
DIE LOGIK DES BÜRGERGELDES¹

Echtes und unechtes Bürgergeld	1
Die negative Einkommensteuer: Zielsetzung und Funktionsweise	4
Mischformen	6
Das echte Bürgergeld	7
Der Übergang zum Bürgergeldsystem	14

Echtes und unechtes Bürgergeld

Mit dem Begriff Bürgergeld ist in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion viel Verwirrung gestiftet worden. Nachdem das Bürgergeld als Kernstück einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung vorgestellt worden war², deren wesentliche Elemente auch in einigen der vorangegangenen Kapitel beschrieben sind, wurde dieser Begriff in der Folge als neues Etikett für ein altes Konzept verwendet, das zuvor meist unter der Bezeichnung "negative Einkommensteuer" diskutiert worden war. Dies geschah, obwohl der Bürgergeldbegriff für das Konzept der negativen Einkommensteuer auf sehr offenkundige Weise unpassend ist. Die Folge hiervon war, daß über den Sinn und die Funktionsweise des Bürgergeldes - bzw. dessen, was als Bürgergeld bezeichnet wurde, - sehr diffuse und häufig widersprüchliche Vorstellungen entwickelt wurden. Dies ist Anlaß zu dem Versuch, in die so entstandene Verwirrung um den Bürgergeldbegriff neue Klarheit zu bringen.

Zwischen Bürgergeld und negativer Einkommensteuer gibt es tatsächlich Übereinstimmungen, die zu einer Vermengung dieser beiden Konzepte anstiften können. Diese Übereinstimmungen sind aber eher formaler Art, als daß sie sich aus übereinstimmenden Zielsetzungen und Schlußfolgerungen ergäben. Schon die Herleitung des Bürgergeldmodells aus der spontanen Pauschalsolidarität, wie sie in "Die Logik der Umverteilung" dargestellt

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 12 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995.

² Zuerst in B. Wehner, Der lange Abschied vom Sozialismus, Frankfurt 1990, und ders., Der Neue Sozialstaat, 1. Aufl. Opladen 1992.

ist, stellt die Bürgergeldidee vor einen anderen theoretischen und ideologischen Hintergrund als die negative Einkommensteuer. In der praktischen Konsequenz ist das Bürgergeldsystem daraufhin angelegt, den herkömmlichen Sozialstaat in seiner Gesamtheit zu ersetzen. Die negative Einkommensteuer ist im Vergleich hierzu ein Reformkonzept, das an den bestehenden sozialstaatlichen Institutionen und an der Funktionsweise der Sozialpolitik relativ wenig ändern würde.

Die negative Einkommensteuer wurde in der Fachdiskussion zumeist als Sammelbegriff für einkommensabhängige Sozialtransfers benutzt. Solche Transfers als Bürgergeld zu bezeichnen macht sprachlich wenig Sinn und hat auch deswegen in der fachlichen Diskussion Verwirrung gestiftet. Dem Bürgergeld wurde sein Name deswegen gegeben, weil es ein *einkommensunabhängiger* Transfer ist, der *allen* Bürgern zugute kommt. Insofern ist das Bürgergeld in der Funktionsweise und Zielsetzung von der negativen Einkommensteuer grundverschieden. Um diesen Gegensatz nicht zu verwischen und Verwechslungsgefahren zu vermeiden, soll daher im folgenden zwischen dem echten Bürgergeld und einem unechten Bürgergeld im Sinne der negativen Einkommensteuer unterschieden werden. Um der terminologischen Klarheit willen scheint es darüber hinaus angebracht, auch auf den anderen, ursprünglichen Namen des Bürgergeldes zurückzugreifen, nämlich denjenigen des Legitimationsgeldes.³ Dieser Name hilft, die Aufmerksamkeit auf eben jene Merkmale des Bürgergeldsystems zu lenken, die eine Verwechslung mit der negativen Einkommensteuer ausschließen.

Legitimationsgeld ist das echte Bürgergeld deswegen, weil es eine tragfähige demokratische Legitimationsbasis für eine liberale, wohlstandssichernde und ökologisch fundierte Wirtschaftspolitik schafft. Es entschädigt für die Zumutungen, die eine solche Wirtschaftspolitik aus der Sicht mancher Bürger mit sich bringt. Dieser legitimatorische Effekt beruht in hohem Maß auf der vollbeschäftigungssichernden Eigenschaft des Bürgergeldes, und er beruht auch darauf, daß im Bürgergeldsystem alle Bürger bestmöglich vom gesamtgesellschaftlichen Wohlstand profitieren. Verstärkt wird dieser legitimatorische Effekt u.a. noch dadurch, daß das Bürgergeld alle Bürger vor den Zudringlichkeiten eines paternalistischen Sozialstaats bewahrt.

³ Zur Verwendung dieses Begriffs s. insbesondere "Der Neue Sozialstaat"

In seiner Eigenschaft als Vollbeschäftigungskonzept ist das Bürgergeldmodell aus einer theoretischen Analyse langfristiger Veränderungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt entstanden. Im Mittelpunkt dieser Analyse standen langfristige Verhaltensänderungen und technologische Entwicklungen, die sich verschärfend auf das Beschäftigungsproblem und das Problem der sozialen Ungleichheit auswirken.⁴ Auch in seiner Eigenschaft als emanzipatorisches Konzept, das den paternalistischen Sozialstaat zurückdrängt und die Adressaten der Sozialpolitik vor Beschränkungen ihrer staatsbürgerlichen Freiheiten bewahrt, beruht das Bürgergeldmodell auf einer Analyse langfristiger Verhaltensänderungen. Es berücksichtigt in dieser Dimension insbesondere Änderungen des staatsbürgerlichen Anspruchsverhaltens, die ihrerseits durch autonome soziale, ökonomische und technologische Entwicklungen ausgelöst werden.

