

Michael Opielka

Ist ein Bürgergeld konservativ?

für: „Politische Meinung“, 10-2006

Im Sommer 2006 schlug der Thüringer Ministerpräsident Dieter Althaus als erster CDU-Politiker mit dem Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ ein Grundeinkommen für alle Bürger vor. Er beabsichtigt, dieses Konzept im Rahmen der Grundsatzdiskussion der CDU anzuempfehlen. Doch passt ein bedingungsloses Grundeinkommen in die politische Programmatik einer konservativen Partei? Die Signatur „konservativ“ wirft, folgen wir der wohl berühmtesten Definition des Konservatismus, die Frage auf, was eigentlich „konserviert“ werden soll: „Wenn alles so bleiben soll, wie es ist, muss sich alles ändern“, so wurde in Tomasi di Lampedusas berühmten Roman „Der Leopard“ der sizilianische Fürst durch seinen Neffen belehrt. Was soll bleiben? In der vergleichenden Sozialpolitiktheorie wird dem konservativen Wohlfahrtsregimetypp dreierlei zugerechnet: der Schutz der Familie, die Sicherung korporativer Wirtschaftsbeziehungen und die Zuneigung zur Idee der Nation. Soziologisch gesprochen: die Stärkung von Gemeinschaft auf der Mikro-, Meso- und Makroebene. Würde ein Bürgergeld in diesem Sinn gemeinschaftsfördernd wirken?

Welfare oder Workfare?

Die institutionelle Form, in der moderne Sozialstaaten die Sicherung des Existenzminimums ihrer Bürger gewährleisten, ist seit Mitte der 1990er Jahre Gegenstand einer tief greifenden sozialpolitischen wie sozialetischen Diskussion. Erstaunlicherweise waren es jeweils Sozialdemokraten, die eine Bewegung „from welfare to workfare“ einleiteten: Bill Clinton 1996 in den USA („to end welfare as we know it“), Tony Blair seit 1998 in Großbritannien und Gerhard Schröder 2003 mit der „Agenda 2010“ und „Hartz IV“. Die deutschen Programm-Metaphern „Fördern und Fordern“ sowie „Aktivierung“ scheinen dabei einem sozialdemokratisch-lohnarbeitszentrierten Politikprogramm verhaftet, selbst wenn linke Kritiker darin eine „neoliberale“ Abkehr von sozialdemokratischen Werten und Politikwissenschaftler eine Sozialliberalisierung der Sozialdemokratie ausmachen.

„Konservativ“ scheint dieser durchaus paradigmatische Politikwechsel jedenfalls auf den ersten Blick nicht zu sein. Gewiss haben sich bisweilen CDU-Politiker entsprechend positioniert, so der hessische Ministerpräsident Roland Koch bereits 2001 mit dem Versuch die US-amerikanische Wohlfahrtsreformen mit dem 1996 eingeführten Programm „Wisconsin Works“ (W-2) per Bundesratsinitiative nach Deutschland zu importieren. Wisconsin ist Partnerland Hessens, was vielleicht wichtiger war als die politische Nähe zum damaligen republikanischen Gouverneur. Das Programm verlangte von Arbeitslosen die Annahme einer Arbeit, bot aber zur gleichen Zeit umfassende Dienste und finanzielle Unterstützung an. Das Heilmittel „W-2“ hatte freilich in seinem Heimatland Nebenwirkungen, die in dieser Härte kaum jemand erwartet hatte. Denn die Reform, die viele Menschen wieder in Erwerbsarbeit brachte, zieht gleichzeitig denen, die trotz gutem Willen keinen Job finden, den Boden unter den Füßen weg. Zudem erweisen sich die Auswirkungen von „Wisconsin Works“ und der US-Sozialhilfereform insgesamt auf arme Familien und vor allem auf allein erziehende Mütter nach einem Jahrzehnt wissenschaftlicher Beobachtung als eher problematisch. Die proklamierten moralisch-politischen Ziele einer Hebung des Bildungsniveaus und des Familienzusammenhalts wurden überwiegend nicht erreicht.

