
Der Übergang ins Bürgergeldsystem – ein Generationenprojekt

2

Über das bedingungslose Grundeinkommen wird diskutiert, als gehe es dabei um eine politische Entscheidung wie viele andere, z. B. wie eine gewöhnliche Steuerreform. Von genau dieser Annahme war auch die Initiative zum Schweizer Referendum geprägt. Die Entscheidung über die Einführung eines Bürgergeldsystems wäre aber etwas politisch nie Dagewesenes. Es wäre eine Entscheidung über einen äußerst langfristigen umwälzenden Veränderungsprozess, wie er aus den Verfahren der herkömmlichen Demokratie bisher nicht hervorgegangen ist. Daraus erklärt sich auch, wie schwach das politische Vorstellungsvermögen für diesen Prozess entwickelt ist.

Um über umwälzende Konzepte wie das Bürgergeld rational diskutieren zu können, muss man Zweierlei strikt auseinanderhalten: das langfristige Ziel und die davorliegenden Übergangsprozesse. Langfristig geht es darum, wie eine Gesellschaft sich unter den Bedingungen des Bürgergeldes qualitativ verändert. Ob sie also auf lange Sicht u. a. gerechter, wohlhabender, freier, dynamischer, lebendiger und kreativer wäre oder ob eher das Gegenteil der Fall wäre. Im Übergangsprozess dagegen steht eher die Frage im Vordergrund, wer die anfänglichen Gewinner und Verlierer wären. Dabei geht es um materiellen Gewinn und Verlust, aber auch um ideologischen und politischen, um Gewinn und Verlust also von Deutungshoheit, von Wählerstimmen, von Einfluss und von Macht. Genau hierum wird – explizit oder implizit – in der bisherigen öffentlichen Auseinandersetzung um das bedingungslose Grundeinkommen am heftigsten gerungen. Dessen streitbare Gegner sind daher größtenteils dort zu suchen, wo bei einem Systemwechsel am ehesten Bedeutungs- und Machtverlust zu befürchten sind.

Eine weitsichtige Diskussion um das Bürgergeld dagegen würde sich auf solch kurzfristigen Interessen- und Meinungsstreit als Allerletztes einlassen. Im Vordergrund stünde die langfristige gesellschaftliche Zielbestimmung, die Beschreibung also des gesellschaftlichen Zustandes, den ein Bürgergeldsystem herzustellen hilft.

Eines der großen Ziele des Bürgergeldkonzepts ist es ja gerade, den politischen Streit um die Verteilung von Einkommen und Wohlstand zu versachlichen und damit sozialen Frieden zu stiften. Wo Verfechter und Gegner des bedingungslosen Grundeinkommens einander scheinbar unversöhnlich gegenüberstehen, zeugt dies daher von einem Missverständnis. Es zeigt, dass das Konzept mit falschen Prämissen in den öffentlichen Diskurs eingeführt wurde.

Dagegen könnte man natürlich einwenden, bei Einführung eines Grundeinkommens würde es zwangsläufig Gewinner und Verlierer geben, und die Verlierer wären womöglich sogar in der Mehrheit. Daher sei eine harte politische Auseinandersetzung hierüber gerade in einer Demokratie unvermeidlich und sogar notwendig. Bürger, Interessenvertreter, Politiker, Meinungsführer und Experten würden sich zu Recht fragen, inwieweit ihre eigenen Interessen und die Interessen der Institutionen und Organisationen, mit denen sie sich verbunden fühlen, gewahrt würden und welche Überzeugungen, seien es politische, weltanschauliche, wissenschaftliche oder andere, in einem Bürgergeldsystem ins Wanken geraten könnten. Die Einführung eines Grundeinkommens im weitgehenden politischen Konsens sei daher illusorisch. Die politische Logik des Grundeinkommens könne also nichts anderes als eine Logik des Interessenkonflikts sein.

