

Modelle zu einem Garantierten Mindesteinkommen

Heidi Stutz, Tobias Bauer (2003): Modelle zu einem Garantierten Mindesteinkommen - Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen. Literaturrecherche im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung

Vertrieb: EDMZ, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 15/03.

verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Inhaltsübersicht

1. Die GME-Debatte im Überblick
2. Die wichtigsten Modelle und Einbettungen: Negative Einkommenssteuer, Steuerkredite, Lohnsubventionen, Sozialdividende, bedarfsorientierte Grundsicherung, Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung
3. Auswirkungen auf die Armut (Effektivität)
4. Auswirkungen auf die Effizienz der Sozialen Sicherung
5. Auswirkungen auf die Beschäftigung
6. Umverteilung von Einkommen und Arbeit
7. Weitere Verhaltensänderungen
8. Makroökonomische Auswirkungen
9. GME-Höhe und Finanzierbarkeit
10. Kompatibilität mit dem weiteren Umfeld
11. Gemeinsamkeiten, Divergenzen und offene Fragen
12. Kommentierte und unkommentierte Literaturliste

Im Juni 2000 überwies der Nationalrat eine Richtlinienmotion seiner Spezialkommission «Legislaturplanung 1999-2003» betreffend existenzsicherndes Grundeinkommen in der Form eines Postulats. Diese Intervention verlangte einen Bericht, der die sozialen und ökonomischen Auswirkungen verschiedener Modelle eines existenzsichernden Grundeinkommens darlegt und aufzeigt, inwieweit sie geeignet sind, wachsenden Disparitäten in der Gesellschaft entgegenzuwirken.

Eine Literaturrecherche des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS von 1995 deckte bereits einen grossen Teil dieser Forderungen ab. Deshalb erachtete es das Bundesamt für Sozialversicherung als ausreichend, die damalige Recherche zu aktualisieren und zu ergänzen. Neben der neueren Literatur allgemein sind Weiterentwicklungen und neue Modelle berücksichtigt sowie die in den letzten Jahren im Ausland und der Schweiz gemachten

Erfahrungen. Ein Akzent liegt auf den Verteilungseffekten. In die 1995er Recherche waren knapp hundert Publikationen einbezogen. Mit der Überarbeitung sind noch einmal so viele dazugekommen.

Die meisten Beiträge haben gemeinsam, dass sie angesichts anhaltender Armut sowie anhaltender Finanzierungsprobleme des Sozialstaats ein Ungenügen der hergebrachten Systeme der sozialen Sicherung diagnostizieren und Formen eines Garantierten Mindesteinkommens (GME) als Möglichkeit zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der sozialen Sicherung sehen. Weitgehend unbestritten sind dabei auch Zielkonflikte zwischen GME-Höhe und Arbeitsanreiz einerseits sowie Finanzierbarkeit eines GME-Programms andererseits. In den letzten Jahren sind Beschäftigungseffekte angebots- und nachfrageseitig zum wichtigen Thema geworden (Stichworte: Arbeitslosigkeit, Working Poor). Auch eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse wird weitherum als unabdingbar betrachtet. Damit steht zur Diskussion, wie die Flexibilität sozial abgesichert werden könnte (Stichwort: Flexicurity).

Die Studie ist nicht nach einzelnen Publikationen, sondern nach den wichtigsten Modellen und Fragestellungen gegliedert. Zu diesen Modellen und Fragestellungen werden jeweils die Ergebnisse von mehreren Publikationen referiert. Um den Zugang über einzelne Publikationen ebenfalls zu ermöglichen, ist eine kommentierte Literaturliste angehängt.

