

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrike Kress

Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung

20. Jg./1987

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin  
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),  
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16,  
E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;  
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30.  
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.  
ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung

## Zum Stand der Debatte um ein garantiertes Mindesteinkommen

Ulrike Kress\*)

Das garantierte Mindesteinkommen soll vielen Erwartungen gerecht werden. Es soll Armut beseitigen, das Steuer- und Transfersystem vereinfachen und durchsichtiger gestalten, die soziale Sicherung vom Arbeitsverhältnis trennen oder – noch weiter gedacht – Arbeit und Einkommen entkoppeln. Vor einem so breiten Hintergrund wurden die Modelle der negativen Einkommensteuer, der Sozialdividende, des Grundbedarfssektors und der Sozialhilfepflichtversicherung entwickelt. Die Konzepte des garantierten Mindesteinkommens unterscheiden sich zunächst danach, wie hoch das zu garantierende Einkommen veranschlagt und wie die Finanzierung gewährleistet werden soll, ferner danach wie sie die Zielgruppe definieren und den Garantiebetrug am Bedarf orientieren.

Die Auswirkungen eines Mindesteinkommens werden sehr verschieden eingeschätzt. Einige befürchten, die Arbeitsbereitschaft könne sinken sowie eine gesellschaftliche Spaltung erfolgen. Darüber hinaus wird vermutet, daß die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung vergrößert wird. Diesen Annahmen stehen Vorstellungen einer neuen sozialen Übereinkunft gegenüber, dahingehend, den gesellschaftlichen Reichtum an alle Bevölkerungsgruppen zu verteilen. Auch beinhalten sie die Idee, daß Arbeit nicht nur Erwerbszwecken dienen soll. Würde das Mindesteinkommen mit einer allgemeinen Option auf Arbeit verknüpft, so könnte die Gefahr einer gesellschaftlichen oder geschlechtsspezifischen Spaltung verringert werden.

Der vorliegende Beitrag gibt in Form eines Literaturberichts einen Überblick zur Diskussion um dieses Thema<sup>1)</sup>.

### Gliederung

1. Begründungszusammenhang
  - 1.1 Arbeitslosigkeit und Armut
  - 1.2 Funktionsweise, Prinzipien und Strukturängel des sozialen Sicherungssystems
  - 1.3 Strukturwandel des Erwerbssystems und kultureller Bedeutungswandel der Arbeit
2. Garantiertes Mindesteinkommen
  - 2.1 Ziele eines garantierten Mindesteinkommens
    - 2.1.1 Entkoppelung von Arbeit und Einkommen
    - 2.1.2 Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems
  - 2.2 Ausgestaltung der Modelle und Kriterien eines Vergleichs
    - 2.2.1 Modelle
    - 2.2.2 Kriterien des Vergleichs und der Bewertung
  - 2.3 Auswirkungen
    - 2.3.1 Arbeitsbereitschaft und Lohn
    - 2.3.2 Segmentation und Dualisierung
    - 2.3.3 Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung
3. Diskussion und Ausblick

Die seit Mitte der 70er Jahre anhaltende Massenarbeitslosigkeit hat zu einer Wiederbelebung der Auseinandersetzung um die soziale Sicherung beigetragen. Dabei wird um Armutsdefinitionen, institutionelle Regelungen des sozialen Sicherungssystems und die Wertbestimmung menschlicher Arbeit gestritten. Daraus entwickelte sich eine breite Palette von teils utopischen Vorstellungen, teils konkreten Vorschlägen zu einer garantierten Grundsicherung.<sup>2)</sup> Bevor die Debatte um diese Grundsicherung dargestellt wird, sollen als Ausgangspunkte die derzeitige soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, die besondere Problematik des sozialen Sicherungssystems bei hoher Arbeitslosigkeit und der Strukturwandel des Erwerbssystems angesprochen werden.

### 1. Begründungszusammenhang

#### 1.1 Arbeitslosigkeit und Armut

Die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit ist in der Bundesrepublik Deutschland durch das dreigliedrige System von Arbeitslosengeld (Alg), Arbeitslosenhilfe (Alhi) und Sozialhilfe gekennzeichnet.

Die Auseinandersetzung über den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut läßt sich auf drei Ebenen verfolgen. Auf der *ersten Ebene* ist eine grundsätzliche und weitgehend normative Festlegung von *Armutsbegriffen* angesiedelt. Dabei läßt sich im Hinblick auf die Einkommensarmut eine grobe Unterscheidung von absoluten und relativen Armutsdefinitionen treffen. Absolute Armutsdefinitionen zielen auf ein absolutes physisches oder auch (erweitert) kulturelles Existenzminimum ab. Relative Armutsdefinitionen werden dagegen aus der gesamtgesellschaftlichen Einkommensverteilung abgeleitet (*Klein* 1987, S. 110ff.).<sup>3)</sup> Als ein Beispiel für absolute Armutsdefinitio-

\*) Ulrike Kress ist wiss. Mitarbeiterin im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

<sup>1)</sup> Der Literaturbericht ist Ergebnis der dokumentarischen Arbeiten des IAB. Ein Dokumentationsprofil zum Thema „Zukunft der Arbeit: zur sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit“ (mit bibliographischen Angaben und einer Kurzbeschreibung des Inhalts) erscheint noch in diesem Jahr und kann über das IAB bezogen werden.

<sup>2)</sup> In die vorliegende Literaturschau wurden im wesentlichen solche Grundsicherungsmodelle einbezogen, die in Hinblick auf die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit entworfen wurden. Einen Überblick über die verschiedenen Grundrentenvorschläge bieten u. a. Klanberg/Prinz 1986, S.3a.

<sup>3)</sup> Die Untersuchung enthält einen ausführlichen Überblick zum aktuellen Stand der Armutsdefinitionen.

nen gilt die Sozialhilfeschwelle<sup>4)</sup> in der Bundesrepublik Deutschland.

Hauser (1984, S. 233) gibt für 1983 einen Betrag von ca. 680 DM pro Monat als gesamte Sozialhilfeleistung für einen Alleinstehenden (im Bundesdurchschnitt) an.<sup>5)</sup> Die relativen Armutsdefinitionen setzen die Armutsgrenze in der Höhe von 40%-60% des Durchschnittseinkommens an (Klein 1987, S. 131). 1986 betrug das durchschnittliche Nettoarbeitseinkommen 2086 DM pro Monat. (Wehmüller 1987, S. 405)

Auf der Grundlage der so grob skizzierten Armutsdefinitionen wird als *zweite Ebene* der Auseinandersetzung die materielle Situation der Arbeitslosen betrachtet und der Rückgang der Leistungsempfängerquote<sup>6)</sup> auf die seit 1976 eingeschränkten Leistungen der Arbeitslosenversicherung zurückgeführt (Balsen u. a. 1984 und 1986). Mit der Herabsetzung der für den Leistungsbezug erforderlichen Beitragszeiten (AFG-Änderung 1987) wurden diese Leistungsbeschränkungen teilweise aufgehoben.

Neben der Gestaltung der Arbeitslosenversicherung wird schließlich als *dritte Analyseebene* die *gewandelte Arbeitslosenstruktur* zur Erklärung der wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit herangezogen. „Hauptgrund für die in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangenen Leistungsempfängerquoten sind Veränderungen in der Struktur der Arbeitslosen im Zusammenhang mit der demographischen Welle und dem veränderten Erwerbsverhalten der Frauen. Sowohl im Zugang als auch im Bestand gibt es jetzt mehr Arbeitslose, die vor ihrer Meldung nicht erwerbstätig waren, und deshalb keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben.“

Wenn ein geringerer Teil der Arbeitslosigkeit durch Geldleistungen nach dem AFG finanziert wird als in früheren Jahren, so spielt in zweiter Linie die vor allem 1983 und 1984 gewachsene Dauer der Arbeitslosigkeit eine Rolle. Sie führte dazu, daß in diesen Jahren bei einer steigenden Zahl von Personen der Anspruch auf Arbeitslosengeld aufgebraucht war, ehe die Arbeitslosigkeit geendet hatte.“ (ANBA 5/1987, S. 657) Mit der ab 1985 verlängerten Zahlung von Arbeitslosengeld an ältere Arbeitslose wurde der finanziellen Situation von Langfristarbeitslosen Rechnung getragen.

Vor diesem Hintergrund läßt sich der konkrete Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit durch folgende Zahlen belegen. 1986 standen im Jahresdurchschnitt 2,2 Mio. Arbeitslosen 1,4 Mio. Leistungsbezieher gegenüber. Die jahresdurchschnittliche Leistungsempfängerquote lag im gleichen Zeitraum bei 63,3% (ANBA 5/1987, S. 659). Diese Leistungsempfängerquote ist gegenüber dem Vorjahr (1985: 64,5%) nur noch gering zurückgegangen, im Vergleich zu 1982 (70,2%) wird die Abnahme des Anteils der Leistungsbezieher am *Arbeitslosenbestand* dagegen deutlicher. Betrachtet man ergänzend den Leistungsempfang bei *Zugang* in

Arbeitslosigkeit, der 1986 bei 75% lag, so wird deutlich, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit häufig den maximalen Bezugszeitraum der Arbeitslosenunterstützung überschreitet. Die Unterscheidung von Zugangs- und Bestandsdaten ermöglicht dabei eine differenzierte Interpretation der Arbeitslosenstatistik. Während der Leistungsbezug beim Zugang in Arbeitslosigkeit den grundsätzlichen Leistungsanspruch wiedergibt, wird bei der Bestandsanalyse der Zugang in Arbeitslosigkeit mit der Dauer der jeweiligen Arbeitslosigkeitsperiode gewichtet. Diese Betrachtung zielt auf die Finanzierung des Arbeitslosigkeitsvolumens ab und nicht auf den Leistungsbezug der Arbeitslosen.

Das Verhältnis von durchschnittlicher Leistungs- zu durchschnittlicher Arbeitslosigkeitsdauer<sup>7)</sup> betrug 1981 noch 96%, 1986 aber nur noch 84%. Die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt sich auch auf den steigenden Anteil der Arbeitslosenhilfe an den Leistungen der Arbeitslosenversicherung aus. Am 15. Dezember 1986 verteilte sich die gesamte Arbeitslosenunterstützung zu 57% auf das Arbeitslosengeld und zu 43% auf die Arbeitslosenhilfe. 1980 betrug das Verhältnis am 15. Dezember noch 82% Arbeitslosengeld und 18% Arbeitslosenhilfe (ANBA 2/1987, S. 131 u. 2/1981, S. 285). Einen ausführlichen Überblick zur Entwicklung der Lohnersatzleistungen bietet Cramer (1986, 1987).

Zur konkreten finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit ergibt sich folgendes Bild: Während das Arbeitslosengeld für Arbeitslose mit mindestens einem Kind noch 68% des alten Nettoeinkommens ersetzt (bei Arbeitslosen ohne Kind 63%), beträgt dieser Anteil bei der Arbeitslosenhilfe nur noch 58% (bzw. 56%). Vor allem für die Bezieher von Niedrigeinkommen können hier existentielle Bedrohungen auftreten. Im Oktober 1986 wurden im Durchschnitt 953,-DM Arbeitslosengeld und 791,-DM Arbeitslosenhilfe gezahlt (ANBA 2/1987, S. 133 u. 139).

Wie weitreichend die finanziellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit wirklich sind, läßt sich erst bei einer differenzierten Analyse der Unterstützungszahlungen erkennen. So erhielten Männer einen Durchschnittsbetrag von 1181,- DM Arbeitslosengeld, während Frauen nur 748,- DM verbuchen konnten. Bei der Arbeitslosenhilfe betrug dieses Verhältnis 850,- DM zu 642,- DM. 35% der Frauen (im Gegensatz zu 9% der Männer) erhielten Arbeitslosengeld unter 600,- DM. Bei der Arbeitslosenhilfe lagen sogar 43% der Frauen (13% der Männer) unter diesem Betrag. Immerhin mußten 41% der ledigen Frauen mit weniger als 600,- DM auskommen. Eine besondere Rolle spielt in dieser Einkommensverteilung neben dem Geschlecht (und der größeren Verbreitung von Teilzeitarbeit bei Frauen) noch das Alter. Vergleichsweise wenig Arbeitslosengeld und -hilfe erhielt sowohl bei Männern als auch bei Frauen die Altersgruppe bis 24 Jahre.

Eine fundierte Betrachtung des Übergangs von der Arbeitslosenunterstützung zur Sozialhilfe ermöglicht eine Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit, welche den Sozialhilfebezug von Arbeitslosen im September 1985 erhoben hat (*Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* u.a., 1986). Dabei wurde unter anderem ermittelt, daß in 33% aller Fälle von Hilfe zum Lebensunterhalt Arbeitslosigkeit als Hauptgrund der Hilfgewährung angegeben wurde. Knapp 13% der Ende September 1985 bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen (277000) erhielten Hilfe zum Lebensunterhalt.

<sup>4)</sup> Die Sozialhilfeschwelle bezeichnet dabei einen Anspruch, wenn kein ausreichendes Erwerbseinkommen vorliegt. Sie setzt sich zusammen aus den Regelsätzen für die einzelnen Haushaltsmitglieder, den einmaligen Leistungen, den Mehrbedarfzuschlägen und den Kosten der Unterkunft. Die tatsächlich geleistete Sozialhilfe ergibt sich aus der Differenz zwischen Sozialhilfeanspruch und anrechnungsfähigem Einkommen (Hauser/Fischer/Klein 1985, S. 229-233).

<sup>5)</sup> Vgl. auch Hauser/Fischer/Klein (1985), S. 231 zur Spannweite des Sozialhilfeanspruchs.

<sup>6)</sup> Leistungsempfängerquote = Anteil der Leistungsbezieher an den registrierten Arbeitslosen.

<sup>7)</sup> Betrachtet wird dabei das Arbeitslosigkeitsvolumen, das sich aus der Anzahl der arbeitslosen Personen, multipliziert mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, ergibt.

