Norbert Erdmann und Eberhard Dechmann

Halbzeit für das finnische Experiment des bedingungslosen Grundeinkommens

In dem finnischen zweijährigen Versuchsprojekt wird das bedingungslose Grundeinkommen hauptsächlich als Konzept zum Bürokratieabbau und der effektiveren Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt gesehen. Das wissenschaftlich begleitete Projekt wird bestimmt wichtige Erkenntnisse bringen, wie die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens eine Antwort auf Fragen der heutigen Gesellschaft geben kann.

Bedingungsloses Grundeinkommen wird von vielen als ein ehrgeiziges Unterfangen angesehen, mit dessen Möglichkeiten man die Herausforderungen der heutigen Gesellschaft meistern könnte. So wurde auch in Finnland wie in vielen andern Ländern über ein Grundeinkommen schon lange diskutiert, aber es wurden keine konkreten Schritte unternommen. Jyrki Katainen, jetziger Vizepräsident der EU-Kommission, zuständig für Beschäftigung, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit, sagte zum Beispiel in einem Interview mit der Tageszeitung Ilta-Sanomat im Jahre 2009 als Finanzminister sowie stellvertretender Ministerpräsident von Finnland zu dem Konzept des Grundeinkommens, dass es grundsätzlich sehr interessant sei, allerdings die Umsetzung schwierig und positive Effekte eher langfristig zu erwarten seien.

Konkrete Schritte für ein Grundeinkommen wurden im Jahre 2015 nach den Parlamentswahlen mit der neuen Regierung unternommen, die von der Finnischen Zentrumspartei, der Blauen Zukunft und der Nationalen Sammlungspartei gebildet wurde. Ministerpräsident ist Juha Sipilä. In ihrem Regierungsprogramm setzte sie sich die Realisierung mehrerer sogenannter Leuchtturmprojekte zum Ziel. Als einen wichtigen Teil innerhalb des Leuchtturmprojektes „Kundenorientierte Dienstleistungen“ wird der Versuch Grundeinkommen beschrieben. So wird das Grundeinkommen zumindest als Versuchsprojekt durch die neue Regierung realisiert.

Der Versuch Grundeinkommen soll verwertbare Ergebnisse über die Effekte dieses Konzeptes auf die Herausforderungen der heutigen Gesellschaft liefern: Verringerung der Armut, des zeitweiligen Herausfallens aus dem sozialen Sicherheitssystem sowie Verringerung des bürokratischen Aufwandes. Zusätzlich soll der Einfluss des Projektes auf den Arbeitsmarkt untersucht werden, inwieweit sich die Teilnehmenden nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren können.

Koordiniert wird der Versuch vom Sozial- und Gesundheitsministerium. Professor Olli Kangas von der staatlichen Sozialversicherungsanstalt Finnlands KELA (Kansaneläkelaitos) ist der Leiter des Forschungsteams, das den Versuch begleitet. Er wurde Ende 2016 gestartet und lässt sich wie folgt umreißen:

Es wurden unter den Personen, die im November 2016 in Finnland wohnten, zwischen 25 und 58 Jahre alt waren und

zu diesem Zeitpunkt Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhielten, 2000 Teilnehmende für den Versuch nach dem Zufallsprinzip ausgesucht. 48 % der Teilnehmenden sind Frauen, 52 % Männer. Etwa jeweils ein Drittel der Teilnehmenden sind in den Altersspannen 25-34, 35-44 und 45-58.

Die Teilnahme ist verpflichtend. Jeder der 2000 Teilnehmenden erhält 560 Euro monatlich steuerfrei und bedingungslos, also unabhängig von anderen Einkommensquellen. Auch können die Teilnehmenden in ein Arbeitsverhältnis eintreten. Sie erhalten neben dem Arbeitsentgelt weiterhin das bedingungslose Grundeinkommen. Die Teilnehmenden können somit unbedenklich und ohne Furcht vor Verlusten oder bürokratischem Aufwand Patchwork annehmen, bezahlte oder unbezahlte Arbeitspraktika absolvieren oder auf Teilzeit arbeiten. Neben dem Grundeinkommen kann ein Teilnehmender oder eine Teilnehmende ggfs. auch andere Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

Der Versuch startete im Januar 2017 und dauert noch an bis Ende 2018.

