

Das Grundeinkommen und die Europäische Union

Ein Diskussionsbeitrag

Vortrag

im Rahmen der Veranstaltungsreihe Sozialwissenschaft im Dialog
Berlin, 4. April 2008

Gliederung:

1. Einführung und Fragestellung
2. Die bisherige Diskussion zum GE in Europa
3. Das hier verwendete Modell eines GE
4. Wirtschaftsunion und Mobilität
5. Mögliche Varianten des Vorgehens in der EU
6. Auswirkungen von EU-Recht und EU-Politiken
 - Unionsbürgerschaft
 - Freizügigkeit der Arbeitskräfte
 - Asyl- und Einwanderungspolitik
 - Umsatzsteuern
 - Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik
7. Partizipative Demokratie
8. Fazit

1. Einführung und Fragestellung.

Den Anlass zu diesem Vortrag gab eine Konferenz zum Grundeinkommen, welche die Fraktion „Die Grünen/EFA“ im Europäischen Parlament im Juli vergangenen Jahres organisiert hat¹. Dort habe ich Frau Uhlenhoff² getroffen, die die Veranstaltungsreihe mit organisiert hat, in deren Rahmen ich hier bin. Sie hat mich gebeten, hier in Berlin heute zu sprechen. Ich hatte ihr nämlich erzählt, dass wir in Brüssel in einem kleinen Kreis von anthroposophischen Freunden uns mit der Frage beschäftigt haben,

¹ Vergl. Berichte vom 27. 7. und 28. 8. 07 von Sepp Kusstatscher, MdEP, www.kusstatscher.net

² Bürgerinitiative bedingungsloses Grundeinkommen, www.zukunft-grundeinkommen.de

wie Staaten, die der EU angehören, mit dieser Einbindung umgehen müssten, wenn sie ihre sozialen Sicherungssysteme und ihre Steuersysteme auf das Grundeinkommen umstellen wollen.

Diese Frage ist zurzeit noch nicht von praktisch-politischer Bedeutung, weil bisher keine Regierung eines EU- Mitgliedstaates konkret solche Pläne hat. Sie ist aber keineswegs unwichtig, wie ich gleich zeigen werde. Und sie kann schneller, als man jetzt voraus sieht, praktische Bedeutung in der politischen Diskussion erlangen. Die vorbereitenden Debatten in Irland, aber auch Finnland³ und der „Regione Lazio“ in Italien⁴ sind ziemlich weit gediehen.

Es ist also durchaus an der Zeit, der Frage nach der EU jetzt nachzugehen, um in Ruhe erste Einsichten zu gewinnen, die man später verwenden kann. Ich will dafür einen ersten Diskussionsbeitrag geben und stütze mich dabei auf das, was wir im Freundeskreis „Anthroposophie und Europa“ in Brüssel angedacht haben.

Ich bin mir bewusst, dass die Konzentration auf die EU nur einen Ausschnitt der internationalen und weltweiten Bedeutung des Themas bedeutet. Die EU hat aber wegen des eigentümlichen Charakters dieser supranationalen Organisation ihre Besonderheiten, die ins Auge gefasst werden müssen. Diese Besonderheiten führen dazu, dass man die Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht mehr unbeschränkt den allgemeinen internationalen Beziehungen zwischen souveränen Staaten gleichstellen kann. Als Zoll-, Wirtschafts- und Währungsunion tritt die EU vielmehr auch selber als eigenes Völkerrechtssubjekt mit Drittstaaten in Beziehung.

2. Die bisherige Diskussion zum GE in Europa.

In einem ersten Schritt gilt es sich umzusehen, wo überall in Europa Gedanken zum Grundeinkommen entwickelt werden. Das ist keineswegs nur in Deutschland der Fall. Ich habe die Fraktion der Grünen/EFA im Europäischen Parlament schon erwähnt, in der nach der Konferenz im Juli die Diskussion weiter geführt worden ist⁵. Neben Finnland, Irland und Italien sind insbesondere auch Belgien, Österreich, die Niederlande, und Spanien sowie die nicht zur EU gehörende Schweiz zu nennen.