Wird der Sozialhilfebezug von Arbeitslosen als Armutsindikator im Sinne einer absoluten Armutsdefinition verstanden, so läßt sich die Entwicklung der Einkommen von Privathaushalten im Hinblick auf eine relative Armutsdefinition interpretieren. Aufgrund der Angaben des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung* (1986) läßt sich für Arbeitslosenhaushalte im Zeitraum 1980-1985 ein Nettoeinkommenszuwachs von 1% bei gleichzeitigem Preisanstieg von 20% berechnen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Nettohaushaltseinkommen der Selbständigen um 36%, die der Arbeitnehmer um 18%. Ein Blick auf die Nettoeinkommensverteilung ergibt 1980 für Arbeitslosenhaushalte einen Anteil von 52% am Durchschnittseinkommen aller Privathaushalte. 1985 betrug dieser Anteil nur noch 44%. Im Verhältnis zu den Nettoeinkommen von Arbeitnehmerhaushalten betrug der Einkommensanteil 1980 49% und verminderte sich bis 1985 auf 42%. In Hinblick auf die von *Klein* zusammengestellten relativen Armutsdefinitionen, welche eine Armutsgrenze bei 40%-60% des durchschnittlichen Einkommens ansetzen, belegen die Zahlen wenn auch nicht absolute Armut, so doch ein starkes Zurückbleiben von Arbeitslosenhaushalten hinter gesamtgesellschaftlichen Einkommensstandards.

Aus einer 1981/83 durchgeführten Befragung des *IAB* ist zu entnehmen, daß Arbeitslose neben der Einschränkung persönlicher Ausgaben (68%) und dem Zurückstellen von Anschaffungen (50%) zu 29% mit Zahlungsverpflichtungen (Miete, Versicherungsbeiträgen, Ratenzahlungen) in Verzug gekommen sind oder Schulden machen mußten (*Brinkmann* 1984, S. 458 und 1986).

In Hinblick auf die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung stellt *Büchtemann* fest, daß bislang die große Mehrheit der Betroffenen abgesichert ist. Gleichwohl bestehe eine enge Assoziation von Arbeitsmarkt- und Armutsrisiken. Aufgrund einer 1984 durchgeführten Repräsentativbefragung kommt *Büchtemann* zu dem Ergebnis, „daß von Arbeitsmarktrisiken überdurchschnittlich solche Personengruppen betroffen sind, die zugleich im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der ihr zugrundeliegenden Konstruktionsprinzipien in geringerem Maße abgesichert sind und bei denen der Verlust des Erwerbseinkommens rascher als bei anderen Gruppen in die Nähe des Existenzminimums führt“. (*Büchtemann* 1985, S. 458)

## 1.2 Funktionsweise, Prinzipien und Strukturdefizite des sozialen Sicherungssystems

Soziale Sicherung soll allen Gesellschaftsmitgliedern mindestens ein soziales Existenzminimum bieten. In diesem Sinne soll sie nicht nur das materielle Überleben, sondern auch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen und vor allem auch garantieren. Neben dieser individuellen Sicherungskomponente haftet dem System der sozialen Sicherung auch eine gesellschaftliche Komponente an. Diese bezieht sich auf das Überleben, die Reproduktion des Gesellschaftssystems und damit auf die Sicherung der wirtschaftlichen Produktionsgrundlagen. Darunter fallen auch die Bereitstellung von Arbeitskräften und von entsprechend ausgebildetem Humankapital sowie die Sicherung des Konsums. Sozialpolitik ist somit immer auch verknüpft mit der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik.

Während auf dem Arbeitsmarkt – nach Zuweisung durch das Bildungssystem und vermittelt über den Lohn – eine

Primärverteilung des Einkommens stattfindet, kommt dem Sozialsystem die Bedeutung zu, dort auftretende Funktionsdefizite im Rahmen einer sekundären (Um-)Verteilung abzusichern. Soziale Sicherung soll hier zu einer individuellen Risikoprävention (Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter) abdecken. Zum anderen soll ein Ausgleich von negativen Folgen wirtschaftlichen Strukturwandels geschaffen werden. In den verschiedenen sozialpolitischen Konzeptionen reichen die Vorstellungen von einem freien Spiel der Kräfte auf den Märkten (Güter- und Arbeitsmarkt), über eine vorübergehende Absicherung bei ungleichgewichtigen Marktconstellationen bis zu staatsintervenierenden Konzeptionen. Dabei wird von regulierenden Eingriffen in Angebots- und Nachfragebedingungen sowie in die Primärverteilung von Einkommen ausgegangen. Darüber hinaus wurden Konzeptionen einer grundlegenden Neukonstruktion des Wirtschaftssystems mit gleichzeitiger Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung entworfen.

Neben der Bewertung der Produktions- und Reproduktionsbedingungen macht die Diskussion um Sozialstaatskonzeptionen an den grundlegenden Prinzipien sozialer Sicherung fest. Das *Äquivalenzprinzip* ist dabei dem Bereich der Sozialversicherung zugeordnet und sichert am Beispiel von Arbeitslosigkeit ein am vorherigen Einkommen und den zuvor erbrachten Beiträgen orientiertes Niveau der Unterstützungsleistung. Das *Kausalprinzip* sorgt dafür, daß der Leistungsfall nur in Folge der Ursache eintritt, die zuvor als solche definiert wurde, daß also z. B. Arbeitslosigkeit nicht bewußt selbst herbeigeführt wurde. Das *Subsidiaritätsprinzip* tritt im Fall der Arbeitslosenhilfe in Kraft und verlangt hier, daß vorrangig private Sicherungszusammenhänge (Familie) eingreifen. Als letztes Prinzip im dreigliedrigen Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit tritt schließlich das *Finalitätsprinzip* der Sozialhilfe ein, das eine zielgerichtete Leistung gewähren soll, im Falle der Sozialhilfe den lebensnotwendigen Bedarf.

Sowohl die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, als auch die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe, die beide aus Steuermitteln finanziert werden, sollen nur vorübergehend finanziell schützen. Durch die langanhaltende Massenarbeitslosigkeit ist dieser vorübergehende und ersatzweise Charakter der sozialen Sicherung teilweise in Frage gestellt. Dies ist durch den Finanzbedarf bedingt, den die Arbeitslosigkeit an Sozialversicherungsträger und Staat stellt, und dem diese aufgrund der in der Krise rückläufigen Sozialversicherungsbeiträge und Steuereinnahmen immer weniger nachkommen können. Hier bieten sich nach *Albeck* (1984) zur Lösung eine Kreditfinanzierung oder aber eine Konsolidierung über entsprechende Einsparungen im Leistungsbereich an.

Im Zusammenhang mit immanenten Funktionsdefiziten des sozialen Sicherungssystems, also einer mangelhaften Anpassungsfähigkeit der sozialen Sicherung an sich wandelnde wirtschaftliche und soziale Erfordernisse, wird auch auf den Arbeitsmarkt verwiesen. „Unter den systembedingten Ursachen von Armut (in bezug auf das Primäreinkommen) stehen eine unzureichende globale Vollbeschäftigungs- und spezielle Arbeitsmarktpolitik an erster Stelle. Als weitere systembedingte Ursache kommen unzureichende Lohnsätze für die einfachste Arbeitskategorie in Frage, sofern sie bei voller tariflicher Arbeitszeit und nach Abzug von Steuern und Beiträgen nicht einmal zur Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums für einen Alleinstehenden ausreichen.“ (*Hauser* 1984, S. 222)

Unter Verweis auf die nur kurze Bezugsdauer von Arbeitslosengeld sprechen *Adamy/Steffen* (1984, S. 575) von einer prinzipiellen „Nicht-Versicherbarkeit gesellschaftlich bedingter Massenarbeitslosigkeit“. Die Voraussetzung einer nach Äquivalenzgrundsätzen ausgestalteten und soziale Sicherung garantierenden Arbeitslosenversicherung sei ein vorrangig konjunkturell bedingter Schadenseintritt mit nur kurzzeitiger Schadensdauer. Darüber hinaus wird die Orientierung der sozialen Sicherung am Erwerbsleben als weiteres Funktionsdefizit benannt. „In sämtlichen Sicherungsstufen wird die dominante Bedeutung der Erwerbsarbeit als „natürlicher“ und gesellschaftlich geforderter Form der individuellen wie familiären Subsistenzsicherung festgeschrieben: dies sowohl bei der Formulierung von Eingangsvoraussetzungen in das Unterstützungssystem als auch bei der Festsetzung der lohnäquivalenten Unterstützungshöhe.“ (*Adamy/Steffen* 1984, S. 578).

Der Lohnersatzcharakter von Arbeitslosengeld (Alg) und -hilfe (Alhi) wird daneben auch für diejenigen fragwürdig, die noch keine Gelegenheit hatten, Lohn zu erzielen, die aber gleichzeitig einen sehr großen Teil des Arbeitslosigkeitsrisikos tragen. „Das Alg kann seine materielle Sicherungsfunktion nur für jene Personengruppen auch tatsächlich erfüllen, die als Angehörige der relativ gutverdienenden Kernarbeitnehmerschaft lange Beitrags- und relativ kurze Arbeitslosigkeitszeiten aufweisen.“ (*Adamy/Steffen* 1984, S. 578)

### 1.3 Strukturwandel des Erwerbssystems und kultureller Bedeutungswandel der Arbeit

Die Frage nach der Leistungsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems in wirtschaftlichen Krisenzeiten geht über zu der Frage nach einem grundlegenden Wandel des gesamten Wirtschafts- und Erwerbssystems. Der *Strukturwandel des Erwerbssystems* wird von *Beck* (1986) u. a. aus der Flexibilisierung von Arbeitsvertrag, Arbeitsort und Arbeitszeit abgeleitet. Während in diesen Bereichen vormals hochgradige Standardisierungen vorlagen, die eine klare Grenzziehung zwischen Arbeit und Nichtarbeit ermöglichten, komme es aufgrund aktueller und bevorstehender Rationalisierungswellen zur Aufweichung dieser Grenzziehung. *Mückenberger* (1985) befaßt sich speziell mit der Flexibilisierung des Normalarbeitsverhältnisses und belegt dies durch gesetzliche Regelungen zum Abschluß befristeter Arbeitsverträge, zur Ausdehnung der Leiharbeit und zur Legalisierung der Arbeit auf Abruf sowie des Job-sharing.

*Beck* spricht von einer Zweiteilung des Arbeitsmarktes entlang standardisierter und entstandardisierter Einsatznormen von Arbeitskraft. „Es wird auf diese Weise eine neuartige Spaltung des Arbeitsmarktes zwischen einem industriegesellschaftlich einheitlichen Normalarbeitsmarkt und einem risikogesellschaftlichen flexibel-pluralen Markt für Unterbeschäftigung geschaffen, wobei dieser zweite Arbeitsmarkt sich quantitativ ausweitet und den ersten mehr und mehr dominiert.“ (*Beck* 1986, S. 228)

Neben der Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse im traditionellen Erwerbssystem wendet sich die Diskussion um die Zukunft von Arbeit und sozialer Sicherung auch dem informellen Sektor zu. Der informelle Sektor erfährt in der Auseinandersetzung um die Zukunft der Arbeitsgesellschaft eine zweifache Bewertung. Auf der einen Seite werden in ihn Hoffnungen auf neue, selbstbestimmte Arbeitsformen und Tauschbeziehungen gesetzt. Die Alternativökonomie sucht hier Nischen, in denen Arbeitsverhältnisse außerhalb der Zwänge der Lohnarbeit begründet

und gelebt werden können. Wenn die hier entstandenen Alternativbetriebe, Sozial- und Dienstleistungsprojekte zwischenzeitlich auch eine gewisse Stabilisierung erfahren haben, erscheint ihre quantitative Verbreitung doch begrenzt. Vor allem aber liegt die materielle und soziale Sicherung, die diese Beschäftigungsverhältnisse bieten, oft unter dem gesellschaftlichen Niveau der Existenzsicherung. So müssen Einkommen aus Alternativarbeitsplätzen oft durch reguläre Beschäftigungsverhältnisse oder aber durch Zuwendungen des staatlichen Sicherungssystems (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, BAFÖG) ergänzt werden (*Kreutz/Fröhlich* 1986).

Die zweite Bedeutung erfährt der informelle Sektor in den Konzeptionen der Dualwirtschaft. Hier wird nicht so sehr auf die positiven Ansätze der Alternativökonomie zur Schaffung von anderen Arbeitsplätzen, als vielmehr auf eine grundlegende Wirtschafts- und Gesellschaftsanalyse Bezug genommen. Dualwirtschaft meint nach *Huber* (1986) den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und Eigenarbeit. Dualismus bezieht sich dabei nicht nur auf die Gegensätze Fremdleistungen und Eigenleistungen, sondern auch auf die Begriffspaare Geldwirtschaft und Subsistenzwirtschaft, formaler Erwerb und informeller Erwerb sowie zentral stabiler und randständig prekärer Erwerb.

Noch schärfer fällt nach *Werlhof* (1985) die feministische Analyse der Arbeitsgesellschaft aus, die unbezahlte Arbeit in Form der Haus-, Erziehungs- und Gefühlsarbeit und vor allem im Umgang mit der Gebärfähigkeit, der „Menschenproduktion“ als Grundlage jedes Wirtschaftssystems begreift.

Der Verweis auf den informellen Sektor bleibt nach *Huber* für Arbeitslose problematisch. „Die Wiederentdeckung der Arbeit außerhalb der beruflichen Erwerbstätigkeit - eben der unbezahlten Hausarbeit, dem Do-it-yourself, der ehrenamtlichen Tätigkeit, der Selbst- und Nachbarschaftshilfe, kurz: der Eigenarbeit - kann angesichts bedrückender Arbeitslosenquoten und eines unwürdig werdenden Konkurrenzkampfes um Arbeitsplätze und Karrieren kaum noch als das genommen werden, was es ist, nämlich ein Hinweis auf Chancen erfüllteren Lebens und höherer Lebensqualität, sondern fast bloß noch als zynischer Versuch, das neue Elend in romantisch-ideologischen Nebel einzuhüllen. Für Arbeitslose ist der Hinweis auf die „andere“ Arbeit im Haushalt, Nachbarschaft und Freizeit eine Verhöhnung.“ (*Huber* 1986, S. 137f.)

