
Chancen eines Grundeinkommens in Deutschland

Michael Opielka

Fachhochschule Jena, University of Applied
Sciences Jena, Deutschland

Auszug Der Beitrag diskutiert die Frage, ob die Chancen für die Einführung eines von der Teilnahme am Arbeitsmarkt unabhängigen Grundeinkommens in der deutschen Sozialpolitik in den letzten Jahren gestiegen sind. Nach einem Abriss der Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats wird die neuere Entwicklung der Grundeinkommenssicherung durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe seit 2003 kritisch analysiert. Die damit verbundenen Abstiegsängste bis in die deutsche Mittelschicht belebten die bereits in den 1980er-Jahren geführte Debatte um ein Grundeinkommen neu. Am Beispiel von zwei Modellen („Grundeinkommensversicherung“, „Solidarisches Bürgergeld“) werden konkrete Probleme der Systemgestaltung und Realisierungschancen erörtert.

Schlüsselwörter Mindesteinkommen; Arbeitsmarkt; Erwerbsbeteiligung; Sozialstaat; Deutschland.

Die Sicherung eines menschenwürdigen Auskommens durch ein existenzsicherndes Einkommen gehört zu den vornehmsten Aufgaben der Sozialpolitik. Dabei hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts gezeigt, dass eine gewisse Entkopplung der marktgesteuerten Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie der staatlich gesteuerten Distribution von Sozialeinkommen und dem Zugang zu sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Diensten sowohl den Bedürfnissen und Werten der Bevölkerung wie den Funktionsanforderungen einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft entgegenkommt. Gøsta Esping-Andersen bezeichnete diesen Prozess als Dekommodifizierung: *De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and where a person can maintain a livelihood without reliance on the market.* (Esping-Andersen, 1990, S. 21-22). Gerade im Bereich der Sicherung des Existenzminimums wird diese relative Entkopplung von Arbeitsleistung und

Anschrift: Professor Dr. Michael Opielka, Professor für Sozialpolitik, University of Applied Sciences Jena, Faculty of Social Welfare, Carl-Zeiss-Promenade 2, D-07745 Jena. E-Mail: michael.opielka@fh-jena.de.

Einkommensanspruch immer wieder kontrovers diskutiert. Der Vorwurf des „Missbrauchs“ von Sozialleistungen und das sogenannte Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe bzw. von Sozialtransfers allgemein spielten (nicht nur) in Deutschland immer wieder eine große Rolle. Die Entgegensetzung von nationaler und betrieblicher „Arbeiterpolitik“ (Sozialversicherungen) und kommunaler „Armenpolitik“ (Fürsorge, Sozialhilfe), von „fleißigem“ Arbeitnehmer und „unwürdigem“ Armen prägte gerade die deutsche Sozialpolitik (Sachße und Tennstedt, 1998). Mit der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2003 und der seit 2005 wirksamen Zusammenlegung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe mit der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu einem aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld (Hartz IV) wurde die Grundeinkommenssicherung in Deutschland strukturell neu geordnet. Die folgenden Überlegungen rekonstruieren diese neue Situation und blicken ein Stück nach vorn, indem die Möglichkeiten eines garantierten, bedingungslosen Grundeinkommens insbesondere am Beispiel einer Grundeinkommensversicherung und eines Solidarischen Bürgergeldes diskutiert werden.

Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat

82

Im Grundgesetz (GG) wird die Bundesrepublik Deutschland als ein sozialer Bundesstaat und sozialer Rechtsstaat ausgewiesen (Art. 20 und 28 GG). Nach Präzisierung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat, für soziale Gerechtigkeit auf der Grundlage der Achtung der Menschenwürde und des Rechtsstaatsprinzips zu sorgen. Diesem Staatsziel wird im Wesentlichen durch einen Mix sozialer Sicherungssysteme nachgekommen, die als zentrale Systemprinzipien den deutschen Sozialstaat kennzeichnen: die *Fürsorge*, die *Versorgung* und die *Sozialversicherung* (Lampert und Althammer, 2004, S. 235.). Seit dem Jahr 2003 wird auch in Deutschland ein viertes Sicherungssystem diskutiert: die *Bürgerversicherung*, die es bei vielen europäischen Nachbarn (z.B. Schweiz, Niederlande) schon seit Langem gibt und auch in der früheren DDR ansatzweise existierte (Opielka, 2004, S. 154). Nach der deutschen Vereinigung (1990) wurde nur das westdeutsche System weitergeführt (Tabelle 1).

Die *Fürsorge* bezieht sich in erster Linie auf die sozialstaatlichen Hilfen im Falle des Armutsrisikos. Zuständig dafür war bis am 31. Dezember 2004 das System der Sozialhilfe, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dies ist seit dem 1. Januar 2005 ersetzt worden durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II und durch das SGB XII. Kennzeichnet ist das System der Fürsorge durch die konsequente Orientierung am Bedarf, die Steuerfinanzierung, eine Nachrangigkeit gegenüber sonstigen Vermögen, Einkommen und Unterhaltsansprüchen, durch eine bedingte Rückzahlungsverpflichtung und, bezogen auf das SGB II, ein Sanktionsinstrumentarium zur Verpflichtung auf Erwerbsarbeit.

Tabelle 1. Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats

Sozialpolitisches System	Fürsorge	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgerversicherung
Bezugsvoraussetzung	Individuelle Notlage	Pflichtmitgliedschaft	Besonderer Rechtsanspruch	Bürgerstatus (bzw. Einwohner)
Leistungsanspruch	Bei Bedürftigkeit, Subsidiarität	Bei Eintritt eines Versicherungsfalls	Bei Vorliegen eines spezifischen sozialen Status	Bei Eintritt eines Versicherungsfalls
Gegenleistung	Nein	Ja, Pflichtbeiträge	Ja, nonmonetäre Sonderopfer	Ja, Sozialsteuern/Steuern
Bedürftigkeitsprüfung	Ja	Nein	Nein	Nein
Sicherungszweige	Sozialhilfe/ALG II Jugendhilfe Resozialisierung Wohngeld	Gesetzliche Rentenversicherung Unfallversicherung Arbeitslosenversicherung Gesetzliche Krankenversicherung Pflegeversicherung	Kriegsopferversorgung Soziale Entschädigung Beamtenversorgung Kindergeld Elterngeld Ausbildungsförderung	Ansatzweise in der Pflegeversicherung, Leistungsseite
Mindesteinkommenssicherung (in Klammern: Reformvorschläge)	Sozialhilfe	Grundsicherung	(Grundeinkommen/Bürgergeld)	(Grundeinkommensversicherung)

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Prinzip der *Versorgung* beinhaltet die Entschädigung aus Steuermitteln für besondere Opfer, die dem Staat erbracht wurden (v.a. Kriegsoffer, Bundesversorgungsgesetz/BVG mit Nebengesetzen), sowie für soziale Statuslagen, die dem Staat besonders wichtig erscheinen, zum Beispiel für Beamte, aber auch die zentralen familienpolitischen Leistungen Kinder- und Elterngeld folgen diesem Prinzip, ebenso die Ausbildungsförderung (Opielka, 2004, S. 26). Diesen Leistungsansprüchen gehen keine Beitragszahlungen voraus. Bisweilen wird das Prinzip der Versorgung in die Prinzipien Entschädigung und Förderung gegliedert. Dieser Gliederung wird hier nicht gefolgt, weil die soziologische Gemeinsamkeit der hierunter gefassten Leistungsansprüche — die Absicherung politisch definierter Statuslagen — wichtiger erscheint.

