

Wie viel Wohlfahrtsstaat braucht das bedingungslose Grundeinkommen?

Eine idealtheoretische Analyse der politischen Stabilität umverteilender Institutionen

Jürgen Sirsch*

Schlüsselwörter: bedingungsloses Grundeinkommen, soziale Ungleichheit, politische Stabilität, soziale Gerechtigkeit, ideale Theorie, wohlfahrtsstaatliche Politik

Abstract: Das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) wird häufig als geeignetes Mittel zur Bekämpfung von sozio-ökonomischer Ungleichheit angesehen. Viele Befürworter*innen weisen auf die Verbindung von Gerechtigkeit mit Effizienz hin, welche das BGE potentiell zu einem effektiven Umverteilungsinstrument macht. Nicht nur deshalb wird das BGE aus der Perspektive verschiedener egalitärer Theorien als Teil einer idealen Gesellschaft angesehen. Dabei werden jedoch meist nur die unmittelbaren Verteilungswirkungen der Einführung eines BGEs berücksichtigt. Aus egalitärer Perspektive sind jedoch auch die langfristigen Verteilungswirkungen von Institutionendesigns relevant. Es fehlt insbesondere eine Auseinandersetzung mit den langfristigen politischen Effekten des BGEs: Hier stellt sich besonders die Frage, ob ein BGE langfristig politisch stabil ist. In diesem Beitrag werden durch Rückgriff auf Mechanismen des ‚Policy-Feedback‘ Hypothesen bezüglich der langfristigen politischen Unterstützung unterschiedlicher Varianten eines BGEs herausgearbeitet. Als Nebeneffekt leistet der Artikel auch einen Beitrag zur Methodologiedebatte in der Politischen Theorie, indem die Fruchtbarkeit idealtheoretischer Ansätze für praktische Fragen demonstriert wird.

Abstract: Often, an unconditional basic income (UBI) is seen as a means for reducing economic inequality. For many of its proponents, UBI is both just and efficient, which potentially makes it an effective means of redistribution. Among other reasons, this has led egalitarian theorists to view UBI as part of an egalitarian ideal society. However, this assessment mostly includes only immediate distributive implications of an implementation of UBI. From the perspective of egalitarian ideal theory, however, long-term distributive implications of institutional designs are relevant as well. Especially, with respect to UBI, a proper investigation of its long-term political effects is lacking: Therefore, we need to investigate the long-term political stability of UBI. In this paper, I derive hypotheses regarding long-term political support for different variants of UBI by employing mechanisms of ‘policy feedback’. In addition, the article contributes to broader methodological debates within political theory by showing that ideal-theoretical approaches can be fruitful for practical questions.

Seit Jahren nehmen in vielen industrialisierten Demokratien die ökonomische Ungleichheit und die Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse zu (vgl. Piketty 2014).¹ Die wachsende

* Jürgen Sirsch, Universität Bamberg
Kontakt: juergen.sirsch@uni-bamberg.de

1 Ich danke Doris Unger, den anonymen Gutachter*innen der ZPTh, Frauke Höntzsch, sowie den Organisator*innen und Teilnehmer*innen des Panels „Sozio-ökonomische Ungleichheit und Demokratie: Realisierbare, effektive und stabile redistributive Institutionen zum Schutz demokratischer Gleichheit?“ (27. Kongress der DVPW) für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

Ungleichheit ist nicht nur aus der Perspektive vieler Theorien sozialer Gerechtigkeit ein Problem, sie scheint auch die Unzufriedenheit mit der Demokratie zu erhöhen und politische Partizipation, insbesondere von denjenigen mit geringen ökonomischen Ressourcen, zu verringern (vgl. Jörke 2013: 486; Solt 2008). Gleichzeitig nimmt die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion um ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) als probates Mittel zur Bekämpfung von Ungleichheit (etwa mit Experimenten in Finnland und Kanada) an Fahrt auf (vgl. De Wispelaere 2015: 29–30). Dem BGE wird nachgesagt, „Gerechtigkeit mit Effizienz“² (Van Parijs 1990) zu vereinbaren, weshalb es eine zunächst vielversprechende Antwort auf die steigende Ungleichheit darstellt. Es ist definiert als „an income paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirement“ (Van Parijs 2004: 8). In der Politischen Theorie und Philosophie wird das BGE vor allem im Rahmen egalitärer Theorien wie dem egalitären Liberalismus und dem Neorepublikanismus (vgl. Birnbaum 2010; Sirsch / Unger 2019; Pettit 2007) sowie dem analytischen Marxismus (vgl. Van der Veen / Van Parijs 1987; Wright 2015) als ernsthafte Reformoption diskutiert. Um zu klären, ob das BGE eine adäquate egalitäre Reformoption wäre, müsste jedoch auch untersucht werden, ob es Teil eines langfristigen egalitären Ideals wäre. Beispielsweise könnte sich herausstellen, dass ein BGE mit anderen Aspekten einer idealen egalitären Gesellschaft inkompatibel ist, was zumindest eine Erwägung wäre, die gegen die Einführung eines BGEs sprechen würde. Deshalb wird das BGE in diesem Artikel als Teil unterschiedlicher idealer Wohlfahrtsregime untersucht.

Aus der Perspektive idealer Theorie müssen nicht nur die unmittelbaren Verteilungswirkungen eines BGEs berücksichtigt werden: es muss auch gesichert sein, dass die Einführung eines BGEs nachhaltig ist. Um dies zu gewährleisten, muss die langfristige Anreizwirkung von Institutionen geprüft und berücksichtigt werden (vgl. Rawls 1999: 49). Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob das BGE nicht langfristig die Basis seiner Finanzierung unterminiert, weil zu viele Menschen entscheiden, keiner Steuereinnahmen generierenden Tätigkeit mehr nachzugehen (vgl. Bergmann 2004: 109). Im Gegensatz zu dieser Frage hat die Untersuchung der politischen Stabilität eines BGEs jedoch eine deutlich geringere Aufmerksamkeit erfahren.³ Wenn wir nach der politischen Stabilität eines Institutionendesigns fragen, dann wollen wir herausfinden, ob spezifische institutionelle Designvorschläge ihre eigene politische Unterstützung bzw. die Unterstützung für die ihnen zugrundeliegenden politischen Ziele generieren oder diese untergraben. Um die politische Stabilität von Institutionendesigns zu untersuchen, müssen deshalb die kausalen Effekte der Einführung von Institutionen auf die politische Unterstützung für diese Institutionen und auf die Unterstützung der Ziele, zu deren Zweck die Institutionen eingeführt wurden, herangezogen werden.

Der vorliegende Artikel untersucht daher die politische Stabilität der Umverteilungswirkungen eines BGEs. Dabei soll auch ein Beitrag zur Methodologiedebatte in der Politischen Theorie geleistet werden: Raymond Geuss (2011) argumentiert, dass ideale Theorie Machtverhältnisse ausblendet und zu deren Legitimation beiträgt. Idealtheorietische Ansätze blenden Machtverhältnisse jedoch nur auf eine unproblematische Art und Weise aus: Ungerechten Machtverhältnissen wird nur die moralische Legitimität, jedoch nicht ihre politische Relevanz abgesprochen (vgl. Sirsch 2012).

2 Oder besser Gleichheit mit Effizienz, wenn man, wie Rawls (1999), Effizienz als einen Aspekt von Gerechtigkeit ansieht.

3 Für Ausnahmen vgl. De Wispelaere (2015); De Wispelaere / Morales (2016).

Die aktuelle Debatte leidet zudem an einem Mangel an institutioneller Fantasie, die durch ideale Theorie angeregt werden könnte (vgl. Gilibert 2012). Häufig wird behauptet, dass größere Gleichheit (etwa durch einen Ausbau des Wohlfahrtsstaats) und Globalisierung unvereinbar seien (vgl. Scharpf 1999). Hieraus speist sich auch die häufig politisch instrumentalisierte These der Alternativlosigkeit neoliberaler Politik (vgl. Jörke 2016: 205). Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, im Rahmen idealer Theorie nach institutionellen Designs – wie verschiedenen Ausgestaltungen des BGEs – zu suchen, die ökonomische Effizienz und Umverteilung⁴ verbinden, auch wenn sie politisch noch nicht umsetzbar zu sein scheinen.

Um die Frage der politischen Stabilität von idealen Institutionendesigns wie dem BGE zu diskutieren, müssen – auch im Rahmen idealer Theorie – empirische Restriktionen berücksichtigt werden. Generell findet jedoch zu selten eine systematische Integration relevanter Kausalmechanismen in die normative Argumentation statt (vgl. Wiens 2012). Diese Mechanismen sind jedoch wichtig, um die Folgen der Implementierung von Institutionendesigns abschätzen zu können.

