

## Die Debatten um ein Grundeinkommen

*Überlegungen zum  
Gemeinwohl im 21.  
Jahrhundert*

**RUBÉN LO VUOLO**

Während der letzten Jahre begann zeitgleich mit der aufkommenden Kritik an den eng begrenzten und an Bedingungen geknüpften Sozialprogrammen eine Diskussion darüber, ob ein »Grundeinkommen« erstrebenswert und möglich ist. International werden verschiedene Modelle diskutiert. In Lateinamerika gibt es diese Art von Debatten bisher jedoch kaum.

### ■ Was versteht man unter »Grundeinkommen«?

Weltweit lassen sich in Literatur und Praxis unterschiedliche, aber miteinander vergleichbare Konzepte identifizieren<sup>1</sup>. Die größte Verbreitung genießt das Konzept des »Grundeinkommens« (*ingreso básico, basic income*). Doch finden sich, neben anderen Termini, auch Bezeichnungen wie »universelle Beihilfe« (*subsidio universal, universal grant, allocation universelle*), Sozialdividende (*dividendo social, social dividend*), »Bürgergehalt« (*salario de ciudadanía, citizens's wage*) und »Sozialeinkommen« (*social income, revenu social*).

---

**Rubén Lo Vuolo:** wissenschaftlicher Leiter des Interdisziplinären Zentrums für Studien zur Öffentlichen Politik – Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) – in Buenos Aires. E-Mail: <[ciepp@ciepp.org.ar](mailto:ciepp@ciepp.org.ar)>

**Schlagwörter:** Armut, Bedingungslose Grundeinkommen (BGE), Gleichheit, Grundeinkommen, Sozialpolitik, Europa, Lateinamerika.

Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 264, 7-8/2016, veröffentlicht. Übersetzung: Bettina Hoyer. Revision: Sebastian Landsberger.

1. Zur Entstehungsgeschichte dieses Konzepts siehe Walter Van Trier: »Every One a King«, Doktorarbeit, Katholische Universität Leuven, 1995.

All diese Konzepte beziehen sich auf eine institutionelle Regelung, deren Ziel darin besteht, allen Personen in einer bestimmten Form ein bedingungsloses Einkommen zu garantieren. Dabei handelt es sich um ein Einkommen, für dessen Bezug es nicht erforderlich ist, einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt nachzugehen (beispielsweise Lohnarbeit), offiziell als arbeitsunfähig eingestuft zu sein (Invalidenrente), in eine Versicherung eingezahlt zu haben (Rentenversicherung oder Altersrente, Krankenversicherung), Arbeitslosigkeit nachzuweisen (Arbeitslosenversicherung) oder von Armut betroffen zu sein (Sozialhilfe). Beim Grundeinkommen handelt es sich, kurz gesagt, um ein Einkommen, das der Deckung von Grundbedürfnissen dient und das der Staat allen Personen zahlt, die in der jeweiligen Gesellschaft leben oder die vollen Bürgerrechte besitzen. Dass diese Menschen möglicherweise keiner bezahlten Arbeit nachgehen möchten oder über andere Einkommensquellen oder Vermögen verfügen, spielt dabei keine Rolle.

Die Argumente für ein solches Modell sind zwar unterschiedlich, doch alle beziehen sich auf die Instabilität und Prekarität bezahlter Beschäftigung sowie auf die ungleiche Verteilung von Einkommen und Reichtum. Es besteht die Notwendigkeit, vorsorglich ein Netz zur Einkommenssicherung zu schaffen, um sicherzustellen, dass niemand unter einen bestimmten Lebensstandard abrutscht. Dieser Standard soll den Menschen nicht als schützendes Dach, sondern als sicherer Boden dienen, von dem ausgehend sie weitere Einkommen akkumulieren können. Damit dieses Modell Allgemeingültigkeit erhält, darf es keine Diskriminierung aufgrund persönlicher oder familiärer Merkmale geben. Indem das Grundeinkommen schließlich als Steuergutschrift in das jeweilige persönliche Einkommen hineingerechnet wird, ist auch ein progressiver Effekt garantiert. Das wiederum erfordert die Kombination aus mindestens zwei Regelungen, durch die sichergestellt wird, dass Personen mit hohem Einkommen einen Teil oder die gesamte Gutschrift »zurückgeben«: a) Das ausgezahlte Grundeinkommen ist in dieser Steuer mit einer einkommensbezogenen progressiven Skala enthalten; b) die in der Steuererklärung erlaubten Vergünstigungen für persönliche Einkünfte werden dahingehend vereinheitlicht, dass dabei die Steuergutschrift berücksichtigt wird, die das Grundeinkommen darstellt<sup>2</sup>.

---

2. Dass das Grundeinkommen als Steuerschuld fungiert, bedeutet jedoch nicht, dass es mit Mitteln aus diesen Steuern finanziert wird. Vielmehr können Mittel aus anderen direkten oder progressiven Steuern dafür verwendet werden. Für eine genauere Beschreibung, wie das Grundeinkommen und die Besteuerung der persönlichen Einkommen insgesamt funktionieren siehe: »La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, 1995.

