly asserted as a top priority by all member states. An EU-wide universal child benefit may therefore constitute the best first step towards a genuine Euro-dividend?¹⁷

Whether reaching the whole population or restricted to children, a Euro-dividend needs to be funded. How? One could think of reassigning the agricultural expenditure and the so-called structural funds. But part of this expenditure arguably serves a valuable non-redistributive purpose, and even if the bulk of the corresponding revenues could be reallocated to the funding of a Euro-dividend for all European citizens, the level of the latter would have a hard time exceeding EUR 10 per month.¹⁸

A more plausible alternative that has been explored is a tax on the use of fossil energy.¹⁹ Long before climate change became a major concern, such a tax had been proposed in response to both the need to slow down the depletion of

15 This was already part of a plea for an EU-wide basic income by the British conservative member of the European Parliament Brandon Rhys-Williams in 1975. See also Lavagne & Naud (1992).

16 To give an order of magnitude: The agricultural policy is costing about 50 billion EUR (46.7% of the total EU budget in 2006), i.e. an average of about 5000 EUR annually (or 500 USD monthly) per full-time farmer. Source: Wikipedia “Budget of the European Union”, 2006 figures (consulted January 2010).

17 As proposed, for example, by Atkinson (1993).

18 The agricultural expenditures of EUR 50 billion would amount to about EUR 100 per capita annually. This could reach EUR 160 if the 32 billion of structural funds could be added. (Source: Wikipedia “Budget of the European Union”, 2006 figures, consulted January 2010). If restricted to children up to 15, the amounts would be about EUR 650 and EUR 1070 per annum, respectively.

19 See e.g. see Genet & Van Parijs (1992), Davidson (1995).

valuable natural resources out of fairness to future generations and by the need to internalize the negative externalities closely associated with the use of fossil energy, such as atmospheric and acoustic pollution, traffic jams and the cluttering of public spaces. The case for a tax of this sort is of course further strengthened by the growing consensus regarding the greenhouse effects of the use of fossil energy. The metric of the tax base may vary somewhat depending on whether depletion, direct negative externalities or carbon emissions provide the rationale, but the recommended level of tax should exceed significantly the competitive value of the volume of emission permits that derive from global climate considerations, as discussed above in connection with the idea of a global basic income.²⁰

It is of course a necessary feature of a basic income funded in this way that it should be redistributing from countries with a high consumption of fossil energy to countries with a low consumption. This is not problematic if differences in energy consumption are essentially determined by differences in wealth — which is massively the case across regions of the world, but less so across member states of the European Union. Nor is it problematic if differences are essentially determined by the extent to which the various countries adopt effective energy-saving strategies: this is how appropriate incentives are supposed to work. However, a country's level of energy consumption is also affected by some of its natural feature, in particular how cold its climate happens to be. One might want to argue that the populations of colder countries have to pay the fair price of their choice of remaining in an environment where living is costlier — just as the true cost of living in a sprawling suburban habitat needs to be borne by those who opt for it rather than for a more concentrated urban life. But those populations may understandably feel that it would be unfair to make them pay a heavy price for wanting to live where their ancestors did and oppose staunch resistance to using a high energy tax for the purposes of trans-national redistribution.

Should one then go for personal income taxation as the main source of funding a Euro-dividend? Just as the income to be taken into account for means-tested benefits, the definition of taxable personal income is extremely sensitive politically. What expenses can be deducted from earnings? How does the composition of the household affect the amount of personal income that is taxable? How are home ownership and mortgages being taken into account? And so on. Personal income taxes, like means-tested benefits, therefore, are likely to remain a national or even sub-national prerogative.

20 For example, by extrapolating some earlier estimates (Genet & Van Parijs 1992), one can expect a tax corresponding to reasonable assessments of the negative externalities associated with the use of fossil energy to yield a monthly revenue of slightly above EUR 100 per capita at the European level.

At the European level, there is, however, a far more straightforward alternative: the Value Added Tax (VAT), an indirect tax paid by the consumer in proportion to the value added to the product purchased at every stage in its production. This tax has also been proposed at the national level as the most appropriate way of financing a basic income in various countries.²¹ Whether in developed or in less developed countries, the main advantages claimed for VAT over the income tax at the national level are that it has a tax base that extends more widely beyond wages and that it turns out to be, if anything, less regressive than actual income tax schemes, adulterated as these tend to be by exemptions, discounts, the separate taxation of capital income, loopholes and sheer evasion. This argument is also relevant at the European level. But at that level, VAT funding has further advantages over income tax funding. Unlike the definition of personal income, the definition of value added for tax purposes is already homogenized at EU level, VAT is already used to fund part of the EU budget, and the fixing of rates by each member state is strongly constrained by EU legislation. The Value Added Tax, possibly supplemented by a modest EU-level energy tax, is therefore by far the most promising avenue for funding a significant Euro-dividend, and by extension any other significant supra-national basic income.²²

Whether funded in this or in practically any other way, a Euro-dividend, just as any other supra-national basic income, would operate a systematic redistribution of wealth from the richer to the poorer parts of the territory concerned, and from the metropolitan to the rural areas. It would thereby help stabilize the population and avoid some of the undesirable externalities of migration. At the same time, it would buffer automatically, without needing ad hoc decisions, any asymmetric shock or productivity divergence affecting the various member states of the Eurozone. Unlike other conceivable supra-national schemes, it would create no perverse incentives on the individual or national level. Nor would it disrupt, homogenize or undermine current national welfare systems. Quite to the contrary. By fitting a modest yet firm base under the existing, more finely calibrated national redistribution institutions, it would help strengthen them and stabilize their diversity.

21 For example by Roland Duchatelet (1992) for Belgium, by Pieter Leroux (2006) for South Africa and by Götz Werner (2007) for Germany.

22 As came up in the US debate on the “fair tax” proposal, a very modest basic income — for example, the “prebate” advocated by Mike Huckabee, a candidate at the 2008 Republican presidential primary — is a natural correlate of any value added tax or consumption tax levied for whatever purpose. It provides the exact analogue to exempting the slices of income below the poverty threshold from direct taxation: it guarantees that those who are already poor without being taxed are not made even poorer by the tax. Suppose, for example, that the rate of VAT is 20% and that the poverty threshold is fixed at 600 dollars per person per month, taking the impact of the tax on prices into account. To guarantee that no poor person is a net contributor, the basic income needs to be fixed at a level at least equal to the poverty threshold multiplied by the rate of VAT, in this example 600 dollars \times 20/100 = 120 dollars per month.

National basic incomes in a global economy?

The Euro-dividend was discussed here as a not too fanciful example of how a basic income could be implemented at a level that is higher than that of individual nation-states, while still falling far short of the world scale. The advantage it possesses over country-level redistributive schemes is that it is less vulnerable to tax and social competition and hence can be said to address the first of the two challenges that stem from globalization. But compared to these less global schemes, it has the disadvantage of faring worse as regards the second challenge: it operates at a level that involves a larger and above all more heterogeneous population, with a weaker common identity, a weaker sense of belonging to the same political community, a weaker set of political institutions and a plurality of distinct public opinions and public debates separated by the use of distinct languages.

As regards a politically sustainable generous basic income, therefore, we may have to keep pitching our hopes at the level of national or even sub-national entities. After the exploration of a global basic income and of the Euro-dividend as an example of a regional basic income, we now turn to the third possible response to our initial challenge. Admittedly, greater homogeneity comes at the cost of greater vulnerability to “opportunistic” behaviour by both net contributors and net beneficiaries. Such vulnerability to social and tax competition will be reduced when the geographically more limited schemes will be able to operate against the background of a geographically broader redistributive system. When firms and people are trans-nationally mobile, countries will tend to reduce the degree of redistribution in order to attract or keep taxpayers and businesses or in order to dissuade social benefit claimants. But if, owing to the existence of some supranational redistributive scheme, the former contribute to some extent and the latter benefit to some extent whether in or out of the country concerned, reducing the degree of intra-national redistribution will be a less compelling option, and the race to the bottom will be largely neutralized. However, as long as trans-national redistribution across relevant countries is weak or inexistent, generous national redistribution will remain highly vulnerable in a world characterized by high and increasing trans-national mobility.

How can this vulnerability be reduced? Firstly, by maintaining or strengthening linguistic and cultural obstacles to migration. If the language spoken in each country is different from the language spoken in any other and difficult to learn by non-native speakers, if the associated cultures are distinctive and hard to integrate into, generous solidarity would be sustainable in all of them even in the absence of any administrative obstacle to migration: both potential beneficiaries and current contributors would balk at the prospect of heavy investment in language learning and cultural adjustment. These linguistic obstacles tend to

shrink, however. As regards, firstly, the migration of potential beneficiaries, they are being eroded by the growth of diasporas that retain their original language and hence provide micro-environments into which newcomers can smoothly integrate. At the same time, the linguistic obstacles to the migration of potential contributors are being eroded by the spreading of English as a lingua franca, which makes it less burdensome, both domestically and professionally, to settle abroad, especially but not only in the English-speaking parts of the world. Nonetheless, as long as they exist, these linguistic differences and the associated cultural differences will remain a major brake on transnational migration, and there are good — though by no means obvious — grounds for wanting at least some of them to persist.²³

Can one think of any other forms of protection against the race to the bottom? Definitely. But they are of an altogether different nature, depending on whether one is concerned with undesirable entries or with undesirable exits. Administrative obstacles to the entry of potential beneficiaries have been advocated and used to protect small-scale redistributive schemes ever since they existed. Thus, in the very first treatise on social assistance, Johannes Ludovicus Vives (1526), recommended that each municipality should look only after its own poor. As to those coming from elsewhere, they should be given “a modest viaticum” and, unless they are coming from a region at war, be sent back home. Two and a half centuries later, Adam Smith (1776: ch.10) referred to a milder version of this protective strategy: an English rule to the effect that an “undisturbed residence” of forty days is required before poor people can belong to the “own poor” for whom each parish has to provide. And when Governor Cristovam Buarque introduced a guaranteed minimum income for families in the Federal District of Brasilia in the mid-1990s, a residence period of ten years was imposed before newcomers from other parts of Brazil could claim the benefits. Similarly, Brazil’s 2004 «citizenship income law” restricts entitlement, among non-Brazilians, to people who have been living in Brazil for at least five years.

There are two problems with protective strategies of this sort. One is that the restriction may be struck down on grounds of discrimination. This can be discrimination between citizens of the same country when the basic income is introduced at a sub-national level. For example, the first version of the Alaska dividend scheme differentiated the amount to which a resident was entitled according to the length of residence in the state. The US Supreme Court decided that this violated the principle of equality between all US citizens. This is why the final version of the dividend took the form of a straight universal basic income.²⁴ Even when the basic income is introduced at a national level, the discriminatory character of the residence requirement may be a problem if national legis-

23 See Van Parijs (2011, chapter 5).

24 See e.g. Hammond (1994).

lation is constrained by supra-national rules, as is the case, in particular, in the European Union.

If the basic income were introduced in the EU as a whole, however, or at the level of the US or indeed of any sovereign state not incorporated into a wider entity that imposes non-discrimination among all its members, residence requirements would in principle be conceivable, and indeed they are routinely used to protect existing conditional minimum income guarantees. However, as regards a universal basic income, they face a second difficulty which arises irrespective of the scale at which the scheme is being introduced. The difference with benefits that target the economically inactive is that a basic income — just as a negative income tax — also benefits workers. The residence requirement would typically mean that, though taxed from the first dollar earned at the high rate required to fund a basic income for all long-term residents, the workers who do not satisfy the residence requirement would not receive the basic income (or uniform tax credit) to which all other workers are entitled. If administered in the form of a refundable tax credit, this would have the bizarre consequence that the take-home pay of workers would differ significantly depending on how long they have been residing in the relevant entity. And however it is administered it would involve a major distortion at the lower end of the labour market, with some able to turn down lousy jobs thanks to their entitlement to an unconditional basic income and others forced to pick them up in the absence of this fall-back option.

The alternative to the residence requirement is of course the more radical option recommended by Vives to 16th century municipalities: the denial of entry to those likely to be net beneficiaries of the basic income scheme. For sub-national schemes or national schemes for member states of the European Union, this is even more difficult to conceive than discriminatory access to social benefits because of free movement within the boundaries of the entity of which one is a citizen being regarded as a fundamental right. For unconstrained states and for the EU as a whole, however, this is the standard strategy in place. It faces neither of the two difficulties that plague the residence requirement. But it is weakened by the unavoidability of illegal immigration and subsequent regularization. And above all, it crudely exposes the cruel dilemma between sustainable generosity towards the weakest among one's own citizens and generous hospitality to anyone who wishes to come in. This dilemma is the most painful challenge for the Left throughout the more developed world. It is inescapable in a deeply unequal world and holds for any form of genuine — i.e. not merely insurance-based — redistribution, but most blatantly for a universal basic income. The ultimate aim is global distributive justice. But the safest way to approach it is not to let existing redistributive systems be destroyed by open and non-discriminatory borders. Comparatively generous institutionalized solidarity needs protec-

tion against unsustainable immigration by likely beneficiaries. Its survival and its spreading are needed on the way to its globalization.

To ensure the survival of generous redistribution, protection is required not only against undesirable entries — the immigration of likely beneficiaries —, but also against undesirable exits — the emigration of actual contributors. As regards the latter, administrative protection of the sort discussed in connection with the former — residence requirements and filtering at the borders — are of precious little help. Is there anything else at our disposal? Only something of an altogether different kind: some territorial, non-ethnic patriotism, i.e. some sort of attachment to a place, some sort of allegiance or fidelity to the political community it hosts and the solidarity it achieves, that makes high-earners wish to live, work, contribute there, rather than shop around for the highest return to their human capital.²⁵ Of course this attitude may tend to be harder to sustain as the community becomes both less distinctive (externally) and more heterogeneous (internally) as a result of globalization and migration. But when combined with the preservation of language borders and administrative buffers against the immigration of potential net beneficiaries, it may suffice in many cases to prevent a comparatively generous single-country basic income from falling prey to the race to the bottom.

What about the second aspect of the challenge of migration: the growing heterogeneity that increasingly characterizes most countries in the world, despite linguistic and administrative hurdles? When the immigrant population accounts for a significant proportion of the population, its adequate integration into the host society is important in order for generous solidarity to be sustainable, both politically — by avoiding the erosion of feelings of solidarity embracing the whole population — and financially – by avoiding the swelling and perpetuation, from one generation to the next one, of vast pockets of people who are difficult to incorporate into the productive system. Is the very unconditionality of a basic income not a major disadvantage in this context, precisely because it does nothing to foster a quick integration of ethnic minorities through work?

It is important to note, firstly, that although a basic income would do worse, in this respect, than more coercive workfare-type policies, it would do better than means-tested schemes that create dependency traps. Secondly, especially when inadequate competence in the language of the host country and the associated hardening of residential and educational ghettos risk creating a vicious circle of exclusion, it is worth considering the option of connecting the right to benefits to the duty to attend suitable language courses which the government would have the responsibility to provide. Thirdly, the need to preserve or create a sense of

25 See Steiner (2003) for a critique of this “solidaristic patriotism”, and Van Parijs (2003: 209-212) for a response.

national identity in the face of ethnic heterogeneity may require and justify not only an inclusive national rhetoric that values cultural diversity, but also specific policies, such as an intelligently designed compulsory civil service or other ways of spreading across all ethnic groups a common ethos of contribution to the common good.

This sequence of considerations is indispensable to indicate why and under what conditions basic income proposals can keep making realistic sense at the national level even in the era of globalization. Yet, the best proof of a possibility remains a reality. Before concluding, it is therefore worth mentioning that the only case of a genuine basic income introduced at a sub-national level is still alive and healthy after thirty years, and that for the first time in history a basic income has been introduced at the national level in a country which would not have a priori seemed an obvious candidate for such an experiment. The sub-country in which a basic income was introduced in 1982 is of course the state of Alaska. For three decennia, the Alaska Permanent Fund has been collecting part of Alaska's oil revenues, investing them in stocks worldwide and paying out once a year to all Alaskan residents a uniform dividend the level of which varies with the performance of the Permanent fund in the previous five years. In 2011, the amount was close to 1200 dollars and was paid to nearly 650.000 people.²⁶

The surprise, however, came from Iran. In January 2010, the Iranian parliament approved by a narrow majority the so-called «targeted subsidy law», which combines three measures. Firstly, it scraps a large and economically perverse implicit subsidy to oil consumption by both Iranian households and firms. It does so by bringing the comparatively very low domestic price of oil gradually in line with the international price. It uses 20 to 30% of the new revenues to subsidize directly producers hit by the price increase. Thirdly, it uses the bulk of the revenues to compensate the impact of the general price increase on the standard of living of the population by introducing a monthly cash subsidy for over 70 million Iranian citizens. This cash payment was expected to reach initially about 20 dollars per person per month and to gradually rise to 60 dollars. The rich, who consume directly and indirectly more oil than average would not be fully compensated for the price increase, but the poor would automatically be more than compensated. The first phase of the law came into effect in October 2010. It amounts to granting a small but genuine equal basic income to every citizen, with two major qualifications: the payment for all members of each household is made to its official head, i.e. mostly to men, and non-Iranian residents, mostly Iraqi and Afghan refugees, are not entitled to the grant.²⁷ Despite these shortcomings,

²⁶ See Howard & Widerquist eds. (2012)

²⁷ See esp. Tabatabai (2011). The government announced in January 2012 that, in the second phase of the programme, it intends to increase the amount of the uniform grant to most households, while inviting the 14% wealthiest households to waive their entitlement to the grant on a voluntary basis.

the Iranian model may provide inspiration for other countries. Wherever one is seeking a “sustainable new deal“ that combines ecological and social concerns, whether or not the country is resource-rich, making resource consumption more expensive and distributing the corresponding additional revenues equally to all is an obvious option to consider.²⁸

Conclusion

In order to move forward under current circumstances, one can and must tread several paths simultaneously. Every opportunity must be seized to move towards something that starts resembling a worldwide basic income, most promisingly in the context of groping for a fair deal on global warming. Every opportunity must be seized to move towards something that starts resembling a supra-national, though still geographically limited, basic income, most promisingly at the level of the European Union. And wherever sufficient leeway has been kept at the national level, there is also ample room — as argued here — and many good reasons — as argued elsewhere²⁹ — to reform existing welfare states so that they incorporate at their very core a universal and unconditional individual basic income.

References

- Alesina, Alberto; Devleeschauwer, Arnaud; Easterly, William; Kurlat, Sergio & Wacziarg, Romain. 2003. “Fractionalization”, *Journal of Economic Growth*, 8, 155-94.
- Atkinson, Anthony B. 1993. «Beveridge, the National Minimum, and its future in a European context», STICERD Working Paper WSP/85, January 1993.
- Birnbaum, Simon. 2012. *Basic Income Reconsidered: Social Justice, Liberalism and the Demands of Equality*, New York : Palgrave Macmillan.
- Borjas, George J. 1999. “Immigration and Welfare Magnets”, in *Journal of Labor Economics* 17(4), 607-37.
- Brown, Christopher. 1992. «Marxism and the Transnational Migration of People», in *Free Movement* (B. Barry & R.E. Goodin eds.), Hemel Hempstead: Harvester, 127-44.
- Busilacchi, Gianluca. 2009. “Dagli rifiuti può nascere un fiore: un reddito di base per salvare il pianeta”, in *Reddito per tutti. Un’utopia concreta per l’era globale* (BIN Italia ed.), Roma: Manifestolibri, 167-176.
- Caputo, Richard K. ed. 2012. *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, New York : Palgrave Macmillan.
- Case, Anne & Deaton, Angus. 1998. “Large cash transfers to the elderly in South Africa”, *The Economic Journal* 108, 1330-61.
- Davidson, Marc. 1995. «Liberale grondrechten en milieu. Het recht op milieugebruiksruimte als grondslag van een basisinkomen», in *Milieu* 5, 1995, 246-249.

28 In 2011, the Mongolian government also indicated that it would use part of the proceeds of its mineral resources to fund a regular basic income to its whole population: see <http://binews.org/2011/09/mongolia-government-takes-steps-toward-implementing-an-alaskan-style-big/>.

29 See, for example, Van Parijs (2006) and, at greater length, Van Parijs & Vanderborght (in progress).

- Desmet, Klaus; Ortuño-Ortín, Ignacio & Weber, Shlomo. 2005. Peripheral linguistic diversity and redistribution. Université catholique de Louvain: CORE Discussion Paper 2005044.
- Duchatelet, Roland. 1994. "An economic model for Europe based on consumption financing on the tax side and the basic income principle on the redistribution side", paper presented at the 5th BIEN Congress (London, September 8–10, 1994), 7 p.
- Frankman, Myron J. World Democratic Federalism: Peace and Justice Indivisible. Houndmills, Basingstoke & New York: Palgrave-Macmillan, 2004.
- Frankman, Myron J. 1998. "Planet-Wide Citizen's Income: Antidote to Global Apartheid", Labour, Capital and Society 31, 166-78.
- Gantelet, Gilles & Maréchal, Jean-Paul eds. Garantir le revenu: une des solutions à l'exclusion, Paris: Transversales Science Culture, Document no. 3, mai 1992.
- Genet, Michel & Van Parijs, Philippe. 1992. "Eurogrant", Basic Income Research Group Bulletin 15, 4-7.
- Glaeser, Edward. 2011. The Triumph of the City. New York: Penguin 2011.
- Hammond, Jay. 1994. Tales of Alaska's Bush Rat Governor, Alaska: Epicenter Press.
- Howard, Michael W. 2006. «Basic Income and Migration Policy: A Moral Dilemma?», Basic Income Studies 1(1), Article 4.
- Howard, Michael W. & Widerquist, Karl, eds. 2012. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model, London: Palgrave-MacMillan.
- Howard, Michael W. 2007. "A NAFTA Dividend: A Guaranteed Minimum Income for North America", Basic Income Studies 2(1), Article 1.
- Kooistra, Pieter. 1983. Voor. Amsterdam: Stichting UNO-inkomen voor alle mensen.
- Kooistra, Pieter. 1994. Het ideale eigenbelang, Een UNO-Marshallplan voor alle mensen, Kampen: Kok Agora.
- Lavagne, Pierre & Naud, Frédéric. 1992 «Revenu d'existence: une solution à la crise agricole», in Garantir le revenu: une des solutions à l'exclusion (G. Gantelet & J.P. Maréchal eds.), Paris: Transversales, 1992, 95-106.
- Leroux, Pieter. 2006. "Why a Universal Income Grant in South Africa should be financed through VAT and other Indirect Taxes", University of the Western Cape: School of Government.
- Peterson, Paul E. & Rom, Mark C. 1990. Welfare Magnets: A New Case for National Standards, Washington (DC): Brookings.
- Peterson, Paul E. 1995. The Price of Federalism, Washington (DC): Brookings.
- Pogge, Thomas. 1994. «An Egalitarian Law of Peoples», Philosophy and Public Affairs 23, 195-224.
- Pogge, Thomas. 1995. «Eine globale Rohstoffdividende», Analyse und Kritik 17, 183-208.
- Pogge, Thomas. 2002. World Poverty and Human Rights. Cambridge : Polity Press.
- Pogge, Thomas. 2005. «Global Justice as Moral Issue», interview with Alessandro Pinzani, ethics@ 4(1), 1-6.
- Schmitter, Philippe & Bauer, Michael W.. 2001. «A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union», Journal of European Social Policy 11 (1), 55-65.
- Smith, Adam. 1776. The Wealth of Nations. Harmondsworth: Penguin Books, 1977.
- Standing, Guy. 2011. The Precariat: the New Dangerous Class. London: Bloomsbury.
- Steiner, Hillel. 2003. "Compatriot Solidarity and Justice among Thieves", in Real Libertarianism Assessed: Political Theory after Van Parijs (A. Reeve and A. Williams eds.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 161–71.
- Tabatabai, Hamid. 2011. « The Basic Income Road to Reforming Iran's Price Subsidies », Basic Income Studies 6(1).
- Van Donselaar, Gijs. 2009. The Right to Exploit. Parasitism, Scarcity, and Basic Income, Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe & Vanderborght, Yannick. 2001. «From Euro-Stipendium to Euro-Dividend», Journal of European Social Policy 11, 342-346.

- Van Parijs, Philippe.** 2003. "Hybrid Justice, Patriotism and Democracy: A Selective Reply", in *Real Libertarianism Assessed: Political Theory after Van Parijs* (A. Reeve and A. Williams eds.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 201–16.
- Van Parijs, Philippe.** 2006. "Basic Income: A simple and Powerful Idea for the Twenty First Century", in *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones of a More Egalitarian Capitalism* (E.O. Wright ed.), London & New York: Verso, 3-42.
- Van Parijs, Philippe ed.** 2003. *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, Brussels : De Boeck Université. Downloadable from <http://www.uclouvain.be/en-12569.html>.
- Van Parijs, Philippe.** *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Van Parijs, Philippe & Vanderborght, Yannick.** *A Basic Income for All*, Cambridge: Harvard University Press, in progress. Expanded English edition of *L'Allocation universelle*. Paris: La Découverte, 2005. (German edition: Campus, 2005; Italian edition: Bocconi University Press, 2006; Spanish edition: Paidós, 2006; Portuguese edition: Civilização Brasileira, 2006).
- Vives, Johannes Ludovicus.** 1526. *De Subventionem Pauperum*, French translation: *De l'Assistance aux pauvres*, Brussels: Valero & fils, 1943.
- Werner, Götz.** 2007. *Einkommen für alle*, Köln : Kiepenheuer & Witsch.
- Widerquist, Karl ; Noguera, José Antonio ; Vanderborght, Yannick & De Wispelaere, Jurgen, eds.** 2012. *Basic Income : An Anthology of Contemporary Research*, Oxford : Blackwell.

Können Klimapolitiken ein Grundeinkommen finanzieren?¹

Gegen ein Grundeinkommen wird oft argumentiert, dass es nicht bezahlbar sei. Dies ist ein wirkungsvoller Einwand, denn in den meisten Ländern sind die Haushaltsmittel knapp, die Staatsverschuldung steigt, eine Neuverteilung der Ausgaben für bestehende Sozialleistungen gestaltet sich als schwierig und die Möglichkeiten, weitere Steuern einzuführen, sind aus politischen und wirtschaftlichen Gründen begrenzt. Obwohl in den letzten Jahrzehnten bedeutende Kürzungen bei den Sozialausgaben im Allgemeinen vermieden werden konnten, haben diese sich doch qualitativ verändert und konnten mit wachsenden Bedürfnissen nicht Schritt halten (Gough and Meadowcroft, 2011). Zudem gehen WohlfahrtsstaatforscherInnen davon aus, dass die Nachfrage nach Sozialausgaben zukünftig steigen wird, beispielsweise aufgrund demographischer Veränderungen (z. B. Pierson, 2001, Starke, 2006). Im Zuge der Finanzkrise seit 2008 und den anschließenden Problemen in der Eurozone, werden Sozialprogramme derzeit in vielen europäischen Ländern gekürzt (Heise and Lierse, 2011). Das bedeutet, dass die verfügbaren Ressourcen immer knapper werden.

Grundeinkommens-BefürworterInnen müssen schlüssige Antworten auf diese Herausforderungen vorlegen, um dessen Einführung voranzutreiben. Sie können entweder versuchen vorhandene Sozialausgaben für ein Grundeinkommen umzuwidmen, was bei den derzeitigen EmpfängerInnen wahrscheinlich auf heftigen Widerstand stoßen würde, oder sie müssen neue Einnahmeströme finden, die noch nicht zugeteilt sind. Verschiedene potenzielle Einnahmequellen können hier identifiziert werden, beispielsweise Ökosteuern und hierbei insbesondere die Besteuerung von Treibhausgasemissionen (Füllsack, 2002). Somit stellt sich die Frage, ob marktbasierende Konzepte zur Bekämpfung des Klimawandels für die UnterstützerInnen von Grundeinkommensmodellen relevant sind, da sie möglicherweise große Einnahmeströme generieren, denen noch keine konkreten Staatsausgaben gegenüberstehen.

1 Dieses Buchkapitel basiert teilweise auf einem Beitrag von uns für die ESPAnet Conference 2009 (The European Network for Social Policy Analysis) und einem Artikel in einer Fachzeitschrift BÜCHS, M., BARDSLEY, N. & DUWE, S. 2011. Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies. *Critical Social Policy*, 31, 285-307.

Der Klimawandel bedroht die bestehende Gesellschaftsordnung und erfordert daher radikale politische Antworten. Der 4. Sachstandsbericht des Weltklimarats (IPCC) stellt fest, dass der Klimawandel „eindeutig“ ist (Pachauri, 2007) und „sehr wahrscheinlich vom beobachteten Anstieg bei den anthropogenen Treibhausgas-Konzentrationen verursacht wird“² (Pachauri, 2007). Um das Ziel einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 Grad Celsius zu erreichen, was die schlimmsten Folgen vermeiden könnte, müssen die Treibhausgasemissionen erheblich und schnell sinken. Sonst könnte der Klimawandel Wohlfahrtsstaaten vor bedeutende Probleme stellen, aufgrund direkter Folgen, wie mehr Trockenheit oder Überschwemmungen, oder weil er indirekt internationalen Konflikt und Migration und/oder einen deutlichen Rückgang in der Versorgung mit Lebensmitteln verursacht (Gough and Meadowcroft, 2011). Der „Stern Bericht“ über die wirtschaftlichen Folgen der Erderwärmung argumentiert, dass selbst konventionelles wirtschaftliches Denken schnelles Handeln verlangt, weil die Kosten der Untätigkeit, die schwere Schäden zur Folge hat, höher sind, als die Kosten unverzüglichen Handelns (Stern, 2006). Haushalte mit niedrigem Einkommen werden diese mit Untätigkeit assoziierten Kosten finanziell schlechter bewältigen können als Haushalte mit hohem Einkommen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass sich eine deutliche Emissionsreduzierung am besten durch Politiken erreichen lässt, die den Kohlenstoffausstoß mit Kosten belegen. Diese Instrumente können, wenn sie gut gestaltet sind, nicht nur das Klima schützen, sondern auch Einnahmen in größerem Umfang generieren, die für die Einführung eines Grundeinkommens genutzt werden könnten.

Dieses Kapitel befasst sich zuerst mit den verfügbaren wirtschaftlichen Instrumenten, die im Kampf gegen den gefährlichen Klimawandel und dessen Verteilungseffekte zur Verfügung stehen. Anschließend wird dargelegt, wie das generierte Einkommen eingesetzt werden kann und warum es vorzugsweise auf die Bevölkerung umverteilt werden sollte. Zum Schluss wird besprochen, ob Modelle, die jedem/r BürgerIn gleiche Emissionsrechte oder gleiche Rückerstattungen einer CO₂-Steuer³ zuteilen, als Quelle für ein Grundeinkommen dienen können.

Wirtschaftspolitische Instrumente zur Abschwächung des Klimawandels

In wirtschaftlicher Hinsicht ist der Klimawandel ein Marktversagen: Produktion und Verbrauch setzen klimaschädigende Treibhausgase frei, ohne dass die Verursacher die damit entstehenden Kosten tragen. Daher sind staatliche Eingriffe erforderlich, um die Emissionen zu senken und gefährlichem Klimawandel vorzubeugen. Hier kommen verschiedene Instrumente in Frage. Wichtig

- 2 Laut dem IPCC-Unsicherheitsleitfaden bedeutet der Begriff „sehr wahrscheinlich“ eine Wahrscheinlichkeit von mehr als 90 Prozent.
- 3 CO₂ wird im Folgenden stellvertretend für alle wissenschaftlichen bekannten Treibhausgase genutzt.

ist zunächst die Unterscheidung zwischen traditioneller Regulierung und wirtschaftlichen Instrumenten (Stern, 2006, Helm, 2005). Für viele KommentatorInnen sind marktbasierende Instrumente ein wichtiger Bestandteil von Politiken zur Senkung von Treibhausgasemissionen, da sie gegenüber einem rein regulatorischen Ansatz mehr Flexibilität und damit Kosteneffizienz bieten. Man unterscheidet vier Arten von Instrumenten: Steuern, Subventionen, handelbare Emissionsrechte und Pfand-/Rückerstattungssysteme (OECD, 1994), wobei CO₂-Steuern und Emissionsbegrenzungs- und -handelssysteme die beiden Hauptalternativen sind. Beide haben den Effekt, dass sie die Treibhausgasemissionen mit Kosten belegen. Theoretisch schaffen beide Systeme damit einen finanziellen Anreiz, zu einem Lebensstil und Produktionsmethoden mit geringer Umweltbelastung zu wechseln. Der Hauptunterschied zwischen beiden ist, dass Umweltsteuern – in der Volkswirtschaftslehre „Pigou-Steuern“ genannt – einen festen Preis für umweltschädliches Verhalten festlegen, während Emissionsbegrenzung und -handel die Schadstoffmenge festlegt. Nehmen wir beispielsweise einmal an, dass weniger Benzin verkauft werden soll, um die bei dessen Verbrennung entstehenden Treibhausgasemissionen zu senken. Der Verkauf würde mit einer Steuer belegt, in der Erwartung, dass die entstehende Preiserhöhung den Verbrauch verringern würde. Diese Verteuerung entspricht dabei höchstens dem Steuerwert. Emissionshandel würde die der Wirtschaft zur Verfügung stehende Jahresmenge an Benzin (die Obergrenze) begrenzen, während der Preis von der Nachfrage bestimmt würde. Es wird deshalb angenommen, dass Umweltsteuern die wirtschaftliche (Planungs-)Sicherheit auf Kosten der Umweltsicherheit erhöhen, weil die Umweltverbesserung von der Reaktion der Käufer auf die Steuer abhängt. Deren Verhalten ist jedoch ungewiss. Das Gegenteil gilt für Handelssysteme, da diese den Höchstgrad der Verschmutzung festlegen, jedoch den Preis vom Markt bestimmen lassen (PEW Centre, 2009). Dies erklärt teilweise, warum viele UmweltschützerInnen Emissionshandelssystemen den Vorzug vor Umweltsteuern geben. Die meisten PolitikerInnen ziehen den Handel ebenfalls vor, zum Teil weil sie einen durch die Implementierung einer neuen und möglicherweise regressiven Steuer verursachten öffentlichen Eklat fürchten. Der Preis der Verschmutzungsrechte variiert jedoch mit den Konjunkturzyklen, während der Steuersatz konstant bleibt.