Weitere Rahmenbedingungen

Finnland hatte im Jahre 2016 eine Arbeitslosenquote von 8,8 %, welche etwa der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in der Eurozone entspricht. Deutschland hatte 2016 eine Arbeitslosenquote von etwa 6%. Der Etat für das laufende Projekt beträgt 20 Millionen Euro.

Ein interessanter Aspekt ist die Festlegung der monatlichen Summe auf 560 Euro. Sie bewegt sich etwa im Rahmen der finnischen Grundsozialhilfe. Mit dieser Summe soll genug Anreiz geschaffen werden, eine Arbeitsmöglichkeit zu suchen. Höhere Summen wurden mit der Begründung, das Grundeinkommen würde als eine sogenannte „soziale Hängematte“ wirken, abgelehnt.

Das Projekt verläuft zurzeit nach Plan. Es wird allerdings nur sehr wenig darüber in den Medien diskutiert und es werden kaum Informationen über das Projekt veröffentlicht. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, den Verlauf und somit die Ergebnisse des Projektes nicht durch starke öffentliche Präsenz zu beeinflussen. Das Ziel ist es gerade, die längerfristigen Auswirkungen eines Grundeinkommens zu analysieren, insofern möchte man vermeiden, dass Medienberichte, öffentliche

Meinungen etc. besonders während der Anfangsphase allzu sehr beachtet werden und Auswirkungen auf den Versuchsverlauf haben. Die längerfristigen Auswirkungen des Versuchs sind für die Regierung von vorrangigem Interesse.

Der Versuch des bedingungslosen Grundeinkommens wird erst nach Abschluss der zweijährigen Versuchsphase ausgewertet.

KELA wird die Daten, die während des Projektes von den Teilnehmenden erfasst werden, nach Projektende, also Anfang 2019, auswerten.

Die Registerdaten, wie zum Beispiel die Beschäftigungsdaten der Teilnehmenden, können erst mit einer Verzögerung von einem Jahr abschließend bearbeitet werden. Zum Beispiel stehen die steuerlichen Daten der Teilnehmenden des Versuchs erst im Herbst 2019 zur Verfügung. Erst dann wird analysiert, inwieweit das Grundeinkommen zu einer Verminderung des bürokratischen Aufwandes und der nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungslage der Teilnehmenden geführt hat. Weitere Daten wie z. B. das persönliche Wohlergehen der Teilnehmenden werden durch Befragungen erhoben.

Abschließend öffentliche Berichte zur Beschäftigungslage der Beteiligten während der gesamten zweijährigen Versuchszeit können allerdings nicht früher als zum Jahreswechsel 2019-2020 erstellt werden.

Was kann man von diesem Versuch erwarten?

Das finnische Experiment hat auch außerhalb Finnlands starkes Interesse hervorgerufen. Nach wie vor gehen täglich Anfragen dazu in Finnland und bei dem Sozialversicherungsinstitut KELA u. a. von ausländischen Medien, von Bürgerinitiativen oder von Behörden und Forschern anderer Länder ein. Doch kann das Experiment die hochgesteckten Erwartungen eigentlich erfüllen?

Das Forscherteam unter dem Leiter Olli Kangas macht auf den straffen Zeitplan der Vorbereitung und das begrenzte Budget des Versuchs aufmerksam. Diese Bedingungen müssen berücksichtigt werden. Laut Kangas ist es bereits eine bemerkenswerte Errungenschaft, dass das Experiment überhaupt zustande gekommen ist, denn es gab recht kritische Phasen, die Zweifel an dessen Realisierung aufkommen ließen. Die finnische Regierung hatte es übereilig. Sie wollte unbedingt, dass der Versuch zu Beginn des Jahres 2017 startet. Als Grundlage zog die Regierungskanzlei den vorbereitenden Schlussbericht heran, der erst im November 2016 vorgelegt wurde. Für Kangas war dies eine starke Zumutung. Innerhalb nur eines Monats sollte die Regierung die Gesetzesvorlage ins Parlament einbringen und das Parlament in erster Lesung darüber beraten. Darüber hinaus hätte in dieser äußerst kurzen Zeitspanne das Gesetz ausformuliert, die Probanden ausgewählt und die Auszahlungsmodalitäten geklärt werden müssen.