Um seiner politischen Zielsetzung gerecht werden zu können, schließt das "echte" Bürgergeldmodell darüber hinaus eine Neuordnung der staatlichen Verantwortlichkeiten im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik ein. Die Analyse des Verhaltens herkömmlicher politischer und administrativer Institutionen in diesen Zuständigkeitsbereichen zeigt, daß die mit dem echten Bürgergeld verknüpften politischen Ziele sich nur in einem neuartigen Institutionenumfeld erreichen lassen. Nur solche neu konzipierten Institutionen, von denen einige in den vorangegangenen "Logik"-Essays skizziert sind, bieten die Gewähr dafür, daß ein Bürgergeld die ihm zuge dachte Wirkung als Legitimationsgeld dauerhaft und zuverlässig entfalten würde. Schon hieraus ergibt sich, daß das Bürgergeldmodell sich nicht dazu eignet, als ein Reformbaustein in bestehende Sozialstaats- und Wirtschafts-ideologien eingefügt zu werden. Erst recht hat es nichts in Partei- oder Regierungsprogrammen zu suchen, die kurz- oder mittelfristige Orientierungen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik geben wollen. Wer die theoretischen Grundlagen des Bürgergeldmodells und zugleich dessen legitimatorische Zielsetzung ernst nimmt, muß sich auf die Perspektive eines grundlegenden Wandels der staatlichen Institutionen und der politischen Verfahren einlassen. Dieser Wandel wäre letztlich auch ein grundlegender Wandel in der Rolle politischer Parteien. Das Bürgergeldmodell ist insofern eher eine

⁴ Zu dieser Analyse s. B. Wehner, *Die Grenzen des Arbeitsmarktes*, Marburg 1991, sowie die neu formulierte Fassung im Reformforum (*"Der Arbeitsmarkt im Sozialstaat"*, 2001) und die Kurzfassung *"Die Logik des Arbeitsmarktes"* (2001).

Systemalternative als ein Reformmodell. Hierin liegt einer seiner auffälligsten Unterschiede zur negativen Einkommensteuer.

Die negative Einkommensteuer: Zielsetzung und Funktionsweise

Für die begriffliche Verwirrung um Bürgergeld und negative Einkommenssteuer ließen sich aus der Fachdiskussion zahlreiche Beispiele nennen. An dieser Stelle soll stellvertretend hierfür nur der folgende kurz gefaßte Definitionsversuch aus einem 1994 erschienenen Zeitschriftenbeitrag angeführt werden: "Das Bürgergeld oder die negative Einkommensteuer sind Synonyme für eine Grundsicherung, wie sie die Sozialhilfe längst für viele Langzeitsozialhilfeempfänger darstellt."

Nach dieser Definition wäre das Bürgergeld nicht nur identisch mit der negativen Einkommensteuer; es wäre darüber hinaus nur ein neuer Name für ein sehr altes sozialpolitisches Instrument, das extensiver als bisher angewendet würde. Um deutlich zu machen, wie gegensätzliche Konzepte einander hiermit begrifflich gleichgeschaltet werden, soll im folgenden zunächst einmal in Grundzügen die Idee der negativen Einkommensteuer nachgezeichnet und ihr anschließend das Bürger- bzw. Legitimationsgeldkonzept gegenübergestellt werden.

Die ursprüngliche Zielsetzung, aus der die Idee der negativen Einkommenssteuer entstand, war eine Vereinfachung des Sozialstaates. Es war, genauer gesagt, eine Vereinfachung des sozialstaatlichen Umgangs mit den Problemen der Einkommensungleichheit und der daraus resultierenden Armut. Das Konzept der negativen Einkommenssteuer ging von der liberalen marktwirtschaftlichen Überzeugung aus, daß diese Einkommensungleichheit als Ergebnis von Marktprozessen unvermeidlich, d.h. nicht durch Lohnpolitik oder andere vorbeugende Maßnahmen abwendbar sei. Das Ziel war, diese Einkommensungleichheit mit möglichst einfachen Mitteln auf ein zumutbares Maß zu reduzieren.

Ein solches relativ einfaches Mittel ist ein vom Finanzamt zu zahlender Zuschlag für die Bezieher niedriger Einkommen. Wer wenig verdient, zahlt hiernach keinen positiven, sondern einen negativen Einkommensteuerbetrag, d.h. er bekommt vom Finanzamt eine Gutschrift. Das Finanzamt ermittelt auf der einen Seite die Steuerschuld jedes Bürgers und auf der anderen Seite seine Ansprüche auf Sozialtransfers. Steuerschuld und Ansprüche werden dann saldiert, und ein eventueller negativer Saldo wird vom Fi-

nanzamt als sogenannte Negativsteuer ausgezahlt. In dieser Saldierung von Steuerschuld und Transferansprüchen wurde der so genannte "Clou" der negativen Einkommensteuer gesehen.

Die angestrebte Vereinfachung besteht demnach darin, daß der Staat nicht mehr mit der einen Hand von seinen Bürgern Steuern kassiert und einem großen Teil dieser Bürger mit der anderen Hand Sozialleistungen zahlt, sondern daß die gegenseitigen finanziellen Ansprüche von Staat und Bürger vorab verrechnet werden. Dies eröffnet die realistische Aussicht, viel Sozialbürokratie durch erheblich weniger Finanzbürokratie zu ersetzen. Ansonsten blieben das Steuersystem, die Struktur der staatlichen Institutionen und der Umgang des Staates mit dem Problem der Bedürftigkeit von diesem Konzept unberührt.