Bei der Beurteilung der politischen Stabilität eines BGEs ist die Folgenabschätzung jedoch besonders schwierig, da es bisher keine vollständige Implementierung des BGEs auf Grundsicherungsniveau über einen längeren Zeitraum gegeben hat. Die Forschung zur historischen Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politik hat jedoch relevante „Policy Feedback-Mechanismen“ (Jordan 2013) identifiziert, die die Stabilität wohlfahrtsstaatlicher Institutionen erklären können. Um Hypothesen bezüglich der politischen Stabilität eines BGEs zu erarbeiten, greife ich vor allem auf den Machtressourcenansatz (vgl. Esping-Andersen 1990; Korpi 2001; Korpi / Palme 1998) zurück, der sich besonders mit hierfür relevanten Policy-Feedback Effekten beschäftigt.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Abschnitt begründe und erläutere ich den idealtheoretischen Zugriff auf die Frage nach der Adäquatheit eines BGEs zur Reduzierung von Ungleichheit. Auf dieser Grundlage wird die politische Stabilität ausgewählter Varianten des BGEs diskutiert. Hierfür werde ich zunächst knapp die ausgewählten Institutionendesigns – ein umfangreiches BGE, das große Teile des herkömmlichen Wohlfahrtsstaats ersetzt, und ein gemischtes Regime, in dem das BGE nur die Grundsicherung ersetzt – vorstellen (2). Um die politische Stabilität dieser Vorschläge diskutieren zu können, werde ich auf der Grundlage des Machtressourcenansatzes relevante kausale Mechanismen zur Erklärung politischer Stabilität von Institutionendesigns herausarbeiten (3). Diese kausalen Mechanismen werden zur Analyse der politischen Stabilität der ausgewählten Versionen des BGEs eingesetzt (4). Im letzten Abschnitt wird untersucht, inwiefern unterschiedliche Kontexte der Implementierung Auswirkungen auf die politische Stabilität der BGE-Regime bei ihrer Implementierung haben (5).

1. Ideale Theorie, BGE und politische Stabilität

In diesem Artikel setze ich eine egalitäre Bewertungsperspektive voraus. Häufig wird ein BGE als mögliche Lösung für das Problem der in Marktwirtschaften entstehenden Ungleichheiten und als Teil eines nicht-sozialistischen egalitären Ideals angesehen (vgl. Barry 2005; Van Parijs 2004; Wright 2015). Als egalitäre Theorien verstehe ich hier Theo-

4 Für eine Begründung der Annahme bezüglich Effizienz und Umverteilung siehe Abschnitt 2.

rien, die sozio-ökonomische Ungleichheit⁵ aus intrinsischen oder instrumentellen Gründen als problematisch ansehen und deshalb Institutionen fordern, die Marktergebnisse korrigieren (vgl. Rawls 2001; Barry 2005). Dieses Verständnis ist absichtlich breit gehalten, da die in diesem Aufsatz vorgenommenen Überlegungen auch für ein solch breites Verständnis von Egalitarismus relevant sind. Um jedoch eine vollständige moralische Bewertung der hier diskutierten Varianten des BGE vorzunehmen, müsste diese egalitäre Perspektive natürlich näher spezifiziert und die hier diskutierten Varianten des BGE müssten mit weiteren Institutionendesigns verglichen werden.⁶

Damit sichergestellt werden kann, dass Institutionendesigns wie das BGE ihre gewünschte Funktion erfüllen, sollen Vorschläge unter Berücksichtigung der für ihr Funktionieren relevanten empirischen Restriktionen („feasibility“) erarbeitet werden (vgl. Wiens 2012). Die Frage danach, *welche* Restriktionen relevant sind, wird allerdings in der Literatur unterschiedlich beantwortet: Realist*innen fordern nicht nur, dass institutionelle Vorschläge unter aktuellen Bedingungen *effektiv* sein müssen, sondern auch, dass sie unter aktuellen politischen Bedingungen *realisierbar* sein müssen (vgl. Sen 2009). Der Realismus von Autor*innen wie Amartya Sen ist jedoch kurzsichtig, da sich politische Restriktionen ständig auf eine schwer vorhersehbare Weise ändern. Zudem kann die Formulierung langfristiger Ideale zu einer Änderung von politischen Restriktionen führen, etwa indem sich einflussreiche Expert*innenmeinungen verändern oder politische Bewegungen mit motivierenden Ideen gespeist werden (vgl. Gilibert 2012: 47). Deshalb fordern ideale Theoretiker*innen wie John Rawls die Erarbeitung von „realistischen Utopien“ (2001: 13): Im Rahmen des idealtheoretischen Ansatzes werden ideale Institutionendesigns formuliert, um als langfristiges institutionelles Ziel zu fungieren.

Eine zu starke Orientierung am politischen Status quo, wie sie Sen fordert, kann zu einer ungewollten konservativen Verzerrung normativen Denkens führen (vgl. Sirsch i. E.): Eine konservative Verzerrung entsteht vor allem durch die Annahme des aktuellen institutionellen Kontextes als feste Restriktion. Dadurch wird die Performanz von Institutionendesigns wie dem BGE jedoch nur vor dem Hintergrund dieses Kontextes bewertet. Institutionendesigns können aber – etwa bedingt durch institutionelle Komplementaritäten (vgl. Hall / Soskice 2001) – in verschiedenen institutionellen Umgebungen unterschiedlich gut funktionieren. Aus diesem Grund ist die holistische Perspektive idealer Theorie sinnvoll, denn in idealer Theorie wird nicht irgendein institutioneller Kontext vorausgesetzt, sondern ein insgesamt erstrebenswerter institutioneller Kontext. Dadurch wird vermieden, dass durch die Voraussetzung eines nichtidealen institutionellen Kontextes Reformoptionen ausschließlich an nichtideale Kontexte angepasst und dadurch letztere perpetuiert werden.

Dies ist jedoch kein Freibrief für die Konstruktion idealistischer Utopien: Ideale Institutionendesigns sollten, einmal implementiert, langfristig effektiv bei der Realisierung der geforderten Ziele sein. Dies erfordert die Einbeziehung derjenigen empirischen Restriktionen, denen sie nach ihrer Implementierung ausgesetzt sein könnten (vgl. Rawls 1999; Simmons 2010; Sirsch i. E.). Ein wichtiger Aspekt unter anderen⁷ ist die *politische Stabi-*

5 Hierunter verstehe ich Ungleichheiten bzgl. der Ausstattung mit Ressourcen und Chancen, die relevant sind, um unterschiedliche Lebenspläne zu verfolgen (Rawls 1999; Van Parijs 1995).

6 Weitere ideale Institutionendesigns, die im Rahmen egalitärer Theorien untersucht werden, sind etwa eine „Property Owning Democracy“ und marktsozialistische Institutionen (vgl. Rawls 2001; Thomas 2017) sowie sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten (vgl. Bergman 2004).

7 Für eine umfassendere Diskussion relevanter Restriktionen vgl. Sirsch (i. E.).

lität idealer Institutionendesigns. Unter ‚politischer Stabilität‘ verstehe ich die Aufrechterhaltung politischer Unterstützung sowohl für das Institutionendesign selbst als auch für die zugrundeliegenden Ziele. Die Konzentration auf diesen Aspekt hat zwei Gründe: Erstens ist politische Stabilität von besonderer Relevanz für die Beurteilung eines BGE (und unterschiedlichen Varianten desselben), weil sie eine Voraussetzung für die langfristige Reduzierung von Ungleichheit ist. Zweitens verweist dieser Fokus gerade auf den Faktor politischer Macht für Überlegungen bzgl. politischer Reformen, von dem so unterschiedliche Realist*innen wie Geuss und Sen behaupten, dass sie in idealtheoretischen Untersuchungen auf fatale Weise ausgeklammert werden.

Bezüglich idealer Institutionendesigns muss gefragt werden, welche Feedback-Effekte ihre Implementierung in Bezug auf ihre politische Stabilität hat. Beispielsweise könnte die Implementierung weitreichender egalitärer Reformen eine politische Gegenbewegung auslösen, die langfristig sogar zu Rückschritten im Sinne des Egalitarismus führt. Gerade im Rahmen des in diesem Aufsatz verwendeten Machtressourcenansatzes (Korpi und Palme 1998; Korpi 2001) wurden Mechanismen herausgearbeitet, die zur Einschätzung von Policy-Feedback relevant sind.

