

**Studien zur Kredit- und Finanzwirtschaft
Studies in Credit and Finance**

Band 190

**Nach der Wirtschafts- und
Finanzkrise: Ansätze für eine
erfolgreiche Geld-, Finanz- und
Immobilienpolitik**

**Festschrift für Hans-Hermann Francke
zum 70. Geburtstag**

Herausgegeben von

**Alexander Eschbach, Jochen Michaelis, Harald Nitsch
und Alexander Spermann**



Bedingungsloses Grundeinkommen: Schnapsidee oder Geniestreich?

Von Alexander Spermann

I. Einleitung

Zehn Jahre nach der Reform der Grundsicherung besteht weitgehend Einigkeit, dass die Hartz-Reformen und die Agenda 2010 wesentlich zur im europäischen Vergleich hervorragenden Performance des deutschen Arbeitsmarktes beigetragen haben (vgl. Bonin 2013, Bräuninger et al. 2013, Rinne/Zimmermann 2013, Schneider 2012). Das Kernstück der Hartz-Reformen war die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer steuerfinanzierten Grundsicherung – im Volksmund Hartz IV titulierte.

Die Reform der Grundsicherung ist in den letzten zehn Jahren immer wieder kontrovers diskutiert worden. Dabei standen sich die drei Konzepte – Kombilohn, Workfare und bedingungsloses Grundeinkommen häufig als unversöhnbare Alternativen gegenüber (vgl. Spermann 2010). Die Auseinandersetzung wird mit verbaler Härte geführt: Hartz IV wird als offener Strafvollzug gebrandmarkt, das bedingungslose Grundeinkommen als Schnapsidee bezeichnet und als Träumerei diskreditiert. Für Reflektieren und Infragestellen liebgewordener eigener Positionen bleibt keine Zeit. Für Leser, die sich diese Fähigkeit bewahrt haben, ist dieser Beitrag geschrieben. Der Autor, ein ehemaliger Kritiker des Bedingungslosen Grundeinkommens und Befürworter einer kombinierten Workfare-Kombilohn-Lösung (vgl. Spermann 2007, Genz/Spermann 2007), plädiert dabei für eine mittelfristig angelegte Reform der Grundsicherung in Richtung auf ein Bedingungsloses Grundeinkommen. Dazu sollten kleinere Reformschritte, die in Richtung dieser Vision zielen, kontinuierlich evaluiert werden.

II. Naives Menschenbild und unfinanzierbar?

Die Grundidee des bedingungslosen Grundeinkommens bedeutet für die deutschen Verhältnisse im Jahr 2013 schlicht und einfach: 1.000 Euro für jeden – bedingungslos. Tausend Euro für alle, ob reich oder arm, ob alt oder jung, um ein Leben ohne Existenzangst verwirklichen zu können, und um die Freiheit, tun zu können, was man will, und um eine veränderte Gesell-

schaft zu ermöglichen, in der jede Person nach ihren Fähigkeiten und Neigungen tätig sein könnte. Der prominenteste Vertreter für diese Idee ist Götz Werner (vgl. Werner/Göhler 2010). Simple Ideen sind faszinierend und besorgniserregend zugleich.

1. Faszination und Sorge

Faszinierend, weil mit einem Schlag der Wildwuchs unterschiedlicher Sozialleistungen auf eine Grundsicherungsleistung reduziert wird. Faszinierend, weil administrativ aufwändige und menschlich häufig entwürdigende Bedürftigkeitsprüfungen entfallen. Faszinierend, weil das Demokratieprinzip – ein Mensch, eine Stimme – konsequent in der Grundsicherung umgesetzt wird.

Besorgniserregend, weil reich und arm dieselbe Grundsicherungsleistung beziehen. Besorgniserregend, weil vielleicht viele Menschen – meist die anderen – nicht mehr arbeiten wollen. Besorgniserregend, weil aus Steuerzahlern in großem Umfang Transferempfänger werden.

In der Regel werden Diskussionen zum bedingungslosen Grundeinkommen mit dem Finanzierungsargument totgeschlagen. Es ist zu teuer. Das ist das harmlose Ende der Debatte. Weniger harmlos ist die Gegenargumentation, die sich auf das Menschenbild bezieht. So wird argumentiert, dass das Menschenbild naiv sei: Die Menschen würden nicht ohne wirtschaftlichen Zwang arbeiten und auch nicht ihren eigenen Talenten folgen, sondern im Nichtstun verharren.

2. Naives Menschenbild?

Liebermann (2012) geht der Frage nach, ob das Menschenbild des Grundeinkommens eine Wunschvorstellung oder Wirklichkeit ist. Dazu analysiert er in einem ersten Schritt das Menschenbild der Demokratie. Dieser Vergleich ist sehr lehrreich. Liebermann macht deutlich, dass die Staatsbürger in einer Demokratie die bedingungslosen Träger aller Rechte sind – diese Rechte sind an keine Gegenleistung gebunden. Um sie zu erhalten und um sie zu behalten, ist keine spezifische Leistung erforderlich. Dementsprechend sind die Autonomie-Herausforderungen und -Erwartungen, die im Grundgesetz an die Bürger formuliert sind, sehr hoch. Die Mündigkeit der Bürger wird vorausgesetzt. Wobei die Mündigkeit inzwischen im Alter von 18 Jahren beginnt – und sie gilt in modernen Demokratien unabhängig von Einkommen, Vermögen, Geschlecht, Rasse, Gesinnung oder Religionszugehörigkeit. Das klingt aus heutiger Sicht selbstverständlich. So würde im Europa des 21. Jahrhunderts niemand zum Beispiel das Wahlrecht für Frauen in Frage stellen. Fast vergessen ist es, dass Frauen in Spanien, Portugal

und in der Schweiz noch bis in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts nicht wählen durften. Liebermann kommt zu dem Schluss: „Das Menschenbild eines Bedingungslosen Grundeinkommens ist das Menschenbild der Demokratie“ (Liebermann 2012, S. 18).