Im Rahmen des Versuchs können seiner Meinung nach Erkenntnisse gewonnen werden über die Schwierigkeiten, die mit der Planung und Realisierung eines anspruchsvollen gesellschaftlichen Modells wie das des Grundeinkommens

verbunden sind. Im günstigsten Falle generiert der Versuch Informationen darüber, wie die Verschlankung des Systems der sozialen Sicherung und die Verbesserung der finanziellen Anreize bei Annahme von Arbeit sich auf die Arbeitsmöglichkeiten einer begrenzten Bevölkerungsgruppe auswirken. Positiv wird die Auswahl der Beteiligten nach dem Zufallsprinzip gesehen, weil diese über das ganze Land verteilt sind und lokale wirtschaftliche Ereignisse wie Konkurs oder Gründung einer Firma mit den entsprechenden Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt das Ergebnis nicht wesentlich beeinflussen.

Die Dauer des Projektes ist sehr knapp bemessen. Aus den bisher bei ähnlichen Projekten gemachten Erfahrungen kann geschlossen werden, dass erst während des zweiten und dritten Versuchsjahres deutliche Änderungen zu erkennen sind. Die Beteiligten fassen Mut, ihre Lebensperspektive radikal zu ändern, indem sie z. B. auf der Grundlage des Grundeinkommens eine Umschulung wagen, um sich für einen neuen Beruf zu qualifizieren.

Eine präzise Spezifizierung der Faktoren, die auf der einen Seite zu einer Verschlankung des Systems der Grundsicherung führen und auf der anderen Seite die finanziellen Anreize bei der Annahme von Arbeit verbessern sollen, würde sowohl eine größere Versuchspopulation als auch eine vielseitigere Versuchskonstellation voraussetzen, als es der laufende Versuch ermöglicht. Ein noch ehrgeizigeres Experiment würde beispielsweise neben der Gruppe der Arbeitslosen auch andere Bevölkerungsgruppen bzw. verschiedene Versuchsgruppen umfassen, bei denen das Niveau des Grundeinkommens und die Besteuerungsklassen variieren. Wie im vorbereitenden Bericht festgehalten wurde, hätte man neben den Arbeitslosen auch z. B. Freelancer, selbständige Gewerbetreibende, Mikrounternehmer und Geringverdiener in den Versuch einbinden können.

Beim jetzigen Stand der Dinge wird der Versuch des bedingungslosen Grundeinkommens im kommenden Jahr 2019 weder in dieser Form fortgeführt noch auf irgendeine Weise erweitert bzw. ergänzt.

**Reaktionen von Teilnehmenden –
Ein kleiner Einblick in den Versuch**

Die Reaktionen der Teilnehmenden nach ca. einem Jahr sind durchweg positiv. Positiv wird vor allem die Sicherheit des Einkommens von 560 Euro monatlich gesehen. Auch die unbürokratische Abwicklung bei zusätzlichen Einkommen oder anderen Tätigkeiten wird positiv hervorgehoben sowie der Wegfall der Einmischung des Arbeitsamtes, arbeitslosen Personen zu Schulungen oder anderen Maßnahmen zu senden.

Viele Amtsgänge fallen jetzt weg. Somit wird Raum und Zeit geschaffen, seine Zukunft zu planen und zu gestalten. Ein Teilnehmender erzählt von einer unbezahlten Tätigkeit, die er ohne diesen Versuch wegen des damit verbundenen bürokratischen Aufwandes nicht angenommen hätte. Jetzt konnte er diese Tätigkeit in Ruhe ausprobieren und seine Erfahrungen machen ohne bürokratische Zwänge und der Sicherheit, dass auf jeden Fall die 560 Euro an jedem ersten des Monats überwiesen werden.

Ein anderer Teilnehmender möchte die zwei Jahre dazu nutzen, mehrere kleinere Projekte zu realisieren und hofft dabei, sich dadurch eine neue Existenz aufbauen zu können.

Zusammenfassend war es sicherlich ein Motivationsschub für viele der 2000 Teilnehmenden, als sie von ihrer Teilnahme erfahren haben.