Für Belgien möchte ich insbesondere Prof. Philippe van Parijs von der katholischen Universität Löwen erwähnen. Er ist derjenige, der erstmalig im November 2006 ein von der EU zu finanzierendes Grundeinkommen für alle EU-Bewohner ins Gespräch gebracht hat⁶.

Die Suche nach den Ereignissen in den einzelnen Ländern wird durch das Internet leicht gemacht, z.B. die Website des „Basic Income Earth Network“ BIEN⁷ oder die von Prof. Götz Werner⁸. Hochschulen, Forschungsinstitute und Organisationen der Zivilgesellschaft sind am Werk, ein ganzes Netzwerk ist entstanden, Konferenzen und Tagungen finden statt und sind geplant.

³ vergl. Bericht vom 1.10. 2007 von Elisabeth Schroedter, MdEP, www.gruene-europa.de

⁴ BIEN Newsletter Nr. 49, Jan 08, www.basicincome.org

⁵ Sepp Kusstatscher, a.a.O., Berichte vom 11. 10. und 7. 11. 08

⁶ Van Parijs, P., Bottom-Up Social Europe. From subsidiarity to Euro-dividend, Helsinki, Nov 2006, www.uclouvain.be

⁷ www.basicincome.org das von der Universität Löwen betreut wird

⁸ www.unternimm-die-zukunft.de

Hier in Berlin gab es im September 2007 eine Regionalkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen, an der zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments teilgenommen haben, die die europäische Dimension des Themas angesprochen haben ⁹.

Hier in Berlin wird es vom 24. bis 26. Oktober dieses Jahres den 3. deutschsprachigen Grundeinkommenskongress geben, mit Teilnahme aller, die im deutschsprachigen Raum zum Thema sich einen Namen gemacht haben. Dem wird in Dublin am 20. und 21. Juni der 12. internationale Kongress des BIEN vorausgehen.

Das Interessante ist nun, dass in all diesen Aktivitäten die Auswirkungen der europäischen Integration auf das Thema bisher nur in ersten Andeutungen erörtert wurden und werden. Immerhin hat der Berliner Kongress im kommenden Oktober unter der großen Zahl von Workshops zwei, die internationale Fragen thematisieren: WS 1.38 arbeitet über „Existenzsicherungskonzepte im internationalen Vergleich“ und WS 2.10 widmet sich der Frage „Grundeinkommen ohne Grenzen?“. Beide Workshops zielen zwar nicht speziell auf die EU, aber in ihrer Thematik wird doch das Bewusstsein deutlich, dass es im Zeitalter der europäischen Integration und der Globalisierung nicht angehen kann, die Frage des Grundeinkommens jeweils nur aus der Perspektive eines einzelnen Nationalstaates und seiner Wirtschafts- und Sozialordnung zu studieren. Ich kann die Verantwortlichen der beiden Workshops nur ermutigen, sich auch mit der EU-Dimension zu befassen. Vielleicht kann ich ihnen dazu heute ein paar Anregungen geben.

3. Das hier verwendete Modell eines GE

Ehe ich mich der EU konkret zuwende, muss ich kurz die Frage klären, anhand welchen Modells eines Grundeinkommens ich die Auswirkungen der EU betrachten werde. Bekanntlich gibt es mehrere solcher Modelle. Wir Brüsseler haben uns die Sache einfach gemacht, und das das Modell Werner/Hardorp ¹⁰ genommen. Sie kennen das, ich darf nur an die Grundsätze erinnern, auf die wichtigen sozialpolitischen Begründungen brauche ich nicht einzugehen.