Die negative Einkommensteuer, die Niedrigverdienern in dieser Weise vom Finanzamt gutgeschrieben würde, läßt sich mit den in "Die Logik der Umverteilung" verwendeten Kürzeln in der folgenden Weise formal beschreiben. Jeder Bürger bezieht ein von den Marktbedingungen abhängiges Einkommen M_i . Für jeden Bürger ergibt sich hieraus bei einem geltenden Steuersatz a eine einkommensabhängige Steuerschuld in Höhe $a \cdot M_i$. Für jeden Bürger wird außerdem nach den jeweils geltenden Regeln der Sozialpolitik ein - vom Einkommen und anderen Bedürftigkeitskriterien abhängiger - Transferanspruch S_i ermittelt. Aus der Saldierung von S_i und $a \cdot M_i$ ergibt sich der vom Finanzamt zu zahlende Zuschlag oder einzubehaltende Abschlag vom ursprünglichen Einkommen M_i . Die Formel für das verfügbare individuelle Einkommen E_i lautet daher

$E_i = M_i + (S_i - aM_i)$ für den Fall der Auszahlung eines negativen bzw.

$E_i = M_i - (aM_i - S_i)$ für den Fall des Einbehalts eines positiven Steuersaldos.

Diese beiden Formeln der Einkommensverteilung sind mathematisch mit derjenigen für das herkömmliche Sozialstaatsmodell, d.h. der Formel $E_i = (1-a) M_i + S_i$ für das Modell 3 in "Die Logik der Umverteilung" identisch. Sie unterscheiden sich hiervon allein durch die Klammersetzung, die hier für die Saldierung von Transferansprüchen und Steuerschuld durch das Finanzamt, d.h. für eine andere administrative Verfahrensweise steht. Die Verwendung des Symbols S_i steht hier dafür, daß es bei der negativen Einkommensteuer prinzipiell dabei bleibt, die Transferansprüche entsprechend der individuellen Lebenslage zu differenzieren, sie also von Kriterien wie Lebensalter, Familienstand und Beschäftigung abhängig zu machen.

Obwohl sie sich relativ eng an das herkömmliche Sozialstaatsmodell anlehnt, dürfen die Vorteile einer negativen Einkommensteuer nicht geringgeschätzt werden. Sie ist nicht nur administrativ leichter beherrschbar, sondern sie ist auch für den Bürger transparenter als das herkömmliche Verfahren. Sie bietet darüber hinaus Möglichkeiten, bei geeigneter Ausgestaltung des Steuertarifs und der Anspruchsberechtigungen für Sozialtransfers positive Beschäftigungswirkungen zu erzielen. Ein Modell zur Sicherung der Vollbeschäftigung, das zudem den Bürger vor den Zudringlichkeiten eines paternalistischen Sozialstaats bewahrt und für Transparenz und Rationalität in sozialpolitischen Fragen sorgt, erwächst hieraus jedoch nicht.

Mischformen

Weitgehend unabhängig von der Idee der negativen Einkommensteuer ist unter verschiedenen Bezeichnungen wie national stipend, demogrant und Sozialdividende seit langem die Idee diskutiert worden, der Staat solle jedem seiner Bürger eine laufende Einkommenshilfe gewähren. Für diese Idee ist der Begriff Bürgergeld offensichtlich passender als für die negative Einkommensteuer, und sie ist in der Tat eine der Grundlagen eines echten Bürgergeldsystems. Solche Einkommenshilfen können allen Bürgern in gleicher Höhe ausgezahlt werden, und sie können in dieser Form entweder mit dem herkömmlichen Steuer- und Transfersystem oder mit einer negativen Einkommensteuer kombiniert werden. In ersterem Fall hieße die Formel, nach der sich das verfügbare Individualeinkommen bemisst, in der oben verwendeten Terminologie

$$E_i = (1-a)M_i + S_i + S$$

Jeder Bürger bekommt hier also eine - geringe - pauschale Einkommenshilfe, und zusätzlich werden Hilfen aus dem Instrumentenkasten des herkömmlichen Sozialstaats gewährt. Solche Mischformen fanden z.B. in den sechziger Jahren in den USA Eingang in die sozialpolitische Diskussion. Von einem Bürgergeldsystem im hier verwendeten Sinne waren diese Ansätze allerdings weit entfernt. In ihnen hatte die Einkommenshilfe noch den Charakter einer sozialpolitischen Ad-hoc-Maßnahme, die nicht zuletzt auch als mögliches Wahlgeschenk der Regierung an die Bürger gedacht war. Das hiermit langfristig verfolgte Ziel war ebenso unklar wie die Vorstellungen über die Finanzierung und die Einbettung in das staatliche Institutionengefüge.

Das echte Bürgergeld

Um die Gegensätzlichkeit von negativer Einkommensteuer und Bürgergeldmodell präziser zu fassen, müssen zunächst einmal auch die Gemeinsamkeiten der beiden Konzepte geklärt werden. Zu diesen Gemeinsamkeiten gehört zum einen die liberale Vorstellung, daß der Staat nicht überfordert werden darf und daß er im herkömmlichen Sozialstaat bereits in mancher Hinsicht überfordert ist. Hierzu gehört auch die ebenso liberale Überzeugung, die Sozialpolitik solle die wohlstandsgenerierende Funktion des Marktes möglichst wenig beeinträchtigen. Bürgergeld und negative Einkommensteuer gehen insofern beide davon aus, daß nicht mehr staatliche Detailsmischung als nötig praktiziert werden sollte, und zwar im Wirtschaftlichen ebenso wie im Sozialen.

Ein zentrales Anliegen des Bürgergeldmodells besteht aber anders als bei der negativen Einkommensteuer darin, für den modernen Sozialstaat eine zeitgemäße Form des solidarischen Teilens zu finden. Zeitgemäß auf die gesellschaftlichen Realitäten eingestellt ist ein solches solidarisches Teilen dann, wenn es u.a. den Bürger in seiner Rolle als Objekt der Sozialpolitik nicht stigmatisiert, wenn es nicht auf aufwendige und zudringliche staatliche Mißbrauchskontrollen angewiesen ist und wenn es bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem Sozialstaat nicht die Cleveren gegenüber jenen weniger Cleveren begünstigt, die zumeist die Bedürftigeren sind. Um zeitgemäß zu bleiben, muß ein solches solidarisches Teilen aber auch der Tatsache gerecht werden, daß die natürlichen Einkommensdiskrepanzen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen mit wachsendem Wohlstand immer größer werden.⁵ Es muß dafür sorgen, daß auch die Bezieher niedriger Einkommen angemessen am allgemeinen Wohlstandswachstum teilhaben.