Beide marktbasierenden Instrumente erhöhen potenziell das staatliche Einkommen. Im Falle der Steuer ist das unkompliziert: Eine Multiplikation des Emissionsausstoßes mit dem Steuersatz ergibt die zusätzlichen Staatseinnahmen (nach Abzug der Bürokratiekosten). Aus diesem Grunde argumentieren WissenschaftlerInnen, dass Pigou-Steuern eine „doppelte Dividende“ generieren: Während die Steuer Anreize bietet die umweltschädlichen Aktivitäten zu reduzieren, können die Einnahmen für jeden anderen Zweck recycelt werden, zum Beispiel durch eine Senkung der Einkommens- oder Kapitalsteuern (Tietenberg and Lewis, 2009). Im Falle von Emissionsbegrenzungs- und -handelssystemen sind die Einnahmen abhängig vom Design des implementierten Systems. Obwohl in allen Fällen eine

neue Ware (das Recht zu Verschmutzen) geschaffen wird, kann sie den Teilnehmenden des Systems kostenlos zugeteilt, versteigert oder durch eine Mischung dieser Möglichkeiten verteilt werden. Von dieser Entscheidung hängt ab, wer schlussendlich zahlt und wer Geld erhält. Wenn die Verschmutzungsrechte den Unternehmen kostenlos gegeben werden (das sogenannte „Grandfathering“), machen sie Mitnahmegewinne. „Grandfathering“ wird somit wahrscheinlich regressive Auswirkungen haben (Shammin and Bullard, 2009, Sijm et al., 2006). Wenn die Verschmutzungsgenehmigungen jedoch versteigert werden, schafft dies Einnahmen, die neu verteilt werden können.

Es wird gewöhnlich angenommen, dass solche Einnahmen zunächst dem Staat erwachsen. Ein Nachteil ist jedoch, dass man nicht notwendigerweise darauf vertrauen kann, dass Regierungen diese Einkommensquelle effizient verwenden (Haas and Barnes, 2007). Eine mögliche Lösung für dieses Problem bieten Systeme wie der Alaska Permanent Fund, ein unabhängiges Organ, das einen Teil der Einnahmen aus Alaskas Ölvorkommen direkt an die BürgerInnen ausschüttet. Es wurde ins Leben gerufen, weil die ersten Einnahmen von 1969 bis 1977 von der Regierung nicht effizient genutzt wurden (Fitzpatrick, 1999). Dieses Thema kann jedoch von dem Zweck, für den Einnahmen genutzt werden sollten, und der Frage, wer diese Einnahmen letztlich erhält, getrennt werden.

Die Europäische Union ist weltweit der Vorreiter beim Experimentieren mit Emissionshandelssystemen. Der EU-Emissionshandel (European Union Emission Trading System - ETS) besteht seit 2005. Aktuell werden die meisten Zertifikate unentgeltlich vergeben, aber dies wird sich ab 2013 graduell ändern. Obwohl der Preis für die Zertifikate starken Schwankungen unterworfen war, können wir annehmen, dass bei einem Preis von 15 Euro pro Tonne CO₂ pro Jahr, bei einer Versteigerung zwischen 2005-2008, geschätzte 31,3 Milliarden Euro hätten erzielt werden können (da in diesem Zeitraum 2,086 Milliarden Tonnen an CO₂ pro Jahr in der gesamten EU zugeteilt wurden (European Commission, 2008)).

Ein wesentlicher Nachteil einiger marktbasierter Klimapolitikinstrumente ist, dass sie regressive Auswirkungen haben, wenn die Bevölkerung nicht für die Preissteigerungen entschädigt wird. Dies wird in der Literatur generell bestätigt, von einigen Ausnahmen wie dem Transportsektor abgesehen (Büchs et al., 2011). Hier stellt sich die Frage, welche Optionen zur Verfügung stehen, um regressive Auswirkungen zu vermeiden.

Umverteilung von Klimaabgaben

Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, dass marktbasierende Klimapolitiken Zusatzeinkommen generieren können; die meisten Maßnahmen, wie Upstream- oder auf dem Energieverbrauch der Haushalte basierende CO₂-Steuern und der

EU-Emissionshandel jedoch regressive Auswirkungen haben. Das bedeutet, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen finanziell stärker belastet werden als Haushalte mit hohem Einkommen. Es gibt in diesem Bereich bisher nur wenige empirische Studien, aber es scheint einleuchtend, dass die (empfundene) Fairness dieser Politiken für deren öffentliche Akzeptanz eine wichtige Rolle spielen wird (Bristow et al., 2010). Wenn solche Politiken von der Öffentlichkeit abgelehnt werden, ist es auch wenig wahrscheinlich, dass sie von Regierungen gefördert werden. Jedoch diskutiert die Literatur drei Optionen⁴, wie die Einnahmen in der Gesellschaft neu verteilt werden können, um soziale Gerechtigkeit zu erreichen:

1) Verwendung der Einnahmen aus Klimapolitiken, um Maßnahmen zu finanzieren, die Treibhausgasemissionen weiter senken oder Verhaltensanpassung unterstützen.

Das bedeutet, dass Energieeffizienzmaßnahmen wie Programme für die Isolierung von Wohnhäusern, Investitionen in Erneuerbare Energien oder Subventionen für öffentlichen Personennahverkehr sowie Ausbildung, Forschung und Entwicklung für eine kohlenstoffarme Zukunft unterstützt werden können. Ein Vorschlag, Einnahmen aus Zertifikaten in dieser Richtung zu verwenden, wurde von Tickell (2008) entwickelt. Die Verteilungseffekte hängen davon ab, wer von diesen Programmen profitiert. Beispielsweise profitieren Haushalte mit niedrigem Einkommen von Programmen für die Isolierung von Wohnhäusern, wie dem Warm-Front-Programm in Großbritannien, und Subventionen für öffentlichen Personennahverkehr sind aktuell primär für städtische Haushalte mit geringem Einkommen von Vorteil. Politiken, die eine Ausweitung Erneuerbarer Energien zum Ziel haben, können dagegen regressive Auswirkungen haben, wenn sie mit finanziellen Anreizen für (bereits wohlhabende) Hausbesitzende arbeiten. Dies war ein umstrittener Aspekt von Einspeisevergütungen für Solarstrom (Monbiot, 2010).

Zur Verteidigung dieses Vorschlags kann vorgebracht werden, dass er eine umweltangemessene Verwendung der Einnahmen sicherstellt. Jedoch besteht ein praktisches Problem bei der Zuteilung eines großen Fonds auf Programme dieser Art darin, dass das Geld durch Einflussnahme großer Unternehmen vereinnahmt werden kann - unabhängig davon, ob die Gelder vom Staat oder einem unabhängigen Trust verwaltet werden. Wenn Mittel aufgrund von Lobby-Anstrengungen in unangemessene Programme umgeleitet werden, könnte dies höchst regressive Folgen haben. Die Kontroverse über Bioethanol illustriert dies (Giampietro and Mayumi, 2009).

⁴ Die Optionen können kombiniert werden.

2) Die Einnahmen aus Steuern bzw. aus Versteigerungen in Handelssystemen können in vollem Umfang an die Bevölkerung umverteilt werden.

Hier gibt es mehrere Optionen mit unterschiedlichen Verteilungsfolgen. Eine Möglichkeit ist, die Steuern auf Arbeit oder Einkommen zu senken. Aus volkswirtschaftlicher Sicht würde dies Marktverzerrungen begrenzen, die von diesen Steuern ausgehen können, beispielsweise eine Verminderung der Arbeitsanreize. Wenn die gesamten Einnahmen für eine Senkung/Abschaffung anderer Steuern vorgesehen sind, bezeichnet man diese Steuerreform als „aufkommensneutral“, was bedeutet, dass die Kosten der neuen Einnahmequelle vollständig durch die Senkung anderer Steuern oder Gebühren kompensiert werden.

Studien über die Auswirkungen einer Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen, Einkommensteuern oder der Mehrwertsteuer zeigen bisher gemischte Ergebnisse. Eine Studie über die deutsche „Ökosteuer“ hat gezeigt, dass die Senkung des Beitrags zur Rentenversicherung regressive Auswirkungen hatte, da hauptsächlich Haushalte mit mittlerem Einkommen von der Senkung profitiert haben, wohingegen ArbeitnehmerInnen mit geringem Einkommen, Arbeitslosen und RentnerInnen Nachteile entstanden sind (Bach et al., 2002, Bork, 2006).

Eine Senkung der Einkommenssteuer kann progressiv gestaltet werden, beispielsweise indem Steuersätze auf niedrige Einkommen stärker gesenkt werden als die auf höhere Einkommen. Es hat daher laut einer Reihe von Studien (e.g. Grainger and Kolstad, 2008, Metcalf, 1999, Metcalf and Weisbach, 2009) in der Praxis oft progressive Auswirkungen (eine Ausnahme ist Burtraw et al., 2009). Die Studie von Labandeira et al. (2009) zu einer aufkommensneutralen Senkung der Mehrwertsteuer als Kompensationsmechanismus hat ebenfalls progressive Auswirkungen gezeigt. Die zweite Option ist, die Einnahmen über eine Erhöhung bestimmter Sozialleistungen an die BürgerInnen zurückzugeben, beispielsweise dem Kindergeld oder bedürftigkeitsabhängiger Leistungen, wie Steuererleichterungen oder Einkommensbeihilfen. Mit dieser Option können regressive Auswirkungen erheblich gesenkt oder sogar umgekehrt werden, wie mehrere Studien gezeigt haben (Baranzini et al., 2000, Dresner and Ekins, 2006, Ekins and Barker, 2001, Ekins and Dresner, 2004).

3) Einnahmen können als Pauschalbetrag allen BürgerInnen oder Haushalten zurückgegeben oder als gleiche Pro-Kopf-CO₂- oder Energiebudgets zugeteilt werden.

Da beide Optionen unter 3) eine bedingungslose und einheitliche Pro-Kopf-Zuteilung von Geld oder CO₂ (das dann gehandelt und in Geld umgewandelt werden kann) mit sich bringen, haben sie eine gewisse Ähnlichkeit mit Grundeinkommensmodellen, das als „ein von einer politischen Gemeinschaft an all ihre Mitglieder auf individueller Basis, ohne Bedürftigkeitsprüfung oder

Arbeitsanforderung, gezahltes Einkommen“ (Van Parijs, 2004) zu verstehen ist. Wir werden unten ausführlicher diskutieren, inwieweit sie als Grundeinkommen dienen können oder nicht.

Die Literatur hat sich bereits maßgeblich mit Pro-Kopf-Emissions- oder Kompensationsmodellen beschäftigt (Barker and Köhler, 1998, Dinan and Rogers, 2002, Ekins and Barker, 2001, Parry, 2004, West and Williams, 2002). In den USA hat sich vor Kurzem der Klimaspezialist James Hansen (2009) für eine „CO₂-Steuer und 100% Dividende“ eingesetzt. Ein gleicher Pro-Kopf-Rabatt oder eine freie Zuteilung von Emissionszertifikaten (was verteilungsmäßig gleichwertig ist) ist auch Bestandteil des Personal Carbon Trading (DEFRA, 2008) und Konzepten wie „Cap and Share“ und „Cap and Dividend“ (Barnes, 2003, FEASTA, 2008). Unter dem Personal Carbon Trading erhalten Einzelpersonen, die ihren Energieverbrauch beschränken, gleich große handelbare CO₂-Zertifikate. Unter „Cap and Dividend“ würde eine unabhängige Klima-Treuhandgesellschaft die Zertifikate an nachgelagerte Produzierende fossiler Brennstoffe bzw. Importeure versteigern und gleiche Pro-Kopf-Rabatte an die BürgerInnen umverteilen. Unter „Cap and Share“ würde eine unabhängige Treuhandgesellschaft jedem/r BürgerIn gleiche Rechte zum Verkauf von Emissionszertifikaten zuteilen, die diese dann über Banken oder Postämter an nachgelagerte Produzierende fossiler Brennstoffe verkaufen können. Die Produzierenden bzw. Importeure müssten die Zertifikate kaufen, um den CO₂-Anteil der fossilen Brennstoffe, die sie auf dem Markt verkaufen wollen, abzudecken.

Studien, die die Verteilungseffekte von gleichwertigen Pro-Kopf-Rabatten untersucht haben, kommen gewöhnlich zu dem Schluss, dass diese im Durchschnitt stark progressive Auswirkungen haben (AEA and Cambridge Econometrics, 2008, Barker and Köhler, 1998, DEFRA, 2008, Dinan and Rogers, 2002, Parry, 2004, Starkey and Anderson, 2005). Das bedeutet, dass im Durchschnitt Haushalte mit niedrigem Einkommen verhältnismäßig mehr gewinnen (weniger verlieren), als Haushalte mit hohem Einkommen. Beispielsweise wird bei einem „Cap and Share“- oder einem „Cap and Dividend“-Konzept eine Einzelperson, die weniger als die ihr zustehende Emissionsmenge verbraucht, finanziellen Gewinn aus dem Rabatt/den Einnahmen ziehen (AEA and Cambridge Econometrics, 2008, Boyce and Riddle, 2007). Dies könnte über die gesamte Einkommensverteilung hinweg als Anreiz zur Senkung des Emissionsausstoßes gesehen werden. Da Haushalte mit niedrigem Einkommen im Durchschnitt einen geringeren Ausstoß haben als wohlhabende Haushalte, werden sie im Durchschnitt und relativ zu ihrem Einkommen mehr von einem solchen Modell profitieren als wohlhabende Haushalte. Jedoch variiert der Ausstoß innerhalb von Einkommensdezilen erheblich (Dresner and Ekins, 2006). Das bedeutet, dass es immer einige Haushalte mit niedrigem Einkommen (oder Einzelpersonen in diesen) gibt, deren Emissionen höher als der Durchschnitt sind, weil sie beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen einen höheren Heizbedarf haben oder in ländlichen Gegenden

leben. Deshalb werden einige Menschen mit geringem Einkommen auch unter Pro-Kopf-Modellen verlieren, weshalb die Gerechtigkeitsprinzipien auf denen Pro-Kopf-Modelle beruhen in Frage gestellt wurden (Starkey, 2012). Starkey berücksichtigt jedoch auch, dass man diese Ungerechtigkeiten besser getrennt von Emissionsrechtehandels- oder Besteuerungskonzepten behandeln sollte, um diese Konzepte so einfach und effizient wie möglich zu halten (Starkey, 2012).

Die Verteilungseffekte von Pauschalbetrag-Rabattkonzepten sind abhängig von der Höhe der Pro-Kopf-Zuteilung relativ zum Energieverbrauch. Personal Carbon Trading oder „Cap and Share/Dividend“ werden progressiv sein, solange Haushalte mit niedrigem Einkommen generell weniger als die ihnen ursprünglich zugeteilten Emissionen/Energie verbrauchen. Würde ein solches Modell international mit einer Pro-Kopf-Zuteilung von Emissionsrechten (oder der äquivalenten Geldmenge), die unter dem Pro-Kopf-Weltdurchschnitt liegt, angewandt, wären die Verteilungseffekte in hochentwickelten Ländern wahrscheinlich regressiv. Beispielsweise hätte ein globales Modell, das jedem/r BürgerIn 2006 ein Budget von 4 Tonnen CO₂ zuteilt - leicht unter dem internationalen Durchschnitt von 4,39 Tonnen CO₂ pro Person - in den meisten Industrieländern regressive Auswirkungen, da deren durchschnittliche Pro-Kopf-Emissionen viel höher sind (2006 betragen die jährlichen Pro-Kopf-Emissionen im Vereinigten Königreich 9,37 Tonnen CO₂, in den USA 19,5 Tonnen CO₂). Diese Modelle wären jedoch in weniger entwickelten Ländern äußerst progressiv (siehe Wakeford, 2008, Sharan, 2008 über die Auswirkungen eines Emissionshandelssystems für Südafrika bzw. Indien).

Die dritte Option, die Einnahmen unter den BürgerInnen als Pro-Kopf Pauschale zu verteilen, hätte drei Funktionen: „Sie würde eine gemeinsame Eigentümerschaft der Ressource reflektieren, sie würde nicht-staatliche, nicht-marktbestimmte Sozialwirtschaften des dritten Sektors fördern und würde die regressiven Auswirkungen von Ökosteuern ausgleichen“ (Fitzpatrick, 1999). Der erste Punkt unterstreicht das Argument für ein universelles „Klimaeinkommen“, das nicht bedarfsorientiert ist, da die Atmosphäre allen Menschen gehört, ohne Einschränkungen. Der letzte Punkt ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, das Ausgeben dieser Einnahmen für soziale Zwecke zu rechtfertigen, statt sie wieder in reine Umweltprojekte zu investieren. Unabhängig von der präzisen Ausgestaltung der Klimapolitik ist es entscheidend, die Zustimmung des Großteils der Wählerschaft für sie zu gewinnen. Alle BürgerInnen sind ‚change agents‘ und deren Engagement für Klimapolitik ist eine Voraussetzung für deren Erfolg (Leggewie, 2010). Obwohl sicherlich nicht alle Menschen verantwortlich handeln werden, kann eine wachsende Gruppe, die dies tut, dem Wandel einen entscheidenden Impuls geben, um die bestehende Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu überwinden. Wenn ein Großteil der Menschen ihr Alltagsverhalten nicht ändert, werden bestehende Maßnahmen wirkungslos bleiben und keine neuen ergriffen werden. Das bedeutet, dass unter umweltpolitischem Aspekt das Recycling der Einnahmen an die BürgerInnen als ein wichtiges Instru-

ment gesehen werden kann, wenn es darum geht öffentliche Unterstützung für weitreichende Maßnahmen gegen den Klimawandel zu gewinnen.

Einwände gegen eine Verwendung des „Klimaeinkommens“ als Grundeinkommen

Obwohl es starke Verteilungsargumente gibt für Politikinstrumente, die gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte oder –Kompensationen bieten („Klimaeinkommen“ mit bemerkenswerten Ähnlichkeiten zu einem Grundeinkommen), müssen wir ausführlicher diskutieren, ob sie direkt als ein Grundeinkommen dienen können. Es könnten mehrere Probleme entstehen:

1) Eine Herausforderung ist, dass die Größe des Pro-Kopf-„Klimaeinkommens“ von der Obergrenze für die gesamten Emissionen, dem Preis, zu dem die Zertifikate gehandelt werden (für Emissionshandelssysteme) und der Besteuerung insgesamt (bei Steuersystemen) bestimmt wird. Das bedeutet, dass die gleiche Pro-Kopf-Summe vielleicht nicht die Höhe erreicht, die für ein Grundeinkommen erforderlich ist, um ausreichende Mittel für die EmpfängerInnen zu garantieren, damit diese davon leben und aktiv an der Gesellschaft teilnehmen können, in dem Sinne wie dies in vielen Vorschlägen für ein Grundeinkommen vorgesehen ist. Jedoch muss dies nicht unbedingt das Ziel eines „Klimaeinkommens“ sein, das darauf abzielt, den Übergang in eine Ära mit niedrigem CO₂-Ausstoß zu fördern. Des Weiteren können, wie bereits erwähnt, zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein, um Ungerechtigkeiten auszugleichen, die dadurch entstehen, dass es einige Menschen mit niedrigem Einkommen geben wird, die auf Grund eines höheren Energiebedarfs unter gleichen Pro-Kopf-Klimapolitiken den Kürzeren ziehen werden. Daher werden einige der bestehenden Sozialleistungen wahrscheinlich parallel zum „Klimaeinkommen“ weiter existieren oder zusätzliche Kompensationsmaßnahmen nötig sein (z. B. Zuschüsse zur Wärmedämmung von Wohnungen, Subventionen öffentlichen Verkehrs).

2) Ein großes Problem der Verwendung von Klimamitteln zur Finanzierung eines Grundeinkommens besteht darin, dass die mit diesen Politiken verbundenen Einnahmen kontinuierlich sinken und letztendlich komplett versiegen werden – eine typische Kritik an Pigou-Steuern. Da sie Verhaltensweisen mit negativen Auswirkungen entgegenwirken sollen, liefern sie keine fortlaufenden Einnahmen. Das bedeutet, dass im Falle einer CO₂-Steuer nur sehr wenige Emissionen besteuert werden, wenn die Emissionen erfolgreich gesenkt wurden; und im Falle eines Emissionshandelssystems nur wenige Zertifikate gehandelt werden. Nur wenn die Emissionen nicht wirksam gesenkt werden (was aus ökologischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert wäre) oder wenn der Preis für die verbleibenden Zertifikate astronomisch hoch wäre, könnten klimapolitikbasierte Pro-Kopf-Einkommen langfristig direkt als Grundeinkommenskonzepte dienen. Da es jedoch unwahrscheinlich ist, dass sie langfristig die hierfür erforder-

derlichen Mittel generieren, stellen sie eher ein mittelfristiges Grundeinkommensexperiment dar, das öffentliche Unterstützung für derartige Konzepte und weitere politische Maßnahmen beschaffen könnte.

Eine weitere Komplikation besteht im Hinblick auf Konzepte, die zum Ausgleich von Klimaabgaben Steuern auf Einkommen oder Arbeit senken (das Argument der doppelten Dividende). Hier wären aus CO₂-Abgaben stammende Einnahmen nicht (vollständig) zusätzlich zu bestehenden Einnahmen, was es weniger wahrscheinlich machen würde, dass die bestehenden Sozialausgaben in ihrer derzeitigen Höhe, zusätzlich zur Pro-Kopf-Klimapauschale, weiterlaufen könnten. Dies würde derzeitige Wohlfahrtsprogramme in direkten Wettbewerb mit Einnahmen aus Klimapolitiken setzen. Ähnliche Probleme kann es auch im Hinblick auf Konzepte für den Emissionshandel geben, wenn beispielsweise stark betroffene Sektoren erfolgreich Subventionen oder eine Steuersenkung von der Regierung verlangen, um die ihnen aufgebürdete finanzielle Belastung zu erleichtern oder wenn, in persönlichen CO₂-Handelsmodellen, Personen mit hohem Verbrauch erfolgreich eine Senkung ihrer Einkommenssteuer zur Entschädigung aushandeln.

In jedem Szenario könnte eine zusätzlich zu bestehenden Sozialausgaben zumindest partielle Einführung von Pro-Kopf-Klimapauschalen, zeigen, wie ein Grundeinkommen funktioniert und dessen öffentliche Unterstützung fördern. Mittel- bis langfristig würde eine solche Doppelstruktur wahrscheinlich unter Druck geraten. Wenn ein eigenständiges Grundeinkommen eingeführt werden würde, müsste trotzdem noch eine alternative Finanzierung gefunden werden, oder bestehende Leistungen müssten gekürzt werden, mit allen damit einhergehenden Problemen, die in der Literatur bereits ausführlich diskutiert worden sind. Dennoch könnte dies als Ausgangspunkt für neue soziale Prozesse verstanden werden, die sonst wahrscheinlich nicht in der Praxis erprobt werden würden.

3) Politiken im Kampf gegen den Klimawandel und Grundeinkommenskonzepte dienen unterschiedlichen Zwecken. Gleiche Pro-Kopf-Emissionsbudgets oder Ausgleichszahlungen zielen darauf, die Öffentlichkeit für steigende Energiepreise und die Preisauswirkungen, die diese auf andere Waren und Dienstleistungen haben, zu entschädigen. Ein bestimmter Anteil von Haushalten mit niedrigem Einkommen wird jedoch aufgrund ihres hohen Brennstoffverbrauchs ein Defizit haben nachdem sie ihre Pauschale erhalten haben. Daher kann ein Grundeinkommen erforderlich sein, um das Einkommen für andere lebensnotwendige Zwecke wie Mieten und Hypotheken oder andere Posten, die im Konzept für die CO₂-Senkung nicht enthalten sind, zu sichern.

4) Wie bereits dargelegt, wenn Konzepte wie „Cap and Share/Dividend“ in globalem Umfang eingeführt werden, haben sie höchstwahrscheinlich regressive Auswirkungen in allen Ländern, in denen die Pro-Kopf-CO₂-Bilanz, selbst der

niedrigsten Einkommensdezile, über dem Weltdurchschnitt bzw. der Pro-Kopf-Pauschale, die politisch festgelegt wird, um globale Emissionen zu senken. Dies wird zu einem Problem für die geplante internationale Verknüpfung von Emissionshandelssystemen, da sie einen massiven internationalen Geldfluss von Industrieländern in Entwicklungsländer impliziert. Auch wenn diese Finanzströme die Unterstützung für Klimapolitik in Industrieländern möglicherweise untergraben könnten, könnten sie den am meisten betroffenen Ländern bei der Anpassung an den Klimawandel helfen. Dies scheint jedoch noch in ferner Zukunft zu liegen, da aktuell nur sehr wenige Systeme dieser Art im Einsatz sind und es dafür keine politischen Mehrheiten gibt.

5) Es gibt auch politische Probleme, wenn Pro-Kopf Klimapauschalen zu einem Grundeinkommen erklärt werden. Das liegt daran, dass von GrundeinkommensgegnerInnen Widerstand gegen die Klimapolitik mobilisiert werden könnte. In anderen Worten, es würde die öffentliche Akzeptanz der Klimapolitiken möglicherweise erschweren, da sie mit verschiedenen Zielen überfrachtet werden. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn die Klimagemeinschaft ein transformatives „Klimaeinkommen“ als öffentliche Unterstützung wahrnimmt und somit Umverteilungspolitiken unterstützt.

Schlussbemerkungen

Eines der einflussreichsten Argumente gegen die Einführung eines Grundeinkommens ist dessen unklare Finanzierung, es sei denn, es finden sich alternative Einnahmequellen oder bestehende Sozialleistungen werden gestrichen. Keine dieser Optionen ist beliebt. In diesem Aufsatz haben wir uns damit befasst, ob Klimapolitik, die die Bevölkerung für steigende Preise auf einer gleichen Pro-Kopf-Basis entschädigt, ein Startpunkt für ein Grundeinkommen sein könnte. Wir haben festgestellt, dass es tatsächlich starke Verteilungsgründe für die Einführung gleicher Pro-Kopf-„Klimaeinkommen“ gibt, da diese regressive Verteilungseffekte wirksam vermeiden und die Bevölkerung für Preissteigerungen entschädigen, die durch einen Kohlenstoffpreis entstehen. In diesem Sinne gibt es einige Gemeinsamkeiten zwischen Pro-Kopf-Klimapolitiken und einem bedingungslosen Grundeinkommen. Wir haben jedoch auch gezeigt, dass ein „Klimaeinkommen“ aus verschiedenen Gründen nicht Eins zu Eins wie ein Grundeinkommen behandelt werden kann: es dient einem anderen Zweck; es liefert wahrscheinlich nicht genügend Einkommen, um die Existenz zu sichern; das Einkommen wird im Laufe der Zeit sinken wenn Lebensstile sich verändern und Emissionen sinken; es wird möglicherweise Personen mit hohem Energieverbrauch und niedrigem Einkommen nicht schützen können; und es kann mit Kürzungen bei den Staatsausgaben in anderen Bereichen einhergehen. Wenn es jedoch temporär ein „Klimaeinkommen“ parallel zu den bestehenden Sozialausgaben gäbe, könnte dies zeigen, wie das Grundeinkommen funktioniert und damit dessen öffentliche Unterstützung fördern.

Literatur

- AEA & CAMBRIDGE ECONOMETRICS 2008. A Study in Personal Carbon Allocation: Cap and Share. A Report to Comhar SDC Sustainable Development Council, Ireland, AEA Energy & Environment and Cambridge Econometrics, download http://www.feasta.org/documents/energy/Comhar_Cap_and_Share_Report.pdf, 19 January 2009.
- BACH, S., KOHLHAAS, M., MEYER, B., PRAETORIUS, B. & WELSCH, H. 2002. The effects of environmental fiscal reform in Germany: a simulation study. *Energy Policy*, 30, 803-811.
- BARANZINI, A., GOLDEMBERG, J. & SPECK, S. 2000. A future for carbon taxes. *Ecological Economics*, 32, 395-412.
- BARKER, T. & KÖHLER, J. 1998. Equity and Ecotax Reform in the EU; Achieving a 10 per cent reduction in CO₂ emissions using excise duties. *Fiscal Studies*, 19, 375-402.
- BARNES, P. 2003. *Who Owns the Sky?: Our Common Assets and the Future of Capitalism*, Washington D.C., Island Press.
- BORK, C. 2006. Distributional effects of the ecological tax reform in Germany: an evaluation with a microsimulation model. In: SERRET, Y. & JOHNSTONE, N. (eds.) *The Distributional Effect of Environmental Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar / OECD.
- BOYCE, J. & RIDDLE, M. 2007. *Cap and Dividend: How to Curb Global Warming while Protecting the Incomes of American Families*. Working Paper Series Number 150, Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts.
- BRISTOW, A. L., WARDMAN, M., ZANNI, A. M. & CHINTAKAYALA, P. K. 2010. Public acceptability of personal carbon trading and carbon tax. *Ecological Economics*, 69, 1824-1837.
- BÜCHS, M., BARDSLEY, N. & DUWE, S. 2011. Who bears the brunt? Distributional effects of climate change mitigation policies. *Critical Social Policy*, 31, 285-307.
- BURTRAW, D., SWEENEY, R. & WALLS, M. 2009. The Incidence of U.S. Climate Policy: Alternative Uses of Revenues from a Cap-and-Trade Auction. *National Tax Journal*, 62, 497-518.
- DEFRA 2008. *Distributional Impacts of Personal Carbon Trading*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, March 2008, online <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/individual/carbontrading/pdf/pct-distributional-impacts.pdf>, download 1 July 2008.
- DINAN, T. & ROGERS, D. L. 2002. Distributional effects of carbon allowance trading: How government decisions determine winners and losers. *National Tax Journal*, 55, 199-221.
- DRESNER, S. & EKINS, P. 2006. Economic instruments to improve UK home energy efficiency without negative social impacts. *Fiscal Studies*, 27, 47-74.
- EKINS, P. & BARKER, T. 2001. Carbon taxes and carbon emissions trading. *Journal of Economic Surveys*, 15, 325-376.
- EKINS, P. & DRESNER, S. 2004. Green taxes and charges. Reducing their impact on low-income households. Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1859352472.pdf>, download 18 March 2009.
- EUROPEAN COMMISSION 2008. *EU action against climate change. The EU Emissions Trading Scheme*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/ets_en.pdf accessed 9 April 2010.
- FEASTA 2008. *Cap & Share. A fair way to cut greenhouse emissions*. Dublin: The Foundation for the Economics of Sustainability (FEASTA), online: <http://www.feasta.org/documents/energy/Cap-and-Share-May08.pdf>, download 4 July 2008.
- FITZPATRICK, T. 1999. *Freedom and Security*, Basingstoke / London, Macmillan Press.
- FÜLLSACK, M. 2002. *Leben ohne zu arbeiten?: Zur Sozialtheorie des Grundeinkommens*, Berlin, Avinus Verlag.
- GIAMPIETRO, M. & MAYUMI, K. 2009. *The Biofuel Delusion: The Fallacy of Large Scale Agro-Biofuels Production*, London, Earthscan.

- GOUGH, I. & MEADOWCROFT, J.** 2011. Decarbonizing the Welfare State. In: DRYZEK, J., NORGAARD, R. & SCHLOSBERG, D. (eds.) *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAINGER, C. & KOLSTAD, C.** 2008. Who Pays for a Carbon Tax? : University of California (conference paper), download <http://stanford.edu/dept/france-stanford/Conferences/Climate/Kolstad.pdf> 30 March 2009.
- HAAS, J. & BARNES, P.** 2007. Who gets the Windfall Profits from Carbon Trading? Or: Why the European Emissions Trading System should be transformed into a Sky Trust. download: http://www.boell.de/downloads/oekologie/EU_Sky_trust_final.pdf, 19 January 2009.
- HANSEN, J. E.** 2009. Carbon Tax & 100% Dividend. Testimony of James E. Hansen to Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, 25 February 2009, http://www.columbia.edu/~jeh1/2009/WaysAndMeans_20090225.pdf, download 22 July 2009.
- HEISE, A. & LIERSE, H.** 2011. Budget Consolidation and the European Social Model. The Effects of European Austerity Programmes on Social Security Systems, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- HELM, D.** (ed.) 2005. *Climate-change policy*, Oxford: Oxford University Press.
- LABANDEIRA, X., LABEAGA, J. M. & RODRIGUEZ, M.** 2009. An integrated economic and distributional analysis of energy policies. *Energy Policy*, 37, 5776-5786.
- LEGGEWIE, C.** 2010. Futur Zwei. Klimawandel als Gesellschaftswandel. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 40-46.
- METCALF, G. E.** 1999. A distributional analysis of green tax reforms. *National Tax Journal*, 52, 655-681.
- METCALF, G. E. & WEISBACH, D.** 2009. The design of a carbon tax. *Harvard Environmental Law Review*, 33, 499-556.
- MONBIOT, G.** 2010. Are we really going to let ourselves be duped into this solar panel rip-off? : *The Guardian*, 1 March 2010.
- OECD** 1994. *Managing the Environment. The Role of Economic Instruments*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).
- PACHAURI, R. K.** 2007. *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC.
- PARRY, I. W. H.** 2004. Are emissions permits regressive? *Journal of Environmental Economics and Management*, 47, 364-387.
- PEW CENTRE** 2009. *Climate Policy Memo #1 – Cap and Trade v Taxes*. Arlington, VA: PEW Centre on Global Climate Change, <http://www.pewclimate.org/docUploads/Policy-Memo-1-CapTradevTax-09%2007%2001.pdf>, download 22 July 2009.
- PIERSON, P.** 2001. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- SHAMMIN, M. R. & BULLARD, C. W.** 2009. Impact of cap-and-trade policies for reducing greenhouse gas emissions on US households. *Ecological Economics*, 68, 2432-2438.
- SHARAN, A.** 2008. *Potential Impacts of a Global Cap and Share Scheme on India*. Dublin: FEASTA, http://www.capandshare.org/download_files/C&S_India_report.pdf, download 23 March 2009.
- SIJM, J., NEUHOFF, K. & CHEN, Y.** 2006. CO2 cost pass-through and windfall profits in the power sector. *Climate Policy*, 6, 49-72.
- STARKE, P.** 2006. The politics of welfare state retrenchment: a literature review. *Social Policy & Administration*, 40, 104-120.
- STARKEY, R.** 2012. Personal carbon trading: A critical survey Part 1: Equity. *Ecological Economics*, 73, 7-18.
- STARKEY, R. & ANDERSON, K.** 2005. *Domestic Tradable Quotas: A policy instrument for reducing greenhouse gas emissions from energy use*. Technical Report 39, Tyndall Centre for Climate Change Research.