Dies ist zweifellos richtig, wenn man sich die Entscheidungsfindung zum Grundeinkommen als einen gewöhnlichen politischen Vorgang in den gewohnten Routinen der Demokratie vorstellt, letztlich also auch als Auseinandersetzung zwischen Parteien und parteipolitischen Lagern um Wählerstimmen. Ein nicht völlig unwahrscheinliches Szenario wäre demnach, dass eine dem Grundeinkommen zugeneigte Parteienkonstellation irgendwann die Gunst der Stunde nutzt und mit womöglich knapper parlamentarischer Mehrheit ein Grundeinkommen einführt. Mindestens ebenso wahrscheinlich wäre aber, dass danach dieses Grundeinkommen unter veränderten Mehrheitsverhältnissen alsbald wieder abgeschafft würde. Die absehbare Folge davon wäre, dass das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens generationenlang als politisch diskreditiert gälte. Insofern hätten die Verfechter des bedingungslosen Grundeinkommens allen Grund, vor kurzfristigen politischen Erfolgen auf der Hut zu sein. Auch in der Schweiz wäre ein positiver Ausgang des Grundeinkommensreferendums allenfalls ein Pyrrhussieg gewesen.

Jeder Versuch, ein Grundeinkommen kurzfristig in das bestehende, also in ein höchst unübersichtliches Sozialstaatssystem hineinzuooperieren, würde erst einmal die Unübersichtlichkeit des Gesamtsystems noch weiter steigern. Das allein könnte ausreichen, um eine eventuelle anfängliche Euphorie über das Grundeinkommen ins Gegenteil zu verkehren. In solcher gesteigerten Unübersichtlichkeit ließen sich Ängste und ließe sich neuer Verteilungsstreit leichter denn je mit populistischen und ideologischen Parolen schüren. Auf ein Grundeinkommen, das nicht

von Anfang an von einer nachhaltigen parlamentarischen Mehrheit getragen ist, könnte daher politisch kein Verlass sein, nicht auf seinen Fortbestand, nicht auf seine Höhe und nicht auf die Ausgestaltung des zugehörigen Sozial- und Steuersystems. Solange es nicht in ein schlüssiges Konzept für einen langfristigen Systemübergang eingebettet wäre, würde das Grundeinkommen die verteilungs- und interessenpolitische Gemengelage noch komplizierter, noch unübersichtlicher und noch konfliktträchtiger werden lassen als zuvor.

Wie anders könnte man sich aber den Übergang vom bestehenden System zu einem Grundeinkommens-, also einem Bürgergeldsystem vorstellen? Wie könnte dieser Übergang dem gewöhnlichen politischen Alltagsstreit mit seinen populistischen Verkürzungen, wie könnte er gewöhnlichen Wahlkämpfen und wie könnte er den erratischen Auswirkungen kurzfristig wechselnder parlamentarischer Mehrheiten entzogen werden?

Die naheliegendste und in der Tat plausibelste Antwort hierauf ist: Es geht nicht, zumindest nicht in der Demokratie, wie wir sie kennen. Das würde bedeuten, dass die Demokratie keine geeigneten Verfahren für die Einführung eines Bürgergeldsystems bereitstellt.

Skeptiker des Bürgergeldkonzepts würden sich hiermit nur allzu bereitwillig abfinden. Nur wegen des Bürgergeldprojekts, würden sie argumentieren, sollten bewährte demokratische Regeln nicht infrage gestellt werden. Die Demokratie müsse nicht an das Bürgergeldkonzept angepasst werden, sondern der Sozialstaat an die bestehende Demokratie. Daraus resultierende Einschränkungen für die Gestaltung des Sozialstaats müsse man hinnehmen. Wenn das Bürgergeldprojekt politisch undurchführbar sei, dann liege der Fehler beim Bürgergeldkonzept und nicht bei der Politik.

Dies ist die naheliegendste und bequemste Antwort. Man kann aber auch eine ganz andere Schlussfolgerung ziehen. Man kann die Frage z. B. so stellen: Ob sich womöglich in der politischen Undurchführbarkeit des Bürgergeldprojekts ein grundsätzlicher Mangel der politischen Ordnung offenbart, etwa eine generelle Überforderung mit großen langfristigen Reformen. Wenn dies so wäre, müsste man fragen, wie das Bürgergeldprojekt vor der bestehenden parlamentarischen Demokratie gerettet werden könnte; ob also die bestehende Demokratie so weiterentwickelt werden könnte, dass das Bürgergeldprojekt zumindest auf längere Sicht politisch realisierbar erschiene. Das mag auf den ersten Blick als übertriebene und allzu radikale und daher abwegige Fragestellung erscheinen. Wie abwegig sie aber wirklich ist, hängt allein von den Reformen ab, denen die Demokratie zugunsten des Bürgergeldprojekts zu unterziehen wäre.