Die Idee eines Grundeinkommens stellt demnach eine Alternative dar, die sich völlig von den heutigen politischen Modellen eines Einkommenstransfers an Personen und Familien unterscheidet. Die aktuellen Programme zum Bezug von staatlichen Transferleistungen sind nicht universell gültig. Sie sind an bestimmte Bedingungen geknüpft, deren Erfüllung von den jeweils zuständigen Behörden anerkannt werden muss. Zudem sind die Zahlungen nicht ins Steuersystem integriert.

Das Grundeinkommen für alle ist nicht an Bedingungen geknüpft und soll mit einer progressiven steuerlichen Integration verbunden sein. Daher verfügt es über das Potenzial, Menschen wirtschaftlich unabhängiger zu machen und somit auch ihre politische Selbstbestimmung zu stärken<sup>3</sup>. Mit anderen Worten: Es würde die Bedingungen schaffen, um das republikanische Ideal der »Freiheit, die nicht auf Gunst oder Gnade beruht« zu erreichen. Eingriffe der politischen und ökonomischen Machthaber auf die Lebensentscheidungen von Menschen würden reduziert<sup>4</sup>. Die Anhänger\_innen dieses Konzepts haben sich bereits vor geraumer Zeit organisiert, um seine Verbreitung voranzutreiben<sup>5</sup>. In letzter Zeit ist eine Zunahme der politischen und öffentlichen Debatten in verschiedenen Ländern zu beobachten. Dort weckt das Konzept das Interesse einer Bürgerschaft, die den Auswirkungen der aktuellen Sozial- und Wirtschaftspolitik ablehnend gegenübersteht.

### ■ Das Grundeinkommen auf der politischen Bühne im Europa der Gegenwart

In Europa lassen die neuesten Entwicklungen in der Schweiz aufhorchen. Dort wurde im Jahr 2013 eine Volksinitiative für ein Referendum angenommen, die dafür 125.000 Unterschriften von Personen ohne Parteibindung gesammelt hatte. Die Initiative hatte zu einer Abstimmung über ein bedingungsloses Grundeinkommen aufgerufen, das an alle Personen ausgezahlt werden sollte, die über die Schweizerische Staatsangehörigkeit verfügen. Die Höhe des Einkommens wurde in dem Entwurf nicht genau festgelegt, doch empfahlen die

---

3. Siehe Roberto Gargarella: »Citizen's Income and the Material Basis of the Constitution« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

4. Siehe Daniel Raventós: *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007.

5. Besonders aktiv ist das Basic Income Earth Network (BIEN), das Büros in verschiedenen Ländern der Welt unterhält und relevante Neuigkeiten und Informationen verbreitet. Website: <<http://basicincome.org/>>.

Befürworter\_innen als Referenz einen Betrag von 2.500 Schweizer Franken (ca. 2.260 Euro).

Laut Schweizer Verfassung steht allen Volksinitiativen, die mehr als 100.000 Unterschriften sammeln, das Recht auf ein Referendum zu. Die Abstimmung findet jedoch erst nach einer Reihe von offiziellen Debatten zum Thema statt, die in beiden gesetzgebenden Kammern abzuhalten sind. Akzeptiert die Legislative die Forderungen der Initiative, entfällt die Notwendigkeit eines Referendums. Dies war hier jedoch nicht der Fall, denn am 23. September 2015 votierte der Nationalrat der Bundesversammlung mit großer Mehrheit gegen die Initiative. Daher und entgegen der Haltung der politischen Klasse wurde für den 5. Juni 2016 zu einem Referendum aufgerufen – wodurch das Thema auf die Titelseiten nationaler und internationaler Medien gelangte.

Beim Referendum, an dem sich 42 % der Bevölkerung beteiligten, stimmten fast 77 % der Votierenden gegen den Vorschlag. Dies wird als Sieg der politischen Klasse gewertet, sieht diese doch in dem Konzept eine Gefahr für das gegenwärtige Steuersystem des Landes und für die zentrale Rolle, die Lohnarbeit in der Sozial- und Wirtschaftsordnung einnimmt. Auf der anderen Seite sehen auch die Befürworter\_innen des Vorschlags die Ergebnisse als ermutigend an. Zum ersten Mal wurde über eine Initiative abgestimmt, die einen völligen Paradigmenwechsel bedeutet hätte. Die Befürworter\_innen eines Grundeinkommens haben mit Hilfe der Abstimmung erreicht, dass Debatten über die Probleme von Lohnarbeit und die Unfähigkeit des derzeitigen Systems, den neuen Szenarien von prekärer Arbeit und unzureichendem Einkommen<sup>6</sup> zu begegnen, vorangetrieben wurden. Doch auch Aspekte wie die Veränderungen der Arbeitsmärkte, welche die Möglichkeiten der Vollbeschäftigung in Frage stellen, wurden thematisiert. »Im 21. Jahrhundert können wir nicht länger einem System der sozialen Absicherung verhaftet bleiben, das auf dem Stand des Kapitalismus im Jahr 1945 stehen geblieben ist«, resümiert Delphine Batho, Abgeordnete und ehemalige Ministerin der sozialistischen Regierung, in Bezug auf Frankreich<sup>7</sup>.

