

Garantiertes Grundeinkommen: Sozialpolitik nach der Vollbeschäftigung¹

1. Einleitung

Im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union wird im Hinblick auf die Zukunft der Sozialpolitik in Europa viel spekuliert. In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden wir auf der einen Seite Vertreter, die uns im Einklang mit der europäischen Integration gute Aussichten für einen neuen, leistungsfähigen europäischen Sozialstaat prognostizieren.² Gleichmaßen finden wir auf der anderen Seite Vertreter der These des „social dumpings“. Europäische Sozialpolitik wird als Sozialpolitik des kleinsten gemeinsamen Nenners aller Mitgliedsstaaten perhorresziert.³ Empirische Anhaltspunkte gibt es für beide Richtungen.⁴ Wieder einmal zeigt sich: Die prognostischen Fähigkeiten der Sozialwissenschaften sind begrenzt. Gleichwohl schließt diese Erkenntnis keineswegs aus, vor dem Hintergrund gegenwärtiger ökonomischer und sozialer Entwicklungen zu überdenken, welche Optionen für eine künftige Sozialpolitik in Europa grundsätzlich bestehen.

In diesem Sinne geht der folgende Artikel zwei Fragen nach:

1. Was sind die gegenwärtigen Hauptprobleme sozialer Sicherung in den Ländern der Europäischen Union?
2. Welche Trends können wir im Hinblick auf Lohnarbeit und soziale Sicherung in Europa erwarten, und was bedeutet dies für eine europäische Sozialpolitik?

Zur Beantwortung der ersten Frage werde ich mich auf einige strukturelle Probleme konzentrieren, mit denen insbesondere lohnarbeitszentrierte Systeme sozialer Sicherung konfrontiert sind. Da die Bundesrepublik Deutschland gewissermaßen als Prototyp lohnarbeitszentrierter Sicherung angesehen werden kann, werde ich mich besonders auf das deutsche Sicherungssystem beziehen. Im zweiten Teil meines Artikels werde ich den gegenwärtigen Arbeitsmarktentwicklungen in Europa verschiedene Reformperspektiven der Sozialpolitik gegenüberstellen. Dabei werde ich insbesondere den Reform-

vorschlag eines garantierten Grundeinkommens in Form einer negativen Einkommenssteuer heranziehen.

2. Strukturprinzipien gegenwärtiger sozialer Sicherungssysteme

Heutzutage können wir in nahezu allen Ländern Europas zwei Grundtypen sozialer Sicherung unterscheiden: die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe. Allerdings ist die Art und Weise, wie diese beiden Grundtypen sozialer Sicherung miteinander verknüpft sind, keineswegs in allen Ländern gleich. Das soziale Sicherungssystem eines Landes kann im wesentlichen als Versicherungssystem organisiert sein, mit einer zusätzlichen, allgemeinen Sozialhilfe, die im untersten Bereich lediglich als soziales Auffangnetz fungiert. Die Sozialhilfe kann aber auch eine zentralere Rolle im sozialen Sicherungssystem eines Landes einnehmen, zum Beispiel im Sinne einer Grundsicherung für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Darüber hinaus können wir die Versicherungssysteme danach unterscheiden, ob sie eher einkommensneutral oder einkommensabhängig organisiert sind.⁵

In allen existierenden sozialen Sicherungssystemen findet man eine Verblindung zwischen formeller Erwerbstätigkeit und Tötlhabe am System sozialer Sicherung. Eine besonders enge Anbindung der sozialen Sicherung an den Arbeitsmarkt liegt im System sozialer Sicherung der Bundesrepublik Deutschland vor. Aufbauend auf dem Versicherungsprinzip wird hier die Gruppe derer, die in diesem System abgesichert sind, über ihre Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt definiert.⁶ Dies zeigt sich darin, daß das Arbeitseinkommen sowohl die Beitragshöhe, als auch im Falle des Sozialleistungsbezugs die Höhe der Sozialleistungen bestimmt. Durch die enge Bindung über Sozialleistungen an den Arbeitsmarkt werden lohnarbeitszentrierte Sicherungssysteme prinzipiell aus der Erwerbstätigkeit der Lohnarbeiter und nur flankierend durch Steuern finanziert.

Doch auch ein auf Sozialversicherungen aufbauendes soziales Sicherungssystem wird durch das Solidaritätsprinzip ergänzt. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel im Gesundheitsbereich der Fall. Die ökonomischen Kapazitäten einer versicherten Person fließen hier nur bei der Berechnung der Beitragssätze ein, grundsätzlich steht allen Versicherten – unabhängig vom Einkommen – die jeweilig notwendige medizinische Versorgung zur Verfügung. Da hier die Leistungen nicht an die Höhe der zuvor entrichteten Beiträge gekoppelt sind, implizieren solche Regelungen in diesen Bereichen Einkommensumverteilungen.

Ergänzend zum Bereich der Sozialversicherungen bietet das deutsche Sicherungssystem Sozialhilfe für diejenigen, die keine oder nicht ausreichende Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen haben, da sie keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben oder ihr Einkommen so niedrig war, daß die daraus abgeleiteten Beitragszahlungen nicht für die notwendigen Versicherungsansprüche ausreichen. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keinen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen. Ihre Bemessung beruht auf einer Bedürftigkeitsprüfung.⁷

3. Soziale Sicherheit und die Vorrangigkeit des Arbeitsmarktes

In allen europäischen Ländern ist die soziale Sicherung so organisiert, daß stets die Anerkennung des Primats des Arbeitsmarktes gewährleistet ist. In allen sozialen Sicherungssystemen sind gewisse Arbeitsanreize enthalten, die auf die Vorrangigkeit des Arbeitsmarktes als Einkommensquelle verweisen. Dennoch gibt es ganz unterschiedliche Möglichkeiten, die soziale Sicherung und den Arbeitsmarkt miteinander zu kombinieren. Die Bindung von Sozialleistungen an den Arbeitsmarkt kann prinzipiell sehr eng oder eher locker geschehen. Historisch läßt sich beobachten, daß in jenen Ländern, in denen schon sehr früh eine staatliche Sozialpolitik eingeführt wurde, wie zum Beispiel in Deutschland und Österreich, der Vorrang des Arbeitsmarktes gegenüber staatlichen Sicherungsleistungen besonders stark herausgehoben wird.⁸

In der Bundesrepublik Deutschland wird die enge Verbindung zwischen sozialer Sicherung und Arbeitsmarkt durch drei lohnarbeitszentrierte Vorbehalte im gegenwärtigen Sozialleistungssystem sichergestellt.⁹

1. Die Priorität des Arbeitsmarktes wird dadurch sichergestellt, daß gemäß des Leitmotivs: „erst arbeiten, dann essen“ nur ein Erwerbseinkommen Zugang zu Sozialversicherungsleistungen gewährt.
2. Der Vorrang des Arbeitsmarktes wird des weiteren dadurch garantiert, daß der Bezug von Sozialleistungen prinzipiell als Ausnahme-situation verstanden wird. So wird der Sozialleistungsbezug als temporäre materielle Sicherung aufgefaßt, bis der Leistungsempfänger wieder zum Erwerb eigenen Einkommens auf dem Arbeitsmarkt in der Lage ist.
3. Die Höhe der Sozialleistungen hängt schließlich vom vorherigen Einkommen auf dem Arbeitsmarkt ab. Durch das Äquivalenzprinzip werden Einkommensunterschiede auf dem Arbeitsmarkt in den Be-

reich der Sozialleistungen hineinverlängert.