Durch das Prinzip der *Sozialversicherung* werden im Kern die klassischen Risiken im gesamten Lebenslauf abgedeckt. Leistungsansprüche werden hier in erster Linie über das Lohnarbeitsverhältnis begründet, und Leistungen erfolgen vorwiegend in Form von Geldleistungen, die als Ersatz für Arbeitslohn fungieren (z.B. Rente, Krankengeld, Arbeitslosengeld) und insoweit den bisherigen Lebensstandard sichern sollen. Das auf Bismarck und seine Sozialgesetze zurückgehende Sozialversicherungsprinzip gilt als spezifisch deutsche Errungenschaft und ist gekennzeichnet durch eine lohnbezogene Beitragserhebung, durch die paritätische Finanzierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie durch eine Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen (Lampert und Althammer, 2004, S. 237).

Das Prinzip der *Bürgerversicherung* als egalitaristische Erweiterung der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung auf alle Bürger gehört neuerdings zur politischen Reformdiskussion in Deutschland. Erstmals wurde es im 2003 veröffentlichten Bericht der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup auch „Rürup-Kommission“ genannt, als Alternative zur lohnzentrierten Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert (BMGS, 2003, S. 149). Realisiert wurde dieses Prinzip, ohne dass dies öffentlich als Systemerweiterung wahrgenommen wurde, ansatzweise auf der Leistungsseite der 1996 eingeführten Pflegeversicherung, die für gesetzlich wie privat Versicherte identische Leistungen bei unterschiedlicher Beitragsleistung (gesetzlich nach Lohneinkommen, privat Festbeiträge) vorsieht. Vorgeschlagen wird das Prinzip der Bürgerversicherung vor allem unter Verweis auf entsprechende Regelungen der Schweizer Rentenversicherung AHV unterdessen auch für die verschiedenen Zweige der Einkommenssicherung (Opielka, 2005a; Strengmann-Kuhn, 2007). Die Finanzierung von Bürgerversicherungen erfolgt in der Regel durch steuerähnliche Beiträge, die auch als Sozialsteuern bezeichnet werden.

In Tabelle 1 werden die vier Systemprinzipien der deutschen Sozialpolitik vergleichend dargestellt. Ergänzend wird aufgeführt, wie die Sicherung eines

Mindesteinkommens im Rahmen dieser vier Prinzipien erfolgt bzw. erfolgen kann: Das Fürsorgeprinzip kennt hierfür die Sozialhilfe; innerhalb der Sozialversicherung geschieht dies durch die sogenannte (bedarfsorientierte) Grundsicherung, seit 2003 in der Gesetzlichen Rentenversicherung, seit 2005 in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld II/Hartz IV); im Rahmen des Versorgungsprinzips wäre ein allgemeines Grundeinkommen möglich, beispielsweise in Form einer Sozialdividende oder einer Negativen Einkommenssteuer; schließlich wäre auch denkbar, eine Bürgerversicherung als Grundeinkommensversicherung auszugestalten. Diese Reformoptionen werden weiter unten genauer ausgeführt.

Mit der spezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherung als Mix der drei erstgenannten Systemprinzipien, mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung, gilt der deutsche Sozialstaat als konservatives wohlfahrtsstaatliches Arrangement und ist vom liberalen Typus angelsächsischer Prägung und dem sozialdemokratischen Typus skandinavischer Prägung zu unterscheiden. Diese Differenzierung wurde von Esping-Andersen (1990) mit der Typologie der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ eingeführt. Esping-Andersen unterschied drei verschiedene Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Regime: den *liberalen*, den *sozialdemokratischen* (sozialistischen) und den *konservativen* Typus (zum Überblick: Arts und Gelissen, 2002). Als vierter Regimetypp wird mit Verweis auf die Schweiz neuerdings „Garantismus“ vorgeschlagen (Opielka, 2004; Opielka, 2005a; Carigiet und Opielka, 2006).

Deutschland zählte Esping-Andersen zum Prototyp konservativer (korporatistischer) Wohlfahrtsstaaten, denn hier ist der Erhalt von Statusunterschieden mit klassen- und statusgebundenen Rechten prägend. Dekommodifizierende, also arbeitsmarktunabhängige soziale Rechte sind eher marginal, und der Markt als Wohlfahrtsproduzent ist weniger stark ausgeprägt. Man orientiert sich hier auf das System Familie und Haushalt. Dieser deutsche konservative Regimetyppus galt lange Zeit als Erfolgsmodell. Doch das, was einst als Exportschlagler gefeiert wurde, ist mittlerweile zum Problem mutiert: die (bismarcksche) Koppelung der sozialen Sicherung an den Status, genauer: an den Erwerbsarbeitsstatus einer Person. Denn das seit gut 30 Jahren steigende Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt und die Erosion des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses (Mückenberger, 1990) haben das deutsche System der sozialen Sicherung vor gewaltige finanzielle Belastungen gestellt. Die sukzessive Entkopplung von sozialer Sicherung und Arbeitsmarkt gilt vielen Beobachtern als Folge von Modernisierungsprozessen (Alber, 2002; Vobruba, 2006). Das deutsche Modell des Rheinischen Kapitalismus, das auf den Ausgleich von Kapital und Arbeit sowie auf die Stabilisierung der traditionellen „Normalfamilie“ und das ihr zugrunde liegende „Ernährermodell“ (*male bread winner model*; Pfau-Effinger, 2004) ausgerichtet ist, sieht sich in diesem Zusammenhang in einer erheblichen Legitimationskrise, die die Politik unter Zugzwang setzt.

Krise der Sicherung des Existenzminimums

Seit 2003 wird eine hitzige politische Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells geführt. Das Handeln der politischen Eliten war dabei eingebettet in einen Modernisierungsdiskurs, der dem Sozialstaat scharfe Kritik, vorrangig mit Bezug auf Finanzierbarkeit, Kosteneffizienz und mangelnde Problemlösekapazität zuteil werden ließ. Der angestrebte Umbau des Sozialstaats erfolgte dabei unter der Signatur der „Aktivierung“ und der mit ihr verbundenen Maxime des „Fördern und Fordern“. Beide Begriffe sind seit den 1990er-Jahren zu einem zentralen Leitbild der westlichen wohlfahrtsstaatlichen Transformation geworden (Gilbert, 2002). Das dahinter stehende Politikkonzept will Umfang und Reichweite öffentlicher Güter zurückschrauben und staatliche, aber auch verbandlich-gemeinschaftliche, korporative Verteilungsmechanismen zugunsten einer als überlegen betrachteten Marktsteuerung einschränken (Opielka, 2003, S. 543-544.). Der Bürger soll in diesem Konzept verpflichtet werden auf eine marktkonforme Ausrichtung seines Lebens (Lessenich, 2003).

Dieser Sozialstaatsumbau vom marktkorrigierenden zum aktivierenden Staat zielt auf eine Verwirklichung von Marktprinzipien in umfassendem Sinne und richtet sich gegen das traditionelle deutsche Sozialstaatsverständnis, bei dem der Sozialstaat gegenüber seinen Bürgern im Bedarfsfall als Garant und verlässlicher Ausfallbürge steht. Daran koppeln sich Forderungen, nicht mehr die Rechte des Einzelnen auf Kosten der Pflichten gegenüber dem Gemeinwesen „überzubetonen“, sondern mithilfe einer „Neubelebung“ der Pflichten die Bürger, vor allem aber die Sozialstaatsklientel zu aktivieren. Gutwillig interpretiert, läge dem die Überzeugung zugrunde, dass die Motivation und Handlungsbereitschaft zur Selbsthilfe durchaus vorhanden sind, sie eben nur aktiviert, also in Bewegung gesetzt werden müssen. Vielfach wird gleichwohl vermutet, dass die Metapher der Aktivierung dazu instrumentalisiert werde, den weiteren Rückbau solcher sozialstaatlicher Schutzrechte zu betreiben, „die den Einzelnen vor den Pressionen und Risiken des Marktes schützen sollten“ (Trube und Wohlfahrt, 2004, S. 2).