Dieses Verständnis von idealer Theorie und der Bedeutung von politischer Stabilität spiegelt sich auch in Rawls‘ Konzeption idealer Theorie wider (trotz seiner berühmten „strict compliance“ Annahme).⁸ Zwar schreibt Rawls: „[F]or the most part I examine the principles of justice that would regulate a well-ordered society. Everyone is presumed to act justly and to do his part in upholding just institutions.“ (Rawls 1999: 7) Diese Vorstellung von idealer Theorie scheint auf den ersten Blick zu implizieren, dass Erwägungen der politischen Stabilität keine Rolle bei der Bestimmung idealer Institutionen spielen sollten. Allerdings legt Rawls‘ Diskussion von Stabilität insgesamt nahe, dass diese Annahme nur dazu dient, ideale Institutionen erst einmal einzurichten. Danach müssen sie unter Berücksichtigung realistischer moralpsychologischer Annahmen stabil sein und ihre eigene Unterstützung generieren. Hierzu bemerkt Simmons:

„So the strict compliance assumption is designed only to allow us to imagine the results of ‘getting up and running’ the institutions embodying different conceptions of justice, which requires imagining that those subject to those institutions support and comply with them, at least initially.“ (Simmons 2010: 9)

Das bedeutet, dass Fragen (politischer) Stabilität in idealer Theorie relevant sind und das unterschiedliche Konzeptionen der Gerechtigkeit bzw. verschiedene ideale Institutionendesigns in Bezug auf ihre Stabilitätswirkung verglichen werden können:

„We are naturally led to ask whether a moral conception is stable, that is, whether its principles generate their own support in a society, or social group, in which these principles are publicly realized. [...] Thus, the problem of stability is whether the well-ordered society corresponding to a particular conception is stable, or relatively more or less stable, than certain other conceptions.“ (Rawls 1975: 294)

Die von Rawls aufgeworfene Forderung nach dem Vergleich der Stabilität verschiedener Konzeptionen im Rahmen idealer Theorie⁹ würde keinen Sinn ergeben, wenn seine ‚strict compliance‘-Annahme implizieren würde, dass man Fragen der Stabilität ausklammert.

Die weitere Untersuchung in diesem Artikel beruht auf ebendieser Konzeption idealer Theorie: Die Ausgangsfrage lautet, inwiefern verschiedene Varianten des BGEs ihre eigene politische Unterstützung generieren. Diese Frage ist wichtig, um die langfristigen

8 Ich danke den anonymen Gutachter*innen dafür, diesen Punkt aufgeworfen zu haben.

9 Es handelt sich um ideale Theorie, weil Rawls hier von „well-ordered societies“ ausgeht.

Verteilungseffekte der unterschiedlichen Varianten abschätzen zu können: Wenn Institutionen, die zur Begrenzung von Ungleichheit implementiert werden, keine breite politische Unterstützung generieren, besteht die Gefahr, dass das Ziel der Begrenzung von Ungleichheit langfristig gesehen verfehlt wird (vgl. Korpi / Palme 1998). Hierbei handelt es sich um eine idealtheoretische Untersuchung, weil keine spezifischen, sondern nur generelle Kontextfaktoren berücksichtigt und Fragen der politischen Realisierbarkeit der diskutierten Institutionendesigns ausgeklammert werden.

2. Varianten des BGEs und die Reduzierung ökonomischer Ungleichheit

Das BGE hat sich in der Politischen Philosophie in den letzten Jahren als ernsthafte Reformoption etabliert (vgl. Van Parijs 2004). Es ist aus der hier eingenommenen egalitären Perspektive interessant, weil es sich um einen Vorschlag handelt, der ohne große Eingriffe in die marktwirtschaftliche Ordnung auskommt, gleichzeitig umverteilend wirkt und die Unabhängigkeit von Individuen von sich verändernden Erfordernissen des Arbeitsmarkts erhöht. Außerdem kann das BGE auch dann für einen sozialen Ausgleich sorgen, wenn menschliche Arbeitskraft zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen in geringerem Ausmaß erforderlich ist, als dies heute der Fall ist und dadurch die Anzahl an Arbeitsstellen sinken sollte (vgl. Offe 2009; Van der Veen / Van Parijs 1987).

Aus egalitärer Sicht lassen sich gute Gründe dafür anführen, die in den Industrienationen weit verbreitete und an Bedingungen geknüpfte Grundsicherung mindestens durch ein ebenso hohes BGE zu ersetzen. Hierbei gehe ich erst einmal von dem, in industrialisierten Ländern mit ausgebauten Wohlfahrtsstaaten – wie etwa Schweden oder Deutschland – üblichen Niveau der Grundsicherung aus:¹⁰ Ein BGE löst beispielsweise das mit der herkömmlichen Grundsicherung einhergehende Problem der „Armutsfalle“: In einem System mit herkömmlicher Grundsicherung verliert man den Anspruch auf Sozialleistungen durch die Aufnahme von Arbeit. Oftmals ist jedoch der Arbeitslohn nicht oder kaum höher als die Grundsicherung, was den Arbeitsanreiz für diese Individuen mit geringen Verdienstmöglichkeiten stark reduziert (vgl. Van Parijs 2004). Die Lösungen für dieses Problem innerhalb eines herkömmlichen Grundsicherungssystems sind aus egalitärer Perspektive inadäquat: Entweder man setzt die Grundsicherung bewusst niedrig an oder wählt eine großzügigere Form der Grundsicherung und stockt die Gehälter von Niedrigverdienern entsprechend auf. Die erste institutionelle Alternative ist nicht zielführend, weil sie zugleich eine höhere Ungleichheit nach sich ziehen würde. Die zweite Möglichkeit würde dagegen eine umfangreiche bürokratische Überwachung von immer mehr Menschen durch die Sozialstaatsbürokratie erfordern, da mit höherem Grundsicherungsniveau immer mehr Menschen in den Bereich der bedarfsgeprüften Grundsicherung fallen (vgl. Strengmann-Kuhn 2012: 83). Diese Alternative ist ebenfalls unbefriedigend, da die bedarfsgeprüfte Unterstützung von den Betroffenen und ihrem Umfeld häufig als soziales

10 Betrachtet man die Frage nach der optimalen Höhe des BGE isoliert von anderen Komponenten des Wohlfahrtsstaates, sollte es aus egalitärer Sicht sicherlich höher ausfallen, als das übliche Niveau der Grundsicherung in den industrialisierten Ländern. Allerdings stellt ein BGE auch auf dem üblichen Grundsicherungsniveau aufgrund seiner Bedingungslosigkeit schon eine erhebliche Veränderung gegenüber der herkömmlichen Grundsicherung dar.

Stigma angesehen wird, sie unnötige Verwaltungskosten verursacht und von vielen Berechtigten nicht in Anspruch genommen wird (vgl. Van Parijs 2004). Die großzügige Variante löst außerdem nicht das Problem des geringen Arbeitsanreizes: Das sukzessive Wegfallen von Sozialleistungen bei steigendem Arbeitslohn führt zu geringen Arbeitsanreizen gerade im Niedriglohnssektor, da der finanzielle Zugewinn durch die Aufnahme von Arbeit zum großen Teil durch das Wegfallen der Sozialleistung wieder aufgehoben wird. Für die Betroffenen wirkt das daher wie eine sehr hohe Steuer auf zusätzliches Einkommen.

Ein BGE räumt demgegenüber mit der Anreizproblematik auf, da es an alle Individuen gleichermaßen ausgezahlt wird. Niedrigverdiener*innen verlieren somit nicht die Zahlungen im Rahmen des BGEs, wenn sie Arbeit aufnehmen, und gleichzeitig entfällt die bürokratische Überwachung der Höhe des Einkommens (vgl. Van Parijs 2004). Daher kann die Grundsicherung in Form eines BGEs auch großzügiger ausfallen, ohne Arbeitsanreize für diejenigen mit geringen Verdienstmöglichkeiten zu zerstören (vgl. Strengmann-Kuhn 2012: 83).

Zusätzlich wird dem BGE zugeschrieben, Wege zur Weiterqualifizierung zu eröffnen, indem es Individuen ermöglicht, vorübergehend Erwerbsarbeit zugunsten von Weiterqualifizierung aufzugeben (vgl. Fishkin 2014: 203). Dadurch wird die soziale Mobilität vergrößert, weil Individuen unabhängig von ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund die Möglichkeit erhalten, sich weiterzubilden oder selbstständig zu machen.

Allerdings könnte die Einführung eines großzügigen BGEs die verfügbaren Mittel für andere staatliche Leistungen beschränken (vgl. Bergmann 2004). Deshalb wird in der Literatur als Hauptkonkurrent für die Einführung eines solchen BGEs ein idealtypischer sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat angesehen (vgl. Roemer 2013; Bergmann 2004).

In diesem Aufsatz sollen vor diesem Hintergrund zwei Grundeinkommensvarianten in Bezug auf das Kriterium der politischen Stabilität diskutiert werden: ein *umfangreiches BGE* und ein *gemischtes Regime*. Ein umfangreiches BGE zeichnet sich dadurch aus, dass es deutlich über dem sozialen Minimum liegt und damit große Teile eines herkömmlichen Wohlfahrtsstaats ersetzt. Dieses Design ist aus egalitärer Perspektive interessant, weil es bei linearer oder progressiver Besteuerung einerseits stark umverteilend wirkt und andererseits den Leistungsempfänger*innen einen großen Entscheidungsspielraum bzgl. der Verwendung der Mittel überlässt. Dabei ersetzt ein umfangreiches BGE die folgenden Leistungen, die in den Industrienationen mehr oder weniger vom Staat bereitgestellt werden:

- bedarfsgeprüftes soziales Minimum,
- einkommensabhängige Leistungen in Rahmen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung sowie
- staatliche Sachleistungen, zum Beispiel subventionierten öffentlichen Verkehr, staatlich finanzierte bzw. subventionierte Kinderbetreuungs- bzw. Bildungseinrichtungen.