Die enge Bindung des bundesdeutschen Sozialleistungssystems an den Arbeitsmarkt hat eine doppelte Konsequenz: Zum einen werden Sozialleistungen auf Lohnarbeiter zugeschnitten. Zum anderen werden Sozialleistungsempfänger auf Lohnarbeit ausgerichtet. Auf diese Weise kann der Arbeitsmarkt durch sozialpolitische Maßnahmen reguliert werden, zugleich impliziert ein solcher Mechanismus auch Kontrolle und Verhaltenssteuerung von Lohnarbeitern und Leistungsempfängern.

4. Ist eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik noch realitäts-gerecht?

Gegenwärtig finden wir in allen Ländern Europas eine Situation vor, in der – mehr oder weniger – der Sozialleistungsbezug die Lohnarbeit zur Voraussetzung hat, zugleich aber genau diese Zugangshedingung, soll sie grundsätzlich für alle Bürger Geltung beanspruchen, zunehmend problematisch wird.

Die soziale Konstruktion von Lohnarbeit und lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik basiert auf bestimmten „Normalitätsannahmen“ bezüglich der Lebensverläufe von Erwerbstätigen.¹⁰ So wird angenommen, daß Erwerbstätige einer Vollzeit-Beschäftigung nachgehen und die dafür gezahlten Löhne ausreichen, um die materielle Existenz zu sichern. Des weiteren wird vermutet, daß das Arbeitsleben kontinuierlich verläuft. Wenn überhaupt, dann liegen nur kurzfristige Unterbrechungen im Erwerbsverlauf vor. Und schließlich gilt nach wie vor die Normalitätsannahme, derzufolge der Mann für das materielle Einkommen der Familie sorgt. Die ökonomische und soziale Stellung der Frau wird aus dem Einkommen und Status des Ehemannes abgeleitet.

Jedoch läßt sich schnell feststellen, daß diese Normalitätsannahmen heute kaum noch der Realität entsprechen. Seit mehr als fünfzehn Jahren können wir eine Aufweichung bisheriger Vollzeitarbeit durch eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsformen beobachten: Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge, Jobs mit flexiblen Arbeitszeiten, Zeitarbeit – um nur die augenfälligsten Abweichungen von Vollzeit-Arbeitsverhältnissen zu nennen. Angesichts dieser grundlegenden, institutionellen Veränderungen können wir in der Realität des Arbeitsmarktes kaum noch einen bestimmten Typus von Arbeit als Normalarbeitsverhältnis ausmachen. Darüber hinaus können wir auch auf der Ebene der Individuen eine Individualisierung und Pluralisierung von Lebensverläufen

feststellen, die uns strukturelle Veränderungen in den Erwerbsbiographien annehmen läßt. Zunehmend weichen Erwerbsbiographien von dem Muster des institutionalisierten Lebenslaufs – Ausbildung, Erwerbsleben, Rentenalter – ab.¹¹ Wenn dies so ist, sichert die lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik zwar jene ab, die nach wie vor den als normal unterstellten Vollzeit-Beschäftigungen nachgehen. In dem Maße jedoch, in dem der insitutionelle und individuelle Wandel Beschäftigungsverhältnisse jenseits der Normalstandards von Lohnarbeit kreierte, wird eine lohnarbeitszentrierte soziale Sicherung für diejenigen, die in ihren Erwerbsverläufen den Normalitätsannahmen der Lohnarbeit nicht entsprechen, zu einer inadäquaten Form der sozialen Sicherung.

Auf die Selektivität des lohnarbeitszentrierten Sicherungssystems wurde im Hinblick auf die Erwerbsverläufe von Frauen von feministischen Wissenschaftlerinnen schon seit langem hingewiesen: Erwerbsverläufe von Frauen weisen häufiger Unterbrechungen auf – nicht zuletzt dadurch, daß Frauen nach wie vor die Aufgabe der Kinderbetreuung zukommt. Kindererziehungszeiten blieben lange Zeit im Sozialversicherungssystem unberücksichtigt. Der den Frauen auf dem Arbeitsmarkt zugewiesene Status, der sich in niedrigeren Löhnen für Frauen manifestiert, wird fortgesetzt im Bereich der sozialen Sicherung, in dem Frauen aufgrund ihrer niedrigeren Arbeitslöhne durchschnittlich niedrigere Sozialleistungen empfangen als Männer.¹²

Doch ganz abgesehen von den genannten strukturellen Privilegierungen innerhalb des Systems lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik besteht das größte Problem einer lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik gegenwärtig darin, daß der Arbeitsmarkt in allen Ländern Europas bei weitem keine Vollbeschäftigung der Erwerbsfähigen mehr bietet. Angesichts andauernder Massenarbeitslosigkeit hat heute gar nicht mehr jeder, der dies will, auch die Möglichkeit, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen. Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich nach der Wiedervereinigung diesem Problem in besonderem Maße ausgesetzt, da das Wirtschaftsgefälle zwischen alten und neuen Bundesländern und die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland noch länger anzuhalten scheinen.

5. Das Scheitern der Vollbeschäftigungs-Strategie

Auch unabhängig von den spezifischen Problemen infolge der deutschen Vereinigung zeigt sich in der Bundesrepublik Deutschland, daß

nun mehr schon seit zwanzig Jahren die Ziele des modernen Wohlfahrtsstaates, Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit, kontinuierlich verfehlt werden. 1975 überschritt die Zahl der Arbeitslosen die Ein-Millionen-Grenze, 1980 wurden erstmals zwei Millionen Arbeitslose gezählt, die vereinigte Bundesrepublik zählte 1995 dreieinhalb Millionen registrierte Arbeitslose (2.610.332 in den alten Bundesländern, 1.063.617 in den neuen Bundesländern).¹³ Während der letzten zwanzig Jahre wuchs die Arbeitslosenrate in allen europäischen Industrienationen und in Japan. Nur in den USA zeigt sich ein anderes Bild.

Anhaltende Arbeitslosigkeit bedeutet jedoch, daß die Vorrangstellung des Arbeitsmarktes als primäre Einkommensbezugsquelle nicht länger institutionell garantiert werden kann. Mehr und mehr Menschen stehen in der Gefahr, in Armut zu geraten. Dem Risiko der Arbeitslosigkeit sind die Erwerbsfähigen jedoch in ganz unterschiedlichem Maße ausgesetzt. Allgemein gilt: Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist in der Gruppe der ungelernten Arbeiter besonders hoch. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Zahl der Arbeitslosen aus dieser Gruppe doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote.¹⁴ Alle Reformvorschläge, wie die soziale Sicherung mit gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Balance gebracht werden kann, müssen also daraufhin geprüft werden, inwieweit die unterschiedliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit innerhalb der Erwerbsgruppen Berücksichtigung findet.

Bevor ich im folgenden unterschiedliche sozialpolitische Reformansätze diskutieren werde, sei zuvor auf Gründe dafür verwiesen, warum bisherige Vollbeschäftigungsstrategien scheitern mußten.¹⁵ Erstens: Eine auf Vollbeschäftigung zielende, nationale Arbeitsmarktpolitik ist in zunehmenden Maße mit Prozessen der Globalisierung konfrontiert, die sich ihrer Steuerungskapazität entziehen. Eine keynesianische Steuerung nationaler Ökonomien wird angesichts der Internationalisierung von Kapitalmärkten zunehmend unwahrscheinlich. Zweitens: Die Integration des Weltmarktes führt zu einem verstärkten Wettbewerb europäischer Industrienationen mit Niedriglohnländern, insbesondere in Südostasien. Neben diesen zwischenstaatlichen Veränderungen müssen zur Erklärung des Scheiterns von Vollbeschäftigungsstrategien auch innerstaatliche Prozesse, etwa die bereits erwähnte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, sowie demographische und soziokulturelle Dynamiken berücksichtigt werden.