Das Modell Werner/Hardorp besteht im Wesentlichen aus einem öffentlich gewährten, an keine Bedingungen geknüpftes Grundeinkommen für jeden einheimischen Bürger, der dauerhaft im Inland lebt. Es nach gesellschaftlicher Situation (Ausbildung, Berufsleben, Alter) gestaffelt werden kann. Dieses Einkommen, auf das ein Rechtsanspruch besteht, soll alle bisher bestehenden staatlichen Transfers für Kindheit, Ausbildung, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und sonstige Sozialhilfen ersetzen. Die Zahlungen dieses Grundeinkommens erfolgen über die öffentlichen Haushalte.

Die Einführung dieses Grundeinkommens soll verbunden werden mit einer umfassenden Umstellung des Steuersystems auf Ausgabensteuern. Diese Umstellung kann in der Praxis nur langfristig und stufenweise erfolgen. Die Ertrags- und Einkommensteuern sind also nach und nach durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer abzulösen. Bei letzterer können die Steuersätze

⁹ Es waren die beiden MdEPs Elisabeth Schroedter und Sepp Kusstatscher, vergl. Bericht von Uwe Fröhlich, http://gruene-berlin.de/site/grundeinkommen_konferenz.html

¹⁰ Vgl. z.B. B. Hardorp, Soziale Grundlage menschlicher Freiheit, in: Das Goetheanum, Nr. 42/2006; ders., Ausgabensteuer statt Einkommensteuer, in: Paul Mackay/Ulrich Rösch (Hrsg.), Grundeinkommen für jeden Menschen, Dornach, 2006; Götz Werner, Einkommen für alle, Köln 2007 m. weit. Nachweisen, insbes. www.unternimm-die-zukunft.de ; www.hardorp-schriften.de .

nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelt werden (Lebensmittel, Luxusgüter). Das von Werner/Hardorp diskutierte Modell ist auf den Raum der Volkswirtschaftseinheit eines Staates konzentriert. Internationale Fragen werden von ihnen zwar erörtert, auf die EU-Besonderheiten gehen sie aber nicht ein.

Der Frage, wie sich ein solches Modell rechnet und welche Auswirkungen die Steuerverlagerung auf die Mehrwertsteuer und den Haushalt in dem gegebenen Wirtschafts- und Sozialsystem eines Staates hat, muss deutlich gemacht werden, wenn es um die politische Umsetzung des Systems geht. Ihr kann ich hier nicht nachgehen. Faßt man alle bereits vorhandene Transferleistungen zusammen und berücksichtigt die Kosteneinsparungen, muß prinzipiell der Aufwand aus den staatlichen Haushalten für das Grundeinkommen nicht unbedingt größer werden

4. Wirtschaftsunion und Mobilität

Lassen Sie mich jetzt zunächst ein paar Sätze zu der grundsätzlichen Problematik sagen, die sich aus fünfzig Jahren europäischer Integration für diejenigen Mitgliedstaaten der EU ergibt, die ein Grundeinkommen nach dem Modell Werner/Hardorp einführen wollen. Die Problematik lässt sich in dem Satz zusammenfassen, den sich der eine Workshop für den oben erwähnten Berliner Kongress im Oktober als Thema gegeben hat, aber nicht mit Fragezeichen, sondern mit Ausrufezeichen: „Grundeinkommen ohne Grenzen!“ Das Modell, das für alle Bürger, die Staatsangehörige eines Nationalstaates sind, entwickelt wurde, muss nämlich den Gegebenheiten des in der EU bestehenden Raumes ohne Binnengrenzen angepasst werden.

Raum ohne Binnengrenzen, was heißt das? Es heißt zunächst gemeinsamer Markt der 27 Mitgliedländer mit freiem Personen- Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr, es heißt Wirtschafts- und Währungsunion, es heißt Unionsbürgerschaft, es heißt generelle Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen, es heißt Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Dies alles hat zum einen innerhalb der EU zu weitgehend einheitlichen, rechtlichen Rahmenbedingungen für die Produktion, den Austausch und den Konsum von Waren und Dienstleistungen in dem gemeinsamen Markt geführt. Wettbewerb in der Marktwirtschaft sind die Grundmaximen. Der große Markt hat zusammen mit dem technischen Fortschritt enorme Produktivitätssteigerungen und Wohlstandszuwachs zur Folge. Aber auch Umwelt- und Verbraucherschutz sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, also die Entwicklung weniger entwickelter Regionen, spielen eine immer größere Rolle.