Das zweite Modell („gemischtes Regime“) ist ein existenzsicherndes BGE im Rahmen eines klassischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats. Hier ersetzt ein BGE auf Grundsicherungsniveau die bedarfsgeprüfte Grundsicherung. Anstatt jedoch andere Leistungen ebenfalls durch ein BGE zu ersetzen, wird im Rahmen eines gemischten Regimes gemäß der sozialdemokratischen Logik eher auf eine Ausweitung *universeller Sachleistungen* wie Kinderbetreuung, öffentlicher Verkehr etc. gesetzt. Universelle Sachleistungen sind Güter, für deren Bereitstellung ein besonderes öffentliches Interesse besteht –

etwa weil hierdurch Kollektivgutprobleme gelöst werden (beispielsweise im öffentlichen Verkehr) oder andere aus egalitärer Perspektive relevante Ziele wie etwa Chancengleichheit (beispielsweise mit öffentlicher Bildung oder Kinderbetreuung) damit verfolgt werden (vgl. Bergman 2004).¹¹

Um diese alternativen Institutionendesigns abschließend bewerten zu können, müssten alle ihre moralisch relevanten Wirkungen analysiert werden. Im Rahmen dieses Beitrags soll dagegen nur der Aspekt der politischen Stabilität dieser Institutionendesigns untersucht werden. Diese Perspektive wurde bisher in der Diskussion des BGEs vernachlässigt (vgl. aber De Wispelaere / Morales 2016). Dieser Artikel ist demnach als ein Beitrag zur Bewertung der Institutionen zu verstehen, liefert jedoch keine umfassende (*all-things-considered*) Bewertung der Alternativen.

Die folgende Analyse basiert auf Überlegungen, die aus dem Machtressourcenansatz der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gewonnen werden. Der Machtressourcenansatz ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, da er Zusammenhänge zwischen Verteilungswirkungen und politischer Unterstützung für wohlfahrtsstaatliche Institutionen herstellt. Wie wir sehen werden, sind diese Zusammenhänge zentral für die Beurteilung der politischen Stabilität der Umverteilungswirkung institutioneller Designs. Die Verwendung des Machtressourcenansatzes zeigt zudem auch, dass Aspekte von Macht – entgegen der weit verbreiteten realistischen Kritik – systematisch in idealtheoretische Ansätze integriert werden können.

3. Der Machtressourcenansatz und die politische Stabilität umverteiler Politik

Der Machtressourcenansatz erklärt die Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Politik anhand der unterschiedlichen Ausstattung zentraler Interessengruppen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen mit Machtressourcen.¹² Eine zentrale Annahme ist, dass wohlfahrtsstaatliche Institutionen das Ergebnis von Interessenkonflikten sind, aber gleichzeitig als Machtressourcen in diesen Konflikten angesehen werden können (vgl. Korpi / Palme 1998). Auf diese Weise entstehen „Policy-Feedback“-Effekte: Die Implementierung von Institutionen hat Auswirkungen auf die Richtung zukünftiger Politik, da sie die Stärke und Zusammensetzung unterschiedlicher politischer Koalitionen beeinflusst (vgl. Jordan 2013; Korpi / Palme 1998).

Der Machtressourcenansatz speist sich aus einem undogmatischen Rational-Choice-Institutionalismus (vgl. Korpi 2001) und hat sich zu einem dominanten Ansatz innerhalb der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelt – insbesondere wenn es um die Frage der Erklärung der langfristigen Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen geht (vgl. Esping-Andersen 1990; Korpi 2001). Im Rahmen des Ansatzes wurden kausale Mechanis-

11 Bei den genannten Regime-Alternativen handelt es sich um zwei Enden eines Spektrums und es sind auch Mischlösungen denkbar. Die folgende Diskussion kann daher auch zur Bewertung dieser Mischlösungen herangezogen werden.

12 Andere relevante, etwa moralpsychologische, Aspekte, die Auswirkungen auf die politische Stabilität eines BGEs haben könnten – etwa der Vorwurf, dass politische Unterstützung für ein BGE instabil wäre, da die Bedingungslosigkeit aus Sicht vieler Individuen gegen Reziprozitätsnormen verstößt (vgl. Rothstein 2011) – sollen dagegen nicht betrachtet werden.

men identifiziert, die die außerordentliche Pfadabhängigkeit¹³ wohlfahrtsstaatlicher Institutionen erklären können. Durch seine Fundierung im RC-Institutionalismus ist der Ansatz zudem anschlussfähig an die „New-Politics“-Perspektive, die sich ebenfalls mit der Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen beschäftigt (vgl. etwa Pierson 1996). Diese Eigenschaften machen ihn besonders interessant für Fragen der praktischen politischen Philosophie, da gut begründete Hypothesen bezüglich der Auswirkungen von Institutionen für gerechtigkeitsrelevante Ergebnisse gewonnen werden können. Das gilt im besonderen Maße für die Untersuchung der politischen Stabilität unterschiedlicher Institutionendesigns: Der Machtressourcenansatz identifiziert wichtige Mechanismen des ‚Policy-Feedback‘. Unter ‚Policy-Feedback‘ versteht man die kausalen Effekte der Implementierung von Institutionendesigns auf zukünftige politische Möglichkeiten (vgl. Jordan 2013). Ich konzentriere mich hier auf eine für unsere Diskussion besonders relevante Frage: Wie sieht die Wechselwirkung zwischen unmittelbaren und langfristigen, indirekten Umverteilungswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen aus?

In einem einflussreichen Artikel zeigen Walter Korpi und Joakim Palme (1998), dass die Größe des Budgets eines wohlfahrtsstaatlichen Programms negativ mit der Konzentration der Mittel auf die Schlechtestgestellten (‚Zielgerichtetheit‘) zusammenhängt. Beide Variablen hängen jedoch positiv mit der Umverteilungswirkung eines Programms zusammen. Hieraus folgt, dass Institutionendesigner*innen, die Ungleichheit reduzieren wollen, vor einem Dilemma stehen: Erhöhen sie die Zielgerichtetheit und damit die Umverteilungswirkung pro Geldeinheit, reduziert sich gleichzeitig langfristig das Budget des Programms. Korpi und Palme (1998) finden, dass der Budgeteffekt – also die Reduzierung der Ungleichheit durch ein höheres Budget – den Effekt der Zielgerichtetheit übertrifft. Dieses Ergebnis hat sich in weiteren Untersuchungen als robust herausgestellt (vgl. Jacques / Noël 2016). Das bedeutet, dass Wohlfahrtsstaaten, die hauptsächlich zielgerichtete Programme einsetzen, weniger effektiv bei der Bekämpfung von Armut und Ungleichheit sind als solche, die auf Maßnahmen setzen, von denen eine größere Menge an Individuen profitieren.

Korpi und Palme (1998) erklären diesen Zusammenhang folgendermaßen: Wohlfahrtsstaatliche Programme haben Verteilungswirkungen und deshalb auch einen Einfluss auf die Verteilung von ökonomischen Interessen in der Bevölkerung (Korpi / Palme 1998: 671). Durch unterschiedliche Verteilungswirkungen können wohlfahrtsstaatliche Institutionen interessenbasierte Koalitionen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen fördern oder unterminieren. Es ist zu erwarten, dass die Bevölkerungsgruppen, deren Bedürfnisse adäquat von wohlfahrtsstaatlichen Programmen bedient werden, diese Programme auch politisch unterstützen. Der Grad der Unterstützung hat wiederum zur Folge, wie gut ein Programm im weiteren Zeitverlauf mit Ressourcen ausgestattet wird und damit auch wie stark die Umverteilungswirkung langfristig ausfällt (vgl. Korpi / Palme 1998). Bezüglich Sachleistungen wird angenommen, dass Programme sowohl von tatsächlichen Nutzer*innen der Sachleistungen als auch deren Erbringer*innen unterstützt werden. Ob Sachleistungen genutzt werden, hängt von deren Kosten, Qualität sowie der Verfügbarkeit privater Alternativen ab. Diese Überlegungen werden von Vertreter*innen des ‚New-Politics‘-Ansatzes, der sich auf die Erklärung des Rückbaus von wohlfahrtsstaatlichen Programmen konzentriert, geteilt (vgl. Pierson 1996).

13 Pfadabhängigkeit verweist auf das Phänomen, dass institutioneller Wandel durch frühe institutionelle Festlegungen in bestimmte Bahnen gelenkt wird. Dies gilt, wie Pierson (2000) zeigt, für Institutionen, die positive Feedbackprozesse bei ihrer Implementierung in Gang setzen.