Wenn es so ist, daß die Koppelung von sozialer Sicherung und Arbeitsmarkt aufgrund bestimmter ökonomischer Entwicklungen zu-

nehmend aus dem Gleichgewicht gerät, dann stehen grundsätzlich zwei Lösungswege offen: Entweder können die gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt gestoppt und die Kapazitäten des Arbeitsmarktes erhöht werden oder man adjustiert das soziale Sicherungssystem an die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Befürworter der ersten Lösungsstrategie setzen auf die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung durch eine entsprechende Regierungspolitik. Sie gehen von der Annahme aus, daß wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung und umfassende soziale Sicherung durchaus erreichbar seien. Die Tatsache, daß diese Ziele bislang nicht erreicht wurden, führen sie auf eine verfehlte, auf kurzfristige Erfolge abzielende Regierungspolitik zurück.¹⁶ Durch ein Bündel von Regierungsmaßnahmen, wie Arbeitsbeschaffungsprogramme, Weiterbildungsmaßnahmen, Frühverrentung und Erziehungszeiten, soll zukünftig das Beschäftigungsvolumen des Arbeitsmarktes wieder auf Vollbeschäftigungsniveau angehoben werden.¹⁷

Während liberal-konservative Ansätze das Ziel Vollbeschäftigung durch eine Verlängerung und Flexibilisierung der Arbeitszeit für erreichbar halten, wird von sozialdemokratischer Seite für die Wiederherstellbarkeit von Vollbeschäftigung durch Arbeitszeitverkürzung argumentiert.¹⁸ In der Tat haben die Gewerkschaften mit der Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzungen dazu beigetragen, das Anwachsen der Arbeitslosenzahlen zu mildern. Allerdings bestehen ernsthafte Bedenken gegenüber der Vorstellung, diese Strategie sei grenzenlos ausdehnbar: Ab einem gewissen Punkt liegt eine weitere Arbeitszeitverkürzung schlichtweg weder im Interesse der Arbeitgeber noch in dem der Arbeitnehmer.¹⁹ Das heißt: Arbeitslosigkeit und ihre soziopolitischen Folgen können heute nicht mehr mit Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit verhindert werden. Unter den Reformvorschlägen, die auf Vollbeschäftigung zielen, finden wir hinsichtlich der Regelung der Arbeitszeit also genau gegenteilige Maßnahmen, die uns alle angeblich diesem Ziel näher bringen. Während die einen für eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit und einer Erhöhung der Altersgrenze für den Übergang ins Rentenalter votieren, befürworten die anderen Arbeitszeitverkürzungen.

Unter den Bedingungen einer fortschreitenden Integration des Weltmarktes und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes macht der Preiswettbewerb zwischen Ländern mit relativ hohen Löhnen und solchen mit vergleichsweise niedrigen Löhnen eine substantielle Ausweitung der Arbeitskräftenachfrage in Hochlohnländern doch sehr un-

wahrscheinlich. Manch einer hält aus diesem Grunde eine Strategie moderater Lohnforderungen seitens der Gewerkschaften für angebracht. Doch selbst bei einer äußerst zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften macht es keinen Sinn, die Löhne in nordeuropäischen Ländern auf das Lohnniveau Südportugals oder gar Thailands zu senken. Eine Ausweitung des Arbeitsplatzangebots ist in Hochlohnländern am ehesten durch Innovationen und Produktivitätssteigerungen in Hochlohnhierarchien zu erwarten. Allerdings bliebe damit das Problem der hohen Arbeitslosigkeit von ungelerten Arbeitern immer noch ungelöst.²⁰ Schweden hat dieses Problem durch eine massive Ausweitung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor zu lösen versucht. Auch dieser Lösungsweg scheint gegenwärtig an seine Grenzen zu stoßen. Eine solche für die öffentlichen Haushalte sehr kostspielige Lösung ist aufgrund der begrenzten Belastbarkeit der Steuerzahler nicht unendlich ausdehnbar. Aus den Vereinigten Staaten kennen wir noch eine weitere Strategie: die Ausweitung des Arbeitsmarkts durch einen Niedriglohnsektor. In der Tat haben die USA die Arbeitslosenzahlen durch eine Vielzahl von Niedriglohn-Beschäftigungen zurückschrauben können. Doch führte diese Politik aufgrund eines fehlenden sozialen Sicherungsnetzes zu den sogenannten „working poor“. Das Beschäftigungsproblem wurde mit einer Verschärfung sozio-politischer Problemlagen nur scheinbar gelöst. Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht doch ein Lösungsweg im Sinne einer Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnsektor existiert – ohne jedoch die etablierten Standards sozialer Sicherung nordeuropäischer Wohlfahrtsstaaten aufgeben zu müssen.

Soweit läßt sich als Zwischenergebnis aus unserem Streifzug durch die Reformansätze zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung festhalten: Die Befürworter von Vollbeschäftigungsstrategien bleiben sämtlich in ihren Konzepten zur Erreichung des Vollbeschäftigungsziels auffallend vage. Dasselbe Ziel wird mit genau gegenteiligen Maßnahmen zu erreichen versucht.

Vielleicht führt uns die folgende Überlegung weiter: Angenommen, es gäbe eine Möglichkeit der Wiederherstellung von Vollbeschäftigung, in wessen Interesse sollte die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels liegen? Es scheint ziemlich unvermeidlich, daß sinkende Arbeitslosigkeit mit einem Anstieg der Inflation einhergeht. Dies lehrt uns die Philipps-Kurve.²¹ So läßt sich vermuten, daß im Grunde ein Problem von erfolgreichen Vollbeschäftigungsstrategien darin liegt, politische Unterstützung dafür zu finden, auch die finanziellen Ko-

sten einer erfolgreichen Vollbeschäftigungsstrategie zu tragen. Bislang überwog offensichtlich das Interesse an stabilen Geldmärkten das allgemeine Interesse an einer Verbesserung der Lage der Arbeitslosen. Vielleicht liegt in diesem Sachverhalt auch der Grund dafür, daß einerseits starke verbale Selbstverpflichtungen gegenüber dem Vollbeschäftigungsziel und andererseits sehr unkonkrete Umsetzungskonzepte formuliert werden.²²

Wenn es so ist, daß wir nur sehr wenig Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Vollbeschäftigung haben, empfiehlt es sich, nach anderen Lösungswegen zu suchen. Wenn es unmöglich scheint, den Arbeitsmarkt so zu gestalten, daß er der Funktionsweise einer lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherung entspricht, scheint eine Anpassung des sozialen Sicherungssystems an die veränderten Bedingungen des Arbeitsmarktes unabdingbar. Will man dabei nicht gänzlich auf die Steuerung von Arbeitsmarktentwicklungen verzichten, gilt es nach einer Lösung zu suchen, die gleichermaßen soziale Sicherheit und positive Arbeitsmarkteffekte bietet.