Die Vermutung, dass ein Projekt wie das Bürgergeld die bestehende Demokratie tatsächlich überfordern könnte, kann sich auf die politische Wirklichkeit

berufen. Hierfür sprechen viele Beispiele unterlassener, abgebrochener und misslungener Reformen, die weit geringere Anforderungen an die Weitsicht, Vernunft und Moral von Politikern gestellt haben. Es lässt sich aber auch aus einfacher philosophischer Logik herleiten.

John Rawls hat in seiner Theorie der Gerechtigkeit dargelegt, dass über die Grundprinzipien der Verteilungsgerechtigkeit nur entscheiden sollte, wer dabei keine eigenen Interessen im Spiel hat.¹ Dies ist ein auf den ersten Blick sehr theoretischer, aber logisch umso schlüssigerer Gedanke. Demnach sollten Grundsatzentscheidungen über Verteilungsgerechtigkeit unter einem fiktiven „Schleier des Nichtwissens“ über die je eigene Interessenlage getroffen werden. In solcher fiktiven Situation würden aktuelle Interessen und Interessenkonflikte bei der Entscheidung keine Rolle spielen.

Unter dem Schleier des Nichtwissens müsste jeder befürchten, letztlich – nach dem Lüften des Schleiers – selbst zu den Schlechtestgestellten einer Gesellschaft zu gehören. Jeder hätte daher ein Interesse daran, dass es den Schlechtestgestellten so gut geht wie irgend möglich. Eben dies wäre demnach der politisch angestrebte Zustand, wenn Interessenkonflikte und die damit verbundenen politischen Begleitphänomene wie Parteiengezänk, populistische Agitation und ideologische Polemik keine Rolle spielten. Hierüber besteht also philosophisch gesehen ein „eigentlicher“ moralischer Verfassungskonsens. „Eigentlich“ hat eine solidarische Gesellschaft alles daranzusetzen, das Los ihrer schlechtestgestellten Bürger zu optimieren.

In realen demokratischen Entscheidungsprozessen lassen Bürger und Politiker sich natürlich von kaum etwas so wenig inspirieren wie von solchen philosophischen Denkexperimenten. Dementsprechend weit ist die demokratische Praxis davon entfernt, sich einem fiktiven Konsens im rawlsschen Sinne zu unterwerfen. Umso drängender ist aber die Frage, ob nicht irgendwann doch reale politische Bedingungen geschaffen werden könnten, in denen über so fundamentale Fragen wie die Einführung eines Bürgergeldsystems annähernd im Geist des rawlsschen Gedankenexperiments entschieden würde, so vorurteilslos also, so uneigennützig und unideologisch wie irgend möglich.

Dies mag auf den ersten Blick utopisch erscheinen, aber gerade im Kontext der Bürgergeldfrage eröffnet sich hierfür ein durchaus realitätsnaher Lösungsansatz. Der Einfluss von Eigennutz auf die politische Entscheidung über ein Bürgergeldsystem ließe sich nämlich durch einen scheinbar sehr einfachen Verfahrenskunstgriff weitestgehend ausschalten. Dafür müsste nur ein Bürgergeld zur Entscheidung gestellt werden, von dem lebende Generationen ausgenommen

¹Rawls (1971).

sind. Die lebenden Generationen müssten also über die Einführung eines Bürgergeldsystems nicht für sich selbst, sondern für die Nachgeborenen entscheiden.² In solchem Fall müsste kein lebender Bürger, kein lebender Politiker und kein lebender Diskursteilnehmer materielle oder sonstige persönliche Nachteile aus einer Entscheidung für ein Bürgergeldsystem befürchten.

Eine solche Entscheidungssituation wäre z. B. gegeben, wenn über einen Verfassungsartikel folgenden Inhalts zu beschließen wäre

- Es wird ein Bürgergeldsystem eingeführt.
- Empfänger von Bürgergeld werden alle Bürger künftiger Geburtsjahrgänge.
- Ansprüche früher geborener Bürger an das bestehende Sozialsystem bleiben vom Systemwechsel unberührt.
- Die weitere Ausgestaltung des Bürgergeldsystems regelt die Gesetzgebung.