Dem Bürgergeldsystem liegt darüber hinaus die Zielvorstellung zugrunde, ein Gegengewicht gegen das im Marktmechanismus ungebündelt zur Entfaltung kommende Leistungsprinzip und das sich damit verbindende Leistungsethos zu schaffen. Eines solchen Gegengewichts bedarf es deswegen, weil das Leistungsprinzip nicht nur materielle Ungerechtigkeiten hervorruft, sondern weil sich aus seiner ungebündelten Entfaltung auch negative psychosoziale Auswirkungen ergeben. Ein ungebündeltcs Leistungsprinzip

⁵ Zu einer detaillierten Begründung dieser These s. den Hinweis in Fußnote 4.

erschwert u.a. die Wahrung einer kreativen Distanz und Nachdenklichkeit gegenüber dem Veränderungs- und Anpassungsdruck, den die Mechanismen des Marktes auf die Arbeitswelt ausüben und der auf diesem Umweg auch auf die private Lebenswelt übergreift.⁶ Diese negativen Auswirkungen einer strikt leistungsorientierten Marktwirtschaft werden durch reaparierende, subsidiäre Detaileingriffe des Sozialstaats sehr ungenügend aufgefangen. Abhilfe hiergegen verspricht nur eine vorbeugende Strategie, die von vornherein den Stellenwert des Leistungsprinzips relativiert.

Die dem Bürgergeldmodell zugrundeliegende Analyse hat gezeigt, daß nur in einem Vollbeschäftigungssystem eine zeitgemäße Solidarpolitik betrieben werden kann, die ein adäquates solidarisches Teilen unter Wahrung des marktbedingten Wohlstands ermöglicht. Daher durfte das Bürgergeld nicht nur als ein sozialpolitisches Instrument angelegt sein, sondern es mußte zugleich eine durchgreifende beschäftigungspolitische Wirkung versprechen. Das Bürgergeld war damit insgesamt als ein multifunktionales Instrument zu konzipieren, das für zeitgemäße solidarische Umverteilung sorgt, das Vollbeschäftigung ermöglicht, das die Bürger vor Zudringlichkeiten des Sozialstaats bewahrt und das zugleich ein Gegengewicht gegen das Leistungsprinzip schafft. Dabei durfte durch diese Multifunktionalität nicht die spezifische Simplität und Transparenz des Bürgergeldmodells gefährdet werden, und noch weniger natürlich dessen Finanzierbarkeit.

Aus diesem Anforderungskatalog ist die konkrete Ausgestaltung des "echten" Bürgergeldes und seines institutionellen Umfeldes hergeleitet worden. Bei dieser Herleitung hat zwar auch die dem Bürgergeldmodell spezifische Arbeitsmarkttheorie eine wesentliche Rolle gespielt. Insoweit es hier jedoch nur darum geht, die Unterscheidbarkeit von Bürgergeld und negativer Einkommensteuer sicherzustellen, können die beschäftigungstheoretischen Grundlagen des Bürgergeldmodells weitgehend außer Betracht bleiben. Zu diesem Zweck genügt es, die folgenden sechs Haupteigenschaften des echten Bürgergeldes mit einigen kurzen Begründungen zu rekapitulieren.

1. Die erster Stelle unter diesen Eigenschaften steht die *Vorbehaltlosigkeit und Nicht-Aufrechenbarkeit* der Bürgergeldzahlung. Das Bürgergeld würde keiner der oben genannten Anforderungen genügen, wenn seine Auszahlung - wie bei der negativen Einkommensteuer - von einer Prüfung der Einkommens-

⁶ S. hierzu auch "Der Arbeitsmarkt im Sozialstaat" im Reformforum.

situation abhängig gemacht und wenn es darüber hinaus mit einer eventuellen Steuerschuld saldiert würde. Das Bürgergeld muß eine regelmäßige, ganz und gar vorbehaltlose Zahlung des Staates sein, auf die der Bürger sich in jeder Lebenslage verlassen kann. Während also der "Clou" der negativen Einkommensteuer in der Saldierung von Steuern und Sozialtransfers liegen sollte, ist beim echten Bürgergeld das Gegenteil der Fall. Um die von ihm erwartete legitimatorische Wirkung zu erzielen, muß das Bürgergeld als nicht aufrechenbarer, nicht hinterfragbarer Anspruch auf ein permanentes Sockeleinkommen gehandhabt werden.

Um diesen Charakter des Bürgergeldes zu wahren und herauszustreichen, müßten die Auszahlung des Bürgergeldes auf der einen und die Erhebung der Einkommensteuern auf der anderen Seite zumindest buchungstechnisch getrennt bleiben. Diese Handhabung hätte nicht nur eine starke solidarpolitische Symbolwirkung, sondern sie wäre für den Bürgergeldempfänger in kritischen Lebenslagen, wie z.B. bei Verlust von Arbeitsplatz und Arbeitseinkommen, von eminent praktischer Bedeutung. Ein laufendes, pünktlich und vorbehaltlos gezahltes Sockeleinkommen würde solche kritischen Lebenslagen subjektiv und objektiv viel besser bewältigen helfen als ein eventueller Anspruch auf eine nachträgliche Steuergutschrift. Es wäre darüber hinaus der weitaus wirksamere, beruhigendere Beitrag zur vorausschauenden Bewältigung des Risikos, in solche kritischen Lebenslagen zu geraten.