Der Vorwurf der Naivität des Menschenbildes bezieht sich insbesondere auf die ökonomischen Verhaltensreaktionen der Menschen bei der Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens. Die entscheidende Frage ist: Wird weniger gearbeitet, wenn statt einer Grundsicherung mit Bedürftigkeitsprüfung eine Grundsicherung ohne Bedingungen eingeführt wird? Befürworter argumentieren, dass die Menschen vom Joch der Erwerbsarbeit befreit werden – und ihren wahren Talenten folgen werden. Arbeitsverweigerung wird keine maßgebliche Rolle spielen, denn Menschen sind glücklicher mit Arbeit als ohne Arbeit. Gegner argumentieren, dass insbesondere junge Menschen und gering Qualifizierte ihre Arbeitskraft nicht mehr am Arbeitsmarkt anbieten werden, weil Arbeitsanreize durch das relative hohe Grundsicherungsniveau und die fehlende Gegenleistungsverpflichtung entfallen. Auffällig ist: Stellt man Besserverdienenden die Frage nach der Arbeitsangebotsreaktion, dann lautet die typische Reaktion: Ich würde ja weiterarbeiten, aber die anderen würden sich auf die faule Haut legen. Werner/Göhler (2010, S. 57) sprechen vom gespaltenen Menschenbild: „Wir Menschen haben eben oftmals zwei Menschenbilder, ein gutes für uns selbst und ein schlechtes für die anderen“.

Vor diesem Hintergrund haben Haigner et al. (2012) eine repräsentative Umfrage in Deutschland zum Bedingungslosen Grundeinkommen durchgeführt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es durch die Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens kaum zu einer Veränderung der insgesamt angebotenen Erwerbsarbeit kommen dürfte. Das liegt daran, dass der Rückgang im Arbeitsangebot der derzeitiger Erwerbstätigen durch den Eintritt bisher nicht Erwerbstätiger fast vollständig kompensiert wird. Die Wissenschaftlicher um den Linzer Ökonomen Friedrich Schneider sind sich jedoch bewusst, dass eine Umfrage keine ausreichende empirische Evidenz ist – sie empfehlen weiterführende Labor- und Feldexperimente sowie Mikrosimulationen, um mehr Erkenntnisse zu gewinnen.

Und was tun finanziell abgesicherte Menschen? Dazu liegen keine systematischen und empirisch belastbaren Langzeitstudien vor. Anekdotische Evidenz deutet jedoch darauf hin, dass sie arbeiten – Nichtstun ist keine befriedigende Alternative. Lebenslaufanalysen heutiger Leistungsträger der Gesellschaft und insbesondere von Migrantenkindern liefern Anhaltspunkte, dass irgendwann irgendjemand in diese Menschen investiert und an sie geglaubt hat (vgl. Allmendinger 2012, Daimagüler 2011). Werner/Göhler (2010, S. 70) bringen es auf den Punkt: „Ob durch Stipendien, Erbschaften

oder Lottogewinne – wer ökonomisch abgesichert ist, kann seine Geschicke in die eigene Hand nehmen. Ein bedingungsloses Grundeinkommen belohnt keine Leistung, sondern ermöglicht sie erst“.

3. Feldexperiment in Namibia

Das derzeit bekannteste Feldexperiment mit einem Bedingungslosen Grundeinkommen wurde in den Jahren 2008 und 2009 in der Region Otji-vero in Namibia durchgeführt. Alle Dorfbewohner unter 60 Jahren erhielten in dieser Zeit einen Euro je Monat. Die wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts entspricht zwar nicht höchsten wissenschaftlichen Standards. So wurde aus ethischen Gründen kein streng randomisierter Experiment mit Kontrollgruppen durchgeführt. Doch gab es deskriptive Projektdokumentationen, die auf vier Datenquellen basierte: Eine Ausgangserhebung vor Beginn des Modellversuchs, eine Paneluntersuchung mit zwei Befragungszeitpunkten, Interviews mit Verantwortlichen und Fallstudien. Daraus ergab sich ein Datensatz mit 398 Personen aus 52 Haushalten für die Ausgangserhebung im November 2007. Durch Zuwanderung nahm die Zahl der am Projekt Beteiligten stark zu – um 27% innerhalb des ersten Jahres. Der Projektbericht bezieht sich lediglich auf das erste Jahr des Modellversuchs (vgl. Basic Income Grant Coalition 2009).