Zum anderen hat die Integration in der EU zu einer erheblichen Mobilität der Menschen innerhalb Europas geführt. Viele Menschen, ob erwerbstätig oder nicht, leben zeitweilig oder dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Sie sind aber als Unionsbürger den Bürgern des Landes, in dem sie leben, gleichgestellt.

Es stellen sich also zwangsläufig zwei Fragen, nämlich

1. inwieweit die Einführung des genannten Grundeinkommensmodells in einem Mitgliedstaat mit den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungsunion und des gemeinsamen Marktes in Einklang steht,

2. ob die nicht einheimischen Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, der das Grundeinkommen einführt und in dem sie leben, daran teilnehmen oder nicht.

Der EU steht in vielen Bereichen, die den gemeinsamen Wirtschaftsraum und die Mobilität der Menschen berühren, die ausschließliche oder die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Darin unterscheidet sie sich von anderen internationalen Organisationen. Von ihren Kompetenzen hat die EU im Laufe der Jahrzehnte in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht. Es besteht eine Vielzahl europäischer Gesetze, die dem nationalen Recht vorgehen und die beachtet werden müssen, wenn ein Mitgliedstaat seine Gesetzgebung ändert.

Zwar sind die Gesetzgebungskompetenzen der EU in den Bereichen der Sozialpolitik und der sozialen Sicherungssysteme sowie in der Steuerpolitik begrenzt. Aber selbst in diesen Bereichen stehen der EU im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion Koordinierungsfunktionen zu.

Die Überlegungen zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in einem EU-Mitgliedstaat müssen diesen Gegebenheiten, also insbesondere dieser Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU Rechnung tragen. Das heißt nicht, dass ein einzelner Staat insoweit keine Initiative mehr ergreifen kann. Aber er muß die Brüsseler Spielregeln einhalten.

5. Mögliche Varianten des Vorgehens in der EU

Es kommen drei Vorgehensweisen in Betracht:

- Jeder interessierte Mitgliedstaat geht für sich alleine vor im Rahmen des geltenden Rechtes der EU
- Die EU Institutionen interessieren sich für das System und erlassen erleichternde Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, die das System einführen wollen.
- Alle Mitgliedstaaten führen das System nach einheitlichen, von den europäischen Institutionen vorgegebenen Kriterien und nach einem festgesetzten Zeitplan ein, allerdings unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Leistungskraft und Einkommenserwartung.

Von diesen drei Varianten ist wahrscheinlich die Mittlere zunächst die attraktivste und auch die realistischste. Prima facie ist nicht ersichtlich, dass EU-Bestimmungen der Einführung des Grundeinkommens in einem Mitgliedstaat prinzipiell entgegenstehen. Allerdings gibt es eine Reihe von Bereichen der gemeinschaftlichen Politiken und des gemeinschaftlichen Rechts, die von der Einführung des Grundeinkommens in einem Mitgliedstaat berührt würden.

3. Auswirkungen von EU-Recht und EU-Politiken

Ich versuche, auf der Basis des Vertrages von Nizza (EU- und EG-Vertrag) einige erste Beispiele des bestehenden Gemeinschaftsrechts aufzuzeigen, die zu beachten wären. Hierfür sind die Einzelheiten aus den Grundsätzen der Wirtschaftsunion und des freien Personenverkehrs im Raum ohne Binnengrenzen abzuleiten, die ich oben aufgezeigt habe. Einen Anspruch auf Vollständigkeit erhebe ich nicht, schon um meine Zuhörer zu schonen. Es kommt mir nur darauf an, dass Sie einen Eindruck von der Materie bekommen. Ich gehe so vor, dass ich zunächst einige handfeste Rechtsvorschriften erwähne. Zum Schluss will ich dann am Beispiel

der Wirtschafts- und Sozialpolitik versuchen, Ihnen einen Eindruck davon zu vermitteln, dass die EU kein fertiges Gebilde ist, sondern sich immer noch in einer dynamischen Entwicklung befindet, in dem auch das Grundeinkommen seinen Platz haben könnte.