**In der Schweiz stimmten  
beim Referendum fast 77 %  
der Votierenden gegen  
den Vorschlag ■**

---

6. Vgl. hierzu etwa Gabriel Sassoon: »Le revenu de base inconditionnel n'aura pas fait rêver les Suisses« in *Tribune de Genève*, 5.6.2016; »Les Suisses rejettent l'instauration d'un 'revenu de base inconditionnel'« in *Le Monde*, 5.6.2016.

7. Louis Hausalter: »Pourquoi le revenu universel n'est pas pour demain en France« in *Marianne*, 14.1.2016.

Einen weiteren Vorstoß, der die Debatten befördert hat, gab es in Finnland. Dort beschloss die aus den Parlamentswahlen vom April 2015 hervorgegangene Mitte-Rechts-Koalition bei ihren Koalitionsvereinbarungen ein weitreichendes Experiment zum Grundeinkommen.

**Offenbar findet das Konzept den größten Rückhalt bei den Wähler\_innen der Grünen Liga und des Linksbündnisses ■**

Laut einer kürzlich durchgeführten Studie stehen fast 70 % der Befragten der Idee eines allgemeinen Grundeinkommens positiv gegenüber. Eine Mehrheit ist der Ansicht, dass sich dessen Höhe auf etwa 1.000 Euro monatlich belaufen sollte. Offenbar findet das Konzept den größten Rückhalt bei den Wähler\_innen der Grünen Liga und des Linksbündnisses (Vasemmistoliitto), während Christdemokrat\_innen (Kristillisdemokraatit Kristdemokraterna) und die durch die bäuerlich-liberale Zentrumspartei (Suomen Keskusta) vertretenen Landwirt\_innen das Projekt am wenigsten unterstützen.

Vorangetrieben wird dieses Experiment von der staatlichen Agentur für Sozialleistungen, Kela, gemeinsam mit verschiedenen Universitäten und Forschungszentren. Ziel der Studien ist es, den Zerfall der sozialen Sicherungssysteme bemessen zu können, der in großen Teilen den Veränderungen am Arbeitsmarkt und einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse geschuldet ist. Vor diesem Hintergrund wird das Grundeinkommen als politische Maßnahme betrachtet, die Beschäftigungsanreize geben und auf diese Weise die Armut mindern sowie die Verwaltungskosten gegenwärtiger Hilfsprogramme reduzieren könnte.

Was ist unter dem Begriff »Armutsfalle« (*poverty trap*) zu verstehen? Ist der Erhalt einer Hilfeleistung an den Nachweis unzureichender Einkünfte aus anderen Quellen gebunden, dann ergibt sich eine Einkommensspanne, innerhalb derer Menschen pragmatisch überprüfen, ob es ihnen Vorteile bringt, bezahlte Arbeit zu leisten oder nicht. Es ist völlig logisch, dass diese Überlegungen angestellt werden, denn wenn ihre Einkünfte steigen, hat das für diesen Personenkreis zur Folge, dass ihnen augenblicklich die Unterstützungsleistung gekürzt oder sogar ganz gestrichen wird. Eine weitere mögliche Konsequenz besteht darin, dass Schwarzarbeit befördert wird, weil auf diese Weise das Einkommen erhöht und trotzdem weiterhin die Hilfeleistung bezogen werden kann<sup>8</sup>. Als »Armutsfalle« wird daher die

---

8. Aus dem gleichen Grund ist die »Arbeitslosigkeitsfalle« bei den typischen Arbeitslosenversicherungen anzutreffen. Die Hilfeleistung wird immer dann gezahlt, wenn die Person keiner anderen bezahlten Arbeit nachgeht. Sie verliert dadurch den Anreiz, einer Tätigkeit nachzugehen, deren Bezahlung die Höhe der erhaltenen Sozialleistung nicht übersteigt oder mehr Aufwand bedeutet.

Einkommensspanne bezeichnet, innerhalb derer es sich für eine derartige Unterstützungsleistungen beziehende Person nicht lohnt, ihre Einkünfte durch Einkommen aus anderen Quellen zu erhöhen.

Das finnische Projekt soll 2017 mit der Evaluation verschiedener Optionen beginnen, angefangen mit einem kompletten Grundeinkommen (*full basic income*) bis hin zu einem Teileinkommen, das verschiedene, gegenwärtig beziehbare Hilfeleistungen ersetzt, bei dem das aktuelle soziale Sicherungssystem jedoch weiterbestehen würde. Darüber hinaus soll auch über die Umsetzbarkeit einer »negativen Einkommenssteuer« (*negative income tax*) oder eines »Partizipationseinkommens« (*participation income*) diskutiert werden.