Als exemplarisches Beispiel für diese „Transformation des Wohlfahrtsstaates“ (Gilbert, 2002) kann die sogenannte Hartz-Gesetzgebung, vor allem Hartz IV gelten (Kaltenborn et al., 2006). Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hat sie in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 (Agenda 2010) prägnant zusammengefasst: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern.“

Nach einem Vermittlungsskandal bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wurde im Frühjahr 2002 durch die rot-grüne Bundesregierung eine Kommission eingesetzt. Den Vorsitz hatte der damalige VW-Personalvorstand Dr. Peter Hartz. Sie legte noch im August des gleichen Jahres — unmittelbar vor der Bundestagswahl —

einen Bericht über „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vor und empfahl mit 13 „Innovationsmodulen“ ein umfassendes Bündel von Maßnahmen (Hartz-Kommission, 2002). Schon im Dezember 2002 wurden die Gesetzespakete Hartz I und II verabschiedet, im Dezember 2003 folgten Hartz III und IV. Hartz I und II führten Ich-AGs und Mini-Jobs zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. Personal-serviceagenturen (PSA) sollten eine schnellere Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermöglichen, die Umwandlung von Arbeits- und Sozialämtern zu Jobcentern eine einheitliche Anlaufstelle bieten sowie einen besseren Datenabgleich ermöglichen (Kaltenborn und Schiwarov, 2006). Darüber hinaus wurden („Fördern und Fordern“) strengere Anrechnungen und Zumutbarkeitsregelungen eingeführt, die erhebliche Einschnitte bei Leistungen für Arbeitslose bedeuteten. Mit Hartz III gingen der konsequente Umbau der Arbeitsverwaltung und Elemente einer Vereinfachung des Arbeitsförderungsrechts im SGB III einher. Über das 4. Hartz-Gesetz wurde schließlich die Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe vollzogen. Als SGB II implementiert, regelt es seit 1. Januar 2005 in Form des Arbeitslosengeldes II (ALG II) die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, und das Sozialgeld für deren nicht erwerbsfähige Angehörige. Es löste damit das bis zum 31. Dezember 2004 bestehende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das seitdem, als SGB XII, nur noch für solche Erwerbslose gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Alle drei Systeme sind als Fürsorgeleistungen konsequent nach der Bedarfsorientierung ausgerichtet und unterscheiden sich damit vom klassischen System der Arbeitslosenversicherung (ALG I), das als Sozialversicherungssystem die am früheren Lohn orientierte Standardabsicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit darstellt (Tabelle 2).

Mit der Einführung des SGB II wurde das System der Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Wo noch bis 31. Dezember 2004 die frühere Erwerbseinkommenssituation ausschlaggebend für die Höhe der Leistung war, orientiert sie sich nun an den Regelsätzen der Sozialhilfe und einer hinzuzurechnenden Pauschale für einmalige Leistungen vor allem für Kleidung, Wohnungsausstattung, Renovierungen usw. (im BSHG wurden sie fallweise nach Bedarf geregelt). Das ALG II für das erste (volljährige) Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft beträgt 347 Euro (seit 1.7.2007). Miet- und Heizkosten werden, sofern angemessen, zusätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen gezahlt. Vor Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes II muss ein Langzeitarbeitsloser, und als solche gelten die meisten Leistungsempfänger, von seinem anrechenbaren Vermögen leben. Wer mit den Pauschalen nicht umgehen kann, wird auf Sachleistungen verwiesen — eine ergänzende Sozialhilfe ist ausgeschlossen. Lebt der Arbeitslose in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft, wird er zuerst auf die Unterstützung seines Partners verwiesen, erst danach werden öffentliche Leistungen gewährt. Kombiniert ist diese reduzierte Leistungsgewährung mit einer restriktiveren Zumutbarkeitsregelung, die unter Sanktionen durchsetzbar ist. So können ALG II-Bezieher beispielsweise auch auf schlecht

Table 2. Soziales Sicherungssystem im Fall von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit in Deutschland (seit 2005)

Leistungsart	Arbeitslosengeld I	Arbeitslosengeld II	Sozialgeld	Sozialhilfe
Sozialpolitisches System	Sozialversicherung	Fürsorge	Fürsorge	Fürsorge
Finanzierung	Versicherungsbeiträge	Steuern	Steuern	Steuern
Leistungsdauer	Max. 12 Monate, für Ältere ab 55 Jahren max. 18 Monate; anschl. ALG II	Unbegrenzt (aber Verpflichtung zur aktiven Beendigung der Notlage)	Unbegrenzt	Unbegrenzt (solange Voraussetzung der Erwerbsunfähigkeit erfüllt bleibt)
Personenkreis	Erwerbslose (bei Erfüllung der Anwartschaftszeiten, begrenzt auf die Leistungsdauer)	Erwerbsfähige Erwerbslose zwischen 15 und 65 Jahren	Nicht erwerbsfähige Angehörige eines ALG II-Beziehers	Länger oder dauerhaft Erwerbsunfähige

Quelle: Eigene Darstellung.

bezahlte Teilzeit- oder Mini-Job-Angebote verwiesen werden. Die Ablehnung eines solchen Jobangebots kann für die Betroffenen die Reduzierung des ALG II um bis zu 30 Prozent bedeuten. Jungen Erwachsenen kann die Leistung sogar ganz gestrichen und auf Sachleistungen begrenzt werden, seit 1.7.2006 besteht für sie der Anspruch ohnehin nur noch nachrangig nach der elterlichen Unterhaltspflichtung.

Die Details, aber auch die Gesamtheit dieser Reformmaßnahmen offenbaren den Paradigmenwechsel und verweisen deutlich auf das neue sozialpolitische Leitbild. Es verabschiedet sich vom bisherigen deutschen Modell der Sozialversicherung und ihrem Ziel der Lebensstandardsicherung und versucht durch finanzielle Einsparungen bei Erwerbslosen und einem vermehrten Druckpotenzial die Vermittlung von Erwerbslosen in jegliche Form von Arbeit zu erreichen.

Optimistisch betrachtet, birgt diese *workfare*-Strategie auch eine Chance. Denn der Rückbau staatlicher finanzieller Leistungen (ökonomische und rechtliche Intervention; Kaufmann, 2002) wird begleitet von einer Verstärkung des Angebots sozialer Dienstleistungen (pädagogische Intervention), die auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt (Abt. 4 SGB II). Adressat dieser Dienstleistungen ist vor allem die klassische Sozialstaatsklientel — genauer gesagt, die Langzeitarbeitslosen. Eigens für diese Gruppe wurde über Hartz IV ein separates Instrumentarium geschaffen, das „Fallmanagement“. Der Begriff selbst taucht zwar explizit nicht im Gesetzestext auf, doch in der Gesetzesbegründung wird die strategische Bedeutung betont: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistung auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistungen soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend, wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (Begründung zum SGB II, Allgemeiner Teil; Bundesdrucksache 15/1516, S. 44).

Zuständig für das Fallmanagement sind die sogenannten Fallmanager. Sie sollen höchstens 75 erwerbsfähige Hilfebedürftige betreuen und nach einem „Profiling“ Leistungen nach einem „Eingliederungsplan“ vermitteln. Auch das Fallmanagement ist konsequent nach dem Grundsatz der Aktivierung zur Erwerbsarbeit ausgerichtet. Vermittlungshemmnisse sollen dazu identifiziert und behoben werden. Gerade Langzeitarbeitslose bringen eine Vielzahl solcher Merkmale mit. So wurde zum Beispiel bei der Durchführung einer Erhebung bei erwerbslosen Sozialhilfeempfängern festgestellt, dass lediglich „42 Prozent neben der Arbeitslosigkeit kein weiteres schwerwiegendes Problem aufwiesen (wie z.B. gesundheitliche Probleme, Sucht, Schulden, Vorstrafen oder Wohnungsprobleme), aber 25 Prozent bereits zwei und mehr“ (Reis, 2005, S. 12). Derartige Hemmnisse stehen einer zeitnahen Vermittlung in Arbeit im Wege, sodass es bei erfolgreichem Fallmanagement eher um den Abbau bestimmter Vermittlungshemmnisse als um eine baldige Integration in

Arbeit gehen sollte. Diese potenziell chancenbringende Fokussierung auf pädagogische Formen wohlfahrtsstaatlicher Intervention findet jedoch in der praktischen Umsetzung wenig Widerhall. Noch immer ist unklar, welche konkreten Konzepte und Praktiken unter Fallmanagement verbindlich zu verstehen sind (Reis, 2005, S. 10).

