

# Zuwanderung, Staatsbürgerschaft und Sozialstaatsreform in Europa : Möglichkeiten transnationaler Sozialpolitik

Autor(en): **Ploch, Roswitha**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **82 (2002)**

Heft 11

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166742>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# ZUWANDERUNG, STAATSBÜRGERSCHAFT UND SOZIALSTAATSREFORM IN EUROPA

## Möglichkeiten transnationaler Sozialpolitik

*Die Idee eines kollektiv garantierten und finanzierten Bürgergeldes für alle als soziales Korrektiv zur kapitalistischen Marktwirtschaft fasziniert die Wirtschafts- und Sozialwissenschaft schon seit langem. Die Autorin zeigt dessen mögliche Auswirkungen auf die Migration, sowie die Vor- und Nachteile verschiedener staatlich-kollektiver Finanzierungsmodelle. (Red.)*

**Roswitha Pioch**, geboren 1963, Dr. rer. pol., promovierte 1999 im Fach Soziologie an der Universität Leipzig. Ihre Dissertation mit dem Titel «Soziale Gerechtigkeit in der Politik – Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden» erschien im Campus-Verlag, Frankfurt/M. 2000. Sie ist seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und arbeitet zurzeit an einem Forschungsprojekt zum Thema: Migration als Problem transnationaler Sozialpolitik.

Ein Grundeinkommen ist eine Art garantiertes Mindesteinkommen, welches sich von den verschiedenen bestehenden Sozialhilfesystemen in Europa unterscheidet. Es wird *erstens* an Individuen und nicht an Haushalte ausbezahlt. *Zweitens* hat jeder – unabhängig von anderen Finanzierungsquellen – einen Anspruch darauf. Und *drittens* wird es unabhängig von vorheriger Erwerbsarbeit und von der Bereitschaft, sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, gezahlt. Da das Ziel Vollbeschäftigung den jüngsten Wirtschaftsprognosen zufolge in traditionsreichen Sozialstaaten wie etwa der Bundesrepublik Deutschland aufgrund technologischer Entwicklungen und der Entstehung internationaler Märkte nicht herzustellen ist, erscheint ein garantiertes Grundeinkommen eine angemessene Lösung, um die Kluft zwischen *Insidern* und *Outsidern* am Arbeitsmarkt, zwischen Arbeitslosigkeit und Vollzeitarbeit zu überbrücken (Pioch 1996). Fragen der Finanzierbarkeit und technischen Durchführbarkeit sind inzwischen in überzeugender Weise von Finanzexperten aufgezeigt worden<sup>1</sup>.

Die liberale Idee eines Grundeinkommens scheint zunächst die adäquate Antwort auf die Frage nach sozialer Gerechtigkeit in modernen Wohlfahrtsstaaten zu bieten. In Zeiten, in denen die Grenzen nationaler Wohlfahrtsstaaten durchlässiger werden, wird jedoch das bisherige Kriterium der Staatsbürgerschaft als Zugangsberechtigung fragwürdig. Solange der Zuständigkeitsbereich der einzelnen Wohlfahrtsstaaten deckungsgleich mit ihren nationalen Grenzziehungen verlief, konnte man problemlos von einem Bürgergeld

oder einer Bürgerrente sprechen. Ein Grundeinkommen steht für das universelle Recht eines jeden Staatsbürgers auf Einkommen, auf staatsbürgerliche Teilhabe am gesellschaftlich erzeugten Bruttosozialprodukt, unabhängig von Erwerbsarbeit. Zwei Alternativen sind in dieser Hinsicht denkbar: Die eine ist der Vorschlag eines globalen Grundeinkommens, die zweite und realistischere ist der Vorschlag eines Euro-Stipendiums, bei dem Europa die zukünftige Verteilungseinheit eines Bürgergeldes darstellen würde (Schmitter 2000). Die Diskussion um ein Bürgergeld sollte gegenwärtige und zukünftige Prozesse internationaler Mobilität als eine Entwicklungstendenz nationaler Wohlfahrtsstaaten beachten. Nationale Wohlfahrtsstaaten vollziehen Anpassungsleistungen an ökonomische Integrationsprozesse und Entwicklungen. Sie werden in absehbarer Zeit die Bezugsgröße und Verteilungseinheit sozialer Sicherungsleistungen bleiben, müssen sich aber gleichzeitig auf internationale Marktbedingungen einstellen. Steuerfinanzierte Sozialstaaten erweisen sich dabei als anpassungsfähiger als beitragsfinanzierte Systeme. Wohlfahrtsstaaten mit stärkerer Steuerfinanzierung bieten günstigere Voraussetzungen für Modernisierungsprozesse und können die soziale Exklusion von ethnischen Minderheiten eher vermeiden (Pioch 2000).