Die Fragestellungen werden zunächst im Überblick dargestellt. Dabei zeigt sich, dass bereits die erwähnten **Ausgangsprobleme** sehr heterogen sind, was auf die über ein GME zu erreichenden **Ziele** durchschlägt. Als **wichtigste Modelle** werden sodann Negative Einkommenssteuer (NES), Steuerkredite, Lohnsubventionen, Sozialdividende (oft mit dem englischen Ausdruck als «basic income» bezeichnet), bedarfsorientierte Grundsicherung sowie Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung (nach dem Vorbild des französischen RMI) näher vorgestellt. Bei jedem Modell werden auch Diskussionen und Erfahrungen aus dem In- und Ausland referiert.

Während die früher am heftigsten diskutierten Modelle einer NES und einer bedingungslos bezahlten Sozialdividende in keinem Land als Grundsicherungsinstrumente realisiert wurden, erfreuen sich (mit der NES verwandte) Steuerkredite in anglo-amerikanischen Ländern zunehmender Popularität, während viele EU-Länder und die Schweiz bislang eher Elemente der bedarfsorientierten Grundsicherung und des Mindesteinkommens zur Wiedereingliederung umsetzen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Literaturrecherche ist die **Bewertung** der verschiedenen Modelle anhand folgender Beurteilungskriterien: Wirksamkeit bei der Verminderung von Armut (Effektivität), kostengünstige Zielerreichung (Effizienz), Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Auswirkungen auf die Verteilung von Arbeit und Einkommen, weitere Verhaltensänderungen, gesamtwirtschaftliche Folgewirkungen, GME-Höhe und Finanzierbarkeit sowie Kompatibilität mit Steuer- und Sozialsystem.

In dieser Beurteilung spiegelt sich durchgängig der grundlegende Konflikt zwischen Armutsbekämpfung und der Aufrechterhaltung von Arbeitsanreizen. Einzelne Autoren nennen es gar ein eisernes Gesetz, dass Programme, die einen ausreichenden Lebensstandard finanzieren, mit einem negativen Arbeitsanreiz gekoppelt sind. Das Dilemma lässt sich zuspitzen auf die Wahl, die sich einem Land stellt, zwischen hohen Arbeitslosen- und hohen Working-Poor-Raten. Die Annahme, dass sich mit entsprechenden Arbeitsanreizen viele Bedürftige in den Arbeitsmarkt integrieren lassen, hat sich zudem gemäss neuerer Forschung als falsch erwiesen. Kaum jemand wählt aus freien Stücken ein Leben am Existenzminimum.

Die meisten Reformvorschläge, dies eine weitere Erkenntnis, erweisen sich in der Umsetzung nicht als billiger denn hergebrachte Sozialhilfe, wenn sie das Leistungsniveau nicht senken. Dies führt den amerikanischen Ökonomie-Nobelpreisträger Solow in einer Studie zur US-Welfare-to-Work-Reform zum Fazit, die Nation habe sich etwas vorgemacht: In der Grundsicherung gebe es keine billigen Antworten.

Eine neuere Tendenz geht dahin, die bestehende Sozialhilfe in der Schweiz als bereits realisiertes Garantiertes Mindesteinkommen zu betrachten, mit der Begründung, dass das Recht auf Existenzsicherung in Notlagen mit der neuen Bundesverfassung nun seit 1999 garantiert wird. Diese Argumentation übersieht, dass Sozialhilfe nur von rund der Hälfte der Berechtigten beansprucht wird, da Stigmatisierung, der Rückgriff auf besser gestellte Verwandte sowie die Rückzahlungspflicht vielerorts «archaische Eintrittsbarrieren» darstellen, wie dies eine OECD-Untersuchung 1999 kritisiert hat.

Doch auch keines der GME-Reformmodelle bietet sich als Patentrezept an. Alle haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile: Die **Negative Einkommenssteuer** hat dank automatischer Auszahlung den Vorteil, auch Bedürftige zu erreichen, die in versteckter Armut leben. Sie ist aber mit keinerlei Integrationshilfen verbunden. Und sie ist mit dem Dilemma verbunden, dass sie entweder die Arbeitsanreize aufrechterhält oder das Existenzminimum absichert, aus Finanzgründen aber nicht beides gleichzeitig bieten

kann. Aus all diesen Gründen ist eine NES entgegen einem verbreiteten Mythos bei gleichem Leistungsniveau nicht billiger als traditionelle Sozialhilfe.