2. Die zweite unabdingbare Eigenschaft eines echten Bürgergeldes ist die *absolute Gleichbehandlung aller Bürger*. Ein echtes Bürgergeld wird regelmäßig an jeden Bürger in gleicher Höhe ausgezahlt, unabhängig von Alter, Einkommen, Familienstand und sonstigen Lebensumständen. Dadurch würde zum einen sichergestellt, daß der Sozialstaat sich in keiner Weise in die Lebensumstände seiner Bürger einzumischen braucht. Zum anderen würde hierdurch der Grad der Verlässlichkeit - und damit der legitimatorische Wirkungsgrad - des Bürgergeldes erhöht. Nicht nur wer arbeitslos wird, sondern auch wer sich von seinem Ehepartner trennt, wer die Rolle als Haushaltsvorstand abgibt oder übernimmt, wer das Elternhaus verläßt, wer ein Studium beginnt oder beendet und wer in den Ruhestand geht, müßte sich darauf verlassen können, daß er das Bürgergeldeinkommen unverändert in die veränderten Lebensumstände mitnimmt. Auch daß das Bürgergeld für Kinder in gleicher Höhe wie für Erwachsene gezahlt wird, hat einen wichtigen legitimatorischen Sinn. Es ist ein partieller Ausgleich

dafür, daß Eltern einen wesentlichen Teil ihrer Zeit der Kindererziehung widmen und diese Zeit nicht zur Erzielung eines Arbeitseinkommens nutzen können. Dadurch wird das Bürgergeld zu einem Instrument, das auch demographischen Fehlentwicklungen vorbeugt und damit die sozialstaatliche Solidarität der Generationen sichern hilft.

Die erste und die zweite Eigenschaft, die Vorbehaltlosigkeit und die Gleichheit also, würden zusammengenommen dem Bürgergeld in der demokratischen Willensbildung einen viel höheren moralischen Respekt verschaffen als z.B. eine mit vergleichbaren Beträgen operierende negative Einkommensteuer. Mit diesen Eigenschaften würde das Bürgergeld als angemessene Form des Ausgleichs für die wachsenden Risiken respektiert, denen die Bürger von einem zunehmend unberechenbaren Marktgeschehen her ausgesetzt sind. Es würde daher schon in einer vergleichsweise bescheidenen Ausstattung eine hohe legitimatorische Wirkung erzielen - und damit u.a. die Akzeptanz für eine auf Vollbeschäftigung angelegte Wirtschaftsordnung schaffen, in der die wirtschaftlichen Risiken anders verteilt wären als im herkömmlichen Sozialstaat.

3. Daß es beim Bürgergeld so sehr auf Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit ankommt, ist einer der Gründe dafür, daß es in eine besondere, d.h. besonders verlässliche politische Zuständigkeit gehört. Die dritte unabdingbare Eigenschaft des Bürgergeldes betrifft daher seine politische Institutionalisierung.⁷ Es müßte eine eigenständige, demokratisch legitimierte *Bürgergeldinstanz* geschaffen werden, die über die Höhe und die Finanzierung des Bürgergeldes zu befinden hat. Zugleich müßte dafür gesorgt werden, daß nicht andere politische Instanzen Maßnahmen ergreifen können, die dem Bürgergeld in einer seiner oben genannten Funktionen in die Quere kämen. Nur in einem solchen institutionellen Umfeld könnten die Bürger sicher sein, daß ihr Bürgergeldeinkommen nicht zum Objekt opportunistischer tagespolitischer Manipulationen wird und dadurch letztlich doch seinen verlässlichen Charakter einbüßt.

4. Eng verbunden mit der Frage, welche politische Zuständigkeitsregelung am besten für die Verlässlichkeit des Bürgergeldes sorgt, ist die Frage der Finanzierung. Es wäre nicht nur ein Gebot der politischen Fairneß, sondern es würde auch der Verlässlichkeit des Bürgergeldes dienen, wenn dessen

⁷ S. hierzu neben "Die Logik der Umverteilung" insbesondere auch "Die Logik der Staatsorganisation", "Die Logik der Ordnungspolitik" und "Die Logik der Finanzpolitik".

Finanzierung vor allen Bürgern auf leicht verständliche Weise offengelegt würde. Nur bei vollständiger Offenheit und Transparenz der Finanzierung wäre gewährleistet, daß die Meinungsbildung zur Höhe des Bürgergeldes nicht für populistische Rhetorik und irrationale Stimmungsschwankungen anfällig wird. Daher ist die *ausschließliche Finanzierung aus einer eigenständigen Bürgergeldsteuer* das vierte wichtige Wesensmerkmal des echten Bürgergeldes. Diese Bürgergeldsteuer müßte, damit jedem Bürger der Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und solidarischer Umverteilung vor Augen geführt wird, ein separat ausgewiesener Bestandteil der Einkommensteuer sein. Im Rahmen herkömmlicher Steuersysteme kann daher kein wirklich transparentes, rationaler demokratischer Willensbildung gehorchendes Bürgergeldsystem entstehen. Möglich wäre dies nur in einer neuen Finanzordnung, wie sie in "Die Logik der Finanzpolitik" skizziert ist.