- STERN, N.** 2006. Stern Review: The Economics of Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press.
- TICKELL, O.** 2008. Kyoto2: How to Manage the Global Greenhouse, London, Zed Books Ltd.
- TIETENBERG, T. & LEWIS, L.** 2009. Environmental & Natural Resource Economics, Boston, Pearson Education.
- VAN PARIJS, P.** 2004. Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. Politics & Society, 32, 7-39.
- WAKEFORD, J.** 2008. Potential Impacts of a Global Cap and Share Scheme on South Africa. Dublin: FEASTA, http://www.capandshare.org/download_files/C&S_South_Africa_report.pdf, download 23 March 2009.
- WEST, S. E. & WILLIAMS, R. C.** 2002. Estimates from a consumer demand system: implications for the incidence of environmental taxes. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working Paper 9152, <http://www.macalester.edu/~wests/NBER9152.pdf>.

Das Grundeinkommen im Jahr 2025

Bald wird wieder Vollbeschäftigung herrschen. Dies mag nicht vorstellbar sein in einer Gegenwart, in der noch Millionen Arbeitslose gezählt werden - aber bereits im Jahr 2025 sind Arbeitskräfte knapp. Denn Deutschland erlebt einen beispiellosen demografischen Wandel. Die geburtenstarken Jahrgänge verabschieden sich in die Rente, während kaum noch Jugendliche in den Arbeitsmarkt hineindrängen. Dieser rasante Wandel wird auch die Diskussion um das Grundeinkommen beeinflussen. Bisher soll es vor allem gegen die Zwänge der Erwerbslosigkeit schützen und eine Unterbietungskonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt verhindern. Künftig wird jedoch ein anderes Problem drängender sein: die Altersarmut. Das Konzept des Grundeinkommens, so meine Prognose, wird sich daher in den nächsten Jahren verändern. Es wird sich zu einer Grundsicherung für Rentner wandeln. Das hat auch Vorteile: Bisher war das Grundeinkommen ein politischer Traum, aber als Mindestrente könnte es durchsetzbar sein.

Doch von vorn. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat kürzlich eine Arbeitsmarktprognose für das Jahr 2025 veröffentlicht.¹ Bis dahin wird die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte um 3,5 Millionen sinken. Dieser Prozess ist bereits fühlbar. Erstmals seit Jahrzehnten melden die Firmen, dass sie nicht mehr genug Lehrlinge für ihre Ausbildungsplätze finden. Die zunehmende Knappheit der Arbeitskräfte wird alle Diskurse in Deutschland verändern, nicht nur die Diskussion um die Grundsicherung. Um einige Stichworte zu nennen: Nach Jahrzehnten der gewerkschaftlichen Ohnmacht werden die Löhne wieder deutlich steigen, weil die raren Arbeitnehmer eine neue Verhandlungsmacht besitzen. Auch die Bildungs- und Integrationsdebatte wird sich völlig wandeln. Bisher wurden die PISA-Ergebnisse großzügig ignoriert, die immer wieder anprangern, dass das dreigliedrige Schulsystem die Unterschichten diskriminiert, weil sie allzu früh in die Haupt- und Förderschule aussortiert werden. Künftig wird es sich die deutsche Gesellschaft gar nicht mehr leisten können, Talente zu verschwenden. Frühförderung für alle, Sprachunterricht für Migrantenkinder und schulische Nachhilfe werden zum Standard gehören.

1 Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2011): Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. (IAB-Kurzbericht, 16/2011).

In diesen Zeiten der Vollbeschäftigung wird das generelle Grundeinkommen kein Thema mehr sein. Die meisten Arbeitnehmer werden es nicht wollen – schließlich haben sie eine derartige Verhandlungsmacht, dass sie sich ihre Beschäftigungsverhältnisse nach Wunsch gestalten können. Sie werden gut verdienen, ihren Beruf weitgehend frei wählen und auch die Arbeitsbedingungen diktieren. Wer Teilzeit oder ein Sabbatical will, wird dies immer gegen den Arbeitgeber durchsetzen können, der ja froh ist, wenn er überhaupt einen qualifizierten Angestellten findet.

Allerdings ist die Kehrseite nicht zu übersehen: Es wird eine Art Arbeitszwang herrschen. Die Gesellschaft wird wenig Verständnis für Menschen aufbringen, die erwerbsfähig sind, aber nicht arbeiten wollen oder können. Wer offiziell gesund ist, von dem wird erwartet werden, dass er sich in den Arbeitsmarkt einfügt. Ein generelles Grundeinkommen ist schon heute vielen suspekt. Im Jahr 2025 wird es als völlig kontraproduktiv gelten, Bürgern ein Grundrecht auf Einkommen zu versprechen, wenn doch jede Arbeitskraft gebraucht wird. Zudem wird sich die Gesellschaft sehr klar in Gewinner und Verlierer teilen. Zu den Gewinnern zählen jene, die im Jahr 2025 noch erwerbstätig sind und von der neuen Vollbeschäftigung profitieren können. Zu den Verlierern gehören alle, die in den Jahrzehnten zuvor mit der strukturellen Arbeitslosigkeit zu kämpfen hatten. Dazu gehören Millionen Ostdeutsche, die erleben mussten, dass nach der Wende ihre Wirtschaft zusammenbrach. Dazu gehören die vielen Arbeitnehmer, auch im Westen, deren Reallöhne seit 1995 permanent sanken. Und dazu gehören all jene, die sich immer wieder neue Stellen suchen mussten, zwischendurch arbeitslos waren und nur unvollständig in die Rentenkassen einzahlen konnten. Sie alle werden nun mit einem Phänomen konfrontiert, das neu ist in der bundesdeutschen Geschichte: Altersarmut.

Es gehört zu den großen Errungenschaften nach dem zweiten Weltkrieg, dass die Altersarmut gebannt werden konnte. Die heutigen Rentner müssen nur sehr selten Grundsicherung beantragen: Ganze 2,45 Prozent beziehen Hilfe vom Staat.² Doch dieses idyllische Bild wird sich ändern. Prognosen gehen davon aus, dass künftig mindestens ein Drittel der Rentner unter Altersarmut leiden wird. Diese massenhafte Not wird auf die künftigen Debatten über ein Grundeinkommen zurückwirken.

2 Statistisches Bundesamt, "Zahl der Empfänger von Grundsicherung 2010 um 4,3 % gestiegen" Pressemitteilung Nr. 393 vom 21.10. 2011.

Für eine Gesellschaft ist es schwer zu ertragen, wenn ihre Alten schlecht versorgt sind. Dies hat mit einem sozialpsychologischen Phänomen zu tun, das in der Geschichtswissenschaft inzwischen gut erforscht ist: Seit der Antike neigen die Europäer dazu, ihre Bedürftigen in „würdige“ und „unwürdige“ Arme zu unterteilen. „Würdig“ sind jene Arme, die für ihre Not nichts können – also Kinder, Schwangere, Kranke und Alte. Sie haben einen moralischen Anspruch auf Hilfe. Als „unwürdig“ gelten jene, die eigentlich erwerbsfähig sind und dennoch Unterstützung benötigen. Ihnen wird unterstellt, dass sie ihre Not nur heucheln, um es möglichst bequem zu haben. Dieser Verdacht trifft vor allem die Arbeitslosen, bei denen stets vermutet wird, dass sie eine Stelle finden könnten, wenn sie sich nur ausreichend anstrengen würden. Die Opfer werden zu Tätern gemacht.

Doch bei alten Armen ist dieser Mechanismus des Generalverdachts schwer anzuwenden. Es ist ja offensichtlich, dass die Betagten zu schwach sind, um ihr Einkommen noch aus eigener Kraft zu bestreiten. Dies könnte den Diskurs rund um das Grundeinkommen völlig drehen, wenn im Jahr 2025 Vollbeschäftigung herrscht und gleichzeitig viele Rentner nicht genug zum Leben haben. Künftig könnte es zu einer Mindestrente für „würdige“ Alte werden, bei denen allgemein akzeptiert wird, dass sie ihre Not nicht mehr selbst abwenden können. Ausgerechnet die „demografische Katastrophe“ könnte also das Projekt des Grundeinkommens befördern.

Mit dem Grundeinkommen zum Citoyen

Um die Berechtigung eines Grundeinkommens zu erkennen, muss man sich „ein Stück weit von der herrschenden Logik freimachen und erkennen, wie sie überhaupt zustande kommt und was sich in ihr verbirgt. Der kapitalistischen Leistungslogik muss ihre innere Inkonsistenz vorgeführt und ein anderes, nämlich gesellschaftlich-egalitäres, Verteilungsprinzip entgegen gestellt werden.“ (Greven, 1986)

Dieser Anspruch hat nichts an Aktualität eingebüßt. Im Gegenteil, die Grundeinkommensbewegung ist heute mehr denn je gefragt, die herrschende Logik zu hinterfragen. Dazu gehört, dass der kapitalistischen Leistungslogik etwas entgegengesetzt wird. Doch nicht alle Modelle, die gegenwärtig unter der Überschrift Grundeinkommen behandelt werden, werden diesem Anspruch gerecht. Deswegen sind mir die vier Kriterien des parteiunabhängigen deutschen Netzwerks Grundeinkommen so wichtig. Dieses verständigte sich bei seiner Gründung im Jahr 2004 auf vier Kriterien für ein Grundeinkommen: Erstens soll die Höhe des Grundeinkommens armutsvermeidend und Teilhabe gewährleistend ausfallen, zweitens handelt es sich um ein individuelles Recht, welches drittens ohne Bedürftigkeitsprüfung und viertens ohne Zwang zur Arbeit besteht.

Die Verständigung auf diese vier Kriterien entlässt die Grundeinkommensbewegung jedoch nicht aus der Verantwortung herauszuarbeiten, welche Ziele mit einem Bedingungslosen Grundeinkommen verfolgt werden. Dies wird zwangsläufig auch zu Kontroversen führen. Letztere sind aber nötig, um im besten Fall Missverständnisse und im schlechtesten Fall Missbrauch einer emanzipatorischen Idee durch Wirtschaftslobbyisten zu vermeiden. Für diese notwendige Auseinandersetzung werde ich im Folgenden drei, - aus meiner Sicht - zentrale Ziele eines emanzipatorischen bedingungslosen Grundeinkommens erörtern.

Im Sinne der Inklusion

Bei einem emanzipatorischen bedingungslosen Grundeinkommen handelt es sich um eine universelle Leistung, die alle erhalten. Die Einführung einer solchen Leistung würde der Existenzangst die Grundlage nehmen, würde für jeden Menschen ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe garantieren und somit entscheidende Voraussetzungen zur Inklusion schaffen – namentlich selbstbestimmter, da mit einem Grundeinkommen jede_r selbst entscheiden kann, für welche Form der gesellschaftlichen Teilhabe das Grundeinkommen eingesetzt wird. Insofern ist die Bewegung für ein emanzipatorisches Grundeinkommen das Pendant zu den Stoßtrupps der bürgerlichen Exklusivität. Stichwortgeber dieser Stoßtrupps sind unter anderem der jetzige Außenminister Guido Westerwelle, der einstige Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin sowie der Essay-Philosoph Peter Sloterdijk. Den bourgeoisen Vorstößen dieser „Vordenker“, die den Nährboden für Sozialkürzungen bereiten wollen, sollte sich die Grundeinkommensbewegung entgegen stellen. Das Grundeinkommen ist als universelles Recht angelegt, welches man sich gerade nicht dadurch verdienen muss, dass man konkreten Vorstellungen vom richtigen Lebensstil entspricht. Denn es geht um die Vollen- dung eines alten Projektes: der Trennung von Recht und Moral. In modernen Gesellschaften kann nicht mehr ein verbindliches Konzept des richtigen Lebens unterstellt werden.

Jedoch ist auch richtig, dass Sarrazin, Westerwelle und Co. mit ihren Vorstößen nicht nur an so manchen Stammtisch Zustimmung sicher ist. Denn es greift eine neue Form von Menschenfeindlichkeit um sich. So hat Wilhelm Heitmeyer in Langzeituntersuchungen festgestellt, dass es eine zunehmende Abscheu gegen- über Menschen gibt, die als „nutzlos“ beziehungsweise als „Versager“ angesehen werden (Heitmeyer, 2002-2012). Offenbar haben gerade Menschen aus finanziell schwachen Schichten das starke Bedürfnis sich abzugrenzen. Heitmeyer stellt eine „besondere Form der Menschenfeindlichkeit“ fest (Heitmeyer, 2007). Ich nenne dieses Phänomen Nützlichkeitsrassismus, weil es letztendlich um die Nützlichkeit für kapitalistische Verwertungsprozesse geht. Erreicht die feind- liche Einstellung gegenüber anderen Menschen eine gewisse Intensität, wird es gefährlich. Und tatsächlich häufen sich die Berichte über Angriffe auf Obdachlose durch Schlägertrupps. Es ist Aufgabe aller humanistisch eingestellten Menschen dem Nützlichkeitsrassismus entgegenzuwirken, anstatt diese Ressentiments zu bedienen. Die Grundeinkommensidee ist der vielleicht konsequenteste Ausdruck einer egalitären Inklusionslogik. Daher rührt ihre gesellschaftliche Relevanz und Attraktivität.

Mit dem Grundeinkommen gegen Äquivalenz- und Marktlogik

Ein emanzipatorisches Grundeinkommen, das jedem Menschen qua Existenz zusteht, bricht mit Ressentiments. Mit seiner Logik egalitärer Inklusion steht es

jedoch auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum christlich-rheinländisch geprägten Sozialstaat. Als Kern dieses Sozialstaats wird oft angesehen, dass - ähnlich wie bei einer Lebensversicherung - bei diesem Zahlungen geleistet und angesammelt werden, die im Bedarfsfall proportional zur Höhe der Einzahlung in Anspruch genommen werden können. Die Höhe des eingezahlten Geldes wird dabei mit Leistung „an der Gesellschaft“ gleichgesetzt. Gerade im links-sozialdemokratischen Milieu ist diese Logik fest in das Gerechtigkeitsempfinden eingeschrieben. Das Problem daran ist, dass die sozialen Sicherungssysteme nicht wie Lebensversicherungen funktionieren, sondern nach dem Solidarprinzip.

Doch selbst jenseits dieses Realitätstests ist das Äquivalenzprinzip aus drei Gründen problematisch, wenn es zum alleinigen Prinzip der Sozialpolitik erhoben wird. Erstens zementiert es Einkommensunterschiede. Die Äquivalenzlogik in den Sozialversicherungen zahlt sich nur für diejenigen aus, die viel einzahlen konnten, weil sie höhere Löhne bezogen haben. Nicht jedoch für diejenigen, die Zeit ihres Lebens nicht viel einzahlen konnten. Für sie bedeutet dieses Prinzip nur eine Zementierung ihrer Armut über den gesamten Lebensverlauf. Zweitens handelt es sich bei der Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums um ein Grundrecht. Grundrechte wiederum sind nur dann Grundrechte, wenn sie für alle bestehen und nicht erst verdient werden müssen. Daraus folgt die dritte Kritik: Indem das Versicherungsprinzip seine Leistungen davon abhängig macht, ob einer Erwerbsarbeit nachgegangen wurde, schließt es den Bürger_innenstatus und die Marktteilnahme kurz. Die Logik der Äquivalenz reduziert demzufolge Menschen auf Marktteilnehmer_innen, auf der Strecke bleibt die Idee des Citoyen beziehungsweise der Citoyenne, also der im Geiste der Aufklärung tätige Staatsbürger beziehungsweise die von ihren demokratischen Rechten Gebrauch machende, aktiv am öffentlichen Leben teilnehmende Staatsbürgerin.

Gestaltungsmacht und Grundeinkommen

Wer das Nützlichkeits- und Äquivalenzdenken hinterfragt, muss sich auf Widerstände einstellen. Jahrzehntelange hegemoniale Arbeit im Dienste der Bourgeoisie hat nun einmal ihre Spuren in den kollektiven Wertvorstellungen hinterlassen. Zu diesen Widerständen gehört auch, dass Gegner_innen das Grundeinkommen gerne als „Stillhalteprämie“ bezeichnen. Angeblich lenke es vom Kampf um eine gerechtere Arbeitsverteilung ab, indem Menschen mit einer hohen Transferleistung „ruhig“ gestellt würden. Allein dieser Vorwurf offenbart, wie wenig jene Kritiker_innen den universellen Charakter eines bedingungslosen Grundeinkommens verstanden haben. Schließlich kommt das Grundeinkommen - im Gegensatz zur Grundsicherung - nicht nur denjenigen zu Gute, die kein Einkommen durch Erwerbsarbeit erzielen, sondern allen, sowohl den Erwerbslosen als auch den Erwerbstätigen. Demzufolge ist nun gerade das Grundeinkommen eben nicht als Trostpflaster für eine mögliche Erwerbslosigkeit gedacht.

Letztlich handelt es sich dabei um die materielle Unterfütterung der demokratischen Grundrechte. Insofern handelt es sich beim Grundeinkommen um eine Art Demokratiepauschale. Unser Grundgesetz sieht demokratische Grundrechte, wie das Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit, für alle vor. Doch spätestens dann, wenn die Teilnahme an einer Demonstration am fehlenden Geld für die Fahrt scheitert, verkümmert dieses wichtige Grundrecht zu einem rein formalen, für die Betroffenen in ihrer konkreten Situation letztlich leeren Recht. Die Voraussetzungen für politisches Engagement beschrieb Pierre Bourdieu einst in einer Auseinandersetzung mit den Auswirkungen von Prekarität: „Es bedarf eines Minimums an Gestaltungsmacht über die Gegenwart, um [...] überhaupt die Idee in Betracht zu ziehen, die Gegenwart unter Bezugnahme auf eine erhoffte Zukunft umzugestalten.“ (Bourdieu, 2004). Auch Philip Pettit räumt der Gestaltungsmacht in Form der Anfechtungsmöglichkeit politischer Entscheidungen einen hohen Stellenwert ein (Pettit, 1997). Er führt an, dass politische Prozesse, um nicht beherrschend zu sein, immer die Möglichkeit offen halten müssen, politische Entscheidungen dann anzufechten, wenn die betroffenen Bürger_innen ihre relevanten Interessen nicht erfasst sehen (ebd., S. 190ff).

Ein bedingungsloses Grundeinkommen schafft die materiellen Voraussetzungen für die Gestaltungsmacht des Citoyen. Nun bedeutet Geld allein noch nicht automatisch Gestaltungsmacht über die Gegenwart. Frei zugängliche öffentliche Infrastruktur, ein Bildungswesen, welches im Zeichen der Mündigkeit steht, kritische, der Aufklärung verpflichtete Medien, Demokratisierung der Wirtschaft – das alles und noch viel mehr muss flankierend zur Einführung eines Grundeinkommens erkämpft werden, so wie es auch im Konzept der BAG Grundeinkommen der Partei Die Linke gefordert wird. Ganz ohne Einkommen jedoch, womöglich zurückgeworfen auf die pure Existenzangst, ist diese Gestaltungsmacht definitiv nicht gegeben.

Resümee

Die Debatten um, sowie die Kämpfe für ein emanzipatorisches bedingungsloses Grundeinkommen dienen der selbstbestimmten Inklusion und wenden sich damit gegen die Stoßtrupps der bürgerlichen Exklusivität beziehungsweise gegen deren bevormundende Pädagogisierungsversuche. Sie befördern das notwendige kritische Hinterfragen der kapitalistischen Marktlogik und des bismarckischen Äquivalenzprinzips, welches auch nur ein Abbild der Ersteren ist. Diese Debatten und Kämpfe für ein Grundeinkommen setzen den grundrechtlichen Anspruch auf Teilhabe gegen das Nützlichkeitsdenken. Kurzum, ein Grundeinkommen, wie es in diesem Beitrag skizziert wurde, ermöglicht zu jeder Zeit die Anfechtung politischer Entscheidung und steht so im Dienste des Citoyen beziehungsweise der Citoyenne.

Literaturverzeichnis

- Pierre Bourdieu:** Zur Aktualität eines Begriffes – Prekarität ist überall. Auszug aus einem Vortrag, den Bourdieu im Dezember 1997 in Grenoble gehalten hat, in: Gegenfeuer, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz 2004.
- Greven, Michael,** 1986, Von der Sozialleistung zum Bürgerhaushalt. Die Entprivatisierung gesellschaftlichen Reichtums, in: Opielka, Michael / Vobruba, Georg (Hrsg.): Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklungen und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt/Main, S. 63-69.
- Heitmeyer, Wilhelm,** 2002-2012, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Empirische Langzeitbeobachtung menschenfeindlicher Einstellungen in der Bevölkerung. www.uni-bielefeld.de/ikg/projekt_gmf-survey.html. Zugriff: 19.04.2008.
- Heitmeyer, Wilhelm,** 2007, Interview am 13.12.2007, tagesschau.de. www.tagesschau.de/inland/studielangzeitarbeitslose2.html. Zugriff: 01.06.2012.
- Pettit, Philip,** 1997, Republicanism – A Theory of freedom and government, Oxford.

Schritt für Schritt ins Paradies

„Der lange Weg, der vor uns liegt,
führt Schritt für Schritt ins Paradies“

Ton Steine Scherben

„Das ist ja eine tolle Idee, aber ...“. So lautet eine häufige Reaktion, wenn von einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle die Rede ist. Dabei werden folgende Einwände besonders häufig vorgebracht:

1) *Ein Grundeinkommen sei nicht finanzierbar.* Dem kann entgegengehalten werden, dass es zahlreiche Berechnungen zur Finanzierbarkeit eines Grundeinkommens gibt (vgl. Hohenleitner/Straubhaar 2006, Pelzer 2010, Presse 2010, Opielka/ Strengmann-Kuhn 2006, Strengmann-Kuhn 2007, SVR 2007). Sie sind jedoch komplex und für viele weder nachvollziehbar noch durchschaubar. Die grundsätzliche Finanzierbarkeit wird allerdings kaum mehr in Frage gestellt, zumal unter anderem drei Nobelpreisträger für Ökonomie dafür waren und viele WirtschaftswissenschaftlerInnen dafür sind. Allerdings handelt es sich bei den meisten Berechnungen um statische Simulationen, bei denen Verhaltensänderungen nicht berücksichtigt werden. Solche Verhaltensänderungen lassen sich zwar in dynamischen Simulationsmodellen berücksichtigen, allerdings gilt dies eigentlich nur für kleinere Veränderungen, während die Einführung eines Grundeinkommens eine grundsätzliche Systemveränderung darstellt, deren Wirkungen nicht mehr berechenbar sind.

2) *Die Möglichkeit, seine Existenz durch ein Grundeinkommen zu bestreiten, würde viele Menschen vom Arbeitsmarkt fernhalten beziehungsweise das Arbeitsangebot so stark reduzieren, dass das Grundeinkommen nicht mehr finanzierbar sei.* Ähnlich komplex wie die Frage der Finanzierbarkeit ist die der Auswirkungen auf die Beschäftigung. Und tatsächlich lassen sich die Auswirkungen auf die Arbeitsanreize nicht eindeutig prognostizieren. Auf der einen Seite gibt es klar positive Arbeitsanreize, weil bei einem Grundeinkommen im Gegensatz zu einer Grundsicherung jeder selbst verdiente Euro automatisch zu einem höheren Einkommen führt. Auf der anderen Seite gibt es aber einen Anreiz die Arbeitszeit zu reduzieren. Von GrundeinkommensbefürworterInnen sind beide Wirkungen auf das Arbeitsangebot gewünscht. Das Grundeinkommen soll einerseits das Arbeitsangebot (gezählt in Personen) erhöhen, andererseits soll es individuell

weniger Erwerbstätigkeit ermöglichen und Freiräume für andere Tätigkeiten schaffen. Dem wird entgegengehalten, dass der zweite Effekt so groß sein könnte, dass die Finanzierungsbasis des Grundeinkommens zusammenbrechen würde.

Welcher dieser Effekte stärker ist, ist a priori nicht eindeutig vorherzusagen. Es gibt aber für Deutschland zumindest eine Berechnung, bei der Beschäftigungseffekte im Rahmen einer dynamischen Simulation mitberücksichtigt worden sind. Der Sachverständigenrat für Wirtschaft hat in seinem Jahresgutachten 2007 (SVR 2007) den Grundeinkommensvorschlag „Solidarisches Bürgergeld“ inklusive Beschäftigungswirkungen untersucht und kam dabei zu dem Ergebnis, dass in den finanzierbaren Varianten eines Bürgergeldes die Beschäftigungswirkungen marginal sind (vgl. Strengmann-Kuhn/ Opielka 2007). Wie es sich auswirkt, ist zudem stark von der Ausgestaltung abhängig. Aber selbst eine Reduzierung des Arbeitsangebots würde angesichts von 3 Millionen offiziell gemeldeten Arbeitslosen eher einen Schritt in Richtung Vollbeschäftigung (siehe Strengmann-Kuhn 2008) als eine ökonomische Bedrohung darstellen.

3) *Die Einführung eines Grundeinkommens sei nicht realisierbar, da es sich um einen viel zu radikalen Schritt handle.* Viele PolitikerInnen sind es gewohnt, dass politische Veränderungen nur in mehr oder weniger kleinen Schritten stattfinden und empfinden das Grundeinkommen als nicht realistisch, weil es ein zu großes Rad ist, das gedreht werden müsste. Deswegen wird es auch von Menschen noch für unrealistisch gehalten, die keine Zweifel an der Finanzierbarkeit haben und auch nicht glauben, dass die Beschäftigung dadurch sinkt.

4) *Schließlich wird die Gefahr gesehen, dass es bei der Einführung eines Grundeinkommens nicht zu mehr, sondern zu weniger sozialer Gerechtigkeit kommt.* Es wird befürchtet, dass sich im politischen Prozess nur ein niedriges Grundeinkommen durchsetzen lässt, das durch Sozialkürzungen finanziert wird. (vgl. Schäfer 2006).

Ich finde, alle diese Vorbehalte müssen ernst genommen werden, wobei die schrittweise Einführung eines Grundeinkommens, bei der das Grundeinkommen nicht das bestehende Sozialsystem ersetzt, sondern im Sinne einer Sockelung ein garantiertes Mindestniveau einzieht, jeweils eine Antwort wäre. Dadurch würde von vornherein klargelegt, dass es nicht darum geht, das soziale Sicherungssystem zu ersetzen, sondern zu ergänzen. Die Gefahr eines Sozialstaatsabbaus würde so minimiert. Außerdem würde die Einführung durch die Aufteilung in Einzelschritte politisch praktikabel gemacht. Sowohl die Finanzierung als auch die Arbeitsanreizwirkungen würden dann nicht mehr theoretisch, sondern konkret an einzelnen Reformschritten diskutiert und letztlich in der Realität überprüft werden.

Unabhängig von Schritten in Richtung Grundeinkommen sind auch Reformen der Grundsicherung notwendig. Der Regelsatz muss eine Teilhabe sichernde Höhe erhalten und sich bei der Berechnung an die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts halten. Ein solcher Regelsatz müsste zwischen 430 und 500 Euro liegen (vgl. Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung 2011). Um das Recht auf Existenzsicherung zu erfüllen, müssen erstens die Sanktionen abgeschafft oder zumindest ein Sanktionsmoratorium durchgeführt werden. Zweitens sollte auch bei der Grundsicherung das Ziel eine eigenständige Sicherung ohne Anrechnung des Partnereinkommens sein, also eine Abkehr von dem Konzept der Bedarfsgemeinschaften erfolgen. Unabhängig von der finanziellen Leistung müssen die Rechte von Arbeitslosen bei der Arbeitsvermittlung gestärkt werden.

Reformen der Grundsicherung sind notwendig, reichen aber nicht aus. Die grundsätzliche Logik, dass Grundsicherungsleistungen nur nachrangig und nur dann gezahlt werden, wenn auch wirklich alle Anstrengungen unternommen worden sind, sich selbst zu versorgen, wird dadurch nicht verändert. Aus diesem Grund halte ich es sowohl für illusorisch, die Sanktionen als auch die Bedarfsgemeinschaften komplett abzuschaffen, weil das fundamental dieser Logik widersprechen würde. Schlimmer noch: ohne Schritte in Richtung Grundeinkommen führen Verbesserungen der Grundsicherung in eine Sackgasse. Das Dilemma ist, dass Verbesserungen immer zu einer Zunahme der Zahl von Menschen führen, die Grundsicherung beziehen. Schon heute erhalten aber fast acht Millionen Menschen Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Würde noch das BAföG dazu gezählt, wären es fast neun Millionen. Sollte der Regelsatz angehoben werden und außerdem erreicht werden, das Problem der verdeckten Armut, also der Nichtinanspruchnahme, zu verringern oder Schritte in Richtung eigenständiger Sicherung zu gehen, würde sich die Zahl der GrundsicherungsempfängerInnen erheblich erhöhen. Noch mehr Menschen, vielleicht 13, 14 oder sogar 15 Millionen, würden also „Hartz IV“ oder ähnliche Leistungen beziehen, würden stigmatisiert und durch Behörden kontrolliert. Die Hürden, den Bezug zu überwinden, würden noch ansteigen und die Spaltung in der Gesellschaft würde sich weiter vertiefen.

Alleine um das zu verhindern, sollten Verbesserungen der Grundsicherung mit Schritten in Richtung Grundeinkommen einhergehen, selbst wenn die Vision eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle nicht geteilt wird.

Varianten einer schrittweisen Einführung

In der Regel wird ein Grundeinkommen in einer Höhe gefordert, die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Das gehört zum Beispiel zu den Kriterien des deutschen Netzwerks Grundeinkommen. Das Basic Income Earth Network (B.I.E.N.) nennt diese Bedingung jedoch nicht. Das Grundeinkommen in

Otjivero in Namibia beträgt gerade einmal circa 10 Euro pro Monat, liegt damit sogar noch deutlich unter der Armutsgrenze der Weltbank. Trotzdem wird dieses Projekt überall gelobt, auch von denen, die bei uns das Kriterium „Existenz und Teilhabe sichernd“ besonders betonen. Für entwickelte Länder teile ich das Ziel, dass für alle Menschen ein Einkommen garantiert werden soll, das mindestens das sozio-kulturelle Existenzminimum abdeckt.

Im Rahmen einer Sockelungsstrategie, bei der das bestehende Sozialsystem nicht durch das Grundeinkommen ersetzt, sondern ergänzt wird, wäre es denkbar mit einem nicht existenzsichernden, einem so genannten partiellen Grundeinkommen zu beginnen. Mein Vorschlag wäre, mit einem partiellen Grundeinkommen zu beginnen, das den Regelbedarf deckt, während die Wohnkosten und andere Zusatzbedarfe weiterhin bedarfsorientiert und einkommensabhängig gewährt werden. Partielles Grundeinkommen plus ergänzende Grundsicherungsleistungen würden also über dem Existenzminimum liegen.

Eine zweite Variante für eine schrittweise Einführung wäre gruppenspezifisch vorzugehen und sich entweder an besondere Lebenslagen, zum Beispiel für KünstlerInnen, für Eltern oder Pflegende, oder am Lebensverlauf zu orientieren, zum Beispiel für Kinder, in Ausbildung, bei Erwerbstätigkeit, im Alter. Dabei würde es sich allerdings nicht mehr um bedingungslose Grundeinkommen im engeren Sinne handeln, weil der Bezug des Grundeinkommens an Bedingungen, zum Beispiel das Alter, geknüpft wäre. Innerhalb der jeweiligen Gruppe wäre es aber bedingungslos. Das hat den Nachteil, dass einer der Grundgedanken des Grundeinkommens, nämlich der Universalismus, nicht erfüllt würde. Es hätte aber die Vorteile, dass erstens der Widerstand dagegen geringer wäre und zweitens anhand der Gruppen in der Realität gezeigt werden könnte, dass ein Grundeinkommen möglich ist.

Im Gegensatz zum Grundeinkommen für alle existieren solche gruppenspezifischen Grundeinkommen bereits. So ist das Kindergeld nichts anderes als ein Grundeinkommen, das für alle Kinder bedingungslos gewährt wird, allerdings ist es nur ein partielles Grundeinkommen. Neben dem Kindergeld gibt es in Deutschland außerdem noch das Mindestelterngeld, das in die Kategorie fallen würde. In vielen anderen Ländern gibt es im Alter eine Grundrente oder Mindestrente, die allen Älteren ein Minimum garantiert.

Bei einem Grundeinkommen in Reinform als Sozialdividende gibt es eine regelmäßige Zahlung in gleicher Höhe an alle Mitglieder einer Gemeinschaft oder Gruppe. Denkbar wäre aber auch, das Grundeinkommen nicht direkt an alle auszuzahlen, sondern in den Einkommensteuertarif zu integrieren. Das Grundeinkommen stünde dann nur auf dem Papier und würde bei höherem Einkommen, bei denen die Steuerzahlung höher als das Grundeinkommen ist, wie ein Steuerfreibetrag wirken. Bei geringeren Einkommen, bei denen die

Steuerzahlung geringer wäre als das Grundeinkommen, würde nur die Differenz ausgezahlt. Solche Auszahlungen durch das Finanzamt werden allgemein negative Einkommensteuer oder tax credit genannt, nicht jede negative Einkommensteuer beziehungsweise tax credit ist also ein Grundeinkommen. Die Ausgestaltung eines Grundeinkommens als Sozialdividende oder als negative Einkommensteuer sind ökonomisch völlig äquivalent, das heißt die Nettokosten, das Nettoeinkommen der Personen sowie die Arbeitsmarkteffekte sind identisch. Ein politischer Vorteil einer Verrechnung ist, dass die Bruttokosten wesentlich geringer sind. Ein Nachteil ist, dass der Grundgedanke des Grundeinkommens nicht so deutlich wird wie bei einer Auszahlung als Sozialdividende.