Hieraus können Hypothesen bezüglich der politischen Stabilität der Umverteilungseffekte unterschiedlicher Programmdesigns gewonnen werden. Ich werde zunächst die Diskussion unterschiedlicher Designs im Rahmen des Machtressourcenansatzes rekonstruieren, um sie im darauffolgenden Abschnitt auf Fragen der politischen Stabilität des BGEs zu übertragen. Für folgende Überlegungen stütze ich mich vor allem auf Korpi und Palme (1998) sowie Korpi (2001).

3.1 Geldleistungen

Gezielte Programme konzentrieren sich nur auf Individuen, die als bedürftig eingestuft werden. Leistungen sind meist an Kriterien wie Armut und Arbeitswilligkeit geknüpft. Aus der Perspektive des Machtressourcenansatzes erfahren solche Programme jedoch, wie wir oben gesehen haben, die geringste politische Unterstützung. Deshalb sind sie bei der Bekämpfung von Ungleichheit weniger effektiv als Programme, die von größeren Personengruppen genutzt werden.

Umfassende Programme setzen sich aus zwei Bestandteilen zusammen: Tritt ein Versicherungsfall (Arbeitslosigkeit, Alter) ein, erhalten Leistungsempfänger*innen Leistungen, die von ihrem vorherigen Einkommen abhängig sind. Individuen mit vormals höherem Einkommen erhalten daher, bis zu einer bestimmten Grenze, höhere Leistungen. Allerdings – und das ist die zweite Komponente – ist die Höhe der Ersatzleistung nach unten gedeckelt: Das Programm garantiert eine auskömmliche Leistung für alle und gleichzeitig statuserhaltende Leistungen für die Mittelschicht.¹⁴ Bezüglich dieser Art von Programmen wird vermutet, dass sie die größte politische Unterstützung erhalten und eine mächtige politische Koalition zur Unterstützung umfassender Programme aus Arbeiter*innen und Mittelschicht generieren.

Universelle Programme verzichten auf die einkommensabhängige Komponente und zahlen im Versicherungsfall gleiche Leistungen an alle Personen. Allerdings sind diese Programme nicht hinreichend, um den Lebensstandard und damit den Status für den besser verdienenden Teil der Mittelschicht zu sichern. Das liegt daran, dass gleiche Lohnersatzleistungen für alle Individuen nicht höher als das Gehalt derjenigen mit geringem Vollzeitgehalt sein können. Aus diesem Grund weichen viele Angehörige der Mittelschicht auf zusätzliche private Vorsorge aus, so dass ihre ökonomischen Interessen von denen der

14 Man könnte einwenden, dass die vom Machtressourcenansatz vorausgesetzte soziale Schichtung in den diskutierten Regimen nicht mehr bestehen würde. Tatsächlich haben Wohlfahrtsregime generell erhebliche Auswirkungen auf die Schichtung der Gesellschaft – ihre Größe, Zusammensetzung und die Ausstattung mit Wohlfahrt bzw. Gütern, Möglichkeiten und Rechten (vgl. Esping-Andersen 1990). Das heißt, ‚Mittelschicht‘ bedeutet, wenn man ein sozialdemokratisches mit einem liberalen Wohlfahrtsregime vergleicht, jeweils etwas völlig anderes in Bezug auf verfügbare Mittel und andere schichtspezifische Merkmale. Hier wird der Begriff ‚Mittelschicht‘ im Sinne der Stellung in Bezug auf Markteinkommen bzw. Vermögen verwendet. Das bedeutet, dass unterschiedliche Regime über das Transfersystem und die Bereitstellung von Sachleistungen erst einmal einen direkten Effekt auf das tatsächlich verfügbare Einkommen von Individuen haben. Außerdem haben sie einen langfristigen Effekt auf die Größe und Zusammensetzung der Schichten, was einen Effekt auf die politische Stabilität der Regime hat. Trotz dieser Unterschiede ist es sinnvoll, die Kategorien ‚Arbeiterschicht‘, ‚Mittelschicht‘, ‚Oberschicht‘ zu verwenden, um mögliche politische Koalitionen abzubilden, die die Stabilität unterschiedlicher Regime im Rahmen des Machtressourcenansatzes erklären. Ich danke den Gutachter*innen für die Problematisierung dieses Aspekts des Arguments.

Arbeiter*innen abgekoppelt werden, die sich private Vorsorge nicht leisten können. Für die Angehörigen der Mittelschicht wird das öffentliche System zu einer Belastung und sie haben als Folge kein Interesse an dessen Aufrechterhaltung. Sie leisten die größten Beiträge, erhalten aber nur vergleichsweise geringe Leistungen, auf die sie aufgrund der zusätzlichen privaten Vorsorge nicht angewiesen sind. Deshalb wird erwartet, dass universelle Programme ähnlich wie gezielte Programme, langfristig keine stark umverteilende Wirkung haben.

Die genannten Hypothesen werden durch empirische Studien gestützt: Staaten, die auf umfassende Programme setzen, weisen den größten Umverteilungseffekt – gemessen an dem Unterschied zwischen Markteinkommen und Einkommen nach Steuern und Transfers – auf (insbesondere die skandinavischen Staaten). Zusätzlich sind diese Staaten auch nach wie vor diejenigen mit der geringsten ökonomischen Ungleichheit (Jacques / Noël 2016; Korpi / Palme 1998).

3.2 Staatliche Sachleistungen

Ähnliche Überlegungen lassen sich für die politische Stabilität von Sachleistungen, etwa im Bildungsbereich oder im öffentlichen Verkehr, anstellen. Sachleistungen können vom Staat kostenlos oder zumindest zu einem reduzierten Preis bereitgestellt werden. Hierbei kann der Staat entweder selbst als Anbieter auftreten oder auf private Anbieter*innen zurückgreifen. Alternativ kann sich der Staat in einem vollständig privatisierten System sowohl aus der Finanzierung als auch der Bereitstellung einer Leistung heraushalten. Eine dritte Möglichkeit besteht darin, Leistungen gezielt nur für die Ärmsten bereitzustellen oder zu subventionieren (zum Beispiel in Form von Lebensmittelmarken oder Gutscheinen zur Nutzung des ÖPNV).

Stellt der Staat Leistungen für alle Bürger*innen zu gleichen Konditionen bereit („universelle Sachleistungen“), ist es für die politische Stabilität entscheidend, ob das staatliche oder staatlich subventionierte Angebot eine so hohe Qualität hat, dass private Alternativen zu einem großen Teil aus dem Markt gedrängt werden. Ist dies der Fall, ist zu vermuten, dass sich eine breite politische Koalition aus Leistungserbringer*innen und Nutzer*innen mit einem Interesse an der Aufrechterhaltung oder dem Ausbau (Ausweitung und Erhöhung der Qualität) dieses Angebots findet (vgl. Scharpf 2000: 214).

In einem privatisierten oder schlecht ausgestatteten öffentlichen System werden sich jedoch ökonomische Ungleichheiten reproduzieren. Angehörige der Mittelschicht werden versucht sein, sich qualitativ hochwertigere Alternativen auf dem Markt zu besorgen, etwa in Form von Privatschulen oder privater Kinderbetreuung. Dadurch verlieren sie das Interesse an der Aufrechterhaltung des öffentlichen Angebots, da sie zu dessen Finanzierung beitragen, ohne es gleichzeitig zu nutzen (vgl. Esping-Andersen 1999: 55 ff.).

Wenn eine Sachleistung an eine Bedarfsprüfung gekoppelt ist, entsteht im Grunde dasselbe Problem wie bei Geldleistungen mit Bedarfsprüfung: Der Kreis derjenigen, die von der kostenlosen oder subventionierten Leistung profitieren, ist klein und in der Regel politisch wenig einflussreich. Allerdings besteht der Unterschied, dass – wie etwa häufig beim öffentlichen Verkehr – die öffentlich finanzierte Option auch für Angehörige der Mittelschicht lohnender sein kann, als auf eine private Option zurückzugreifen.

4. Die politische Stabilität der BGE-Regime

Da weder ein umfassendes BGE noch ein BGE auf Grundsicherungsniveau bisher in einem Industrieland dauerhaft implementiert wurde, sind wir auf theoretische Überlegungen angewiesen, um die langfristigen politischen Folgen der Implementierung eines BGEs zu analysieren. Diese Analyse werde ich auf der Grundlage der im vorherigen Abschnitt identifizierten kausalen Mechanismen vornehmen.

Das BGE ist ein universalistisches Programm, das Geldleistungen in gleicher Höhe an alle Individuen ohne Bedarfsprüfung auszahlt. Der politische Effekt bezüglich der Unterstützung eines BGEs kann jedoch nicht direkt aus der Einordnung als universalistisches Programm abgeleitet werden, sondern hängt vom institutionellen Kontext und der dem BGE zugeordneten Funktion(en) ab. Deshalb betrachte ich in diesem Beitrag zwei Optionen: Einmal ein umfangreiches BGE, das klassische Sozialleistungen ersetzt und ein gemischtes Regime, in dem das BGE nur die Grundsicherung in einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime ersetzt.