In der Arbeit mit der klassischen sozialpädagogischen Klientel (Suchtkranke, Wohnungslose, psychisch Erkrankte, aber auch Jugendliche), die zur Problemgruppe der Schwervermittelbaren zählen, sind länger dauernde Hilfeprozesse erforderlich, die das wiederherstellen sollen, was in bisherigen Konzepten eigentlich schon vorausgesetzt wird, nämlich Hilfsbereitschaft, Motivation und Aktivität — oder kurz: Erwerbsarbeitsorientierung. Doch dieser Prozess ist personalaufwendig und birgt keine gesicherte Erfolgsgarantie. Gleichwohl aber verlangt das SGB II Resultate. Die sind in Form einer „Eingliederungsbilanz“ regelmäßig vorzulegen (Abt. 54). Damit steht zu befürchten, dass der „Zwang zur billigen Pflichtarbeit“ (Trube und Wohlfahrt, 2004, S. 8) zunehmen wird, ohne dass die Probleme ernsthaft in den Fokus kommen. Erste Anzeichen dafür sind schon zu erkennen, dass nämlich der „zweite Arbeitsmarkt“ in Form der „Arbeitsgelegenheiten“ (Abt. 16, Abs. 3, Satz 1 SGB II) — im öffentlichen Diskurs als Ein-Euro-Jobs bezeichnet — seit 2005 eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Hinzu kommt, dass Langzeitarbeitslose entweder von Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen (die zuvor für die Sozialhilfe zuständig waren) oder von einer der 69 sogenannten Optionskommunen (ohne die Bundesagentur für Arbeit) betreut werden. Die wissenschaftliche Evaluation belegt bislang eine „zurückhaltende Aktivierungs- und Vermittlungstätigkeit“ (Kaltenborn und Schiwarov, 2006, S. 8) beider Organisationsformen.

Der potenziell aktivierende Ansatz scheitert wohl an seiner zentralen Grundannahme. Es wird dabei von einem Mismatch am Arbeitsmarkt ausgegangen, wonach die Arbeitslosen auf vorhandene Stellen nicht genau passen bzw. nicht erfolgreich vermittelbar sind und sie daher entsprechend gefordert werden müssen. Doch unter den gegenwärtigen konjunkturellen Bedingungen und einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit von annähernd 7 Millionen erscheint die *Verpflichtung* auf jegliche Form zumutbarer Arbeit, unterstellte man das alleinige Ziel der Arbeitsmarktintegration, als sozial- und arbeitsmarktpolitisch wenig angemessen. Damit kommt die Frage nach einer Einkommenssicherung ohne Arbeitsverpflichtung in den Blick.

Der neue Diskurs um ein Grundeinkommen

Bereits in den 1980er-Jahren begann in (West-)Deutschland die Diskussion um ein von der Erwerbsarbeit entkoppeltes garantiertes Grundeinkommen. Zwei Sammelbände jener Zeit deuteten schon in ihren Titeln die beiden Motive an, die die Diskussion seitdem leiten: *Befreiung von falscher Arbeit* hieß der von Thomas

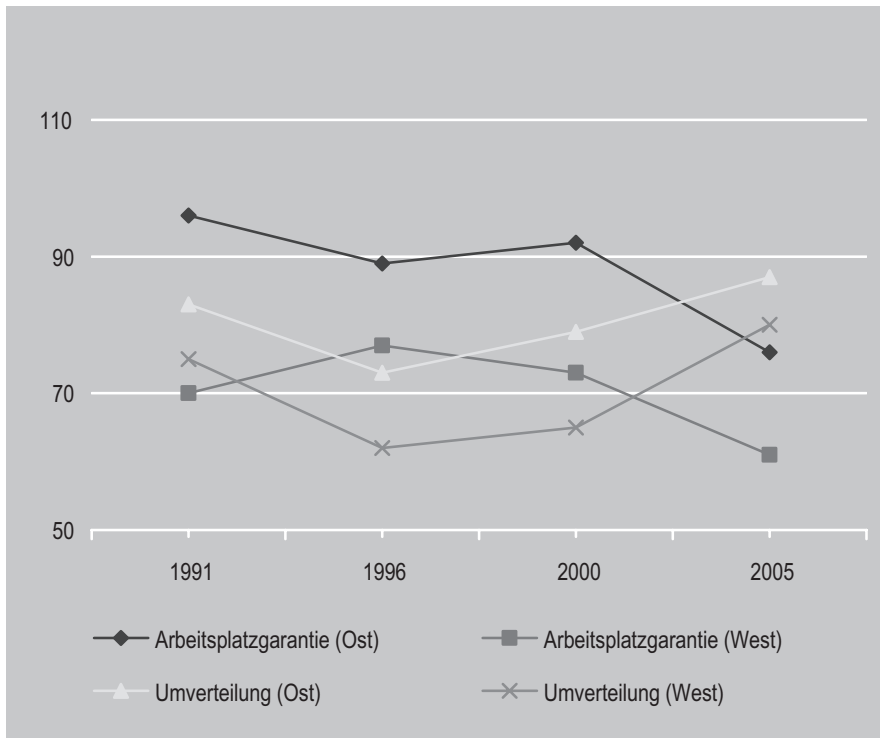
Schmid herausgegebene Band (Schmid, 1984), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung* (Opielka und Vobruba, 1986) der andere. Das erste Motiv war, den Arbeitsmarkt nicht mehr als zentrale Institution der Einkommensverteilung zu verstehen. Durch ein Grundeinkommen soll das Beschäftigungsargument zugunsten gesellschaftlich schädlicher Produktion gelockert, der Arbeitsbegriff weiter gefasst und das Problem der Arbeitslosigkeit an der Wurzel angegangen werden. Das zweite Motiv war eher gesellschaftspolitisch: Das Grundeinkommen soll die „soziale Demokratie“ des Wohlfahrtsstaats auf stabile Füße sozialer Grundrechte stellen. Die Forderung nach einem Grundeinkommen wäre dann eine politische Forderung auf demselben Niveau wie die Forderung nach dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht am Anfang des 20. Jahrhunderts.

In den vergangenen 20 Jahren sind zahllose Veröffentlichungen erschienen, welche die Idee des Grundeinkommens diskutieren, wurden eine Reihe von Kostenrechnungen angestellt, diskutierte man in praktisch allen politischen Lagern über ein Grundeinkommen oder „Bürgergeld“ und wurden ein internationales (www.basicincome.org) wie ein deutsches (www.grundeinkommen.de) Grundeinkommensnetzwerk gegründet.

Die Frage nach den Chancen eines Grundeinkommens in Deutschland kann jedoch nicht nur durch Blick auf die akademische Diskussion beantwortet werden (hierzu: Vobruba, 2006; Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007, S. 27). Eine Perspektive betrifft die politische Akzeptanz und Durchsetzbarkeit, eine andere den Realismus konkreter Reformvorschläge. Betrachten wir zunächst die Frage: Wie stehen die Bürger zu einem Grundeinkommen? Eine indirekte Annäherung erlaubt die im Auftrag des Bundesarbeits- und des Bundesgesundheitsministeriums durch eine Forschergruppe der Universität Frankfurt um Wolfgang Glatzer durchgeführte Untersuchung zu „Einstellungen zum Sozialstaat“ (Krömmelbein und Nüchter, 2006). In Verbindung mit Daten des „International Social Justice Project“ (Humboldt-Universität zu Berlin, 2008) wird der Gegensatz zwischen der von politischen und wirtschaftlichen Eliten und ihnen nahe stehenden Medien geforderten Hinwendung zu individualistischen („neoliberalen“) Gerechtigkeitskonzepten und den Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaats sichtbar (Schaubild 1).