Im Sinne einer Sockelungsstrategie ist darüber hinaus auch denkbar, geringe Einkommen durch Garantieelemente in den Sozialversicherungen oder andere Sozialleistungen auf ein Mindestniveau aufzustocken, sodass ein garantiertes Mindesteinkommen gewährt wird. Alternativ könnte ein Grundeinkommen direkt als Bestandteil von Sozialleistungen in Form von Mindestleistungen wie beim Elterngeld oder der Schweizer Alterssicherung implementiert werden. Noch weiter gehender ist der Vorschlag von Opielka (2005), das Prinzip der Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu verallgemeinern und eine Grundeinkommensversicherung als Bürgerversicherung einzuführen, in die alle einzahlen und durch die ein Grundeinkommen für alle ausgezahlt wird.

Im Folgenden mache ich eine Reihe von konkreten Vorschlägen für partielle Grundeinkommen, Grundeinkommen für bestimmte Gruppe oder Garantieelemente im Steuer- und Sozialsystem als Schritte in Richtung Grundeinkommen. Beginnend mit Reformen der Einkommensteuer mit einem partiellen Grundeinkommen, mit einem Garantieeinkommen für Erwerbstätige in Form eines Steuerzuschusses und einer Kindergrundsicherung (Abschnitt 3), über Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung (Abschnitt 4), der Arbeitslosenversicherung und des Elterngeldes (Abschnitt 5) bis hin zur Einführung eines Bildungsgeldes (Abschnitt 6). Das Papier endet mit einem Fazit, in dem unter anderem beschrieben wird, wie die einzelnen Maßnahmen zusammenwirken können.

Reform der Einkommensteuer

1. Grundeinkommensteuer mit partiellem Grundeinkommen

Ein wichtiger Bestandteil einer Sockelungsstrategie ist eine Reform der Einkommensteuer, die sich an dem Vorschlag einer basic income flat tax (BIFT) anlehnt (vgl. Atkinson 1995, Strengmann-Kuhn 2007). Die bestehende Einkommensteuer funktioniert so, dass zuerst die Freibeträge vom Einkommen abgezogen und anschließend auf den Restbetrag Steuern gezahlt werden. Die Grundidee der BIFT ist, dass stattdessen einerseits das gesamte Einkommen ohne Abzug von Freibeträgen mit einem Einheitssteuersatz besteuert wird und andererseits ein

Grundeinkommen ausgezahlt wird. Das würde erstens eine erhebliche Vereinfachung der Besteuerung und ein Höchstmaß an Transparenz bedeuten. Zweitens könnte so die gesamte Einkommensbesteuerung auf einen Quellensteuerabzug umgestellt werden, was eine größtmögliche Erfassung der Einkommen bedeuten und Steuerhinterziehung stark erschweren würde. Das Grundeinkommen würde also die Freibeträge ersetzen beziehungsweise ist im Grunde genommen nichts anderes als ein erhöhter pauschaler Grundfreibetrag, der alle anderen Freibeträge mit abdeckt.

Konkret könnte das so aussehen, dass ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regelsatzes der Grundsicherung in die Einkommensteuer integriert wird. Bei einem Grundeinkommen von 450 Euro und einem Steuersatz von 36 % läge der Steuertarif sehr dicht an dem heutigen und wäre weitgehend kostenneutral finanzierbar. Wer ein Bruttoeinkommen von 2000 Euro hätte, würde 720 Euro Steuern zahlen und gleichzeitig 450 Euro Grundeinkommen erhalten. Das verfügbare Einkommen beträgt also insgesamt 1730 Euro, die effektive Steuerlast $720 - 450 = 270$ Euro und der Durchschnittssteuersatz 13,5 %. Bei einem Einkommen von 5000 Euro bleiben netto 3650 Euro, es werden effektiv 1800 Euro ($0,36 \cdot 5000$ Euro) minus 450 Euro, also 1350 Euro beziehungsweise 27 % Steuern gezahlt. Durch die Kombination von einheitlichem Steuersatz und Grundeinkommen steigt also auch bei einer BIFT der Steuersatz progressiv.

Denkbar wäre, dass das Grundeinkommen nur Bestandteil des Steuertarifes ist, aber nicht tatsächlich an alle ausgezahlt wird. Für Personen mit höherem Einkommen wäre das Grundeinkommen nichts anderes als ein pauschaler Freibetrag und die Differenz aus Steuer und Grundeinkommen würde an das Finanzamt gezahlt. Für geringe Einkommen ist das Grundeinkommen höher als die Steuer. Bei zum Beispiel 1000 Euro Einkommen wäre diese Differenz negativ, nämlich: $0,36 \cdot 1000 - 450 = 90$. Die Person müsste eine „negative Einkommensteuer“ zahlen, erhält also vom Finanzamt 90 Euro zusätzlich zu dem Bruttoeinkommen, so dass das Nettoeinkommen 1090 Euro betragen würde.

Für eine Umsetzung in Deutschland muss berücksichtigt werden, dass neben der Steuer auch Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Die Beitragssätze sind dabei wie bei einer flat tax ebenfalls vom Einkommen unabhängig, sie gelten aber nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Danach bleibt der Beitrag in Euro gemessen konstant, der Beitragssatz und damit die Gesamtbelastung aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sinkt also mit zunehmendem Einkommen. Eine Einführung einer Grundeinkommensteuer mit einheitlichem Steuersatz von 36 % würde deshalb zu einer Entlastung der hohen Einkommen führen. Um das auszugleichen, könnten die Beitragsbemessungsgrenzen abgeschafft werden, was aber aus politischen wie auch aus verfassungsrechtlichen Gründen schwierig ist. Deswegen würde ich vorschlagen, ab der Beitragsbemessungs-

grenze einen Steueraufschlag einzuführen, der die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen genau ausgleicht.

Ein solche Grundeinkommensteuer würde einen Grundeinkommenssockel schaffen, der vom Grundsatz her den Regelbedarf für alle abdeckt. Es wäre aber auch denkbar, dass Gruppen ausgenommen werden, die durch andere Maßnahmen, zum Beispiel durch Garantieelemente in den Sozialversicherungen bereits eine Mindestabsicherung erhalten.

II. Garantieeinkommen für Erwerbstätige

Das Arbeitslosengeld II ist nicht nur eine Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit, sondern auch für Erwerbstätige. Zur Zeit beziehen 2,7 Millionen Menschen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld), obwohl sie in einer Bedarfsgemeinschaft leben, die Erwerbseinkommen bezieht; davon sind ca. 1,3 Millionen selbst erwerbstätig und die anderen sind Familienangehörige. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei Erwerbstätigkeit die verdeckte Armut besonders hoch ist, viele Erwerbstätige also die Grundsicherung nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie einen Anspruch darauf hätten (vgl. Strengmann-Kuhn 2003: 180ff., Becker/Hauser 2005).

Erwerbstätigkeit sollte aber ohne Gang zum Sozialamt oder Jobcenter vor Armut schützen. Ein Mindestlohn erreicht das nur teilweise, nämlich nur bei Vollzeit für alleinstehende abhängig Beschäftigte. Für Selbständige, Teilzeiterwerbstätige und Alleinverdiener braucht es weitere Maßnahmen. Für diese Gruppen ist also auch nach Einführung eines Mindestlohns bei geringen Einkommen ein ergänzender Bezug von Grundsicherung notwendig. Um auch für diese Gruppen einen Gang zum Jobcenter zu vermeiden, sollte es für Erwerbstätige einen Steuerzuschuss geben, der das Existenzminimum garantiert. Solche Steuerzuschüsse für Erwerbstätige, die allerdings nicht für alle das Existenzminimum abdecken, gibt es bereits in anderen Ländern, zum Beispiel in den USA mit dem earned income tax credit (EITC) oder in Großbritannien mit dem working tax credit (WTC).

Konkret schlage ich einen Steuerzuschuss vor, der erstens ein Mindestniveau garantiert, das mindestens dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau mit einem erhöhten Regelsatz entspricht, und zweitens Erwerbstätigkeit stärker belohnt als bei den jetzigen Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II. Das wäre bei einem Mindestniveau von 800 Euro und einem Grenzsteuersatz von 80% der Fall. Ein solcher Steuerzuschuss könnte entweder auf den jetzigen Steuertarif aufsetzen oder mit der unter I. beschriebenen Grundeinkommensteuer kombiniert werden. Eine zu klärende Frage wäre, ob dieser tax credit für alle Erwerbstätigen bezahlt wird oder erst ab einem bestimmten Umfang. Um Erwerbstätigkeit zu fördern und geringfügige Beschäftigungen nicht zu subventionieren, wäre es durchaus sinnvoll den

tax credit nur für Erwerbstätige zu zahlen, die mit ihrem Einkommen über die Geringfügigkeitsgrenze kommen (vgl. Strengmann-Kuhn 2003: 211ff., Strengmann-Kuhn 2005).

III. Kindergrundsicherung

In Deutschland wird relativ viel Geld für die Familienförderung ausgegeben. Die Leistungen kommen aber nicht unbedingt den Kindern zu Gute. Es gibt vor allem drei Probleme, weswegen eine grundsätzliche Reform notwendig ist. Erstens wird Kinderarmut in Deutschland unzureichend bekämpft. Die Regelsätze der Grundsicherung sind zu niedrig und wie bei Erwerbstätigen ist auch bei Familien die verdeckte Armut hoch. Zweitens kann es passieren, dass Menschen nur deshalb, weil sie Kinder haben, arm werden, selbst wenn ihr eigenes Einkommen für sie selbst ausreicht. Das liegt daran, dass das Kindergeld das Existenzminimum des Kindes nicht abdeckt. Als Lösung für dieses Problem wurde der so genannte Kinderzuschlag eingeführt, der allerdings kaum bekannt, sehr bürokratisch und nicht sehr zielgenau ist, weshalb er das eigentliche Ziel nicht erreicht hat. Das dritte Problem ist, dass bei hohem Einkommen die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag höher ist als das Kindergeld und mit steigendem Einkommen sogar noch zunimmt. Der Betrag, den Eltern für ihr Kind vom Staat erhalten, ist also für reichere Eltern höher. Sinnvoll wäre es deshalb, diese Kinderfreibeträge ganz abzuschaffen und durch eine andere Leistung zu ersetzen.

Dafür gibt es mehrere Vorschläge. Einer ist die Ersetzung durch ein existenzsicherndes Kindergeld, das für alle gleich hoch ist, wie es zum Beispiel auch in den Steuerreformvorschlägen einer vormaligen Landesregierung Schleswig-Holsteins (2004) oder von Kirchhoff (2003) gefordert wurde. Ein weiterer Vorschlag ist, alle Familienleistungen in einer Leistung für Kinder zu bündeln und als eine Kindergrundsicherung für alle Kinder auszuzahlen (vgl. Becker/ Hauser 2007: 49, Zukunftsforum Familie 2009). Diese Kindergrundsicherung soll in Höhe der Kinderfreibeträge ausgezahlt, bei den Eltern aber als zu versteuerndes Einkommen gerechnet werden. Der Vorteil davon ist, dass für Eltern ohne beziehungsweise mit nur geringem Einkommen das Existenzminimum automatisch abgedeckt ist, ohne dass eine Leistung beantragt werden muss. Gleichzeitig ist für Menschen mit hohem Einkommen die verfassungsrechtliche Bedingung, dass das Existenzminimum von Kindern nicht versteuert werden darf, automatisch erfüllt.

Becker und Hauser haben verschiedene Varianten sowohl eines erhöhten Kindergeldes als auch einer Kindergrundsicherung durchgerechnet (vgl. Becker/ Hauser 2010). Das Ergebnis ist, dass insbesondere die Kindergrundsicherungsvarianten die Kinderarmut in Deutschland erheblich reduzieren würden. Die Nettokosten belaufen sich allerdings in der Größenordnung von etwa 25 bis 30 Milliarden Euro. Dabei sind Ersparnisse bei verschiedenen Familienleistungen sowie Mehrein-

nahmen bereits gegengerechnet. Allerdings wurde davon ausgegangen, dass das Ehegattensplitting nicht verändert wird. Außerdem wurde davon ausgegangen, dass die Kindergrundsicherung an alle zur Zeit Kindergeldberechtigten, also auch an junge Erwachsene gezahlt wird. Durch eine Reform des Ehegattensplittings hin zu einer Individualbesteuerung sowie durch Zahlung der Kindergrundsicherung nur bis zum 18. Lebensjahr wären die Nettokosten erheblich geringer. Außerdem wäre denkbar, dass in einem ersten Schritt nur der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum durch die Kindergrundsicherung ersetzt wird.

Eine weitere Möglichkeit einer schrittweisen Einführung einer Kindergrundsicherung wäre folgende: Um das Existenzminimum des Kindes zu garantieren und gleichzeitig zu verhindern, dass Menschen nur deswegen arm werden, weil sie Kinder haben, wäre eine Lösung die Einführung eines Kindergeldzuschlags in der Einkommensteuer. Er würde wie der oben beschriebene Steuerzuschuss für Erwerbstätige funktionieren beziehungsweise könnte mit diesem kombiniert werden. Ein solcher child tax credit hätte gegenüber der jetzigen Kombination aus Absicherung in der Grundsicherung durch das Sozialgeld und dem Kinderzuschlag den Vorteil, dass er sehr viel unbürokratischer wäre und vor allem das Problem der verdeckten Armut beseitigen würde, weil er automatisch mit dem Kindergeld, am Besten vom Finanzamt, ausgezahlt werden könnte. Die Lösung für das dritte Problem, nämlich der Ungerechtigkeit, dass vom Familienleistungsausgleich Menschen mit hohem Einkommen stärker profitieren, könnte in einem weiteren beziehungsweise ergänzenden Reformschritt angegangen werden, bei dem das Ehegattensplitting zu einer Individualbesteuerung verändert würde. Die frei werdenden Mittel wären für die Abschaffung der Kinderfreibeträge zu verwenden, indem das Kindergeld auf den Betrag der maximalen Steuerersparnis der jetzigen Kinderfreibeträge erhöht wird.

Die Bürgerrente: Bürgerversicherung und Garantierente

Für die Mindestabsicherung im Alter gibt es zahlreiche Vorschläge, die sich zum Teil an bestehende Alterssicherungssysteme in anderen Ländern anlehnen (vgl. Strengmann-Kuhn 2004). Für eine Reform der Alterssicherung ist dabei zu berücksichtigen, dass das jetzige System nicht so ohne weiteres ersetzt werden kann, weil die bereits erworbenen Rentenansprüche verfassungsrechtlich geschützt sind. Die Einführung einer steuerfinanzierten Sockelrente für alle mit einer beitragsabhängigen Zusatzrente, wie zum Beispiel das Modell von fünf katholischen Verbänden, ist nur mit sehr langen Übergangsfristen möglich (vgl. Werding et al. 2007). Eine Grundrente ohne Zusatzrente wäre sogar problematisch, weil die ergänzende Altersvorsorge dann ausschließlich über den Kapitalmarkt passieren müsste, was sowohl sozialpolitisch wie ökonomisch nicht wünschenswert wäre. Für den Bereich der Alterssicherung ist es deshalb sinnvoller, eine eigenständige, existenzsichernde Mindestrente in die Rentenversicherung zu integrieren.

Mein Vorschlag ist eine Bürgerrente (vgl. Strengmann-Kuhn/ Jacobi 2012), die alle Bürgerinnen und Bürger eigenständig absichert, ein Mindestniveau für alle garantiert und bei der sich Beitragszahlungen auch für alle lohnen. Drei Reformvorhaben sind erforderlich, um aus der gesetzlichen Rentenversicherung eine Bürgerrente zu machen: 1) eine Universalisierung der Rentenversicherung (Bürgerversicherung), 2) eine Individualisierung der Leistungen (eigenständige Sicherung) und 3) die Einführung eines Mindestniveaus in der Rente (Garantierente).

Die Bürgerrente ist mehr als die Summe ihrer Einzelteile. Bei dem Ziel einer Mindestsicherung im Alter für alle ergänzen sich zwei Elemente. Auf der einen Seite werden im Nachhinein bei Eintritt in den Ruhestand durch die Garantierente geringe Rentenansprüche auf ein Niveau aufgestockt, das über der durchschnittlichen Grundsicherung liegt. Auf der anderen Seite trägt die Weiterentwicklung zur BürgerInnenversicherung dazu bei, dass eigene Rentenansprüche aufgebaut werden. Dadurch werden bereits im Lebensverlauf die Voraussetzungen geschaffen, dass eine nachträgliche Aufstockung bei immer weniger Personen notwendig wird und damit ein Beitrag zu einer nachhaltigen Finanzierung dieser Leistung erbracht.

Vorbilder für den Vorschlag einer Bürgerrente sind sowohl das Schwedische Alterssicherungssystem als auch die Schweizer Rentenversicherung. Beide Modelle haben im Vergleich zum derzeitigen deutschen Modell den Vorzug, dass sie wesentlich umfassender sind. In Schweden ist dies eine alle Erwerbstätigen umfassende Rentenversicherung und in der Schweiz eine BürgerInnenversicherung. Und beide Vorbilder haben im Vergleich zum deutschen Modell den zweiten Vorzug, dass sie ein Mindestniveau in der Alterssicherung gewähren. In der Schweiz ist dies ein Mindestniveau, welches innerhalb der Rentenversicherung aufgrund von Beitragszahlungen von allen BürgerInnen für alle BürgerInnen gewährt wird. In Schweden wurde Ende der 90er Jahre eine Garantierente (Garantipension) eingeführt (Letzner 2003), die für alle Rentnerinnen und Rentner eine Mindestrente dadurch garantiert, dass geringe Rentenansprüche auf ein Mindestniveau aufgestockt werden.

Die Bürgerrente ist eine Rente, die für alle und zwar in der gleichen Weise sowohl das Existenzminimum als auch einen gewissen Lebensstandard sichert. Die Besonderheit dieses Konzeptes besteht darin, dass dem langfristigen Ziel mit kurzfristigen Schritten Stück für Stück näher gekommen werden kann. Schon kurzfristig soll sichergestellt werden, dass Menschen im Normalfall im Alter nicht auf Grundsicherung angewiesen sind. Wer mindestens 30 Versicherungsjahre hat, erhält eine Garantierente über dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau. Die Weiterentwicklung zur BürgerInnenversicherung sorgt darüber hinaus dafür, dass dadurch langfristig allen ein Anspruch auf ein Mindestniveau bei der Rente garantiert wird.

Arbeitslosengeld und Elterngeld

Wie für die Alterssicherung macht es auch für die Arbeitslosenversicherung Sinn, an dem Ziel der Lebensstandardsicherung festzuhalten, und zwar nicht nur aus sozialpolitischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen, da Arbeitslose in die Lage versetzt werden sollen, einen passenden Job zu finden, der erstens ihrer Qualifikation entspricht und zweitens zu einer möglichst dauerhaften Beschäftigung führt. Gleichzeitig sollte durch ein Mindestarbeitslosengeld garantiert sein, dass die Arbeitslosenunterstützung mindestens so hoch ist, dass sie alleine existenzsichernd ist (vgl. auch Schneider 2010). Dadurch wird verhindert, dass die Betroffenen zu zwei Behörden müssen, der Arbeitsagentur und dem Jobcenter, und es spart Kosten, weil der bürokratische Aufwand verringert wird. Darüber hinaus wäre zur Gegenfinanzierung überlegenswert, die Leistung wie beim Schweizer Modell der Alterssicherung nach oben zu begrenzen.

Ein solches reformiertes Arbeitslosengeld I wäre dann ganz ähnlich konzipiert wie das Elterngeld, bei dem es ein Mindest- und ein Höchstelterngeld gibt und das von einer Person maximal ein Jahr bezogen werden kann, wie es auch beim Arbeitslosengeld in der Regel der Fall ist. Es wäre vernünftig, diese beiden Leistungen, die eine Lohnersatzleistung für eine begrenzte Zeit darstellen, genau gleich zu konstruieren oder zu einer Leistung zusammenzulegen. Im Gegensatz zum heutigen Elterngeld hätte dann jeder Elternteil einen Anspruch von einem Jahr (vgl. Strengmann-Kuhn 2006). Auch ein existenzsicherndes Krankengeld oder eine ähnlich ausgestaltete Leistung für Pflegende könnte in eine so erweiterte Sozialversicherung integriert werden. Schließlich könnte in diese Sozialversicherung auch ein Arbeitslosengeld II integriert werden, das nach Auslaufen des Arbeitslosengeld I für alle Langzeitarbeitslosen in gleicher Höhe ausgezahlt würde (vgl. Strengmann-Kuhn 2003).

Bildungsgeld

Eine weitere Gruppe, für die eine reformierte Mindestabsicherung notwendig ist, sind Personen in Aus- und Weiterbildung. Hierzu gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die zum Teil in Richtung Grundeinkommen gehen (vgl. Grözinger et al. 2012). Das Mindeste wäre, dass diese Gruppe in die Grundsicherung einbezogen würde, denn sie gehört zu den wenigen, die im Sozialgesetzbuch II sogar explizit von einem Bezug ausgeschlossen sind. Wer keinen Anspruch nach dem BAföG (mehr) hat, fällt durch das soziale Grundsicherungsnetz. Die Grundsicherung sollte dabei sowohl für Studierende und andere Menschen in Aus- und Weiterbildung als auch alle anderen unabhängig vom Einkommen der Eltern sein. Von der Grünen Jugend wurde ein weitergehendes elternunabhängiges Bildungsgeld vorgeschlagen, das nichts anderes ist als ein Grundeinkommen für Menschen in Aus- und Weiterbildung. Denkbar wäre auch hier ein

Zwischenschritt, bei dem ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regel-satzes gezahlt wird und der darüber hinaus gehende Bedarf bedürftigkeitsge-prüft gedeckt wird.

Fazit

Die hier dargestellten Vorschläge haben jeweils einen unterschiedlichen Charakter und sind als Baukasten zu verstehen, bei dem die einzelnen Maßnahmen unabhängig voneinander eingeführt werden könnten, sie ergänzen sich aber auch. Manche sind für alle angelegt, manche schaffen ein Grundein-kommen nur für Teilgruppen. Das Garantieeinkommen für Erwerbstätige und die Garantierente sind eigentlich gar kein Grundeinkommen, sondern nur eine grundeinkommensähnliche Leistung, weil sie ein Mindesteinkommen durch Aufstockung von geringen Renten beziehungsweise geringen Einkommen für eine bestimmte Gruppe garantieren. Manche Vorschläge sichern das volle sozio-kulturelle Existenzminimum ab, manche sind nur ein partielles Grundein-kommen. Die einzelnen Bausteine könnten dabei vertikal kombiniert werden, indem zum Beispiel die Grundeinkommensteuer, die ein partielles Grundein-kommen für alle oder für einzelne Gruppen darstellt, mit Maßnahmen ergänzt wird, die das gesamte sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken. Sie könnten aber auch horizontal kombiniert werden, indem Grundeinkommen bezie-hungsweise grundeinkommensähnliche Leistungen nebeneinander für einzelne Gruppen eingeführt werden. Die genauen Kombinationen und auch die Reihen-folge ist dabei nicht vorgegeben, sondern von politischen Prioritäten abhängig. Die Liste von möglichen Bausteinen ist damit auch nicht abgeschlossen. So gibt es weitere Gruppen, für die ein Grundeinkommen oder eine grundeinkommens-ähnliche Leistung Sinn macht, zum Beispiel für KünstlerInnen. Es ging vielmehr darum aufzuzeigen, wie durch einzelne Schritte nach und nach ein Grundein-kommen für immer mehr Menschen entstehen würde. Wie sich die einzelnen Bausteine zu einem Grundeinkommen für alle weiterentwickeln werden und ob am Ende ein Patchwork-Grundeinkommen oder ein Grundeinkommen für alle aus einem Guss steht, wird die Zukunft zeigen.

Literatur

- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin: edition sigma.
- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2007): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Arbeitspapier Nr. 5 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Wirtschaftswissen-schaften, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Becker, Irene/ Hauser, Richard (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht zum Projekt-Nr. S-2008-182-4 „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-182-4-3.pdf

- Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung (2011):** Menschenwürde, Teilhabe und die scheinbare Objektivität von Zahlen. Fachliche Stellungnahme des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung zum Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG). <http://www.franz-segbers.de/resources/Fachliche+Stellungnahme+SGB+II+und+SGB+XII.pdf>
- Grözinger, Gerd/ Knörr, Juliane/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Ziller, Stefan (2012):** Gerechte Studienfinanzierung In: Angermüller, Johannes/ Buckel, Sonja/ Rodrian-Pfennig, Margit (Red.): Solidarische Bildung. Crossover: Experimente selbstorganisierter Wissensproduktion. Herausgegeben vom Institut Solidarische Moderne. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hohenleitner, Ingrid/ Straubhaar, Thomas:** Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte. In: Straubhaar, Thomas (Hrsg.): Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte. Hamburg, 2006.
- Kirchhof, Paul (2003):** Das EstGB – Ein Vorschlag zur Reform des Ertragssteuerrechts. Deutsches Steuerrecht, 41, 37, Beihefter 5, S. 1-16.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2004):** anders steuern: Gemeinwesen stärken. Der schleswig-holsteinische 10-Punkte-Plan für ein gerechtes und einfaches Steuersystem. Eckpunkte.
- Letzner, Peggy (2003):** Die Reform der Alterssicherung in Schweden. In: Deutsche Rentenversicherung Jahrgang. 59, Heft 8/ 2003, S. 501–515.
- Opielka, Michael (2005):** Die Idee einer Grundeinkommensversicherung – Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung. In: Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, Michael/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007):** Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts: Gutachten für die Konrad-Adenauer-Stiftung. In: Borchard, Michael (Hrsg.): Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee. Stuttgart, 2007, S. 13-142.
- Pelzer, Helmut:** Das bedingungslose Grundeinkommen : Finanzierung und Realisierung nach dem mathematisch fundierten Transfergrenzen-Modell. Stuttgart, 2010.
- Schäfer, Claus (2006):** Bedingungsloses Grundeinkommen – Absurde Utopie oder reale Möglichkeit? In: Claus Schäfer/Hartmut Seifert (Hrsg.): Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI. Hamburg: VSA.
- Schneider, Ulrich (2010):** Armes Deutschland. Neue Perspektiven für einen anderen Wohlstand. München: Westend.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003a):** Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/Main u.a.: Campus.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003b):** Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag. Sozialer Fortschritt 11-12/ 2003, S. 291-296.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004):** Grundrente und Grundsicherung im Alter - Ziele, Modelle und offene Fragen. In: Opielka, Michael (Hrsg.): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Aus der Reihe: Perspektiven der Sozialpolitik Bd. 6. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005):** Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers? In: Standing, Guy (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London: Anthem Press.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2006):** Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen. Zeitschrift für Sozialreform, 4, Jg. 52, S. 439-466.

- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007):** Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax“. In: Werner, Goetz W./ Presse, André (Hrsg.): Grundeinkommen und Konsumsteuer - Impulse für «Unternimm die Zukunft». Karlsruher Symposium Grundeinkommen: bedingungslos. Universitätsverlag Karlsruhe.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Opielka, Michael (2007):** Sachverständigenrat: Solidarisches Bürgergeld beseitigt Armut weitgehend. http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/~strengma/Stellungnahme_Buergergeld_SVR.pdf
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2008):** Vollbeschäftigung und Grundeinkommen. Ethik und Gesellschaft, 02/2008. http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2008_Strengmann-Kuhn.pdf
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang/ Jacobi, Dirk (2012):** Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut: Eine garantiert für alle. In: Butterwege, Christoph/ Bosbach, Gerd/ Birkwald, Matthias W. (Hrsg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. Frankfurt/M. u.a.: Campus. (im Erscheinen)
- SVR (2007):** Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/8, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Werding, Martin/ Hofmann, Herbert/ Reinhard, Hans-Joachim (2007):** Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands und des Familienbundes der Katholiken. http://www.buendnis-socketrente.de/ifo_Endbericht.pdf
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) (2009):** Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, Februar 2009. Download von www.zff-online.de.

Übergänge in ein Bedingungsloses Grundeinkommen

Die Idee eines Bedingungslosen Grundeinkommens hat eine kaum mehr überschaubare Flut von Veröffentlichungen und Beiträgen hervorgebracht. Jedoch beschränken sich die allermeisten Debattenbeiträge zumeist auf die Argumente, die für oder gegen ein Grundeinkommen sprechen. So überzeugend diese Argumente auch sein mögen, sie reichen nicht aus, wenn Fragen der Implementierung und der Anschlussfähigkeit an bereits bestehende soziale Sicherungssysteme ausgespart werden. Wie wichtig die Frage nach der Anschlussfähigkeit ist, sieht man bereits daran, dass das deutsche Sozialmodell sich pfadabhängig „aus dem Geist der Kontinuität“¹ in einer Dialektik von Kontinuität und Wandel weiterentwickelt, bei der es eine ausgesprochen hartnäckige Eigengeschichte der Grundwerte gibt. Allenfalls kommt es durch „Gewichtsverlagerungen“ zu Innovationen, bei denen jedoch die kulturellen Ordnungsprinzipien selber bestehen bleiben. So ist auffallend, dass die Grundstrukturen des Bismarckschen Sozialsystems über politische Systembrüche hinweg, vom obrigkeitstaatlichen Kaiserreich über die demokratische Weimarer Republik und das autoritäre NS-Regime in die sozialstaatlich geprägte Bundesrepublik, in einer eigentümlichen Weise erhalten geblieben sind. Diese sozialhistorische wie sozialpolitische Traditionslinie hat auch für die Debatte um die Implementierung eines Bedingungslosen Grundeinkommens weitreichende Folgen.

Götz Werner hat mit seinem Vorschlag eines „Einkommens für alle“² das Bedingungslose Grundeinkommen populär gemacht. Er begründet es nicht nur überzeugend als Bürgerrecht, sondern legt auch ein Finanzierungskonzept vor. Doch mit der Frage, wie sich dieses Konzept konkret einführen ließe, beschäftigt sich Götz Werner nicht.

Nach Möglichkeiten einer solchen Anknüpfung eines Grundeinkommens an der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) hat Eric Patry gesucht und ein Konzept entwickelt, das politisch realisierbar erscheint.³

- 1 Stephan Lessenich, Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt, 2003, S. 293.
- 2 Götz Werner, Einkommen für alle, Köln 2007.
- 3 Eric Patry, Das Bedingungslose Grundeinkommen in der Schweiz. Eine republikanische Perspektive, Bern, Stuttgart, Wien 2010.

Die AHV lässt sich als eine grundeinkommensähnliche Institutionen bezeichnen, die tief in der republikanischen Tradition der Schweiz verwurzelt ist. „Als eine der wichtigsten und beliebtesten Sozialversicherungen der Schweiz garantiert sie (die AHV) ‚grundrechtsähnlich‘ allen Rentnern, die ihrer Beitragspflicht über möglichst alle Beitragsjahre nachgekommen sind, eine Art Grundrente.“⁴ Auch auf dem Zweiten Europäischen Grundeinkommenskongress 2007 in Basel hatte der St. Galler Wirtschaftsethiker Peter Ulrich vergleichbar die AHV als eine „Keimzelle“ für das Grundeinkommenssystem“ bezeichnet, denn sie bindet ihre Leistungen nicht an den Erwerbstätigenstatus sondern an die Rechte der Erwerbstätigen.⁵

Verschärfung der Arbeitsgesellschaft und kein Ende der Arbeit in Sicht

Nach Jahren langandauernder Arbeitslosigkeit sinken die Arbeitslosenzahlen und die Zahl der Erwerbstätigen steigt. Hinter dieser Entspannung am Arbeitsmarkt verbirgt sich jedoch eine Krise der Erwerbsarbeit, die angesichts der verfestigten Arbeitslosigkeit öffentlich kaum bedacht wird. Es findet ein quantitativer Zuwachs lediglich bei Leiharbeit, Zeitarbeit, Minijobs und anderen Formen prekärer Beschäftigung, also von Arbeit statt, von der man nicht leben kann. Gleichzeitig kann keine Rede davon sein, dass die qualitative Bedeutung von Erwerbsarbeit für die Lebensführung zurückgehen oder sinken würde. Vielmehr hat die Zentralität von Erwerbsarbeit sogar dramatisch in einem geradezu destruktiv wirkenden Ausmaß zugenommen. „Die Erwerbsarbeit nimmt das Leben der Einzelnen wie ihr Zusammenleben zunehmend ein, wird dadurch tatsächlich immer mehr zur ‚Hauptsache‘, aber gerade deswegen für die Einzelnen wie auch für die Gesellschaft destruktiv.“⁶ Da dieser krisenhafte Übergang noch nicht abgeschlossen ist, können auch die Deutungen und Bewertungen nicht eindeutig sein. Eine frühe Deutung jedenfalls hat sich widerlegt. Das vor gar nicht so langer Zeit prognostizierte „Ende der Arbeit“ ist ebenso wenig eingetreten wie die schöne neue „Tätigkeitsgesellschaft“. Das Gegenteil zeichnet sich ab: der Übergang in eine Gesellschaft der Vollerwerbstätigkeit, in welcher die Erwerbstätigen voll beschäftigt sind – doch in einer Arbeit um jeden Preis und zu jedem Preis. Auch in noch so ausweglosen Situationen halten langjährige Arbeitslose an einer Erwerbsorientierung fest. Sie wollen nichts sehnlicher als eine Erwerbsarbeit, von der sie leben können. Allenthalben nimmt bei Erwerbs-

4 Eric Patry, Das Bedingungslose Grundeinkommen in der Schweiz. Eine republikanische Perspektive, Bern, Stuttgart, Wien 2010, S. 298.

5 <http://www.alexandria.unisg.ch/publications/42105> (Zugriff am 12.12.2010) siehe auch: Michael Michael Opielka, Der „weiche Garantismus“ der Schweiz. Teilhaberechte in der Sozialpolitik, Bulletin des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, NFP 51, Nr. 2/Dezember 2005.

6 Matthias Möhring-Hesse, Wenn Erwerbsarbeit zur Hauptsache wird, in: Amos international. Internationale Zeitschrift für christliche Sozialethik, 2/2011, S. 12.

tätigen und auch Erwerbslosen die Konzessionsbereitschaft zu, sogar auch nur einen prekären Job zu bekommen oder nicht zu verlieren.

Nicht die Vollbeschäftigung, wie sie bis in die 60er und 70er Jahre bestanden hatte, kehrt zurück, sondern es bildet sich eine Vollerwerbstätigengesellschaft heraus, in der immer mehr Menschen irgendwie und immer mehr bis an die Ränder ihrer Kräfte erwerbstätig sind, wie die Rede vom „Arbeitskraftunternehmer“ anzeigt. Eine neo-arbeitsgesellschaftliche Kolonisierung des ganzen Lebens und der ganzen Person setzt sich durch.