Eine solche Entscheidungssituation käme der idealtypischen des philosophischen Denkexperiments zumindest nahe, und daher wäre bei dieser Fragestellung auch ein Ergebnis im rawlschen Sinne naheliegend. Kein Bürger müsste bei diesem Umstellungsverfahren einen Systemumbruch am eigenen Leibe erdulden. Die kommenden Generationen würden wie selbstverständlich und ohne Verwerfungen in das neue System hineinwachsen, und die vorangehenden Generationen bekämen lebenslang die gleichen Leistungen, wie sie sie im alten System bekommen hätten. In der Übergangszeit würden also das alte und das neue sozialstaatliche Regelwerk eigenständig nebeneinanderstehen, das eine für die Bürger jüngerer Jahrgänge und das andere für die Bürger der vorangegangenen. Die lebenden wie die nachfolgenden Generationen, die Alt- und die Neubürger, könnten so dem Systemübergang gleichermaßen sorglos entgegensehen. Die Altbürger würden nach und nach aus dem alten System heraussterben, und damit würde dieses System ganz allmählich und konfliktfrei verschwinden. Die möglichen politischen Widerstände gegen die Einführung eines Bürgergeldsystems wären damit auf ein Minimum reduziert – und damit Chancen für eine politische Durchsetzung des Bürgergeldsystems auf das mögliche Maximum erhöht.

Trotzdem wären auch bei einem solchen allmählichen Systemwechsel Überschneidungen zwischen dem alten und dem neuen Regelwerk nicht ganz zu vermeiden. Um hier nur ein Beispiel zu nennen: Würde ein Bürgergeld für Nachgeborene sofort wirksam, würde also für alle neugeborenen Kinder sofort Bürgergeld gezahlt, dann müssten staatliche Vergünstigungen wie Kindergeld und andere, die Eltern nach dem alten Regelwerk zustehen, für Neugeborene ebenfalls sofort

²Wehner (1992, Abschn. 6.3) bzw. Wehner (1997, Abschn. 6.3).

beendet werden. Das wäre aber nicht nur ein komplizierter Eingriff in das Steuer-, Transfer- und Subventionssystem, der einer langfristigen Vorbereitung bedürfte. Bei einem Teil der Bürger, nämlich bei prospektiven Eltern, würde damit auch die angestrebte Interesseneutralität gegenüber dem Systemwechsel verfehlt.

Dies ließe sich vermeiden, wenn die Bürgergeldzahlungen an die Nachgeborenen zunächst für einen Zeitraum von z. B. 20 Jahren ausgesetzt würden. So lange würden dann das alte Kindergeld und andere Vergünstigungen, die Eltern nach dem alten Regelwerk zustehen, fortgesetzt werden. Erst 20 Jahre nach dem Beschluss des Systemwechsels würden dann die ersten Bürgergeldzahlungen fließen. Alle in und nach dieser Zeit Geborenen würden dann zu Bürgergeldempfängern werden.

Die Prägung durch die herkömmliche Demokratie macht es schwer, in solchen Zeiträumen politisch zu denken. Auch Verfechter des bedingungslosen Grundeinkommens werden sich schwerlich mit der Perspektive eines derart langen Vorlaufs für ihr Projekt arrangieren wollen. Letztlich hätten Einwände gegen das hier skizzierte Verfahren aber nur Gewicht, wenn sie sich auf vergleichbar konkrete Transformationsszenarien stützen könnten, die auf nachhaltige politische Mehrheiten hoffen ließen.

Würde das Bürgergeldsystem im hier skizzierten Verfahren eingeführt, dann würde es erst nach dem Tod des letzten beim Systemstart lebenden Bürgers, also nach etwa einem Jahrhundert, vollständig implementiert sein. Da zudem der politische Vorlauf, die Zeit also bis zum politischen Beschluss über den Systemstart, kaum weniger als ein halbes Jahrhundert dauern dürfte, würden bis zum vollständigen Abschluss einer Systemumstellung mindestens anderthalb Jahrhunderte vergehen. Dies mag ernüchternd klingen, aber mangels realistischer Alternativen bleibt nur die Wahl, aussichtsreich für einen so langfristig angelegten Systemübergang zu streiten oder aussichtslos für einen schnelleren.

Auch und gerade bei solchem Vorgehen würde der Systemübergang ein äußerstes Maß an politischer Weitsicht erfordern. Das ist aber in der politischen Problemlandschaft natürlich längst keine Besonderheit mehr. Auch in anderen Politikbereichen stehen immer langfristige Entscheidungen an, die gravierende oder sogar irreversible Auswirkungen auf die Lebensbedingungen künftiger Generationen haben. Beispiele hierfür sind die Klimapolitik, die Bevölkerungspolitik, die Migrationspolitik, die Ressourcenpolitik, die Friedenspolitik und die Bildungspolitik.