### Migration und Europäische Integration

Die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den jetzigen Mitgliedstaaten der EU und den östlichen Beitrittskandidaten

<sup>1</sup> Nähere Informationen zur Diskussion um ein Grundeinkommen bietet das Basic Income European Network (BIEN) unter: [www.basic-income.org](http://www.basic-income.org).

variieren dramatisch (Boeri/Brücker 2001). Nach Aufnahme der Beitrittsländer innerhalb der erweiterten EU ist somit mit verstärkter Migration zu rechnen. Verschiedene ökonomische Modelle schätzen inzwischen die Migrationsströme von Ost- nach Westeuropa in absoluten Zahlen weitaus geringer als zunächst angenommen. Je jünger die Schätzungen sind, desto geringer wird das Zuwanderungssaldo im Ergebnis geschätzt. (Brücker und Boeri 2000; European Commission 6, March 2001, S. 34). Dennoch müssen die EU-Mitgliedstaaten die neue Situation migrations- und sozialpolitisch gestalten. Für beide Politikbereiche gilt, dass diese bislang schwach harmonisiert sind.

Länder mit eher generösen Wohlfahrtsstaatssystemen betrachten sich selbst als Magneten für Wohlfahrtsmigration. Die Arbeitnehmerfreizügigkeitsregel ermöglicht die Exportierbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen, die ein Arbeitnehmer in einem EU-Mitgliedstaat erworben hat, in ein anderes Land. Sozialversicherungsleistungen dürfen grundsätzlich nicht gekürzt oder entzogen werden, weil der Berechtigte in einem anderen EU-Mitgliedstaat wohnt. Die Exportierbarkeit von Ansprüchen gilt für alle Zweige der sozialen Sicherheit, die Leistungen bei Invalidität, Alter und an Hinterbliebene vorsehen, und zwar unterschiedslos für allgemeine und beitragsbezogene Systeme. Nicht anwendbar ist die Verordnung jedoch auf die Sozialhilfe. Die Freizügigkeitsregel zielt zunächst auf die Ermöglichung von Mobilität der Arbeitnehmer. Sie zielt also auf wohlfahrtsstaatliche Inklusion derjenigen, die ohnehin produktiv sind. Doch im Zuge des Familiennachzugs, im Alter oder im Falle einer späteren Berufsunfähigkeit des zugewanderten Arbeitnehmers muss das Einreiseland seine wohlfahrtsstaatlichen Leistungen diesem Arbeitnehmer und seinen rechtmässig zugewanderten Familienangehörigen gleichermaßen anbieten wie seinen eigenen Staatsbürgern. Denn die «Inländergleichbehandlung» besagt, dass sämtliche Sicherungsleistungen, die ein Sozialstaat seinen Bürgern zur Verfügung stellt, auch für Angehörige anderer EU-Mitgliedstaaten gelten müssen. Die sozialpolitische Gestaltung der Sozialleistungen obliegt dabei nach wie vor den Nationalstaaten.

Wohlfahrts-  
staaten mit  
stärkerer Steuer-  
finanzierung  
bieten günstigere  
Voraussetzungen  
für Moderni-  
sierungsprozesse.

Migrationspolitik bleibt nationale Gestaltungsaufgabe. Der Sozialstaat wird seine Kompetenzen vorerst nicht auf die europäische Ebene verlagern. Gleichwohl gilt, dass nationale Wohlfahrtsstaaten sich an die veränderten Bedingungen durch EU-Integration, Osterweiterung und Globalisierung anpassen müssen. Denn die genannten Internationalisierungsprozesse verschärfen die Konkurrenzbedingungen der Wohlfahrtsstaaten und ihrer Ökonomien.