Reformpfadabhängige Wege zu einem Bedingungslosen Grundeinkommen

Die Radikalität der Forderung nach einem Bedingungslosen Grundeinkommen darf nicht dazu führen, sich einfach in einem „großen Sprung“ ganz woanders hinzuwünschen. Auch wenn das Grundeinkommen nicht als ein fertiges Programm verstanden wird, das nur auf seine Einführung wartet, sondern als regulative Idee, die dem Reformpfad eine Richtung für die Weiterentwicklung des Gemeinwesens angeben kann, stellt sich die realpolitische Frage nach den Übergängen und Transformationsschritten. Wichtig ist, die Forderung selber als ein politisches Feld der Auseinandersetzung zu begreifen. In diesem Sinne versteht Werner Rätz die Auseinandersetzung um ein Bedingungsloses Grundeinkommen als einen Politisierungsprozess, um „reale gesellschaftliche Prozesse bewusst aufzunehmen, zu nutzen und zu gestalten“.⁷ Kann die Forderung nach einem Bedingungslosen Grundeinkommen so artikuliert werden, dass sie in konkreten sozialpolitischen Problemkonstellationen und entsprechenden Debatten als alternative Lösungsstrategie plausibel wird?

Die Maximalforderung, hier und heute ein Bedingungsloses Grundeinkommen für alle einzuführen, könnte sich als kontraproduktiv erweisen. Wie Stephan Lessenich aufgezeigt hat, vollzieht sich die Sozialstaatsentwicklung immer pfadabhängig. Diese Kontinuität ist in einen zwiespältigen Prozess eingebunden, den Lessenich einen „Dynamischen Immobilismus“ nennt. Dies ist ein Hinweis, dass die Grundeinkommensdiskussion dann als politische Alternative plausibel wird, wenn sie auch kulturspezifisch geführt wird und Anknüpfungspunkte für eine alternative gesellschaftlich-politische Praxis hat. Gibt es solche Anknüpfungspunkte in den Sozialverfassungen des deutschen Sozialversicherungssystems oder in den sozialpolitischen Debatten, die einen Reformpfad in Richtung eines Bedingungslosen Grundeinkommens einleiten könnten? Die hier vorgelegten Überlegungen wollen die pfadabhängige Weiterentwicklung des

7 Werner Rätz, Versuch und Erfolg. Was wir aus den Bewegungen der letztem vierzig Jahre lernen können, in: Andreas Exner, Werner Rätz, Birgit Zenker (Hg.), Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit, Wien 2007, S. 275.

Sozialstaates ernstnehmen und deshalb Fragen der politischen Transformation aufgreifen.

Erich Fromm hat bereits 1966, als er die Forderung nach einem garantierten Einkommen für alle formulierte, auch die Blockade reflektiert. Das Haupterschweris liege darin, dass der Mensch zum homo consumens geworden sei.⁸ Im Anschluss daran hat Rainer Funk von der Erich-Fromm-Gesellschaft die Frage gestellt, ob jenseits der Durchsetzbarkeit und Finanzierung eines Grundeinkommens „die Menschen von ihrer psychischen Verfasstheit her die mit dem bedingungslosen Grundeinkommen ermöglichte *Freiheit* von fremdbestimmter Erwerbsarbeit als *Freiheit* zu mehr selbstbestimmter Arbeit und Eigenaktivität zu nutzen imstande sind“.⁹ Erwerbsarbeit sei nur ein Faktor, der heute Menschen ausbeute und entfremde. Fast jede Kontaktaufnahme mit der Wirklichkeit verstärke heute eine konsumistische Lebenspraxis, die die Enteignung eigenen Fühlens, Denkens, Wollens befördere und gerade nicht die Autonomie. Wozu führt die Freiheit vom Zwang zur Erwerbsarbeit? Was fangen Menschen mit der ermöglichten Freiheit an? Würden Menschen der kapitalistischen Konsummaschinerie noch in einem weitaus stärkeren Maße ausgeliefert? Geraten sie also aus den Zwängen entfremdeter Erwerbsarbeit doch nur, um in die neuen Zwänge der Konsumindustrie zu kommen? Funk ist aus psychotherapeutischer Sicht skeptisch, ob die Arbeitsbesessenheit unserer Kultur so durchbrochen werden kann und es zu einer „Wiederbelebung und Stärkung der produktiven Eigenkräfte“ (Funk 2011:118) kommen kann. Wie lässt sich in einer konsumistischen Kultur eine „produktive Lebenspraxis“ (Funk 2011:119) fördern? Gibt es dazu Ansätze, die zugleich auch den Sozialstaat weiterentwickeln würden?

Die Neukonzipierung des Sozialstaates erfolgt auf dem Hintergrund der neoliberalen Kultivierung des Marktes in einer solchen Weise, dass die Individuen in die Pflicht genommen werden und als Subjekte in ihrem Handeln bestärkt werden. Zu klären wäre deshalb, ob sich mit dieser Stärkung des Subjekts im Rahmen der Neukonzipierung des Sozialstaates eine „produktive Lebenspraxis“ ereignet oder man wie Stephan Lessenich einen „Übergang zu einer sozialstaatlichen Steuerungslogik der gesellschaftsverpflichteten Selbstaktivierung“¹⁰ ausmachen kann. Wo kippt die aktivierende Wende des Sozialen, die den selbsttätigen und selbstaktiven Bürger im Blick hat, der sich von einem umsorgenden und in diesem Sinne auch immer entmündigenden Staat befreit?

8 Erich Fromm, Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle (1966), in: Erich Fromm, Gesamtausgabe, hg. von Rainer Funk, Bd. V, München 1989, 309-316.

9 Rainer Funk, Pro und Contra eines bedingungslosen Grundeinkommens angesichts gegenwärtiger Entfremdung, *Fromm Forum* 15/2011, S. 112.

10 Stephan Lessenich, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld, 2008, S. 77.

Transformationen und Übergänge

Ohne Grundklärung des Konzepts eines Bedingungslosen Grundeinkommens ist die Debatte nur zu oft verwirrt und auch irritiert. So fordern manche Sozialstaatsverächter ein Grundeinkommen und wollen sich so des ungeliebten Sozialstaates entledigen. Es gibt aber auch „linke“ Ansätze, die ein emanzipatorisches Konzept als Alternative verfolgen, das die autonome Selbstbestimmung weiterentwickeln und ausbauen will und eben mehr sein will als nur eine Alimentierung der Ausgeschlossenen und Überflüssigen.¹¹

Meine These lautet: Die Forderung nach einem Grundeinkommen kann erst dann politisch relevant werden, wenn sie sich als einen alternativen Debattenbeitrag in der aktuellen Diskussion darstellen und zugleich einen alternativen sozialpolitischen Reformpfad aufzeigen kann. Diese Grundthese soll an der Weiterentwicklung von Hartz IV zu einer Grundsicherung, die ihren Namen verdient, geprüft werden. Zweitens soll die Grundeinkommensidee mit dem Reformprojekt der Familienpflegezeit und des Freiwilligendienstes kritisch ins Gespräch gebracht werden. Schließlich soll der Vorschlag einer Kindergrundsicherung als Lösung für das Problem der Kinderarmut aus dem Grundanliegen eines Grundeinkommens heraus einsichtig gemacht werden.

Sanktionsfreie Grundsicherung statt Hartz IV

Das Bundesverfassungsgericht (BverfG) hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass die Hartz IV genannte umstrittene Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Artikel 1 Grundgesetz zur Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 GG) unvereinbar sei, denn jeder Hilfebedürftige habe das Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum.¹² Damit wurde der Kernbestand der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen nach nur fünf Jahren annulliert. Auch wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wohl kaum dazu herhalten kann, ein Bedingungsloses Grundeinkommen zu begründen, so bekräftigt es dennoch das Recht eines jeden Bürger, jeder Bürgerin auf ein soziokulturelles Existenzminimum, das zu gewähren der Staat verpflichtet sei. Die Bedeutung hat das Gericht dadurch unterstrichen, dass dieses Grundrecht dem Grunde nach „unverfügbar“ sei und „eingelöst werden muss“ (Rn 133). So erkennt Anne Lenze die „Geburt eines neuen Grundrechts“¹³

11 Ronald Blaschke, Aktuelle Ansätze und Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen in Deutschland. Vergleichende Darstellung, in: Ronald Blaschke / Adeline Otto, Norbert Schepers (Hg.), Grundeinkommen. Geschichte – Modelle – Debatten, Berlin 2010, S. 301-382.

12 BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010.

13 Anne Lenze, Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BervfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010, S. 4.

und eine „Wende im Hinblick auf die Interpretation des Sozialstaatsprinzips“¹⁴. Die bisher im Lohnabstandsgebot formulierte Beschränkung, dass das Nettoeinkommen eines vollzeitbeschäftigten Alleinverdieners in unteren Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld, der eine fünfköpfige Familie zu ernähren hat, höher sein muss als der Anspruch einer solchen Familie auf Mindestleistungen, ist seit dieser Entscheidung rechtlich und faktisch obsolet.¹⁵ Denn das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum existiert in sich und ist nicht abhängig von der Höhe eines Lohneinkommens.

Auch wenn das ALG II / Hartz IV durch zahlreiche Modifikationen wie eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeld I (ALG I) „aufgeweicht“ wurde, kam es nicht zu einem grundlegenden Kurswechsel, sondern allenfalls wurde ein Teil unnötiger Härten des Regimes abgemildert. Die Initiative für ein Sanktionsmoratorium hatte sich dafür eingesetzt, die mit Hartz IV verbundenen Sanktionen wenigstens zwischenzeitlich auszusetzen.¹⁶ Im Antwortschreiben des Bundesministeriums auf die Anfrage um ein Gespräch, das das Bündnis für ein Sanktionsmoratorium erbeten hatte, wurde der Kern des Sanktionsregimes benannt: „Der Verzicht auf die Anwendung der Sanktionsregeln wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe des Grundsatzes von Fördern und Fordern. Die gesellschaftliche Akzeptanz eines von der Allgemeinheit getragenen Fürsorgesystems wäre in Frage gestellt.“ Diese ablehnende Äußerung markiert die Sanktionen als den Kern des Hartz-IV-Regimes und belegt zugleich, dass die Aussetzung der Sanktionen den Weg in ein anderes Arbeitsmarktregime mit einer sanktionsfreien und armutsfesten Grundsicherung eröffnen würde.

Ob Sanktionen überhaupt rechtmäßig und verfassungskonform sind, steht spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 erneut infrage. Das Bundesverfassungsgericht erkennt einen „Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers“ (Rn 134) an und bekräftigt ihn als „absolut wirkenden Anspruch“, der „dem Grunde nach unverfügbar“ (Rn 133) sei. Zu Recht haben Wolfgang Neskovic und Isabel Erdem daraus gefolgert: „Kürzungen des ALG II-Anspruchs (Sanktionen) durch die Jobcenter sind verfassungswidrig. Jeder Mensch in einer existentiellen Notlage hat einen Anspruch auf

14 Anne Lenze, Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BervfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010, S. 22.

15 Fachliche Stellungnahme des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung, Menschenwürde, Teilhabe und die scheinbare Objektivität von Zahlen, Frankfurt 2010, in: <http://www.diakonie-hessen-nassau.de/DWHN/publikat/PDF/FachlicheStellungnahme.pdf>.

16 www.sanktionsmoratorium.de; vgl. Bündnis für ein Sanktionsmoratorium, Sanktionen gegen Hartz IV- Beziehende aussetzen! in: Wolfgang Gern / Franz Segbers, Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz IV-Welt, Hamburg 2009, S. 129-134.

ein Minimum staatlicher Leistung. Ihre Gewährleistung darf nicht von ‚Gegenleistungen‘ abhängen. Dies macht den Kern des Sozialstaates aus.“¹⁷

Das vom Bundesverfassungsgericht bekräftigte Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum ist ein unbedingtes Recht auf ein menschenwürdiges Leben, das nicht erst durch eine Gegenleistung erworben werden müsste. Die zugrunde liegende ethisch-normative Grundeinsicht besagt, dass das Recht des Menschen auf Leben jeder Pflicht zu einer Gegenleistung vorausgeht. Leistungskürzungen, durch die eine Grundsicherung unter die Schwelle des soziokulturellen Existenzminimums gedrückt wird, verstoßen gegen die Menschenwürde und das Recht auf ein soziokulturelles menschenwürdiges Existenzminimum.

Während es zu den Pflichten des Bürgers gehört, jedwede Arbeit als zumutbar zu akzeptieren, steht dieser Pflicht des Bürgers nicht eine Pflicht des Staates gegenüber, in ausreichendem Maße solche passgenauen Angebote auch vorzuhalten. Alle Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Orientierungs- oder Qualifizierungsanspruch sind Kann-Leistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. Der Staat übernimmt eine patriarchalische Funktion; er will das Verhalten seiner Bürger beeinflussen und steuern, damit diese Eigenverantwortung übernehmen und wieder in Arbeit kommen. Dass sich die geforderte Aktivität auch einmal gegen die aktivierende Institution oder deren Maßnahmen richten könnte, ist nicht vorgesehen. Damit wird ein neues Subjekt-Objekt-Herrschaftsverhältnis etabliert, bei dem es auf der einen Seite die aktive, die fordernde Instanz gibt, auf der anderen Seite den geforderten und noch passiven Menschen, der nur als Behandelter auftaucht. Für eine demokratische Gesellschaft ist dieses Prinzip des Forderns nicht unproblematisch. Denn wer ist berechtigt, einen anderen Bürger zu „fordern“? Der Erwerbslose „wird“ gefördert, er „wird“ gefordert. Er soll aktiv sein, vorausgesetzt, er bewegt sich in den geforderten Bahnen. Der Job-Manager handelt nach dem Motto: „Ich mache Ihnen ein Angebot, das sie nicht ablehnen können.“ Wenn die Bürger nicht zur Anpassung an die prekären Arbeitsangebote des Arbeitsmarktes bereit sind, dann werden sie aus der Solidargemeinschaft ausgeschlossen.¹⁸

Ethisch lässt es sich nicht rechtfertigen, dass eine Gesellschaft ihre Mitglieder sanktionieren kann und ihnen durch Sanktionen vorenthalten oder gar abziehen kann, was jene zu einem menschenwürdigen Leben benötigen und von dem die Gesellschaft zugleich sagt, dass dies das sozioökonomische menschenwürdige Existenzminimum beschreibt.

17 Wolfgang Neskovic / Isabel Erdem, Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV, in: SGB 03/2012, 134.

18 Vgl. Franz Segbers, Wolfgang Gern (Hg.), Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz IV Welt, Hamburg 2009.

Ein Alternativkonzept, das sich an einem bedingungslosen Grundeinkommen ausrichtet, wäre ein Grundeinkommen, welches die Selbstbestimmung des Menschen ernst nimmt. Die Befugnis zu paternalistischem Verhalten der Arbeitsverwaltungen muss deshalb zurückgewiesen werden.

Familienpflegezeit und entökonomisierte Carearbeit

Um die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege zu fördern, will das Familienpflegezeitgesetz (FPfzG) es Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die wegen der Pflege eines nahen Angehörigen für einen Zeitraum von maximal 24 Monaten ihre Arbeitszeit auf bis zu 15 Wochenstunden reduzieren, ermöglichen durch einen Entgeltvorschuss das Einkommen aufzustocken. Dadurch wird das Einkommen nur halb so stark reduziert wie die Arbeitszeit. Wenn beispielsweise Vollzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit von 40 auf 20 Wochenstunden verringern, um Angehörige zu pflegen, erhalten sie ein Gehalt von 75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens. Zum Ausgleich müssen sie nach Beendigung der Familienpflegezeit wieder voll arbeiten, bekommen dann aber zunächst weiterhin nur 75 Prozent des Gehalts - so lange, bis die durch den Vorschuss vorab vergütete Arbeitszeit nachgearbeitet ist.

Dieses Konzept der Familienpflegezeit passt zur Einführung eines neuen Freiwilligendienstes für Menschen jeden Alters, die sich für die Allgemeinheit wöchentlich für mindestens 20 Stunden engagieren wollen und mit 500 Euro monatlich gefördert werden. Gerade im Hinblick auf den Pflegesektor wird dieser Freiwilligendienst konzipiert, nachdem die Zivildienstleistenden durch die Außerkraftsetzung der Wehrpflicht wegfallen. Die Freiwilligendienste bewirken eine weitere Deregulierung von Erwerbsarbeit, die bereits durch die Hartz-Gesetze zu einer Pluralisierung von Erwerbsarbeit geführt und zuvor bestehende sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse entrechtet und sozial entsichert hat.

Zwischen einer „Monetarisierung“ von Freiwilligenarbeit in der Höhe von 500 Euro und der kulturellen Wertschätzung von Care-Arbeit, die sich auch materiell und finanziell ausdrückt, besteht ein kleiner, aber gleichwohl entscheidender Unterschied. Die Monetarisierung von Freiwilligenarbeit ist Teil einer Ausdehnung des ökonomischen Arbeitsbegriffs auf andere gesellschaftliche Bereiche und führt zu einer weiteren Deregulierung von Sozialer Arbeit. So entsteht ein riesiger Sektor schlecht bezahlter und gering qualifizierter Jobs. Die Dienstbotengesellschaft des 19. Jahrhunderts kehrt im neuen Gewand eines bürgerschaftlichen Engagements zurück.

Problematisch ist, dass die gesellschaftliche Aufgabe der Sorge und Pflege zu einem Problem der Angehörigen privatisiert wird und die Bearbeitung gesellschaftlicher Risiken nicht mehr zu den Aufgaben der Solidargemeinschaft

gehört. Bislang konnte auf unbezahlte Arbeit von Frauen in der Betreuung pflegebedürftiger Menschen zurückgegriffen werden. Doch nun soll die Arbeitskraft der Frauen erwerbswirtschaftlich genutzt werden. Hinter dem Motiv, die familiäre und ambulante Pflege von Angehörigen zu ermöglichen, steht jedoch ein nüchterner Ökonomismus, der die Geschlechterungleichheit am Markt ausschalten will. Das Familienpflegegesetz will die Pflege zu einem gesellschaftlichen Nulltarif organisieren und privat bewältigen. Die politische Verantwortung besteht allenfalls darin, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der es erlaubt, auf eigene Kosten die Probleme der Pflege durch den rechtlichen Anspruch auf eine Teilzeitarbeit zu tragen. Die Verantwortung aber, welche eine Gesellschaft für ihre pflegebedürftigen Menschen hat, wird dabei von der Gesellschaft weg- und einseitig in die Familien hineinverlagert.

Eine Alternative aus der Idee und Perspektive eines Grundeinkommens wäre eine Konstruktion, die sich am Elterngeld ausrichten könnte und dabei bereits bestehende soziale Sicherungssysteme wie das Pflegegeld weiterentwickeln würde. Ein dem Elterngeld nachgebildetes und weiterentwickeltes „Pflegegeld“ würde eine materielle Basis für solche Tätigkeiten wie die der Care-Arbeit sicherstellen. Dieser Alternativvorschlag würde auch genderpolitisch bedeutsam und einen Beitrag dazu leisten, die bisherige Trennung zwischen ökonomisch-erwerbswirtschaftlicher Arbeit und Care-Arbeit, die nach Geschlechtern getrennt erfolgt, aufzuheben. Soll die Care-Arbeit unter den Geschlechtern ebenbürtig übernommen werden, dann muss sie unter solchen Bedingungen ausgeübt werden, dass sie Männern und Frauen möglich ist. Die Verkürzung der Erwerbsarbeitszeiten wäre ein erster Einstieg, doch die völlige zeitliche „Freisetzung“ für Männer und Frauen wäre ein besseres Gegenmittel gegen die weitere Ökonomisierung des Sozialen. Die Ökonomisierung der Erwerbsarbeit ist die Kehrseite ihrer Totalisierung. Diese Doppeltendenz durchzubrechen erfordert einen Perspektivwechsel, bei dem die ganze Arbeit, zu der auch die Care-Arbeit zählt, in ihren vielfältigen Ausformungen als ebenbürtig für Männer und Frauen gewürdigt und gewertet wird.

Der Alternativvorschlag würde Care-Arbeit als eine der Erwerbsarbeit ebenbürtige Arbeit aufwerten und diese deshalb mit einer materiellen Absicherung durch ein Grundeinkommen ausstatten. Diese Alternative würde am bereits bestehenden „Pflegegeld“ ansetzen und dieses in einem solchen Sinne weiterentwickeln, dass es nicht als Entgelt für eine genau zu berechnende Leistung zu verstehen wäre, sondern umgekehrt ein gesellschaftliches Engagement erst durch eine materielle Basis ermöglichen würde. Familienpflegezeit würde dann nicht den Einzelnen aufgebürdet, sondern würde als Widerlager gegen eine weitere Ökonomisierung der Care-Arbeit unter der Marktlogik verstanden werden. Dabei würde die Ausdehnung des ökonomischen Arbeitsbegriffs auf andere gesellschaftliche Bereiche zurückgedrängt und ein Reformpfad eingeschlagen, der die Vision eines sozialen Lebens und der ganzen Arbeit ebenbürtig

und gleichberechtigt für Männer und Frauen jenseits der Vermarktlichung und Ökonomisierung aller Lebensbereiche im Blick hat.

Kindergrundsicherung

Ein Bündnis von Sozialverbänden und Wissenschaftlern hat 2009 ein Konzept vorgelegt, jedem Kind monatlich eine Grundsicherung von 500 Euro zukommen zu lassen.¹⁹ Erklärtes Ziel ist die Vermeidung von Armutsrisiken und die Beseitigung offensichtlicher Ungerechtigkeiten im bisherigen System der Familienförderung. Eine Kindergrundsicherung würde erstmals alle Kinder durch ein einheitliches Kindergeld gleich behandeln. Allen Kindern würde ein gleich hohes Kindergrundeinkommen zugesprochen. Doch nur die Eltern mit niedrigen Einkommen würden die Leistung in vollem Umfang erhalten, mittlere Einkommen etwas geschmälert und höhere Einkommen würden maximal nur so viel erhalten, wie nach Abzug des höchsten Steuersatzes übrig bliebe. Das bisherige System würde dadurch vom Kopf auf die Füße gestellt. Die Höhe der Grundsicherung wäre unstrittig, da sie mit dem kindlichen Existenzminimum, das sich bislang faktisch leider nur im Steuerrecht niederschlägt, identisch sein muss. Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Urteilen das „sächliche“ kindliche Existenzminimum steuerrechtlich vorgegeben. Es setzt sich zusammen aus dem sogenannten „sächlichen“ kindlichen Existenzminimum plus dem steuerlichen Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag, insgesamt derzeit 502 Euro pro Monat. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass dieses „sächliche« kindliche Existenzminimum für alle gilt, also auch für Großverdiener. Das Kindergrundeinkommen würde Kindern und Jugendlichen endlich Regelsätze zugestehen, die den tatsächlichen Bedarf abdecken. Auch Kinder mit Eltern aus dem Niedriglohnssektor kämen in den Genuss eines armutsfesten Kindergrundeinkommens.

Die Kindergrundsicherung würde Kindergeld, Hartz IV für Kinder, Steuerfreibeträge und Kinderzuschlag voll ersetzen und weitere familienbezogene Leistungen teilweise. Sie würde sich dadurch mit etwa 45 Milliarden Euro Ersparnis refinanzieren und durch die Besteuerung ihrer Leistungen noch einmal mit etwa 25 Milliarden Euro. Die zusätzliche Nettobelastung der öffentlichen Haushalte, besser: die zusätzliche Nettoentlastung der Familien würde geschätzt 30 Milliarden Euro betragen.²⁰

Irene Becker und Richard Hauser haben die Reformvorschläge der Kindergrundsicherung, die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags einer

¹⁹ Bündnis Kindergrundsicherung 2009: Kinder brauchen mehr! - Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung; http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/090408_Papier_KGS.pdf

²⁰ Vgl. Claus Schäfer, Ein Kindergeld für alle, FR vom 2.2.2009.

empirischen Analyse unterzogen.²¹ Auch wenn ein geringes Familieneinkommen nicht als die einzige Ursache für die Probleme der Kinderarmut auszumachen ist, so ist ein ausreichendes Einkommen doch eine notwendige Voraussetzung für ein gesundes Aufwachsen und eine gelingende Sozialisation. Nach den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Studie bewirken alle untersuchten Reformvarianten eine merkbliche Verminderung des Ausmaßes von Kinderbeziehungsweise Familienarmut. Selbst mit begrenztem fiskalischem Aufwand von gut 4 Milliarden Euro könnte die Kinderarmutsquote um 4 bis 5 Prozentpunkte gesenkt werden, wenn der *Kinderzuschlag* weiterentwickelt wird und bis auf 272 Euro aufgestockt wird. Die Berechnungen zeigen, dass die Kindergrundsicherung das effektivste aber auch teuerste Mittel zur Armutsbekämpfung darstellt. Die Kinderarmutsquote würde um 80 Prozent auf 3,3 Prozent zurückgehen. „Unter verteilungspolitischen Aspekten erweist sich aber das Konzept des existenzsichernden und zu versteuernden Kindergeldes im Vergleich zu Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung als das stimmigere Konzept: Inkonsistenzen der bestehenden Leistungsvielfalt werden abgebaut, und mit annähernd gleichem Transfervolumen wird eine stärkere, sich mit steigender steuerlicher Leistungsfähigkeit kontinuierlich entwickelnde Einkommensumverteilung ‚von oben nach unten‘ erreicht.“²² Becker und Hauser präferieren die Reform des Kinderzuschlags als Einstiegsprojekt, um weitergehende Reformansätze durch eine *Kindergrundsicherung* und die *Anhebung des Kindergeldes* auf das sächliche Existenzminimum in die Wege zu leiten.²³

Die Forderung nach einer Kindergrundsicherung lässt sich als ein partielles Grundeinkommen verstehen, das in vieler Hinsicht mit den Ideen des Bedingungslosen Grundeinkommens verwandt ist: Die Leistung wird individuell jedem Kind zugewiesen, es gibt keine Bedürftigkeitsprüfung und keine Pflicht zu irgendeiner Gegenleistung. Vor allem aber erreicht die Kindergrundsicherung alle bedürftigen Kinder. Irene Becker und Richard Hauser haben aufgezeigt, dass zu den Sozialgeld beziehenden Kindern weitere circa 5,9 Millionen Berechtigte Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch hätten, diese aber nicht erhalten. Das heißt, auf jeden Anspruchsberechtigten, der die Grundsicherungsleistungen tatsächlich erhält, kommt knapp noch ein weiterer Anspruchsberechtigter, der diese Leistungen nicht erhält, obwohl sie ihm zustehen.²⁴ Ein Kindergrundeinkommen könnte diese eklatante Grundrechtsverletzung beenden. Das Diakonische Werk der EKD hat in seiner Publikation zur Reform der Grundsicherung auf dieses strukturelle Problem hingewiesen: „Ein Grundsicherungssystem kann das Problem verdeckter Armut nicht

21 Irene Becker / Richard Hauser, *Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Goethe-Universität, Frankfurt 2010.*

22 Irene Becker / Richard Hauser, *Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag*, S. 168f.

23 Irene Becker / Richard Hauser, *Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag*, S. 167.

24 Irene Becker / Richard Hauser, *Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag*, S. 56.

lösen. Selbst wenn die Sozialleistung durch ein Amtsermittlungsprinzip ergänzt wird, das heißt im Falle des Bekanntwerdens der Hilfebedürftigkeit von sich aus tätig werden müsste, können so nicht immer alle Bedürftigen erreicht werden.“²⁵ Die Kindergrundsicherung würde dabei an das bereits bestehende Kindergeld systematisch ansetzen und es weiterentwickeln. Der Skandal, dass gerade den Ärmsten das Kindergeld in die Sozialleistung nach dem ALG II beziehungsweise das Sozialgeld eingerechnet wird, während Großverdiener einen erheblichen Steuerfreibetrag geltend machen können, wäre damit behoben.

Fazit

Eines der wesentlichsten Hindernisse auf dem Weg zu einem Bedingungslosen Grundeinkommen ist die weithin fehlende Einsicht, dass eine Bedingungslose Existenzsicherung kein Almosen darstellt, sondern ein Menschenrecht ist. Dieses Menschenrecht ist an keine Gegenleistung gebunden. Erst auf der Basis eines menschenrechtlich begründeten Anspruchs auf eine Existenzsicherung sind die Bürgerinnen und Bürger real frei zu einem gesellschaftlichen Engagement, das zwar erwartet, aber nicht erzwungen werden kann. Ein solches Verständnis des Grundeinkommens fügt sich in das Grundversprechen der Moderne ein, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Dieses Ideal selbstbestimmter Autonomie wird jedoch in der aktivistischen Sozialstaatsprogrammatik und ihrer Rede von der aktiven Bürgergesellschaft halbiert, verzerrt und um seinen emanzipatorischen Gehalt gebracht. Wie dargestellt ist gegenüber Kindern die Bedingungslosigkeit eines Grundeinkommens unter Menschenrechtsgesichtspunkten unproblematisch und einsichtig. Es wäre systematisch in die bereits bestehende Kindergeldregelung einzubauen, würde es weiterentwickeln und zugleich von den bestehenden Ungerechtigkeiten befreien, die Besserverdienenden eine höhere materielle Förderung der Kinder zugesteht. Eine materiell ermöglichte Care-Arbeit würde wertgeschätzt und in Wert gesetzt. Eine „Pflegezeit“, welche die Logik der Privatisierung gesellschaftlicher Risiken durchbrechen will, drängt die Hegemonie der ökonomisch in Wert gesetzten Arbeit zurück und bietet eine Alternative zu einer weiteren Deregulierung von Pflegearbeit. Auch hier würde sie systematisch an das bestehende „Pflegegeld“ ansetzen und es weiterentwickeln. Schließlich leitet die Abschaffung des Sanktionsregimes bei Hartz IV einen ersten Schritt zu einer verfassungskonformen Existenzsicherung ein.

Solche gradualistischen Zwischenschritte partieller oder temporärer Grundeinkommen würden einen Reformpfad bestärken, bei dem die ökonomisch in Wert gesetzte Erwerbsarbeit zurückgedrängt und nicht-ökonomische Formen von Arbeit mehr Raum bekommen. Die Kindergrundsicherung und die Förderung

²⁵ Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.: Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie Texte, Positionspapier 09/2010, Stuttgart 2010, S. 17.

der Care-Arbeit ließen sich dann gemeinsam als eine Weiterentwicklung in der Kontinuität bereits bestehender Sicherungssystem begründen. Solche Reformprojekte würden damit zugleich zu „Lernfeldern“ zur Entwicklung eigener Vorstellungen von produktiver und autonom bestimmter Eigenaktivität. Genau darin aber sind sie hochpolitisch und ein Widerlager zu einer aktivierenden Sozialstaatsprogrammatik. Sie formulieren nämlich einen Gegenentwurf zu einer aktiven Bürgergesellschaft, die doch nur eine Unterwerfung unter eine verdeckte Ökonomisierung des Sozialen bedeutet. Eine mit einem temporären oder partiellen Grundeinkommen abgesicherte und ermöglichte selbstbestimmte und autonome Eigentätigkeit wäre dann gerade nicht die Beteiligung der Subjekte an einer Neuordnung eines aktivierenden Sozialstaates, der die Bürger aktiviert und sich zugleich zurückzieht.

Dadurch aber ersetzen die reformpolitischen Alternativvorschläge, die sich an der Grundidee eines Bedingungslosen Grundeinkommens orientieren, keineswegs den existierenden Sozialstaat, sondern entfalten ein Potenzial, bestehende sozialstaatliche Arrangements und Kulturen im Sinne eines emanzipatorischen Projektes perspektivisch auf ein Bedingungsloses Grundeinkommen weiterzuentwickeln.²⁶ Erst dann ist die menschenrechtlich begründete Forderung nach einer sozialen Sicherung aller auch ohne Erwerbsarbeit keine bloß akademische Debatte, sondern eröffnet in der politischen Auseinandersetzung eine Alternative zur Zuspitzung der Hartz IV-Arbeitsgesellschaft und weist den Weg in eine humanere und gerechtere Gesellschaft, die Platz für alle hat.

26 Michael Hirsch, Die Restauration der Arbeitsgesellschaft. Hartz IV und die Hegemonie der Erwerbsarbeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11 / 2010, 76-74.

Schrittweise zum Grundeinkommen - mit einem Freibetrag für die Mehrwertsteuer

Viele Modelle zur Einführung eines Grundeinkommens basieren auf Überlegungen beziehungsweise dem Wunsch, es rasch zu realisieren. Eine zu schnelle Einführung eines Grundeinkommens in zu großer Höhe jedoch ist der Idee nicht förderlich, da viele Menschen sich erst einmal in die Idee hinein leben müssen. Es ist auch darauf zu achten, dass sich „Modellversuche“¹, nicht zu einem Bumerang für die Idee entwickeln. Wir dürfen nicht sagen: „Wir wollen im Straßenverkehr vom Rechts- auf den Linksverkehr umstellen. Und um uns anzusehen, wie es sich realisieren lässt, fangen wir einmal mit den Lastwagen an.“ Kleine Schritte bei der Erprobung der Idee kann es aber - und sollte es in unseren Augen auch - geben. Wichtig ist jedoch, dass diese Schritte von einer möglichst großen Zahl von Menschen mit einem Bewusstsein für die Idee des Grundeinkommens begleitet werden.

Das Grundeinkommen als Herausforderung für jeden Einzelnen

Wenn Sie einmal von Berlin nach Karlsruhe mit dem Zug unterwegs sind und gemeinsam mit Deutschen oder Schweizern im Abteil sitzen, achten Sie einmal darauf, wie sie mit einander umgehen und um welche Themen es im Gespräch geht. Die Schweizer Landsleute pflegen wesentlich häufiger das Gespräch über gesellschaftspolitische Fragen, während es bei den Deutschen Landsleuten oft um irgendwelche Fernsehsendungen, Shows, Fußball und dergleichen geht.