Wenn die Programmatik „Welfare to Workfare“ weder konservativen Ursprungs erscheint noch konservative Ziele erreicht, könnte ein Blick auf die zweite große Begründungslinie der CDU helfen, die christliche Selbstvergewisserung. Sowohl die evangelische wie die katholische Seite haben sich hier positioniert. In der (im Juni 2006 veröffentlichten) „Denkschrift“ des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zur „Armut in Deutschland“ mit dem programmatischen Titel „Gerechte Teilhabe“ kommt die Idee eines von der Arbeitsleistung entkoppelten Grundeinkommens nur an einer Stelle vor: „Dabei sind Konzepte kritisch zu prüfen, welche ein über das materielle Existenzminimum hinausgehendes Grundeinkommen garantieren sollen.“ (Abs. 75) Die Kritik wird im nächsten Absatz formuliert: „Vorrang der Aktivierung vor der Versorgung.“ Implizit wird somit die Gleichung „Bürgergeld=Versorgung“ suggeriert, eine sozialetische Argumentation fehlt allerdings. Auf katholischer Seite können zwei Dokumente herangezogen werden. Die deutschen katholischen Bischöfe veröffentlichten 2003 eine Denkschrift „Das Soziale neu denken“, in der sie die Politik der „Aktivierung“ unterstützten. Als Tiefengrund beziehen sie sich auf das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre. In seiner ersten Enzyklika „Deus caritas est“ (2006) erläuterte Papst Benedikt XVI. dieses Prinzip als Element einer gerechten Ordnung der Gesellschaft: „Richtig ist es, dass das Grundprinzip des Staates die Verfolgung der Gerechtigkeit sein muss und dass es das Ziel einer gerechten Gesellschaftsordnung bildet, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips jedem seinen Anteil an den Gütern der Gemeinschaft zu gewährleisten.“ (Nr. 26) Die Position der beiden großen christlichen Kirchen ist allerdings nur auf

den ersten Blick eindeutig. Genauer betrachtet, widersprechen beide Argumentationen einem Bürgergeld nicht. Weder würde ein „Grund“-einkommen „über das materielle Existenzminimum hinausgehen“ noch muss es dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, das, wie Oswald von Nell-Breuning systematisch begründete, als Doppelgebot zu verstehen ist: ein positives Hilfsgebot an den Staat (als Makro-Gemeinschaft) und ein Gebot, die Hilfe so zu geben, dass die Hilfe zur Selbsthilfe dabei nicht verloren geht.

Konservatives Denken setzt in seiner christlichen Tradition auf den Menschen als Gemeinschaftswesen. Damit folgt es einem anthropologischen Realismus. Die Verbesserung des Menschen durch die Politik wird nicht beabsichtigt. Die empirische Erfahrung der psychologischen Ökonomie zeigt: Anreize wirken stärker und nachhaltiger als Zwang. Moderner, demokratischer Konservatismus integriert diese Erkenntnisse und verabschiedet sich von Paternalismus und Autoritarismus. „Aktivierung“ durch staatlichen Zwang erinnert ihn an die realsozialistische „Pflicht zur Arbeit“.

Ab wann beginnt Zwang, also „workfare“? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellte im Herbst 2006 eine Expertise („Das Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“). Im Zentrum steht der Vorschlag, den Regelsatz des ALG (345 €) für diejenigen, die sich dem Arbeitsmarkt entziehen, um 30%, also um 103,50 € zu reduzieren (– der Wohnkostenanteil wird nicht weiter erörtert). Als Lackmustest der Arbeitsbereitschaft sollen bis zu 700.000 öffentliche „Arbeitsgelegenheiten“ geschaffen werden. CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla lobte den Vorschlag („Das ist die Position, die wir als Unionsfraktion seit mehreren Jahren vertreten.“). In der Sache freilich sieht der Vorschlag eher wie ein gigantisches Beschäftigungsprogramm für die Arbeitsverwaltung aus und bringt zugleich die Erwerbslosen und viele andere Bürger unnötig gegen die Regierung auf: 100 Euro Abzug werden die Arbeitsverweigerer und Schwarzarbeiter von ihrem Treiben nicht abhalten, aber empören die große Mehrheit der Willigen, die sich durch diese „Position“ gedemütigt fühlt.