5. Das fünfte unabdingbare Merkmal des Bürgergeldes ist seine *Ausschließlichkeit*. Das Bürgergeld kann und darf nicht zu einem schon bestehenden sozial- und verteilungspolitischen Instrumentarium hinzutreten, sondern es kann dieses Instrumentarium nur in seiner Gesamtheit ersetzen. Würde es als ein verteilungspolitisches Instrument unter vielen eingesetzt, wäre das Bürgergeld nicht finanzierbar. Die Mittel, die in der herkömmlichen sozialpolitischen Verwundung gebunden blieben, würden beim Bürgergeld fehlen. Das Bürgergeld könnte daher nicht hoch genug bemessen werden, um die ihm zgedachten Funktionen zu erfüllen, und insbesondere nicht die Funktion als Legitimationsgrundlage einer wirksamen Vollbeschäftigungspolitik. Zudem wären die Auswirkungen einer aus Bürgergeld und anderen Instrumenten gemischten Umverteilungspolitik auf das Anspruchsverhalten gegenüber dem Staat und auf die Verhaltensweisen in der Wirtschaft unkalkulierbar. Auch das Ziel, die Verteilungspolitik transparent zu machen und damit für eine rationale verteilungspolitische Willensbildung zu sorgen, wäre verfehlt. Eine Einbettung des Bürgergeldes in das herkömmliche verteilungspolitische Instrumentarium wäre daher mit beträchtlichen Risiken nicht nur für den Wohlstand und die Beschäftigung, sondern auch für die Funktionsfähigkeit der Demokratie verbunden.

Würde dagegen das Bürgergeld als ausschließliches Umverteilungsinstrument eingeführt, dann wäre das verteilungspolitische Verfahren vollkommen transparent und wären dessen Auswirkungen auf die Verhaltensweisen der Staats- und Wirtschaftsbürger leicht ausrechenbar. Dann würden auch alle Steuern und Abgaben verschwinden, mit denen im herkömmli-

chen Sozialstaat Verteilungspolitik betrieben wird, und hierdurch würde der notwendige Spielraum für die Finanzierung des Bürgergeldes über die Einkommensteuer geschaffen. Als Bemessungsbasis für eine Bürgergeldsteuer stünde fast das gesamte Volkseinkommen zur Verfügung.⁸

6. Das sechste Wesensmerkmal des Bürgergeldes ist dasjenige, welches am häufigsten mißverstanden und in der gelegentlichen Polemik gegen das Bürgergeldsystem besonders gern mißbraucht wird. Dieses Merkmal betrifft die *Relation zwischen Bürgergeld und dem (kulturell definierten) Existenzminimum*. Auch in einem echten Bürgergeldsystem könnte das Bürgergeld nicht hoch genug bemessen werden, um von sich aus den Lebensunterhalt auf einem im jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext zumutbaren Mindestniveau zu gewährleisten. Eine Gesellschaft, die versuchen würde, jedem Bürger ohne Gegenleistung ein einigermaßen auskömmliches Einkommen zu zahlen, würde damit ihren Wohlstand dem Solidaritätsprinzip opfern. Statt einer solidarischen und zugleich wohlhabenden Leistungsgesellschaft entstünde letztlich eine darbende Arbeitsgesellschaft.⁹ Die Steuerlast würde auf ein erdrückendes, für die leistungsfähigeren Bürger demotivierendes Niveau steigen, während zugleich das zu hohe Bürgergeld theoretisch jedem die Möglichkeit bieten würde, der Arbeit ganz und gar zu entsagen. Eine Gesellschaft, die sich auf ein solches Bürgergeld einließe, wäre nur so lange funktionsfähig, wie noch das Verhalten ihrer Bürger von einem starken Arbeitsethos geprägt ist. Die Bürger würden daher instinktiv richtig handeln, wenn sie einem solchen Bürgergeld von vornherein die demokratische Zustimmung verweigerten.

Bei einem vernünftig bemessenen Bürgergeld müßten die Bürger daher, um einen auskömmlichen Lebensstandard zu erreichen, immer über ein - wenn auch geringes - zusätzliches Einkommen verfügen, das nicht vom Staat bereitgestellt wird. Ein derart maßvolles Bürgergeld könnte hoch genug sein, um jedem Bürger die Befriedigung des Wohnbedürfnisses auf zumutbarem Mindestniveau und darüber hinaus die Zahlung einer Krankenversi-

⁸ Ein ausschließliches Bürgergeld, welches alle herkömmliche Umverteilungspolitik ersetzen könnte, würde eine durchschnittliche Steuerbelastung des Volkseinkommens in der Größenordnung von 30% verursachen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in einem Bürgergeldsystem die Beschäftigung und damit der Wohlstand vermutlich höher wären als im herkömmlichen Sozialstaat und daß dies die Bemessungsbasis der Einkommensteuer gegenüber dem herkömmlichen System erweitern würde.

⁹ Zum Begriff der Arbeitsgesellschaft und seiner Abgrenzung von der Leistungsgesellschaft s. auch "Arbeitslosigkeit im Sozialstaat"

cherungsprämie zu ermöglichen. Für alle darüber hinausgehenden Lebensbedürfnisse und Versicherungsbeiträge müßten aber andere, private Einkommensquellen zur Verfügung stehen. Das Bürgergeldsystem müßte daher die Voraussetzungen dafür schaffen, daß jeder Bürger zu jeder Zeit tatsächlich Zugang zu einer solchen zusätzlichen Einkommensquelle hat.

Das zusätzliche, zum Bürgergeld hinzutretende Einkommen kann auf zweierlei Art zustande kommen. Es kann entweder ein Arbeitseinkommen sein, oder es kann die Leistung einer Versicherung sein. Jeder Bürger müßte also im Bürgergeldsystem entweder die Möglichkeit haben, einen - geringen - zusätzlichen Mindestverdienst durch Arbeit zu erzielen, oder er müßte in mindestens gleicher Höhe Ansprüche gegenüber einer Versicherung geltend machen können. Dies kann eine Kranken-, eine Invaliditäts-, eine Alters- oder eine Arbeitslosenversicherung sein.

Im Bürgergeldsystem kommt es daher zunächst einmal darauf an, daß möglichst alle Bürger, die nicht zu alt oder zu krank oder invalid sind, zumutbare Arbeit finden können, die ihnen ein bescheidenes Mindestarbeitseinkommen sichert. Voraussetzung hierfür ist ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigungseigenschaften. Um einen solchen Arbeitsmarkt zu schaffen, müßte im Rahmen des Bürgergeldsystems vor allem eine anpassungsfähige Wirtschaftsordnung verwirklicht werden. Darüber hinaus könnten auch staatliche Beschäftigungsangebote dazu beitragen, daß wirklich jede Arbeitskraft ein Arbeitseinkommen erzielen kann. Auch solche staatlichen Beschäftigungsangebote brauchten dann aber nur den geringen Zusatzverdienst zum Bürgergeld sicherzustellen, mit dem ein im jeweiligen sozialen Kontext zumutbarer Lebensstandard erreicht wird. Staatliche Beschäftigungsmaßnahmen könnten sich unter diesen Umständen - anders als im herkömmlichen Sozialstaat - weitgehend an betriebswirtschaftlichen Erfolgskriterien orientieren, würden also nicht notwendigerweise zu einem Zuschußgeschäft.

Wenn auf diese Weise ein vollbeschäftigungsähnlicher Zustand hergestellt ist, dann lassen sich jene besonderen Lebenslagen, in denen beim besten Willen kein Arbeitseinkommen erzielt werden kann, lückenlos mit Hilfe von Versicherungen bewältigen. Dann fällt jede solche Lebenslage in eine versicherbare Kategorie wie Krankheit, Alter oder Invalidität, und dann hat auch die Arbeitslosigkeit den Charakter eines privat versicherbaren Risikos. Zumindest sind für die dann noch vorkommende Restarbeitslosigkeit Versicherungslösungen möglich, die eine materielle Mindestsicherung auf

ähnlichem Niveau wie die staatlichen Beschäftigungsangebote bieten. Niemand brauchte daher in einem solchen Bürgergeldsystem zu befürchten, letztlich doch allein vom Bürgergeld leben zu müssen und damit in seinem Lebensstandard unter die geltende Zumutbarkeitsgrenze zu fallen.

Im herkömmlichen Sozialstaat hat sich gezeigt, daß die nicht versicherbaren Lebenslagen, in denen kein auskömmliches oder gar kein Arbeitseinkommen erzielt werden kann, in den meisten Fällen von kurzer Dauer sind. Auch die Abhängigkeit von Sozialhilfe ist in aller Regel auf vorübergehende Lebenssituationen beschränkt. Vergleichbare Lebenssituationen würden sich im Bürgergeldsystem wegen seiner Vollbeschäftigungseigenschaften von vornherein viel seltener einstellen als im herkömmlichen Sozialstaat. Wo sie dennoch eintreten würden, könnten die Betroffenen sie in den meisten Fällen durch einen geringen Zusatzverdienst aus eigener Kraft bewältigen. Die Ausnahmen hiervon wären überwiegend Fälle, in denen die Abhängigkeit von staatlicher Hilfe auf eine ungenügende Alters-, Invaliditäts- oder Pflegeversicherung zurückzuführen ist. Diese Fälle lassen sich im Bürgergeldsystem durch eine entsprechende Ausgestaltung der Versicherungspflicht ausschalten. Eine solche Versicherungspflicht könnte die letztgültige Gewähr dafür sein, daß es im Bürgergeld allen Bürgern besser geht als den Bedürftigen im herkömmlichen Sozialstaat.

Nur ein Bürgergeld, das die oben genannten sechs unabdingbaren Eigenschaften aufweist, bringt wirklich jedem Bürger konkrete Vorteile, und nur ein solches Bürgergeld hat daher seinen Namen wirklich verdient. Nur in dieser Ausgestaltung ist im übrigen das Bürgergeld mit der in "Die Logik der Umverteilung" verwendeten Formel korrekt beschrieben, nach der das verfügbare Einkommen jedes Bürgers $E_i = (1-a)M_i + S$ beträgt (wobei die Summe aller Bürgergeldzahlungen S der Summe der hierfür erhobenen Bürgergeldsteuern $a \cdot M_i$ zu entsprechen hat). Nur in dieser Form wird das Bürgergeld letztlich auch zur Grundlage einer Wirtschafts- und Sozialordnung, die dem herkömmlichen Sozialstaat ernsthafte Konkurrenz machen könnte.

Der Übergang zum Bürgergeldsystem

Jeder Versuch, das Bürgergeldkonzept nach und nach in den herkömmlichen Sozialstaat einzuschleusen, diesen Staat also Schritt für Schritt in Richtung eines Bürgergeldsystems umzubauen, würde die oben skizzierten

politischen, moralischen und ökonomischen Zielsetzungen verfehlen. Das Ergebnis wäre auf absehbare Zeit ein ordnungspolitisches Zwittergebilde, das sich als nicht finanzierbar erweisen und dessen Weiterentwicklung daher sehr bald im politischen Prozeß steckenbleiben würde. Ein solcher ordnungspolitischer Zwitter würde politisch letztlich auch daran scheitern, daß er Bürger und Politiker ideologisch und theoretisch überfordert. Da Bürgergeld und herkömmliches sozialstaatliches Instrumentarium gleichzeitig auf dieselben Probleme angewendet würden, bliebe der eigentliche Sinn des Bürgergeldes der praktischen Anschauung verschlossen. Das Bürgergeld stünde daher ständig in Gefahr, als unnötige finanzielle Mehrbelastung des Staates mißdeutet zu werden, deren man sich am besten durch Beschränkung auf das herkömmliche sozialpolitische Reparaturinstrumentarium wieder entledigt.

Das Bürgergeld in die tagespolitischen Diskussionen um den allmählichen Umbau des Sozialstaates einzubringen wäre insofern unverantwortlich. Der Versuch, ein Bürgergeld im Rahmen laufender Reformbemühungen quasi auf dem Schleichwege, d.h. in einer Vielzahl einzelner Reformschritte einzuführen, wäre nicht nur in finanzpolitischer Hinsicht zu riskant. Er würde darüber hinaus in der Öffentlichkeit falsche Vorstellungen vom Sinn und der Funktionsweise eines Bürgergeldsystems erzeugen und dieses vorzeitig diskreditieren.