Man müsste sich über die politische Kompetenz in der Bürgergeldfrage weniger Sorgen machen, wenn die Leistungen demokratischer Politik in diesen anderen Politikbereichen überzeugend wären. Das Gegenteil ist aber, wie die Klima- und Energiepolitik und eine lange Liste weiterer missratener, verzögerter, gescheiterter und unterlassener Reformen beweist, der Fall. Allein dies lässt

schon erwarten, dass demokratische Politik mit dem Projekt der Einführung eines Bürgergeldsystems bei Weitem überfordert wäre. Hiermit würde demokratischen Politikern, Parteien, Parlamenten und Regierungen eine zusätzliche hoch komplexe Aufgabe aufgebürdet, die eine offenkundig schon bestehende Überforderung weiter zuspitzen würde. Insofern haben die Bürger guten Grund, ihrem ohnehin überforderten Staat nicht auch noch die Einführung eines Bürgergeldsystems aufzutragen. Die Skepsis der Bürger gegenüber dem Bürgergeldsystem ist insofern auch mit politischer Vernunft erklärbar. Aber auch Politiker würden, wenn sie sich mit dem Bürgergeldthema akut bedrängt sähen, die damit drohende Überforderung zumindest erahnen, und dieser erahnten Überforderung würden sie sich dann spontan erwehren wollen. Dies gelänge ihnen am besten durch gezielte Untätigkeit.

Zur Untätigkeit würde die Politik im hier vorgeschlagenen Verfahren noch aus einem anderen Grund neigen. Bei einem so weit in die Zukunft verschobenen Systemwechsel wäre Eigeninteresse ausgeschaltet, würde also Interessenneutralität herrschen und wäre die Entscheidung für ein Bürgergeldsystem damit eine reine Vernunftentscheidung. Für reine Vernunftentscheidungen sind in der Politik aber Engagement und Begeisterung schwer zu entfachen, und daher herrscht gegenüber solchen Entscheidungen immer eine Neigung zu politischer Gleichgültigkeit. Das gilt für die Bürger, und es gilt daher auch für Politiker. Ein Projekt, bei dem die Bürger emotional wenig engagiert sind, verspricht Parteien und Politikern wenig Gewinn an Stimmen und Macht. Darin hat die aus philosophischer Sicht idealtypische Entscheidungssituation ihre düstere realpolitische Kehrseite. So gewichtig daher die Vorteile des Bürgergeldkonzepts aus generationenübergreifender Perspektive sind, so schwer ließe sich dafür in den gewohnten demokratischen Verfahren das notwendige politische Momentum erzeugen.

Aus diesem Dilemma weisen auch gängige Grundsatzdebatten über die Demokratie keinen Ausweg. Bei diesen Debatten geht es zumeist um die Frage, ob die bestehende Parteiendemokratie die bestmögliche Politik für die Bürger gewährleistet oder ob mehr politische Entscheidungen direktdemokratisch getroffen werden sollten. Es geht also darum, ob herkömmliche repräsentative Organe politisch bestmöglich legitimiert sind oder ob die Legitimation durch Volksentscheide verbessert werden muss.

Für die Frage, wie über die Einführung eines künftigen Bürgergeldsystems entschieden werden sollte, hat diese Legitimitätsdiskussion aber keinerlei Relevanz. Weder gewählte Politiker noch gewählte Parteien noch gewählte Parlamente noch wählende Bürger wären für eine Entscheidung, von der nur künftige Generationen betroffen sind, im gewohnten Wortsinn politisch legitimiert. Kein Politiker könnte sich dabei auf ein Mandat derer berufen, die von der Entscheidung betroffen sein werden, und kein lebender Bürger und Wähler könnte sich

dabei auf legitime Eigeninteressen berufen. Die Frage, wer bzw. welche Instanz am ehesten legitimiert wäre, über ein Bürgergeld für künftige Generationen zu entscheiden, muss daher jenseits der derzeit gängigen Demokratiediskurse beantwortet werden.



<http://www.springer.com/978-3-658-20226-2>

Die politische Logik des bedingungslosen
Grundeinkommens

Zum Bürgergeld im 22. Jahrhundert

Wehner, B.

2018, VII, 43 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-20226-2