Die sogenannte negative Einkommensbesteuerung und das Grundeinkommen haben einen gemeinsamen Ansatz: Das Steuersystem und das System steuerlicher Transferleistungen werden derart miteinander verknüpft, dass sich daraus das Nettoeinkommen aller Personen berechnen lässt<sup>9</sup>. Der größte Unterschied besteht darin, dass bei einer Negativbesteuerung der Einkommen erst nach Ende des Steuerjahres die Differenz aus realem Einkommen und festgelegtem Minimalbetrag ausgezahlt werden soll. Deswegen taugt die Negativsteuer nicht als Garant einer Untergrenze, oberhalb derer das gesamte Einkommen angespart werden kann; stattdessen wird *ex post* eine Obergrenze festgelegt, die Personen erreichen, jedoch nicht überschreiten können. Auf der anderen Seite erfüllt das »Partizipationseinkommen« die Anforderungen an die Allgemeingültigkeit des Grundeinkommens. Im Gegenzug wird allerdings gefordert, dass Menschen sich zu einer als sozial nützlich angesehenen Tätigkeit verpflichten. Diese muss nicht notwendigerweise eine bezahlte Tätigkeit sein, sondern kann mit Betreuungstätigkeiten, Arbeit für die Gemeinschaft oder Bildungsarbeit etc. verbunden sein<sup>10</sup>.

---

9. Siehe R. Lo Vuolo: »A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, zit.; Philippe Van Parijs, Laurence Jacquet und Claudio Caesar Salinas: »El ingreso básico y sus parientes: El ingreso básico parcial versus el Earned Income Tax Credit (EITC) y la reducción de los aportes a la seguridad social, como formas alternativas de enfrentar la nueva cuestión social« in Robert van der Veen, Loek Groot und R. Lo Vuolo (Hg.): *La renta básica en la agenda. Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, 2002.

10. Anthony Atkinson: »The Case of Participation Income« in *The Political Quarterly* B. 67 Nr. 1, 1996.

Derartige Konzepte werden auch auf andere Länder übertragen, wie etwa auf die Niederlande. Dort präsentierte Norbert Klein von der Liberalen Partei (Vrijzinnige Partij) im Februar 2015 in der ersten Kammer des Parlaments einen Vorschlag, der darauf abzielte, das finnische Modell zu übernehmen. Der Vorschlag ist die logische Konsequenz regionaler und lokaler Initiativen, die auf diesem Gebiet bereits Erfahrungen gesammelt haben, wie etwa die Gemeinden Utrecht, Tilburg, Groningen und Wageningen. Sie hatten sich dazu verpflichtet, dem Parlament ein gemeinsames Projekt vorzuschlagen, bei dem die Zahlung eines Grundeinkommens erprobt wird.

**Spanien ist ein weiteres Land, in dem die Idee eines Grundeinkommens großen Raum in den Debatten der Parteien eingenommen hat ■**

Spanien ist ein weiteres Land, in dem die Idee eines Grundeinkommens – dort als »*renta básica*« (Grundeinkommen) bezeichnet – einen großen Raum in den programmatischen Debatten der Parteien zu den letzten Wahlen eingenommen hat. Für das Projekt eines bedingungslosen Grundeinkommens setzte sich die Bewegung 15-M ein. Anfangs wurde es auch von der Partei Podemos übernommen. Podemos wandelte diesen Vorschlag jedoch zu einem »Plan für eine Einkommensgarantie« (*plan de garantía de rentas*, PGR). Dieser ähnelt den – vor allem in der Autonomen Gemeinschaft Baskenland – bereits bestehenden Programmen Spaniens, die auf ein Mindesteinkommen abzielen. Die Partei Izquierda Unida hingegen lehnt das Grundeinkommen ab und schlägt ihrerseits eine Jobgarantie des Staates vor (*trabajo garantizado*, TG). Jordi Arcarons, Daniel Raventós und Lluís Torrens stellen einen Überblick über diese Debatte und die Schwächen der Alternativen zum Grundeinkommen vor. Diese liegen vor allem in einer übermäßigen Komplexität. Zudem schaffen sie Situationen der Ungleichheit und der Diskriminierung im Umgang mit Personen – weil sie nicht alle Armutsszenarien abdecken, weil sie intrusiv sind, die Empfänger\_innen dieser Unterstützung stigmatisiert werden und Kinderarmut nicht verhindert werden kann usw<sup>11</sup>.

Im Fall der »Einkommensgarantie« von Podemos sei an die spärlichen Ergebnisse ähnlicher Programme in der Autonomen Gemeinschaft Baskenland

---

11. J. Arcarons, D. Raventós und L. Torrens: »El 'trabajo garantizado' de Izquierda Unida y el 'plan de garantía de rentas' de Podemos contra la pobreza: unas propuestas muy pobres« in *Sin Permiso*, 1.11.2015.

erinnert. Dort wird seit 25 Jahren die Gutschrift eines minimalen Grundeinkommens zusammen mit einer komplementären Unterstützung für die Unterkunft und Sozialhilfeleistungen ausgezahlt. Diesbezüglich zufriedenstellende Resultate sind nur im Hinblick auf extreme Armut zu beobachten. Andere Armutsindikatoren zeigen enttäuschende Ergebnisse und gehen einher mit hohen Verwaltungskosten, Kürzungen und höheren Anforderungen in Jahren mit geringeren Steuereinnahmen sowie einem niedrigen Beschäftigungsniveau unter den Empfänger\_innen dieser Unterstützungsleistungen. Der Vorschlag von Podemos enthält weder Aussagen darüber, wie diese Probleme gelöst werden sollen, noch gibt es präzise Angaben zur Finanzierung des Vorhabens.