Dennoch ergibt der Vorher-Nachher Vergleich einen ersten Eindruck. Die Unterernährung ging von 42 auf 17 Prozent zurück, die Einkünfte aus Klinikgebühren verfünffachten sich, was auf eine bessere medizinische Versorgung durch mehr Krankenhausbesuche hindeutet, die Zahl der mit Aids-Medikamenten behandelten Patienten erhöhte sich um das Zwölfwache, die Verschuldung der privaten Haushalte ging um 43% in die Höhe. Mehr Schüler als zuvor konnten die Schule besuchen: Vor Einführung des Grundeinkommens gaben 49% der Haushalte an, dass ihre Kinder nicht regelmäßig die Schule besuchten, nach der Einführung bezahlten 90% der Eltern das Schulgeld. Die Schulabbrecherquote sank von 40% auf 0 Prozent – innerhalb eines Jahres. Weiterhin ging die Kriminalitätsrate um 36,5% zurück.

Was die Arbeitsmarktdaten betrifft, so sank die Arbeitslosenquote von 60% auf 45%, die Zahl der Selbstständigen stieg um 300%, die Zahl der Angestellten um 17%, das Durchschnittseinkommen stieg um 29% – innerhalb eines Jahres. Hauptursache für das Wachstum der Haushaltseinkommen war die verstärkte Aufnahme selbstständiger Beschäftigung (z.B. Ziegelproduktion, Bäckerei, Schneiderei). Einschränkend ist zu vermerken, dass diese deskriptive Analyse keine kausale Interpretation der Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens erlaubt. Auch liegt keine fiskalische Analyse vor, so dass Kosteneffizienzanalysen nicht möglich sind.

Trotz dieser sichtbaren Erfolge stellte die namibische Regierung die Finanzierung des Projekts Ende 2009 ein – und verweigerte die bundesweite Einführung. Dank privater Spenden konnte das Projekt bis Ende 2012 durchgeführt werden. Eine Mission der Vereinten Nationen unter Leitung von Magdalena Sepulveda im Oktober 2012 empfahl nach einem Aufenthalt in der Otjivero-Region der namibischen Regierung, das Bedingungslose Grundeinkommen im gesamten Land einzuführen. Die UN-Mission war davon überzeugt, dass das Projekt zur Armutsreduzierung, zum verbesserten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Bildung und zu verringerter Kriminalität wesentlich beitrug (vgl. United Nations 2012).

4. Mikrosimulationsergebnisse: Einfach zu teuer

Ein Totschlagargument in der Debatte um das Bedingungslose Grundeinkommen lautet: Unfinanzierbar! Es kursieren unterschiedliche Werte für fiskalische Kosten, die in dreistellige Milliardenbeträge gehen (vgl. Sachverständigenrat 2006, Fuest/Peichl 2009). Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise sorgten solche Größenordnungen für ein politisches Begräbnis erster Klasse. Heute sind solche Zahlen zwar weiterhin unvorstellbar, doch beim Aufspannen von Rettungsschirmen und Schnüren von Rettungspaketen wird mit Summen bis zu 1000 Milliarden € hantiert.

Doch weshalb soll die Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens so teuer sein? Werte in dieser Größenordnung sind das Ergebnis von Mikrosimulationen und allgemeinen Gleichgewichtsmodellen. Das liegt an zwei Effekten. Zum einen werden Millionen bisheriger Netto-Steuerzahler zu Netto-Transferempfängern. Zum anderen ist eine Reduzierung des Arbeitsangebots bisherig Erwerbstätiger zu erwarten. Beide Teileffekte treiben die fiskalischen Kosten in die Höhe. Hinzu kommen mögliche negative dynamische Effekte: Soziale Normen wie die Arbeitsnorm könnten gefährdet werden, so dass es gesellschaftsfähig wird, nicht erwerbstätig zu sein. Auch könnten die Qualifizierungsbemühungen reduziert werden, wenn sich diese Anstrengungen relativ weniger lohnen. Einführungskosten und die fiskalischen Kosten möglicher negativer dynamischer Effekte könnten zu dreistelligen Milliardenbeträgen durch die Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens führen (vgl. Spermann 2007).

5. Kritik der Mikrosimulationsergebnisse

Doch sind die zugrundeliegenden Verhaltensannahmen richtig? Mikrosimulationen und allgemeine Gleichgewichtsmodelle sind vergangenheitsorientiert und nur für die Abschätzung marginaler Reformen geeignet – bei

großen Reformen versagen sie, wie die Erfahrungen mit Mikrosimulationen zu den Hartz-Reformen eindrucksvoll belegen. Da der Autor an zwei der im Folgenden zitierten Simulationsstudien als Forschungsbereichsleiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) beteiligt war, sind die Ausführungen als kritische Methodenreflektion zu verstehen.

• *Beispiel 1: Minijob-Reform*

Im Zuge der Hartz II-Reform waren zum 1. April 2003 die Anhebung der Verdienstgrenze von 325 Euro auf 400 Euro, der Wegfall der Stundengrenze von 15 Stunden pro Woche und die Versicherungsfreiheit einer im Nebenerwerb geringfügig entlohnten Beschäftigung geregelt worden. Die Mikrosimulationen Arntz et al. (2003) und Steiner/Wrohlich (2004) kommen zu dem Ergebnis, dass geringe Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Steiner/Wrohlich (2004, S. 112) sprechen von 50.000 zusätzlich beschäftigten Personen bzw. 36.000 Vollzeitäquivalenten. Beide Autorentams machen jedoch darauf aufmerksam, dass diese Aussage aufgrund der Begrenzung des Simulationsmodells nur für Minijobber als ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte gilt. Der Beschäftigungseffekt für Minijobber als Nebenbeschäftigte ließ sich nicht simulieren. Aus theoretischen Überlegungen und empirischer Evidenz der Vergangenheit leiteten Arntz et al. (2003) ab, dass der wesentliche Beschäftigungseffekt der Minijob-Reform im Bereich der Nebenjobs zu erwarten ist.