Zur aktuellen Lage

Inzwischen hat die Regierung eine Art Kehrtwendung vollzogen: Statt Zuckerbrot gibt es nun die Peitsche, was im Finnischen übrigens heißt, es gibt anstelle der Karotte den Stock. Das Gesetz über das sog. Aktivierungsmodell (es verpflichtet eine arbeitslos gemeldete Person, während eines Zeitraums von drei Monaten entweder 18 Stunden in einem Lohnverhältnis zu arbeiten oder durch unternehmerische Tätigkeit Einkünfte in Höhe von mindestens 260 Euro zu erzielen oder an einer von einem Jobcenter angebotenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilzunehmen; falls die arbeitslose Person wahlweise keine dieser Bedingungen erfüllt, wird ihr als Sanktion das Arbeitslosengeld um 4,8 Prozent gekürzt) ist zu Beginn dieses Jahres ohne vorausgehende Versuchsphase in Kraft getreten. Nach Meinung etlicher Experten hätte man durch einen entsprechenden Feldversuch Erkenntnisse und Erfahrung sammeln können. Nun kann man keine Nachweise erbringen hinsichtlich der Frage, ob das Aktivierungsmodell oder lediglich die spezifische konjunkturelle Entwicklung zu einer verbesserten Beschäftigungslage führt. Die Folge ist eine wenig sinnvolle Klappt-klappt-nicht-Debatte zwischen Regierung und Opposition, die alles andere als auf recherchierten Fakten beruht. Auch da man keine Probandenvergleichsgruppen hat, können keine verwertbaren Schlüsse über Ursache und Wirkung des Aktivierungsmodells ‚aktiivimalli‘ gezogen werden. Gegen dieses ‚aktiivimalli‘ hatte kürzlich der SAK, das finnische Pendant zum DGB, zu einer großen Protestkundgebung in Helsinki aufgerufen.

Zum Schluss lassen wir noch einmal Professor Olli Kangas, Forscher und Bereichsleiter Gesellschaftliche Beziehungen beim finnischen Sozialversicherungsinstitut KELA, zu Wort kommen, denn er erwärmt sich auch für die Einführung eines weiteren Modells, und zwar des Modells der *negativen Einkommensteuer*. In Finnland wird im kommenden Jahr ein

Einkommensregister eingeführt, in das aktualisierte Daten zu Arbeits-, Kapital-, Unternehmer- und Sozialeinkommen gespeichert werden. Auf der Grundlage dieses Registers wäre die Realisierung eines solchen Modellversuchs denkbar, so Kangas.

Bei dem Modell der Negativbesteuerung überweist das Steuersystem automatisch einer Person einen entsprechenden Ergänzungsanteil, wenn deren Einkommen unter einem bestimmten festgesetzten Niveau, z. B. bei 700 Euro, liegt. Beim Modell des bedingungslosen Grundeinkommens hingegen erhält jede Person unabhängig von anderen Einkommensquellen den steuerfreien Grundbetrag, und erst ihr zusätzlich verdientes Arbeitsentgelt wird je nach Steuerklasse besteuert. Kangas hofft, dass sich Finnland u. a. über solche wertvolle und interessante Feldversuche international als aktiver und innovativer Pionier auf diesem Gebiet profilieren kann.

Literatur

- Helsinki Sanomat Online-Nachrichten, e.g. vom 18.1.2018, veröffentlicht auf www.hs.fi/aihe/perustulo/ (Zugriff: 2.2.2018)
- Ilta-Sanomat Online-Nachrichten vom 27.3.2017, veröffentlicht auf www.is.fi/kotimaa/art-2000005144432.html (Zugriff: 10.3.2018)
- Ilta-Sanomat, 2009, nro 15.8., s. 26. Maarit Oikkola: *Kannattaako puolueenne perustuloa?*
- KELA Online-Blog vom 24.11.2017 / Olli Kangas und Miska Simanainen, veröffentlicht auf <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4352> (Zugriff: 22.2.2018)
- Offizielle Web-Seite des Finnischen Parlaments zum Grundeinkommen, veröffentlicht auf www.eduskunta.fi/FI/tietoaedus/kunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/perustulokokeilu.aspx (Zugriff: 2.2.2018)
- YLE Online-Nachrichten, e.g. vom 5.4.2017; 14.1.2018, veröffentlicht auf <https://yle.fi/uutiset/3-9546441>; <https://yle.fi/uutiset/3-10020346> (Zugriff: 26.2.2018) und <https://yle.fi/uutiset/3-9363411> (Zugriff: 12.4.2018)