### **Migration und Sozialpolitik in Europa**

In der Sozialpolitik ist es allgemein üblich, zu unterscheiden zwischen *Bismarck*-Systemen, die über Beiträge aus den Arbeitsverhältnissen der Arbeitnehmer bezahlt werden, und *Beveridge*-Systemen, die aus Steuern finanziert werden. Angesichts der EU-Osterweiterung und der erwarteten Arbeitnehmermigration stellt sich die Frage, welche unterschiedlichen institutionellen Anpassungen von beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten sozialen Sicherungssystemen als Reaktion auf die erwartete Zuwanderung von Arbeitnehmern im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregel zu erbringen sind. Gemeinhin wird angenommen – und diese Behauptung ist kurzfristig betrachtet auch nicht ganz falsch –, dass beitragsfinanzierte Sicherungssysteme geringere Probleme haben mit vermehrter Zuwanderung von Arbeitnehmern und somit mit der geplanten Osterweiterung umzugehen als steuerfinanzierte Systeme. Bei steuerfinanzierten Sozialversicherungssystemen, in denen die soziale Sicherung nicht direkt an Vorleistungen des Leistungsempfängers auf dem Arbeitsmarkt geknüpft ist, sondern etwa an den Bürgerstatus, werden angesichts der Osterweiterung der EU höhere Anpassungserfordernisse erwartet.

Betrachtet man die der jüngsten Rentenreform in Deutschland vorausgehende Diskussion, so findet man hier in der Tat die anstehende EU-Osterweiterung als Argument gegen die Einführung der geplanten bedürfnisgeprüften Grundsicherung als integralen Bestandteil der Rentenversicherung: Im Hinblick auf die EU-Verordnung 1408/71 lautet das Argument im Kern: «In diesem Zusammenhang darf auch die Osterweiterung nicht vergessen werden.

*Mit einer wesentlichen Erweiterung des Personenkreises muss daher gerechnet werden.» (Ruland 1999). Die «Inländergleichbehandlung» von EU-Angehörigen wurde mittlerweile auch auf Angehörige von Drittstaaten ausgeweitet. Eine Grundrente wäre demnach weder auf Deutsche noch auf EU-Bürger zu beschränken, sondern weitet sich auf den Kreis der in Deutschland lebenden, bedürftigen Personen, gleich welcher Herkunft, aus.*

Wie aber reagieren die Länder, die bereits ein Grundrentensystem haben, auf die zunehmende Arbeitnehmerzuwanderung? Im schwedischen Fall wurde in der Tat der Grundrentenbereich an europäische Erfordernisse angepasst (Schludi 2001, Anderson 2001). Vor 1993 waren alle schwedischen Bürger über 65 berechtigt, eine volle Grundrente zu beziehen. Ausländer brauchten 5 Jahre des Wohnsitzes in Schweden und konnten die Grundrente nicht im Ausland beziehen. Diese Regelungen waren nicht kompatibel mit der Inländergleichstellungsregel. Die Ausdehnung der bestehenden Regel auf Nicht-Schweden hätte bedeutet, dass jeder, der irgendwann mal in Schweden gewohnt hätte, zur Grundrente berechtigt gewesen wäre. Als Konsequenz daraus hat Schweden zwei Jahre vor seinem EU-Beitritt eine Wohnsitzerfordernis eingeführt, nach der 40 Jahre Wohnsitz oder 30 Jahre Beitragszahlung in die allgemeine, ergänzende Rentenversicherung ATP zur Voraussetzung werden, um eine Grundrente zu beziehen. Weiter wurde in Schweden die universelle Basisrente in eine Mindestrente transformiert, die nur noch Bezieher mit niedrigem Einkommen erfasst. Solche Anpassungen sind in den streng an Beitragszahlungen gebundenen Bismarckländern nicht nötig.