Steuerkredite ermöglichen, mit beschränktem Aufwand gezielt Armut bei Niedrigverdienenden zu mindern. Bei sehr tiefen Einkommen ist die Hilfe jedoch oft am kleinsten und sichert die Existenz nicht. Das grösste Programm, der amerikanische «Earned Income Tax Credit» (EITC), hat nachweislich auch die Beschäftigungsrate unter Transferbezüger/innen erhöht, allerdings sind es zu einem Grossteil schlecht qualifizierte alleinerziehende Mütter, die vor dem Hintergrund der parallelen Welfare-to-Work-Reform in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt wurden. Dieses Resultat ist also nicht verallgemeinerbar.

Lohnsubventionen erreichen gezielt Tieflohnbezüger/innen. Sind sie an Lohnraten gebunden, garantieren sie die Existenz nicht, sondern nehmen mit steigendem Verdienst zu. Und dies unabhängig davon, ob jemand in einem armen Haushalt lebt oder nicht. Erwerbslose erreichen Lohnsubventionen gar nicht. Zudem besteht die Gefahr, dass durch den mit der Förderung des Niedriglohnsektors ausgelösten Lohndruck neue einkommensschwache Gruppen bedürftig werden.

Eine allgemeine **Sozialdividende** können sich zum Vornherein nur reiche Länder leisten. Sie würde durch ihre bedingungslose Auszahlung ebenfalls auch versteckte Arme erreichen, und dies erst noch nicht erst nach der Steuerabrechnung wie eine NES. Soll eine Sozialdividende das Existenzminimum absichern, wird das Umverteilungsvolumen jedoch prohibitiv hoch. Deckt sie das Existenzminimum nicht, bringt sie nicht viel. Gerade die Bedürftigsten wären dann vermutlich schlechter gestellt als heute. Politisch wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen auch kaum umsetzbar, weil es der gängigen Gegenseitigkeitsnorm widerspricht. Etwas anders sieht die Situation bei universalen Leistungen für bestimmte Zielgruppen aus, wie sie zum Beispiel Kinderzulagen darstellen.

Bereits experimentiert wurde in der Schweiz mit Reformen im Sinne der **bedarfsorientierten Grundsicherung** und des **Mindesteinkommens zur Wiedereingliederung**. Eine Pionierrolle übernahmen hier Westschweizer Kantone sowie das Tessin, aber auch Deutschschweizer Städte. Da bedarfsorientierte Modelle bei den hiesigen Reformen meist mit dem Gegenleistungsprinzip verbunden wurden, konvergieren diese beiden Strategien in hohem Mass. Beide ermöglichen mit vertretbarem finanziellem Aufwand eine allgemeine Absicherung des Existenzminimums. Bei beiden liegt die Herausforderung darin, die versteckte Armut zu reduzieren, also

jene Bedürftigen zu erreichen, die zu Hilfe berechtigt wären, diese aber nicht in Anspruch nehmen.

Alle Grundmodelle für die Realisierung eines Garantierten Mindesteinkommens sind also, wie die zunehmenden Erfahrungen zeigen, mit spezifischen Schwierigkeiten, Dilemmen und unerwünschten Nebenwirkungen verbunden. Bei allen erweist es sich als entscheidend, wie sie konkret ausgestaltet sind. Längst steht auch in der Literatur nicht mehr ein Entweder-Oder im Vordergrund. Vielmehr wird zunehmend diskutiert, welche Mischung von Modellen optimale Wirkungen haben könnte.

Breiten Raum nimmt zum Schluss dieser Literaturrecherche eine kommentierte sowie eine unkommentierte Literaturliste ein, die auch auf Internet-Adressen und laufende Forschungsprojekte verweist. Dies soll es ermöglichen, das Thema über einzelne Publikationen selbst eingehender zu erschliessen.