Im Auftrag des Bundesarbeits- und des Bundesgesundheitsministeriums erhob eine Forschergruppe der Universität Frankfurt um Wolfgang Glatzer „Einstellungen zum Sozialstaat“. Hier zeigten sich erstaunliche Ergebnisse. In den gut 15 Jahren seit der deutschen Einheit stimmen in Ost- wie Westdeutschland immer weniger Bürgerinnen und Bürger der Auffassung zu, dass „der Staat“ die Verantwortung für Vollbeschäftigung übernehmen soll, auch wenn der Anteil noch immer hoch ist (Ost: 76%, West: 61%). Zugenommen hat jedoch deutlich der Anteil derjenigen, die für Umverteilung zugunsten einer allgemeinen Garantie der materiellen Existenzsicherung plädieren

(Ost: 87%, West: 80%). Dies sind Hinweise, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen auch mehrheitlich gewollt wäre. Man müsste die Menschen fragen, am besten per Referendum, wie es in der Schweiz selbstverständlich ist.

Die Idee des Grundeinkommens

Es wundert nicht, dass in der liberalen FDP Anfang 2005 eine „Kommission Bürgergeld“ unter dem Vorsitz Andreas Pinkwarts, unterdessen stellvertretender Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens, ein Grundeinkommen vorschlug, das allen Bürgern in Form einer Negativen Einkommenssteuer garantiert würde, unabhängig von der Erwerbsarbeitsleistung. Verwunderung löste eher aus, als im Sommer 2006 der CDU-Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus, ein „Solidarisches Bürgergeld“ in die Diskussion brachte, weitaus differenzierter als das Modell der FDP (www.dalthaus.de). Er argumentiert, die Politik solle den Bürgern schlicht vertrauen, dass sie damit verantwortungsvoll umgehen. Nur so könne erwartet werden, dass auch die Bürger den Politikern vertrauen.

Seit den 1980er Jahren wurde in akademischen Kreisen und zunächst im Umfeld der Grünen die Idee eines Grundeinkommens diskutiert. Die deutsche Einheit unterbrach die Diskussion, während sie in vielen anderen Ländern weiter geführt wurde (dazu: www.basicincome.org). Dass sie nun, unterstützt durch charismatische Persönlichkeiten wie den dm-Chef Götz W. Werner oder das deutsche „Netzwerk Grundeinkommen“ (www.grundeinkommen.de) erneut dynamisiert wird, hängt auch mit „Hartz IV“ zusammen. Die Idee des Grundeinkommens bildet eine Anti-These zum Programm der „Aktivierung“. Sie steht für ein Programm sozialer Grundrechte.

Dass Deutschland das Mutterland des Sozialstaats war, am Bismarckschen Modell lohnarbeitszentrierter Sozialversicherungen richteten sich zügig immer mehr Nationen aus, könnte nun als Verantwortung betrachtet werden, ein zeitgemäßes Modell des Sozialstaats zu entwickeln. Dieses Modell lässt sich als „garantistisch“ bezeichnen: Der Sozialstaat garantiert das Existenzminimum und maximal das Doppelte. Wer mehr möchte, muss sich individuell oder gemeinschaftlich absichern, beispielsweise durch betriebliche und überbetriebliche Vereinbarungen. In der Schweiz hat die Rentenversicherung AHV, mittlerweile gestützt auf die elfte Volksabstimmung (AHV-Referendum), dieses Prinzip verwirklicht: Alle Bürger zahlen 10,1 Prozent auf ihr gesamtes steuerliches Einkommen und erhalten eine existenzsichernde Grundrente sowie maximal das Doppelte davon.