*Offe/Heinze* (1986, S. 490 f.) merken zur Bedarfsausgleichsfunktion des Haushalts an, daß gerade diejenigen Haushalte am besten zur Selbstversorgung disponiert sind, die wegen ihrer stabilen Integration in die formelle Ökonomie am wenigsten dringlich auf diese Wohlfahrtsquelle angewiesen sind. Dagegen sind Arbeitslose oder marginal Beschäftigte sowohl in bezug auf formelle Erwerbsarbeit, als auch auf die Selbstversorgung benachteiligt. Begründet wird dies u.a. durch die Anbindung des informellen Bereichs an den regulären Erwerbsbereich, z. B. durch die Vermittlung von Schwarzarbeit über Arbeitskollegen.

Demgegenüber kommt eine empirische Studie über Umfang und Struktur markt- und nichtmarktmäßiger Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland von *Klein/Merz/Wolf* (1986) für 1984 zu dem Ergebnis, daß im Vergleich zum Durchschnitt aller Haushalte Nebentätigkeiten für Haushalte mit Arbeitslosen doppelt so wichtig sind. 16,9% dieser Haushalte liegen danach auf oder unter der Armutslinie (definiert durch die Sozialhilfeschwelle), wenn

sie nicht auf Nebentätigkeiten zählen können. Die Bedeutung der Hausarbeit (im Sinne einer nicht routinemäßig ausgeübten Hausarbeit als Ersatz für auf dem Markt erhältliche Waren und Dienstleistungen) ist im Vergleich zu den Nebentätigkeiten eher gering. Während 25% der arbeitslosen Armen einer Nebentätigkeit nachgehen und so ein zusätzliches Einkommen von 40% erzielen, können sie ihr Einkommen über die Haushaltsproduktion nur um 14,5% ergänzen.

Der Strukturwandel des Wirtschafts- und Erwerbssystems wird ergänzt durch einen kulturellen *Bedeutungswandel der Arbeit*. Zum einen erfährt Arbeit in Form von Hausarbeit oder Eigenarbeit im weiteren Sinne eine Aufwertung durch Anerkennung ihres Beitrags als Grundlage oder wesentlicher Bestandteil des Wirtschaftssystems. Diese Anerkennung bleibt jedoch weitgehend eine ideelle, sie schlägt sich nicht in einem materiellen Anspruch nieder. Lediglich die Forderung nach Lohn für Hausarbeit oder einem garantierten Grundeinkommen beinhaltet im Hinblick auf den informellen Sektor eine materielle Dimension.

Im Gegensatz zur Aufwertung der Haus- und Eigenarbeit scheint die Erwerbsarbeit einen Bedeutungsverlust zu erfahren. Dies wird nach *Beck* (1984) deutlich an einer größeren Präferenz für Freizeit gegenüber der Arbeitszeit und an einem Wandel des Stellenwerts von Arbeit als zentraler Lebens- und Identitätsinstanz. Während es vormalig eine starke Zuordnung von Lebensentwürfen zum Erwerbssystem gab und die jeweilige Position innerhalb dieses Systems am Konsum verdeutlicht wurde, zeichnen sich seit Beginn der 70er Jahre vielschichtige Umorientierungen ab. Arbeitsorientierungen erfahren im Hinblick auf Unterordnung, Anpassung und Einschränkung zunehmend häufig Ablehnung. Demgegenüber gewinnen Werte wie Selbständigkeit und Selbstverwirklichung an Bedeutung.

Die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung ergeben ein vielfältiges Bild zum behaupteten Bedeutungsverlust der Erwerbsarbeit oder auch zu einem „Verfall der allgemeinen Arbeitsmoral“. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind immer auch eine Frage der Indikatorenbildung und Stichprobenauswahl, so daß Vergleiche zwischen Befragungsergebnissen erschwert werden (*Reuband* 1985).

*Beck* (1984) sieht eine kulturelle Evolution der Arbeit eingebunden in einen aufbrechenden gesellschaftlichen Fortschrittskonsens. Existenzbedrohungen und Zukunftsgefährdungen stellen die allgemeine gesellschaftliche Übereinstimmung der Nachkriegswirtschaft im Hinblick auf Fortschritt und Modernität in Frage und führen zusammen mit veränderten Wertorientierungen zu neuen Inhalten, Zielen und Organisationsformen menschlicher Arbeit.

Umstritten bleibt, ob der Wertwandel in den Einstellungen zur Arbeit im wesentlichen auf jüngere Menschen, Hochqualifizierte und Besserverdienende beschränkt bleibt, oder ob es sich dabei um ein über die „neuen Mittelschichten“ hinausgehendes Phänomen handelt.

## 2. Garantiertes Mindesteinkommen

### 2.1 Ziele eines garantierten Mindesteinkommens

#### 2.1.1 Entkoppelung von Arbeit und Einkommen

Einige Ziele eines garantierten Mindesteinkommens lassen sich aus dem vorangegangenen Begründungszusammenhang ableiten: Beseitigung von Armut, „Sicherheit“ der

sozialen Sicherung gegenüber Wirtschaftskrisen und Anpassung der sozialen Sicherung an das gewandelte Erwerbssystem und -verhalten. Als weiteres Ziel wird die Entkoppelung von Arbeit und Einkommen diskutiert. Nach *Vobruba* läßt sich die Forderung nach der Entflechtung von Arbeit und Essen aus der historischen Entwicklung von Armut, Lohnarbeit und sozialer Sicherung begründen. Für die Armen in der Frühphase des Industriekapitalismus, die pauperisierten Besitzlosen, lag Raub und Bettelei näher als Lohnarbeit. „Die unbedingte Verknüpfung von Arbeit und Essen . . . ist das Ergebnis politischen Eingriffs. Durch den Staat (polizeistaatlichen Umgang mit Bettlern und durch Arbeitshäuser) wurden die Existenzmöglichkeiten außerhalb des Arbeitsmarktes abgeschnitten. Erst auf dieser Grundlage kann der Arbeitsmarkt zum zentralen gesellschaftlichen Steuerungsmedium werden. Hunger wird damit zum arbeitspolitischen Regulativ.“ (*Vobruba* 1986, S. 40) Mit der Ausbildung sozialstaatlicher Sicherung wurden wieder Lebenschancen außerhalb des Arbeitsmarktes geboten, die unbedingte Verknüpfung von Arbeit und Einkommen wurde gelöst. Die soziale Sicherung wurde allerdings weiter an der Lohnarbeit orientiert, da Leistungen an zuvor während der Lohnarbeit geleisteten Beiträgen ausgerichtet wurden. Das soziale Sicherungssystem erfuhr im Laufe der Entwicklung einen weitergehenden Ausbau. Zunehmend wurden nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Selbständige, Hausfrauen und Familienangehörige einbezogen. Auch die Bandbreite der Leistungen wurde ausgedehnt. So werden im Bereich der Arbeitslosenversicherung heute nicht nur Leistungen bei Arbeitslosigkeit gewährt, sondern im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch vorausschauende, den Arbeitsmarkt entlastende Maßnahmen finanziert.

Die so vollzogene bedingte Entflechtung von Arbeit und Essen bietet nach *Vobruba* systematische Anknüpfungspunkte für die politische Einleitung der Entflechtung von Arbeit und Essen. Neben dem Bezug auf die gesellschaftliche Entwicklung ergeben sich nach *Vobruba* theoretische Anknüpfungspunkte aus der sozialpolitischen Theoriediskussion. Hier liegen Versuche vor, subjektive Rechtsansprüche auf soziale Sicherungsleistungen als gesellschaftliche Teilhaberechte zu interpretieren. Daneben bietet das Finalisierungskonzept – die Ausrichtung von Sozialleistungen an definierten Zwecken – eine sozialpolitische Orientierung, die die Entflechtung von Arbeit und Essen begründen läßt (*Vobruba* 1984, S. 45f.).

Ein spezifischer Ansatz zur Entkoppelung von Arbeit und Einkommen in Begrenzung auf das System des sozialen Ausgleichs wird vom *Kronberger Kreis* (1984) vertreten. Die Sozialversicherung sollte vom Arbeitsvertrag und vom arbeitgebenden Unternehmen gelöst werden. Das bedeutet auch, daß die Sozialversicherungspflicht nicht durch den Arbeitsvertrag ausgelöst werden sollte. Eine ähnliche Argumentation findet sich bei *Bedenkopf*, der unter Kritik an den steigenden Sozialabgaben, welche sich auf die Lohnnebenkosten niederschlagen, formuliert: „Das Arbeitsverhältnis hat die Aufgabe, die Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu ordnen. Das Sozialverhältnis hat die Aufgabe, dem Einzelnen soziale Sicherheit zu gewährleisten. Die Mobilität im Arbeitsmarkt darf die Stabilität und Beständigkeit des Sozialverhältnisses des Einzelnen zur Gemeinschaft nicht beeinträchtigen... Die Lasten wiederum, die der Gemeinschaft entstehen, wenn sie ihre solidarischen Pflichten gegenüber dem einzelnen einlöst, dürfen das Arbeitsverhältnis nicht so weit belasten, daß insbesondere einfache Arbeit die Last nicht mehr

tragen kann und aus diesem Grunde immer weniger Arbeitsplätze für einfache Arbeitsleistungen zur Verfügung stehen, weil die Arbeit zu teuer geworden ist.“ (*Biedenkopf* 1986, S. 152f.)

Eine sich davon gänzlich unterscheidende Argumentation setzt an der Verdrängung der menschlichen Arbeit aus dem Wertschöpfungsprozess an. Dabei wird von *Glötz* in sonst kritischer Distanz zu Mindesteinkommenskonzeptionen darauf hingewiesen, daß die Technik und nicht die Arbeit Hauptquelle gesellschaftlichen Reichtums geworden ist. „Wenn die Verteilungsfunktion von Arbeit und Arbeitseinkommen nicht mehr funktioniert, wenn wir ohnehin Transfers vorsehen müssen – warum dann nicht gleich zum Transfereinkommen übergehen? Idealerweise soll doch das Einkommen, das der einzelne aus seiner Arbeit bezieht, seinen arbeitsteiligen Beitrag zur Produktion entgelten. Wenn er allerdings mit seiner Arbeit kaum noch einen Beitrag zur Produktion leistet, so könnten wir uns fragen, ob die menschliche Arbeit überhaupt in Zukunft noch eine vernünftige Bemessungsgrundlage für das Einkommen darstellen kann. In der Tat hat ja die relative Verlagerung der Wertschöpfung zum Faktor Kapital auch eine logische Entkopplung der Arbeit vom Einkommen zur Folge.“ (*Glötz* 1986, S. 187) Noch weitergehend wird in anderem Zusammenhang von *Treven* formuliert, daß Einkommen überwiegend nicht individuelles Verdienst ist. „Wie hoch immer der Anteil individueller Leistung gewertet werden mag, Vermögen wie Arbeitsplatz ist letztlich gesellschaftlich konstituiert und nicht auf individuelle Leistung zurückführbar. Das individuelle Verdienst aus beidem kann sich nur aufgrund einer gesellschaftlichen Infrastruktur und in der individuellen Ausnutzung gesellschaftlich geschaffener Voraussetzungen realisieren.“ (*Treven* 1986, S. 65)

Die im Vorangegangenen dargestellten Positionen unterscheiden sich durch die verschiedenen Ebenen und das Ausmaß einer angestrebten Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Auf der einen Seite wird lediglich für eine Trennung des Arbeitsverhältnisses vom Sozialverhältnis plädiert, d. h. als grundsätzliche Lebenssicherung bleibt das Einkommen für Leistungen auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Im Gegensatz dazu wird auf der anderen Seite eine Entflechtung von Arbeit und Einkommen gefordert. Hier wird nicht nur die soziale Sicherung von Personen, die aus verschiedenen Gründen keinen Erwerb am Arbeitsmarkt erzielen können, vom Arbeitsverhältnis gelöst, sondern es wird ein grundlegender Anspruch auf Einkommen formuliert. Zwischen diesen beiden Standpunkten bewegen sich Positionen, die die Bemessungsgrundlage des Einkommens – ihre Orientierung an der menschlichen Arbeit – in Frage stellen – und eine Umgewichtung auf den Kapitalfaktor anstreben. Das individuelle Leistungsprinzip wurde dabei zwar in Frage gestellt, gleichzeitig bleibt jedoch Arbeit die zentrale Art des Einkommenserwerbs.

### 2.1.2 Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems

Bei der Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems handelt es sich um eine finanztheoretische Argumentationsgrundlage für ein garantiertes Grundeinkommen. Ausgangspunkt ist dabei eine Kritik am bestehenden Steuersystem. Als Mängel werden auf der Steuererhebungsseite (dem Bereich der positiven Steuern) vor allem die Vergünstigungen für Personen mit höheren Einkommen gesehen. So führen Steuerfreibeträge (z.B. Ausbildungsfreibetrag) zu einer zunehmenden Entlastung im oberen Progressionsbereich der Einkommenssteuer. Auf der Verwendungs-

seite (dem Bereich der negativen Steuern oder in einem eingeschränkten Verständnis im Bereich des Sozialtransfers) wird die Frage aufgeworfen, ob mit dem derzeitigen Transfersystem eine gerechte Umverteilung der Einkommen, d. h. vor allem eine Begünstigung der unteren und mittleren Einkommen erreicht wird. Weitere Bewertungskriterien sind Effektivität und Effizienz. Als Mängel des bisherigen sozialen Transfersystems werden u.a. die mangelnde Abstimmung der einzelnen Leistungsarten, was zu Leistungskumulationen führen kann, Lücken in der sozialen Sicherung und die Ungleichbehandlung gleichartiger Tatbestände angesehen (*Kausemann* 1983, S. 18ff.). Im Hinblick auf die soziale Sicherung von Arbeitslosen besteht eine Lücke z. B. bei den Berufsanfängern, oder auch generell bei Personen, die keine Gelegenheit zu einer Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhalten.

Schwierig ist in diesem Zusammenhang eine Abgrenzung von Sozialtransfersystem und Sozialversicherungssystem. Das Sozialversicherungssystem beruht gegenwärtig auf einem nach Äquivalenzgesichtspunkten ausgerichteten Beitragssystem, welches in einigen Bereichen durch ein steuerfinanziertes Umverteilungssystem ergänzt wird. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung werden z.B. Beiträge und Leistungen am Einkommen ausgerichtet, die Arbeitslosenhilfe wird aber ausschließlich steuerfinanziert. In den finanztheoretischen Konzeptionen der negativen Einkommenssteuer werden auf dem Versicherungsprinzip beruhende Sozialleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) allerdings ausgenommen. Durch das Äquivalenzprinzip bei der Leistungsgewährung soll die Bereitschaft zur Entrichtung von Versicherungsbeiträgen gesichert und eine Benachteiligung der Versicherten gegenüber den Nichtversicherten verhindert werden.

Als negative Aspekte der derzeitigen Regelungen von Sozialtransfers werden weiterhin Hemmnisse bei der Inanspruchnahme von Leistungen gesehen, die auf die mangelnde Transparenz des Sozialsystems bzw. den jeweiligen Informationsgrad der Anspruchsberechtigten zurückgeführt werden. So tritt nach Ablauf des Arbeitslosengeldes bei Bedürftigkeit die Arbeitslosenhilfe in Kraft. Falls diese jedoch unter dem Sozialhilfesatz liegt, wird nicht automatisch das Sozialamt mit der Zahlung von Hilfe zum Lebensunterhalt aktiv. Die betroffene Person muß hier von sich aus auf das Sozialamt zugehen. Nachdem dem Bezug von Sozialhilfe nach wie vor eine negative und diskriminierende Komponente anhängt, werden erhebliche Anteile von (schamhafter) Nichtinanspruchnahme vermutet (*Hartmann* 1985).

Die hier angesprochenen Mängel des bisherigen Steuer- und Transfersystems könnten durch eine grundlegende Reform des Einkommensverteilungssystems in Form einer Vereinheitlichung des Steuersystems beseitigt werden. Dabei werden die Prämissen von Transparenz, Effizienz und Effektivität. Verteilungsgerechtigkeit und Leistungsanreiz angelegt. „Einkommenssteuern und Sozialtransfers sind gleichwertige Mittel zur Herstellung der gewünschten Einkommensverteilung. Beide hängen vom Einkommen ab und bestimmen über Belastungen und Begünstigungen direkt die Nettoeinkommensposition der Wirtschaftsobjekte bzw. Haushalte. Steuern und Transfers sollten daher zur besseren Abstimmung aufeinander in ein einheitliches und umfassendes Einkommensverteilungssystem integriert werden.“ (*Kausemann* 1983, S. 110)

Nach den oben genannten Prämissen müßte ein integriertes Steuertransfersystem widerspruchsfrei gestaltet werden. Es



müßten also genau die Personen begünstigt werden, die eine Verbesserung in ihrer materiellen Lage erfahren sollen; und eine Begünstigung in einem Teilbereich darf nicht gleichzeitig zu einer nicht beabsichtigten Benachteiligung in einem anderen Teilbereich führen. Im Hinblick auf eine zu erzielende Verteilungsgerechtigkeit sollen unter Berücksichtigung sozialer Lebensstatbestände Ungleichheiten in den Bedarfsdeckungsmöglichkeiten gemildert werden. Dabei soll aber gleichzeitig die Verteilungsrangordnung, die Stellung der einzelnen Personen im Einkommensgefüge, nicht angetastet werden. Die Sekundärverteilung soll also die Primärverteilung unter sozialen Gesichtspunkten ausgleichen, aber sonst unangetastet lassen.

Unter der Prämisse der Verteilungsgerechtigkeit wird ein vorsichtiger Abstand vom Leistungsprinzip in Richtung Bedarfsprinzip genommen. Dafür wird im Konzept der negativen Einkommenssteuer das Leistungsprinzip durch den einheitlichen und fließenden Übergang vom negativen in den positiven Steuerbereich verstärkt. Damit soll verhindert werden, daß Bezieher von Transferleistungen ein zusätzlich erzieltetes Eigeneinkommen vollständig verrechnen und dementsprechend wieder abtreten müssen. Ein integriertes Steuer-Transfer-System gibt Leistungsanreize für diese Personengruppe, da zusätzliche Einkommen zumindest teilweise behalten werden können. „Der Abbau von Transfers bzw. der Anstieg von Steuern bei steigendem Bruttoeinkommen sollte so gestaltet sein, daß die hierdurch entstehende, zusätzliche Belastung geringer ist als der Bruttoeinkommenszuwachs...“ (Kausemann 1983, S. 118). Daneben soll am anderen Ende der Steuerskala bei den Beziehern von hohem Einkommen der Steuersatz nicht zu einem Abbau der Leistungsbereitschaft führen. Im Mittelbereich sollte ein möglichst kontinuierlicher Zuwachs des Nettoeinkommens installiert werden. Dazu gehört die Vermeidung von abrupten Einkommensgrenzen für spezielle Transferleistungen.

Die oben dargestellten Zielsetzungen eines garantierten Mindesteinkommens führen in der gesamten Spannweite von sich teils ergänzenden und teils widersprechenden Absichten zu einer Reihe von Sicherungsmodellen. Die Bewertung dieser Modelle wird durch eben diese widersprüchlichen Ausgangspunkte, die dennoch zu teils ähnlichen Konzeptionen von Mindesteinkommen führen, erschwert. Die Unterschiede der Konzeptionen liegen zum einen in den verschiedenen Annahmen über die Verteilungseffekte, zum anderen in der konkreten Ausgestaltung der Grundsicherungsmodelle begründet. Im folgenden sollen zunächst die Modelle vorgestellt und im Anschluß Vergleichskriterien angeboten werden.

## 2.2 Ausgestaltung der Modelle und Kriterien eines Vergleichs

### 2.2.1 Modelle

Bezugnehmend auf die vorangegangene Ableitung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems sollen zunächst die Modelle vorgestellt werden, die an das bestehende oder ein zu reformierendes Steuersystem anknüpfen und in einigen Konzepten anstelle des Sozialversicherungssystems treten. Im weiteren werden dann die Modelle behandelt, die auf einer weitgehenden Beibehaltung des Sozialversicherungssystems oder auf einer vollkommenen Umstrukturierung der Wirtschaft und der Schaffung eines Grundbedarfssektors beruhen.

Die „reinste“ Form des auf einem Steuersystem basierenden garantierten Mindesteinkommens ist die *negative Ein-*

*kommensteuer*. Ein integriertes Steuer- und Transfersystem führt dazu, daß entweder Steuern eingezahlt oder Transfers ausgezahlt werden. Dabei wird der bisherige positive Steuerbereich zusätzlich umgekehrt und über den Punkt, an dem keine Steuer mehr zu zahlen ist, hinaus in den negativen Steuerbereich verlängert. Die negative Steuer entspricht hier einer Transferzahlung des Staates an die einzelnen Bürger/innen. Wer gar kein Erwerbseinkommen aufweist, erhält den vollen Satz des garantierten Mindesteinkommens. Bei niedrigen Einkommen wird das Mindesteinkommen um einen bestimmten Prozentsatz des Erwerbseinkommens reduziert. Dieser stufenweise Abbau des Mindesteinkommens erfolgt bis zum sog. kritischen Einkommen. Hier wird gar kein Mindesteinkommen mehr geleistet, das Erwerbseinkommen bleibt in voller Höhe bestehen. Es fallen weder negative noch positive Steuerzahlungen an; über diesem kritischen Einkommen liegt wie bisher der positive Steuerbereich, in dem Steuern an den Staat zu entrichten sind.

Dieses einfache Grundmodell enthält mehrere Variablen, die jeweils politisch festzulegen sind: Die Höhe des garantierten Mindesteinkommens, der negative und der positive Steuersatz und die Höhe des kritischen Einkommens. Bei Festlegung zweier Variablen ergibt sich automatisch die Ausprägung der dritten. Bei einem hypothetischen Mindesteinkommen von 800,- DM pro Monat und einem negativen wie positiven Steuersatz von 50% läge das kritische Einkommen z.B. bei 1600,-DM (Gerhardt/Weber 1984, S. 33 f.).

Ein von *Molitor* entwickeltes Modell einer negativen Einkommenssteuer enthält als Ausgangspunkt einen jährlichen Grundfreibetrag von 4000,- DM. Oberhalb dieses Freibetrags wird eine positive Steuer von 20% erhoben, unterhalb wird die Differenz zwischen Einkommen und Freibetrag zu 20% aufgefüllt. Bei einem Einkommen von 6000,- DM sind 400,- DM Steuern zu zahlen, bei einem Einkommen von 2000,- DM wird dagegen ein Zuschuß von 400,- DM ausgezahlt. Der Minimumtransfer beträgt 20% von 4000-DM Grundfreibetrag, also 800-DM. Dieses Modell wird noch modifiziert, indem eine Staffelform von 20% bis 80% in den marginalen negativen Steuersatz eingebaut wird. Daneben zeichnet sich das Modell durch einen schrittweisen Abbau des Grundfreibetrags für gehobene Einkommen aus. *Molitor* (1973) begreift sein Modell komplementär zu den gegebenen Einrichtungen der sozialen Sicherung.

Das der negativen Einkommenssteuer verwandteste Modell ist das der *Sozialdividende*. Dabei bezieht jede/r Staatsbürger/in, unabhängig davon, ob er/sie erwerbstätig oder erwerbswillig ist, einen garantierten Grundbetrag. Dieses Konzept beruht auf der Vorstellung, daß Armut abgebaut werden soll, aber gleichzeitig im Sinne einer Einkommensgerechtigkeit niemand benachteiligt werden darf. Zur Finanzierung müßten die Steuersätze wegen des hohen Gesamtvolumens höher angesetzt werden als im Konzept der negativen Einkommenssteuer. Die Sozialdividende kann insofern im Gegensatz zur negativen Einkommenssteuer als Bruttorechnung aufgefaßt werden. Alle Staatsbürger sind anspruchsberechtigt, aber der Nettoeffekt wird durch die insgesamt höheren positiven Steuersätze gemindert. Die negative Einkommenssteuer als Nettoerhaltung erhalten dagegen nur die Personen, deren Einkommen entsprechend gering sind (Gerhardt/Weber 1984, S. 29, 30).

Als ein weiteres Unterscheidungskriterium wird bei der

## Modelle eines garantierten Grundeinkommens

Modell	Jahr	Typ	Bezugs- einheit	Höhe des Transferbetrages in DM	Steuersatz	geschätzte Kosten	Finanzierung	begleitende/zusätzliche Maßnahmen	Organisation	Verhältnis zum herkömmlichen Sicherungssystem	Arbeitspflicht
Molitor	1973	negative Einkommens- steuer mit negativem Steuersatz unterhalb des Grundfreibetrages; orientiert am tatsäch- lichen Existenzminimum	Haushalt	800 Minimumtransfer	20 % pos. 20 - 80 % neg.					Komplementärmaß- nahme, nahtlose Ein- fügung ins kombinierte Sozialleistungs- system	Prüfung der Arbeits- fähigkeit und -willig- keit bei Beschäftig- ungslosen
Adler-Karlsson	1979		Individuum	Deckung der materiel- len Grundgeborgenheit			staatlich geplante Produktion	neue Aufteilung zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor			12-15 Jahre Arbeits- dienstpflicht; oder auch: Flexibilität über Lebensarbeitszeit
Bust-Bartels	1984	Sockelung	Haushalt	1 000 für 1. Person 750 für jede weitere 300 für Kinder		50 Mrd. zusätzlich	Einsparungen auf der staatlichen Ausgaben- seite	finanzielle Verantwortlichkeit zwischen den Generationen abschaffen; Schaffung gesell- schaftlich sinnvoller Arbeiten, die freiwillig wahrgenommen werden			nein
Gerhard/ Weber	1984	negative Einkommenssteuer	Individuum	800 oder auch 600 für Erwachsene 300 für Kinder 200 zusätzlich je Haushalt	50 % Grenzsteuersatz	60 - 100 Mrd. zusätzlich; 30 - 70 Mrd. netto	Umverteilung von Kin- dergeld, Sozialhilfe u.a. staatlichen Lei- stungen; Wegfall von Steuerermäßigungen	Anhebung des Lohnsteuerfrei- betrages auf 1 600 DM; Aufhebung der Familiensub- sidiarität		komplementär	nein
Hauser	1984	Sockelung "gemischte Mindest- leistungs- und Sozial- hilfe-Strategie"		bedarfsorientierte Mindestregelung in Höhe des Sozialhilfe- anspruchs (oder knapp darüber)			hat der Bund zu tragen		alle prinzipiell arbeits- fähigen Leistungsbe- zieher werden der Verantwortung und den Regelungen der Arbeitsverwaltung zugeordnet		eingeschränkte Ver- fügbarkeit nach AFG, z.B. für Alleinerzie- hende
Opielka	1984	Sozialdividende "garantiertes Bürgergehalt"	Individuum	800 für Erwachsene 400 für Kinder 1 200 ab 60. Lebens- jahr	Anfangsbesteue- rung 50 % oder 30 - 80 %		früher einsetzende Steuerprogression	ev. Wendung von einer lohn- orientierten Aufbringung der Steuer- und Sozialgelder hin zu wertschöpfungsorientierter, (luxus)verbrauchsorientierter oder großeinkommenskender Besteuerung		komplementär, Sozialversicherungs- system in alleiniger Selbstverwaltung der beitragszahlenden Versicherten	
Blickhäuser; Molter	1985	Sozialdividende	Individuum	1 600 für Frauen				Mindesteinkommen kann sich verringern, wenn sich die ge- sellschaftlichen Rahmenbedin- gungen und die Infrastruktur verbessern, wenn Subsistenz- produktion möglich ist			nein
Gretschmann	1985	Sozialdividende		500 ab 14 Jahren	bis zu 100 % ab 120 000 Jahres- einkommen bei Ledigen	300 Mrd.	Luxussteuer; "Basisversorgungs- zuschlag" zur Ein- kommenssteuer; Maschinensteuer	öffentliche Wirtschaft sichert allgemeine Grundbedürfnisse; genossenschaftliche Produk- tion sekundärer Güter; privatwirtschaftliche Produk- tion von Luxusgütern			eine Art Arbeits- dienst; "Nährarmee"; Halbtagsarbeit für Männer 18. - 30. und Frauen 18. - 25. Lebensjahr
Wegner	1985	existenzsicherndes Grundeinkommen	Individuum	800 ab 18 Jahren; 400 unter 18 Jahren		527 Mrd.	"Quellenabzug" direkt aus der Produktion				nein
Welzmüller	1985	Sockelung	Haushalt	um mindestens 31 % erhöhter Regelsatz von Sozialhilfe und Mehr- bedarfszuschlag			Abschaffung des Ehegatten-Splitting als eine Möglichkeit (würde 25 Mrd. freimachen)	eingeschränkte Familien- subsidiarität	Finanzamt weist Steuerpflichtige, die das pauschalierte exi- stenzsichernde Grund- einkommen (netto) unterschreiten, auf ihr Recht zur ergän- zenden Sozialhilfe hin, das weitere regeln die Sozialverwaltungen	komplementär	

Modell	Jahr	Typ	Bezugs- einheit	Höhe des Transferbetrages in DM	Steuersatz	geschätzte Kosten	Finanzierung	begleitende/zusätzliche Maßnahmen	Organisation	Verhältnis zum herkömmlichen Sicherungssystem	Arbeitspflicht
Engels; Kronberger Kreis	1986	Bürgersteuer		nach sozialen Merkmalen gestaffelt; 583 durchschnittlicher Anspruch oder: 350 herabgesetztes Basisgeld ohne Bedürftigkeitsprüfung	30 % konstanter Grenzsteuersatz			Quellenbesteuerung in Form der Lohnsteuer und der Kapitalertragssteuer; umfassende Steuerbemessungsbasis unter Wegfall aller Freibeträge	Finanzbehörde errechnet Basisgeld	komplementär; Sozialversicherung ohne Umverteilungskomponenten, d.h. allein die risikomindernde zeitliche Umverteilung von Kaufkraft bei ein und derselben Person	
Gorz	1986	Sozialeinkommen	Individuum	muß normalen Lebensstandard ermöglichen			Erhebung von spezifischen Steuern nach Art der Mehrwertsteuer	allgemeine Reduzierung der Arbeitszeit und Ausweitung der autonomen Tätigkeiten	Abwicklung über datenbankgestützte Arbeitsbörse	"ohne Reduzierung des sozialen Schutzes"	20 000 Arbeitsstunden pro Leben
Greven	1986	Bürgergehalt		1 000 ab 14 Jahren		40 Mrd. zusätzlich	Belastung primärer Einkommensquellen	Reduktion des zur Produktion gesellschaftlichen Reichtums erforderlichen Arbeitsaufwands aufgrund der technisch bedingten Produktivitätssteigerung; Aneignung gesellschaftlichen Reichtums auf egalitärer Grundlage	Abwicklung über Einwohnermeldeamt		
Grötzingler	1986	Sozialdividende	Individuum	800 16 - 60 Jahre 400 unter 18 Jahre 1 000 ab 60 Jahren + 199 staatlicher Garantiebtrag für Krankenversicherung	54 % integrierter Steuer- und Sozialversicherungssatz	760 Mrd. Gesamt-Finanzierungslücke	Quellensteuer ohne Freibeträge und Progression auf alle Bruttolöhne und -gehälter, jede Gewinnausschüttung	Sanktionen für die Nichtbeschäftigung aus Problemgruppen; Abgabe an ein Sondervermögen der BA, wenn nicht 50 % der Lohnsumme an Frauen ausgezahlt wird; sabbatical alle 5-6 Jahre		subsidiär	nein
Opielka/Stalb	1986	Sozialdividende	Individuum	1 000,- pro Person + Wohngeld + Kindergeld				20-Stundenwoche ohne Lohnausgleich; Quotierung; ev. Diskriminierungssteuer, wenn Lohnsummenanteil der Frauen unter 50 % liegt; Arbeitszeit als zusätzliches Kriterium der Steuerbemessung; Mindestlohn für Teilzeitarbeitsplätze		komplementär	nein
Schmid	1986	Sockelung; "regelgebundener Bundeszuschuß"		mindestens Niveau der um 30 % angehobenen Sozialhilfe			Aufhebung von Steuervergünstigungen; Erhöhung der Mehrwertsteuer; Subventionsabbau	alle Arbeitsförderungsmaßnahmen mit Lohnersatzcharakter werden durch den Grundbetrag bezuschußt	Bund schießt für jeden registrierten Arbeitslosen den Grundbetrag zu	komplementär	Arbeitswilligkeit; "Registrationspflicht"
Adamy/ Schmidt	1987	Sockelung		Anhebung der Sozialhilfe-Regelsätze um 30 %				bedarfsorientierte Mindestsicherung sollte auch auf jene ausgedehnt werden, die ohne Schuld keine Leistungen der Arbeitsämter erhalten		komplementär	
Hanesch	1987	Sockelung "bedarfsorientierte integrierte Grundversicherung für Arbeitslose"	Haushalt	aktualisierter Reformwarenkorb des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge		17 Mrd. zusätzlich	Finanzierung über allgemeine Steuermittel des Bundes, insbesondere durch Anhebung der direkten Steuern	Aufhebung der Arbeitspflicht im BSHG		Einführung von bedarfsbezogenen Grundsicherungsleistungen in den verschiedenen Zweigen des Sozialversicherungssystems	Verfügbarkeit nach Arbeitsförderungs-gesetz
Möller; Hehr	1987	Finanzierung gesellschaftlich notwendiger Arbeit		1 400 personenbezogene Finanzierung aller gesellschaftlich notwendigen Arbeit bei voller Sozialversicherung				Quotierung der Erwerbsarbeit sowie der Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit; 25-Stunden-Erwerbsarbeitswoche; 1 400 DM netto Mindestlohn; Umbewertung der Arbeit; Orientierung der Produktion am Bedürfnisprinzip; Ausbau kollektiv organisierter Infrastrukturen			

Sozialdividende die Einzelperson als Bezugseinheit gewählt, bei der negativen Einkommenssteuer der Haushalt. Grundsätzlich sind jedoch beide Systeme mit beiden Arten von Bezugseinheiten vereinbar (Wegner 1985, S. 86). Die Sozialdividende könnte durchsetzungsfähiger sein als die negative Einkommenssteuer, da von dem Grundbetrag alle Bürger profitieren und gleichzeitig deren Leistungsbereitschaft aufgrund der Gleichbehandlung nicht negativ beeinflusst würde. Präferiert wird die Sozialdividende auch wegen des Wegfalls der schon bei der Sozialhilfe als erniedrigend angesehenen und gleichzeitig aufwendigen Bedürftigkeitsprüfung. Daneben würde – natürlich nur ab einer angemessenen Höhe des Garantiebetrages und bei gleichzeitig ungehindertem Zugang zum Arbeitsmarkt – jeder Staatsbürger und insbesondere auch jede Staatsbürgerin in die Lage versetzt werden, zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit bzw. Freizeit wählen zu können.

Die verschiedenen zur Sozialdividende entwickelten Modelle gehen von Garantiebeträgen zwischen 500,- und 1600,- DM pro Monat aus. Einen Überblick bietet die schematische Darstellung der in der Literatur gefundenen Modelle. Vom *Kronberger Kreis* wurde eine Bürgersteuer in Form einer Negativsteuer konzipiert. Danach hat jeder Bürger unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf ein Basisgeld, das sich nach sozialen Merkmalen staffelt und der Entwicklung der Lebenshaltungskosten ständig angepaßt wird. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ergibt sich ein Basisgeldanspruch von 7000,- DM pro Kopf und Jahr (583,- DM pro Monat). Im Bereich der positiven Steuern wird dabei ein Steuersatz von 30% veranschlagt. Im Bereich der negativen Steuern werden 50% des verbrauchten Einkommens auf das Basisgeld angerechnet. Während dieses Basisgeld an eine Vermögensprüfung geknüpft ist, wird zusätzlich ein herabgesetztes Basisgeld ohne Bedürftigkeitsprüfung vorgeschlagen. Dieses Basisgeld beträgt 4200,- DM im Jahr und wird von einer 30%igen Einkommensanrechnung begleitet (Engels u. a. 1986).

Als Alternative zu der negativen Einkommenssteuer und zur Sozialdividende wird ein Mindesteinkommen in Form einer *Sockelung* vorgeschlagen. Dabei bleibt das bisherige Sozialversicherungssystem bestehen und das Grundeinkommen wird in Höhe einer angehobenen Sozialhilfe festgelegt. Lediglich wenn die Leistungen aus der Sozialversicherung unter dem Sozialhilfesatz liegen, wird das Grundeinkommen gezahlt – dann allerdings automatisch. Damit würde als eine relative Wahrung des sozialen Besitzstandes bei Arbeitslosigkeit zunächst das am vorherigen Einkommen orientierte Arbeitslosengeld geleistet. Im Anschluß daran würde weiterhin die Arbeitslosenhilfe, u. U. durch das garantierte Grundeinkommen aufgestockt, oder auch sofort das garantierte Grundeinkommen, d.h. der leicht erhöhte Sozialhilfesatz in Kraft treten.

Nach einem von Hanesch (1987) vertretenen Modell einer bedarfsbezogenen integrierten Grundsicherung für Arbeitslose wird anhand der Warenkorbmethode ein Grundeinkommen festgelegt, auf das ein uneingeschränkter, genereller Rechtsanspruch besteht. Voraussetzung für den Bezug dieses Grundeinkommens ist die Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt. Die Familiensubstanz bleibt auf die soziale Kernfamilie beschränkt. Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Lohnersatzleistungen (einschließlich Arbeitslosenunterstützung) werden zu 80% angerechnet. Neben

diesen Grundsicherungsleistungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes sieht das Modell ein Grundeinkommen in der Sozialhilfe vor, wobei die Leistung nicht an die Verfügbarkeit oder an eine Arbeitspflicht gekoppelt ist.

Ein weiteres Grundeinkommensmodell, die Konstruktion eines *Grundbedarfssektors*, wie er z. B. von Adler-Karlsson (1979) entworfen wurde, enthält stark utopische Elemente. Es wird hier von einem von der übrigen Ökonomie losgelösten Wirtschaftssektor ausgegangen, in dem für den Grundbedarf produziert wird und Dienstleistungen erbracht werden, die materielle Grundgeborgenheit garantieren und kostenlos in Anspruch genommen werden können. Im Gegenzug hierzu müssen alle Gesellschaftsmitglieder einen bestimmten Zeitraum ihres Lebens in diesem Sektor arbeiten. Wer über den Grundbedarf hinausgehende Konsumansprüche erhebt, kann im regulären Wirtschaftssektor ein Erwerbseinkommen erzielen. Der Staat dürfte, abgesehen von allgemeinen gesetzlichen Regelungen, keinen Einfluß auf den Überflußsektor haben, so daß hier freies Wirtschaften möglich wäre. In einem dritten Sektor, dem Freizeitsektor, wird kulturellen Bedürfnissen, dem Sport, dem Zusammenleben und sonstigen Freizeitaktivitäten nachgegangen. Im vierten Sektor, dem Machtsektor, werden schließlich in einem demokratischen Gesellschaftssystem die gesetzlichen Regelungen, z. B. über die Abgrenzung der einzelnen Sektoren, getroffen. Das Besondere an diesem utopischen Gesellschaftsentwurf liegt am Nebeneinander von sozialistischen und kapitalistischen Elementen, bei gleichzeitiger staatlicher Machtbegrenzung sowie an der Garantie materieller Geborgenheit bei gleichzeitiger Arbeitspflicht.

Verwandt sind diesem Modell die Vorstellungen von Gorz (1986), der ein *Lebensarbeitszeitmodell* entwirft. Damit wird die ökonomische Sphäre auf ein sozial unentbehrliches Mindestmaß reduziert. 20000 Arbeitsstunden pro Leben – verteilt durch Monats-, Jahres- oder Lebensarbeitszeitmodelle – sichern auf der anderen Seite ein Grundeinkommen und ermöglichen die Entwicklung eines autonomen Sektors. Dieser wird nicht von der ökonomischen Rationalität beherrscht, sondern durch Begriffe wie Lebensentfaltung, Freude und Fest gekennzeichnet. Der ökonomische Bereich wird durch eine Arbeitsbörse verwaltet, in der Konten über die bisher verrichtete Lebensarbeitszeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder geführt werden. Wenn die in einem bestimmten Zeitraum vorgesehenen Mindeststunden bezahlter Arbeit nicht geleistet wurden, wird nach Anmahnung das Grundeinkommenskonto gesperrt. Um eine gesellschaftliche Spaltung in eine Arbeitsebene auf der einen Seite und unregelmäßig Arbeitende und Arbeitslose auf der anderen Seite zu verhindern, wird die Forderung nach Grundeinkommen mit der nach einer allgemeinen Reduzierung der Arbeitszeit verknüpft.

Als letztes Mindestsicherungssystem kann das in der Diskussion mit Ausnahme von Klanberg nicht beachtete Mindestsicherungssystem der *Sozialhilfepflichtversicherung* angeführt werden. Dabei wird eine Vorsorge gegen Einkommensausfall nach versicherungsmathematischen Regelungen getroffen und eine weitestgehende Marktlösung angestrebt. Gleichzeitig ist jedoch eine Subventionierung von Pflichtversicherungsbeiträgen bei Zahlungsunfähigkeit der Versicherungsnehmer erforderlich (Vaubel 1983).

### 2.2.2 Kriterien des Vergleichs und der Bewertung

Die verschiedenen Modelle unterscheiden sich in Zielsetzung, Ausgestaltung und Annahmen über Folgewirkungen.

Eine Auflistung von Vergleichskriterien kann zur Systematisierung der Diskussion beitragen.

Die *Höhe des zu garantierenden Betrages* steckt – auch bei sonst gleichen Modellen – Trennlinien zwischen den verschiedenen Vorschlägen ab. Sie ist zum einen das Ergebnis wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen, zum anderen beruht sie auf verschiedenen Annahmen über die Finanzierbarkeit. Grundsätzlich wird ein Mindesteinkommen, das als Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger dienen soll, auf oder unter einer politisch festzulegenden Armutsgrenze liegen. Ein Mindesteinkommen, daß die Beseitigung von Armut anstrebt, wird auf oder über dieser Armutslinie und im allgemeinen unter den niedrigsten Lohneinkommen liegen. Mindesteinkommensmodelle, die auf der Grundlage eines weitgefaßten Arbeitsbegriffs und unter Annahme eines Teilhaberechts am gesellschaftlichen Wohlstand entworfen werden, gehen in der Höhe des zu garantierenden Betrages über die Grenze der niedrigsten Lohneinkommen hinaus.

In Hinblick auf die *Finanzierbarkeit* bieten sich für die Wahl eines neuen oder überarbeiteten Modells der sozialen Sicherung zwei Unterscheidungskriterien an: die Finanzierung über die Umschichtung einzelner Haushaltsposten des Sozialbudgets oder die Schaffung neuer Finanzquellen. Je nach Sicherungsumfang eines Modells werden Teile des bisherigen Sicherungssystems einbezogen und damit Finanzierungsspielräume zur Umschichtung frei. So könnten z.B. die bisherigen Posten für Sozialhilfe, Kindergeld und Ausbildungsförderung im Rahmen einer Sozialdividende entfallen. Mindesteinkommensmodelle, die subsidiär zu den Sozialversicherungssystemen konzipiert sind, lassen bei einem breiten Sicherungsumfang Spielräume für Steuererhöhungen, da die bisherigen Sozialversicherungsabgaben entfallen. Bei einem begrenzten Sicherungsumfang, der lediglich eine Mindestsicherung gewährleisten soll, bieten die herabgesetzten oder entfallenden Sozialversicherungsabgaben die Möglichkeit der privaten Eigen- und Zusatzversicherung. Die entfallenden Arbeitgeberbeiträge könnten dann dem Arbeitnehmerbruttoeinkommen hinzuzugerechnet werden, oder aber auch im Sinne einer Lohnnebenkostensenkung entfallen.

Ein Blick auf das Sozialbudget (*Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* 1986) zeigt, daß die öffentlichen Sozialleistungen 1985 zu knapp zwei Dritteln aus Sozialversicherungsbeiträgen und zu einem Drittel aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Im Rückblick seit 1965 zeigt sich eine deutliche Verlagerung der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln zur Beitragsfinanzierung. Insbesondere die privaten Haushalte tragen durch ihre Sozialbeiträge in steigendem Maße zur Finanzierung des Sozialbudgets bei (*Kohl* 1987). In Umkehrung dieser Entwicklung wird u. a. eine Erhöhung des Bundeszuschusses zu den Sozialversicherungsleistungen gefordert. So ist in das Sockelungskonzept von *Schmid* (1986) im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ein regelgebundener Bundeszuschuß eingebaut, der im individuellen Arbeitslosigkeitsverlauf zunimmt, um schließlich die Versicherungsleistung vollkommen zu ersetzen.

Unter dem Blickwinkel der Schaffung neuer Finanzierungsquellen wird auch an die Erhebung einer „Maschinensteuer“ gedacht. Diese soll eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Richtung auf eine Orientierung am gesamten Wertschöpfungsprozeß bewirken (Wertschöpfungsabgabe). Die Maschinensteuer bleibt nach *Adamy/Bäcker* jedoch zum einen in Hinblick auf ihre

Ergiebigkeit umstritten, da sich die Wertschöpfung in den 60er und 70er Jahren langsamer entwickelt hat, als das Versicherungspflichtige Arbeitsentgelt. Zum anderen scheint auch fraglich, ob mit einer Maschinensteuer Rationalisierungen gebremst werden, da der technische Wandel nicht vorrangig von den Lohnkosten abhängig gemacht werden kann (*Adamy / Bäcker* 1985). Neben der Diskussion um die Maschinensteuer wird auch an die Umbasierung des Steueraufkommens in Richtung auf umweltbezogenen Steuern (Ressourcen- oder Rohstoffsteuer, Emissionssteuer, Energiesteuer) gedacht (*Voelzkow u. a.* 1986).

Unter Rückbezug auf die Modellebene orientieren sich die Höhe und die Finanzierbarkeit eines Mindesteinkommens wiederum am Personenkreis, auf den die Sicherungsmaßnahmen zugeschnitten sind. Zunächst muß eine *Zielgruppe* festgelegt werden. Dabei kann es sich um alle Bewohner eines Landes, alle Staatsbürger oder auch eine bestimmte Bevölkerungsgruppe (z. B. Rentner, Arbeitslose, alleinstehende Mütter) handeln. Es stellt sich also die Frage nach der Generalisierung oder Individualisierung eines Sicherungssystems. Anschließend ist innerhalb dieser Zielgruppe eine *Bezugseinheit* festzulegen. Dabei kommen Individuen oder Haushalte in Frage. Eine Entscheidung für Individuen gewährleistet die größte Freiheit, erhöht aber auch den Finanzbedarf. Eine Entscheidung für den Haushalt knüpft am bestehenden Steuer- und Sozialsystem an und führt weiter zu der Frage, ob innerhalb der Haushalte gegenseitige Unterstützungsverpflichtungen bestehen sollen.

Mindesteinkommensmodelle mit einer *Bedarfsorientierung* sind an den Vorrang der Einkommenssicherung über eigenes Erwerbseinkommen und an eine mehr oder weniger enge Fassung der Subsidiarität innerhalb der Familie geknüpft. „Bei der Abwägung zwischen den möglichen Formen kommt es insbesondere darauf an, welches Gewicht man der Forderung nach Stärkung der Selbstverantwortung, die auch die Erfüllung eingegangener Unterhaltungsverpflichtungen umfaßt, verleiht, und wie man die Gefahr der Abwälzung von familiären Unterhaltungsverpflichtungen auf den Staat einschätzt.“ (*Häuser/Weber* 1987, S. 292)

An die Bedarfsorientierung wiederum ist die Frage nach der *Arbeitswilligkeit* geknüpft. Soll die Grundsicherung nur an solchen Personen ausgerichtet werden, die nicht arbeitsfähig sind oder auf Grund von Arbeitslosigkeit kein Erwerbseinkommen erzielen können, bleibt festzulegen, wie die Arbeitswilligkeit zu testen ist. Denkbar ist eine tägliche Verfügbarkeit (vergleichbar der Verfügbarkeit im AFG) oder auch eine „gänzliche Aufhebung der Verfügbarkeit, wenn bestimmte Erwerbstatbestände erfüllt sind. D. h., Arbeitnehmer oder Arbeitslose brauchen dem Arbeitsmarkt für eine befristete Zeit nicht zur Verfügung zu stehen und können die Grundsicherung in Anspruch nehmen, wenn längerfristige Beschäftigungsverhältnisse nachgewiesen werden.“ (*Hofmann* 1986, S. 45)

Eine weitere Entscheidungsebene trifft die Wahl der Finanzierung nach dem *Steuer- oder Versicherungsprinzip*. Die beitragsfinanzierte Sozialversicherung wird durch eine Koppelung von Abgaben und Leistungen gekennzeichnet, die mehr oder weniger durch Solidarprinzipien durchbrochen werden. „Wegen dieser Koppelung von Beiträgen und Leistungen ist bei beitragsfinanzierten Systemen eine höhere Zahlungsbereitschaft zu erwarten. Transferzahlungen, die auf erheblichen eigenen Vorleistungen beruhen, genießen in der Regel auch einen starken Eigentumsschutz

und sind darum in geringerem Maße kurzfristigen politischen Kalkülen unterworfen als steuerfinanzierte Transferzahlungen.“ (Schmid 1986, S. 142) Adamy/Schmidt (1987) vermerken als Vorteil der Versicherungsleistungen, daß diese durch die enge Anbindung an den Arbeitsmarkt regelmäßig an die Lohnentwicklung angepaßt werden und daneben unabhängig von konkreten Bedarfslagen und ohne Ansehen der persönlichen Verhältnisse gewährt werden. Gleichzeitig wird jedoch auch problematisiert, daß das Sozialversicherungssystem eine Erwerbsbiographie der Arbeitnehmer voraussetzt, die ein angemessenes und dauerhaftes Einkommen sichert. „Gerade bei Massenarbeitslosigkeit wird jedoch die typische, auf Dauer angelegte Vollerwerbstätigkeit in Frage gestellt, so daß einem ausschließlich versicherungsorientierten Leistungssystem die Grundlagen entzogen zu werden drohen... Dennoch darf die unzureichende Existenzabsicherung keinesfalls dem sozialen Sicherungssystem selbst angelastet werden. Es ist nicht etwa das Lohnersatzprinzip, das aus sich heraus zur Erosion des Sozialstaates führt; vielmehr haben Arbeitsmarktentwicklung, Reallohnsenkung und politische Eingriffe dieses Prinzip zunehmend deformiert.“ (Adamy/Schmidt 1987, S. 60f.)

Ein anderer Aspekt der Wahl zwischen dem Steuer- oder Versicherungsprinzip betrifft die *Verteilungswirkungen* der sozialen Sicherung. Schmid bemerkt, daß Beitragsysteme auf der Finanzierungsseite – abhängig von den Beitragsbemessungsgrenzen – eher regressiv wirken. Steuerfinanzierte Systeme dagegen haben – je nach Steuerprogression – einen tendenziell einkommensnivellierenden Effekt (Schmid 1986, S. 143). Aufgrund der verschiedenen Möglichkeiten, vor allem der Bezieher hoher Einkommen, Steuern zu sparen, werden diese Verteilungswirkungen des Steuersystems von Krätke angezweifelt. Gleichwohl befürwortet er, die Sozialversicherungsbeiträge (aufgrund der genannten Stukturmängel des Äquivalenzprinzips) durch Steuern zu ersetzen. „Werden alle Transfereinkommen vollständig aus Steuern finanziert, kann das individuelle Recht auf Transfereinkommen nur noch als Staatsbürgerrecht konzipiert werden. Wird die Eintrittskartenfunktion der Beitragszahlung aufgehoben, kann der Transferhaushalt strikt nach „Leistungsfähigkeit“ differenziert finanziert werden. Wenn Höhe und Dauer einer individuellen Beitragszahlung keine Rolle mehr spielen, können die Transfereinkommen strikt nach „Bedarf“, d. h. nach den individuell verschiedenen Lebenshaltungskosten bemessen werden... Da es um die Einlösung elementarer sozialer Teilhaberechte geht, liegt es auf der Hand, daß man das Niveau der Transfereinkommen nicht von der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards (nicht allein der Lohnarbeiter) abkoppeln darf.“ (Krätke 1987, S. 252) Krätke entscheidet sich damit bei der Frage, ob ein Grundeinkommen *zusätzlich oder alternativ zum herkömmlichen sozialen Sicherungssystem* bestehen soll, für ein alternatives Modell. Nach Molitor wäre eine an den Steuerfreibetrag gebundene negative Einkommenssteuer als Komplementärmaßnahme zu begreifen. Die Belastung durch eine Sozialdividende wäre dagegen so groß, daß sie nicht nur die Fürsorge, sondern auch die Sozialversicherung, einschließlich Kinder- und Wohngeld, substituieren müßte (Molitor 1973, S. 40 u. 44). In anderen Modellen zur Sozialdividende wird dagegen daran gedacht, die Sozialversicherung weiterbestehen zu lassen. Opielka (1984) schlägt dazu ein von den beitragszahlenden Versicherten allein selbstverwaltetes Sozialversicherungssystem vor.

Als institutionelle Unterscheidungskriterien treten *Trans-*

*parenz, Widerspruchsfreiheit und der Kontrollaufwand* bei der Einkommens- und Bedarfsprüfung ins Blickfeld. So führt ein einheitliches Leistungssystem zu einer Minimierung von Kontrollaufwand. Gleichzeitig läuft es jedoch Gefahr, den möglicherweise höheren finanziellen Bedarf besonderer Lebenslagen (Behinderung, Krankheit) außer acht zu lassen. Grözinger (1986) schlägt als Modifikation in der Höhe des Grundeinkommens ein System von Zu- und Abschlägen vor, das nach Art der Ortszuschläge im öffentlichen Dienst Differenzen im Preisniveau der Wohnorte ausgleicht.

Auf der Ebene der politischen Durchsetzbarkeit müssen die Modelle schließlich auf ihre *Konsensfähigkeit* hin überprüft werden. Auch wenn die Vertreter verschiedener politischer Richtungen u. U. gleiche Modelle befürworten, treten bei der konkreten Ausgestaltung – vor allem in Hinblick auf die Höhe des Garantiebetrages – Differenzen auf. Mußmann geht so von der modelltheoretischen Unterscheidung über zur Frage nach dem gesellschaftstheoretischen Kontext, in den eine Forderung nach Mindesteinkommen eingebunden ist. „Bei genauerem Hinsehen geht es im Kern... nicht um die Etablierung eines anderen Transfersystems/-modells, sondern um die gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung insgesamt, d. h. um die Durchsetzungsfähigkeit hegemonialer Interessen: In welche Richtung können Verteilungsrelationen verändert werden.“ (Mußmann 1986, S. 82) Als Entscheidungskriterium für die Festlegung der Höhe des garantierten Mindestbetrags kann somit ein beabsichtigter Eingriff in die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung gelten. In diesem Zusammenhang gerät auch die Abschätzung der (intendierten) Auswirkungen eines Mindestsicherungsmodells in den Vordergrund.