Befürworter eines garantierten Grundeinkommens, welches in Form einer negativen Einkommenssteuer berechnet wird, verfolgen genau diese Doppelstrategie: Ein Grundeinkommen, bisweilen auch Bürgergeld genannt, wird jedem Bürger gezahlt, der über kein oder ein zur Deckung des Lebensunterhalts unzureichendes Erwerbseinkommen verfügt. Mit der Einführung eines garantierten Grundeinkommens werden neben der Gewährung materieller Sicherheit zugleich positive Arbeitsmarkteffekte zu erzielen erhofft. Die Idee eines garantierten Grundeinkommens wird schon seit längerem sowohl für lohnarbeitszentrierte Sozialpolitikländer, wie die Bundesrepublik Deutschland, diskutiert,²³ als auch für Länder, wie Großbritannien und die Niederlande, deren Sozialpolitik stärker nach allgemeinen Grundsicherungsprinzipien organisiert ist.²⁴ Die Diskussion hat sich in letzter Zeit zunehmend auf verschiedene Konzepte einer negativen Einkommenssteuer konzentriert.²⁵ Diese zielen darauf, die hohen Lohnnebenkosten aufgrund der gegenwärtig zu entrichtenden Beiträge aus den Sozialversicherungen durch ein einfaches Steuersystem zu ersetzen. Die Lohnkosten werden von den Kosten für soziale Sicherung getrennt. Folglich können Unternehmer dann auch solche Arbeitsplätze anbieten, die ihnen bislang aufgrund der hohen Lohnnebenkosten als unrentabel erschienen. Für die Arbeitnehmer werden Arbeitsplätze im Niedriglohnssektor in dem Moment attraktiv, in dem sie Sozialleistungen und Erwerbseinkommen legal miteinander kombinieren können.

Genau an dieser Stelle setzt auf institutioneller Ebene im gegenwärtigen sozialen Sicherungssystem die sogenannte Armutsfalle ein.²⁶

6. Zur Armutsfalle im gegenwärtigen sozialen Sicherungssystem

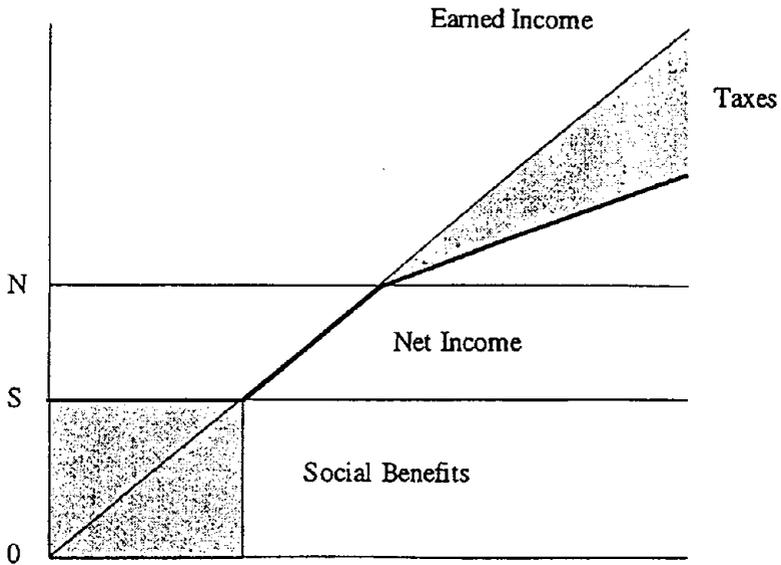
Unter der Bedingung andauernder Massenarbeitslosigkeit wird das gegenwärtige Sozialleistungssystem in Westeuropa zur Falle: Der Wohlfahrtsstaat wird Teil des Problems, welches er zu lösen vorgab. Unabhängig vom jeweiligen Niveau der sozialen Sicherung in den Ländern liegt dieser Umstand in der Konstruktion der Vorrangigkeit des Einkommenserwerbs auf dem Arbeitsmarkt gegenüber Einkommensbezug durch staatliche Sozialleistungen begründet.²⁷ Das Sozialhilfeniveau in der Bundesrepublik ist zwar relativ hoch. Da jedoch bei der Berechnung der Sozialhilfeleistungen im Einzelfall jegliches Einkommen aus Erwerbsarbeit nahezu hundertprozentig auf den Sozialhilfebetrag angerechnet wird, werden durch die sozialpolitischen Institutionen die Arbeitsanreize so gesetzt, daß sich Arbeit erst dann wieder lohnt, wenn das dabei zu erzielende Erwerbseinkommen deutlich über dem jeweiligen Sozialhilfeniveau liegt. Solange Sozialleistungsbezüge nicht mit Erwerbseinkommen kombinierbar sind, gibt es keine institutionellen Anreize, eine gering bezahlte Beschäftigung oder Teilzeitarbeit aufzunehmen. Gleichwohl gilt es an dieser Stelle, den sozialwissenschaftlichen Fehlschluß von der Institutionenanalyse auf faktische Erwerbsverläufe zu vermeiden. Die dynamische Armutsforschung hat gezeigt, daß einzelne Erwerbsbiographien weit mehr Bewegung zwischen Sozialleistungsbezug und Arbeitsmarkt aufweisen, als die statische Institutionenanalyse zu vermuten Anlaß gibt.²⁸ Gerade weil wir an den Biographieverläufen von Personen in prekären Einkommenslagen eine Disposition der Individuen zur Arbeitsaufnahme erkennen können, stellt sich die Frage, ob diese Arbeitsbereitschaft nicht dadurch gefördert werden kann, daß auch auf institutioneller Ebene Übergänge zwischen Sozialleistungsbezug und Erwerbseinkommen fließender gestaltet werden. Die Befürworter der Einführung einer negativen Einkommenssteuer nehmen die Deckung genau dieses Reformbedarfs mit ihrem Konzept in Anspruch.

7. Die Funktionsweise einer negativen Einkommenssteuer

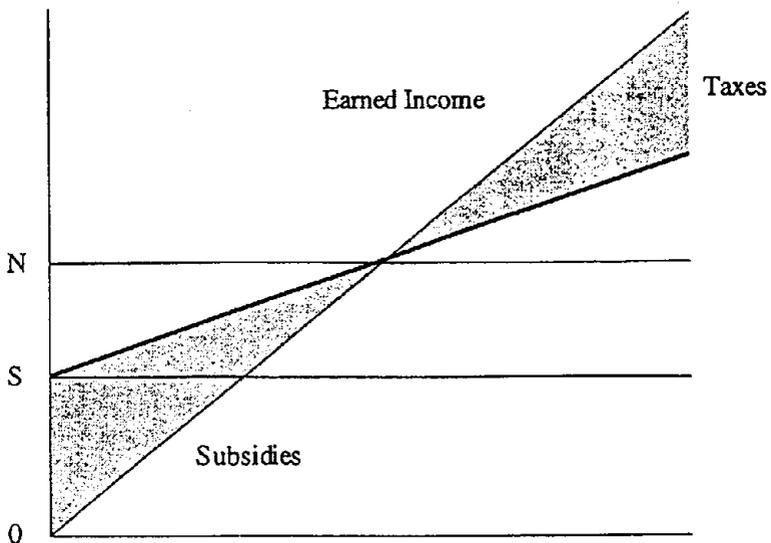
Die sozialpolitischen Konzeptualisierungen der Idee eines garantierten Grundeinkommens beruhen in der Regel auf der Einführung einer

negativen Einkommenssteuer. Negative und positive Steuern sind Termini, die sich auf den Finanzhaushalt des Staates beziehen. Negative Steuern bezeichnen diejenigen Finanztransfers, bei denen der Staat Auszahlungen an seine Bürger tätigt. Sie schlagen im Finanzhaushalt des Staates negativ zu Buche. Positive Steuern hingegen umfassen all jene Zahlungen, die an den Staat abgeführt werden. Sie wirken sich positiv auf die Staatskasse aus. Der Kern einer negativen Einkommenssteuer besteht darin, daß mit ihrer Einführung eine gleitende Kombination von Einkünften aus Sozialleistungsbezügen und Einkommen aus Erwerbsarbeit möglich wird. Eine Person, die über keine eigenen Erwerbseinkünfte verfügt, bekommt den vollen Satz einer negativen Einkommenssteuer im Sinne eines garantierten, existenzsichernden Grundeinkommens ausbezahlt. Für den Fall, daß eine Person über ein geringes Einkommen aus Lohnarbeit verfügt, wird ein bestimmter Anteil vom Gesamtbetrag der negativen Einkommenssteuer gezahlt. Solange jedoch das Erwerbseinkommen unterhalb einer festzulegenden Einkommensgrenze liegt, erhält die betreffende Person den entsprechenden Anteil des Grundeinkommens. Dadurch, daß sich schon die Aufnahme einer niedrig bezahlten Arbeit lohnt, werden auf diesem Wege von institutioneller Seite Arbeitsanreize für die Beteiligung der Arbeitnehmer in einem Niedriglohnsektor gesetzt. Der Unterschied zwischen dem gegenwärtigen Sozialhilfesystem und dem Modell einer negativen Einkommen läßt sich gut mit den folgenden Graphiken veranschaulichen.²⁹