In der Realität nahm die Zahl der Minijobs sehr stark zu – bei den Hauptjobs im Zeitraum zwischen März 2003 und März 2004 um 523.100 Beschäftigte (plus 13 Prozent), bei den Nebenjobs um 850.000 Beschäftigte (plus 121 Prozent). Vor der Reform waren nach empirischen Schätzungen knapp fünf Millionen geringfügig beschäftigt, ein Jahr nach der Reform dagegen über sechs Millionen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2004, S. 3), im Dezember 2012 waren es über 7 Millionen (vgl. Minijobzentrale 2013). Mikrosimulationen unterschätzten die Beschäftigungseffekte um den Faktor zehn – und konnten den wesentlichen Effekt der Reform auf die Nebenjobs überhaupt nicht abbilden.

• *Beispiel 2: Arbeitslosengeld II-Reform (Hartz IV)*

Die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zum so genannten Arbeitslosengeld II (= Hartz IV) zum 1. Januar 2005 ist ein weiteres Beispiel für die Grenzen von Mikrosimulationen bei größeren Reformen. Die Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen werden von Arntz et al. (2007) mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells untersucht. Die fiskalischen Kosten der Hartz IV-Reform werden als gering angesehen. Wäre diese Studie als ex ante-Evaluation im Jahr 2004 veröffent-

licht worden – die fiskalischen Kosten der Hartz IV-Reform von durchschnittlich 40 Milliarden € im Jahr wären völlig unterschätzt worden (vgl. Möller et al. 2009, FAZ v. 2.3.2013). Das liegt daran, dass zwei wichtige Verhaltensreaktionen der Menschen nicht simuliert werden konnten (vgl. Arntz et al. 2007, S. 69). Zum einen ließ sich in der Realität eine Aufspaltung von Haushalten beobachten, so dass die Kosten der Unterkunft für die staatlichen Träger höher als erwartet ausfielen. Zum anderen blieben Veränderungen der Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen (take-up rate) in der Simulation unberücksichtigt. Durch das u. U. als geringer empfundene Stigma bei der Beantragung von Grundsicherungsleistungen nach der Hartz IV-Reform hätte sich die Antragstellung durch an sich Antragsberechtigte (hidden poor) deutlich erhöhen können. In der Praxis schnellte die Zahl der Hartz IV-Empfänger – völlig unerwartet – über die 5 Millionen-Grenze, so dass diese Effekte offensichtlich relevant und kostenerhöhend waren.

• *Beispiel 3: Workfare*

Der Workfare-Ansatz versteht sich als Alternative zu Kombilohnmodellen und dem Bedingungslosen Grundeinkommen (vgl. Spermann 2010). Er beruht auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung – der Staat gewährt Grundsicherungsleistungen nur dann, wenn eine Gegenleistung auf dem privaten oder öffentlichen Arbeitsmarkt erbracht wird. Das Workfare-Prinzip stellt das Niveau der Grundsicherung ausdrücklich nicht in Frage, sondern leistet einen Beitrag zu seinem Fortbestand durch seine Konzentration auf die tatsächlich Bedürftigen. Eine Mikrosimulation dieses Reformvorschlags kommt zu einem eindeutigen Ergebnis: Die Einführung von Workfare in Deutschland bei unverändertem Niveau der Grundsicherung im Jahr 2006 führt zu 828.000 zusätzlich Beschäftigten und fiskalischen Einsparungen in Höhe von 31,8 Milliarden Euro (vgl. Bonin/Schneider 2006).

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich die Grenzen der Mikrosimulation, weil wichtige, in der Realität relevante Verhaltensreaktionen ausgeblendet werden (vgl. ausführlich Michaelis/Spermann 2010). Insbesondere bleibt unberücksichtigt, dass Grundsicherungsempfänger durch Erwerb des Status Erwerbsunfähigkeit Leistungen in gleicher Höhe erhalten können. Je stärker eine Gegenleistung für die Grundsicherung eingefordert wird, desto höher ist der Anreiz für Grundsicherungsempfänger in die Erwerbsunfähigkeit auszuweichen. In Ländern, in denen Workfare umgesetzt wurde, ist genau diese Verhaltensreaktion zu beobachten. So verdoppelte sich zum Beispiel der Anteil erwerbsunfähiger Personen in den USA zwischen 1985 und 2006 (vgl. Autor/Duggan 2006).

Deshalb ist Vorsicht geboten, wenn Reformvorschläge mit dem Verweis auf Ergebnisse aus Mikrosimulationen verworfen oder hochgelobt werden.

Bei fundamentalen Reformen sind zuverlässigere empirische Methoden notwendig – die Forschung zu den Effekten des bedingungslosen Grundeinkommens steckt noch in den Kinderschuhen. In einem anderen Beitrag plädiere ich dafür, dass die ökonomischen Effekte des bedingungslosen Grundeinkommens durch Feldexperimente wie in Namibia erforscht werden sollten (vgl. Spermann 2012).