Der Reformvertrag von Lissabon, der von den Mitgliedstaaten am 12. Dezember 2007 unterzeichnet wurde¹¹ und der jetzt die Ratifizierungsverfahren durchläuft, wird einzelne der nachstehend genannten Bestimmungen ergänzen oder erweitern. Der vorgesehene Vertragsteil über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird auch anders gegliedert als der gegenwärtige EGV. Die nachstehenden grundsätzlichen Erwägungen, die auf der Basis des bestehenden Rechts beruhen, behalten aber ihre Gültigkeit:

- Die **Unionsbürgerschaft**, Art. 17 und 18 EGV in Verbindung mit dem **Verbot der Diskriminierung** aus Gründen der Staatsangehörigkeit, Art. 12 EGV. Die Unionsbürgerschaft, die jeder Staatsbürger eines Mitgliedstaates besitzt, gewährt das Recht, sich im gesamten Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten und zwar auch dann, wenn man keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. (Zu den Erwerbstätigen siehe unten.) Lässt man sich dauernd in einem anderem Mitgliedstaat nieder, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu erwerben, so unterliegt man den dort geltenden Pflichten und Rechten, welche ohne Diskriminierung in der gleichen Weise anzuwenden sind, wie für die eigenen Angehörigen des betreffenden Staates. Heißt das, dass man als nicht erwerbstätiger Unionsbürger also automatisch in den Genuss des Grundeinkommens im Aufnahmestaat käme? U.E. nein, denn Art. 18 EGV enthält eine Vorbehaltsklausel zu Gunsten von einschlägigem EU-Recht. Durch mehrere Richtlinien über das Aufenthaltsrecht von Nichterwerbstätigen (z.B. RL 90/364 EWG ABl. 1990 L 180/26) wird deren Aufenthaltsrecht an den Nachweis ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung geknüpft. Dadurch soll verhindert werden, dass die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten überlastet werden.

Es wird zu prüfen sein, ob sich diese Rechtslage bei Einführung des Grundeinkommens so aufrechterhalten lässt. Insbesondere wenn das Grundeinkommen durch eine hohe inländische Mehrwertsteuer finanziert wird, wäre der nicht einheimische EU-Bürger dem einheimischen nicht gleichgestellt, da er sozusagen doppelt zahlen müßte: einmal müßte er sein eigenes Einkommen, das er mitbringt, im Herkunftsland versteuern, zum anderen trüge er durch seine Ausgaben über die Mehrwertsteuer zu den Einnahmen des Aufenthaltstaates bei, die nur dem Grundeinkommen von dessen Bürgern zu Gute kommen.

- **Freizügigkeit der Arbeitskräfte**, Art.39 bis 42 EGV. Hier kommt es vor allem darauf an, für die Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten die Bestimmungen über die Gleichbehandlung bei der Entlohnung, Art. 39 Abs.2, und über die Koordinierung der sozialen Sicherheitssysteme, Art. 42, mit dem Grundeinkommen in Einklang zu bringen. Die Einhaltung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes ist eine der entscheidenden Voraussetzungen, um die Einführung eines Grundeinkommens mit dem bestehenden EU Recht kompatibel zu machen.