Im Falle des Jobgarantie-Programms von Izquierda Unida gehen Arcarons, Raventós und Torrens – ohne das zu belegen – davon aus, dass Arbeitsplätze nur in einem Umfang geschaffen würden, der viel geringer wäre als der Beschäftigungsbedarf in einem Land, in dem sich die Arbeitslosenrate seit Jahren bei einem Wert von über 15 % bewegt. Zudem würde die vorgeschlagene Entlohnung für die entsprechenden Arbeitsplätze einen Großteil der gegenwärtigen Geringverdiener\_innen anlocken. Diese Art von Programmen, bei denen der Staat in letzter Instanz als Arbeitgeber fungiert, wird von verschiedenen Seiten beworben. Die Umsetzung erweist sich aber als sehr schwierig in Ländern ohne Währungssouveränität und mit hoher Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung und Informalität<sup>12</sup>.

Im Gegensatz zu diesen wegweisenden Staaten ist Irland ein hervorragendes Beispiel für ein Land, in dem die Debatte über das Grundeinkommen vor Jahren Unterstützung gefunden hatte, später dann aber blockiert wurde. Im Jahr 2002 legte die irische Regierung ein Diskussionspapier vor, das unter der Schirmherrschaft der Partnership 2000 Working Group on Basic Income veröffentlicht wurde. Es sei möglich ein Programm zu realisieren, das Grundeinkommen und Steuern integrieren, und bedeutende Umverteilungseffekte bewirken würde<sup>13</sup>. Diese Studie und ihre Schlussfolgerungen wurden bei der Erarbeitung politischer Maßnahmen jedoch größtenteils außen vor gelassen; als die Grüne Partei (Green Party) im Jahr 2007 Teil der Regierungskoalition wurde, unternahm sie keinerlei Schritte, um

---

12. Alan Cibils und R. Lo Vuolo: »El Estado como empleador de última instancia«, Arbeitsdokument Nr. 40, Ciepp, Buenos Aires, 2004.

13. Sean Healy und Brigid Reynolds: »De la idea al Libro Verde: la introducción del ingreso básico en la agenda política irlandesa« in R. van der Veen, L. Groot und R. Lo Vuolo (Hg.): op. cit.



**Das Konzept eines  
Bürger- oder  
Grundeinkommens  
wird gegenwärtig von  
vielen Bewegungen  
aufgegriffen ■**

das Projekt voranzutreiben. Anscheinend diente das Diskussionspapier vor allem dem Zweck, dass andere Studien seine Schlussfolgerungen in Zweifel ziehen.

Vor dem Hintergrund der sozialen und wirtschaftlichen Krise in Europa wird das Konzept eines Bürger- oder Grundeinkommens gegenwärtig von vielen politischen und sozialen Bewegungen in verschiedenen Ländern der Region aufgegriffen. Ein wachsendes Interesse am Thema ist in Deutschland, Italien und Griechenland zu beobachten. Seit kurzem hat auch die Bewegung Nuit Debout den Vorschlag eines universellen Grundeinkommens (*revenu universel de base*) in ihre Diskussionsplattformen mit aufgenommen.

**■ Überblick zu aktuellen Schritten in Richtung eines  
Grundeinkommens**

Bereits in den 1960er und 1970er Jahren gab es in den USA eine intensiv geführte Debatte um die Idee einer negativen Einkommenssteuer. Der Vorschlag hatte von führenden Akademiker\_innen und Politiker\_innen Unterstützung erhalten. Er wurde am Ende jedoch durch die Ausweitung der Lohnauffüllung (Earned Income Tax Credit, EITC) sowie durch andere komplementäre Programme wie die temporäre Hilfe für bedürftige Familien (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) torpediert<sup>14</sup>. Im Rahmen eines herkömmlichen und liberalen Verständnisses von Sozialpolitik erhielten diese politischen Maßnahmen zur Armutsreduzierung Auftrieb. Dies führte schließlich zu einer Blockade der Versuche, die EITC in auszahlbare Steuergutschriften umzuwandeln, von denen auch von Armut betroffene Menschen profitiert hätten, die nicht arbeiten (*non-working poor*)<sup>15</sup>.

---

14. Zur Geschichte dieser Politiken in den USA siehe Richard Caputo: »United States of America: GAI Almost in the 1970s but Downhill Thereafter« in R. Caputo (Hg.): *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, Palgrave Macmillan, New York, 2012; Karl Widerquist und Allan Sheahan: »The Basic Income Guarantee in the United States: Past Experience, Current Proposals« in Matthew C. Murray und Carole Pateman (Hg.): *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

15. Ähnliches gilt in Bezug auf das Universal Credit in Großbritannien. Die Tatsache, dass die Trennung zwischen Personen, denen Hilfe zusteht, und anderen, denen diese nicht zusteht, die Grundlage des britischen Sozialsystems darstellt, macht es sehr schwierig, Schritte in Richtung eines universellen und bedingungslosen Grundeinkommens zu gehen. Daniel Clegg: »The Demise of Tax Credits« in *The Political Quarterly* B. 4 Nr. 86, 2015; Bill Jordan: »The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK« in *Journal of Social Policy* B. 1 Nr. 41, 2012.