III. Zwischenschritte zum „Bedingungslosen Grundeinkommen bis 2020“

Die Vorstellung, ein bedingungsloses Grundeinkommen könne in einer offenen Volkswirtschaft wie Deutschland mit Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union, von heute auf morgen eingeführt werden, ist völlig unrealistisch. Realistisch ist es jedoch, Reformschritte in Richtung auf ein bedingungsloses Grundeinkommen einzuführen. Welche Reformbausteine könnten das sein? Hierzu werden in diesem Beitrag Vorschläge unterbreitet.

Ausgangspunkt ist die bestehende Grundsicherung und das bestehende Steuersystem in Deutschland. Die steuerfinanzierte Grundsicherung setzt sich aus dem Arbeitslosengeld II (derzeit: 382 € je Monat für eine alleinstehende Person) und den Kosten der Unterkunft zusammen. Das einkommensteuerliche Existenzminimum (Grundfreibetrag) beträgt derzeit für Alleinstehende 8.130 € im Jahr, also 678 € je Monat.

Nach Liebermann (2012, S. 15) ist der systematische Unterschied zwischen einem bedingungslosen Grundeinkommen und einer Negativen Einkommensteuer der Bereitstellungsmodus des Grundeinkommens und dessen normative Struktur. Während beim bedingungslosen Grundeinkommen der Vorrang der Erwerbstätigkeit aufgehoben wird, bewahrt ihn die Negative Einkommensteuer. Die Negative Einkommensteuer erzeugt eine Steuergutschrift im Falle einer negativen Steuerschuld, wenn eine definierte Mindesteinkommensgrenze unterschritten wird. Die Negative Einkommensteuer ist demnach eine kompensatorische Leistung, die auf einen Mangel an (durch Erwerbstätigkeit erzielt) Einkommen reagiert.

Folgende Zwischenschritte auf dem Weg zu einem bedingungslosen Grundeinkommen könnten sukzessive bis 2020 realisiert und evaluiert werden, wenn in einer Übergangsphase der Bereitstellungsmodus der Negativen Einkommensteuer genutzt wird (vgl. Spermann 2001 für eine detaillierte Darstellung der Negativen Einkommensteuer):

- **Finanzamtslösung:** Das Finanzamt ist Ansprechpartner für alle Erwerbstätigen. Wer weniger als das Existenzminimum verdient, bekommt seine negative Steuerschuld ausbezahlt. Damit befinden sich ausschließlich Nicht-Erwerbstätige im Grundsicherungssystem.

- Auszahlung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags: Damit wird jedem Bürger bewusst, dass er ein bedingungsloses Grundeinkommen erhält.
- Bedingungslose Gewährung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter: Damit wird bedingungslos ein Grundsicherungsniveau im Alter gewährleistet – unabhängig von der Erwerbsbiografie.

1. Finanzamtslösung

Im derzeitigen Grundsicherungssystem finden sich Nicht-Erwerbstätige und Erwerbstätige. Nicht-Erwerbstätige erhalten Grundsicherungsleistungen, für Erwerbstätige gelten Hinzuverdienstgrenzen: Bis zu einem Bruttoeinkommen von 100 € wird nichts angerechnet, zwischen 100 und 800 € werden 80 % angerechnet, zwischen 800 und 1200 € wird für Kinderlose 90 % angerechnet, darüber kommt es zur Vollenrechnung. Diese Arbeitsanreize im Grundsicherungssystem führen dazu, dass etwa die Hälfte der so genannten Aufstocker Minijobs mit geringer Stundenzahl ausübt, nur ein kleiner Teil von ihnen ist trotz Vollzeitbeschäftigung wegen zu geringer Stundenlöhne bedürftig (vgl. Dietz et al. 2009). Die Konnotation des Begriffs Aufstocker hat sich demnach in ihr Gegenteil verkehrt: Nicht mehr das Vollzeiteinkommen wird durch Transfers aufgestockt, sondern durch die Grundsicherung werden geringfügige Einkommen aufgestockt.

Eine Veränderung der Hinzuverdienstgrenzen in Verbindung mit der Finanzamtslösung könnte eine deutliche institutionelle Verbesserung bringen. So plädiert der Sachverständigenrat für veränderte Hinzuverdienstgrenzen im Sinne einer Geringfügigkeitsschwelle (Modul 1). Damit würde bis zu einem Bruttoeinkommen von 200 € eine Vollenrechnung gelten (Transferentzugsrate von 100%). Die Einsparungen sollen verwendet werden, um die Transferentzugsrate in höheren Einkommensbereichen zu senken, so dass höhere Einkünfte und höhere Stundenzahlen finanziell attraktiv werden. Eine solche marginale Reform lässt sich durch Mikrosimulationen abschätzen – das in Szenario I simulierte Modul 1 führt demnach zu leicht positiven Arbeitsangebotseffekten (+41.000 Personen) und leicht erhöhtem Arbeitsvolumen (+0,4%) sowie mehr Beschäftigung in Arbeitszeitkategorien mit 40 Stunden und mehr. Auch nimmt die Partizipationsquote geringfügig zu (vgl. Sachverständigenrat 2006).