## 2.3 Auswirkungen

### 2.3.1 Arbeitsbereitschaft und Lohn

Angebotsreaktionen auf ein Mindesteinkommen lassen sich in zweifacher Weise vorstellen. Bei einem Mindesteinkommen, das in der Nähe des Existenzminimums liegt, werden die Bezieher weiterhin gezwungen, eine Erwerbsarbeit zu suchen, um wenigstens einen minimalen Lebensstandard zu erreichen. Bestimmte Personengruppen, die nicht arbeiten können, z. B. Alleinerziehende oder Erwerbsunfähige, werden weiterhin von Armut bedroht. Ein Mindesteinkommen, das über der Armutsschwelle liegt und möglicherweise in die Nähe der untersten Lohngruppen rückt, gibt dagegen Anlaß zu der Befürchtung, daß die Nichterwerbstätigen keinen Anreiz mehr zur Arbeitsuche hätten. Vor dem Hintergrund zu knapper Arbeitsplätze kann diese Auswirkung u. U. sogar beabsichtigt sein. Zusätzlich wird aber befürchtet, daß die im Erwerbsleben Stehenden dann ebenfalls ihre Arbeitsbereitschaft verlieren würden.

Bei den zwischen 1968 und 1972 in den Vereinigten Staaten durchgeführten Experimenten mit einer negativen Einkommenssteuer kam es bei den verheirateten Männern durchschnittlich zu einer Reduktion der Jahresarbeitszeit um zwei Wochen, bei den verheirateten und alleinstehenden Frauen um drei Wochen und bei den Jugendlichen um 4 Wochen (Robins 1985). Abgesehen davon, daß die Durchführung und Auswertung der Experimente aus methodischen Gründen angezweifelt werden (Feick 1980), bieten die Ergebnisse nur einen globalen Orientierungspunkt und können aufgrund des unterschiedlichen Steuer-

und Sozialsystems nicht auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden.

Neben dieser materiellen Betrachtungsweise zu Angebotsreaktionen und dem Mißbrauchsthema – das so alt ist wie die soziale Sicherung – besteht jedoch auch noch ein ideeller oder kultureller Denkansatz. Dabei wird darauf verwiesen, daß die Erwerbsarbeit neben der Einkommenssicherung auch noch Komponenten von Statuszuordnung und dem Wunsch, sich selbst im gesellschaftlichen Gefüge verorten zu wollen, von Lebensstrukturierung sowie von Selbstverwirklichung und Selbstbewußtsein beinhaltet. Daneben wird mit der sich zunehmend ausdehnenden Eigenarbeit argumentiert, die belegt, daß es eine Bereitschaft zu nicht lohnorientierter Arbeit gibt.

Der Widerspruch von sozialer Freiheit und Mißbrauch kann in einem transzendierenden Gesellschaftsentwurf gelöst werden. In dem Moment, in dem Lebenssicherung über eine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen nicht mehr zentral an Lohnarbeit geknüpft ist, können andere Bedeutungsinhalte der Erwerbsarbeit wie Sozialkontakte oder Selbstbestätigung in den Vordergrund treten. Arbeit kann anstelle eines bisweilen mit ihr verbundenen Unlustgefühls eine erträgliche und in kühnen Entwürfen sogar lustvolle Dimension erhalten. Solche Überlegungen setzen allerdings eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsqualität voraus. Daraus lassen sich wiederum zwei Bedingungsstränge ableiten. Zum einen verheißt eine Rückkehr zum Grundlebensbedarf eine neue Arbeitsqualität, die hier durch den unmittelbaren Bezug zum Arbeitsgegenstand die Sinnhaftigkeit der Arbeit herstellt. Die andere Perspektive weist auf eine automatisierte Zukunft, in der stark belastende oder sinnentleerte Tätigkeiten von Maschinen übernommen werden. Das Argument des Leistungsmissbrauchs läßt sich so unter Verweis auf eine neu zu schaffende Arbeitsqualität entschärfen.

Neben diesen Überlegungen zum Arbeitsanreiz sind auch die Annahmen über den Einfluß eines Mindesteinkommens auf die Lohnhöhe oder das Lohngefüge widersprüchlich. So wird auf der einen Seite davon ausgegangen, daß ein Mindesteinkommen dazu führen kann, daß schlecht entlohnte Arbeiten abgelehnt werden, da eine ausreichende Versorgung sichergestellt ist. Weitergedacht könnte dies dazu führen, daß die unteren Lohngruppen und in der Folge das gesamte Lohngefüge angehoben würde. „Ein Mindesteinkommen schafft den Druck der industriellen Reservearmee nicht ab. Je höher es ist, desto stärker wird es ihn allerdings mindern; mit anderen Worten: man kann im Bereich der untersten Lohngruppen, bei den miesesten Jobs also, den Druck der Arbeitslosigkeit mildern. So könnten die Arbeitslosen leichter eine Arbeit ablehnen und die Beschäftigten eher bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen. Freiwillige Arbeitslosigkeit wäre möglich. Insoweit ist ein Mindesteinkommen auch im Interesse der Beschäftigung, da es die Konkurrenz mindert. Es kann gerade deswegen auch helfen, Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen – zu denen es, notabene, nicht im Widerspruch steht.“ (Gerhardt/Weber 1986, S. 27)

Die entgegengesetzte Annahme oder Befürchtung lautet dagegen, daß unter Berufung auf die Mindestsicherung die Löhne gesenkt werden könnten oder zunehmend mehr ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden könnten. „Auch eine über Mindesteinkommen leidlich finanzierte Arbeitslosenschar erfüllt für das Kapital die nützliche Funktion der industriellen Reservearmee. Lohnkonkurrenz, damit negative Rückwirkungen auf die

Beschäftigten, wäre nicht verhindert. Tendenzen zur Schaffung flexibler, kurzzeitiger und nur sehr beschränkt sozial-/arbeitsrechtlich abgesicherter Arbeitsplätze würden verstärkt werden: Die allgemeine Mindestsicherung schüfe – auch wenn dies nicht beabsichtigt wäre – von staatlicher Seite die einkommenspolitische Grundlage für eine unternehmerische Arbeitsmarktpolitik, die den zeitlich portionierten, rechtlich weitgehend ungesicherten Arbeitskräfteeinsatz will. Unter den gegebenen Bedingungen würde so insbesondere die ungesicherte Teilzeitarbeit von Frauen gefördert werden. Mindesteinkommensregelungen ohne beschäftigungs-/arbeitsmarktpolitische Konzepte konservieren ihrer Tendenz nach die existierenden Arbeitsmarktstrukturen.“ (Welzmüller 1985, S.416 f.)

### 2.3.2 Segmentation und Dualisierung

Neben der Frage, ob und wie ein Mindesteinkommen die Arbeitsbereitschaft verändert, wird vor allem auch diskutiert, wie sich eine solche Grundsicherung auf gesellschaftliche Strukturen und eine angenommene Dualisierung der Gesellschaft auswirkt. Nach Gorz läßt sich die gesellschaftliche Spaltung folgendermaßen beschreiben: „Auf der einen Seite ein stabiler Kern von qualifizierten, gewerkschaftlich organisierten Arbeitern und Angestellten, die durch Tarifverträge abgesichert sind; auf der anderen Seite eine fluktuierende Belegschaft von sogenannten ‚Zeitarbeitern‘ in unsicheren Stellungen, die nur für eine begrenzte Dauer beschäftigt werden und deshalb von den Vorrechten der Tarifverträge, der Urlaubsregelungen, der Entlassungsprämien usw. ausgeschlossen sind. . . . Die Spaltung ist bei uns viel deutlicher geworden, seitdem, bedingt durch die Krise, zu den vorübergehenden Beschäftigten noch die Dauerarbeitslosen hinzugekommen sind.“ (Gorz 1986, S. 54)

In Hinblick auf eine so beschriebene gesellschaftliche Spaltung wird vielfach Kritik an der Mindesteinkommensforderung geübt. Falls es nicht gelingt, allgemein den Zugang zur Erwerbsarbeit zu erleichtern, würde das „Recht auf Einkommen“ (als institutionalisiertes Prinzip eines Mindesteinkommens) nach *Bust-Bartels* (1984) die gegenwärtig feststellbare Tendenz zur Spaltung der Gesellschaft in einen Kern- und einen marginalen Randbereich eher verstärken. Es wäre unter Hinweis auf das Recht auf Einkommen leichter als bisher, Problemgruppen des Arbeitsmarktes dauerhaft auszugrenzen. Auf der gleichen Argumentationsschiene formuliert *Glötz*: „Der Vorschlag läuft auf eine Spaltung der Gesellschaft in zwei Klassen hinaus. Wer der einen angehört, hat das Privileg eines einigermaßen angemessenen Einkommens für sich und seine Familie und daher (begrenzte) Teilnahme am gesellschaftlichen Reichtum. In der anderen Klasse hat man ein Minimaleinkommen . . . und eine völlig ungenügende soziale Absicherung gegen Risiken.“ (Glötz 1986, S. 188)

Diesen Ausgrenzungswirkungen eines Mindesteinkommens werden Lösungsstrategien entgegengesetzt, die „jedem eine Perspektive auf das Beschäftigungssystem ermöglichen“. (*Mußmann* 1986, S. 88) *Glötz* folgert weiter, daß die Strategie der Umverteilung der Arbeit richtig bleibt und das Ziel eine Gesellschaft der Vollbeschäftigung bleiben muß. Anzumerken bleibt, daß Arbeitszeitverkürzung und Mindesteinkommen im Verlauf der Diskussion zunehmend weniger als Gegensätze, sondern vielmehr als komplementäre Mittel diskutiert werden.

### 2.3.3 Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung

Die Diskussion um Arbeit und Einkommen, Dualwirtschaft und Grundeinkommen trifft zentrale Punkte der Frauenfrage: die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die Armut der Frauen. Nach *Möller/Hehr* (1987) ist dabei die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung die Ursache der Frauenarmut. Belegt wird dies durch empirisches Material zur Situation der erwerbstätigen Frauen auf dem Arbeitsmarkt (Zugang zu Arbeitsplätzen, Entwicklung von „ungeschützten“ Arbeitsverhältnissen, existenzsicherndes Einkommen, Arbeitslosigkeit), in der Hausarbeit und im System der sozialen Sicherung. Die Orientierung der sozialen Sicherung an der Lohnarbeit führt bei Frauen zu besonderen Sicherungslücken.

Da das Äquivalenzprinzip des sozialen Sicherungssystems Leistungen an die vormals entrichteten Beiträge bindet, liegen Frauen hier am unteren Ende der Sicherungsskala. Dies wirkt sich vor allem beim Rentenbezug, aber auch beim Arbeitslosengeld aus (*Möller/Hehr* 1987, S. 40 f.). Das Bedarfsprinzip der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe führt weiterhin dazu, daß Frauen mit noch geringerer oder ganz ohne eigene Sicherung an ihren Ehemann verwiesen werden. Die Mindestforderung von Frauen an eine Grundsicherung ist somit die Verankerung des Individualprinzips. „Nur ein Mindesteinkommen nach dem absoluten Individualprinzip, das unabhängig ist von der Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt und das gleichzeitig hoch genug ist, eine lebenssichernde Basis zu bieten, wäre geeignet, die Armut der Frauen zu bekämpfen und könnte eine Umwertung von Arbeit ermöglichen.“ (*Blickhäuser* 1986, S. 115)

Neben der Frage, ob Frauen durch ein Mindesteinkommen eine den Männern gleichgestellte Existenzsicherung erhalten würden, bleibt offen, ob damit die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung beseitigt würde. „Es ist eher anzunehmen, daß es die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung zu Lasten der Frauen verschärft. Das garantierte Mindesteinkommen kann leicht zu ihrer Rechtfertigung herangezogen werden. Es kann zur Rechtfertigung der Vertreibung der Frauen vom traditionellen Erwerbsarbeitsmarkt genutzt werden, den Zwang zur Arbeit in ungeschützten Beschäftigungen – quasi als Verlängerung der Hausarbeit – für Frauen verschärfen und Frauen noch besser an Heim und Herd und Heimcomputer binden. Frauen werden auf die klassischen weiblichen Arbeiten und Werte verwiesen, während die (noch) geschützten Erwerbsarbeitsplätze im sog. formellen Bereich nach wie vor den Männern vorbehalten bleiben, wird doch ihre Rolle als ‚Ernährer‘ der Familie nicht angegriffen.“ (*Blickhäuser/Molter* 1986, S. 112)

Der Befürchtung, daß Frauen durch ein Mindesteinkommen sogar wieder verstärkt in den Hausarbeitsbereich gedrängt werden könnten, wird von *Opielka/Stalb* entgegengehalten, daß die Lösung auch nicht darin bestehen kann, Frauen aus ökonomischer Not auf einen diskriminierenden Arbeitsmarkt zu zwingen. „Ökonomische Unabhängigkeit durch ein garantiertes Grundeinkommen birgt für die Frauen die Chance, sowohl diskriminierende und schlecht bezahlte Erwerbsarbeit als auch unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit zu verweigern.“ (*Opielka/Stalb* 1986, S. 77 f.)

Einen Ausweg bietet hier nach *Opielka/Stalb* eine Arbeitszeitverkürzung auf 20 Stunden bei gleichzeitiger Quotierung aller qualifizierten Arbeitsplätze. Aber auch für den

Hausarbeitsbereich werden Lösungen gesucht. So wird von *Erler* eine Verbindung von Selbsthilfebewegung, Hausfrauenansätzen und Strategien der Mindestsicherung befürwortet, wenn zwischen formellem und informellem Sektor eine Durchlässigkeit ermöglicht wird. Ein Mindesteinkommen wird dabei nur dann als sinnvoll erachtet, „wenn zugleich ausreichende Investitionen in die Nachbarschaften und alle jene Räume und Gerätschaften, die sie benötigen, getätigt werden“ (*Erler* 1986, S. 129).

In diese Richtung gehen auch die Überlegungen von *Offe/Heinze* (1986), die an die Einrichtung von Verbundsystemen zwischen Haushalten denken. In Kooperationsringen könnte die überhaushaltliche Kollektivierung von Selbstversorgungseinrichtungen marktfähig organisiert werden. Der Leistungsaustausch würde über Leistungsgutscheine laufen. Durch die Bereitstellung von Räumen, Geräten, Sachleistungen und Humankapital würden diese Kooperationsringe öffentlich subventioniert werden.