Ein Spezialfall ist der us-Bundesstaat Alaska, der seit 1982 allen Einwohner\_innen ein bedingungsloses jährliches Einkommen auszahlt<sup>16</sup>. Das Alaska-Modell setzt sich aus zwei Elementen zusammen: Zum einen gibt es den Permanenten Fond für Alaska (Alaska Permanent Fund, APF), einen öffentlichen Investmentfond, der sich aus 25 % der Einnahmen des Bundesstaats aus der Mineralölsteuer speist. Aus diesem Fond wird jeder Person, die die Wohnsitzanforderungen erfüllt, die APF-Dividende (Alaska Permanent Fund Dividend, PFD) ausgezahlt. Das Modell erfreut sich großer Akzeptanz und Legitimation in der Bevölkerung.

Dieser Ansatz ist allerdings sehr umstritten. Manche weisen in diesem Zusammenhang auf das niedrige relative Niveau der jährlichen Gutschrift hin, die im Jahr 2014 lediglich 1.884 us-Dollar betrug. Im Laufe der Jahre schwankte der Betrag zwischen 1,7 % und 6,4 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens. Für Familien mit niedrigem Einkommen ist diese Summe allerdings nicht unerheblich, zumal wenn die Gutschriften aller Haushaltsmitglieder zusammengekommen werden. Besorgniserregend ist hingegen, dass der Betrag schwankt, weil er von den Einnahmen des APF abhängt, und daher den Empfänger\_innen kein bestimmter Grundbetrag garantiert ist.

Umstritten ist auch die Finanzierung des Alaska-Fonds. Manche verweisen darauf, dass die Kohlenwasserstoffe allen Generationen gehörten und es deshalb nahe liege, sie als Quelle für die Zahlung einer universellen und bedingungslosen Gutschrift für alle Personen zu verwenden. Andere kritisieren, dass dies einen makabren Anreiz zu einer weiteren Ausbeutung von Rohstoffen darstelle. Das Modell gehe zulasten der Umwelt und verschleierte aufgrund seiner extraktiven Natur die realen Kosten und Verteilungseffekte.

Iran ist ein weiterer Fall aus der jüngeren Geschichte, wo eine universelle und bedingungslose Gutschrift aus Mineralöleinnahmen finanziert wird. Hier existiert jedoch kein Investmentfond, der für die Auszahlung genutzt wird. Die finanziellen Ressourcen stammen aus den Reformen zur staatlichen Subvention einheimischer Treibstoffpreise, die zuvor größtenteils der urbanen Bevölkerung mit höherem Einkommen zugutegekommen waren<sup>17</sup>.

---

16. Für eine Besprechung des Programms von Alaska siehe die Arbeiten in K. Widerquist und Michael W. Howard (Hg.): *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

17. Zu den Erfahrungen im Iran siehe Hamid Tabatabai: »From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons« in K. Widerquist und M.W. Howard (Hg.): *Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform Around the World*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

Die erste Phase dieses Programms wurde im Dezember 2010 eingeläutet, als implizite Subventionen gestrichen und mit einer monatlichen bedingungslosen Gutschrift für alle Bewohner\_innen Irans begonnen wurde (circa 45 us-Dollar).

Erklärtes Ziel des Programms war die Förderung einer effizienteren Nutzung von Energie. Die Zahlung der Gutschrift ergeht einheitlich und ohne jeglichen Einkommensnachweis an das »Familienoberhaupt«. Die Zahlung an das Familienoberhaupt wird mit der Annahme begründet, dass diese Person für die Ausgaben des Haushalts verantwortlich sei, weshalb dieses Vorgehen mit dem Anliegen konform gehe, den Anstieg der Erdölpreise sowie ihren Einfluss auf das allgemeine Preissystem zu kompensieren. Ursprünglich hatte die Regierung vor, die Auszahlung auf die ärmsten 70 % der Bevölkerung zu beschränken, und rief Wohlhabendere dazu auf, freiwillig auf die Gutschrift zu verzichten. Doch nahmen immer mehr Menschen die Zahlung in Anspruch, und der Anteil stieg schließlich auf etwa 96 % der Bevölkerung. Aufgrund der stärkeren Inanspruchnahme und der gestiegenen Kosten für das Programm sowie des kompensatorischen Charakters der Gutschrift im Kontext einer Reform, die auf den Abbau von Subventionen zielte, ist die Zukunft dieses Modells sehr ungewiss.