Die Grundsicherungsleistungen werden derzeit ausschließlich über die Jobcenter ausgezahlt – der Verwaltungsaufwand für Personal, Technik und Gebäude wird nach Angaben des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2011 auf etwa fünf Milliarden Euro geschätzt, die Kosten je Antrag dürften jedoch aufgrund der Komplexität und der teilweise manuel-

len Bearbeitung hoch sein. Die Finanzämter berechnen die Steuerschuld – das Verwaltungsverfahren ist durch Elster bereits jetzt stark automatisiert, so dass es relativ kostengünstiger sein dürfte.

Es wäre ein Forschungsprojekt wert, folgenden Reformvorschlag zu simulieren: Erhöhung der Geringfügigkeitsschwelle auf die Minijob-Einkommensgrenze (derzeit 450 €) zugunsten verbesserter Arbeitsanreize in den höheren Einkommensbereichen und Auszahlung der Steuerschuld der Erwerbstätigen über die Finanzämter. Basierend auf der Erfahrung mit Mikrosimulationsmodellen erwarte ich folgendes Ergebnis: Die Vollarrechnung von Minijobs ergäbe Ersparnisse, die verbesserten Arbeitsanreize werden zu mehr Vollzeitjobs führen, so dass fast nur noch Vollzeitwerbstätige übrig bleiben. Sollten diese Vollzeitwerbstätigen aufgrund niedriger Stundenlöhne und/oder ihres Familienstand eine negative Steuerschuld aufweisen, erhalten sie eine monatliche Steuergutschrift. Fast alle Aufstocker wären dann echte Aufstocker im Sinne der ursprünglichen Konnotation – der Gang zum Jobcenter wäre überflüssig, ihr Ansprechpartner wären die Finanzämter. Die Verwaltungskosten je Fall sollten nach einer Übergangsperiode deutlich sinken. Ein solcher Reformschritt ist kalkulierbar und ohne große Risiken für das Steuer- und Transfersystem. Isoliert betrachtet bringt er allerdings noch wenig für die Vision eines Bedingungslosen Grundeinkommens.

2. Auszahlung des Grund- und Kinderfreibetrags

Die Auszahlung des Gegenwerts von Freibeträgen ist verwaltungstechnisch bereits heute üblich. So wird das Kindergeld ausbezahlt, wenn es nach einer Vergleichsrechnung vorteilhafter als der steuerliche Kinderfreibetrag ist (Familienleistungsausgleich nach dem Einkommensteuergesetz). Diese Auszahlungslogik lässt sich auch auf den Grundfreibetrag übertragen und implementieren.

Wenn Kindergeld als Transfer auf das eigene Konto überwiesen wird, dann nimmt man den Transfer unmittelbar wahr. Wenn der Kinderfreibetrag bei der Berechnung der Steuerschuld berücksichtigt wird, ist die Wahrnehmung für Nicht-Kenner des Familienleistungsausgleichs eingeschränkt. Würde der Grundfreibetrag monatlich als Steuergutschrift ausbezahlt und als Grundeinkommen deklariert, dann wäre alleine durch die veränderte Auszahlungsmethode ein Bewusstseinswandel möglich. Es würde klar, dass bereits heute jeder erwerbstätige Bürger ein Grundeinkommen erhält – soweit er erwerbstätig ist und eine Steuererklärung abgibt. Ein solcher Reformschritt lässt sich in Pilotversuchen testen und evaluieren. Die verwaltungstechnischen Probleme dürften beim heutigen Stand der Automatisierung überschaubar sein. Insbesondere müssen die Konsequenzen

für die Liquidität geprüft werden – das Cash-Management Thema dürfte jedoch für die deutschen Finanzämtern genauso lösbar sein wie für die US-Steuerbehörden.

3. Bedingungslose Grundsicherung im Alter

Die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, die seit 2003 existiert, stellt im heutigen System sicher, dass das Existenzminimum bei Erwerbstätigen im Alter nicht unterschritten wird. Damit besteht ein Anspruch auf eine über dem Sozialhilfeniveau liegende Grundsicherung, wenn das eigene Einkommen und Vermögen unzureichend ist (vgl. Marburger 2013). Die bestehende Grundsicherung ist nicht bedingungslos, sondern an eine Bedürftigkeitsprüfung und frühere Erwerbstätigkeit geknüpft.

Ein Reformschritt in Richtung bedingungslosen Grundeinkommen könnte es sein, einer zufällig ausgewählten Gruppe von Schulabgängern ein bedingungsloses Grundeinkommen im Alter zu versprechen, während eine statistisch vergleichbare Kontrollgruppe das bestehende System durchläuft. Ein solches, so genanntes soziales Experiment über einen Zeitraum von zehn Jahren ist geeignet, die Anreizeffekte auf Ausbildung und Berufswahl zu evaluieren. Diese Vorgehensweise ist bei Reformen international nicht unüblich. So wurde zum Beispiel ein kanadisches Transferprogramm für alleinerziehende Mütter über einen Zehnjahreszeitraum wissenschaftlich evaluiert (vgl. Card/Hyslop 2005). Damit ließen sich umfangreiche Kenntnisse über die Wirkungsweise von Zuschüssen gewinnen.