Bei einem umfangreichen BGE entfallen herkömmliche Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Alter oder Krankheit. In diesem Kontext würde wahrscheinlich selbst ein hohes Grundeinkommen nicht ausreichen, um für große Teile der Mittelschicht staturerhaltend im Falle von Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit zu sein. Das bedeutet, dass voraussichtlich große Teile der Mittelschicht, wie die Erfahrung mit universalistischen Leistungen zeigt (vgl. Korpi 2001), stärker privat vorsorgen würden. Dies wiederum würde zu größerer Ungleichheit, auch aufgrund unterschiedlicher Kapitalerträge, die negativ mit der individuellen Kapitalausstattung zusammenhängen (vgl. Piketty 2014), führen. Langfristig käme es durch die Segmentierung der Interessen von Individuen mit geringem Einkommen und der Mittelschicht zu einer Unterminierung der politischen Unterstützung des BGEs in seiner großzügigen Form.¹⁵ Für Angehörige der Mittelschicht wäre private Vorsorge als Folge deutlich attraktiver und die politische Unterstützung für die hohe Besteuerung, die für die Finanzierung eines BGE nötig ist, schließlich gefährdet. Dies ist aus egalitärer Sicht problematisch, weil private Vorsorgesysteme eine größere Ungleichheit nach sich ziehen (vgl. Korpi / Palme 1998).

Dieser aus egalitärer Sicht negative politische Effekt ist noch stärker zu erwarten, wenn das umfangreiche BGE universelle Sachleistungen ersetzen soll. Universelle Sachleistungen erfahren nicht nur aufgrund der Interessen der Leistungsempfänger*innen politische Unterstützung, sondern zusätzlich aufgrund der Interessen der Leistungserbringer*innen an der Aufrechterhaltung dieser Leistungen (vgl. Esping-Andersen 1999; Scharpf 2000). Es ist daher anzunehmen, dass bei universellen Sachleistungen aufgrund dieser starken Koalition eine Ausweitung oder Aufrechterhaltung des Budgets politisch besser durchsetzbar ist als bei einem BGE. Ersetzt man also universelle Sachleistungen durch ein BGE, dürfte dies die politische Unterstützung umverteilender Politik insgesamt schwächen. Zusätzlich muss auch beachtet werden, welche alternativen Lösungen an die Stelle der universellen Sachleistungen treten, wenn sie durch ein maximales BGE ersetzt werden. Dies sind private Lösungen in Bereichen wie Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheit und öffentlichem Verkehr, die direkt zu größerer Ungleichheit führen dürften

15 Ähnliches vermuten De Wispelaere und Morales (2016: 525), allerdings weil sie annehmen, dass die Mittelschicht von einem BGE nicht profitiert und die erhöhte Transparenz eines BGEs die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Mittelschicht dies erkennt.

(vgl. Esping-Andersen 1999). Insbesondere im Bildungs- und Betreuungsbereich dürfte Positionswettbewerb zu einer Differenzierung des Angebots anhand des Zahlungsvermögens der Nutzer*innen führen (vgl. Halliday 2016).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die hier genannten politischen und sozialen Mechanismen dazu führen, dass ein Wohlfahrtsregime, das stärker auf universelle Sachleistungen setzt, langfristig eine größere umverteilende Wirkung hat als ein Regime, in dem die BGE-Komponente ein größeres Gewicht hat.

Allerdings könnte das BGE ab einer bestimmten Höhe hinreichend sein, um die oben beschriebene politische Dynamik zumindest in Bezug auf Lohnersatzleistungen abzumildern, da es als Instrument zur Sicherung des Einkommensniveaus für die Mittelschicht ab dieser Höhe ausreicht. Gegen diese Option spricht jedoch die Anreizwirkung eines hohen BGEs. Es könnte aus zwei Gründen schwierig sein ein BGE in dieser Höhe nachhaltig zu finanzieren: Erstens könnte es sein, dass die notwendige steuerliche Belastung höherer Einkommen zu einer starken Reduzierung des Arbeitsangebots in Berufen mit hohen Einkommen führt. Dies ist jedoch eher unwahrscheinlich, da die Einkommenselastizität des Arbeitsangebots auf diesem Einkommensniveau äußerst gering ist (vgl. Piketty et al. 2014), weil mit höherem Einkommen andere Aspekte der Arbeit, etwa soziales Prestige oder intrinsische Aspekte, an Bedeutung gewinnen (vgl. Roemer 2013: 59–60).

Allerdings würde zweitens bei einem hohen BGE vermutlich ein weiterer positiver Effekt des BGE abgeschwächt: Befürworter*innen eines BGEs argumentieren, dass durch dessen Einführung die Arbeitsanreize in niedrigen Lohnsegmenten gegenüber einem System mit bedarfsgeprüfter Grundsicherung gestärkt werden (vgl. Van Parijs 2004; Strengmann-Kuhn 2008): Für Menschen mit geringem Arbeitseinkommen ist der Abstand zu einem Leben ohne Arbeitseinkommen aber mit Grundsicherung häufig gering („Armutsfalle“). Durch den Wegfall von Sozialleistungen bei steigendem Arbeitseinkommen ist für diese Menschen der marginale finanzielle Zugewinn aus ihrer zusätzlichen Arbeitsleistung sehr gering. Bei einem BGE mit progressivem Steuersystem mit Freibetrag sind die marginalen Zugewinne aus zusätzlicher Arbeit für Geringverdiener*innen jedoch am größten. Wenn das BGE aber sehr hoch ist, könnte es aufgrund des Einkommenseffekts zu einer Reduzierung des Arbeitsangebots kommen (vgl. Strengmann-Kuhn 2008). Der Einkommenseffekt besteht darin, dass Menschen bei höherem Einkommen mehr Konsumgüter – inklusive Freizeit – nachfragen. Dies könnte dazu führen, dass das Grundeinkommen in dieser Höhe langfristig nicht finanzierbar wäre, weil – aufgrund der Reduktion des Arbeitsangebots für Jobs mit geringer intrinsischer Attraktivität – zu wenige Menschen an der Finanzierung des BGEs mitwirken.¹⁶

Werden jedoch anstatt eines höheren BGEs universelle Sachleistungen, etwa im Bildungsbereich, finanziell besser ausgestattet, sind solche Effekte nicht zu erwarten. Universelle Sachleistungen werden für gewöhnlich nur in Bereichen angeboten, die positive externe Effekte oder andere gewünschte Effekte (etwa Umverteilungseffekte) haben (vgl. Bergmann 2004). Daraus folgt, dass Individuen durch universelle Sachleistungen nicht die Gesamtheit ihrer Konsumbedürfnisse befriedigen können. Aus diesem Grund ist eine Sättigung der Kon-

16 Bezüglich der Größe dieser Effekte sind wir weitestgehend auf theoretische Überlegungen angewiesen, da es keine Langzeiterfahrungen mit den Wirkungen eines BGEs in verschiedenen Höhen gibt. Nur mit Langzeitstudien, in denen Individuen sich auf die Auszahlung des BGEs (im Grunde lebenslang) verlassen können, könnte man wirklich aussagekräftige Ergebnisse bezüglich von Änderungen im Verhalten gewinnen. In den existierenden Studien (geringe Höhe des BGEs, kurze Bezugsdauer) scheint es kaum Effekte auf das Arbeitsangebot zu geben (siehe Gilbert et al. 2018).

sumbedürfnisse bei einem steigenden Angebot universeller Sachleistungen nicht zu erwarten. Aus egalitärer Sicht sollte somit, zumindest aufgrund der hier genannten Gründe, die Ausweitung universeller Sachleistungen gegenüber einer Erhöhung des BGEs priorisiert werden.

Bei einem gemischten Regime sieht das Ergebnis entsprechend anders aus: Wenn das BGE nur die Grundsicherung ersetzt, hätte es aus Sicht des Machtressourcenansatzes positive Effekte auf die politische Stabilität umverteilender Politik. Das BGE müsste in diesem Regime nicht universelle Sachleistungen und einkommensabhängige Komponenten der sozialen Sicherungssysteme ersetzen, weshalb der Sozialstaat für die Mittelschicht weiterhin adäquate Leistungen bereitstellt und so deren politische Unterstützung für diese Leistungen sichert. Im Vergleich zu einem System mit bedarfsgeprüfter Grundsicherung wäre jedoch die interessenbasierte politische Koalition zur Unterstützung des BGEs als Grundsicherungsersatz deutlich größer. Alle Netto-Empfänger*innen des BGEs hätten ein politisches Interesse an dessen Aufrechterhaltung. Das kleinere BGE innerhalb des gemischten Regimes würde also eine deutlich größere politische Unterstützung erfahren als bedarfsgeprüfte Systeme, die eine deutlich kleinere Klientel haben. In Alaska, wo ein nicht-bedarfsdeckendes BGE aus Rohstoffeinnahmen ausgezahlt wird, beobachtet man eine entsprechend große politische Unterstützung für eine Beibehaltung der Zahlung (vgl. De Wispelaere / Morales 2016: 524; Van Parijs 2013: 179). Wie wir gesehen haben, würde außerdem die politische Stabilität anderer Programme, die sich als besonders effektiv bei der Erzielung einer umverteilenden Wirkung erwiesen haben, nicht berührt. Denn innerhalb eines gemischten Regimes müsste das BGE nicht die Funktion statuserhaltender Lohnersatzleistungen erfüllen oder universelle Sachleistungen ersetzen.