„Garantismus“ statt „Beitragsäquivalenz“, „Lebensstandardsicherung“ und „Aktivierung“, bis vor kurzem erschien solch neues Denken in Deutschland nur eine akademische Übung. Das Modell des Thüringer Ministerpräsidenten Althaus könnte die Lethargie aufweichen. Er schlägt vor, dass alle Bürger entweder ein „großes Bürgergeld“ erhalten – 800 Euro, wovon 200 Euro als „Gesundheitsprämie“ an die Kranken- und Pflegeversicherung gehen – oder ein „kleines Bürgergeld“ – 400 Euro, wieder abzüglich 200 Euro Kranken- und Pflegeversicherung. Wer das „große Bürgergeld“ erhält, zahlt auf alle weiteren Einkommen 50 Prozent Einkommenssteuer – wer für das „kleine Bürgergeld“ optiert, zahlt auf weitere Einkommen 25 Prozent. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1600 Euro (bei Alleinstehenden) bekommt also jeder Geld vom Staat, die 50 Prozent Einkommenssteuerabzug sind hier im Grunde fiktiv. Anders ausgedrückt: bei 1600 Euro brutto bleiben 800 Euro netto *plus* Bürgergeld. Erst ab einem Bruttoeinkommen von 1600 Euro entsteht eine Steuerschuld, sie beträgt 25 Prozent (minus 400 Euro „kleines Bürgergeld“). Kinder erhalten 500 Euro minus 200 Euro Gesundheitsprämie, also 300 Euro Bürgergeld. Eine Arbeitsprüfung gibt es nicht.

Das Bürgergeld wirkt damit wie ein Steuerfreibetrag, allerdings mit zwei Unterschieden gegenüber heute: der Steuerfreibetrag ist mit etwa 1600 Euro (im Modell Althaus) deutlich höher (2006: ca. 640 Euro im Monat), was daran liegt, dass er heute das Existenzminimum abdeckt, im Bürgergeldsystem wird das Existenzminimum jedoch für alle garantiert und der Bereich oberhalb, bis etwa zum Doppelten des Betrages, wird als subventionswürdig betrachtet. Der zweite Unterschied ist der, dass unterhalb des Freibetrags – übrigens ganz ähnlich wie heute die Kindergeld-Lösung – keine Steuer gezahlt, sondern eine „negative“ Steuer beansprucht wird. Letztlich werden alle Einkommen bis zum Doppelten des Existenzminimums steuerfrei gestellt. Weil es praktisch keine Sozialversicherungsbeiträge mehr gibt, würde Arbeit signifikant billiger, die Kosten des Sozialstaats wandern von der Erwerbsarbeit auf alle Einkommensarten über.

Im Detail sind im Althaus-Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ sinnvolle Ergänzungen vorgesehen, beispielsweise, nach Schweizer Vorbild, für Rentner ein Zuschlag bis zum Doppelten des Grundeinkommens (arbeitgeberseitig finanziert über eine „Lohnsummensteuer“), oder für besondere Lebenslagen (z.B. überdurchschnittliche Wohnkosten oder für Alleinerziehende) ein „Bürgergeldzuschlag“. Das „Solidarische Bürgergeld“ soll einen „echten“ Arbeitsmarkt schaffen, denn jede und jeder kann für oder gegen Erwerbsarbeit optieren, Teilzeitarbeit lohnt und freiwilliges Engagement wie Bildungsphasen sind abgesichert. Die Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich führt nicht mehr zu Armut.

Gemeinsam mit zwei Kollegen, Wolfgang Strengmann-Kuhn und Bruno Kaltenborn, wurde ich durch die Konrad-Adenauer-Stiftung mit einem Finanzierungsgutachten beauftragt. Es zeichnet sich ab, dass der Vorschlag des „Solidarischen Bürgergeldes“ finanzierbar ist, wenn einige Modifikationen vorgenommen werden. Finanzierungsfragen sind stets auch Wertfragen: Was ist gerecht? Wer bekommt was und warum? Soll der Sozialstaat nach wie vor erwerbsarbeitszentriert sein oder soll der Bürgerstatus, sollen soziale Grundrechte seine Struktur bestimmen? Ein Bürgergeld stellt sich gegen die Spaltung der Gesellschaft, gegen die „Exklusion“ der scheinbar Überflüssigen. Das Bürgergeld geht von der großen Gemeinschaft der Bürger aus ohne sie zu übertreiben. Die Rede von den „Leistungsträgern“ wirkt nur dann inklusiv, ermunternd, wenn der Leistungsbegriff nicht zu eng gefasst wird, wenn sich jede Leistung lohnt, auch in Familie und freiwilligem Engagement. Ist das konservativ?

Buchhinweis: Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek: Rowohlt (rowohlt enzyklopädie) 2004 und ders., Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons, 2. überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl. Päd., Jg. 1956, ist Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Geschäftsführer des Institut für Sozialökologie in Königswinter, Lehrbeauftragter an der Universität Bonn und war 2004-5 Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare.