

Chancen einer Grundeinkommensversicherung

Michael Opielka

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 zwischen marktgesteuerter Produktion von Gütern und Dienstleistungen und staatlich bzw. politisch gesteuerter Distribution von Sozialeinkommen sowie Zugang zu sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Diensten sowohl den Bedürfnissen und Werten der Bevölkerung wie den Funktionsanforderungen einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft entgegenkommt. Gerade im Bereich der Sicherung des Existenzminimums wird diese relative Entkopplung von Arbeitsleistung und Einkommensanspruch immer wieder kontrovers diskutiert und dabei ideologisch aufgeladen. Der Vorwurf des »Missbrauchs« von Sozialleistungen und das so genannte »Lohnabstandsgebot« der Sozialhilfe 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 »unwürdigen« Armen prägte die deutsche Sozialpolitik (Sachße, Tennstedt 1998). Mit der »Agenda 2010« der rot-grünen

auf dieser Doppelseite was unternehmen... die nächsten beiden sind gar nicht schön...

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«) hat sich die Grundeinkommenssicherung in Deutschland strukturell neu geordnet. Die folgenden Überlegungen rekonstruieren diese neue Situation und blicken ein Stück nach vorn, indem die Möglichkeiten eines allgemeinen Grundeinkommens am Beispiel einer »Grundeinkommensversicherung« angedeutet werden.

Einkommenssicherung im deutschen Sozialstaat

Im Grundgesetz wird die Bundesrepublik Deutschland als ein sozialer Bundesstaat und sozialer Rechtsstaat ausgewiesen (Art. 20 und 28 Grundgesetz).¹ Nach Präzisierung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs verpflichtet das Sozialstaatsprinzip² den Staat, für soziale Gerechtigkeit auf der Grundlage der Achtung der Menschenwürde und des Rechtsstaatsprinzips zu sorgen. Aus dieser Staatszielbestimmung sind unter anderem die Verpflichtung der staatlichen Organe abgeleitet worden,

- jedem die Mindestvoraussetzung eines menschenwürdigen Daseins zu sichern,
- für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen,
- die Hilfe der Gemeinschaft den Menschen zukommen zu lassen, die materielle, gesundheitliche oder andere psychische Probleme haben und sich selbst nicht helfen können,
- Chancengleichheit für sozial Benachteiligte zu schaffen

¹ Der Beitrag verdankt wichtige Hinweise meinem Mitarbeiter Christian Reuter.

² Bei reformpolitischen Entscheidungen ist das Sozialstaatsgebot zu beachten. Es bindet staatliches Handeln generell an das Streben nach sozialer Gerechtigkeit. Dieses Prinzip wird aber spätestens seit Anfang der 1990er-Jahre mehr und mehr in Frage gestellt (Bäcker u. a. 2000: 131).

– und soziale Gegensätze auszugleichen bzw. zu reduzieren. Diesen Bestimmungen wird im Wesentlichen mit einem Mix sozialer Sicherungssysteme nachgekommen, die als zentrale Systemprinzipien den deutschen Sozialstaat kennzeichnen: die *Fürsorge*, die *Versorgung* und die *Sozialversicherung*. Seit dem Jahr 2003 wird auch in Deutschland ein viertes, bisher hier unbekanntes Sicherungssystem diskutiert: die *Bürgererversicherung*, die es bei vielen europäischen Nachbarn (z. B. Schweiz, Niederlande) schon viele Jahre gibt und auch in der DDR zumindest ansatzweise existierte (vgl. Opielka 2004: 154f.). Mit der deutschen Vereinigung (1990) wurde nur das westdeutsche System weitergeführt (zum Überblick siehe Abbildung 1).

Die *Fürsorge* bezieht sich in erster Linie auf die sozialstaatlichen Hilfen im Falle des Armutrisikos. Zuständig dafür war bis 31. Dezember 2004 das System der Sozialhilfe, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dieses ist seit dem 1. Januar 2005 ersetzt worden durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II und durch das SGB XII. Gekennzeichnet 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.

Das Prinzip der *Versorgung* dagegen beinhaltet die Entschädigung aus Steuermitteln für besondere Opfer, die dem Staat erbracht wurden, oder für soziale Status, die dem Staat besonders wichtig erscheinen, zum Beispiel Beamte oder Kriegsoffer, aber auch Kinder- und Elterngeld muss hinzuge-

rechnet werden (Opielka 2004: 26).

Durch das Prinzip der *Sozialversicherung* schließlich 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.

Abbildung 1: Systemprinzipien des deutschen Sozialstaats

Sozialpolitisches System	Fürsorge (Sozialhilfe)	Sozialversicherung	Versorgung	Bürgererversicherung
Bezugsvoraussetzung	individuelle Notlage	Pflichtmitgliedschaft	besonderer Rechtsanspruch	Bürgerstatus (bzw. Einwohner)
Leistungsanspruch	bei Bedürftigkeit, Subsidiarität	bei Eintritt Versicherungsfall	bei Vorliegen gesetzlich definierter Merkmale	bei Vorliegen gesetzlich definierter Merkmale
Gegenleistung	nein	ja, Pflichtbeiträge	ja, nonmonetäre »Sonderopfer«	ja, Sozialsteuern/Steuern
Bedürftigkeitsprüfung	ja	nein	nein	nein
Sicherungszweige	– Sozialhilfe/ALG II – Jugendhilfe – Resozialisierung – Wohngeld	Sozialversicherung – GRV – GKV – Unfallversicherung – Arbeitslosenversicherung – Pflegeversicherung	– Kriegsofferversorgung – Soziale Entschädigung – Beamtenversorgung – Kindergeld – Elterngeld	in Deutschland noch nicht existent (ansatzweise in der Pflegeversicherung, Leistungsseite)

Dieses Sozialversicherungsprinzip, das auf Bismarck und seine Sozialgesetze zurückgeht, 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 (vgl. Opielka 2004: 25).

Mit der spezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherung als Mix dieser drei Systemprinzipien, mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung, gilt der deutsche Sozialstaat als besonderes wohlfahrtsstaatliches Arrangement und ist vom liberalen Typus angelsächsischer Prägung und dem sozialdemokratischen Typus skandinavischer Prägung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung wurde von Gøsta Esping-Andersen (1990) mit der Typologie der »Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus« eingeführt. Denn Esping-Andersen stellte fest, dass drei verschiedene Ausprägungen wohlfahrtsstaatlicher Regime existieren: der *liberale*, der *konservative* und der *sozialdemokratische* (sozialistische) Typus (zur Erweiterung um den vierten Regimetyp »Garantismus« vgl. Opielka 2004, Carigiet/Opielka in diesem Band und zum Vergleich mit der Schweiz: Opielka 2005a).

Deutschland zählte Esping-Andersen zum Prototypus konservativer (korporatistischer) Wohlfahrtsstaaten, denn hier ist der Erhalt von Statusunterschieden mit klassen- und statusgebunden Rechten prägend. Dekommodifizierende, also arbeitsmarktunabhängige soziale Rechte sind eher marginal und der Markt als Wohlfahrtsproduzent ist weniger stark ausgeprägt. Orientiert wird hier auf das System Familie und Haushalt.

Dieser deutsche konservative Regimetypus galt lange

Zeit als Erfolgsmodell. So war beispielsweise der bundesdeutsche Arbeitsmarkt der 1960er- und 70er-Jahre in der Lage, fast alle (willigen) Teile der Bevölkerung aufzunehmen, selbst Geringqualifizierte konnten ihr Auskommen finden.³ Doch das, was einmal als Exportschlager gefeiert wurde, ist mittlerweile zum Problem mutiert: die (Bismarcksche) Kopplung der sozialen Sicherung an den Status, oder genauer, an den Erwerbsarbeitsstatus einer Person. Denn das seit gut 30 Jahren steigende Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt und die Erosion des so genannten »Normalarbeitsverhältnisses« (Mückenberger 1990), haben das deutsche System der sozialen Sicherung vor gewaltige finanzielle Belastungen gestellt. Das deutsche Modell des »Rheinischen Kapitalismus«, das auf den Ausgleich von Kapital und Arbeit sowie auf die Stabilisierung der traditionellen »Normalfamilie« («Ernährermodell«, vgl. Pfau-Effinger in diesem Band) ausgerichtet ist, sieht sich in diesem Zusammenhang in einer erheblichen Legitimationskrise, die die Politik unter enormen Zugzwang setzt.

Krise der Sicherung des Existenzminimums

Seit spätestens 2003 entbrannte eine hitzige politische Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Zentrale Stichworte sind: »Agenda 2010«, Rürup- und Herzog-Kommission. Besonders populär aber wurde die so genannte Hartz-Kommission, die im Jahr 2002 eine

³ Über den Arbeitsmarkt vollzog sich die Inklusion. Dies meint ein politisches Verfahren der sukzessiven Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungsgruppen in Systeme einer staatlich verantworteten sozialen Sicherung. Es ist kennzeichnend für das traditionell sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell (Opielka 1999: 314). Allerdings erfolgte die gesellschaftliche Inklusion von Frauen im westdeutschen Nachkriegssozialstaat vor allem über die Familie, ihre Arbeitsmarktpartizipation war im internationalen Vergleich gering – ganz anders in der DDR, die international eine der höchsten weiblichen Erwerbsquoten aufwies.

grundlegende Reform des deutschen Arbeitsmarktes vorbereiten sollte (vgl. den Beitrag von Sesselmeier in diesem Band). Gemein ist all diesen Reformbemühungen eine neue Politikform, in der ein anderer Politikstil sichtbar wird. Dieser versucht, »den über Jahre aufgebauten Reformstau dadurch aufzulösen, dass die Politik zusammen mit den zentralen Akteuren in dem jeweiligen Politikfeld handelt« (Heinze 2003: 149). Das Handeln selbst ist eingebettet in einen Modernisierungsdiskurs, der dem Sozialstaat scharfe Kritik, vorrangig mit Bezug auf Finanzierbarkeit, Kosteneffizienz und mangelnde Problemlösekapazität zuteil werden lässt.

Der angestrebte Umbau des Sozialstaats erfolgt 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. Das dahinter stehende Politikkonzept will »Umfang und Reichweite öffentlicher Güter zurückschrauben und vor allem staatliche aber auch verbandlich-gemeinschaftliche, korporative Verteilungsmechanismen zugunsten einer als überlegen betrachteten Marktsteuerung einschränken« (Opielka 2003: 543f.). 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 »überbetonen«, sondern mithilfe einer »Neubelebung« der Pflich-

ten 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 sozialstaatlichen Schutzrechte zu betreiben, »die den Einzelnen vor den Pressionen und Risiken des Marktes schützen sollten« (Trube/Wohlfahrt 2004: 2.).

»Hartz« – eine neue wohlfahrtsstaatliche Dimension

Als exemplarisches Beispiel für diese »Transformation des Wohlfahrtsstaates« (Gilbert 2002) kann die so genannte »Hartz«-Gesetzgebung, vor allem »Hartz IV« gelten (vgl. den Beitrag von Sesselmeier in diesem Band). 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 – ihren Bericht über »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vor und empfahl mit 13 »Innovationsmodulen« ein umfassendes Bündel von Maßnahmen. Bereits sechs Tage später beschloss die Regierung Schröder, die Vorschläge in vier Schritten umzusetzen, wengleich auch nicht »eins zu eins«, wie zuerst angekün-

digt. Schon im Dezember 2002 wurden die Gesetzespakete »Hartz« I und II verabschiedet, im Dezember 2003 folgten »Hartz« III und IV.

Hartz I und II brachten Ich-AG und Mini-Jobs zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Personalserviceagenturen (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. 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. Die Umstrukturierung und die durch sie symbolisierte Namensgebung »Bundesagentur für Arbeit« sollten signalisieren: »Arbeitsvermittlung ist Service am Kunden und kein bürokratischer Akt« (Bundesregierung 2005). Dazu bedürfe es anderer Rahmenbedingungen, vor allem bezogen auf das Betreuungsverhältnis. Daher sollen zukünftig auf einen Arbeitsvermittler nur noch 75 statt wie zuvor 350 Arbeitsuchende kommen.

Über das 4. Hartz-Gesetzpaket 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 und das Sozialgeld für deren nichterwerbsfähige Angehörige. Es löste damit das bis zum 31. Dezember 2004 bestehende Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ab, das zukünftig, als SGB XII, nur noch für solche Erwerbslose gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Alle drei Systeme sind als Fürsor geleistungen konsequent nach der Bedarfsorientierung ausgerichtet und unter-

scheiden sich damit vom klassischen System der Arbeitslosenversicherung (ALG I), das als Sozialversicherungssystem einmal die Standardabsicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit darstellte.

Abbildung 2: Soziales Sicherungssystem im Fall von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit (seit 2005)

Leistungsart	ALG I	ALG 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

Mit der Einführung des SGB II wurde das System der klassischen 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.⁴ Im Westen beträgt das ALG II 345 Euro, im Osten (neue Bundesländer) seit 2006 ebenso. Miet- und Heizkosten werden, sofern

⁴ Vor allem für Kleidung, Wohnungsausstattung, Renovierungen usw. Im BSHG wurden sie fallweise nach Bedarf geregelt.

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 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. Jugendlichen kann die Leistung sogar ganz gestrichen und auf Sachleistungen begrenzt werden.⁵

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 ein vermehrtes 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; vgl. Kaufmann 2002) wird begleitet von einer Verstärkung des

⁵ Im Koalitionsvertrag (2005) der großen Koalition von CDU/CSU und SPD ist bei jungen Erwachsenen unter 25 der Anspruch nur noch nachrangig nach der elterlichen Unterhaltspflicht vorgesehen (ebd.: S. 27).

Angebots sozialer Dienstleistungen (pädagogische Intervention), die auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt (§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: 44).

Zuständig für das Fallmanagement sind die so genannten Fallmanager. Sie sollen höchstens 75 erwerbsfähige Hilfebedürftige betreuen und nach einem »Profiling«⁶ Leistungen nach einem »Eingliederungsplan« vermitteln. Auch das Fallmanagement ist konsequent nach dem Grundsatz der Aktivierung ausgerichtet – der Aktivierung zur Arbeit. 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

⁶ Ein Profiling ist eine umfassende Bestandsaufnahme aller persönlichen Eigenschaften eines Arbeitssuchenden, die negativen oder positiven Einfluss auf die Chancen bei der Job-Suche haben.

z. B. gesundheitliche Probleme, Sucht, Schulden, Vorstrafen oder Wohnungsprobleme), aber 25 Prozent bereits zwei und mehr« (Reis 2005: 12). Derartige Hemmnisse stehen einer zeitnahen Vermittlung in Arbeit im Wege, so dass es bei erfolgreichem Fallmanagement eher um den Abbau bestimmter Vermittlungshemmnisse als um eine baldige Integration in Arbeit gehen sollte.⁷ Diese potenziell chancenbringende Fokussierung auf »pädagogische Formen wohlfahrtsstaatlicher Intervention« (Kaufmann 2002) 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: 10). Bisherige Schulungsaktivitäten vonseiten der Bundesagentur für Arbeit (BA) zeichnen dabei ein wenig aufmunterndes Bild, so entfielen laut internem Personalmonitoring der BA im 1. Halbjahr 2005 von 24 668 Teilnehmertagen an zentralen Schulungen nur 5 Prozent auf das Fallmanagement.

Dies lässt sich *auch* mit der Zusammensetzung des Mitarbeiterstamms der BA erklären. Hier dominiert angestammtes Personal der BA, vor allem also Verwaltungspersonal. Bei der nötigen Personalrekrutierung wiederum wurden im Rahmen der Amtshilfe vor allem Mitarbeiter der ehemaligen öffentlichen Arbeitgeber (z. B. Post und Bahn) überlassen und über befristete Einstellungen vorrangig arbeitssuchende Personen eingestellt (vgl. BA 2005: 8f.). In der Arbeit mit der klassischen sozialpädagogischen Klientel (Suchtkranke, Wohnungslose, psychisch Erkrankte aber auch Jugendliche), die zur Problemgruppe der Schwervermittelbaren zählen, reichen jedoch bloße »Kenntnisse« sozialpädagogischer Ansätze nicht aus. Hier sind länger dauernde Hilfeprozesse erforder-

⁷ Den personenbezogenen Dienstleistungen war im Bericht der Hartz-Kommission ein Primat vor Beschäftigungsmaßnahmen zugeordnet (vgl. Reis 2005: 10).

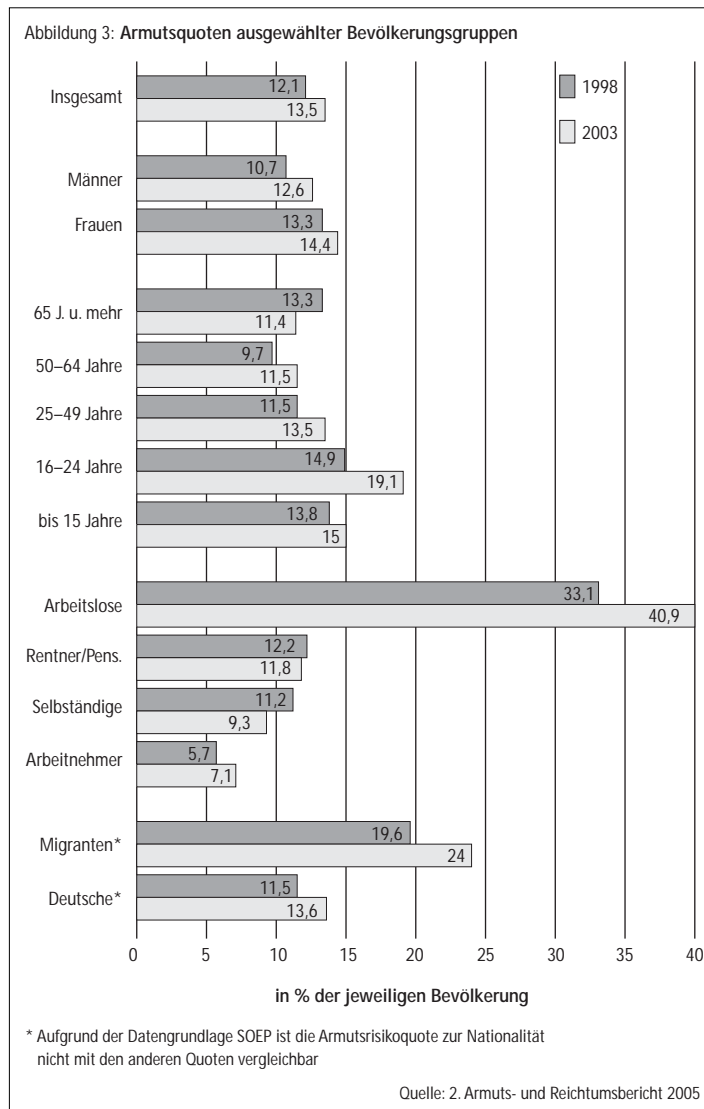
derlich, die das wieder herstellen sollen, was in bisherigen Konzepten eigentlich schon vorausgesetzt wird, nämlich Hilfsbereitschaft, Motivation und Aktivität – oder kurz: Erwerbsarbeitsorientierung. Doch dieser Prozess ist personalaufwändig und birgt keine gesicherte Erfolgsgarantie. Gleichwohl aber verlangt das SGB II Resultate. Die sind in Form einer »Eingliederungsbilanz« regelmäßig vorzulegen (§ 54). Damit steht zu befürchten, dass der »Zwang zur billigen Pflichtarbeit« (Trube/Wohlfahrt 2004: 8) zunehmen wird, ohne dass ihre Probleme ernsthaft in den Fokus kommen. Erste Anzeichen dafür sind schon zu erkennen, da der »zweite Arbeitsmarkt« in Form der »Arbeitsgelegenheiten« (§ 16, Abs. 3, Satz 1 SGB II) – im öffentlichen Diskurs als »Ein-Euro-Jobs« bezeichnet – im Jahr 2005 eine deutliche Aufwertung erfahren hat.⁸

Der potenziell »aktivierende« Ansatz scheidet wohl an seiner Konstruktionslogik. Diese basiert auf der Annahme eines Mismatch am Arbeitsmarkt, 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 arbeitsmarktpolitischer Irrtum.

Dass Arbeitslosigkeit, speziell Langzeitarbeitslosigkeit, das entscheidende Kriterium für drohende Armut ist, belegt Abbildung 3 anschaulich, vor allem deshalb, weil die Fürsor-

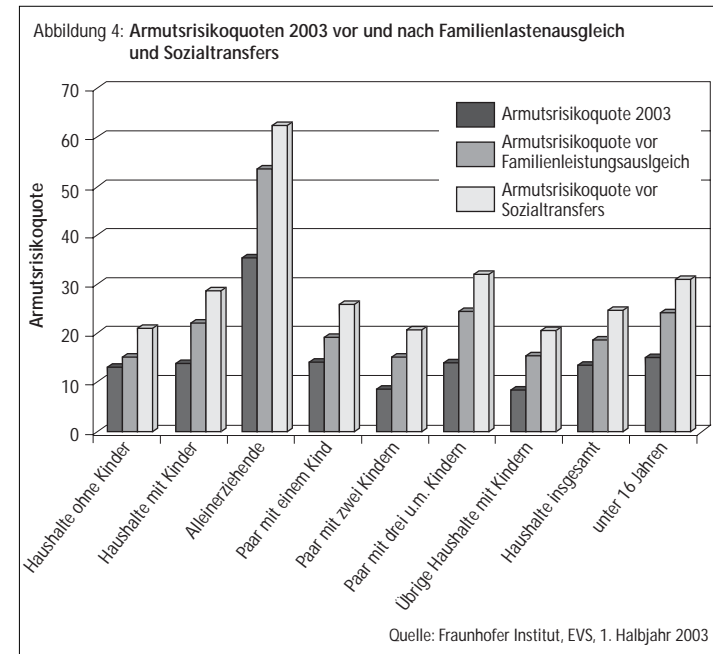
⁸ Die BA erwägt unterdessen die »Errichtung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors für Langzeitarbeitslose« mit unbefristeten Stellen für Langzeitarbeitslose mit geminderter Erwerbsfähigkeit (ab 3 Stunden pro Tag) bei einer Bezahlung von etwa 1000 Euro im Monat (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2005). Als anreizgesteuertes Angebot erscheint dies realistisch.

gesysteme (Sozialhilfe und ALG II), die eigentlich vor Armut schützen sollen, selbst nicht armutsfest sind – das »soziokul-



9 Im § 1 BSHG gab es hierzu eine explizite Norm. Diese wurde mit dem neuen SGB II (»Hartz IV«) abgeschafft.

tuelle Existenzminimum« also nicht garantieren.⁹ Ohne sozialstaatliche Leistungen wären die Armutsquoten freilich noch weitaus höher, wie Abbildung 4 demonstriert. Die Wirksamkeit bereits des Familienlastenausgleichs ist signifikant, weitere Leistungssysteme reduzieren die Armutsquote weiter – auch wenn sie noch immer zu hoch erscheint.



Der neue Diskurs um ein Grundeinkommen

In den 1980er-Jahren begann in (West-)Deutschland die Diskussion um ein von der Erwerbsarbeit entkoppeltes garantiertes Grundeinkommen. Zwei der markanten 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, heute einer der

Chefredakteure der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, herausgegebene Band; *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung* (Opielka/Vobruba 1986) der andere. Das erste Motiv war damals wie heute, den Arbeitsmarkt nicht mehr als alleiniges Organ 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, nämlich auf soziale 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 zwanzig 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.

Als pragmatischer Schritt könnte sich die Idee einer »Grundeinkommensversicherung« besonders eignen (vgl. Opielka 2005). Jeder Bürger zahlt eine Art pauschale, nicht-progressive »Sozialsteuer« auf sein steuerliches Einkommen, ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Möglichkeit, diese »Sozialsteuer« gegen Negativeinkünfte zu verrechnen. Kalkulationen ergaben, dass ein Beitrag von 17,5 Prozent ausreicht, um sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozial-

staats zu finanzieren, wenn sich – wie im Schweizer Grundrentensystem – das Leistungsniveau zwischen dem Grundeinkommen und maximal seinem Doppelten bewegt. Würde auch die Krankenversicherung, als Bürgerversicherung, genauso finanziert – ein Beitrag von etwa 7,5 Prozent würde (wie in Österreich) ausreichen –, könnte die Einkommenssteuer auf maximal 25 Prozent gesenkt werden.

Abbildung 5: Modell Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge

Leistungsbereich	Leistung	Beitrag (auf alle Einkommen)
Renten	768–1536 €	10,0%
<i>Übergangszuschlag Renten</i>		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 € (<i>davon 50% Darlehen</i>)	0,3%
Grundsicherung	640 € (<i>davon 50% Darlehen</i>)	1,0%
Beitrag GEV insgesamt auf Einkommen lt. ESt, ohne Beitragsbemessungsgrenze («Sozialsteuer«)		17,5%

Quelle: Opielka 2004, S. 258

Der Vorzug dieses Modells liegt darin, dass die deutsche Tradition der Sozialversicherung nicht über Bord geworfen würde, wie das bei einem rein steuerfinanzierten Grundeinkommen des Typs »Bürgergeld«, »Negative Einkommenssteuer« oder »Sozialdividende« der Fall wäre. Sie würde aber grundlegend modernisiert, da sich nun alle Bürger beteiligen. Der

(kleine) Nachteil liegt darin, 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 einen Teil des Grundeinkommens erhalten, ein »Bafög für alle«, bei dem wie im heutigen »Bafög« für Studierende die Hälfte des Betrags als Darlehen gezahlt wird. Doch auch dies ist langfristig betrachtet kein großer Nachteil. Denn anstatt die Bürger bürokratisch zu »fordern«, werden sie nun als freie ökonomische Entscheidungsträger betrachtet, die sich für eine von ihnen gewählte Zeitspanne für oder gegen die Teilnahme am Arbeitsmarkt entscheiden. Anstelle der diskriminierend klingenden »Ein-Euro-Jobs« könnte der Darlehensanteil bei gemeinnützigem Engagement entfallen. Angesichts der absehbaren Streichung der Wehrpflicht und vor dem Hintergrund immer flexiblerer Erwerbsarbeit wäre damit ein Instrument geschaffen, mit dem sich die Bürger auch neben und statt der Erwerbsarbeit phasenweise anderen Aufgaben zuwenden können.

Auf den möglichen Einwand, damit würde ein Niedriglohnsektor entstehen, lässt sich zweierlei entgegenen: 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. Doch ein Mix von Grundeinkommen und Erwerbseinkommen wird nicht als Problem, sondern als Chance gesehen.

Das Konzept eines Grundeinkommens, beispielsweise in der Form einer Grundeinkommensversicherung, wäre eine bürgerrechtliche Form der Grundeinkommenssicherung. Ob

es in Deutschland realisiert werden kann, ist offen. Unwahrscheinlich ist es nicht.

Literatur

- Gerhard Bäcker u. a., 2000, *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Bd. 2: »Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste«, 3. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BA, 2005, Bundesagentur für Arbeit, »Sozialgesetzbuch, Zweites Buch. Zahlen. Daten. Fakten«, *Halbjahresbericht* 2005.
- BMWA, 2005, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005, »Vorrang für die Anständigen – gegen Missbrauch, »Abzocke« und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005«, August 2005.
- Gosta, Esping-Andersen, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Neil Gilbert, 2002, *Transformation of the Welfare State. The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartz-Kommission, 2002, »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, Berlin.
- Rolf G. Heinze, 2003, »Der schwere Abschied von Vater Staat. Zur Überwindung der institutionellen Trägheit des deutschen Wohlfahrtsstaates«, in: *Neue Praxis*, Heft 2, S. 147–161.
- Franz-Xaver Kaufmann, 2002, *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2005, »Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit«, 11.11.2005.
- Heinz Lampert, Jörg Althammer, 2004, *Lehrbuch Sozialpolitik*, 7. Aufl., Berlin u. a.: Springer.
- Stephan Lessenich, 2003, »Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft«, in: *Mittelweg* 36, 12. Jg., Heft 4, S. 80–93.
- Ulrich Mückenberger, 1990, »Normalarbeitsverhältnis – Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?«, in: Christoph Sachße/H. Tristan Engelhardt (Hrsg.), 1990: *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Michael Opielka, 1999, »Politik im Wohlfahrtsstaat«, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 48, Heft 12, S. 313–317.
- ders., 2003, »Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik«, in: *Neue Praxis*, Heft 6, S. 543–557.
- ders., 2004, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek: Rowohlt.
- ders., 2005, »Die Idee einer Grundeinkommensversicherung. Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung«, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hrsg.), *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99–139.
- ders., 2005a, »Der »weiche Garantismus« der Schweiz. Teilhaberechte in der Sozialpolitik«, in: *NFP 51 Bulletin*, Nr. 2, Dezember, S. 1–6
- ders., Georg Vobruba (Hrsg.), 1986, *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt: Fischer.
- Claus Reis, 2005: »Welche Wirkungen hat Fallmanagement. Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II«, in: *Case Management*, Heft 1, S. 10–18.

- Christoph Sachße, Florian Tennstedt, 1998, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. 2 Bde.*, Stuttgart u. a.: Kohlhammer.
- Gerhard Schröder, 2003, »Agenda 2010 ›Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung‹«, Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag.
- Achim Trube, Norbert Wohlfahrt, 2004, »Sozialstaatsentwicklung und Arbeitsmarktreform«, in: *Soziale Arbeit*. Heft 1, S. 2-9.

Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz (I)

Zwischen Aktivierungseuphorie und Entsolidarisierung

Michael Nollert

Gemäß aktuellem Sorgenbarometer der Credit Suisse (gfs.bern 2005) meinten im Jahre 2005 71 Prozent der Befragten, dass die Arbeitslosigkeit zur Gruppe der fünf wichtigsten sozialen Probleme der Schweiz gehört. Obwohl die Schweiz bezüglich Arbeitsmarkt insgesamt besser dasteht als das nördliche Nachbarland, kombiniert die schweizerische Arbeitsmarktpolitik spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre ähnlich wie in anderen Ländern die finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen (passive Arbeitsmarktpolitik) mit Programmen zur Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit und -bereitschaft (Aktivierungsprogramme). Dabei suggeriert »Aktivierung«, dass Arbeitslosigkeit nicht ein Ergebnis eines Arbeitsplatzmangels, sondern vorab ein Resultat wohlfahrtsstaatlich geförderter Passivität der Betroffenen ist (vgl. Mead 1997). Aktivierungsprogramme untermauern somit die neo-liberale, methodologisch individualistisch untermauerte Prämisse, wonach materielle Not nicht auf strukturelle Mängel der Sozialstruktur bzw. strukturelle Gewalt, sondern auf defizitäre Anreizstrukturen, eine mangelhafte Aktivierungsbereitschaft oder charakterliche Schwächen der betroffenen Individuen verweisen. Dieser Sichtweise zufolge garantiert der Sozialstaat nicht mehr die Solidarität von »Arbeithabenden« gegenüber Arbeitslosen, sondern sorgt mittels pädagogischen

Erwin Carigiet, Ueli Mäder
Michael Opielka, Frank Schulz-Nieswandt (Hrsg.)