Es wäre beispielsweise zu prüfen, ob eine Diskriminierung hinsichtlich der Entlohnung vorliegen könnte, wenn dem nicht einheimischen Arbeitnehmer bei nominal gleichem Lohn das Grundeinkommen nicht gewährt wird. Eine Diskriminierung scheint auf den ersten Blick ausgeschlossen, wenn dem nicht einheimi-

¹¹ www.consilium.europa.eu

schen Arbeitnehmer auf andere geeignete Weise von seinem Heimatstaat die soziale Absicherung gewährleistet wird, die bei dem einheimischen Arbeitnehmer über das Grundeinkommen erfolgt. Nach der VO 1408/71 der EU ist das 5 Jahre lang möglich. Im umgekehrten Fall müsste das Grundeinkommen gewährt werden. Die Nichtdiskriminierung bei der sozialen Absicherung wird auf alle Fälle durch die VO 1408/71 der EU vorgeschrieben. Die EU Regelungen sehen vor, dass am Schluss eines Arbeitslebens die verschiedenen erworbenen Rechte unter Berücksichtigung der Gesamtarbeitszeit für die Altersrente zusammengerechnet werden. Für das Grundeinkommen müsste dabei die anteilige Berechnung geregelt werden. Im Einzelnen ist die Rechtslage ziemlich komplex, z.B. auch im Hinblick auf die Familienangehörigen und das Bleiberecht nach Beendigung der Beschäftigung. Hier ist ein Punkt, wo ggf. eine entsprechende Ergänzung der VO 1408/71 hilfreich sein könnte ¹².

- **Asyl- und Einwanderungspolitik**, Art. 63. _Asylbewerber, Flüchtlinge und andere Einwanderer überschreiten Jahr für Jahr in großer Zahl die Außengrenzen der EU. Da an den Binnengrenzen keine Personenkontrollen mehr stattfinden, muss sich die EU verhindern, dass sich insbesondere Asylbewerber und Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten konzentrieren, die die günstigsten Bedingungen für die Aufnahme, auch in finanzieller Hinsicht bieten. Der Rat hat bereits heute eine Gesetzgebungszuständigkeit für die Festlegung von Mindestnormen in diesem Bereich. Es liegt auf der Hand, dass die Einführung eines Grundeinkommens in einem Staat von diesem Fragenkomplex berührt wird, da dieser Staat potentiell für Zuwanderer aus Drittstaaten (Staaten außerhalb der EU) attraktiv wird. Die EU-Regeln müssen beachtet, können aber auch in entsprechender Weise genutzt werden.

Die Bestimmungen über die Asyl- und Einwanderungspolitik werden durch den Reformvertrag von Lissabon erweitert und präzisiert.

- **Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben, sonstige indirekte Steuern**, Art. 93, **sowie allgemeine Steuerpolitik**. Im Bereich der indirekten Steuern besteht insbesondere für die Mehrwertsteuer aber auch z.B. für die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer eine umfangreiche EU-Gesetzgebung, die zu beachten wäre. Für die Mehrwertsteuer gilt im innergemeinschaftlichen Handel - noch - das Bestimmungslandprinzip nach dem System der Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug. Die Mitgliedstaaten sind hinsichtlich der Steuersätze an Mindestsätze gebunden, und zwar sowohl für den Regelsatz wie für verminderte Sätze aus sozialen Gründen. Für die Höchstsätze gibt es einen politisch vereinbarten Richtwert von 25%.

Langfristig ist allerdings für den innergemeinschaftlichen Handel von der Umstellung auf das Ursprungslandprinzip die Rede, um die Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten vollständig zu beseitigen. Diese Umstellung würde eine stärkere

¹² Auf die verwandten Aspekte des Niederlassungsrechtes und des freien Dienstleistungsverkehrs soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Erste Überlegungen wären: Niederlassungsrecht, Art. 43 bis 48 EGV. Hinsichtlich der sozialen Sicherung für selbständige Erwerbstätige dürfte das Gleiche gelten, wie für unselbständige nicht einheimische AN. Die VO 1408/71 gilt auch für Selbständige und die für diese geltende soziale Sicherung. Freier Dienstleistungsverkehr, Art. 49 bis 51 EGV. Die Erbringung einer Dienstleistung erfordert oft den vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat. Ein vorübergehender Aufenthalt dürfte aber im Regelfall die Teilnahme am Grundeinkommen nicht auslösen.