Fehlendes Interesse der Bürger ist nicht gut für ein Gemeinwesen. Das gilt für den zwischenmenschlichen Bereich genauso wie für die Politik. Politiker sind oft nur „Manager“ im Staatsleben. Sie müssen dafür sorgen, dass alles „funktioniert“. Sie sind wie Segler, die ihr Segel nach dem Wind stellen, der aus den Köpfen der Bevölkerung, der Wähler weht. Die Politiker setzen um, was der Wähler derzeit wünscht. Der Unternehmer aber muss vorausdenken und die Manager mit den notwendigen Veränderungen beauftragen. Wer ist im Staatsleben der „Unternehmer“? Auch das sind wir, die Bürger.

1 Siehe zum Beispiel Beiträge von Guy Standing und Johannes Terwite in diesem Sammelband

Wenn die Bürger sich nicht ernsthaft für ihre Belange und ihr Gemeinwesen interessieren, geht es über kurz oder lang unter. Einziger Ausweg: Zunehmendes Bewusstsein und Einsicht durch ein lebhaftes Interesse. Wie aber kann dies in und durch ein Staatswesen geweckt werden? Wie kann ich intrinsisches Interesse und intrinsische Motivation wecken? Indem extrinsische Motivation und Ablenkungen möglichst konsequent unterlassen werden.

Möglichst viele von uns müssen sich unserer bürgerschaftlichen Verantwortung bewusst werden und Prozesse des Neuen initiieren. Nicht alle müssen mitmachen. Schon wenig Hefe genügt, um den Teig zum Treiben zu bringen. Aber eine kritische Masse muss erreicht werden. Wie viele das sind, ist schwer zu sagen. In jedem Falle aber müssen wir solange wirken, bis diese kritische Masse erreicht ist. Und dabei helfen alle Aktionen bürgerschaftlichen Engagements, die denkbar sind. Je mehr Initiative, desto besser.

Wichtig erscheint uns auch eine unmittelbarere Beteiligung der Bürger in der Politik, um das Interesse an dem Gemeinwesen zu befördern. Die Schweiz kann dabei als Vorbild dienen. Natürlich machen auch die Schweizer bei ihren Abstimmungen aus unserer Sicht „Fehler“, wie etwa mit dem sogenannten Minarettbeschluss. Allerdings haben sie einen Vorteil: Die Bürger fühlen sich stärker dafür verantwortlich, wenn sie Fehler machen. Sie können erkennen, dass es Fehler sind, und sich in einer Folgeabstimmung anders entscheiden. Wir hingegen haben nicht die Möglichkeit, einzelne Sachfragen von gesamtstaatlicher Bedeutung zu entscheiden, zu wählen. Auch deswegen ist unser Interesse an unserem Gemeinwesen erlahmt.

Auch das Grundeinkommen soll zu einem vermehrten Interesse am Gemeinwesen beitragen und Initiative wecken. Wir wollen mit einem Grundeinkommen die Initiative der Menschen auf ein stabiles finanziell-materielles Fundament stellen und sie von der zunehmenden Fremdbestimmung befreien – wenn sie es auch wollen. Umgekehrt setzt die Einführung eines Grundeinkommens auch voraus, dass sich möglichst viele von uns damit befassen. Dabei geht es darum, das Gewordene zu hinterfragen (1), es umzudenken (2), das Neue zu kreieren (3) und das Neue in das Bestehende zu integrieren (4). Beim Kritisieren des Gewordenen sind viele dabei. Beim Umdenken werden es schon deutlich weniger, und beim Kreieren des Neuen noch weniger. Die einzige Möglichkeit, dass ein neuer gesamtgesellschaftlich relevanter Impuls wie das Grundeinkommen Früchte trägt und die Chance auf Realitätwerdung erhält, ist, dass möglichst viele Menschen sich der Idee unvoreingenommen, aufgeschlossen, ja „erlebend“ gegenüberstellen, es zu ihrer persönlichen und ergebnisoffenen Forschungsfrage machen.

Menschen, die ihren Mitmenschen kein Menschenbild zubilligen, nach dem sie selbst am besten wissen, was gut für sie ist, werden sich nicht für das Grundeinkommen erwärmen können. Unser Denken und unser Menschenbild

rühren aus der Vergangenheit und verbleiben dieser vergangenen Zeit zu sehr verhaftet. Auf diese Weise steckt obrigkeitsstaatliches Denken als Seelenerlebnis tief in unseren gesamtgesellschaftlichen „Knochen“. Die Arbeitsteilung und die Herausforderungen dieser Wirtschaftsweise können wir erst seit wenigen Jahrzehnten in einem so stark fortgeschrittenen Maß beobachten. Wir brauchen eine neue, wirklichkeitsgemäßere Rahmenordnung – sowohl im Denken als auch davon ausgehend im politischen Handeln. Wenn wir immer weniger Menschen in der Produktionsarbeit brauchen, müssen wir die Produktionsarbeit auch als Einkommensquelle ersetzen. Das Grundeinkommen bildet zudem eine Basis für all die Tätigkeiten, die wir nicht nach den „Effizienzkriterien“ der Produktionsarbeit bewerten und bezahlen können, für alle dem Menschen zugewandten Tätigkeiten, bei denen wir nicht „etwas für den Menschen“ erarbeiten, sondern „mit dem Menschen“ arbeiten. Durch dieses gedankliche „Nadelöhr“ muss jeder selbst durch. Erzwingen können wir es nicht.

Umstellung auf die Mehrwertsteuer – mit Freibetrag

Wenn wir eine empfangene Ware oder Dienstleistung bezahlen, tragen wir damit sämtliche Kosten der Wertschöpfung – einschließlich aller im Rahmen der Wertschöpfung anfallenden Steuern und Abgaben. Als Angestellter „bezahle“ ich meine Einkommensteuern von dem Geld, das ich von meinem Arbeitgeber, im klassischen Fall von einem Unternehmen, als Einkommen erhalte. Aber woher kommt das Geld dafür? Letztlich kann das Geld dafür nur aus den Einnahmen kommen, die das Unternehmen aus dem Verkauf seiner Waren und Dienstleistungen erlöst. Mit anderen Worten: „Getragen“ wird jede Steuer im arbeitsteiligen Wirtschaftsleben von den Konsumenten.

Vor diesem Hintergrund erhöht eine vollständige, aber schrittweise erreichte Umstellung zur Mehrwertbesteuerung die Transparenz und damit das Bewusstsein der realwirtschaftlichen Zusammenhänge und Steuerinzidenz, die das arbeitsteilige Wirtschaftsleben der Gegenwart prägen. Nach einer solchen Umstellung gäbe es außer der Mehrwertsteuer keine anderen Steuern und Abgaben mehr. Dann aber müsste auch der heute bestehende Einkommensteuerfreibetrag weiterentwickelt werden. Analog zum derzeitigen Einkommensteuerfreibetrag könnte das Existenzminimum steuerfrei gestellt werden, indem die im Existenzminimum enthaltenen Mehrwertsteuern als Grundeinkommen ausgezahlt werden. Eine solche Rückerstattung von Mehrwertsteuern wollen wir im Folgenden als „Steuerfreibetrag für die Mehrwertsteuer“ bezeichnen.

Schrittweise zum Grundeinkommen

Wir plädieren für einen schrittweisen, evolutionären Weg zum Grundeinkommen. Treten „externe Schocks“ wie Wirtschaftskrisen auf, die eine rasche Umstellung erschweren, könnte auf dem Weg langsamer vorangeschritten

werden. Wichtig ist die Möglichkeit, flexibel auf Veränderungen zu reagieren. Würden wir hingegen von heute auf morgen vollständig von der Einkommens- und Ertragsbesteuerung auf die Mehrwertsteuer umstellen, würde dies zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen führen. Das Gleiche gilt für den Fall, dass wir sofort ein Grundeinkommen in Höhe von 1000 oder 1500 Euro einführen würden.

Negative Einkommensteuer als erster Schritt

Zwei evolutionär begehbare Wege zum Grundeinkommen halten wir für wahrscheinlich und richtig. Der eine Weg setzt an der bestehenden Besteuerung an. Denn eine Hürde zum konsumsteuerfinanzierten Grundeinkommen ist, dass die bestehenden Verwaltungen, einschließlich der Sozial- und Finanzverwaltung, und die öffentlichen Haushalte stark auf den einkommensbasierten Einkünften aufbauen. Als erster Schritt wäre deswegen die Einführung einer negativen Einkommensteuer zu erwägen. Ein geringes einkommensteuerfinanziertes Grundeinkommen könnten wir schon jetzt als „negative Einkommensteuer“ in die Wege leiten und es auf dieser Basis schrittweise im Laufe der nächsten zwanzig bis dreißig Jahre auf 1000 oder 1500 Euro ansteigen lassen. Dann wird das Grundeinkommen zunächst in „ungefährlicher“ Höhe von allen Menschen unseres Gemeinwesens erlebbar.

Durch eine negative Einkommensteuer könnte – wenn sie konsequent ausgestaltet wird – das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem stark vereinfacht werden. Der Ökonom Milton Friedman schlug im Jahr 1962 vor, dass alle US-Bürger, deren Einkommen unterhalb von 600 Dollar liegt, für jeden Dollar darunter 50 Cent Auszahlung vom Staat erhalten sollen. Im Ergebnis hätten alle Berechtigten so im schlimmsten Falle 300 Dollar gehabt, was 1962 für ein bescheidenes, aber menschenwürdiges Leben reichte. Rechnerisch ist dies das Gleiche, als würden zunächst alle Bürger 300 Dollar erhalten und alle darüber hinausgehenden Einkünfte mit einer fünfzigprozentigen Steuer – man könnte auch sagen einem «Transferentzug» – belegt. Ähnlich könnte man auch in Deutschland vorgehen. Bei der realpolitischen Umsetzung wäre aber darauf zu achten – und daran scheiterte es in den USA – dass alle ein solches Einkommen erhalten und nicht nur diejenigen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen. In Europa beziehungsweise in Deutschland ließe sich der Ansatz konsequent realisieren, wenn alle Bürger unseres Gemeinwesens eine negative Einkommensteuer in Höhe von beispielsweise 400 Euro erhielten. Sie würde substitutiv gewährt, also andere Transferleistungen bis zu dieser Höhe ersetzen, und Erwerbseinkommen würden ab dem ersten Euro besteuert. Eine Besteuerung des Einkommens wird in dem Maße überflüssig, in dem die Besteuerung stärker auf Umsatz- beziehungsweise Mehrwertsteuern umgestellt wird.

Grundeinkommen und Steuerfinanzierung durch Mehrwertsteuern konkret: Konzept und Rechenbeispiel

Der von uns favorisierte Weg zum Grundeinkommen ist eine schrittweise, evolutionäre Umstellung auf die Besteuerung durch die Mehrwertsteuer und die gleichzeitige Einführung eines Freibetrags für die Mehrwertsteuer. Wie ein solcher Freibetrag für die Mehrwertsteuer realisiert werden kann, soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Unterstellt wird ein Existenzminimum in Höhe von 1000 Euro. Das gegenwärtige steuerliche Existenzminimum liegt zwar nur bei 640 Euro. Ein Sozialhilfeempfänger kann es heute jedoch bei Beantragung gegebenenfalls vorhandener Zusatzbedarfe auf knapp 850 Euro bringen und für schuldrechtliche Verhältnisse bestehen heute schon Pfändungsfreigrenzen von über 900 Euro. So weit sind wir also von 1000 Euro Existenzminimum nicht entfernt. Nach Umstellung aller Steuern und Abgaben auf die Mehrwertsteuer müsste – bei kontrafaktischer Annahme keiner dadurch bedingten Verhaltens- und Preisänderungen, also im statischen Modell – diese die Aufkommenshöhe der heutigen Steuern und Abgaben erreichen. Letztere machen heute eine Staatsquote von knapp 50 Prozent aus. Mit anderen Worten: Schon heute sind in den von uns gezahlten Preisen nicht lediglich die 7 oder 19 Prozentpunkte Mehrwertsteuer, sondern – als Teil des sogenannten Nettopreises – alle anderen Steuern und Abgaben, die im Rahmen der Wertschöpfung angefallen sind. Zusammengenommen machen alle Steuern und Abgaben schon heute knapp 50 Prozent des Preises aus.

Nach einer vollständigen Umstellung auf die Mehrwertsteuer wären in dem unterstellten Existenzminimum von 1000 Euro ein Mehrwertsteueranteil in Höhe von 50 Prozent beziehungsweise 500 Euro enthalten. Analog zum derzeitigen Einkommensteuerfreibetrag könnte ein Steuerfreibetrag für die Mehrwertsteuer eingeführt werden. Das Existenzminimum würde (mehrwert)steuerfrei gestellt, indem die im Existenzminimum enthaltenen Mehrwertsteuern von 500 Euro als Grundeinkommen ausgezahlt werden.

In dem gewählten Szenario eines Existenzminimums in Höhe von 1000 Euro wäre ein Grundeinkommen in Höhe von 500 Euro noch nicht existenzsichernd. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

1.) Eine existenzsichernde Höhe des Grundeinkommens kann erreicht werden, indem die Mehrwertsteuerbefreiung nicht nur auf das Existenzminimums in Höhe von 1000 Euro mit Hilfe eines Grundeinkommens in Höhe von 500 Euro beschränkt wird. Das Grundeinkommen könnte deutlich höher veranschlagt werden, also zum Beispiel bei 1000 Euro, was einer steuerlichen Freistellung von der Mehrwertsteuer in Höhe von 2000 Euro entsprechen würde. Damit

würde das Grundeinkommen wahrscheinlich auch das sozialkulturelle Existenzminimum garantieren.

2.) Um schrittweise dahinzugelangen, sollte das Grundeinkommen in die bestehenden Sozialleistungen hineinwachsen. Was dies bedeutet, soll anhand der folgenden Ausführungen verdeutlicht werden.

Schrittweise Einführung eines Freibetrags für die Mehrwertsteuer

Das Steueraufkommen aus der Lohnsteuer als größtem Einzelposten in der Einkommensteuer beläuft sich in Deutschland gegenwärtig auf etwa 140 Milliarden Euro. Das Aufkommen aus der Mehrwertsteuer (Umsatzsteuer plus Einfuhrumsatzsteuer) beläuft sich auf 180 Milliarden Euro. Das bedeutet, dass wir derzeit keinen Freibetrag für diejenige Steuerart haben, über die wir bereits am meisten Aufkommen zur Finanzierung unserer öffentlichen Infrastruktur generieren. Wenn wir das gegenwärtige Existenzminimum zwischen 350 und (einschließlich Wohnraummiets) 850 Euro ansetzen und unterstellen, dass in das Existenzminimum insbesondere Produkte mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz in Höhe von 7 Prozentpunkten fallen, erscheint es vertretbar von einem durchschnittlichen Mehrwertsteueranteil in Höhe von etwa 10 Prozent am Existenzminimum (in Bruttopreisen gemessen) auszugehen. Da es sinnvoll erscheint Wohnungsmieten von der Mehrwertsteuer auszunehmen, könnte man die 10 Prozent auf der Basis von 350 bis 500 Euro mit 35 bis 50 Euro veranschlagen.

Vereinfachend soll für die folgende Betrachtung von einem Mehrwertsteueranteil am gegenwärtigen Existenzminimum in Höhe von 40 Euro ausgegangen werden. Wollen wir das Existenzminimum auch von der Mehrwertsteuer freistellen, so müssten bereits im gegenwärtigen Steuersystem etwa 40 Euro an Grundeinkommen als Freibetrag für die Mehrwertsteuer ausbezahlt werden. Bei einem durchschnittlichen Mehrwertsteueranteil von 10 Prozent würde hierdurch ein Mehrwertsteuerfreibetrag in Höhe von 40 Euro realisiert.

Soll ein Betrag von 40 Euro ausgezahlt und dafür die Mehrwertsteuer erhöht werden, müsste die Mehrwertsteuer um 4 Prozentpunkte steigen. Bei der letzten Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 erhöhte sich die Teuerung hierdurch um 1,4 Prozentpunkte. Unterstellen wir - der Einfachheit halber - einen Teuerungseffekt von der Hälfte der Mehrwertsteuererhöhung, würde im Jahr der Erhöhung der Mehrwertsteuer um 4 Prozentpunkte die Inflation um 2 Prozent ansteigen.

Die Erhöhung im Jahr 2007 sah jedoch bei der Verwendung des Mehraufkommens keine Auszahlung als Grundeinkommen vor. Würde das Aufkommen pro Kopf auf Transfereinkünfte und Gehälter angerechnet, würde eine solche Zahlung die Kassen, aus denen die Transferleistungen finanziert werden, und

die (direkten) Arbeitskosten – im statischen Modell – um 40 Euro pro Kopf entlasten. Gesunkene Kosten führen bei Wettbewerb – dieser wird ja zur Begründung von Kostendruck und Entlassungen stets angeführt und soll nun auch in diesem Fall unterstellt werden – zu sinkenden Nettopreisen. Wird die erhöhte Mehrwertsteuer also auf ein niedrigeres Nettopreisniveau erhoben, kann hierdurch das Bruttopreisniveau stabil bleiben. Im einfachsten Fall bleibt das Preisniveau konstant. Sollte es aber zu einer erhöhten Teuerung kommen, würde zum Beispiel ein Rentner nun, statt einer Rente in Höhe von 900 Euro, 40 Euro Grundeinkommen und aufgrund der substitutiven Anrechnung des Grundeinkommens 860 Euro Rente erhalten, insgesamt also nach wie vor 900 Euro. Trotz des in der Höhe gleich gebliebenen Einkommens würde die Kaufkraft des Rentners jedoch um zwei Prozent, also um 18 Euro sinken. Deswegen ist es wichtig, dass das Grundeinkommen in die bestehenden Systeme hinein eingeführt und schrittweise erhöht wird. Denn bei der Festsetzung der Renten, der Anpassung der Sozialhilfesätze und bei den Tarifverhandlungen von Gewerkschaften könnte dann jeweils die Inflationsrate berücksichtigt werden.

Mit anderen Worten: Idealerweise erfolgt die Einführung eines Grundeinkommens in Höhe von 40 Euro aus der Mehrwertsteuer im gewählten Beispiel im Rahmen eines konstanten Preisniveaus. Aber selbst wenn das Preisniveau grundeinkommensbedingt steigen würde, würden zumindest die - in der über das Grundeinkommen hinausgehenden Höhe - weiterhin bestehenden Ansprüche auf aufstockende Sozialleistungen ebenfalls steigen. In dem für dieses Beispiel denkbar schlechtesten Fall wäre also eine Anpassung der Renten, Sozialhilfesätze und Gehälter um zwei Prozent erforderlich, um eine größere soziale Schiefelage zu vermeiden. Eine Erhöhung des Grundeinkommens nach dem gleichen Prinzip in den Folgejahren würde zu einem zunehmend von den heute bestehenden übrigen Töpfen unabhängigem – und vor allem nicht anspruchsgelichtem – Einkommen führen.

Wenn - in einem statischen Modell - die Mehrwertsteuer nun zwanzig Jahre lang um 4 Prozent erhöht und das Aufkommen als Grundeinkommen ausgezahlt würde, würde der monatlich ausgezahlte Betrag 99 Prozentpunkte des Mehrwertsteuersatzes (die heutigen 19 Prozentpunkte plus $4 \times 20 = 80$ Prozentpunkte) entsprechen. In einem Fall ohne Inflation (siehe oben, Fall 1) wäre das Preisniveau konstant geblieben und das Grundeinkommen würde 800 Euro betragen: Ein Prozentpunkt Mehrwertsteuer führt - in einem statischen Modell - zu Mehreinnahmen in Höhe von knapp 10 Milliarden Euro und damit zu einer möglichen Ausschüttung von 10 Euro Grundeinkommen monatlich. Der Restanspruch auf Rente beziehungsweise Sozialhilfe läge dann bei 100 Euro. Würde in den zwanzig Jahren, bedingt durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Inflation jährlich 2 Prozentpunkte betragen, würde eine kaufkraftäquivalente Rente bei 1337 Euro liegen. Das Grundeinkommen läge aber bei 800 Euro, sodass der zusätzliche Rentenanspruch 537 Euro betragen müsste, um die Inflation auszugleichen.

Auf diesem Wege nun ließe sich das Grundeinkommen erhöhen. Ein Problem kann allerdings noch auftauchen. Der Mehrwertsteueranteil würde im Verlauf dieser Jahre auf fast 50 Prozent steigen. Für eine weitere Erhöhung des Grundeinkommens müsste er – im statischen Modell – weiter steigen. Er könnte damit Höhen erreichen, die wirtschaftspolitisch nicht vertretbar erscheinen. Dies gilt allerdings nur für das statische Modell, welches keine Verhaltens- und Preisänderungen einbezieht. Im dynamischen Modell, also bei Einbeziehung von Verhaltens- und Preisänderungen, zeigt sich Folgendes: Die initiativweckende Wirkung einer Umstrukturierung im Steuersystem weg von der Einkommensteuer würde – nach einer vollständigen Umstellung – dazu führen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf ihr Einkommen keine Einkommensteuern mehr bezahlen müssen. Der „Keil“, der sich aufgrund des heute noch bestehenden Steuer- und Abgabensystems zwischen Brutto- und Nettolöhnen gebildet hat, könnte ganz verschwinden. Die initiativweckende Wirkung einer solchen Umgestaltung des Steuersystems würde zu starken Investitionsanreizen führen sowie – bei einem gegebenen Bruttolohnniveau – zu stark steigenden finanziellen Arbeitsanreizen. Deutschland würde zu einem Investitions-, Arbeits- und Steuerparadies werden. Dies würde das Wirtschaftswachstum stützen (Pressé 2010). Zudem wären durch ein Grundeinkommen die Konsumausgaben auch in Krisenzeiten stabiler.

Resümee

Die vielen Menschen, die sich für die Idee eines Grundeinkommens einsetzen, zeigen, dass die Initiative unsere Bürgergesellschaft erreicht hat. Die bewegten Menschen versuchen Druck für grundlegende Veränderungen aufzubauen und gesellschaftlichen Wind dafür zu erzeugen. Aber der Wind gibt nicht die genaue Route vor, auf der gesegelt wird, sondern nur die Richtung. Und schon gar nicht zeigt der Wind an, wie es am Ziel der Reise genau aussehen wird. Wir sehen in unseren Ideen eines bedingungslosen Grundeinkommens und einer ausschließlichen Konsumbesteuerung weniger die Bojen, die Route und Ziel markieren, sondern mehr eine Art Fixstern am Horizont einer längeren Regatta. Völlig klar ist, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen unmöglich übergangslos und stufenlos eingeführt werden kann. Deswegen haben wir hier zwei Wege für eine schrittweise vollständige Umstellung der Staatsfinanzierung auf Mehrwertbesteuerung und der Einführung eines Grundeinkommens vorgestellt. Unser Favorit ist dabei die evolutionäre Umstellung auf die Mehrwertsteuerfinanzierung und die gleichzeitige Einführung eines – schrittweise in der Höhe steigenden – Grundeinkommens in der Form einer Rückerstattung eines Freibetrags für die Mehrwertsteuer. Der konkreten Entwicklung und den einzelnen Schritten wollen wir damit nur vordenken und nicht vorgreifen. Denn sie hängen in der Realität selbstverständlich von der wirtschaftlichen Entwicklung ab, die durch Grundeinkommen und Konsumbesteuerung zugleich ganz neue Impulse erhalten wird.

Literatur

- Bach, Stefan (2011):** Der Mehrwertsteuer-Bonus: eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen, Wochenbericht, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Vol. 78(24), S. 12-18.
- Presse, André (2010):** Grundeinkommen: Idee und Vorschläge zu seiner Realisierung, KIT Scientific Publishing, Karlsruhe.

Wege zum Grundeinkommen Impuls und Tat

Ich beschäftige mich seit längerem intensiv mit dem bedingungslosen Grundeinkommen. In meinem Erleben ist das bedingungslose Grundeinkommen nichts, was ich mir ausdenken kann, nichts, das von irgendjemandem erfunden werden müsste. Die Idee ist im Raum. Sie ist da. Ein für mich deutlicher Impuls, den ich erkenne, erlebe und in Tat umsetze. Die uralten Ideale und Lebensmöglichkeiten, die in der französischen Revolution mit der Parole „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ einen klaren Ausdruck fanden, finde ich in der Idee wieder. Oder: Liebe deinen Nächsten wie Dich selbst.

Wie wollen wir zusammen leben?

Was ist mein Wunsch unser gesellschaftliches Zusammenleben betreffend?
Habe ich Interesse nicht allein an meinem eigenen Wohlergehen, sondern auch an dem der Mitmenschen?

Wo fühle ich mich wohl?

In einer Gemeinschaft, die jeden trägt und in der ich Raum und Freiheit habe mein Leben möglichst eigenverantwortlich zu meistern und zu gestalten?

Oder lieber in einem engeren System, in dem Prinzipien verwirklicht sind, die dazu dienen, mich zu führen und zu leiten und mich in diese oder jene gewünschte Richtung zu lenken?

Wie soll es weitergehen in unserem Land?

Immer enger, immer schwieriger, kompliziert durch unzählige Bestimmungen und Vorgaben?

Oder gelingt es uns, uns selbst wieder Raum zuzugestehen?

Was steht im Mittelpunkt meines Strebens und Tuns?

Der Mensch oder die Maschine? Wir oder die Wirtschaft?

Aufgrund dieser Fragen und Überlegungen, die mich schon lange bewegen, war ich wie vom Blitz getroffen, als ich zum ersten Mal vom bedingungslosen Grundeinkommen hörte: Was für eine Möglichkeit des Zusammenlebens!

Das bedingungslose Grundeinkommen ist ein Kulturimpuls. Eine Idee, die Raum gibt: Größtmögliche Autonomie des Einzelnen in der Gemeinschaft. Ich habe mich entschlossen, da ich die Idee wunderbar finde, über das Grundeinkommen und die Möglichkeiten, die es bietet, zu informieren.

Es hat ja noch nicht jeder davon gehört. Ich versuche die Idee in den Raum zu stellen. So wirklich und lebendig wie ich sie empfinde. Was der andere damit macht, ob er die Idee aufnimmt und bewegt oder verwirft, ist seine Sache. Insofern denke ich nicht über allgemeingültige Wege nach das bedingungslose Grundeinkommen zu verwirklichen. Ich achte auf meinen Weg. Ich achte darauf, wie ich mit diesem Impuls Grundeinkommen umgehe. Ich tue das, was ich kann und was mir im Moment richtig und angebracht erscheint. Das, was für mich persönlich ansteht, um das Thema weiterzubefördern. Sehr gerne auch mit anderen zusammen. Die Idee ist da. Viele Menschen bewegen und pflegen sie. Jeder auf seine Art, seinen Fähigkeiten und Interessen entsprechend. Das spiegelt die Kraft wider, die ich im Kulturimpuls Grundeinkommen spüre: Frei, eigenverantwortlich und zusammen. Um das bedingungslose Grundeinkommen zu realisieren nun einen Plan auszuarbeiten und einen möglichst festen und sicheren Weg zum Grundeinkommen aufzuzeichnen, den andere dann gehen können, diese Form erscheint mir nicht stimmig. Einen Vorschlag, wie das Grundeinkommen verwirklicht werden könnte, der über meine Person und meine Möglichkeiten hinausgeht, möchte ich folglich nicht abgeben. Ich werde auch keine Befürchtungen formulieren, noch mir Hindernisse, die es geben könnte, ausdenken. Das bliebe Spekulation.

Ich erlebe die Bürgerbewegung Grundeinkommen als losen Zusammenschluss von vielen interessierten Menschen. Jeder trägt seinen Teil bei. So wächst diese Idee im Moment. Sie wächst mit den Menschen, die sie bewegen und in sich tragen. Das finde ich beeindruckend. Das ist für mich Demokratie. Für mich hat die Idee Grundeinkommen mit Freiheit und Mitmenschlichkeit zu tun. Einen Anderen zur Freiheit zu überreden, irgendwie zu übertölpeln oder einen Meinungsumschwung mit rhetorischen Schachzügen oder einer geschickten Strategie erwirken, das will ich nicht. Ich müsste, wenn ich solche Mittel anwenden wollte, den Boden der Freiheit verlassen. Ich informiere andere Menschen über das Thema und übe mich in einer Haltung und einer Gesprächsform, die die Freiheit des Einzelnen wahrt und respektiert. Wir gehen nebeneinander. Keine Führung, die vorangeht, keinen Weg, den andere, ohne selbst zu prüfen oder zu denken, gehen können. Wir gehen nebeneinander. Jeder seinen eigenen Weg. Ich habe freies Vertrauen.

Was braucht man, um das bedingungslose Grundeinkommen zu realisieren?

Nichts und Alles und Menschen!

Wie Sozialexperimente die Grundeinkommensdebatte bereichern können

Seit der Aufklärung nehmen Experimente eine wichtige Rolle als Impulsgeber bei der Gestaltung des Fortschritts ein. Um aus der Vielfalt innovativer Ideen die tatsächlich wirksamen und machbaren herauszufiltern, wurden Ideen immer wieder auf den experimentellen Prüfstand gestellt. So war – um ein maritimes Beispiel zu nennen – das Prinzip des Antriebs per Schiffsschraube schon seit 1785 patentiert und die möglichen Vorzüge gegenüber dem damals gebräuchlichen Schaufelradantrieb bekannt. Jedoch stellte die britische Marine ihre Flotte erst Mitte des 19. Jahrhunderts auf Schraubenantrieb um, nachdem dessen Überlegenheit in Wettfahrten und einem Tauziehen zwischen der *HMS Rattler* und der *HMS Alecto* gezeigt worden war. Die experimentelle Herangehensweise hat in Technologie und Medizin als Impulsgeber gewirkt und den Fortschritt befördert. Ob sie eine vergleichbare Rolle auch bei der Einführung eines existenzsichernden und bedingungslosen Grundeinkommens (bGE) spielen könnte, soll in diesem Beitrag diskutiert werden.

Der Mangel an Wissen über die Auswirkungen eines Grundeinkommens ist ein wichtiger Faktor, der einen sozialpolitischen Fortschritt in dieser Richtung verhindert. Die gegenwärtigen Debatten und Gedankenspiele über das Grundeinkommen sind davon geprägt, dass niemand mit Sicherheit weiß, welche Konsequenzen ein Grundeinkommen haben würde. So betonte Claus Offe in einer Diskussion zum Grundeinkommen: „Ich staune darüber, was die Kollegen (...) alles als altbekannt voraussetzen oder als gewiss darstellen. Es gibt unendlich viele offene Fragen.“¹

Die Auswirkungen eines Grundeinkommens sind deshalb schwer abzuschätzen, weil sich die Anreizstrukturen grundlegend verändern würden, wenn die faktische Notwendigkeit, einer Lohnarbeit nachzugehen, wegfällt. Diejenigen, die heutzutage nur wegen des Geldes arbeiten, würden vielleicht weniger arbeiten.

1 „Bedingungsloses Grundeinkommen und vorsorgender Sozialstaat“ in der Friedrich Ebert Stiftung in Berlin am 26.3.2009.

Und einige derjenigen, die heutzutage den Jobcentern Rede und Antwort stehen müssen, würden vielleicht mehr arbeiten. Diese und ähnliche durch ein Grundeinkommen möglicherweise bewirkten Verhaltensänderungen sind nicht nur für die Frage erheblich, ob ein Grundeinkommen gerecht ist. Es ist auch *möglich*, dass sich ein existenzsicherndes Grundeinkommen als unfinanzierbar erweist, da sich die Menschen nur noch in einem deutlich niedrigeren Maße an der Erwirtschaftung des Grundeinkommens beteiligen könnten. Die Wissenschaft hat zur Zeit keine ausreichende Antwort, wie *wahrscheinlich* dieses Szenario ist.

Experimentelle Methoden können dazu beitragen, mehr Wissen über die Folgen eines Grundeinkommens zu erlangen. In der wissenschaftlich anerkannten Methode des *sozialen Experiments* werden neben einer Anzahl experimenteller Grundeinkommensrezipienten eine gleiche Anzahl Nichtrezipienten beobachtet. Aus dem Unterschied bei den Verhaltensänderungen von Programm- und Kontrollgruppe lassen sich relativ zuverlässige Aussagen über die Wirkung des Grundeinkommens treffen. Ein Vorteil von Grundeinkommensexperimenten könnte genau darin liegen, zur Überwindung des diskursiven Patts zwischen Gegnern und Befürwortern des Grundeinkommens beizutragen. Schon die Forderung nach Experimenten verlangt von beiden Seiten, sich ihrer Annahmen bezüglich der Auswirkungen des Grundeinkommens bewusst zu werden. Die Ergebnisse eines sozialen Experiments könnten der Debatte eine ganz neue Dynamik verleihen.

In diesem Artikel werde ich die Möglichkeiten und Grenzen des Beitrags darstellen, den Grundeinkommensexperimente zur Behebung des bislang vorhandenen Wissensdefizits leisten können. Zunächst werde ich darlegen, warum das verfügbare Wissen über die Folgen eines bedingungslosen Grundeinkommens derzeit noch zu begrenzt ist und warum aus diesem Grund keine umfassende Einschätzung und Bewertung des Grundeinkommensvorschlags möglich ist. Daraufhin möchte ich mit dem sozialen Experiment eine Methode vorstellen, die einen Beitrag dazu leisten kann, dieses noch erforderliche Wissen zu erlangen. Im Anschluss sollen die wissenschaftlichen und praktischen Möglichkeiten und Grenzen dieser Methode diskutiert werden.

Was wäre wenn?

Nach der gängigen Definition von van Parijs meint ein bedingungsloses Grundeinkommen (bGE) „ein Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder individuell, ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung ausgezahlt wird“ (van Parijs, 2006: 8). Vom deutschen Netzwerk Grundeinkommen werden zusätzlich die Kriterien der Existenzsicherung und der Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe angelegt (Netzwerk Grundeinkommen, 2009). Die Beantwortung der Frage, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen finanzierbar und wünschenswert ist, ist auf eine möglichst verlässliche

Einschätzung von dessen Auswirkungen angewiesen. Das wäre zwar auch der Fall, wenn die Prognosen über die Auswirkungen eines Grundeinkommens sich nur in Nuancen voneinander unterscheiden würden. Aber es ist noch dringlicher, wenn das Gegenteil der Fall ist und die Prognosen über die wahrscheinlichen Folgen sehr weit auseinander gehen wie in der aktuellen öffentlichen Diskussion.