### ■ Wie sieht es in Lateinamerika aus?

In Lateinamerika finden wir ein gewissermaßen paradoxes Szenario vor. Brasilien ist das einzige Land der Welt, in dem ein Gesetz für ein Bürger-Grundeinkommen beschlossen wurde – das Gesetz Nr. 10.835 von 2004. Manche dachten, dies sei bereits der erste Schritt hin zu einer Konsolidierung des Modells in der Region. Das Gesetz kam jedoch nie zur Anwendung, weil die gleichzeitige Ausrufung des Programms »Bolsa Família« dessen Umsetzung praktisch verhinderte<sup>18</sup>. Ähnliches vollzog sich auch in Argentinien, als das Gesetzesvorhaben für ein »Bürgergeld für die Kindheit« (*ingreso ciudadano para la niñez*) sowie weitere, ähnliche Projekte durch das Dekret für das Kindergeldprogramm *Asignación Universal por Hijo* (AUH) gedeckelt wurden<sup>19</sup>.

---

18. Zur Diskussion der Situation in Brasilien vgl. Lena Lavinas: »Brazil: The Lost Road to Citizen's Income« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, zit.

19. R. Lo Vuolo: »The Argentine 'Universal Child Allowance': Not the Poor but the Unemployed and the Informal Workers« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, zit.; R. Lo Vuolo: »Asignación por hijo«, Konjunkturanalyse Nr. 21, Ciiepp, Buenos Aires, 2009.



© Nueva Sociedad / Matías Acosta 2016

**Matías Acosta** (Paysandú, Uruguay, 1980) hat Film und Animation in Montevideo studiert. Er hat verschiedene Bücher für Verlage in Uruguay und Argentinien illustriert. Er wurde für die Teilnahme an der 4. Biennale der Illustrationen in Kroatien ausgewählt. 2014 illustrierte er *La mancha de humedad* von Juana de Ibarbourou (Banda Oriental, Montevideo), ein Buch, das Bestandteil der White Ravens Liste 2015 der Münchener Bibliothek ist. 2015 gewann er außerdem den Segundo Premio Nacional (nationale Auszeichnung), den das uruguayische Bildungs- und Kulturministerium verleiht.

Verbreitung gefunden haben in der Region hingegen Einkommens-Transferprogramme, durch die Familien mit Kindern einen gewissen Betrag erhalten. Diese Zahlungen sind jedoch abhängig von der Erfüllung bestimmter Pflichten seitens der Leistungsempfänger\_innen<sup>20</sup>.

**Verbreitung gefunden  
 haben in der Region  
 hingegen Einkommens-  
 Transferprogramme ■**

Ihren Ursprung hat diese Entwicklung wohl im Programm für Bildung, Gesundheit und Ernährung (Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá), das im Jahr 1997 in Mexiko eingeführt und später zum Programm der Möglichkeiten (Programa Oportunidades) umgewandelt wurde<sup>21</sup>. Gleichzeitig kamen in der Region auch beitragsfreie Konzepte zum Einkommenstransfer an nichterwerbstätige Erwachsene zur Anwendung, die sonst keine Sozialleistungen erhalten<sup>22</sup>. Manche sehen diese Ansätze als einen ersten Schritt in Richtung eines Grundeinkommens. In der Praxis scheinen sie jedoch häufiger eine Bremse für die Einführung dieses Modells zu sein<sup>23</sup>.

Tatsächlich entspricht der Aufbau derartiger Programme zum bedingten Einkommenstransfer für Familien gänzlich der herkömmlichen Perspektive auf das Thema. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Weltbank diese Programme wegen zweier miteinander verbundener Vorteile verteidigt: Sie erfüllen ihren Zweck als effiziente Instrumente zur Verringerung der Einkommensarmut und sie befördern auf lange Sicht die Herausbildung weiteren »Humankapitals«, als Mechanismus zur Überwindung der Weitervererbung von Armut<sup>24</sup>. Das sind allerdings nicht die Ziele des Grundeinkommens.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Unterstützungsprogramme, die einen engen Fokus haben, Bedingungen stellen und deren Höhe relativ beschränkt

20. Zur Analyse dieser Programme siehe beispielsweise Camila Arza und Florencia Chahben-derian: »Programas de transferencias monetarias a las familias. Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile«, Arbeitsdokument Nr. 90, Ciepp, Buenos Aires, 2014; Simone Cechini und Aldo Madariaga: *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL / Asdi, Santiago de Chile, 2011.

21. Siehe Pablo Yanes: »Targeting and Conditionalities in Mexico: The End of a Cash Transfer Model?« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, zit.

22. C. Arza: »Basic Pensions in Latin America: Toward a Rights-Based Policy?« in R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, zit. Ein häufig zitiertes Beispiel ist die Pensión Alimentaria Universal von Mexiko-Stadt; vgl. dazu P. Yanes: op. cit.

23. Vgl. R. Lo Vuolo: »Introduction« in: R. Lo Vuolo (Hg.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, zit., und »Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina«, Arbeitsdokument Nr. 76, Ciepp, Buenos Aires, 2010.

24. Ariel Fiszbein und Norbert Schady: *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Weltbank, Washington DC, 2009.

ist, nicht geeignet sind als Wegweiser für einen politischen Ansatz, der sich als universell, bedingungslos und in progressiver Form in das Steuersystem eingebunden versteht. Die Begriffsverwirrung zwischen den beiden Alternativen geht zudem zulasten des Grundeinkommens, wird dieses doch in der Region weiterhin als eine Maßnahme angesehen, die lediglich der Armutsbekämpfung dienen soll – statt sie als radikale Abkehr von bisherigen Ansätzen zu begreifen. Schlimmer noch: Da Transferprogramme für Familien zum Gütesiegel jener Regierungen wurden, die sich in einer als »Linksruck« empfundenen Phase bildeten, bleibt angesichts eines womöglich bevorstehenden Endes dieser Phase nicht viel Raum für Optimismus.