Harmonisierung auch der Steuersätze mit sich bringen, was die Finanzierung des Grundeinkommens in nur einem oder einigen Mitgliedstaaten über die Mehrwertsteuer praktisch ausschließen würde. Für den Handel mit Drittstaaten würde es wie bisher bei dem Bestimmungslandprinzip bleiben.

An dieser Stelle zeigt sich eine besondere Problematik. Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens verbunden mit der Ausgabenbesteuerung in nur einem oder nur einigen Mitgliedstaaten würde zunächst die steuerpolitische Landschaft in der EU substantiell verändern. Die EU verfügt insbesondere hinsichtlich der direkten Einkommenssteuern über keine Kompetenzen zur Harmonisierung der nationalen Steuern. Auch die für die indirekten Steuern im Vertrag vorgesehenen Verfahren (Art 93) erfordern Einstimmigkeit im Rat. Eine einheitlichere Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten ist aber eine logische Konsequenz aus der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, weil sie ein Gegengewicht zu dem freien Kapitalverkehr schafft, Steuerdumping einschränkt bzw. verhindert und erst durch sie eine echte makroökonomische Koordinierung durch die Union möglich wird. Deshalb bleibt eine Vereinheitlichung der Steuerpolitik eine der politischen Zielsetzungen innerhalb der Union, die von Europapolitikern immer wieder aufgegriffen wird. Der Diskurs über die Ausgabensteuer muss sich in diese Diskussion einfügen.

Die Umstellung des nationalen Steuersystems eines oder nur einiger EU Mitgliedstaaten auf die einzige Steuerform der Konsumsteuer zur Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens würde darüber hinaus zu einer starken Veränderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Markt führen. Werner / Hardorp halten es für einen Vorteil ihrer Vorschläge, dass die Umstellung den grenzüberschreitenden Handel gerechter gestalten und außerdem die eigene Wirtschaft begünstigen würde. Die Unternehmen des betreffenden Staates würden nämlich von Steuern und Sozialabgaben entlastet, sodass sie ihre Produkte zu günstigen Preisen auf den internationalen Märkten anbieten könnten. Zum anderen würde der Import der höheren Mehrwertsteuer unterworfen, also eingeschränkt¹³. Wenn letztlich alle Staaten diesem System folgten, würden die Steuern in gerechter Weise dort erhoben, wo der Staat sie wieder ausgabe. Ertragssteuern hätten nämlich den negativen Effekt, dass die Steuerlast exportiert werde und von Konsumenten in anderen Staaten zu bezahlen sei, ohne dass diese in den Genuss entsprechender Leistungen ihres eigenen Staates kämen. Außerdem schränke die Einkommensteuer die Kaufkraft der inländischen Konsumenten ein.

Dieser Gedankengang hat sicherlich seine Berechtigung. Das Problem ist nur, dass EU-Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig danach handeln dürfen. Das Argument, man verschaffe der eigenen Wirtschaft einen Wettbewerbsvorteil, ist EU untauglich, man kann es nicht deutlich genug sagen. In der EU kann man die radikale Umstellung von der Ertrags- und Einkommensteuer auf die Konsumsteuer nur mit dem Gerechtigkeitsargument begründen und man muss dabei nachweisen, dass man bemüht ist, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dieses Argument muss in die Koordinierungsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion eingebracht werden.

¹³ Vergl. die Literatur oben Fußnote 8 und Benedikrus Hardorp, Ein Initiative weckendes Steuerrecht, in: Götz Werner/André Presse(Hersg.), Grundeinkommen und Konsumsteuer, Karlsruhe 2006