Auch in den Niederlanden gewährt eine universelle Rente ein Altersgeld für alle Einwohner über 65 Jahren, und ein Betriebsrentensystem zahlt einkommensabhängige Rentenleistungen an mehr als 90 Prozent der Lohnarbeiter. Die Grundrente wurde 1957 für alle über 65-Jährigen eingeführt. Im niederländischen Fall war jedoch keine besondere Anpassung im Grundrentenbereich an die EU-Erweiterung und damit erwarteter zunehmender Migration nötig. Von Anfang an war hier eine 50-jährige Residenzpflicht in den

.....  
*Steuerfinanzierte  
 Sicherungs-  
 leistungen teilen  
 den Gedanken  
 universeller  
 Solidarität.*  
 .....

.....  
*Man findet  
 einen stark  
 negativen  
 Einfluss der  
 Abgabenlast auf  
 die Beschäf-  
 tigungsquote.*  
 .....

Niederlanden erforderlich, um die volle Anwartschaft auf die Grundrente zu erzielen.

Steuerfinanzierte universelle Sozialleistungen sind in der Tat hinsichtlich ihres Zugangskriteriums angesichts von internationaler Mobilität zu überprüfen. Beitragsfinanzierte Leistungen erweisen sich insofern zunächst als migrationsfreundlich, da diese aufgrund ihrer engen Anbindung an den Arbeitsmarkt den Empfängerkreis klar definieren. Wer arbeitet, erwirbt Ansprüche auf Sozialleistungen, unabhängig von seinem Migrationshintergrund. Mehr noch: Zuwanderung könnte die Schwächung der umlagefinanzierten Beitragssysteme durch den demographischen Wandel wenn nicht auffangen, dann doch abmildern.

Dennoch: Langfristig betrachtet erweisen sich steuerfinanzierte soziale Sicherungssysteme deshalb als günstiger, weil sie das Arbeitsverhältnis von den Kosten für soziale Sicherung entlasten. Dies gilt insbesondere im unteren Einkommenssegment. Steuerfinanzierung von Sozialleistungen fördert somit gerade solche Beschäftigungsmöglichkeiten, die dazu beitragen, die Handlungsspielräume einer weniger restriktiven Migrationspolitik zu erweitern. Steuerfinanzierte Sicherungsleistungen teilen den Gedanken universeller Solidarität gegenüber kategorialer Solidarität beitragsbezogener Sicherungssysteme. Nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch aus Gerechtigkeitserwägungen fördern sie eine liberale Migrationspolitik.

Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme ist zentraler Gegenstand der Reformbestrebungen in nahezu allen Europäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahrzehnten. Anfang der Neunzigerjahre begannen nahezu alle entwickelten Wohlfahrtsstaaten das Wachstum öffentlicher Ausgaben zu begrenzen und die Leistungssysteme zurückzufahren. Insbesondere beitragsbezogene Sozialversicherungssysteme sind hier auf Anpassungen angewiesen, da die Arbeitskosten unter erhöhtem Wettbewerb stehen.

Die negative Wirkung der Abgabenlast aufgrund beitragsfinanzierter Sozialversicherungen zeigt sich in erster Linie in den Branchen, die auch weiterhin vor dem internationalen Wettbewerb geschützt sind – in den privaten Dienstleistungen, die lokal

erbracht und konsumiert werden (*Scharpf* und *Schmidt* 2000; *Scharpf* 2000). Dazu gehören der Gross- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels und andere konsumorientierte Dienstleistungen, die ausschliesslich im privaten Sektor erbracht und privat finanziert werden. Man findet hier einen stark negativen Einfluss der Abgabenlast auf die Beschäftigungsquote. Hierbei spielt die Höhe der Einkommenssteuer keine Rolle, wohl aber jene der Sozialabgaben. Die wichtigste Rolle spielen die Arbeitskosten – also die Summe aus den Nettolöhnen der Arbeitnehmer und den auf den Lohn entfallenden Steuern und Abgaben. Sind die Abgaben hoch, so hängt das Volumen der privaten Beschäftigung davon ab, dass die Arbeitnehmer bereit sind, niedrige Nettolöhne anzunehmen. Der Staat definiert durch die Sozialhilfe eine Untergrenze, unter die der Nettolohn nicht absinken kann. Bei Löhnen in der Nähe der Untergrenze können die Sozialabgaben also nicht auf den Arbeitnehmer überwältigt werden, sondern müssten in voller Höhe auf die Produktionskosten aufgeschlagen werden. Dies erklärt auch die unterschiedliche Wirkung von Einkommenssteuern und Sozialabgaben. Bei der Einkommenssteuer gibt es einen Grundfreibetrag. Die Lohnsteuer wird also nur von den Einkommensbestandteilen erhoben, die über den Freibetrag hinausgehen. Faktisch spielt die Einkommenssteuer deshalb im Niedriglohnbereich kaum eine Rolle. Ein am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln durchgeführter Vergleich von 12 Wohlfahrtsstaaten zeigt: Die private Beschäftigung in den konsumorientierten, haushaltsorientierten und personenbezogenen Dienstleistungen stagniert auf niedrigem Niveau überall dort, wo der kumulative Effekt von Sozialabgaben, Verbrauchssteuern und Mindestlöhnen die Arbeit stark verteuert. In Deutschland könnte die Beschäftigung im Bereich der privaten Dienstleistungen deutlich steigen, wenn die Kosten des Sozialstaats wenigstens zum Teil von den Sozialabgaben auf die Einkommenssteuer verlagert, oder nach niederländischem Vorbild die Sozialabgaben nach der Systematik der Einkommenssteuer erhoben würden.