In den gut 18 Jahren seit der deutschen Einheit stimmten in Ost- wie Westdeutschland immer weniger Bürgerinnen und Bürger der Auffassung zu, dass der Staat die Verantwortung für Vollbeschäftigung übernehmen soll, auch wenn der Anteil noch immer hoch ist (Ost: 76 Prozent, West: 61 Prozent). Zugenommen hat jedoch deutlich der Anteil derjenigen, die für Umverteilung zugunsten einer allgemeinen Garantie der materiellen Existenzsicherung plädieren (Ost: 87 Prozent, West: 80 Prozent). Diese Datenkombination kann als Hinweis interpretiert werden, dass ein arbeits-, und insoweit bedingungsloses Grundeinkommen auch mehrheitlich gewollt sein könnte. Eine explizit auf die Akzeptanz eines Grundeinkommens bezogene Befragung hat der Freizeitforscher Horst W. Opaschowski unter dem Titel

Schaubild 1. *Egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland*
 Antwortkategorien „stimme eher zu / stimme voll zu“, in per cent)



Arbeitsplatzgarantie: „Der Staat soll für alle, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen.“ Umverteilung: „Das Wichtigste ist, dass die Menschen bekommen, was sie zum Leben brauchen, auch wenn das Umverteilung erfordert.“
 Quelle: Panel des International Social Justice Project (ISJP) für 1991-2000, Projekt „Einstellungen zum Sozialstaat“ (EZS) für 2005 (Krömmelbein und Nüchter, 2006: 2).

Minimex (2007) durchgeführt, in dem er den Vorschlag eines „Existenzgeldes“ in Höhe von 580 Euro vorstellt und die Ergebnisse einer Repräsentativbefragung zur Legitimation anführt. Je nach Fragestellung votierten in seiner Untersuchung zwischen 61 und 84 Prozent für eine Grundeinkommenssicherung mit klarem Anreiz für zusätzliche Einkommenserzielung durch Arbeit. Unabhängig von methodischen Anfragen an diese Untersuchung lässt sich daraus aber doch eine recht breite Akzeptanz eines finanzierbaren Grundeinkommens ableiten. Diese Akzeptanz könnte auch damit zu tun haben, dass die Idee eines Grundeinkommens als eine modernisierte Form sozialer Sicherung unter Bedingungen erhöhter sozialer Abstiegsängste verstanden wird. Auch hierzu liegen eindrucksvolle empirische Befunde vor.

So hatten die Deutschen ihre subjektive Schichteinstufung im Zeitraum von 1993 bis 2002 fast generell nach oben korrigiert, wie Tabelle 3 deutlich macht. Die objektiven Schichtzugehörigkeiten und Ungleichheiten können dafür kaum der

Tabelle 3. *Subjektive Schichtestufung 1993, 2002 und 2004*

	1993	2002	2004
Ostdeutschland			
Obere Mittel-, Oberschicht	2	7	3
Mittelschicht	40	51	39
Arbeiterschicht	59	42	57
Westdeutschland			
Obere Mittel-, Oberschicht	14	14	10
Mittelschicht	58	61	54
Arbeiterschicht	29	25	37

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004, S. 612 und 2006, S. 594.

Grund sein, die entsprechenden sozialökonomischen Verschiebungen in diesem Zeitraum waren marginal. Umso bemerkenswerter ist die Entwicklung zwischen 2002 und 2004 — also genau im Zeitraum der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung: Die subjektive Aufstiegswahrnehmung machte einer Abstiegs-wahrnehmung Platz.

Seit den 1980er-Jahren wurde in akademischen Kreisen und zunächst im Umfeld der Grünen die Idee eines Grundeinkommens diskutiert. Die deutsche Einheit unterbrach die Diskussion, während sie in vielen anderen Ländern weitergeführt wurde. Dass sie nun erneut dynamisiert wurde, ist wohl eine Folge der Abstiegsangst bis in die Mittelschichten sowie der Wahrnehmung eines „abgehängten Prekariats“ (Müller-Hilmer, 2006). Die Idee des Grundeinkommens bildet in den Augen ihrer Befürworter eine Antithese gegen gesellschaftliche Spaltung und Exklusion. Sie geht davon aus, dass jeder Einzelne zählt, egal, was er tut, und steht insoweit für ein Programm sozialer Grundrechte.

Die Seite der „Aktivierung“, die von der rot-grünen Bundesregierung unter dem Label „Fordern und Fördern“ in praktische Politik institutionalisiert wurde, kombinierte liberale Leistungsgerechtigkeit und Marktsteuerung mit konservativer Bedarfsgerechtigkeit und Gemeinschaftssteuerung. Polemisch formulierte der Unternehmer und medienwirksame Befürworter eines Grundeinkommens Götz W. Werner: „Hartz IV ist nichts anderes als die Kujonierung des Bürgers durch den Staat und in seiner Auswirkung auf den Betroffenen nur vergleichbar mit offenem Strafvollzug“ (Werner, 2007, S. 91). Jenes von Bill Clinton 1996 in den USA angestoßene Programm „to end welfare as we know it“, eine „workfare statt welfare“-Politik, kalkuliert mit dem repressiven Moment der Pflicht zur Erwerbsarbeit, obgleich für Millionen diese Erwerbsarbeit nicht zugänglich ist (Handler und Babcock, 2006). „Aktivierung“ und „workfare“ sind Kulturideen, die davon ausge-

hen, dass Empfänger von Sozialtransfers im Grunde nicht arbeiten wollen. Sie bedürfen in dieser Perspektive der Erziehung durch den Staat und seine Agenturen.

Insoweit verwundert nicht, dass in der liberalen FDP Anfang 2005 eine „Kommission Bürgergeld“ unter dem Vorsitz des (unterdessen) stellvertretenden Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens Andreas Pinkwart ein Grundeinkommen vorschlug, das allen Bürgern in Form einer Negativen Einkommenssteuer garantiert würde, unabhängig von der Erwerbsarbeitsleistung. Verwunderung löste in der deutschen Öffentlichkeit eher aus, dass im Sommer 2006 der CDU-Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus, ein „Solidarisches Bürgergeld“ in die Diskussion brachte, differenzierter als das Modell der FDP (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007). Er argumentiert, die Politik solle den Bürgern schlicht vertrauen, dass sie mit einem Grundeinkommen verantwortungsvoll umgehen. Nur so könne erwartet werden, dass auch die Bürger den Politikern vertrauen. Die rege deutsche Grundeinkommens-Debatte seit 2005 soll exemplarisch an zwei Modellen vorgestellt werden, dem Vorschlag einer „Grundeinkommensversicherung“ sowie des „Solidarischen Bürgergeldes“. Während die Grundeinkommensversicherung die Systemarchitektur des deutschen Sozialstaats weiterentwickelt, würde das Modell des Bürgergeldes diese Architektur grundlegend ändern.

Das Modell einer „Grundeinkommensversicherung“

Als pragmatischer Schritt könnte sich die Idee einer „Grundeinkommensversicherung“ eignen (Opielka, 2005b). Jeder Bürger zahlt einen Beitrag in Form einer pauschalen, nicht progressiven Sozialsteuer auf sein steuerliches Einkommen, ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Möglichkeit, diese Sozialsteuer gegen Negativeinkünfte zu verrechnen. Kalkulationen, die das gesamte Volkseinkommen der Volkswirtschaften-Gesamtrechnung (VGR) als Bemessungsgröße ansetzen¹, ergaben, dass ein Beitrag von 17,5 Prozent ausreicht, um sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats zu finanzieren, wenn sich — wie im Schweizer Grundrentensystem AHV — das Leistungsniveau zwischen dem Grundeinkommen und maximal seinem Doppelten bewegt (Tabelle 4). Würde auch die Krankenversicherung, als Bürgerversicherung, genauso finanziert — ein Beitrag von etwa 7,5 Prozent würde (etwa wie in Österreich) ausreichen —, könnte die (progressive) Einkommenssteuer auf maximal 25 Prozent gesenkt werden.