So führt das Grundeinkommen in einem Szenario über seine Auswirkungen zu einer Steigerung von Kreativität und Produktivität. Die Menschen – von sich aus an Selbstwirksamkeit und Teilhabe interessiert – würden, wenn sie mit der Sicherheit eines Grundeinkommens ausgestattet wären, dort tätig werden, wo sie tätig sein wollen. Katja Kipping von der Linkspartei begründet dies so: „Das Bedürfnis sich einzubringen, irgendwas Sinnvolles zu machen, ist so ein zutiefst menschliches Bedürfnis, dass man sich eigentlich keine Sorgen machen muss, dass die Leute dann alle nur vor sich hin sitzen und Bier trinken“ (in Heizmann, 2007). Nach dieser Lesart befreit das bedingungslose Grundeinkommen die Menschen vom Zwang zu entfremdeter Arbeit und es vergrößert ihre „wirkliche Freiheit“ (van Parijs, 1995), die sie auch zu nutzen verstehen.

Ein gänzlich anderes Szenario ergibt sich, wenn man annimmt, dass viele Menschen sich auf einem bGE ausruhen würden. Dann nämlich könnte ein Grundeinkommen zu niedrigerer Leistungsbereitschaft und somit zu deutlichen Einbrüchen von Produktion, Bildungsbereitschaft et cetera führen. Als Beispiel für ein Menschenbild, das hinter dieser Art von Szenario steckt, sei Gerald Weiß (ehem. MdB, CDU) zitiert: „Wenn ich Systeme schaffe, die die persönliche Versorgung vermeintlich leicht machen, können Sie sich sicher sein, der Mensch wird immer den leichteren Weg auf diesem kalten Stern der Knappheit zu gehen versuchen“ (in Heizmann, 2007). In dieser Lesart würde ein Grundeinkommen die Leistungsanreize reduzieren und die Menschen zu (mehr) Faulheit verführen.

Derart auf Menschenbildern oder Annahmen über mögliche Folgen beruhende Meinungen sind in der gegenwärtigen Debatte oft anzutreffen. Sogar der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen gründet seine Behauptung, ein Grundeinkommen von monatlich 600 Euro sei fiskalisch nicht machbar, auf der Annahme, es dürfte dann „nicht wenige geben, die sich damit zufrieden geben und ihren Lebensstandard allenfalls durch gelegentliche Schwarzarbeit aufbessern“ (Wissenschaftlicher Beirat, 2008:4).

Das Wissen um die Konsequenzen eines solchen Grundeinkommens ist hauptsächlich aus zwei unmittelbaren, nämlich fiskalischen und moralischen Gründen noch unzureichend.

Fiskalisch sind mögliche Verhaltensänderungen der Menschen von großer Bedeutung, da ein Grundeinkommen aus Steueraufkommen finanziert werden muss. Es ist keineswegs eine triviale Frage, ob und wie ein Staat unter den veränderten Anreizbedingungen eines bGE überhaupt in der Lage wäre, das bGE zu finanzieren. Denn wie von Ingmar Kumpmann (2008, 2009) dargestellt, besteht die Möglichkeit, dass ein Grundeinkommen seine eigene fiskalische Basis untergräbt:

„Bremst das Grundeinkommen die Wertschöpfung im Erwerbssektor der Volkswirtschaft, dann reduziert dies die besteuerbare Finanzierungsgrundlage des Grundeinkommens selbst. Im schlimmeren Fall kann dies die Finanzierung des Grundeinkommens gefährden. Die Finanzierungsfrage ist somit nicht die Frage, wie wir einen großen Geldbetrag aufbringen können, sondern wie sich das Grundeinkommen auf die Anreize zur Wertschöpfung im Erwerbssektor auswirkt.“ (Kumpmann, 2009)

Und weiter:

„Mögliche bremsende Effekte auf die Wertschöpfung am Markt müssen abgewogen werden gegenüber dem Erfolg bei der Armutsbekämpfung und der Absicherung individueller Freiheit, die ein Grundeinkommen den Menschen bringt. Grenzen der Leistungsbereitschaft im Erwerbsleben setzen jedoch für das Grundeinkommen eine materielle Obergrenze: Das Grundeinkommen kann maximal so hoch sein wie die Bereitschaft der Menschen, zur Wertschöpfung beizutragen, hoch genug bleibt, damit die Finanzierung gesichert ist.“ (Kumpmann, 2009)

Die hier zu treffende Abwägung wird durch die hypothetische Vorstellung zweier Extremfälle begreifbar: Bei einem Grundeinkommen von 200 Euro könnten es sich wohl nur wenige leisten, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Wenn ein Grundeinkommen jedoch 2000 Euro betrüge, wären drastische Einbrüche der besteuerten Wertschöpfung im Erwerbssektor vorstellbar. Es liegen noch keine ausreichenden Erkenntnisse vor, wie hoch die maximale fiskalisch solide Höhe eines Grundeinkommens sein könnte – und ob diese dann existenzsichernd wäre oder nicht. Die fiskalische Machbarkeit eines existenzsichernden bGE hängt davon ab, wie sich das Verhalten der Menschen angesichts der neu gewonnen finanziellen Freiheit ändern würde. Dies gilt jedoch nicht für ein Grundeinkommen, dessen Höhe wie beim Alaska Permanent Fund je nach Steueraufkommen variabel ist. Insgesamt jedoch führt diese Unsicherheit über die Konsequenzen eines existenzsichernden Grundeinkommens, nicht nur bei HaushaltspolitikernInnen, sondern auch bei vielen interessierten BürgerInnen zu einer gewissen Skepsis, ob ein Grundeinkommen finanzierbar ist.

In ähnlicher Weise sind mögliche Verhaltensänderungen auch für die moralische Bewertung des Grundeinkommensvorschlags von Bedeutung. Einige der Argumente gegen das Grundeinkommen gelten natürlich zunächst prinzipiell, so zum Beispiel der Einwand, dass mit einem Grundeinkommen die Faulen die Tüchtigen „ausbeuten“, die Faulen also auf Kosten der Tüchtigen leben würden (White, 2006). Die Schlagkraft dieses Arguments hängt jedoch auch von den tatsächlichen Auswirkungen des Grundeinkommens ab. Sollte es sich etwa herausstellen, dass nur ein sehr geringer Teil der Erwerbsbevölkerung im unproduktivem Nichtstun verharret, so verlöre der Einwand der Ausbeutung an Bedeutung. Es zeigt sich also, dass für eine umfassende fiskalische und moralische Beurteilung des Grundeinkommensvorschlags empirisches Wissen um dessen Konsequenzen wesentlich ist. Von Interesse sind mögliche Veränderungen in Arbeitsangebot und Produktion, aber auch Auswirkungen auf Bildungsbereitschaft, Gesundheit, Geschlechterverhältnis und Nichterwerbsarbeit.

Prognostische Methoden

Weltweit gibt es noch kein existenzsicherndes bGE, an dessen Beispiel man Verhaltensänderungen beobachten und ihre Effekte auf Arbeitsangebot et cetera auswerten könnte. Daher muss die Wissenschaft Umwege gehen. Gebraucht werden Methoden, mit deren Hilfe möglichst verlässliche Prognosen erstellt werden können.

Grundsätzlich kann zwischen qualitativen und quantitativen Herangehensweisen unterschieden werden. Naturgemäß können in Zahlen angebbare Vorhersagen nur mit dem Einsatz quantitativer Methoden getroffen werden. Qualitative Studien wie jene von Daniels et al. (2006) können hingegen Aspekte der Motivation Einzelner erhellen und mit einem Grundeinkommen in Bezug setzen. Erich Fromm versucht dies in seinem von Grundeinkommensbefürwortern viel zitierten Beitrag „Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle“ (Fromm, 1966) auch auf gesellschaftlicher Ebene: Dort lesen wir, dass „der Mensch eben gerade nicht von Natur aus träge ist“ und dass daher der „Missbrauch des garantierten Einkommens nach kurzer Zeit wieder verschwinden“ würde (ibid:3). Diese Argumente können plausibel erscheinen, es sind jedoch keine quantitativen Prognosen.

Unter den quantitativen Methoden zur Folgenabschätzung sind besonders zwei Ansätze hervorzuheben: Erstens sind dies psychologisch beziehungsweise wirtschaftswissenschaftlich fundierte Laborexperimente, wie sie unter anderem von Noguera et al. (2006) zur Erforschung der Auswirkungen eines Grundeinkommens gefordert werden. Mit dieser Methode können sowohl die Beurteilung des Grundeinkommensvorschlags als auch die Entscheidungen von Individuen unter Grundeinkommensbedingungen untersucht werden. Zwar sind solche Experimente (besonders im Vergleich zu Sozialexperimenten) kostengünstig

durchzuführen. Die Aussagekraft von Laborexperimenten ist jedoch dadurch eingeschränkt, dass Lebensentscheidungen (Arbeitstätigkeit, Familie, Bildung) im simulierten Kontext oft anders getroffen werden als in Wirklichkeit.

Zweitens ist die ökonometrische Methode die gebräuchlichste quantitative Herangehensweise, um Aufschluss über die Folgen eines bGE zu erhalten. Ausgehend von Beobachtungen über Verhaltensänderungen nach Änderungen im Steuer- und Sozialsystem sind Ökonomen in der Lage, Prognosen über die Auswirkungen zukünftiger Steuer- oder Sozialleistungsänderungen zu erstellen. Die ökonometrischen Voraussagen beruhen auf der Annahme, dass die grundsätzlichen Präferenzen bezüglich Arbeitsangebot und Leistungsbereitschaft von der Steueränderung nur unwesentlich berührt werden. Aber genau diese Annahme ist im Falle des bGE, wie bei vielen anderen sozialpolitischen Reformvorschlägen auch, nicht gegeben. Ein bGE kann zu ganz anderen Verhaltensweisen führen als dies zur Zeit der Fall ist. So kann auch mit modernstem ökonomischem Instrumentarium (wie zum Beispiel dem vom Sachverständigenrat 2007 benutzten kombinierten Mikro-Makro-Simulationsmodell) die Dynamik grundlegend veränderter Rahmenbedingungen zwar simuliert werden. Die darauf basierenden Vorhersagen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Die Einschätzung, dass die ökonometrische Methode nur begrenzt valide Prognosen über die Folgen eines bGE geben kann, wird auch von den Autoren geteilt, die selbst ökonometrische Studien zum Grundeinkommen erstellt haben. So finden es Opielka und Strengmann-Kuhn (2007:22) „grundsätzlich fraglich, ob die dynamische Simulation eines so umfassenden Vorschlags wie des Solidarischen Bürgergeldes wissenschaftlich vertretbar ist, weil üblicherweise nur Verhaltensreaktionen auf Basis kleinerer Veränderungen geschätzt werden können.“ Auch Straubhaar kommt zu dem Schluss: „Konkrete Finanzvolumina unter Einbeziehung der dynamischen Effekte zuverlässig zu schätzen, ist generell bei einem Strukturbruch nicht möglich“ (Straubhaar et al., 2008:83).

Im folgenden Abschnitt soll nun auf die Methode des sozialen Experiments eingegangen und die Frage diskutiert werden, ob diese Methode zu verlässlicheren Vorhersagen über die Auswirkungen eines Grundeinkommens beitragen kann.

Soziale Experimente

Soziale Experimente sind sozialwissenschaftliche Feldstudien, in denen die Teilnehmenden zufällig in Programm- und Kontrollgruppen eingeteilt werden, um möglichst valide Aussagen über die Folgen einer Intervention treffen zu können. In den letzten Jahrzehnten haben sich soziale Experimente auf einigen Feldern immer mehr durchgesetzt. In der medizinischen Forschung haben sich randomisierte Studien, sogenannte *randomly controlled trials* (RCTs), als anerkanntestes Studiendesign etabliert. Auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung gelten sie als eine anerkannte Methode zur Evaluierung beste-

hender Programme. Besonders aber zur Erforschung der Auswirkungen neuer Programme können sie einen wichtigen Beitrag leisten (Heckman et al., 1995; Greenberg et al., 2004).

Ein mögliches soziales Grundeinkommensexperiment könnte schematisch wie folgt ablaufen: In einer größeren Stadt werden 2000 Einwohner erwerbsfähigen Alters ausgewählt und eingeladen, an einem Grundeinkommensversuch teilzunehmen. Diese werden wiederum zufällig in zwei gleich große Gruppen eingeteilt. Die tausend Teilnehmenden der *Programmgruppe* erhalten für die nächsten zehn Jahre ein monatliches Grundeinkommen von x Euro. Im Gegenzug entfallen sämtliche Sozialleistungen (Sozialhilfe, ALG II, Ausbildungsförderung etc). Die tausend Teilnehmenden der *Kontrollgruppe* bekommen kein Grundeinkommen; für sie gilt das Steuer- und Sozialsystem unverändert weiter. Bei allen Teilnehmenden werden in regelmäßigen Abständen relevante Daten erhoben, zum Beispiel in den Bereichen Erwerbsarbeit, Ehrenamt, Gesundheit, Bildung, Lebenszufriedenheit. Das hier skizzierte Forschungsdesign kann natürlich beliebig verändert und erweitert werden. So gibt es zum einen die Möglichkeit, ausschließlich bestimmte Bevölkerungsgruppen an dem Experiment teilnehmen zu lassen, bei denen man die relevantesten Verhaltensänderungen erwartet – zum Beispiel kann man sich auf Bezieher niedrigerer Einkommen beziehungsweise Arbeitslose beschränken. Zum anderen kann man innerhalb der Programmgruppe die Auswirkungen verschiedener Kombinationen von Grundeinkommensniveau (x) und Steuersatz untersuchen (Groot, 2004, 2006; Widerquist, 2006).

Bei dem Experiment kann untersucht werden, wie sich das durchschnittliche Arbeitsangebot der Programmgruppe gegenüber der Kontrollgruppe verändert. Zwischen Programm- und Kontrollgruppe können systematische Unterschiede bei Eigenschaften wie zum Beispiel der vorherigen Einkommenssituation und dem Familienstatus durch die zufällige Einteilung ausgeschlossen werden. Differenzen bei den unterschiedlichen Reaktionen lassen sich so weitgehend auf den Faktor Grundeinkommen zurückführen (Björklund et al., 1996). Dieser Vorzug wird besonders deutlich, wenn man Sozialexperimente mit Modellversuchen vergleicht. Ein Beispiel für die Methode Modellversuch ist das in Deutschland viel beachtete Grundeinkommensprojekt im namibischen Otjivero-Omitara (siehe Haarmann et al., 2009). Ein Modellversuch zum Grundeinkommen kann sehr ähnlich aufgebaut sein wie das oben geschilderte soziale Experiment; auch ein Modellversuch kann die Auswirkungen eines Grundeinkommens auf tausend EmpfängerInnen untersuchen. Da jedoch naturgemäß nicht alle kausalen Faktoren beobachtet und ausgewertet werden können, bleibt die Aussagekraft eines Modellversuchs in einer entscheidenden Hinsicht begrenzt: Durch das Fehlen einer Kontrollgruppe kann eine systematische Verzerrungen der Ergebnisse nicht ausgeschlossen werden.

Im Folgenden sollen einige Einwände gegen Grundeinkommensexperimente diskutiert werden. Gerade in Deutschland werden soziale Experimente immer wieder aufgrund ethischer Bedenken für ungeeignet erklärt (Spermann et al., 2005; Franz 2006: 438). Ein wichtiger Einwand, nämlich dass der Kontrollgruppe eine als vorteilhaft angenommene Intervention vorenthalten würde, trifft auf soziale Grundeinkommensexperimente insofern nicht zu, als dass die Kontrollgruppe die bereits bestehenden Sozialleistungen unverändert erhalten würde. Einem weiteren Einwand, nämlich „dass individuelle Lebensverläufe nicht durch exogen herbeigeführte Zufallsentscheidungen beeinflusst werden sollten“ (Mütznich et al, 2002), steht den möglichen Erkenntnisgewinnen sozialer Experimente sowie den unmittelbaren Vorteilen der Programmgruppe gegenüber, die zudem freiwillig am Experiment teilnimmt.

Vielleicht am wichtigsten zu diesem Zeitpunkt in der Diskussion um soziale Grundeinkommensexperimente sind die methodischen Einwände. Die Gründe, die für ein solches Studiendesign sprechen, wurden oben bereits erläutert. Es gibt aber auch Gründe, warum auch die Aussagekraft eines sozialen Grundeinkommensexperiment eingeschränkt sein kann. Hauptkritikpunkte sind dabei folgende (Stafford, 2002): Es ist problematisch, dass aufgrund der begrenzten Dauer des Experiments die Teilnehmenden der Programmgruppe ihren Lebenswandel nicht genau so gestalten würden wie bei einem lebenslang ausbezahlten Grundeinkommen. Es ist jedoch auch denkbar, dass diese Verzerrung der realen Unsicherheit der Menschen entspricht, ob ein heute eingeführtes Grundeinkommen in zehn Jahren nicht längst schon wieder abgeschafft sein wird. Das würde bedeuten, dass diesbezüglich kaum ein Unterschied zwischen einem zeitlich begrenzten Experiment oder dem Versprechen eines lebenslangen Grundeinkommen bestehen könnte.

Ein weiterer Einwand ist, dass der soziale Kontext, innerhalb dessen die Probanden ihr Verhalten abwägen, auch in sozialen Experimenten nicht hinreichend simuliert werden kann. So spielt es zum Beispiel für den Entschluss, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, eine entscheidende Rolle, welche Verhaltensweisen vom sozialen und kulturellen Umfeld legitimiert werden. Ein – eine ganze Region umfassender – Modellversuch kann hier eine etwas größere soziale Dynamik ermöglichen, da zumindest das geografische Umfeld ebenfalls ein Grundeinkommen erhält. Hinzu kommt jedoch, dass ein soziales Experiment gegebenenfalls nicht lang genug angelegt ist, um den von vielen GrundeinkommensbefürworterInnen erhofften und von den SkeptikerInnen befürchteten Wandel der Arbeitskultur eintreten zu lassen. Ob die politische Entscheidung, das Grundeinkommen im Rahmen eines Experiments auszuprobieren, die Versuchsteilnehmenden zu einer vergleichbar freien Wahl des Lebenswandels befähigt, muss bezweifelt werden.

Die größte Bedeutung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht hat sicher der Einwand, dass die Auswirkungen der möglichen Verhaltensänderungen der Programmgruppe auf das Gesamtarbeitsangebot zu vernachlässigen sind, da im Experiment nur ein Bruchteil der gesamten Bevölkerung ein Grundeinkommen erhält. Das bedeutet, dass zum Beispiel Veränderungen des Lohnniveaus mit sozialen Experimenten nur unzureichend untersucht werden können (Widerquist, 2006). Dies trifft jedoch in gleicher Weise auch auf Modellversuche zu. Daher ist die Zielrichtung sozialer Grundeinkommensexperimente lediglich, Informationen über individuelle Verhaltensänderungen unter ansonsten wenig veränderten Parametern zu erhalten, um anhand dieser Daten (auch unter Zuhilfenahme ökonometrischer Modelle) möglichst belastbare Prognosen über die Folgen eines Grundeinkommens erstellen zu können.

Erfahrungen aus den USA

Trotz der genannten Einwände und Hinweise auf die sicherlich auch bei Grundeinkommensexperimenten beschränkte Verlässlichkeit von Prognosen über mögliche Verhaltensänderungen können diese einen Beitrag zur Einschätzung der Auswirkungen eines Grundeinkommens leisten. Dies zeigen auch die Beispiele der Experimente zur Erprobung der Negativen Einkommenssteuer (NES) von 1968 bis 1980 in den USA und Kanada. Trotz bedeutender Unterschiede im Auszahlungsmodus können – bei entsprechenden Parametern – NES und Grundeinkommen identische Einkommensverteilungen nach Steuern ergeben, wie van Parijs (2006:28) zeigt. Daher sind die NES-Experimente nicht nur aufgrund der Erfahrungen aus deren Durchführung, sondern auch im Hinblick auf ihre Ergebnisse von großer Relevanz.

Die fünf NES-Studien waren die ersten großen sozialen Experimente, die je durchgeführt wurden. Die Experimente hatten zwischen 800 und 4800 Teilnehmende und testeten verschiedene Grundfreibeträge und Steuersätze (Widerquist, 2005; Levine et al., 2005:95). Das Ziel der Studien war es, die Arbeitsangebotseffekte eines garantierten Einkommens zu beobachten. Einer der Hauptbeteiligten betrachtet dies im Rückblick so:

„Wir glaubten, das grundlegende politische Hindernis auf dem Weg zu einer irgendwie gearteten negativen Einkommenssteuer würde der weit verbreitete Glaube sein, dass eine NES alle Arbeitsanreize im Keim ersticken würde. Unser Ziel war es nicht, zu beweisen, dem sei nicht der Fall – sondern herauszufinden, ob dies der Fall sein könnte“ (Levine et al., 2005:97).

Was die Ergebnisse betrifft, so wurde eine Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeit festgestellt. Jedoch lag diese mit fünf bis acht Prozent für verheiratete Männer und etwas mehr für verheiratete Frauen weit unter den Erwartungen der Forschenden (Widerquist, 2005:13). Dieses Ergebnis ist beachtlich, zeigt es

doch, dass Menschen trotz eines garantierten Einkommensniveaus die Erwerbsarbeit nicht einfach ruhen lassen. Aufgrund des anderen Auszahlungsmodus der NES sowie des anderen kulturellen und ökonomischen Kontextes können die Erkenntnisse der NES-Studien allerdings nicht eins zu eins auf die mögliche Wirkung eines monatlich ausgezahlten Grundeinkommens in Deutschland übertragen werden.

Eine weitere Erkenntnis aus den NES-Experimenten ist die Schwierigkeit, die Ergebnisse solcher politisch durchaus brisanten Studien adäquat zu kommunizieren. Die von Widerquist (2005) untersuchten Reaktionen von Politik und Medien zeigen eine oberflächliche Darstellung der Ergebnisse. Betont wurde kaum, dass keine Programmteilnehmenden sich ganz aus der Erwerbsarbeit zurückgezogen hatten. Stattdessen wurden mögliche NES-Pläne durch eine Hervorhebung des Arbeitsangebotsrückgangs als unmöglich dargestellt, obgleich dieser relativ gering war. Allerdings ist auch in diesem Punkt eine einfache Übertragung der Erfahrungen nicht zulässig: Denn während die NES-Experimente in den USA ein Projekt der politischen Eliten waren (Moynihan, 1973; Steensland, 2008) und die NES-Idee vielleicht gerade daher leicht zu Fall gebracht werden konnte, wird die Idee eines Grundeinkommens im deutschen Kontext eher von einer Graswurzel-Bewegung getragen.

Resümee

In den obigen Betrachtungen habe ich versucht zu zeigen, dass Grundeinkommensexperimente eine geeignete Methode sind, um das verfügbare Wissen über die Auswirkungen eines Grundeinkommens zu vergrößern. Denn wie im ersten Teil dargestellt wurde, ist derzeit noch zu wenig über die möglichen Folgen eines Grundeinkommens bekannt. Vielen philosophischen, soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Ansätzen ist gemein, dass ihre Prognosen auf Annahmen über das Verhalten von Grundeinkommensrezipienten basieren. An diesem Punkt setzt der experimentelle Ansatz an: Durch die Simulation eines Grundeinkommens können die Verhaltensänderungen der Rezipienten *beobachtet* und damit die Folgen einer Einführung eines Grundeinkommens besser prognostiziert werden. Auch Prognosen zur fiskalischen Machbarkeit des Grundeinkommens würden an Belastbarkeit gewinnen.

Natürlich verlangt die Forderung nach sozialen Experimenten ein nicht geringes Maß an Mut, denn naturgemäß sind weder die Ergebnisse der Experimente noch deren öffentliche Rezeption im Voraus bekannt. Doch sollte, wer ein Interesse am Fortschritt in der Sozialpolitik hat, Grundeinkommensexperimente unabhängig von den möglichen Ergebnissen - ja möglicherweise sogar unabhängig von der eigenen Haltung zum Grundeinkommen - unterstützen. Wenn es die Aufgabe der Wissenschaft ist, die Ungewissheit über die Konsequenzen neuer Politik-

vorschläge so weit wie möglich zu reduzieren, so können soziale Grundeinkommensexperimente dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Literatur

- Atkinson, Anthony (1996) "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly* 67 (1), pp. 67–70.
- Björklund, Anders and Regnér, H. (1996), «Experimental evaluation of European labour market policy,» in G. Schmid et al. (eds.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Campbell, Donald T. (1969) "Reforms as Experiments," *American Psychologist* 24, pp. 409–429.
- Daniels, Eva; Franzmann, Manuela and Jung, Matthias (2006), "Die Krise der Arbeitsgesellschaft in Interviews mit Adoleszenten. Welche Auswirkungen hätte ein bedingungsloses Grundeinkommen auf ihr Leben?," Working paper available at <http://www.scribd.com/doc/7718895/-Die-Krise-der-Arbeitsgesellschaft-in-Interviews-mit-Adoleszenten>
- Eckel, Karl (1978) "Das Sozialexperiment – Finales Recht als Bindeglied zwischen Politik und Sozialwissenschaft", *Zeitschrift für Soziologie* 7 (1), pp. 39–55.
- Fromm, Erich (1966) „Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle“, First published in R. Theobald (ed.) *The Guaranteed Income: Next Step in Economic Evolution?* New York: Doubleday, pp. 175–184, available from <http://www.erich-fromm.de/data/pdf/1966c-d.pdf>
- Goodin, Robert (ed.) (1996) "The Theory of Institutional Design", Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenberg, David and Shroder, Mark (2004) "The Digest of Social Experiments", Washington: Urban Institute Press.
- Grötzinger, Gerd, Michael Maschke and Claus Offe (2006) „Die Teilhabegesellschaft: Modell eines Neuen Wohlfahrtsstaates“ Frankfurt/M: Campus.
- Haarmann, Claudia et al. (2009) "Making the Difference! The BIG in Namibia. Assessment Report" Windhoek: BIG Coalition Namibia.
- Heckman, James and Jeffrey A Smith (1995) «Assessing the Case for Social Experiments», *Journal of Economic Perspectives* 9(2), pp. 85–110.
- Heizmann, Jördis (2007) "designing society" Movie available at: <http://vimeo.com/1095683>
- Hirschman, Albert (1991) "The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy", Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hum, Derek and Wayne Simpson (2001) "A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium", *Options Politiques* 1: <http://www.irpp.org/po/archive/jan01/hum.pdf>
- Klie, Thomas et al. (2008) "Das Pflegebudget: Abschlussbericht 2008", Freiburg, Evangelische Fachhochschule Freiburg.
- Kumpmann, Ingmar (2008) „Das Finanzierungsproblem ist das Anreizproblem“, <https://www.grundeinkommen.de/26/03/2008/das-finanzierungsproblem-ist-das-anreizproblem.html>
- Kumpmann, Ingmar (2009) „Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens,“ <https://www.grundeinkommen.de/19/02/2009/finanzierung-des-bedingungslosen-grundeinkommens.html>
- Le Grand, Julian (2003) "Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens", Oxford: Oxford University Press.
- Levine, Robert et al. (2005) "A Retrospective on the Negative Income Tax Experiments: Looking Back at the Most Innovative Field Studies in Social Policy", Widerquist et al. (eds), *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*. Aldershot: Ashgate.
- Moynihan, Daniel (1973) "The Politics of a Guaranteed Income", New York: Random House.

- Müntnich, Michael; Wießner, Frank (2002)** „Soziale Experimente und Modellversuche: ein Beitrag zur Evaluation von Neuansätzen in der Arbeitsmarktpolitik“ in G. Kleinhenz (ed.) IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250. Nürnberg: IAB, pp. 415-427.
- Noguera, José A. and De Wispelaere, Jurgén (2006)** «A Plea for the Use of Laboratory Experiments in Basic Income Research», *Basic Income Studies* 1(2).
- Opielka, Michael; Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007)** „Das Solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts“ in Michael Borchard (ed.) *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart: Lucius & Lucius, pp. 13–141.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007)** „Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/8“, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Spermann, Alexander (2007)** „Das Solidarische Bürgergeld - Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn“ in Michael Borchard (ed.) *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 143–162.
- Spermann, Alexander; Strotmann, Harald (2005)** „The Targeted Negative Income Tax (TNIT) in Germany: Evidence from a Quasi Experiment“, *ZEW Discussion Paper 05-68*, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0568.pdf>
- Stafford, Bruce (2002)** „Being more sure certain about Random Assignment in Social Policy Evaluations“ *Social Policy & Society* 1:4.
- Straubhaar, Thomas; Hohenleitner, Ingrid (2008)** „Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld - mehr als sozialutopische Konzepte“, Hamburg, Hamburg University Press, http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2008/69/chapter/HamburgUP_HWWI_01_HohenleitnerStraubhaar.pdf
- Steenland, Brian (2008)** “The Failed Welfare Revolution”, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Van Parijs, Philippe (1995)** “Real Freedom for All”, Oxford: Clarendon Press.
- Van Parijs, Phillippe (2006)** “Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century,” in: B. Ackerman et al. (eds.) *Redesigning Distribution*. London: Verso.
- Werner, Götz (2008)** „Zwischenbilanz zum Grundeinkommen,“ http://www.unterschied-zukunft.de/Ausgewaehlte_Texte/Zwischenbilanz-zum-Grundeinkommen.pdf
- White, Stuart (2006)** “Reconsidering the Exploitation Objection to Basic Income” *Basic Income Studies* 1(2).
- Widerquist, Karl (2005)** “A Failure to Communicate: What (If Anything) Can we Learn from the Negative Income Tax Experiments?” *Journal of Socio-Economics* 34(1), pp. 49–81.
- Widerquist, Karl (2006)** «The Bottom Line in a Basic Income Experiment», *Basic Income Studies* 1(2).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2008)** „Existenzsicherung und Erwerbsanreiz“, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Basic Income Pilot Schemes: Seventeen Design and Evaluation Imperatives

“I...pondered how men fight and lose the battle, and the thing they fought for comes about in spite of their defeat, and when it comes turns out not to be what they meant, and other men have to fight for what they meant under another name.”

William Morris

These are exciting times for those advocating basic income. As long anticipated by some of us, it is coming via the backdoor, not the front, in that moves towards realisation of a right to basic income security are coming in the guise of something not named that and not perceived as it. In some parts of the world, the move is coming by default, as in the extraordinary case of Iran, for which basic income proponents would have some suspicion but where early developments are encouraging.¹ In some countries, such as the UK, a trend towards integration of tax and benefits is creating the condition for a move towards basic income, even if the current dominant tendency is to favour means-testing and selectivity.

In developing countries, the euphemism that has crept from the margins to the mainstream of social policy thinking is “cash transfers”. In the first decade of the century, the dominant strand was “conditional cash transfers” (so-called CCTs), which have flourished in Latin America. At least part of the World Bank has been converted to these, and many international donors and technical assistance agencies have come to support some variant of them.²

- 1 H.Tabatabai, “Iran: A bumpy road toward basic income”, in R.Caputo (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee* (New York, Palgrave Macmillan, 2012), pp.285-300.
- 2 For the World Bank’s view, see, for example, A.Fiszbein and N.Shady (et al), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty* (Washington, D.C., The World Bank, February 2009).

There has also been a realisation – finally – that in the aftermath of severe ecological and economic shocks, most notably in the earthquake in Haiti, cash transfers offer one powerful and relatively simple mechanism for alleviating post-shock conditions.

This paper will not go into the issues that arise with CCTs, or with the drawbacks of *conditionality* implied by them.³ Rather, it will consider the feasibility and desirability of *pilot basic income* schemes, mostly in low-income, developing country contexts. It will draw on practical experience gained from several pilot schemes, most notably three experiments in India and a smaller scheme in Namibia. The intention is to emphasise what those doing such pilots must do in order to give them a realistic chance of proper evaluation.

At their best, pilot schemes have several practical advantages. They enable local governments and donor agencies to test a potential policy without an alarming or dispiriting cost. And they can help identify the administrative and design conditions that would have to be satisfied if a scheme were to be scaled up to national level.

The relatively modest cost makes it possible to hope that philanthropists and others with small-scale funds available for experimental schemes that could do wonderful things for the lives of those in poverty and economic insecurity will consider devoting some of that money to pilot basic income schemes.

Elsewhere, I have also proposed that towns or cities in Europe could use the principle of “twinning”, which was so good after the Second World War, so that some European cities would adopt a poor area in a developing country as a twin, in which to launch a pilot to run for two or three years. A town or city that took the lead in that might set a marvellous international development trend.

For that, it would be essential to be clear about the principles and methodological requirements for such initiatives. The purpose of this article is to set out such principles and requirements in a brief accessible way in the form of seventeen imperatives or rules to follow in designing and operationalizing pilot basic income or cash transfer schemes.

3 For reviews of the main issues, see G.Standing, “How cash transfers are promoting the case for a basic income”, *Basic Income Studies*, Vol.3, No.1, April 2008, pp.1-30, and G.Standing, *Cash Transfers: A Review of the Issues in India* (New Delhi, UNICEF and SEWA, January 2012).

Basic income features must be preserved

First of all, if a pilot is to be a test of a basic income, it is essential to implement a form of cash transfer that respects the philosophical basis of a basic income. This should mean the following:

(1) The basic income should be provided in *cash*, or in a form that could be converted speedily and costlessly into cash, such as a bank transfer. The money should not be paid in a lump sum, for use over a longer period. It should be a regular payment, presumably paid monthly and not from time to time on an ad hoc basis or in longer intervals, such as yearly.

(2) The basic income should be *universal*. In other words, all those usually resident in the “pilot community” should be provided with the basic income, and it should not be denied to anybody on moralistic grounds. For a pilot, a decision has to be made on whether a *de facto* or a *de jure* definition of residents should be used. The *de facto* rule would be to provide the basic income only to those residing in the community at the time of the launch of the pilot; a *de jure* rule would be to include those who normally lived in the community but who were temporarily absent at the time of the launch. It is recommended that only those absent and expected to return within a month should be included, and that – regrettably – no person coming to reside in the pilot community after the launch of the pilot should be included.