Steuerfinanzierung von Sozialleistungen bringt mehr Beschäftigung. Ein hoher Beschäftigungsstand erweitert letztlich auch

Steuerfinanzierung von Sozialleistungen bringt mehr Beschäftigung.

Die Verteilungseinheit von sozialen Sicherungsleistungen wird der nationale Wohlfahrtsstaat bleiben.

#### Literatur:

(die vollständige Literaturliste kann bei der Autorin erfragt werden)

*Roswitha Pioch*, Basic Income: Social Policy after Full Employment. In: Angus Erskine (Hrsg.), *Changing Europe. Some Aspects of Identity, Conflict and Social Justice*, Avebury, 148–160, Aldershot 1996.

*Roswitha Pioch*, Soziale Gerechtigkeit in der Politik – Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden. Campus, Frankfurt/M. 2000.

*Fritz W. Scharpf*, Der globale Sozialstaat. Umfangreiche Sicherungssysteme schaden nicht der Wettbewerbsfähigkeit – vorausgesetzt sie werden überwiegend steuerfinanziert. «Die Zeit», Nr. 24, 8. Juni 2000.

*Fritz W. Scharpf* und *Vivian Schmidt* (Hrsg.), *Welfare and Work in the open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford University Press, Oxford 2000.

*Philippe C. Schmitter*, *How to Democratize the EU ... and Why Bother?* Rowman & Littlefield, Lanham 2000.

die Handlungsspielräume der Migrationspolitik. Das ist das Effizienzargument. Beitragsfinanzierung stärkt den Gedanken der unmittelbaren Leistungsäquivalenz durch die erforderlichen Vorleistungen des Leistungsempfängers durch Erwerbsarbeit. Steuerfinanzierung von Sozialleistungen steht für den Gedanken universeller Solidarität. Steuerliche Aufwendungen sind zur Finanzierung des Gemeinwohls zu erbringen. Die politischen Verantwortlichen entscheiden darüber, wer in den Kreis der berechtigten Empfänger von Sozialleistungen gehört. Steuerfinanzierung – so lässt sich folgern – stärkt langfristig auch normativ die Möglichkeitshorizonte einer weniger restriktiven, humanitären Migrationspolitik. So betrachtet erscheint auch die alte liberale Idee eines steuerfinanzierten Grundeinkommens nicht an Aktualität eingebüsst zu haben. Mit dieser Idee geht heute jedoch die Notwendigkeit einher, das bisherige Zugangskriterium der Staatsbürgerschaft für den Empfängerkreis eines Bürgergeldes zu überdenken. Die Verteilungseinheit von sozialen Sicherungsleistungen wird der nationale Wohlfahrtsstaat bleiben. Wer aber gehört in den Kreis der berechtigten Empfänger eines Grundeinkommens? Unter welchen Bedingungen gehören Migrantinnen und Migranten auch dazu? Moderne Wohlfahrtsstaaten können aus Effizienz- und aus Gerechtigkeitsgründen von einer Diskussion über diese Frage nur gewinnen. ♦