Allerdings erfordert selbst ein kleineres BGE innerhalb eines gemischten Regimes ein höheres Ausgabenvolumen, da die Zahl der Leistungsempfänger*innen stark ansteigt. Dies erfordert wahrscheinlich eine höhere Einkommensbesteuerung (vgl. De Wispelaere 2015: 60). Diese könnte aber so eingerichtet werden, dass eine Mehrheit derjenigen mit Arbeitseinkommen ein höheres Nettoeinkommen (inklusive BGE) erhielten als vor Einführung des BGEs (vgl. Van Parijs 2004: 12–13). Das BGE würde dann zugunsten der egalitären politischen Koalition aus Mittelschicht und Geringverdienern umverteilen und ökonomische Ungleichheit reduzieren. Für alle Individuen stellt das BGE zudem einen Vorteil gegenüber einer bedarfsgeprüften Grundsicherung dar, da es eine unsichere Zahlung (in der Regel das Arbeitseinkommen, das sie aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Krankheit verlieren können) teilweise durch eine sicherere Zahlung ersetzen würde. Deshalb würden wahrscheinlich große Teile der Bevölkerung eine höhere Besteuerung tolerieren und hätten ein politisches Interesse an der Aufrechterhaltung und Erweiterung des BGEs.

5. Die Abhängigkeit der politischen Stabilität der BGE-Regime von Ungleichheit

Bisher haben wir den Grad der sozialen Ungleichheit bei Einführung des jeweiligen BGE-Regimes außer Acht gelassen. Zur Beurteilung der verschiedenen Institutionendesigns müssen wir aber auch die Frage klären, inwiefern sich die oben festgestellten Zusammenhänge verändern, wenn man von unterschiedlichen Graden der Ungleichheit zum Zeitpunkt der Implementierung der jeweiligen Regime ausgeht.¹⁷ Dies sind Überlegungen in

17 Für das Aufwerfen dieser Frage danke ich den anonymen Gutachter*innen.

nichtidealer Theorie, da es um Fragen der Einführung des Ideals und nicht dessen langfristige Wünschbarkeit geht. Sie sind hier dennoch relevant, um die Reichweite der diskutierten Mechanismen und die Relevanz der idealtheoretischen Überlegungen für praktische Fragen aufzuzeigen.

Um diese Frage beantworten zu können, unterscheide ich zwei gegensätzliche idealtypische Situationen, die der Regimetypologie von Esping-Andersen (1990, 1999) entlehnt sind: In Situation 1 besteht ein hoher Grad an sozialer Ungleichheit, die Mittelschicht ist relativ klein, die Polarisierung hoch. Diese Situation ist interessant, weil sie den Status quo in vielen neoliberal orientierten Staaten widerspiegelt (vgl. Esping-Andersen 1999). Außerdem ist sie interessant, weil unter diesen Bedingungen zu erwarten ist, dass die oben beschriebenen Mechanismen der Stabilisierung egalitärer Institutionen zumindest zu Beginn am wenigsten stark sind. Situation 2 ist durch relativ geringe Ungleichheit und eine starke Mittelschicht gekennzeichnet, die bereits viele wohlfahrtsstaatliche und andere öffentliche Programme mit den ökonomisch schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen teilt. Dies entspricht am ehesten dem Status quo in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens (vgl. Esping-Andersen 1990, 1999; Jacques / Noël 2016). Situation 2 ist interessant, weil es der wahrscheinlichste Kontext für die Einführung eines gemischten Regimes ist: Hier ist aufgrund des sozialdemokratischen Politikerbes mit bereits stark ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen die politische Koalition zwischen ökonomisch Schlechtgestellten und der Mittelschicht schon vorhanden, die in Situation 1 erst noch geschaffen werden muss. Aus diesem Grund erwarte ich für Situation 2, dass die in Abschnitt 4 genannten Mechanismen bei Einführung eines gemischten Regimes greifen, das jedoch das sozialdemokratische Politikerbe die Einführung eines umfangreichen BGEs praktisch ausschließt. Deshalb konzentriere ich mich im Folgenden darauf zu untersuchen, welchen Effekt die Einführung eines gemischten Regimes oder eines umfangreichen BGEs in Situation 1 hätte: Da die Ungleichheit in Situation 1 sehr hoch ist und die soziale Stratifizierung nicht der eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats entspricht, stellt die Einführung eines gemischten Regimes in Situation 1 eine erhebliche Pfadabweichung dar. Sind unter diesen Bedingungen dieselben verstärkenden Effekte für die egalitäre politische Koalition zu erwarten?

Zunächst betrachten wir die institutionellen Elemente getrennt: In Bezug auf die Einführung universeller Sachleistungen konzentriere ich mich beispielhaft auf den Bildungsbereich (Schule, Universität, Kinderbetreuung): Der Ausgangspunkt in Situation 1 ist, dass der Bildungsbereich durch ein öffentliches Angebot mit geringer Qualität und einem privaten Angebot auf verschiedenen Qualitätsstufen gekennzeichnet ist. Das private Angebot wird von den bessergestellten Teilen der Bevölkerung und von großen Teilen der Mittelschicht genutzt (vgl. Esping-Andersen 1999: 55 ff.). Innerhalb des privaten Segments besteht ebenfalls eine starke Stratifizierung der Qualität nach Einkommen. Eine unmittelbare Folge einer Steigerung der Qualität des kostenlosen öffentlichen Angebots wäre, dass die Nachfrage nach privaten Bildungsleistungen zurückginge. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass die Qualität des öffentlichen Angebots die bessergestellten Teile der Bevölkerung sofort überzeugt: Bis das neue System etabliert ist und weite Teile der Bevölkerung das öffentliche System nutzen, braucht es etwas Zeit, da hier erst Vertrauen bzgl. der dauerhaften Qualität der öffentlichen Leistungen gebildet werden muss. Die politische Koalition aus Anbieter*innen und Nutzer*innen ist aber erst dann stark genug, wenn eine große Mehrheit das öffentliche System nutzt, da diejenigen, die diese Leistungen nicht nutzen, sowohl höhere Steuern als auch für die Nutzung der privaten Leistungen

zahlen müssen. Hier stellt sich damit die Frage, ob der „lock-in“-Effekt schnell genug eintritt, um den politischen Zyklus zu überstehen.

Kommen wir nun zur Frage der politischen Stabilität der minimalen BGE-Komponente des gemischten Systems in Situation 1: Wir nehmen an, dass das minimale BGE so gestaltet wird, dass eine Mehrheit der Bürger*innen davon profitiert. Unter diesen Bedingungen ist es plausibel davon auszugehen, dass ein BGE relativ schnell eine breite Unterstützung erfahren würde. Diese Vermutung wird durch die Popularität von Programmen wie des Alaska Permanent Fund und anderen Programmen, die Geldmittel auszahlen (wie beispielsweise das Kindergeld), gestützt. Hierfür braucht es auch keine Anlaufzeit wie bei der Etablierung universeller Sachleistungen: Wie wir oben gesehen haben, sind die Stabilitätseffekte der universellen Sachleistungen, von denen wir langfristig die höchsten politischen Stabilitätseffekte erwarten (siehe Abschnitt 4), bei ihrer Implementierung in Situation 1 zunächst relativ schwach.

Die Einführung eines umfangreichen BGE hätte in Situation 1 aus denselben Gründen einen stärkeren unmittelbaren Stabilisierungseffekt als die Einführung eines gemischten Regimes: Der unmittelbar fühlbare Nettogewinn für die Schlechtestgestellten und diejenigen in der Mitte der Einkommensverteilung wäre noch deutlich höher als bei der Einführung des minimalen BGEs. Allerdings wäre aus den in Abschnitt 4 genannten Gründen die egalitäre politische Koalition in einem umfangreichen BGE langfristig schwächer als in einem gemischtem System. Zudem würde die noch stärkere Privatisierung von Sach- und Vorsorgeleistungen Ungleichheit gegenüber einem gemischtem Regime verstärken, da diese Leistungen nun auf dem Markt gehandelt würden, was wiederum zu mehr Ungleichheit führen würde (vgl. Korpi / Palme 1998; Piketty 2014).