Grafik 1: Sozialhilfe-Modell



Grafik : Negativsteuer-Modell



Die erste Graphik zeigt den Anstieg von Einkommen im Sozialhilfemodell, die zweite Graphik stellt den Anstieg von Einkommen im Modell der negativen Einkommenssteuer dar. Jedes der Modelle braucht die Festlegung eines Sozialhilfe- bzw. Grundeinkommensbetrags. Weiterhin muß die Höhe des Einkommens festgelegt werden, von welchem aufwärts die Belastung mit positiven Steuern für zumutbar gehalten wird. In beiden Modellen werden diese Grenzen durch politische Entscheidungen festgelegt. Wir sehen nun, daß im Sozialhilfemodell der Verlauf der Nettogehälter stufenförmig verläuft, während im Negativsteuer-Modell der Anstieg der Nettogehälter eine stetig ansteigende Gerade ergibt. Der Unterschied ist deutlich: Im Sozialhilfemodell werden niedrige Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet, der Einkommensanstieg stagniert. Im Modell der negativen Einkommenssteuer wird der Bezug von Negativsteuern und Erwerbseinkommen kombinierbar gemacht, das verfügbare Einkommen wächst stetig bis zum festgelegten Betrag, von dem ab positive Steuern zu zahlen sind. Mit dieser Regelung könnte zugleich auf dem Arbeitsmarkt ein Niedriglohnsektor entstehen. Für Arbeitnehmer gibt es institutionelle Anreize zur Aufnahme einer niedrig bezahlten Beschäftigung, da sich diese nicht länger negativ auf den Sozialhilfebezug auswirkt. Die Arbeitgeber wiederum könnten nun Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor anbieten, die ohne die Lohnsubvention einer negativen Einkommenssteuer nicht existieren würden.

Selbstverständlich darf die hier angenommene positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt nicht überschätzt werden. Ein solches Konzept kann nicht sämtliche Arbeitsmarktdefizite hochentwickelter Industrienationen lösen. Es bietet aber die Möglichkeit der Ausweitung des Arbeitsmarktes durch einen subventionierten Niedriglohnsektor, wo Arbeit andernfalls so teuer wäre – wie zum Beispiel im privaten Sektor – daß es sich für die Arbeitgeber nicht lohnt, solche Arbeitsplätze anzubieten. Das Konzept der negativen Einkommenssteuer eignet sich also dazu, anstelle der Finanzierung von bloßer Arbeitslosigkeit, Arbeitsplätze im subventionierten Niedriglohnsektor entstehen zu lassen, die für die Betroffenen auch Aufstiegschancen in höhere Lohnsegmente bedeuten können.

Kritiker eines solchen Reformvorschlages, besonders innerhalb der Gewerkschaften, befürchten mit der Einführung der negativen Einkommenssteuer den Beginn einer unkontrollierten Deregulierung: Subventionierte Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor wirken sich negativ

auf den Kernbereich des Arbeitsmarktes aus. Löhne werden gesenkt, Arbeitsplätze in höheren Lohnsegmenten werden für die Arbeitgeber zu billigen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor. In der Tat müßte mit der Einführung einer negativen Einkommenssteuer unkontrollierten Deregulierungseffekten politisch entgegengewirkt werden. Dazu wäre eine aktive Gewerkschaftspolitik unerlässlich. Es wäre Aufgabe der Gewerkschaften, bei der Festlegung von Lohnsubventionen im Niedriglohnsektor mitzuwirken, genauso wie sie es als ihre Aufgabe ansehen, die Lohnhöhe im regulären Arbeitsmarkt zu beeinflussen: Ist es gänzlich unrealistisch anzunehmen, die Gewerkschaften seien dafür stark genug? Es kommt darauf an. Wenn mit der Einführung einer negativen Einkommenssteuer tatsächlich der Arbeitsmarkt ausgeweitet wird, vergrößert sich mit zunehmender Zahl der Arbeitskräfte zumindest die Basis potentieller Gewerkschaftsmitglieder und damit ihr potentielles politisches Gewicht.

Darüber hinaus würde eine negative Einkommenssteuer nicht nur den Erfordernissen eines sozialen Sicherungssystems unter gewandelten Bedingungen des Arbeitsmarktes, wie wir sie in allen Ländern Europas beobachten können, entsprechen. Die Arbeitnehmer könnten mit der Sicherheit eines garantierten Grundeinkommens einer Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen nachgehen: Vollzeitarbeit, Teilzeitarbeit, flexiblen Arbeitsverhältnissen. Indem das Sozialleistungssystem bei Einführung einer negativen Einkommenssteuer nicht länger einen bestimmten Beschäftigungstypus als „Normalarbeitsverhältnis“ privilegiert, sondern den gleichen Standard an Sozialleistungen für unterschiedliche Beschäftigungsformen bietet, würden sich zugleich die Wahlmöglichkeiten für Arbeitnehmer erhöhen, in einer von ihnen bevorzugten Beschäftigungsform tätig zu sein. Wenn dies so ist, kann die Einführung einer negativen Einkommenssteuer als Autonomiegewinn für die Arbeitnehmer interpretiert werden. Solchen Interpretationen wird oftmals das Argument gegenübergestellt, eine negative Einkommenssteuer würde lediglich dazu führen, daß die Arbeitnehmer Niedriglohn-Beschäftigungen nachgehen können und dies führe zu einer neoklassischen Situation auf dem Arbeitsmarkt. Demgegenüber verweisen Befürworter eines Grundeinkommens auf den strukturellen Unterschied, einer Niedriglohn-Beschäftigung nachgehen zu *müssen* oder ihr nachgehen zu *können*, in der Gewißheit materieller Sicherung durch zusätzliche Grundeinkommenszahlungen. Autonomiegewinne können dazu führen, daß die Arbeitsmotivation der Arbeitskraftanbieter steigt. Zugleich aber wären die Arbeitnehmer mit

einer vom Arbeitsmarkt entkoppelten Grundsicherung auch in der Lage, bestimmte Arbeiten gegen Niedrigbezahlungen nicht länger auszuführen.³⁰

Diese Überlegung führt zu der weiteren Argumentation, daß gerade in der politischen Situation von Transformationsprozessen, wie sie gegenwärtig in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen, ein garantiertes Grundeinkommen erst die materiellen Voraussetzungen für Wahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer bereitstellen würde. Diese wären letztlich nicht nur ein individueller Autonomiegewinn, sondern sind auch in kollektiver Perspektive wichtig. So läßt sich zum Beispiel für Ostdeutschland zeigen, daß Arbeitnehmer in umweltpolitischen Konflikten darüber, ob ein Betrieb aus ökologischen Gründen stillgelegt werden sollte, durchgängig für den Arbeitsplatz-erhalt votieren.³¹ Erst mit der Gewißheit einer Alternative an materieller Existenzsicherung, die ein Grundeinkommen gewähren würde, können die Arbeitnehmer es sich überhaupt leisten, eine kollektive Problemsicht einzunehmen und ökonomische und ökologische Alternativen in Erwägung ziehen. In diesem Sinne stellt eine vom Arbeitsmarkt entkoppelte, staatlich garantierte Existenzsicherung eine unerläßliche Vorbedingung für gesellschaftliche Modernisierungsprozesse dar.³²