Daß ein gradualistischer Reformprozeß in Richtung auf ein Bürgergeldsystem wenig Aussicht auf Erfolg hätte, hat aber auch mit der spezifischen Entscheidungslogik des herkömmlichen demokratischen Prozesses zu tun. Die langwierigen Übergangsprobleme einer in vielen Einzelschritten vollzogenen Bürgergeldreform müßten von eben jener Generation getragen werden müßten, die über die Einleitung dieses Reformprozesses demokratisch zu entscheiden hätte. Da die politische Willensbildung dieser Generation vornehmlich von deren eigenen Interessen geleitet ist, werden die längerfristigen, generationenübergreifenden Vorteile einer solchen Systemumstellung im politischen Entscheidungsprozeß systematisch vernachlässigt. Die politisch zuständige Generation zeigt im herkömmlichen demokratischen Willensbildungsprozeß kaum die Bereitschaft, sich selbst größere Lasten aufzuerlegen, um nachfolgenden Generationen den hypothetischen Vorteil einer besseren Wirtschafts- und Sozialordnung zu verschaffen. Zumindest gibt es in der Geschichte herkömmlicher Demokratien keine Anhaltspunkte dafür, daß sich die hierfür notwendige Opferbereitschaft in der

politischen Willensbildung einer einzelnen Generation Bahn brechen könnte. Um eine solche Opferbereitschaft, d.h. die Orientierung an einem generationenübergreifenden gesellschaftlichen Interesse, nachhaltig zur Geltung zu bringen, müßte erst einmal ein anderes politisches Entscheidungsverfahren realisiert sein.¹⁰

Wenn die politisch zuständige Generation schon nicht die Lasten einer langsamen, in kleinen Schritten vollzogenen Bürgergeldreform tragen will, dann dürfte sie noch weniger dafür zu gewinnen sein, einen abrupten Übergang zu einem echten Bürgergeldsystem zu wagen. Solange nicht die demokratischen Entscheidungsprozesse ihrerseits grundlegend reformiert sind, wäre daher der Übergang auf keinem der beiden naheliegenden Wege, weder als gradualistische Reform noch als schockartiger Systemwechsel, politisch durchsetzbar. Dies war der Grund dafür, im Zusammenhang mit dem Bürgergeldmodell von vornherein einen dritten, andersartigen Weg des Überganges vorzuschlagen.

Ein solcher dritter Weg muß der für die Einführung eines Bürgergeldsystems zuständigen Generation die Möglichkeit geben, sich aus den daraus resultierenden Risiken des Überganges in der von ihr gewünschten Weise herauszuhalten. Dies läßt sich am einfachsten dadurch erreichen, daß mit der Umstellungsentscheidung nicht die gegenwärtige, sondern erst die nachwachsende Generation zu einer Generation von Bürgergeldempfängern gemacht wird. Die politisch stimmberechtigte Generation könnte z.B. mehrheitlich beschließen, zu einem bestimmten Stichtag die jüngeren Bürger unterhalb einer bestimmten Altersgrenze zu Bürgergeldempfängern zu machen und sie gleichzeitig von allen anderweitigen Umverteilungs- und sonstigen Ansprüchen an den Sozialstaat auszunehmen. Alle Bürger, die am Stichtag oberhalb der gewählten Altersgrenze liegen, könnten dann ihre Ansprüche an den Sozialstaat in der herkömmlichen Form wahren. Ihnen könnte darüber hinaus die Option eingeräumt werden, diese Ansprüche freiwillig in einen Anspruch auf Bürgergeld umzuwandeln.¹¹

Auch bei einer nach diesem Verfahren vorgenommenen Umstellung könnte es in der Übergangsphase zu einer finanziellen Mehrbelastung des Staates kommen, zumal das Bürgergeld nicht von Anfang an vollständig durch eine eigenständige Bürgergeldsteuer finanziert werden könnte. Die Risiken des

¹⁰ Siehe hierzu auch "Die Logik der Ordnungspolitik"

¹¹ Zu diesem Umstellungskonzept s. auch B. Wehner, Der Neue Sozialstaat, Kap 6.

Überganges wären aber für die Generation, der die Entscheidung obliegt, erheblich geringer als bei den anderen möglichen Verfahren. Eine vollständige Anpassung an die neue, ungewohnte Ordnung würde nur jenen zugemutet, die aufgrund ihres Alters noch genügend Anpassungsbereitschaft aufweisen oder noch gar keine Anspruchsgewohnheiten gegenüber dem Sozialstaat entwickelt haben.

Dieses Übergangsverfahren eröffnet als einziges eine einigermaßen realistische Perspektive, daß in der herkömmlichen Demokratie die Entscheidung für den Übergang zu einem echten Bürgergeldsystem gewagt werden könnte. Es erlaubt der politisch zuständigen Generation, sich selbst aus den Problemen des Systemwechsels weitgehend herauszuhalten und doch die nachfolgende Generation in einen solidarischen, transparenten, unaufdringlichen, liberalen, Vollbeschäftigung sichernden Sozialstaat und die zugehörige Wirtschafts- und Eigentumsordnung hineinwachsen zu lassen.

Dieses Verfahren könnte damit die demokratische Bereitschaft zu einer grundlegenden ordnungspolitischen Reform heranreifen lassen, bevor deren Überfälligkeit den Bürgern durch Staatskrisen oder Schlimmeres vor Augen geführt wird. Es sollte im übrigen einer weiteren Prüfung wert sein, ob analoge Verfahren nicht nur in der Frage des Bürgergeldes, sondern auch in anderen Fragen der politischen Ordnung zeitigere und bessere Problemlösungen versprechen.