IV. Fazit

Ein geflügeltes Wort sagt: Die Utopien von gestern sind die Realitäten von heute. Das klingt abgedroschen, passt jedoch im Zusammenhang mit der Diskussion des Bedingungslosen Grundeinkommens. Denn die Auseinandersetzung mit dieser Vision erfordert die Bereitschaft, das eigene Denken grundsätzlich in Frage zu stellen. Der Vergleich zu den großen Paradigmenwechseln ist zutreffend. Vor Kopernikus war die Welt eine Scheibe. Wie soll man denn auf einer Kugel laufen können? Unvorstellbar! Vor der Abschaffung der Sklaverei wurde einfache Arbeit von Sklaven verrichtet. Wer soll denn ansonsten diese Arbeit machen? Unvorstellbar! Vor der Einführung des Frauenwahlrechts waren Männer in Machtpositionen unter sich. Wie sollen vernünftige Entscheidungen mit emotionalen Frauen getroffen werden? Unvorstellbar!

Auf die Vision eines Bedingungslosen Grundeinkommens muss man sich einlassen, sie denken und fühlen – und sich am Ende selbst überzeugen,

formuliert Götz Werner in seinen Vorträgen. In der heutigen Zeit findet dieses Sicheinlassen unter email-Bombardement und Telefonaten im Fünfminutentakt im beruflichen und privaten Umfeld auch in akademischen Kreisen zu selten statt. Einfacher sind reflexartige Reaktionen der Ablehnung, so dass die eigene Weltsicht nicht in Frage gestellt werden muss. Psychologen empfehlen – ernsthaft – stundenlange Waldspaziergänge ohne Smartphones, um wieder zu sich zu kommen und sich fundamentalen Fragen stellen zu können (vgl. Winterhoff 2013).

Das Bedingungslose Grundeinkommen ist keine Schnapsidee, sondern ein Geniestreich, dessen Genialität erst nach reiflicher Reflektion erkannt wird. Auch die Idee einer negativen Einkommensteuer faszinierte nicht nur etliche Nobelpreisträger – die Auseinandersetzung mit dieser Idee führte zum Umbau des amerikanischen Wohlfahrtsystems. Heute ist ein System von Steuergutschriften (Earned Income Tax Credit) in Kombination mit gesetzlichen Mindestlöhnen das Hauptinstrument der Armutsbekämpfung in den USA.

Meine persönliche Erfahrung ist es: Es lohnt sich, die eigenen reflexartigen Reaktionen – naives Menschenbild, ist zu teuer – zurückzustellen. Stattdessen sollten sich freiheitsorientierte Menschen nicht weiter blenden lassen, sondern sich auf einen fundamentalen, ergebnisoffenen Reflexionsprozess einlassen. Das Ergebnis dieses Prozesses kann durchaus sein: Mit der Kombination aus Kombilohn und Workfare-Elementen sind wir auf der sicheren Seite (vgl. Genz/Spermann 2007, Fuest/Peichl 2009). Damit macht man nichts falsch, verfolgt aber auch keine freiheitsorientierte Vision der Grundsicherung.

Heute denke ich, dass die Übertragung des Menschenbilds der Demokratie auf die Ordnung der Grundsicherung zu einer Vision eines Bedingungslosen Grundeinkommens führt. Ein großes Reformprojekt im Bereich der sozialen Sicherung lässt sich aber auch mit Blick auf den demografischen Wandel begründen (vgl. Spermann 2013). Drei Elemente dieses Reformprojekts wurden in diesem Beitrag erstmals vorgestellt.

Ist das nicht alles illusionär? Überhaupt nicht! Aus politökonomischer Sicht ist die Realisierung eines Bedingungslosen Grundeinkommens in Verbindung mit einem Konsumsteuersystem zwar am ehesten in Demokratien mit junger Population wie zum Beispiel Brasilien und Indien zu erwarten. In beiden Ländern werden Pilotprojekte umgesetzt. Vorstellbar ist es aber auch, dass ein reiches Land wie die Schweiz, dass die Abstimmung mit den Füßen in einer offenen Volkswirtschaft gut kontrollieren kann und eine ausgeprägte Evaluationskultur besitzt, ein entsprechendes Reformprojekt auf den Weg bringen könnte. Aber der ehemalige „sick man of Europe“ und heutige „European Champion“ Deutschland könnte auch für eine Überras-

schung gut sein. Es wird sich zeigen, ob das Bedingungslose Grundeinkommen eine Idee ist, deren Zeit im 21. Jahrhundert gekommen ist.