Im Gegensatz zu Positionen, die eine Unterstützung und Förderung der Eigenarbeit anstreben, zielen andere Strategien weiterhin auf die verstärkte Integration der Frauen ins Erwerbsleben und ein dort zu erlangendes existenzsicherndes Einkommen ab (*Beer* 1987, S. 191). Auch *Schreyer* problematisiert die Konzentration frauenpolitischer Forderungen auf eine einkommenspolitische Maßnahme. Eingriffe in den Arbeitsmarkt bleiben nach ihrer Analyse unumgänglich, „damit für Frauen die arbeitsmarktinternen Chancen verbessert werden und sich ein Grundeinkommen nicht als Schweigegeld für aus dem Arbeitsmarkt verdrängte Frauen auswirkt“ (*Schreyer* 1987, S. 274). *Schunter-Kleemann* (1987) ergänzt, daß Konzepte, die eine grundlegende Verbesserung der materiellen Grundsicherung der Frau anstreben, auf die politische Gestaltung des Produktionsbereichs nicht verzichten dürfen, wenn die unbeabsichtigten arbeitsmarktpolitischen Folgen einer isolierten Einkommenssicherungspolitik vermieden werden sollen.

### 3. Diskussion und Ausblick

Der Literaturüberblick zur Diskussion um Gegenwart und Zukunft der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit ermöglicht einen Eindruck davon, in welchem breitem Erwartungsspektrum sich die Auseinandersetzung um ein garantiertes Grund- oder Mindesteinkommen bewegt. So soll ein zukünftiges Sicherungssystem zu einer Vereinfachung und Transparenz des Abgaben- und Transfersystems führen, gleichzeitig jedoch nicht den ganz spezifischen Bedarf einer einzelnen Person außer acht lassen. Es soll Armut verhindern, gleichzeitig jedoch nicht die Arbeitsbereitschaft einschränken. Oder es soll ein neuer sozialer Konsens gefunden werden, der aufgrund des gesellschaftlichen Wohlstands eine vollkommene Abkoppelung von Einkommen und Arbeit ermöglicht. Letzteres soll eine größtmögliche Freiheit in der Wahl zwischen Erwerbsarbeit und Freizeit garantieren. Oder aber: das Mindesteinkommen wird als Mittel zur Feinjustierung des Arbeitsmarktes gesehen. Über die Höhe des garantierten Transferbetrags würde nach dieser Vorstellung das Arbeitskräfteangebot in die gewünschte Größenordnung gebracht werden, um jederzeit Vollbeschäftigung zu ermöglichen. Ein neuer sozialer Konsens muß möglicherweise auch bezüglich der Bewertung der Arbeit gefunden werden, d.h. es muß die Frage geklärt werden, ob nur die Erwerbsarbeit eine positive Bewertung durch die Entlohnung erfahren soll, oder ob



auch Haus- und Eigenarbeit in Anerkennung ihrer gesellschaftlich notwendigen und wünschenswerten Leistungen eine einkommensgesicherte Existenz ermöglichen sollen.

Nicht zuletzt müssen so gewonnene Zielvorstellungen einer zukünftigen sozialen und gesellschaftlichen Sicherung in Einklang damit gebracht werden, was finanzierbar ist. Der hier zu lösende Widerspruch besteht darin, daß der durch einen neuen sozialen Konsens gewonnene Anspruch auf ein Einkommen ohne Verpflichtung zu Teilnahme am Produktionssystem letzteres soweit einschränken könnte, daß es die erforderlichen Einkommen nicht mehr schaffen kann.

## Literatur

- Adamy, Wilhelm, Johannes Steffen*, Arbeitslos gleich arm – Ursachen und Lösungsansätze zur Beseitigung der Neuen Armut, in: WSI-Mitteilungen 10/1984, S. 574-581
- Adamy, Wilhelm, Gerhard Bäcker*, Der Maschinenbeitrag – ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1/1985, S. 24-33
- Adamy, Wilhelm, Alfred Schmidt*, Mindestsicherung – Alternative oder Ergänzung des Sozialstaates, in: WSI-Mitteilungen, 2/1987, S. 58-65
- Adler-Karlsson, Gunnar*, Gedanken zur Vollbeschäftigung, in: MittAB 4/1979, S. 481-505
- Albeck, Hermann*, Grundprobleme der Finanzierung sozialer Leistungen bei reduziertem Wirtschaftswachstum, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 83, Nürnberg 1984, S. 19-53
- Balsen, Werner, Hans Nakielski, Karl Rössel, Rolf Winkel*, Die neue Armut, Köln 1984, und aktualisiert von denselben Autoren: Neue Armut – Keine Wende, 1986
- Beck, Ulrich*, Perspektiven einer kulturellen Evolution der Arbeit, in: MittAB 1/1984, S. 52-62
- Beck, Ulrich*, Risikogesellschaft, Frankfurt a. M. 1986
- Beer, Ursula*, Sozialpolitische Perspektiven für Frauen am Beispiel „Mindesteinkommen“, in: Opielka, Michael; Ilona Ostner: Umbau des Sozialstaats, Essen 1987, S. 177-193
- Biedenkopf, Kurt H.*, Führt die Kostenentlastung der Unternehmen zu Mehrbeschäftigung? Plädoyer für die Trennung von Arbeits- und Sozialverhältnis, in: Meier, Hans E.; Thomas Schmid: Der goldene Topf, Berlin 1986, S. 142-155
- Blickhäuser, Angelika, Monika Molter*, Garantierte Lebenssicherung für Frauen, in: Opielka, Michael; Georg Vobruba, Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M. 1986, S. 106 bis 117
- Brinkmann, Christian*, Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit, Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung, in: MittAB 4/84, S. 454-473
- Brinkmann, Christian*, Finanzielle und psychosoziale Folgen der Arbeitslosigkeit, in: MatAB 8/1986
- Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 2/81, 2/87, 5/87
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, Sozialbericht 1986, einschließlich Materialband, 1986
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Bundesanstalt für Arbeit*, Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985; Erste Ergebnisse, 1986, unveröffentlichtes Manuskript
- Bust-Bartels, Axel*, Recht auf Einkommen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 28/84, 1984, S. 39-54
- Cramer, Ulrich*, Wieviele Arbeitslose erhalten noch Lohnersatzleistungen?, in: MittAB 2/86, S. 203-208
- Cramer, Ulrich*, Zur Entwicklung der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, in: MittAB 3/87
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Wochenbericht 44/86, S. 555-566
- Engels, Wolfram u. a. (Kronberger Kreis)*, Bürgersteuer-Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Bad Homburg 1986
- Erler, Gisela Anna*, Wenn's denn nicht anders geht, Zauderndes zum Mindesteinkommen für Frauen, in: Schmid, Thomas: Befreiung von falscher Arbeit, Berlin 1984, S. 122-130
- Feick, Jürgen*, Wirkungsforschung in den USA, Das „New Jersey Maintenance Experiment“, in: Soziale Welt, H. 3, 1980, S. 396-412
- Gerhardt, Klaus-Uwe, Arnd Weber*, Garantiertes Mindesteinkommen, in: Schmid, Thomas: Befreiung von falscher Arbeit, Berlin 1984, S. 18-67
- Glotz, Peter*, Freiwillige Arbeitslosigkeit?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 3/86, S. 180-192
- Gorz, Andre*, Garantierte Grundversorgung aus rechter und linker Sicht, in: Opielka, Michael, Georg Vobruba: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt am Main 1986, S. 53-62
- Gretschmann, Klaus*, Garantiertes Minimum, in: Brun, Rudolf (Hrsg.): Erwerb und Eigenarbeit, Frankfurt am Main 1985, S. 85-99
- Greven, Michael, Th.*, Von der Sozialleistung zum Bürgergehalt, in: Opielka, Michael, Georg Vobruba: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M. 1986, S. 63-69
- Grözinger, Gerd*, Finanzierungsaspekte eines garantierten Grundeinkommens, in: Opielka, Michael; Georg Vobruba: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M. 1986, S. 169-179
- Hanesch, Walter*, Eine bedarfsbezogene integrierte Grundsicherung für Arbeitslose, in: WSI-Mitteilungen 2/1987, S. 65-74
- Hartmann, Helmut*, Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: Leibfried, Stephan; Florian Tennstedt: Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a. M. 1985, S. 169-189
- Hauser, Richard*, Armut im Wohlfahrtsstaat – empirischer Befund und Lösungsansätze, in: BeitrAB 83, Nürnberg 1984, S. 214-263
- Hauser, Richard, Ingo Fischer, Thomas Klein*, Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, in: Leibfried, Stefan; Florian Tennstedt: Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a. M. 1985, S. 229-233
- Hauser, Richard, Joachim Weeber*, Probleme eines Systems bedarfsbezogener Mindestsicherung, in: WSI-Mitteilungen, 5/1987, S. 290-295
- Hofemann, Klaus*, Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung?, in: Memo-Forum, Nr. 9, 1986, S. 36-45
- Huber, Josef*, Beschäftigung und eine besser balancierte Dualwirtschaft, in: Meier, Hans-E.; Thomas Schmid: Der goldene Topf, Berlin 1986, S. 132-141
- Kausemann, E.-Peter*, Möglichkeiten einer Integration von Steuer- und Transfersystem, Frankfurt a. M. 1983
- Klanberg, Frank, Aloys Prinz*, Soziale Grundsicherung – Aber wie?, Frankfurt a. M. 1986
- Klein, Thomas, Joachim Merz, Klaus Wolff*, Poverty, Secondary Occupation and Household Production, 1986
- Klein, Thomas*, Sozialer Abstieg und Verarmung von Familien durch Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M. 1987
- Kohl, Jürgen*, Was kostet, was leistet der Sozialstaat?, in: Opielka, Michael; Ilona Ostner: Umbau des Sozialstaats, Essen 1987, S. 48-71

- Krätker, Michael*, Steuern der Reichen – Steuern der Armen, in: Opielka, Michael; Ilona Ostner: Umbau des Sozialstaates, Essen 1987, S. 245-258
- Kreutz, Henrik, Gerhard Fröhlich*, Von der alternativen Bewegung zum selbstverwalteten Projekt, in: MittAB 4/1986, S. 553-564
- Kronberger Kreis*, Mehr Mut zum Markt – Wege zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Voss, Rüdiger v.; Norbert Walter: Wohin treibt die Wirtschaft, Stuttgart u. a. 1984, S. 47-59
- Leibfried, Stephan, Florian Tennstedt*, Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a. M. 1985
- Möller, Carola, Inge Hehr*, Frauenarbeit – Frauenarmut, in: Opielka, Michael; Ilona Ostner: Umbau des Sozialstaats, Essen 1987, S. 35-47
- Molitor, Bruno*, „Negative Einkommenssteuer“ als sozialpolitisches Instrument, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 24, 1973, S. 38-54
- Mückenberger, Ulrich*, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Diskurs, Nr. 9, 1985, S. 3-35
- Mußmann, Frank*, Die Mindesteinkommensdiskussion, Überwindung der kapitalistischen Rationalität durch Entkopplung von Arbeit und Einkommen?, in: Prokla 65, 1986, S. 71-100
- Offe, Klaus, Rolf G. Heinze*, Am Arbeitsmarkt vorbei, in: Leviathan, Heft 4, 1986, S. 471-495
- Opielka, Michael*, Das garantierte Einkommen – ein sozialstaatliches Paradoxon, in: Schmid, Thomas: Befreiung von falscher Arbeit, Berlin 1984, S. 99-120
- Opielka, Michael, Georg Vobruba*, Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M. 1986
- Opielka, Michael, Heidrun Stalb*, Das garantierte Grundeinkommen ist unabdingbar, aber es genügt nicht, in: Opielka, Michael; Georg Vobruba: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt a. M. 1986, S. 73-97
- Opielka, Michael, Ilona Ostner*, Umbau des Sozialstaats, Essen 1987
- Reuband, Karl-Heinz*, Arbeit und Wertewandel – mehr Mythos als Realität?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, H. 4, 1985, S. 723-746
- Robins, Philip K.*, A comparison of the labour supply findings from the four negative income tax experiments, in: human resources, Volume XX, Number 4, 1985, S. 567-582
- Schmid, Günther*, Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1986/III, S. 141-147
- Schmid, Thomas*, Befreiung von falscher Arbeit, Berlin 1984 und 1986
- Schreyer, Michael*, Grundeinkommen – Das Brot der Emanzipation oder Schweigegeld für Frauen?, in: Opielka, Michael; Ilona Ostner: Umbau des Sozialstaats, Essen 1987, S. 70-276
- Schunter-Kleemann, Susanne*, Überlegungen zur sozialen Grundsicherung von Frauen, in: Memo-Forum, Nr. 11, 1987, S. 92-104
- Vaubel, R.*, Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: Siebert, H. (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, 1983, S. 151-154; gefunden in: Klanberg, Frank; Aloys Prinz: Anreizkompatibilität von Transfers im Bereich der sozialen Mindestsicherung, in: Sozialer Fortschritt, H. 10, 1986, S. 231
- Vobruba, Georg*, Die Entflechtung von Arbeit und Essen, in: Opielka, Michael; Georg Vobruba: Das garantierte Mindesteinkommen, Frankfurt a. M. 1986, S. 39-52
- Voelzkow, Helmut, Rolf G. Heinze, Josef Hubert*, Ökosoziale Modernisierung des Wohlfahrtsstaates?, in: Soziale Welt, 4/1986, S. 427-445
- Wegner, Eckhard*, Einige Fragen und Antworten zur Bedeutung und zu den denkbaren ökonomischen Auswirkungen eines garantierten Grundeinkommens, in: Mitteilungsblatt der zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“, Nr. 11/12, 1985, S. 80-95
- Welzmüller, Rudi*, Bedarfsbezogene Grundsicherung – Element einer Anti-Krisenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 7/1985, S. 413 bis 424
- Welzmüller, Rudolf*, Unerwartet starker Anstieg des Verteilungsspielraums, in: WSI-Mitteilungen 7/1987, S. 404-414
- Werlhof, Claudia V.*, „Schattenarbeit“ oder Hausarbeit, zur Gegenwart und Zukunft von Arbeit, in: Olg, Thomas; Hans-Uwe Otto: Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe, Neuwied 1985, S. 207-232