Aktuell lässt sich in Lateinamerika beobachten, dass vor allem fragmentierte und an Bedingungen geknüpfte Maßnahmen angewendet werden, bei denen Menschen nach ihrem Einkommen oder ihrer mehr oder weniger stark ausgeprägten Bereitschaft, den vom Staat auferlegten Anforderungen gerecht zu werden, eingeteilt werden. Obgleich diese Maßnahmen in den letzten Jahren auf immer größere Bevölkerungskreise ausgedehnt wurden, setzen sie der Autonomie der Betroffenen sehr enge Grenzen. Sie werden kontrolliert und in ihren Wahlmöglichkeiten im Leben eingeschränkt. Da diese Ausweitung der Maßnahmen im Kontext von Wirtschaftswachstum und steigenden Sozialausgaben stattfand, lassen sich in einem Szenario größerer Austerität, wie es aktuell immer wahrscheinlicher wird, keine einschneidenden Verbesserungen erwarten.

Sozialpolitik ist in der Region weiterhin ein effektives Mittel zur sozialen Kontrolle, was in vielen Fällen gar mit der Konsolidierung von klientelistischen Netzwerken in Verbindung gebracht wird<sup>25</sup>. Die Erfahrung zeigt, dass selbst dort, wo auf Gesetzesebene Fortschritte erzielt wurden, wie es in Brasilien oder eingeschränkter in Argentinien der Fall ist, das Modell eines Grundeinkommens am Ende durch Unterstützungsprogramme blockiert wird, die die Aufrechterhaltung von alten Paradigmen sozialer Hilfeleistungen, geordnet nach Job oder Einkommen, zum Ziel haben.

Es ist nicht klar, welche Methoden am effektivsten sind, um dem Konzept des Grundeinkommens, das bis dato auf verschiedenen Wegen blockiert worden ist, ein Handlungsfenster zu eröffnen<sup>26</sup>. Es bleibt abzuwarten, welchen

---

25. Julio Leonidas Aguirre: »Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales«, Arbeitsdokument Nr. 83, Ciepp, Buenos Aires, 2012.

26. Eine hervorragende Zusammenfassung der politischen Perspektiven dieses Vorschlags findet sich in Jurgen De Wispelaere: »Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning?« in *Journal of Social Policy*, 2016.

»Vorzeigeeffekt« Fortschritte in reicheren Ländern haben können. Dort gewinnt das Modell eines Grundeinkommens immer größere Beachtung – und zwar als Mechanismus, um den negativen Auswirkungen eines zusammenbrechenden Arbeitsmarktes und eines schwindenden allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstands zu begegnen. Die dortige Bevölkerung ist soziale Absicherung gewohnt und muss nun feststellen, dass sie im Begriff ist, diese zu verlieren. Dies gilt umso mehr angesichts der Unwägbarkeiten in Bezug auf die Zukunft der Arbeit im Kontext neuer Produktionstechniken und einer segmentierten Nachfrage nach Arbeitskräften.

Klar ist, dass sich in Europa – im Rahmen einer Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise, die kein Ende zu nehmen scheint – seit Jahren neue Entwicklungen beobachten lassen, die zu einer Zunahme der Ungleichheit führen<sup>27</sup>. Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die Tendenz zu prekären Beschäftigungsverhältnissen, scheinen darauf hinzuweisen, dass die traditionellen Mechanismen der sozialen Absicherung die sozialen Probleme nicht lösen, sondern diese oftmals verschärfen. Die Zahl atypischer Arbeitsverträge steigt konstant und mit ihnen auch die Zahl der arbeitenden, in Armut lebenden Menschen (*working poor*). Dies geht so weit, dass sich eine Art »Zweiteilung« des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherungssysteme beobachten lässt<sup>28</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird in Ländern mit einem hoch entwickelten Wohlfahrtsstaat, in denen ein Großteil der Bevölkerung um den Verlust seiner Rechte fürchtet, die Idee eines Grundeinkommens am intensivsten debattiert. Hier wird das Thema des Grundeinkommens gar zu einem bestimmenden Moment sozialer Bewegungen, findet Eingang in ihre Programme, in denen die herrschende politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung in Frage gestellt wird. Selbst wenn das Grundeinkommen nirgendwo umgesetzt werden würde, ist es anscheinend nicht mehr wegzudenken aus den Debatten um effiziente Alternativen für eine Neuordnung der Ressourcen in Gesellschaften, die ein immer größeres Gefälle zwischen Arm und Reich aufweisen. ☒

---

27. Bruno Palier: »The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms« in B. Palier (Hg.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

28. B. Palier und Kathleen Thelen: »Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany« in *Politics & Society* B. 38 Nr. 1, 2010.