Der Vorzug dieses Modells liegt darin, dass die deutsche Tradition der Sozialversicherung nicht abgebrochen würde, wie das bei einem rein steuerfinanzierten Grundeinkommen des Typs „Bürgergeld“, „Negative Einkommenssteuer“ oder

1. Dazu ausführlich Opielka, 2004: 253ff., sowie Opielka, 2005. In Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007, werden diese kalkulatorischen Annahmen insoweit problematisiert, als das Volkseinkommen auch Einkommen von Körperschaften enthält, die bisher nur der Körperschaftssteuer unterliegen.

Tabelle 4. Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) — Leistungen und Beiträge

Leistungsbereich	Leistung (Euro)	Beitrag in Prozent (auf alle Einkommen)
Renten	768-1536	10,0
Übergangszuschlag Renten		2,0
Arbeitslosengeld	640-1280	1,5
Erziehungsgeld	640-1280	0,5
Kindergeld	Je Kind 160 (zusätzl. bis 160 Zuschlag)	2,0
Krankengeld	640-1280	0,2
Ausbildungsgeld	640 (davon 50 Prozent Darlehen)	0,3
Grundsicherung	640 (davon 50 Prozent Darlehen)	1,0
Beitrag GEV insgesamt (auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungsgrenze/„Sozialsteuer“)		17,5

Quelle: Opielka, 2004, S. 258.

„Sozialdividende“ der Fall wäre. Sie würde aber modernisiert, da sich nun alle Bürger beteiligen. Der Nachteil dieses Modells kann darin gesehen werden, dass eine Grundeinkommensversicherung zwar jedem ein Grundeinkommen garantiert, doch im ersten Schritt würden diejenigen, die sich dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stellen wollen — und auch keine kleinen Kinder erziehen oder studieren, krank, behindert oder alt sind —, nur ein teilweises Grundeinkommen (*partial basic income*) erhalten, ein „Bafög für alle“, bei dem wie im heutigen Bafög, der Ausbildungsförderung für Studierende, die Hälfte des Betrags als Darlehen gezahlt wird. Anstelle der für viele diskriminierend klingenden sogenannten Ein-Euro-Jobs könnte der Darlehensanteil bei gemeinnützigem Engagement entfallen. Vor dem Hintergrund immer flexiblerer und prekärer Erwerbsarbeit wäre damit ein Instrument geschaffen, mit dem sich die Bürger neben und statt der Erwerbsarbeit phasenweise anderen Aufgaben zuwenden können. Wer sich erwerbslos meldet, erhält bei einer Grundeinkommensversicherung ohne Zeitbegrenzung einen Betrag zwischen Grundeinkommen und maximal dem Doppeltem, ohne Einkommensanrechnung und ohne Darlehensanteil. Die Gesellschaft bleibt in der Verantwortung für den Zugang zur Erwerbsarbeit. Ein Mix von Grundeinkommen und Erwerbseinkommen wird hingegen nicht als Problem, sondern als Chance gesehen.

Dass Deutschland das Mutterland des Sozialstaats war — am bismarckschen Modell lohnarbeitszentrierter Sozialversicherungen richteten sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts immer mehr Nationen aus —, könnte nun als Verantwortung

betrachtet werden, ein zeitgemäßes neues Modell des Sozialstaats zu entwickeln. Dieses neue Modell lässt sich als „garantistisch“ bezeichnen (Opielka, 2004). Der Sozialstaat garantiert das Existenzminimum und maximal das Doppelte. Wer mehr möchte, muss sich individuell oder gemeinschaftlich absichern, beispielsweise durch betriebliche und überbetriebliche Vereinbarungen. Im Laufe der Jahrzehnte wurde das Prinzip der Schweizer Rentenversicherung AHV verwirklicht, gestützt auf elf Volksabstimmungen: Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen je zur Hälfte einen Beitrag von 10,1 Prozent des gesamten steuerlichen Einkommens für eine existenzsichernde Grundrente, im Einzelfall um einen AHV-Zuschlag ergänzt — maximal das Doppelte davon garantiert (Carigiet und Opielka, 2006). Ein solches universalistisches (garantistisches) System trägt zudem der demografischen Entwicklung Rechnung, wirkt insoweit nachhaltig stabil und erlaubt aufbauend ein plurales Spektrum betrieblicher und individueller Zusatzsicherungen (Queisser und Vittas, 2000). Wie in der Schweiz in den 1970er- und 1980er-Jahren kann es aus den erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungen heraus entwickelt werden.

Das Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“

Das Solidarische Bürgergeld des christdemokratischen Politikers Althaus entspricht finanztechnisch einer Negativen Einkommenssteuer (ausführlich Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007). Personen mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages, der sogenannten Transfergrenze von 1600 Euro im Monat, erhalten zusätzlich zu ihrem Einkommen — sofern vorhanden — einen Betrag als negative Steuer ausbezahlt, mindestens aber das große Bürgergeld. Sie sind damit Nettoempfänger. Personen mit einem Einkommen oberhalb der Transfergrenze erhalten das kleine Bürgergeld. Dieses wird von ihrer Steuerschuld abgezogen und mindert ihre Steuerlast. Sie sind damit Nettozahler.

Im Rahmen dieses Modells wird vorgeschlagen, dass unterschiedliche Steuersätze für Nettozahler und Nettoempfänger existieren. Der Steuersatz unterhalb der Transfergrenze soll 50 Prozent und oberhalb davon 25 Prozent betragen. Der (Negativ-) Steuersatz von 50 Prozent bedeutet letztlich eine Transferentzugsrate, um die sich der Zuschuss zum Bruttoeinkommen verringert, und liegt deutlich unter den jetzigen Anrechnungsbeträgen beim Arbeitslosengeld II. Die positive Steuerzahlung beginnt erst ab der Transfergrenze. Der Grenzsteuersatz beträgt dann 25 Prozent, der Durchschnittssteuersatz beginnt hier mit null und steigt dann mit steigendem Einkommen bis auf 25 Prozent an. Der Satz von 25 Prozent ist also der Spitzensteuersatz. Damit es einen durchgängigen Steuertarif gibt, muss das Bürgergeld für die Nettozahler die Hälfte betragen wie für die Nettoempfänger. Als jeweils großes und kleines Bürgergeld werden Sätze von entweder 800 und 400 Euro oder 600 und 300 Euro monatlich vorgeschlagen. Im ersten Fall, er wird als *Grundmodell 1* bezeichnet, ist eine Gesundheitsprämie von 200 Euro monatlich enthalten, die für die

Kranken- und Pflegeversicherung bestimmt ist. Bei einem Bürgergeld von 600 und 300 Euro monatlich müsste die Gesundheitsversorgung anderweitig finanziert werden. In der Finanzierungsstudie zum Modell Solidarisches Bürgergeld (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007) wird angenommen, dass dies durch eine Gesundheitssteuer bzw. einen Gesundheitsbeitrag geschieht, und als *Grundmodell 2* bezeichnet. Kinder erhalten 300 Euro monatlich Bürgergeld, und wie im Grundmodell 1 zusätzlich eine Gesundheitsprämie von ebenfalls 200 Euro monatlich. Beide Modelle wurden von Althaus in die Diskussion gebracht, wobei er das Grundmodell 1 favorisiert.

In der Studie wird der Frage nachgegangen, ob, und wenn ja, wie das Bürgergeld nach diesen beiden Grundmodellen durch die Einkommenssteuer finanziert werden kann und welche Rolle ergänzende Finanzierungen für die Kranken- und Pflegeversicherung spielen (z.B. Lohnsummensteuer, Sozialsteuer). Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch das Solidarische Bürgergeld erhebliche Ersparnisse bei bisher steuerfinanzierten Leistungen entstehen, die zu einem großen Teil wegfallen können. Wie im Gutachten im Einzelnen diskutiert, wird das gesamte Einsparpotenzial auf etwas über 200 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt.