Da universelle Sachleistungen langfristig die höchsten Stabilitäts- und Umverteilungseffekte hervorrufen (siehe Abschnitt 4), ist die Einführung eines gemischten Systems zumindest vor dem Hintergrund der hier untersuchten Mechanismen aus egalitärer Perspektive vorzuziehen – es sei denn man kommt in Situation 1 zu dem Ergebnis, dass es keinen gangbaren Weg zur Etablierung universeller Sachleistungen gibt. Allerdings dürfte es aufgrund der schwierigen Vorhersagbarkeit politischer Einzelereignisse schwierig sein, in dieser Frage zu wirklich belastbaren Vorhersagen zu kommen (vgl. Kingdon 2003). Im Gegensatz dazu sind die langfristigen politischen Stabilitätseffekte, die in Abschnitt 4 erläutert wurden, deutlich verlässlicher. Aus diesem Grund sollte der idealtheoretischen Perspektive in politisch-strategischen Fragen ein großes Gewicht zukommen (vgl. Simmons 2010; Sirsch i. E.). Ansonsten besteht die Gefahr, einen sub-optimalen Policy-Pfad einzuschlagen, der am Ende noch irreversibler sein kann als der ursprüngliche Ausgangspunkt.

6. Fazit

Aus egalitärer idealtheoretischer Perspektive erscheint somit ein minimales BGE im Rahmen eines gemischten Regimes erst einmal als attraktivere Option zur Bekämpfung von sozio-ökonomischer Ungleichheit – sowohl im Vergleich zu einem Wohlfahrtsregime mit bedarfsgeprüfter Grundsicherung als auch einem umfangreichen BGE. Die Untersuchung zeigt, dass das BGE den Wohlfahrtsstaat nicht ersetzen, sondern ergänzen sollte: Ungleichheit kann in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften nur dann dauerhaft eingedämmt werden, wenn der Staat nicht nur umverteilt, sondern auch großzügige universelle Sach- und Dienstleistungen für alle Bürger*innen bereitstellt.

Die idealtheoretische Perspektive zeigt auf, welche institutionellen Ziele sich auf lange Sicht hin lohnen. Langfristige Ziele sind aufgrund der Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Politik auch zur Beurteilung aktuell verfügbarer Alternativen relevant (vgl. García Gibson 2016; Sirsch i. E.). So zeigt dieser Beitrag auch, dass egalitäre Reformer*innen Schritte in Richtung eines BGEs nicht durch Kürzungen bei universellen Sachleistungen oder einkommensabhängigen Komponenten der Sozialversicherung vornehmen sollten, da sie dadurch die politische Basis egalitärer Politik unterminieren würden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Analyse des BGEs in diesem Artikel zeigt, dass der idealtheoretische Ansatz einen relevanten Beitrag zur aktuellen Diskussion zum Umgang mit steigender Ungleichheit leisten kann, indem er egalitäre Politikoptionen erarbeitet. Gerade der Vorwurf, dass machtpolitische Fragen ausgeblendet würden, konnte entkräftet werden. Denn gerade die Frage nach der politischen Stabilität idealer Institutionen erfordert die systematische Berücksichtigung der Effekte von Institutionendesigns auf die politischen Kräfteverhältnisse.

Literatur

- Barry, Brian, 2005: *Why Social Justice Matters*, Cambridge.
- Bergmann, Barbara R., 2004: A Swedish-Style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority? In: *Politics & Society* 32 (1), 107–118.
- Birnbaum, Simon, 2010: Radical Liberalism, Rawls and the Welfare State: Justifying the Politics of Basic Income. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 13 (4), 495–516.
- De Wispeaere, Jurgen, 2015: An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income. *Acta Universitatis Tamperensis* 2121, Tampere.
- De Wispelaere, Jurgen / Morales, Leticia, 2016: The Stability of Basic Income: A Constitutional Solution for a Political Problem? In: *Journal of Public Policy* 36, 521–545.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gösta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford.
- Fishkin, Joseph, 2014: *Bottlenecks. A New Theory of Equal Opportunity*, Oxford.
- García Gibson, Francisco, 2016: Utopias and Comparative Assessments of Justice. In: *Metaphilosophy* 47, 92–107.
- Geuss, Raymond, 2011: *Kritik der politischen Philosophie: Eine Streitschrift*, Hamburg.
- Gilbert, Pablo, 2012: Comparative Assessments of Justice, Political Feasibility, and Ideal Theory. In: *Ethical Theory and Moral Practice* 15, 39–56.
- Gilbert, R. / Murphy, N. A. / Stepka, A. / Barrett, M. / Worku, D., 2018: Would a Basic Income Guarantee Reduce the Motivation to Work? An Analysis of Labor Responses in 16 Trial Programs. *Basic Income Studies*, <https://doi.org/10.1515/bis-2018-0011>.
- Halliday, Daniel, 2016: Private Education, Positional Goods, and the Arms Race Problem. In: *Politics, Philosophy & Economics* 15 (2), 150–169.
- Hall, Peter A. / Soskice, David, 2001: Introduction. In: Dies. (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 1–68.
- Jacques, Olivier / Noël, Alain, 2016: The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution. In: *Journal of European Social Policy* 28 (1), 70–85.
- Jordan, Jason, 2013: Policy Feedback and Support for the Welfare State. In: *Journal of European Social Policy* 23 (2), 134–148.
- Jörke, Dirk, 2013: Re-Demokratisierung der Postdemokratie durch alternative Beteiligungsverfahren? In: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (3), 485–505.
- Jörke, Dirk, 2016: Moralismus ist zu wenig. Kommentar zu Jan-Werner Müllers Essay „Was ist Populismus?“ In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 7 (2), 203–208.
- Kingdon, John W. (2003): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Auflage, New York.

- Korpi, Walter, 2001: Contentious Institutions. An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path-Dependence of Welfare State Institutions in Western Countries. In: *Rationality and Society* 13 (2), 235–283.
- Korpi, Walter / Palme, Joakim, 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Nations. In: *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Offe, Claus, 2009: Basic Income and the Labor Contract. In: *Analyse & Kritik* 31, 49–79.
- Pettit, Philip, 2007: A Republican Right to Basic Income? In: *Basic Income Studies* 2 (2), 1–8.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48, 143–179.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94 (2), 251–267.
- Piketty, Thomas, 2014: *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge.
- Piketty, Thomas / Saez, Emmanuel / Stantcheva, Stefanie, 2014: Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. In: *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (1), 230–271.
- Rawls, John, 1975: The Independence of Moral Theory. In: John Rawls (1999), *Collected Papers*. Hrsg. von Samuel Freeman, Cambridge (Mass.) / London, 286–302.
- Rawls, John, 1999: *A Theory of Justice*. Revised Edition, Cambridge (Mass.).
- Rawls, John, 2001: *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge (Mass.).
- Roemer, John E., 2013: Thoughts on Arrangements of Property Rights in Productive Assets. In: *Analyse & Kritik* 35 (1), 55–63.
- Rothstein, Bo, 2011: Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual. In: *QoG Working Paper Series* 2011 (7), 1–18.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt (Main).
- Scharpf, Fritz W., 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: *Journal of European Public Policy* 7 (2), 190–228.
- Sen, Amartya, 2009: *The Idea of Justice*, Cambridge.
- Simmons, John A., 2010: Ideal and Nonideal Theory. In: *Philosophy & Public Affairs* 38 (1), 5–36.
- Sirsch, Jürgen, 2012: Die Relevanz idealer Theorie bei der Beurteilung praktischer Probleme. In: *Zeitschrift für Politische Theorie* 3 (1), 25–41.
- Sirsch, Jürgen, i. E.: *Designing Realistic Utopia. Ideal Theory in Practical Political Philosophy*. Schriftenreihe der Sektion Politische Theorie und Ideengeschichte der DVPW / *Studies in Political Theory*, Baden-Baden.
- Sirsch, Jürgen / Unger, Doris, 2019: The Neorepublican Challenge to Egalitarian-Liberalism: Evaluating Justifications of Redistributive Institutions. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, <https://doi.org/10.1080/13698230.2019.1644580>.
- Solt, Frederick, 2008: Economic Inequality and Democratic Political Engagement. In: *American Journal of Political Science* 52 (1), 48–60.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2008: Vollbeschäftigung und Grundeinkommen. In: *Ethik und Gesellschaft* 2, 1–14.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2012: Schritt für Schritt ins Paradies. In: Dirk Jacobi / ders. (Hg.), *Wege zum Grundeinkommen*, Berlin, 81–95.
- Thomas, Alan, 2016: *Republic of Equals: Predistribution and Property-Owning Democracy*, Oxford.
- Van der Veen, Robert / Van Parijs, Philippe, 1987: A Capitalist Road to Communism. In: *Theory and Society* 15, 635–655.
- Van Parijs, Philippe, 1990: The Second Marriage of Justice and Efficiency. In: *Journal of Social Policy* 19 (1), 1–25.
- Van Parijs, Philippe, 1995: *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford.
- Van Parijs, Philippe, 2004: Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. In: *Politics & Society* 32 (1), 7–39.
- Van Parijs, Philippe, 2013: The Universal Basic Income: Why Utopian Thinking Matters, and How Sociologists Can Contribute to It. In: *Politics & Society* 41 (2), 171–182.
- Wiens, David, 2012: Prescribing Institutions Without Ideal Theory. In: *The Journal of Political Philosophy* 20 (1), 45–70.