(3) From (2), it follows that there should be *no targeting*. The cash transfer should not be given only to “the poor”, however that group was defined. In most low-income communities, most people have fluctuating income, so being one day above any poverty line, another well below it. Targeting on the poor creates well-known poverty traps – if a person or family raises their income a small amount they may well lose more in lost benefit than gained by the increased earnings. And it should not be forgotten that one rationale for a basic income is that it acts to strengthen social solidarity. If there is a desire to make sure the basic income is progressive – reducing inequality – then the income could be taxed back from richer groups, although this is not an aspect of a pilot.⁴

(4) It also follows that there should be *no selectivity*. Giving to one “deserving” group rather than another undermines social solidarity and ignores the likelihood of pressure on some of the group selected for special treatment to share with others, if not give away their cash to somebody else. If the basic income is

4 In both Namibia and in several Indian villages a few relatively wealthy residents were reluctant to take the cash transfer, claiming that they did not need it. Eventually, they came round to accept the idea of universality, and several of them subsequently became enthusiasts for the essential idea, seeing that it was strengthening community solidarity and breaking down the stigma of receipt being associated with poverty status.

given to everybody equally, there will be a higher probability that there will be a general defence against such pressure.

This is important in societies where development agencies and donors want to support women in particular. There is a popular view that women on average use cash transfers more wisely than men. This may be a tendency on average, but operationalizing a scheme on that presumption is a form of discrimination. And if the money is provided only to women – or only to women with young children – then one risks setting up perverse dynamics, with a high probability of generating tensions within households and across households. If, by contrast, equal cash transfers are given to the men and women separately, with the child's payment going to the mother or surrogate mother, then a dynamic of equality is encouraged. It should also be appreciated that, in almost all countries, an equal amount paid to men and to women means that women gain more in relative terms, since their income from other sources are usually much lower.

(5) The basic income should be *unconditional*. In other words, it should not be granted only to individuals who have committed to doing some pre-specified behaviour. Conditionality is popular, but is intrusive, paternalistic and contrary to the idea of *rights*. There should be no behavioural priors.

(6) The basic income should be paid *individually*. It should be paid to each man and each woman equally, and not be given to “the family” or “the household”. The notions of family and household are endogenous, in that their structure and size may be affected by the policy itself and by outside events. But most importantly, the idea is to provide basic income security as a right. As far as children are concerned, and those with chronic disabilities or frailty of some sort, the designers of the scheme can allow for a *surrogate* to receive on their behalf.

(7) The basic income should be a *regular payment over a sustained period*. Some believe that there is no difference between paying someone a lump sum or paying the person an equivalent amount over a longer period. There are good reasons for disagreeing with this.⁵ For a pilot, the cash transfer should be paid *monthly* over a reasonable period.

(8) The cash transfer should be sufficient to be meaningful for the recipient, not a minor gesture suggesting an act of “charity”. As a rule of thumb, it should not be 10% of survival but more like 50% of subsistence income, if not higher. However, it should be remembered that what most of us are advocating is a *basic* income, not a full income.

5 For a discussion and this author's position on this, see E.O.Wright (ed.), *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism* (London and New York, Verso, 2006).

(9) No other policy change should be introduced at the time of the introduction of the basic income, to ensure a fair assessment of its effects is feasible.

These are the nine fundamental principles that should be respected if the pilot is to be a proper test of a basic income. One can envisage some modifications, but it would be vital to make sure they did not compromise the integrity of the experiment.

The Pilot Design must be Clear and Sustainable

The fundamental empirical imperative of a pilot may seem obvious, except that it can easily be overlooked. The pilot designers must be clear why a particular design is adopted and why alternative feasible designs are not adopted instead. This should apply to the level of the cash transfer (basic income), the duration of the pilot and so on. And all these should be recorded and made transparent at the outset, before rationalisation takes over.

By the same token, the pilot must be designed in such a way as to be sustainable, with a clear workplan and proper budgeting. Again, this might seem to be obvious, but lack of planning can be a cause of major failings later.

The Design must be Kept Constant

The next imperative is even more simply stated, even though one is unlikely to see it respected very satisfactorily. Once a pilot has been started, its design should not be altered unless it is absolutely essential to do so. It should not be expanded if that puts at risk the efficiency of the scheme or introduces new factors not in the original design. If, for whatever reason, a new feature is introduced, it would be sensible to keep it separate from the original design.

The pilot must be Adequately Large

A pilot cannot be huge, if it is to remain under sensible control. However, it cannot be so small that it is impractical to see it as a real experiment. For instance, there have been several “pilots” covering 100 or fewer households. They are not without value. But they are too small to enable social scientists to conduct professional evaluations of the impact of the cash transfer.

Often behavioural and attitudinal changes are *tendencies*, in which some people make a change as a result of the policy, others do not. And often the hypothetical effects are relevant only for a few people in the selected population. With other influences also to be taken into account, it is essential to remember the likely problem of “cell size”. In the Namibian pilot basic income scheme conducted in 2008-2009, a thousand individuals were selected. This was enough, but only just.

In the Indian unconditional cash transfer pilot scheme launched at the beginning of 2011, the targeted size was 5,000 individuals, and the actual outcome was slightly more than that. If funds allow, this is a reasonable sample size. Anything over 1,000 should be of real value.

It should not be forgotten that to make a pilot really useful, one needs to compare both over time, i.e., before receipt and after receipt, but also with others who are not receiving the cash. This raises other issues discussed later. But as a rough rule of thumb, one might count on having a size more than double the number of individuals and households who are provided with the cash transfers.

Duration must be Long Enough

The decision on how long a pilot should be conducted is a sensitive one. Obviously, it should not be very short, for then it is merely a one-off “capital grant”. A principle of a basic income is that its effects take place over time, as people learn and adapt. It is also necessary to take into account that there could be an *impact effect*, immediately after the grant is first received, and an *assimilation effect*, as individuals adapt and become used to receiving the basic income. There may also be a *wearing off* effect, in some respects, and a *learning effect* on others. For these reasons, the pilot should be set to last for more than one year. On balance, two years would seem to be a reasonable duration, although some social scientists would make quite a convincing case for longer.

One practical consideration to take into account in making this decision is the *project fatigue* factor. This is easily ignored in the first flush of enthusiasm for any pilot scheme that involves regular evaluation and the construction and maintenance of a team of researchers and fieldworkers. And there is *respondent fatigue*, since a major purpose of a pilot is to evaluate how respondents adapt and thus will require them being asked questions or being watched in some way. In this respect, as in several others, pursuing an ideal may jeopardise the good.

The Pilot must be Replicable and “Up-scalable”

A principle behind any pilot should be that it is *replicable*. The idea of replicability is complex. However, the essence is that it should be possible to conduct a similar pilot somewhere else and that it should be feasible to scale-up the pilot to a larger community and to national level. This principle does have implications for the technology to be used, as discussed later.

Random Control Groups should be Used

In the design and conduct of pilot schemes, a sensitive subject is the use of *control groups*. To determine the impact of any policy, one needs to be able to

make comparison, both with the behaviour and attitudes of people *beforehand* (before the “treatment” began) and with others who do not receive the “treatment” or come under the policy. The primary objective is to control for other exogenous factors.

There are various ways of coming to terms with the longitudinal challenge, none of them without practical problems. One can and should ask for *retrospective* information from the policy recipients, and one could and ideally should track changes through *longitudinal* data through repeat surveys, using *panel data* techniques. That is not the main issue here. It is to match those receiving cash transfers with similar individuals and households that do not receive them, and track them all over the period of the experiment.

Control groups should be selected to be as close to the recipient groups as is feasible. Then their behaviour and attitudes are tracked alongside those of the recipient groups. Many problems arise. The vogue procedure at the moment is reliance on *randomised controlled trials* (RCTs). Use of RCTs is to be recommended. But they cannot solve all evaluation challenges. They suffer from shortcomings that the “randomistas”, as they have been dubbed, tend to ignore.

Their advocates overstate the case for RCTs. Thus, one of the leaders of the randomistas, Esther Duflo, claimed in 2004 (as reported in an editorial in the medical journal *The Lancet*), “*Creating a culture in which rigorous randomised evaluations are promoted, encouraged and financed has the potential to revolutionise social policy during the 21st century, just as randomised trials revolutionised medicine during the 20th.*”

All the words in RCT convey a sense of being “scientific”, which makes them particularly attractive to commentators, donors, bureaucrats and policymakers. But this is why it is advisable to emphasise their limitations and not to be carried away by some of the wilder claims being made by those advocating them.⁶

In this regard, an illustrative problem came up in our planning discussions of one of our pilots in India. The principle behind RCT, as its name implies, is that those receiving the “treatment” should be selected “randomly” from a wider population, and the control group should also be selected “randomly”. In the case of a medical treatment, as with testing the effectiveness of a new drug, this would typically mean listing households in an area, and drawing a sample, so that one family might obtain the treatment while the next-door neighbouring family would not.

⁶ There has been a rather hot debate about the potential use of RCTs for assessing the impact of the Millennium Development Goal strategy.

In designing a pilot cash transfer scheme for application to Indian villages, we produced a project design in which a number of villages were to be selected randomly from a full list of all the villages in what was quite a large area. In these households everybody was to be granted a cash transfer (basic income), while in another sample of villages drawn from the same list nobody was to be given the cash transfer. Then, the proposal was to compare the outcomes between individuals, families and villages in the cash transfer villages with matched people and villages that were regarded as the control villages. A potential funder, guided by a RCT advocate, objected that this was not an RCT, because the individuals and families within villages were not treated randomly.

We pointed out that this would be flawed practically and would doom the pilot. Our partners, SEWA, were correctly adamant that it would be *immoral* to give to one family and exclude the family living next door. More psychologically, it would also have created inter-family resentment. It would have led to some spoiling of the principles of the proposed pilot, since one likely outcome would have been some sharing between households, on a non-random basis. One might say, correctly, that to some extent this would be the case in selecting one local area for a pilot while excluding others in the proximity. However, the degree of the problem would be much greater if the randomisation was conducted within a particular village or urban locality.

In sum, it is desirable to conduct randomised control trials. But they are only one form of evaluation, which are more suited to medical trials than for social policy experiments, in which a range of effects at micro-level and community-level may take place, and where one is looking at attitudinal and behavioural changes. They too easily lead to an excessive focus on *low-hanging fruit*, i.e., those aspects that are easiest to measure.

Need for Baseline Surveys

In order to conduct an evaluation, there is a need to conduct a *baseline* census of the community, i.e., collect detailed information on the prospective respondents, covering all the aspects that the pilot is expecting to assess. This should be complemented by a *baseline community survey*. The idea of both these is to identify the conditions, behaviour and attitudes that exist before the impact of the basic income.

Preferably, the intended recipients of the cash transfers should not be informed of the plans at the time the baseline survey data are gathered – although of course cooperation in the survey is more likely if they do know!

Since the evaluators do not know in advance what effects will take place and cannot realistically anticipate all of them, it is desirable to obtain a rich array of data in the baseline surveys. They should be conducted about one month before the first pay outs of the basic income, so as to capture the patterns prevailing at the time of the launch.

Although it should be a census of all those covered by the experiment, we may designate it a Baseline Survey, which should collect data from all households, or at worst a large random sample of households. These data should cover all the issues raised by the hypotheses identified at the planning phase. Many issues arise, and require decisions that must be recorded for future reference. Among the key decisions is the selection of respondent or respondents. In reality, if one asks just one person – say, the nominated “household head” – one is quite likely to receive different responses on some issues than if another household member were asked.

In dealing with this issue, one should never lose sight of the individual nature of a basic income. One expects responses to differ by gender, by age and by other personal factors. Ideally, one would like to collect background factual data from the household and individual data from each and every member separately. This may be impractical and certainly much more costly in terms of fieldwork and data processing. But it is strongly recommended that the number of women selected as respondents should be equal to the number of men. In our Indian pilot, we opted to have one male and one female respondent per household.

After the baseline survey, it is advisable to conduct a public information campaign, merely explaining what will happen in the course of the pilot, to overcome suspicions and to make sure the respondents know what will be involved, including the fact that they will receive the payment monthly and regularly, without conditions on how they react or spend the money.

Regular Evaluation Surveys must be Conducted

The idea of a pilot is to test effects, and for this one needs to build in a series of surveys, starting with the Baseline Survey. So, after that, the intended recipients of the basic income should be informed, as explained elsewhere. Then after a period in which the scheme takes off, a first evaluation survey should be conducted. In India, we called this an Interim Evaluation Survey (IES).

It is recommended that such a survey should be conducted about six months after the start of the pilot, allowing enough time for an impact on behaviour and attitudes to take place. In most respects, the questions and concepts used for the IES should be the same as for the Baseline Survey. However, obviously, there

will be direct questions about the effects, and there will be some retrospective questions, asking about changes in the period.

Then at the end of the pilot, preferably within a month of the last cash transfer, there should be a Final Evaluation Survey, in which all the same individuals and households covered in the baseline survey should be covered. Again, the questionnaire should be as close as possible to the one used in the baseline, with similar reference periods. Of course, if the pilot is set to last longer, then it is recommended that a similar evaluation survey should be conducted every six months.

Key Informants must be Used

While the focus of attention should be on the individuals receiving the basic income, it is desirable to involve *key informants* in the evaluation process. This means that, besides asking for information from recipients of the basic income and from any control group, extra information should be collected from local authorities and such people as a person running a local medical clinic and a teacher in the local primary school.

The key informants should be asked for information that is not available from actual recipients and for information on the way a basic income might influence behaviour. A good pilot evaluation should build on a structured questionnaire addressed to key informants with questions that are expressed in a neutral way. Too often, in reports of empirical studies (not of basic income), one can tell that the questions were biased and thus the anecdotes reported are correspondingly biased.

If the size of the pilot covers several communities, then two design features must be developed. First, the areas chosen should be structurally similar, particularly for making comparisons between areas where the basic income is paid and areas where they are not paid. Second, the evaluation design should take into account that exogenous factors may make one community quite unlike another during the course of the pilot. For instance, a school might be built in or near one village, and not in or near others. Or an irrigation scheme may be introduced in one place and not others.

For this reason, it is essential to have a modest Community Survey, which should be conducted in parallel with the baseline survey, the interim evaluation survey and at the time of the Final Evaluation Survey (or to coincide with however many evaluation points are decided). The designers would be well advised to keep the Community Survey design as simple as makes sense, and avoid being lured into designing such a complex instrument that it becomes a cumbersome drag on the quality of all the survey work.

Analysis should address Multi-level Effects

Related to the above, a further imperative is to build into the pilot scheme adequate techniques to assess and evaluate (i) effects on individuals, (ii) effects on households and families, and (iii) effects on the community, such as economic multiplier effects.

Too often, one reads assessments of a social policy pilot scheme – not of basic income but of some other intervention designed to alter behaviour – in which conclusions are drawn from looking solely at the effects on the individuals directly affected. This may be misleading.⁷ Some of the richest effects may be at the community level. If they are not studied at the same time, the evaluation may conclude that because the effect at individual level was good or bad, the scheme is good or bad.

Community effects may have *feedback effects* on how individuals behave and interact with one another. One of the claims made by advocates of basic income is precisely that it would foster altruism and social responsibility within communities.

Evaluation must cover both Attitudinal and Behavioural Effects

A basic income is a type of policy that has effects on behaviour, on physical and emotional “wellbeing” and on attitudes. There is no objective reason for believing that only directly measurable behavioural effects are important.

The evaluation instruments should include attitudinal questions, and in that respect it is essential that they are posed in as neutral a way as possible and allow for a range of responses that are numeric in some way. Too often, in the enthusiasm of the policy advocates, the questions are biased in some way, and as a result the data are annoyingly useless. The attitudinal questions should lead to *likert scale* response codes, i.e., allow for a range of five possible answers.

Hypotheses should be Explicit before the Pilot is Launched

This leads us to a major point of any pilot. There should be a clear list of hypotheses to be tested, and these should be established *before* the pilot is launched and *before* the baseline survey outlined below is carried out. Too often pilot schemes are launched with only vague ideas of what to expect, perhaps

7 The most egregious example relates to labour subsidy schemes that look only at the effects on the person benefiting, without considering *deadweight* effects – the person could have obtained the labour without the subsidy – and *displacement* effects – a tendency for a subsidised person merely displacing somebody else. One advantage of a universal unconditional cash transfer is that it does not involve such distortionary effects.

because they are implemented under pressure or as a result of a conflicting array of claims and counter-claims. There is also another problem, less often noted, which is that a pilot is launched with only one or two hypotheses to be tested.

In this regard, the latest evangelicals in development policy research, the randomistas, have tended to design pilots that are directed at just one simple hypothesis, or perhaps two simple hypotheses. This stems from the medical metaphor that guides their thinking – “treatment” versus “non-treatment”. A result is an overwhelming tendency to address narrowly defined issues or easily measured outcomes that can be couched in terms of a medical experiment.

Against this bias, one could argue that a pilot scheme is actually better suited to uncovering *how* and *why* an intervention works or does not work, rather than whether or not it does work.⁸

So, before designing a basic income pilot, it is essential to review the main claims made in favour of cash transfers and the main criticisms levelled at them, since these will determine the appropriate design of the pilot, the specific hypotheses to be tested and the type of methodology that would suit the evaluation research.

The main criticisms of a basic income, and of cash transfers in general, conditional or unconditional, are:

- They induce people to reduce their labour supply, because they make it possible to subsist with less labour;
- They induce people, particularly men, to “waste” the money on private vices, notably alcohol and gambling;
- They do not improve welfare, because families do not allocate the money to beneficial uses, unlike schemes that direct them to spend on particular items;
- They have an inflationary effect, because they increase demand without inducing an increased supply of goods and services.⁹

8 This point is made forcefully by Angus Deaton in a critique of randomised controlled trials, and by Nobel Prize winning economist Jim Heckman. A. Deaton, “*Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development*”, The Keynes Lecture, British Academy, October 9, 2008; J.J.Heckman and J.A.Smith, “*Assessing the case for social experiments*”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, No.2, 1995, pp.85-115.

9 Based largely on evidence from *ad hoc* schemes, most advocates of basic income cash transfers believe that in most circumstances the elasticity of supply of basic goods and services is high and rapid, preventing any inflationary effect.

The main claims in favour are as follows:

- They help people to escape from or avoid falling into poverty;
- They provide a direct means of attaining greater *food security*;
- They help improve the recipients' health and nutrition status, particularly of children;
- They will induce families to spend on improving sanitary conditions in their households, thereby improving health and wellbeing;
- They help to create better conditions so that children attend school to a greater extent and learn more effectively in and outside school, while being more likely to avoid being involved in child labour;
- They increase people's freedom to make decisions about their lives, and provide greater control over the way they can plan their activities;
- They help avoid the clogged pipes of bureaucratic welfare schemes, by which much of the benefit intended for recipients is lost in leakages;¹⁰
- They help to raise women's socio-economic status, relatively as well as absolutely, and actually increase female labour force participation;
- They enable people to cut indebtedness and to make savings, thereby enabling them to deal with financial *hazards*;
- They result in a reduction in income inequality;
- They increase financial inclusion, of villages and communities;
- They boost the local economy, most notably by creating multiplier effects and inducing an increased elasticity of supply of basic goods and services¹¹;

10 On this, see R.Jhabvala and G.Standing, "Targeting to the "poor": Clogged pipes and bureaucratic blinkers', *Economic and Political Weekly*, Vol.XLV, Nos.26-27, June 2010, pp.239-46.

11 Multiplier effects, associated with Keynesian economics, refer to the income generated that exceeds the initial input. Estimating these effects is complex, but will be tested through this project. For an attempt to do that in an African context, see S.Davies and J.Davey, "*A regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers on the market: The case of cash transfers in rural Malawi*", *Development Policy Review*, Vol.26, No.1, 2008, pp.91-111 and I. Hirway, M. R. Saluja and B. Yadav, "*Employment Guarantee Programme and Pro-Poor Growth in Developing Countries*", Academic Publishers, forthcoming 2009.

- They help to alter people’s attitudes and values in favour of more altruism and social solidarity, reducing fear and intolerance.¹²

These make up a long list of claims and counter-claims. And of course cash transfers involve several *types* of hypothesis to test – the effects on the individual, the effects on the individual’s household, and the effects on the surrounding community. We also need, obviously, to collect information on other factors that may determine changes in behaviour (control variables) beside the basic income itself. To complicate matters even further, there are effects on *behaviour* and on *attitudes*, so implying a need for both economic and socio-psychological data.

Here we cannot be exhaustive of all the hypotheses that could be considered in the course of a pilot basic income scheme. Some are implicit in the above list of claims and counter-claims. But it is useful to consider a few of the major hypotheses in order to indicate what type of statistical information is required to evaluate the impact of a pilot.

Consider a few standard hypotheses:

1. A basic income enables the household or family to provide children with more food and this induces better nutrition and better health.
2. A basic income reduces the pressure on the household to oblige children to labour and increases the probability of them attending school.
3. A basic income enables the household to pay off debt.

For these hypotheses, there is need for *benchmark data*, some of which can be collected from a baseline household survey conducted just before the launch of the basic income, some of which must be collected from outside the household. In some respects, collecting the relevant information requires involvement of an outside body, notably a local medical clinic and a local school.

Then consider another set of hypotheses:

4. A basic income granted to person X leads person Y to reduce the amount of time devoted to income-earning activity, and/or leads person Y to alter his/her consumption.

12 This has been well documented in laboratory experiments by psychologists. See, for instance, N.Frohlich and J.Oppenheimer, *Choosing Justice: An Experimental Approach to Ethical Theory* (Berkeley, California, University of California Press, 1992); R.Stock, “*Socio-economic security, justice and the psychology of social relationships*”, Socio-Economic Security Paper No.8, Geneva, ILO, 2002.

5. A basic income scheme leads to the establishment of a local group to advise recipients on how to spend their money.
6. A basic income leads to social community pressure on recipients to share with non-recipients outside the community.

These are indirect and external effects that may require information from the recipient, from the immediate household and from outside the household. While this has implications for the design of a baseline household survey, it also implies a need for a *community-level benchmark and monitoring survey*. And it implies a need for matching household and community *evaluation surveys* that will be conducted concurrently over the period of the pilot.

Then there are hypotheses that relate to the effects on the local economy and local society, such as the following:

7. A basic income scheme leads to an improvement in income distribution, lessening income inequality, and it does so more than by a simple addition of the cash transfer.
8. A basic income scheme leads to the establishment of local financial agencies, leading to a growth of financial intermediation.
9. A basic income scheme leads to the development of new local businesses and more employment in the community.

Here we come back to the design of the pilot itself. Hypothesis 7, for instance, is critical to a proper evaluation of a basic income pilot scheme. Suppose they would improve income distribution, and suppose the pilot design was such that we could not show that. The pilot would then be improperly evaluated. But if only a minority of the community were provided with the basic income, it would be impossible to test this crucial hypothesis. So, it is essential that all residents be encompassed by the cash transfer.

Costing and Budgeting must be Realistic

It might seem obvious, but it is important to devise realistic cost estimates at the outset of the pilot scheme. One could elaborate, but the key point is that pilots necessarily stretch over a prolonged period, in which unanticipated events almost always occur. It is inadvisable to think proper evaluation can be done at a cost that is only a small fraction of the cost of the actual cash transfers. Proper professional evaluation requires decent funding and the technical expertise that should come with that.

Besides costing for the cash transfers themselves and for administration and for the evaluation, some amount of money should be set aside for contingencies. In any empirical study involving survey work, the only rule on which one can be almost certain is, “The one point you can guarantee is that you will make mistakes.” This does not mean that those involved in designing and conducting the pilot will be incompetent, merely that unexpected events always occur. It is in the very nature of a pilot that not everything is known in advance.

The Sample must be as Constant as Possible

This is an essential but hard-to-maintain principle of a basic income pilot. However regrettable from a social point of view to deny a basic income to a newcomer, nobody not covered at the outset of the pilot should be subsequently included, with the exception of new babies.

In other words, migrants who enter the community after the start cannot be included, and nor can those who return to the community after it has started. However, it is desirable to include prior migrants and return-migrants in the survey, since their presence may have effects on attitudes and behaviour that should be taken into account.

One problem that will surely arise if the pilot is sustained for the proposed period of two years is that of out-migration, for short or long periods. It is recommended that should they move usual main residence and/or leave the community to do income-earning activity for more than a short period of about two weeks they should be dropped from the recipients of the basic income.

Obviously, in a prolonged pilot there will be a risk of deaths occurring. In such cases, there should not be substitutes. So, in reality the imperative will rarely be entirely maintained. The point is to try to come as close as possible to it.

Monitor the cash transfer mechanisms

One of the biggest challenges for any cash transfer scheme in developing countries is the lack of sophisticated formal financial institutions and a widespread ignorance of banking. Cash transfers inevitably involve a learning function, and if one is not careful institutional failure can distort the actual effects on behaviour and attitudes.

There are now a range of methods for distributing cash transfers, none of which are entirely adequate, although the range of technological options is increasingly attractive. In the pilots in India, we considered experimenting with three sophisticated methods. I was concerned that by introducing this dimension we would complicate the analysis, obliging the project team to increase the sample of

villages and the sample size of respondents and of control groups. In the end, we have adopted a relative simple method, although it has two variants, which we have identified in the evaluation surveys – setting up individual bank accounts and setting up individual accounts in the SEWA Cooperative Society.

However, a pilot basic income scheme could be the means of testing alternative electronic mechanisms for distributing cash to communities that do not have access to formal banking services. One purpose of using a technology platform is to eliminate the “third party” human element; this is often cited as a reason for the “clogged pipe” failings in Indian government programmes.

There is an additional benefit of using modern technology, which is that it enables recipients to access cash when they need to do so without having to depend on the working hours of institutions that distribute cash, notably banks. But the question is: What technological option would be the most desirable and most replicable at national level, in terms of cost, transparency and user-friendliness?¹³

Three systems could be used. In all of them, there should be a bank through which all cash is transacted, as might be required by law, as is the case in India. The technology platform might allow recipients to access the banking services with minimal physical presence at the bank. In all three methods considered in India as outlined below, the plan was to set up accounts in the nearest bank in the name of the person receiving the transfer, with the cash electronically transferred every month to this account. In effect, the technological solution is a method by which holders can withdraw from this account or deposit into it.

The first method is to make use of *mobile phones* where a local service centre (e.g., a local grocer or some shop used by villagers that is open outside normal banking hours) will act as the “counter”. In this model, people are able to withdraw or deposit money from these counters with the help of the mobile phone. Each person has a dynamic code, and using this he or she will send an sms message to a 24x7 number in the bank where the electronic account has been set up, expressing a desire to withdraw or deposit. If it is a withdrawal, the shop receives an sms from the bank and this will authenticate the claim, after which the shop will give the cash to the villager. If it is to make a deposit, the villager can send a similar sms, give the money to the shopkeeper who then will send an sms taking in the cash in the name of the villager and asking the bank to deposit it in the villager’s account. Once the villager receives an sms authenticating the deposit, the shopkeeper will square the account with the bank within 24 hours.

13 For an interesting discussion of the technical issues, see D.Johnson, “*Case study of the use of smart-cards to deliver government benefits in Andra Pradesh, India*”, Institute for Financial Management and Research, Centre for Micro Finance, October 2008.

In the second method, the mobile phone is substituted by a *biometric smartcard* in the possession of the villager, a biometric smartcard in the possession of the shop owner and a smartcard reader to authenticate the cards and the transactions. The smartcard reader has both authentication capacities, as well as the ability to connect to the bank computer and store transaction records. The card reader can authenticate the villager's card, then the shop owner's card, and after that cash can exchange hands (withdrawal or deposit). The card reader can store the transaction within it, on the villager's smartcard and on that of the shop owner. If the reader is connected to the bank computer, the transaction can be simultaneously recorded in the bank computer and erased from the reader. If there is no connectivity during the transaction, the transaction record can be stored in the reader and uploaded into the bank computer as soon as connectivity is established. In any case, the shop owner must square the cash transaction with the bank within 24 hours of the transaction.

With the third method, bank correspondents are used working with portable machines that make them *mobile tellers*. Once the villager contacts the bank correspondent, the latter will perform the same role as the shop owner described above. However, the correspondent is like a roving bank teller and the machine that he, or she, carries produces a printed version of the transaction immediately. In this option, the villager does not require a mobile or a smart card.

Technological companies that produce both hardware and software could be used to implement these three solutions. All three methods could be implemented in each village wherever feasible to study which is the best method for which type of household. Each technology solution would be treated as a candidate for future implementation and, hence, will be studied for its cost-effectiveness as well as its acceptability among the villagers. A detailed analysis of the pros and cons of each solution will be documented during the experiment. A report on the success or limitations of each will also be produced before the end of the project.

Build in “Agency” or “Voice” Effects

The final imperative that should be emphasised with respect to basic income pilots is something very distinctive. No sensible advocate of basic income believes it would be a panacea that could displace all other social policies. Moreover, we recognise that most vulnerable people given a basic income would remain vulnerable and liable to be oppressed or exploited. Combatting that vulnerability requires them having a sense of *agency*, or capacity to exercise effective “voice” in their defence. This perspective leads to the view that the writer of this article has held and advocated for many years, namely that basic income would only work optimally if those receiving it had individual agency and some form of collective Voice to defend their interests.

More generally, a pilot social policy project should always take account of agency effects. These vary. Always the group provided with a “treatment” has some degree of agency, which may not be the same in different communities. The agency or Voice may exist prior to the onset of the experiment or it may emerge during or as a result of the policy intervention. Or both may occur. In other words, agency may be exogenous or endogenous or both.

In the Namibian pilot basic income scheme, agency was endogenous, in that within months of starting, the villagers formed an Advisory Committee to steer villagers to use their money rationally and to defend vulnerable villagers against anybody inclined to take advantage of them. To what extent did that emergence affect the outcomes? We were left with a strong impression that the effects were positive. But we were unable to tell how important they were.

Other pilot cash transfer schemes have picked up a positive effect of agency, as in a study done in Nicaragua that found that in areas with a relative high proportion of “community leaders”, the effects of conditional cash transfers were stronger.¹⁴ That is only one type of agency that could be measured in a pilot. Others should be taken into account in the selection of sampled areas and in the design of the evaluation instruments.

In the Indian pilot, we adopted what seems to have been a rare methodology. We first identified a Voice mechanism, namely SEWA (the Self-Employed Women’s Association), and reasoned that the cash transfer would have a greater impact on behaviour and attitudes in areas where it was operative than in areas where it was not, *ceteris paribus*. Accordingly, we divided the sample of villages into four where SEWA was active, and four where it was not, with the control villages being selected on the same basis, with six of each.

This allowed us to test the hypothesis that basic income with Voice works “better” than basic income alone. Note that the design of the questionnaires used in the baseline and evaluation surveys also allowed us to identify any other form of agency that might have existed prior to the pilot or that emerged during it.

Conclusions

Pilot schemes are popular at the moment, for all sorts of policy interventions. There is no reason for doubting that they can and should be the means for advancing practical consideration of basic income. Advocates should encourage local authorities and donor agencies to support such initiatives.

14 K.Macours and R.Vakis, “*Changing households’ investments and aspirations through social interactions: Evidence from a randomised transfer program in a low income country*” (Johns Hopkins University Press, 2008).

Such pilots must be seen in context. The rhetoric behind randomised control trials has been deafening, and the funds being devoted to such trials have been enormous. But as Angus Deaton and others have argued, this method is *not* superior to all others and it is certainly not proven that the emphasis being given to them is sensible or demonstrably appropriate.

No pilot design or evaluation method will be totally adequate for all the questions that must arise in pilots, and it is unlikely that any method will be totally convincing. Indeed, not only is there no perfect method, but there is only one rule on which one can count: However clever and experienced you are, the only thing on which you can be certain is that you will make mistakes.

Nevertheless, if well-designed and conducted professionally and transparently, pilot schemes is almost indispensable and should tilt the balance of thinking and lead more people to make balanced and more objective decisions on a policy such as a basic income. That is why we should be involved in designing and conducting them, and why we should make sure to pre-empt criticisms by being as objective as possible, and for having control groups in all such experiments.

We have moved a long way relatively quickly. Around the world today it is increasingly recognised that there is chronic economic insecurity and that simple cash transfers are a feasible way of addressing that insecurity. A basic income is a way of reducing both insecurity and the yawning inequalities that globalisation has produced.¹⁵ A rolling series of pilot basic income schemes conducted on a manageable scale in various parts of the world would be a great way to bring them into the mainstream of social policy and development thinking.

¹⁵ G.Standing, *Work after Globalisation: Building Occupational Citizenship* (Cheltenham and New York, Elgar, 2010).

AutorInnen

Nicholas Bardsley ist Wirtschaftswissenschaftler und lehrt Ökonomie des Klimawandels an der Universität von Reading.

Milena Büchs ist Politikwissenschaftlerin lehrt Soziologie und Sozialpolitik an der Universität von Southampton.

Sebastian Duwe ist Politikwissenschaftler und promoviert am Forschungszentrum für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin.

Ulrike Herrmann ist Wirtschaftskorrespondentin der Berliner Tageszeitung taz und Buchautorin.

Dirk Jacobi ist Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundestagsabgeordneten. Wolfgang Strengmann-Kuhn.

Katja Kipping ist Vorsitzende der Partei Die Linke, Bundestagsabgeordnete und eine der SprecherInnen des Instituts Solidarische Moderne e.V..

Stephan Lessenich ist Professor für Soziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und einer der Direktoren der DFG-Kollegforschergruppe „Postwachstumsgesellschaften“.

André Presse ist Wirtschaftswissenschaftler und lehrt am Karlsruher Institut für Technologie.

Franz Segbers ist altkatholischer Theologe und Professor für Sozialethik an der Universität Marburg.

Guy Standing ist Professor für wirtschaftliche Sicherheit an der Universität Bath und Gründungsmitglied vom Basic Income Earth Network (BIEN).

Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Wirtschaftswissenschaftler und Mitglied des Deutschen Bundestages. Er ist rentenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Johannes Terwitte ist Politikwissenschaftler und arbeitet bei Teach First Deutschland.

Yannick Vanderborght ist Professor für Politikwissenschaften an der Universität Saint Louis in Brüssel. Er lehrt zudem an der Katholischen Universität Louvain.

Philippe Van Parijs leitet als Professor den Hoover-Lehrstuhl für ökonomische und soziale Ethik an der Katholischen Universität Louvain. Er lehrt zudem an der Harvard University und der University of Oxford und ist Gründungsmitglied vom Basic Income Earth Network (BIEN).

Götz Werner ist Buchautor und Gründer der Drogeriemarktkette dm sowie der Initiative „Unternimm die Zukunft“.

Susanne Wiest arbeitet als Tagesmutter und wurde bekannt mit ihrer Grundeinkommens-Petition an den Deutschen Bundestag.