Andererseits müssen einige bisher durch Beiträge finanzierte Sach- und Dienstleistungen nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes durch Steuern finanziert werden, beispielsweise Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung. Dieser Zusatzbedarf wird auf etwa 10 Mrd. Euro geschätzt. Insgesamt liegt das gesamte Einsparvolumen um etwa 5 bis 15 Mrd. Euro jährlich über den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommenssteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag).

Im Detail sind im Althaus-Modell des Solidarischen Bürgergeldes interessante Ergänzungen vorgesehen, beispielsweise, nach Schweizer Vorbild, für Rentner eine Zusatzrente bis zum Doppelten des Grundeinkommens und ein Rentenzuschlag, der die bestehenden Rentenansprüche sichert (finanziert über eine Lohnsummensteuer, nach österreichischem Vorbild), oder für besondere Lebenslagen (z.B. Behinderung, überdurchschnittliche Wohnkosten oder für Alleinerziehende) ein „Bürgergeldzuschlag“. Interessant ist vor allem die Mischung aus Pragmatismus und Idealismus: Das Solidarische Bürgergeld soll einerseits einen echten Arbeitsmarkt schaffen, denn jede und jeder kann für oder gegen Erwerbsarbeit optieren, Teilzeitarbeit lohnt sich, und freiwilliges Engagement sowie Bildungsphasen sind abgesichert. Die Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich führt nicht mehr zu Armut. Andererseits ist die Idee der Selbstverantwortung ein Ideal: Manche werden auch dann scheitern, aber die allermeisten werden wohl ermuntert.

Ob ein Grundeinkommen finanzierbar ist, hängt von seiner Ausgestaltung ab. Das Modell der nach dem Vorbild der Schweizer Rentenversicherung AHV konstruierten „Grundeinkommensversicherung“, die jedem ein Grundeinkommen in Höhe des Existenzminimums und maximal das Doppelte garantiert, würde über eine

Sozialsteuer von 17,5 Prozent auf alle Einkommen finanziert (und ergänzt durch eine eben so finanzierte Bürger-Krankenversicherung mit einem Beitrag von 7,5 Prozent). Auch der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes erscheint finanzierbar, wenn einige Modifikationen vorgenommen werden. Es zeigt sich, dass je nach politischer Präferenz bei einer Transferenzugsrate von 80 Prozent und einem Spitzensteuersatz von 35 Prozent oder auch bei einer Transferenzugsrate von 70 Prozent und einem Spitzensteuersatz von 40 Prozent sowohl das Bürgergeld als auch die Gesundheitsprämie in den genannten Größenordnungen kostenneutral finanzierbar sind. Diese Steuersätze klingen im Vergleich zum Ursprungsvorschlag (Transferenzugsrate von 50 Prozent und Steuersatz von 25 Prozent) relativ hoch, allerdings ist zu bedenken, dass heute in Deutschland die maximale Durchschnittsbelastung mit Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen für die Sozialversicherung für einen abhängig Beschäftigten bis zu 50 Prozent und die Grenzbelastung bis zu 70 Prozent beträgt. Es wird gezeigt, dass die simulierten Durchschnittssteuersätze für *alle* Einkommensgruppen deutlich unterhalb der jetzigen Belastungsquoten mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen liegen (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007).

Die deutsche Debatte um ein Grundeinkommen: Ausblick

Die beiden hier ausführlicher dargestellten Grundeinkommensmodelle — Grundeinkommensversicherung und Solidarisches Bürgergeld — bewegen sich in einer regen Debatte um eine grundlegende Reform der Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat. In Tabelle 5 werden die wesentlichen Vorschläge in Form einer Synopse verglichen. Dabei fällt auf, dass die Diskussion mittlerweile im konservativen, liberalen, grünen und linken Spektrum stattfindet, begleitet von einer erheblichen medialen Aufmerksamkeit. Selbst in der bislang äußerst zurückhaltenden sozialdemokratischen Partei werden unterdessen Konferenzen und programmatische Debatten zu einer Grundeinkommensreform veranstaltet.

Finanzierungsfragen sind stets auch Wertfragen: Was ist gerecht? Wer bekommt was und warum? Soll der Sozialstaat nach wie vor erwerbsarbeitszentriert sein, oder soll der Bürgerstatus, sollen soziale Grundrechte seine Struktur bestimmen? Ein Grundeinkommen für alle stellt sich gegen die Spaltung der Gesellschaft, gegen die Exklusion der scheinbar Überflüssigen. Die Rede von den „Leistungsträgern“ wirkt nur dann inklusiv, ermunternd, wenn der Leistungsbegriff nicht zu eng gefasst wird, wenn sich jede Leistung lohnt, auch in Familie und freiwilligem Engagement. Die zwischen 1968 und 1980 in den USA durchgeführten und differenziert evaluierten Großexperimente mit einer Negativen Einkommenssteuer konnten zeigen, dass die Arbeitsmarktorientierung nur für wenige Gruppen, im Wesentlichen für alleinerziehende Frauen mit mehreren Kindern, reduziert wurde (Widerquist, 2005). Die

Tabelle 5. *Synopse der Grundeinkommensmodelle in der deutschen Diskussion*

Unterscheidungsmerkmale	Solidarisches Bürgergeld (Althaus)	HWWJ/ Straubhaar	Grundeinkommensversicherung (Opiełka)	Götz Werner	„Grüne Grundsicherung“ (Emmler/ Porecki)	BAG Grundeinkommen der Linkspartei	FDP „Bürgergeld“
Grundsätzlich: Sozialdividende oder negative Einkommenssteuer?	Negative Einkommenssteuer/ Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Negative Einkommenssteuer
Finanzierung	Einkommenssteuer Transfergrenzenmodell mit einem Steuersatz Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 25 Prozent	Einkommenssteuer <i>flat tax</i> mit einem Steuersatz	Sozialsteuer (social security tax)	Mehrwertsteuer	Einkommenssteuer <i>flat tax</i> mit einem Steuersatz	Grundeinkommensabgabe (35 Prozent), Einkommenssteuer und Sozialabgaben	Einkommenssteuer
Höhe	600 Euro, evtl. plus 200 Euro Gesundheitsprämie	650 bis 800 Euro	(Mind.) Arbeitslosengeld II-Niveau	Kurzfristig: ALG II-Niveau langfristig bis zu 1500 Euro	500 Euro	950 Euro	ALG II-Niveau
Partielles oder volles Grundeinkommen	(Fast) volles Grundeinkommen	Volles Grundeinkommen	Rentner, Kranke, Arbeitslose, Eltern, voll, sonst: partielles Grundeinkommen plus Darlehen (je 50 Prozent)	Volles Grundeinkommen	Partielles Grundeinkommen	Volles Grundeinkommen	Volles Grundeinkommen
Kinder	300 Euro, evtl. plus 200 Euro Gesundheitsprämie	Gleiche Höhe wie Erwachsene	Kindergeld plus Kindergeldzuschlag	Elterw niedriger als für Erwachsene	475 Euro		
Subjekt (Haushalt/ Individuum)	Individuum, Finanzierung: Haushalt	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum
Institutionelle Ausgestaltung	Einkommenssteuerrecht	Einkommenssteuerrecht	Bürgerversicherung	Unklar	Einkommenssteuerrecht	Vermutlich Einkommenssteuerrecht	Einkommenssteuerrecht
Zusätzliche finanzielle Sozialleistungen?	Zusatzrente, Bürgergeldzuschlag	Nein, außer sozialer Ausgleich bei der Krankenversicherung	Maximal des Doppelte des Grundeinkommens (analog AHV Schweiz)	Vermutlich keine	Zuschlag für Rentnerinnen und Rentner, Wohngeld	Verbleiben im Wesentlichen erhalten	
Zusätzliche (soziale) Krankenversicherung?	Gesundheitsprämie (als Aufschlag auf das Bürgergeld) oder Gesundheitssteuer	Pflichtversicherung mit steuerfinanziertem sozialem Ausgleich	Ja, Bürgerversicherung (social security tax)	Unklar	Steuerfinanziert	Bürgerversicherung	Private Krankenversicherungspflicht

Quelle: Eigene Darstellung nach Opiełka und Strengmann-Kuhn 2007, S. 132.

immer wieder geäußerte Befürchtung, ein Grundeinkommen würde das Funktionieren des Arbeitsmarktes gefährden, scheint in Deutschland einer gegenteiligen Auffassung Platz zu machen, wonach erst durch ein Grundeinkommen von einem „echten Arbeitsmarkt“ gesprochen werden kann.