8. Durchsetzungschancen eines garantiertes Grundeinkommens

Sozialpolitische Reformvorschläge in Richtung eines garantierten Grundeinkommens sind in aller Regel zwei Haupteinwänden ausgesetzt: Zum einen wird die Finanzierbarkeit von Konzepten zur Einführung einer negativen Einkommenssteuer in Frage gestellt, zum anderen wird die soziale Akzeptanz solcher Reformmaßnahmen angezweifelt. Zum ersten Punkt, der Finanzierbarkeit einer negativen Einkommenssteuer, gilt es festzustellen, daß die Kosten eines solchen Grundeinkommens in erheblichem Maße mit der Ausgestaltung eines jeden Reformvorschlags und der jeweils in die Berechnung einbezogenen Arbeitsmarkteffekte variieren. Jüngste Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung ergaben Schätzungen zwischen 54 und 270 Milliarden DM.³³ Grundsätzlich gilt, daß solche Vorschläge, die auf den Ersatz aller Sozialversicherungsleistungen durch eine negative Einkommenssteuerberechnung abzielen, sehr viel umfangreichere Finanzleistungen benötigen, als solche Vorschläge, die lediglich die gegenwärtigen Sozialhilfeleistungen durch eine negative Ein-

kommenssteuer ersetzen wollen. Für letztere haben verschiedene Modellsimulationen die Finanzierbarkeit einer negativen Einkommenssteuer aufzeigen können.³⁴

Fragt man nach der sozialen Akzeptanz von sozialpolitischen Reformvorschlägen, gilt es die empirisch vorfindlichen Interessen der Betroffenen – der Leistungsempfänger und der Steuerzahler – zu untersuchen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß in allen europäischen Ländern der Wohlfahrtsstaat eine starke Zustimmung erfährt. Allerdings weist die Unterstützung des Wohlfahrtsstaates auch Grenzen auf. Empirische Untersuchungen konnten einerseits zeigen, daß es eine Obergrenze für den Wohlfahrtsstaat gibt, oberhalb derer wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten nicht akzeptiert werden.³⁵ Andererseits zeigen jüngste empirische Erhebungen aber auch, daß die Bevölkerung in allen untersuchten Ländern klare Vorstellungen einer Untergrenze für wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen hat.³⁶ Mit anderen Worten: Die Bevölkerung akzeptiert weder unbegrenzte Beschneidungen der Sozialleistungen im unteren Bereich des Sozialstaates, noch eine grenzenlose Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen, die bei einem weiteren Scheitern von Vollbeschäftigungsstrategien unabdingbar wären.³⁷ Eine negative Einkommenssteuer, die die Übergänge von Einkommen aus Sozialleistungen und eigenem Erwerbseinkommen fließender macht, würde insbesondere dem breiten Interesse in der Bevölkerung an der Verhinderung weiter auseinanderklaffender Einkommensunterschiede entsprechen.

In der Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats wird auch erörtert, inwieweit der Vorschlag eines garantierten Grundeinkommens die spezifische Situation von Frauen hinsichtlich ihrer Erwerbsbeteiligung am Arbeitsmarkt verbessern würde. Aus feministischer Sicht ist gegenüber Grundeinkommensvorschlägen eine gewisse Skepsis vorgebracht worden mit dem Argument, daß Frauen durch ein Grundeinkommen erst reifst davon abgebracht würden, aktiv am Arbeitsmarkt teilzunehmen.³⁸ Diesem Argument wurde entgegnet, daß gerade Frauen sehr unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse bevorzugen.³⁹ Weiter wird auch argumentiert, daß gerade dadurch, daß eine negative Einkommenssteuer verschiedene Einkommensformen kombinierbar macht, Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden würde.⁴⁰

Die Durchsetzungschancen eines jeden Reformvorschlags hängen jedoch wesentlich von den Akteuren ab, die die gesellschaftlichen Interessen im politischen Entscheidungsprozeß vertreten, so zum Bei-

spiel Parteien und Interessenverbände. Wie schon erwähnt, verhalten sich die Gewerkschaften bislang äußerst zurückhaltend gegenüber jeglichen Reformvorschlägen, die von der Lohnarbeitszentriertheit des gegenwärtigen sozialen Sicherungssystems abrücken wollen. Dies, so steht zu vermuten, liegt darin begründet, daß die Kernmitgliedschaft der Gewerkschaften im regulären Arbeitsmarkt beschäftigt ist und, solange ihre Einkommen relativ hoch und einigermaßen konstant sind, von einem lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungssystem profitiert. In kurzfristiger Perspektive ist dies sicherlich richtig. Andererseits müssen Gewerkschaften in der gegenwärtigen ökonomischen Situation bedenken, daß, wenn die Gewerkschaften zunehmende Anmut an den Rändern des Arbeitsmarktes tolerieren, letztlich ihre eigene Position geschwächt wird. Diejenigen, die aus dem lohnarbeitszentrierten Sicherungssystem herausfallen, könnten auf den Arbeitsmarkt zurückdrängen – auch um den Preis einer Deregulierung von unten. Gewerkschaften stehen vor dem Problem, kurzfristige und langfristige Mitgliederinteressen integrieren zu müssen. Aufgrund der zu erwartenden Effekte der Ausweitung des Arbeitsmarktes könnte eine negative Einkommenssteuer zumindest im langfristigen Interesse der Gewerkschaften liegen.⁴¹

Im Hinblick auf die Positionen der politischen Parteien gegenüber Grundeinkommensvorschlägen ist zunächst festzustellen, daß eine klare rechts-links-Zuordnung der Befürwortung oder Ablehnung von Grundsicherungsvorschlägen nicht möglich ist. In der Bundesrepublik Deutschland hat es Grundeinkommensvorschläge in allen Parteien gegeben. Will man die unterschiedlichen Reformperspektiven der Parteien herausarbeiten, lassen sich diese nach zwei Kriterien unterscheiden: Erstens: Soll die lohnarbeitszentrierte Struktur beibehalten oder geändert werden? Zweitens: Soll das Niveau sozialstaatlicher Leistungen erhöht oder gesenkt werden? Aus diesen beiden Kriterien, der Höhe und der Struktur von Sozialleistungen, ergibt sich folgendes Vier-Felder-Schema:⁴²

	Höhe	niedrig	hoch
Struktur			
lohnarbeitszentriert		I	III
entkoppelt vom Arbeitsmarkt		II	IV

In der Bundesrepublik Deutschland vertreten die Bundesregierung wie auch die Arbeitgeberverbände die Position I: die Beibehaltung

der lohnarbeitszentrierten Struktur des sozialen Sicherungssystems bei gleichzeitiger Herabsetzung des Sozialleistungs-niveaus. Die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften zielen mit ihrer Politik darauf, das Leistungsniveau beizubehalten und innerhalb der gegebenen lohnarbeitszentrierten Struktur zu verbessern. Diese Position zeigt das Feld III. Im Parteiprogramm der F.D.P. werden Reformvorschläge zur Einführung einer negativen Einkommenssteuer auf relativ niedrigem Niveau gefordert. Die staatlichen Sozialleistungen wären durch private Zusatzversicherungen zu ergänzen. Diese Position kennzeichnet das Feld II. Im Gegensatz dazu umfaßt Feld IV jene Reformvorschläge, die auf die Änderung der Struktur unter Beibehaltung des gegebenen Standards sozialer Sicherung abzielen.