Literatur

- Allmendinger, Jutta*: Schulaufgaben. Wie wir das Bildungssystem verändern müssen, um unseren Kindern gerecht zu werden, 2012, München.
- Arntz, Melanie/Clauss, Markus/Kraus, Margit/Schnabel, Reinhold/Spermann, Alexander/Wiemers, Jürgen*: Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform, in: IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2007.
- Arntz, Melanie/Feil, Michael/Spermann, Alexander*: Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs – eine ex-ante Evaluation, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2003, 36. Jg., S. 271–290.
- Autor, David/Duggan, Mark*: The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding, in: Journal of Economic Perspectives, 2006, 20. Jg., S. 71–96.
- Basic Income Grant Coalition*: Der entscheidende Unterschied, Das Grundeinkommen in Namibia, Forschungsbericht, 2009, [www. bignam.org](http://www.bignam.org).
- Bonin, Holger*: Das deutsche Jobwunder speist sich aus vielen Quellen, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg, 2013, 148–151.
- Bonin, Holger/Schneider, Hilmar*: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., 2006, S. 645–650.
- Bräuninger, Michael/Michaelis, Jochen/Sode, Madlen*: 10 Jahre Hartz-Reformen, in: HWWI Policy Paper No. 73, 2013.
- Bundesagentur für Arbeit*: Mini- und Midijobs in Deutschland, Sonderbericht, 2004, Nürnberg.
- Card, David/Hyslop, D. R.*: Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers, *Econometrica*, 54. Jg., 2005, S. 1723-70.
- Daimagüler, Mehmet Gürcan*: Kein schönes Land in dieser Zeit, Das Märchen von der gescheiterten Integration, 2011, Gütersloh.
- Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark*: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, in: IAB-Kurzbericht Nr. 2/2009, Nürnberg.
- Fuest, Clemens/Peichl, Andreas*: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis, 2009, IZA Standpunkte Nr. 11.
- Genz, Hermann/Spermann, Alexander*: Das Mannheimer Grundsicherungsmodell – der Weg, zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus, 2007, ZEW Discussion Paper 07-002.
- Haigner, Stefan D./Jenewein, Stefan/Schneider, Friedrich/Wakolbinger, Florian*: Ergebnisse der ersten repräsentativen Umfrage in Deutschland zum Bedingungs-

- losen Grundeinkommen, in: Werner, Götz W./Eichhorn, Wolfgang/Friedrich, Lothar (Hrsg.), *Das Grundeinkommen*, 2012, Karlsruhe, S. 195–210.
- Liebermann*, Sascha: *Das Menschenbild des Grundeinkommens – Wunschvorstellung oder Wirklichkeit?*, in: Werner, Götz W./Eichhorn, Wolfgang/Friedrich, Lothar (Hrsg.), *Das Grundeinkommen*, 2012, Karlsruhe, S. 12–19.
- Marburger*, Horst: *SGB XII – Sozialhilfe: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Vorschriften und Verordnungen; Mit praxisorientierter Einführung*, 11. Auflage, 2013.
- Michaelis*, Jochen/*Spermann*, Alexander: *Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland*, in: Apolte, Thomas/Vollmer, Uwe (Hrsg.), *Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Band 91, Stuttgart, 2010, S. 173–201.
- Minijobzentrale*: *Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung*, IV. Quartal 2012, Essen.
- Möller*, Joachim/*Watwei*, Ulrich/*Koch*, Susanne/*Kupka*, Peter/*Steinke*, Joß: *Der Arbeitsmarkt hat profitiert, Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz, IAB-Kurzbericht Nr. 29/2009*.
- Rinne*, Ulf/*Zimmermann*, Klaus F.: *Is Germany the North Star of Labor Market Policy*, 2013, IZA Discussion Paper No. 7260.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, 2006, Wiesbaden.
- Schneider*, Hilmar: *Wie nachhaltig ist das deutsche Jobwunder? Eine Reformbilanz*, 2012, IZA Standpunkte Nr. 51.
- Spermann*, Alexander: *Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit*, *Finanzwissenschaftliche Schriften*, 104, 2001, Frankfurt am Main.
- *Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn*, in: Borchard, Michael, *Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee*, Lucius & Lucius, 2007, Stuttgart, S. 143–162.
 - *Bedingungsloses Grundeinkommen, Kombilohn, Workfare – Grundsicherung quo vadis?*, in: Vanberg, Viktor J./Gehrig, Thomas/Tscheulin, Dieter K. (Hrsg.), *Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, 2010, S. 102–121.
 - *Die ökonomischen Effekte des bedingungslosen Grundeinkommens sollten durch Feldexperimente erforscht werden*, in: Werner, Götz W./Eichhorn, Wolfgang/Friedrich, Lothar (Hrsg.), *Das Grundeinkommen*, 2012, Karlsruhe, S. 236–245.
 - *Die Demografiestrategie der Bundesregierung – ein Weg zu mehr Wohlstand?*, in: *Wirtschaftsdienst*, 93. Jg, 2013, S. 165–169.
- Steiner*, Viktor/*Wrohlich*, Katharina: *Work Incentives and Labor Supply Effects of the ‚Mini-Jobs Reform‘ in Germany*, in: *Empirica*, 32, S. 91–116.

United Nations: United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepulveda, Mission to Namibia from 1 to 8 October 2012, Preliminary Observations and Recommendations (www.bignam).

Werner, Götz W./Göhler, Adrienne: 1000 € für jeden. Freiheit, Gleichheit, Grundeinkommen, 2010, Berlin.

Winterhoff, Michael: Generation Y oder Generation Chips, Vortrag am 5.3.2013 beim 3. Demografiekongress für die Metropolregion FrankfurtRheinMain.

Epilog

Dieser Beitrag ist zu Ehren meines Doktorvaters und Habil-Betreuers, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Francke, geschrieben. Seine Impulse zum Nachdenken über fundamentale Themen und sein Anliegen, freiheitsorientierte institutionelle Rahmenbedingungen zu fördern, bewegten mich zur – sicherlich – lebenslangen Auseinandersetzung mit dem Thema Grund-sicherung. Die individuellen Rahmenbedingungen zur Weiterverfolgung dieser Gedanken am Lehrstuhl waren so hervorragend, dass ich sie über zehn Jahre in Anspruch nahm und nehmen durfte. Ich werde diese grandiose Zeit nie vergessen. Vielen Dank!