Wohlstand durch Gerechtigkeit

Deutschland und die Schweiz
im sozialpolitischen Vergleich

Rotpunktverlag

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	
Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? <i>(Erwin Carigiet / Michael Opielka)</i>	15
Sozialpolitische Geschichte	
CH: Soziale Sicherheit für die Arbeiterschaft oder für die gesamte Bevölkerung? <i>(Bernard Degen)</i>	47
D: Normative Grundlagen <i>(Ulrich Becker)</i>	59
Alterssicherung	
CH: Bürger-Grundsicherung und Arbeitnehmer-Vorsorge <i>(Ludwig Gärtner)</i>	73
D: Aktueller Stand und Entwicklungstendenzen <i>(Reinhold Thiede)</i> ..	89
Krankenversicherung	
CH: Auf Umwegen zur Bürgerversicherung? <i>(Ruedi Spöndlin)</i>	103
D: Suche nach einem neuen Finanzierungsmodell <i>(Anita B. Pfaff / Bernhard Langer)</i>	116
Familienpolitik	
CH: – Mangelnde Kohärenz und zurückhaltender Staat <i>(Ueli Mäder)</i>	129
– Eine Wirkungsanalyse und ein optimiertes Drei-Säulen-Modell <i>(Heidi Stutz)</i>	135
D: Die Rolle der Familie in den Debatten um die Sozialstaatsreform <i>(Irene Gerlach)</i>	145
Sozialhilfe – Grundsicherung – Grundeinkommen	
CH: Neue Richtlinien – und ein Systemwechsel <i>(Carlo Knöpfel)</i>	159
D: Chancen einer Grundeinkommensversicherung <i>(Michael Opielka)</i>	170

© 2006 Rotpunktverlag, Zürich
www.rotpunktverlag.ch

Umschlag: Christian Egli, Typefact, Zürich.
Druck und Bindung: fgb · freiburger graphische betriebe · www.fgb.de
ISBN 10: 3-85869-314-6
ISBN 13: 978-3-85869-314-3

Arbeitsmarktpolitik

CH: – Zwischen Aktivierungseuphorie und Entsolidarisierung (<i>Michael Nollert</i>)	191
– Im Widerstand die Solidarität neu aufbauen (<i>Hans Schächli</i>)	204
D: Auf dem Weg zu schweizerischen Verhältnissen? (<i>Werner Sesselmeier</i>)	215

Gender und Care

CH: Traditionen und Veränderungen (<i>Regina Wecker</i>)	227
D: Care im Wandel des wohlfahrtsstaatlichen Solidaritätsmodells (<i>Birgit Pfau-Effinger</i>)	239

Migrationspolitik

CH: Lösung sozialer Probleme über Integrationspolitik? (<i>Simone Prodolliet</i>)	251
D: Von der Green Card zum neuen Zuwanderungsgesetz (<i>Roswitha Pioch</i>)	265

Sozialpolitik und Demokratie

CH: Vom Armenfürsorger zum Scheininvaliden (<i>Regula Stämpfli</i>)	283
D: Neue Anforderungen an einen demokratischen Sozialstaat (<i>Frank Nullmeier</i>)	298

Die Sozialpolitik der Europäischen Union

CH: Konservierung oder Aufbruch? (<i>Stefan Kutzner</i>)	313
D: Trends im Rahmen der föderalistischen Organisation (<i>Frank Schulz-Nieswandt</i>)	327

Engagement und Sozialkapital

CH: Bürgersolidarität im Wandel (<i>Eva Nadai</i>)	341
D: Zwischen Staatsgläubigkeit und zivilgesellschaftlichem Aufbruch (<i>Thomas Oik</i>)	354

Sozialpolitik und Friedenspolitik

CH: Potenzial und Voraussetzungen (<i>Laurent Goetschel</i>)	367
D: Befunde, Herausforderungen, Perspektiven (<i>Peter Imbusch</i>)	380

Autorinnen und Autoren	397
-------------------------------------	-----

Vorwort

Die Gesellschaften der westlichen Industrieländer haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Ausbreitung des Wohlstandes erlebt wie noch nie zuvor in der Geschichte. Gerade in der Schweiz und in Deutschland haben wirtschaftliches Wachstum und der in dieser Zeit geschaffene Sozialstaat zur Lösung von wesentlichen existenziellen Problemen beigetragen: Armutsbekämpfung und Wohlstandsteilhabe sind gleichwertige Ziele geworden. Die Umsetzung der gesellschaftlichen Teilhabe ist bedeutend schwieriger zu erreichen als die reine Garantie eines Existenzminimums. Die Institutionen der sozialen Sicherheit werden dabei als entscheidende zivilisatorische Errungenschaft verstanden und verkörpern Verantwortung und Solidarität der Gesellschaft gegenüber dem Einzelnen. Letztlich geht es um die *Teilhabe möglichst vieler Menschen an den Früchten des gesellschaftlichen Erfolgs*. Neben der Gewährleistung von sozialer Sicherheit waren also

- die Hebung und
- die möglichst gleichmäßige Ausbreitung des Wohlstandes stets gleichwertige Ziele des Sozialstaates.

Die Rezessionen der 1970er- und verstärkt jene der 1990er-Jahre und am Anfang des 21. Jahrhunderts haben jedoch zu Brüchen in diesem Bild geführt. Die soziale Situation

- in der Arbeitswelt
- in den Familien- und Haushaltsstrukturen und
- im Altersaufbau der Gesellschaft