9. Soziale Sicherung und europäische Integration

Gegenwärtig gewähren alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine gewisse Absicherung gegen die grundlegenden Risiken von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Berufsunfälle, Alter, Arbeitslosigkeit und Kinderversorgung. 1994 gab es Grundeinkommens- oder Sozialhilfeleistungen, die in erster Linie darauf zielen, Armutssituationen zu vermeiden und ein Minimum an Subsistenz-einkommen zu gewähren, erst in acht Mitgliedsstaaten: Belgien: *minimum de moyens d'existence*, Dänemark: *social bistand*, Frankreich: *revenu minimum d'insertion* und *aide sociale*, Irland: *Supplementary Welfare Allowance*, Luxemburg: *revenu minimum garanti*, in den Niederlanden: *Sociale Bijstand*, in Deutschland: Sozialhilfe und in Großbritannien: *Income Support* und *Family Credits*. Diese Sozialleistungen sind allgemeine Mindesteinkommensleistungen, d. h. sie stehen prinzipiell allen Bürgern eines Landes zur Verfügung – auch wenn in der Praxis die Berechtigung zum Bezug dieser Sozialleistungen von ganz unterschiedlichen Zugangsbedingungen, wie Alter, Nationalität, Aufenthaltsdauer, Arbeitsbereitschaft, abhängig gemacht wird.⁴³ Gemeinsam ist diesen Existenzsicherungsmodellen, daß ihr Bezug prinzipiell von einer Bedarfsprüfung abhängig gemacht wird, die die Vorrangstellung des Arbeitsmarktes als primäre Einkommensquelle sicherstellt. Gegenwärtig gibt es noch kein soziales Sicherungssystem innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU, in dem den Bürgern eines Landes allein aufgrund ihres Bürgerstatus unter Verzicht auf weitere Zugangsbedingungen ein Bürgergeld gezahlt wird. Gemessen am status quo erscheint eine abrupte Einführung eines garantierten Grundein-

kommens, welches die soziale Sicherung vom Arbeitsmarkt entkoppeln würde, gegenwärtig für keines der EU-Länder als sehr wahrscheinlich. Allerdings müßte die Einführung einer negativen Einkommenssteuer nicht unbedingt als eine Steuer, die das gesamte Sozialversicherungssystem ersetzt, eingeführt werden, sondern kann auch als eine schrittweise verlaufende Integration von Steuer- und Transfersystemen gestaltet werden.⁴⁴ Es bleibt abzuwarten, ob im Zuge einer weiteren Integration der Europäischen Union die Mitgliedsstaaten in einer Grundsicherung gewährenden Sozialpolitik nicht doch einen effizienzsteigernden Faktor für europäische Modernisierungsprozesse erkennen, durch den sich europäische Ökonomien gegenüber anderen auszeichnen könnten.

10. Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit in Europa stellt eines der Hauptprobleme dar, für welches im europäischen Integrationsprozeß eine Lösungsstrategie gefunden werden muß. Gegenwärtig können wir in allen europäischen Ländern eine Zunahme von Frauen beobachten, die eine Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt suchen. Des weiteren dürfte das Arbeitskraftangebot durch weitere Einwanderungen in die Mitgliedsstaaten der EU ebenfalls steigen. Angesichts dieser Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt stehen für eine europäische Sozialpolitik drei Optionen zur Verfügung. Erstens: eine unter gegebenen Bedingungen doch eher zum Scheitern verurteilte Vollbeschäftigungspolitik, zweitens: Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse ohne entsprechende Änderungen in der sozialen Sicherung, und drittens: eine sozialpolitisch regulierte Ausweitung des Arbeitsmarktes im Niedriglohnssektor. Es ist schwer zu prognostizieren, welche der drei Optionen sich politisch durchsetzen wird. Anhaltspunkte gibt es genug, nicht zu optimistisch zu sein, daß eine gemeinsame europäische Sozialpolitik auch zu einer verbesserten sozialen Absicherung führt. Dennoch gilt es festzuhalten, daß zumindest im White Paper „Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung“ der Europäischen Kommission den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bereits empfohlen wird, die Einführung einer negativen Einkommenssteuer zu überdenken, um eine Möglichkeit der Kombination von Einkommen aus Sozialleistungen und Erwerbseinkommen zu schaffen.⁴⁵ Allein diese Tatsache verweist auf die Relevanz von grundeinkommensbezogenen Reformvorschlägen in der Zukunft europäischer Sozialpolitik. Auch der Sach-

verständigenrat zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland hat die Integration von Steuer- und Sozialtransfers in einer negativen Einkommenssteuer bereits empfohlen.⁴⁶ Die Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen vermag zumindest unseren Blick auf die drei möglichen Optionen hinsichtlich ihrer beschäftigungspolitischen Konsequenzen zu schärfen.

In der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich vor dem Hintergrund der innerdeutschen Integrationsprobleme die beschäftigungspolitische Starrheit lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik in besonderem Maße. Demgegenüber könnte die Einführung einer negativen Einkommenssteuer die dringend notwendige Ausweitung des Arbeitsmarktes im Niedriglohnssektor bewirken. Eine soziale Sicherung, die ein Grundeinkommen garantiert, ermöglicht den Arbeitnehmern – materiell abgesichert – zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen zu wählen. Indem man den Arbeitnehmern mit der Einführung eines garantierten Grundeinkommens die Chance der Arbeitsmarktpartizipation wenigstens auf der Basis sozialpolitisch abgesicherter Niedriglohnbeschäftigungen bietet, kann Sozialpolitik eine notwendige Vorbedingung für das Gelingen von Modernisierungs- und Integrationsprozessen in Europa erfüllen.

- 1 Der folgende Beitrag basiert auf einer Vorlesung und Unterrichtseinheit dreier Intensivkurse für Studierende der Soziologie im Rahmen des Erasmus-Programms der Europäischen Union. Für hilfreiche Kommentare und kritische Diskussion danke ich den Kolleginnen und Kollegen sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Kurse in Portugal, Spanien und den Niederlanden. Eine frühere, englische Fassung des Beitrags findet sich in: A. Erskine u.a. (Hrsg.), *Changing Europe. Some Aspects of Identity, Conflict and Social Justice*, Avebury 1996.
- 2 Vgl. S. Leibfried, *The Social Dimension of the European Union: En Route to Positively Join Sovereignty?* in: *Journal of European Social Policy* 4 (1994) 4, S. 239-262.
- 3 Vgl. J. Struwe, EG 92 – Europa der Unternehmer? Die sozialpolitischen Perspektiven des Binnenmarktes, Frankfurt am Main, 1991; W. Streeck und P. Schmitter, *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in: *Politics and Society* 19 (1991) 2, S. 133-164.
- 4 Vgl. V. Eichener/H. Voelzkow, *Europäische Integration und Verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg 1994.
- 5 Vgl. B. Schulte, *The Provision of Minimum Protection Within Member States of the European Union*. Paper presented at the „European Conference on Historical and Comparative Sociological Research“, London, 16-18 Dec. 1994.
- 6 Vgl. G. Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurt a.M. 1990.
- 7 Vgl. H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin 1991; J. Frerich, *Sozialpolitik. Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik*, München 1987.