Die Idee eines Grundeinkommens legt einerseits eine grundlegende Sozialstaatsreform nahe. Dennoch ist es durchaus denkbar, die Idee der erwerbsarbeitsunabhängigen Einkommensgarantie als eine normative Leitlinie zu verwenden, die eine modulare Reform von Teilbereichen der sozialen Sicherung strukturiert, beispielsweise der Alterssicherung in Form einer Grundrente, von Arbeitslosengeld und Elterngeld, Kindergeld und Einkommenssteuer (Strengmann-Kuhn, 2007). Eine modulare, inkrementalistische Reformstrategie kann zudem weitere Ängste vor einer Grundeinkommensreform reduzieren, wie die Befürchtung, dass die konsequente Individualisierung der sozialen Sicherung zur Auflösung von Unterhaltsverpflichtungen führt, oder davor, dass ein allgemeines Mindestniveau aufgrund von Engpässen der öffentlichen Haushalte sukzessive abgesenkt würde.

Ist ein Grundeinkommen in Deutschland möglich? Angesichts der deutschen Geschichte, ihrer sozialpolitischen Pionierrolle, kann man sich kaum ein anderes Land vorstellen, das die Idee des Grundeinkommens, einmal erkannt, so gründlich, technisch perfekt und rechtlich verlässlich durchsetzen wird. Eine sozialwissenschaftliche Prognose über die Realisierung eines Grundeinkommens in Deutschland ist nicht seriös möglich. Die in diesem Beitrag diskutierten Konflikte und Diskussionen vor allem seit 2003 deuten allerdings darauf hin, dass die Chancen gestiegen sind.

Literaturverzeichnis

- Alber, J.** 2002. „Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?“, in *Berliner Journal für Soziologie*, Bd. 12, Nr. 1.
- Arts, W.; Gelissen, J.** 2002. „Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report“, in *Journal of European Social Policy*, Bd. 12, Nr. 2.
- Basic Income Earth Network.** 2008. *BIEN website*. Verfügbar auf der Website <http://www.basicincome.org> (eingesehen am 3. April 2008).
- Carigiet, E.; Opielka, M.** 2006. „Deutsche Arbeitnehmer — Schweizer Bürger?“, in E. Carigiet et al. (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit: Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Zürich, Rotpunkt.
- Deutschland. Bundesagentur für Arbeit.** 2005. *SGB II Sozialgesetzbuch, Zweites Buch: Zahlen, Daten, Fakten* (Halbjahresbericht, 2005). Nürnberg.
- Deutschland. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung.** 2003. *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlin.

- Deutschland. Bundesregierung.** 2003. Agenda 2010 „Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung“: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag. Berlin.
- Deutschland. Bundestag.** 2003. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Drucksache, Nr. 15/1516). Berlin.
- Deutschland. Statistisches Bundesamt.** 2004. *Datenreport 2004*. Bonn.
- Deutschland. Statistisches Bundesamt.** 2006. *Datenreport 2006*. Bonn.
- Esping-Andersen, G.** 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Gilbert, N.** 2002. *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Handler, J. F.; Babcock, A. S.** 2006. „The failure of workfare: Another reason for a basic income guarantee“, in *Basic Income Studies*, Bd. 1, Nr. 1.
- Hartz-Kommission.** 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin.
- Humboldt-Universität zu Berlin. Institut für Sozialwissenschaften.** 2008. *International Social Justice Project*. 2008. Verfügbar auf der Website <http://www.isjp.de> (eingesehen am 3. April 2008).
- Kaltenborn, B.; Knorr, P.; Schiwarov, J.** 2006. „Hartz: Arbeitsmarktreforemen auf dem Prüfstand“, in *Sozialer Fortschritt*, Bd. 55, Nr. 5.
- Kaltenborn, B.; Schiwarov, J.** 2006. „Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen“, in *Bundesarbeitsblatt*, Nr. 6.
- Kaufmann, F.-X.** 2002. *Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Krömmelbein, S.; Nüchter, O.** 2006. „Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung: Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge“, in *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, Nr. 36.
- Lampert, H.; Althammer, J.** 2004. *Lehrbuch der Sozialpolitik* (7. Aufl.). Berlin, Springer.
- Lessenich, S.** 2003. „Soziale Subjektivität: die neue Regierung der Gesellschaft“, in *Mittelweg* 36, Bd. 12, Nr. 4.
- Mückenberger, U.** 1990. „Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?“, in C. Sachße und H. T. Engelhardt (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit: zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Müller-Hilmer, R.** 2006. *Gesellschaft im Reformprozess: Vorabpräsentation*. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung; TNS Infratest Sozialforschung.
- Netzwerk Grundeinkommen.** 2008. *Internet-Seiten des Netzwerks Grundeinkommen*. Verfügbar auf der Website <http://www.grundeinkommen.de> (eingesehen am 3. April 2008).
- Opaschowski, H.W.** 2007. *MINIMEX: das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft*. Gütersloh, Gütersloher Verlag.
- Opielka, M.** 2003. „Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik“, in *Neue Praxis*, Bd. 33, Nr. 6.

- Opielka, M.** 2004. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek, Rowohlt.
- Opielka, M.** 2005a. „Der ‚weiche Garantismus‘ der Schweiz: Teilhaberechte in der Sozialpolitik“, in *Bulletin NFP 51*, Nr. 2.
- Opielka, M.** 2005b. „Die Idee einer Grundeinkommensversicherung: analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung“, in W. Strengmann-Kuhn (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung: die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, M.; Strengmann-Kuhn, W.** 2007. „Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts — Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung“, in M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Opielka, M.; Vobruba G. (Hrsg.)**. 1986. *Das garantierte Grundeinkommen: Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt, Fischer.
- Pfau-Effinger, B.** 2004. „Socio-historical paths of the male breadwinner model: An explanation of cross-national differences“, in *British Journal of Sociology*, Bd. 55, Nr. 3.
- Queisser, M.; Vittas, D.** 2000. *The Swiss Multi-pillar Pension System: Triumph of Common Sense?* (Policy Research Working Paper, Nr. 2416). Washington, DC, Weltbank.
- Reis, C.** 2005. „Welche Wirkungen hat Fallmanagement? Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II“, in *Case Management*, Nr. 1.
- Sachße, C.; Tennstedt, F.** 1998. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Schmid, T. (Hrsg.)**. 1984. *Befreiung von falscher Arbeit: Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*. Berlin, Wagenbach.
- Strengmann-Kuhn, W.** 2007. „Mindesteinkommen für jeden: wie ein Grundeinkommen in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden kann“, in *Soziale Sicherheit*, Nr. 8.
- Trube, A.; Wohlfahrt, N.** 2004. „Sozialstaatsentwicklung und Arbeitsmarktreform“, in *Soziale Arbeit*, Bd. 53, Nr. 1.
- Vobruba, G.** 2006. *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen: das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Werner, G. W.** 2007. *Einkommen für alle*. Köln, Kiepenheuer & Witsch.
- Widerquist, K.** 2005. „A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?“, in *Journal of Socio-Economics*, Bd. 34, Nr. 1.