- 8 Vgl. J. Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt a.M. 1982.
- 9 Vgl. G. Vobruba, Arbeiten und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts, Wien 1989; ders., Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: ders. (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik (Anm. 6), S. 11-80.
- 10 Vgl. U. Mückenberger, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31 (1985), S. 457-475.
- 11 Vgl. M. Kohli, Institutionalisation und Individualisierung der Erwerbsbiographie. Aktuelle Veränderungstendenzen und ihre Folgen, in: D. Brock u.a. (Hrsg.), Subjektivität im gesellschaftlichen Wandel, München 1989, S. 249-278.
- 12 Vgl. U. Gerhard/A. Schwarzer/V. Slupik, Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim 1988; A. Soerensen, Zur geschlechtsspezifischen Struktur von Armut, in: S. Leibfried/W. Voges, Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderband 32, S. 345-366.
- 13 Vgl. Sozialpolitische Umschau vom 10. April 1995.
- 14 Vgl. F. W. Scharpf, Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 41 (1995) 2, S. 65-82.
- 15 Vgl. F. W. Scharpf, Umbau des Sozialstaats. Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1993, S. 433-443.
- 16 Vgl. K. Cvates/M. B. Brown (Hrsg.), An European Recovery Programme: Restoring Full Employment, Nottingham 1993; F. Cripps/T. Ward, Europe Can Afford to Work: Strategies for Growth and Employment in the European Community, Nottingham 1993.
- 17 Einen Überblick bietet G. Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung: Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1994, B 12-13, S. 9-23.
- 18 Vgl. G. Bäcker und W. Hanesch, Nicht den Kernbestand des Sozialstaates in Frage stellen, Frankfurter Rundschau, 11.8.1993.
- 19 Vgl. Vobruba, Strukturwandel der Sozialpolitik (Anm. 6).
- 20 Vgl. Scharpf, Niedriglohn-Beschäftigung (Anm. 14).
- 21 Vgl. E. Phelps, Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Over Time, in: *Economica* 34 (1967), S. 254-281.
- 22 Vgl. G. Vobruba, Arbeit und Einkommen nach der Vollbeschäftigung, in: *Leviathan* 23 (1995), S. 154-64.
- 23 Vgl. M. Opielka/G. Vobruba (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt a.M. 1986; G. Vobruba, Arbeit und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts, Wien 1989; K. Biedenkopf, Führt die Kostentlastung der Unternehmen zu Mehrbeschäftigung? Plädoyer für die Trennung von Arbeits- und Sozialverhältnis, in: E. H. Maier/T. Schmid (Hrsg.), Der goldene Topf. Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes, Berlin 1986, S. 142-255.
- 24 Vgl. J. A. Walter, Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work, London 1989; H. Parker, Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit system, London 1989; J. Roebroek/E. Hogenboom, Basisinkomen: Alternatieve Uitkering of Nieuw Paradigma?, Brabant, Katholieke Universiteit, 1989.
- 25 Vgl. Scharpf, Niedriglohn-Beschäftigung (Anm. 14); ders., Umbau des Sozialstaates (Anm. 15); G. Vobruba, Lohn aus zwei Töpfen. Arbeitslosigkeit: Wie die Beschäftigung gesteigert werden kann und trotzdem die Kosten der Betriebe sinken, in: *Die Zeit*, Nr. 37, 10.9.1993, S. 27; ders., Arbeit und Einkommen (Anm. 22); M. Hüther,

- Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats, in: *Wirtschaftsdienst*, 3/1994, S. 127-135; J. Mitschke, Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995) 2, S. 75-84.
- 26 Vgl. Scharpf, Umbau des Sozialstaats (Anm. 15).
- 27 Vgl. B. Jordan/S. James/H. Kay/M. Redley, *Trapped in Poverty? Labour-market decisions in low-income households*, London 1992.
- 28 P. Buhr, *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug*, Opladen 1995.
- 29 Vgl. Scharpf, Umbau des Sozialstaats (Anm. 15).
- 30 Vgl. G. Vobruba, *Futures of Work and Security*, in: G. Røom (Hrsg.), *Towards a European Welfare state?* Bristol 1991, S.57-71.
- 31 Vgl. S. Nissen, *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*, Marburg 1993; dies., *Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus. Soziale Sicherheit und politische Partizipation als Voraussetzungen staatlicher Handlungsfähigkeit*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 40 (1994), S. 781-796.
- 32 Vgl. G. Vobruba, *Jenseits der sozialen Fragen*, Frankfurt a.M. 1991.
- 33 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrage des Bundesministers der Finanzen*, Berlin, April 1996, S. 47f.
- 34 Für die BRD vgl. M. Hüther, *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse*, Berlin 1990; ders., *Ansatzpunkte* (Anm. 25); Scharpf, *Niedriglohn-Beschäftigung* (Anm. 14); für Großbritannien: Parker, *Instead of the Dole* (Anm. 24).
- 35 Vgl. E. Roller, *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992.
- 36 Vgl. J. Kelley/M. D. R. Evans, *The Legitimation of Inequality: Occupational Earnings in Nine Nations*, in: *American Journal of Sociology* 99 (1993), S. 75-125; M. Haller, *Die Klassenstruktur im sozialen Bewußtsein. Ergebnisse vergleichender Umfrageforschung zu Ungleichheitsvorstellungen*, in: M. Haller/H.-J. Hoffmann-Nowotny/W. Zapf (Hrsg.), *Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentags, des 11. Österreichischen Soziologentags und des 8. Kongresses der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Zürich*, Frankfurt a.M. 1988, S. 447-469.
- 37 Vgl. R. Pioch/G. Vobruba, *Gerechtigkeitsvorstellungen im Wohlfahrtsstaat. Eine Sekundäranalyse zur Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen*, in: D. Döring u.a., *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*, Marburg 1995, S. 114-165.
- 38 Vgl. A. Blickhäuser/M. Moltzer, *Garantierte Lebenssicherung für Frauen. Bemerkungen zur Mindesteinkommensdiskussion*, in: M. Opiełka/G. Vobruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt a.M. 1986, S. 106-117; U. Beer, *Sozialpolitische Perspektiven für Frauen am Beispiel „Mindesteinkommen und Probleme einer feministischen Sozialstaatsanalyse“*, in: M. Opiełka/I. Ostner (Hrsg.), *Umbau des Sozialstaats*, Essen 1987, S. 177-193.
- 39 Vgl. C. Eckart, *Der Preis der Zeit. Eine Untersuchung der Interessen von Frauen an Teilzeitarbeit*, Frankfurt a.M. 1990.
- 40 Vgl. M. Schreyer, *Mindesteinkommen – Stolper- oder Meilenstein für eine grüne Zukunft?* in: M. Opiełka/G. Vobruba (Hrsg.), *Grundeinkommen* (Anm. 38), S. 158-168.
- 41 Vgl. S. Nissen, *Jenseits des Arbeitsverhältnisses. Sozialpolitische Positionen der Tarifparteien zwischen Mitglieder- und Verbandsinteresse*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 34 (1988) 11 und 12, S. 695-709.

- 42 Vgl. S. Nissen, Zwischen lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik und sozialer Grund-
sicherung: Sozialpolitische Reformvorschläge in der parteipolitischen Diskussion,
in: G. Vobruba (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik (Anm. 6), S. 233-299.
- 43 Vgl. Schulte, Minimum Protection (Anm. 5).
- 44 Vgl. Scharpf, Niedriglohn-Beschäftigung (Anm. 14); Hüther, Ansatzpunkte (Anm.
25).
- 45 Vgl. Commission of the European Communities, Growth, competitiveness, employment
– The challenges and ways forward into the 21st century – White Paper, Luxembourg
1993.
- 46 Vgl. Jahresgutachten 1993/94 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der ge-
samtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Druck-
sache 12/6170.