Prinzipiell ist als langfristige Zielsetzung denkbar, dass innerhalb der Union die nationalen Steuersysteme aller Mitgliedstaaten schrittweise von der Ertrags- und Einkommenssteuer auf die Mehrwertsteuer als Ausgabensteuer umgestellt werden. Die Mehrwertsteuer, nach dem Prinzip des Bestimmungslandes als einzige Steuer erhoben, läßt Exportleistungen unbelastet und besteuert Importe wie Inlandserzeugnisse. Wenn die EU-Staaten koordiniert vorgehen, tritt keine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im innergemeinschaftlichen Handel auf. Für den Handel mit Drittstaaten müsste die gemeinsame Außenhandelspolitik für die Akzeptanz des Vorgehens sorgen. Dies erfordert aber, der Aktion für ein bedingungsloses Grundeinkommen möglichst rasch eine europäische Dimension zu geben. Die Unterstützung für dieses Vorhaben in immer mehr EU Mitgliedstaaten ist dafür eine Grundvoraussetzung. Sie ist noch nicht gegeben.

Das Thema ist rechtlich wie politisch komplex und bedarf weiterer genauerer Untersuchung, auch im Rahmen der wirtschafts- und sozialpolitischen Regeln der EU, auf die ich jetzt eingehe.

- **Wirtschaftspolitik**, Art. 98f, **Beschäftigung**, Art. 125f, **Sozialpolitik**, Art. 136 f.
Es wird der EU immer vorgeworfen, dass sie zwar für die Liberalisierung der Märkte und die Wettbewerbsfreiheit über die notwendigen Kompetenzen verfüge und dafür auch alles tue, dass sie aber im Bereich der Sozialpolitik wenig handlungsfähig sei und die soziale Komponente der europäischen Integration daher zu wünschen übrig lasse. Richtig ist, dass die EU in der allgemeinen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik nur so genannte ergänzende Kompetenzen hat, die sich darauf beschränken, das Handeln der Mitgliedstaaten in diesen Feldern zu koordinieren und möglichst auf einen Nenner zu bringen. Für die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten hat die EU hier im Gegensatz zu den Bereichen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes betreffen, keine Zuständigkeit. In diesem Sachverhalt zeigt sich die Empfindlichkeit der Mitgliedstaaten, sich gerade auf den genannten Feldern ihre Eigenständigkeit zu bewahren.

Das meint aber keineswegs, dass die Koordinierungsmechanismen der EU politisch ohne Bedeutung seien. Auf europäischen Gipfeln und im Ministerrat werden gemeinsame Vorgehensweisen festgelegt und die Europäische Kommission ist gehalten, deren Durchführung zu überwachen und regelmäßig Bericht an Rat und Parlament zu erstatten. Die Ziele für dieses gemeinsame Vorgehen stehen im Vertrag. Dazu gehören z.B. Preisstabilität, ein ausgeglichener Haushalt, ein hohes Beschäftigungsniveau, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz u.s.w. Die so genannte Lissabonstrategie, die im Jahr 2000 beschlossen wurde und mit der die Union zu einem wettbewerbsfähigen, wissensbasierten Wirtschaftsraum entwickelt werden soll, ist Ausdruck dieser Koordinierungstätigkeit der EU. Wesentliches Ziel all diese Aktivitäten ist, innerhalb der EU eine gleichmäßige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ohne Wettbewerbsverzerrungen herbeizuführen, auch insoweit, als dafür eine Zuständigkeit zur Gesetzgebung nicht besteht.

Ein Mitgliedstaat, der das Grundeinkommen einführen will, ist daher verpflichtet, die Konsequenzen für Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik innerhalb der EU zu prüfen und mit den EU-Institutionen abzustimmen. Die EU kann dann

das Vorgehen des Mitgliedstaates unterstützen, soweit es sich z.B. durch schrittweises Vorgehen in die makroökonomische Verantwortung der EU Institutionen für die Gesamtentwicklung der Union einordnen lässt. Damit dies geschieht, muss aber der Boden dafür bereitet werden.

Es zeigt sich hier, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten für die Einführung des Grundeinkommens in Europa durchaus eine Vorreiterrolle übernehmen können, wenn sie es verstehen, die dafür in der EU bestehenden Mechanismen richtig einzusetzen. Die soziale Dimension der europäischen Integration würde auf diese Weise einen grundlegenden neuen Impuls erhalten.

7. Partizipative Demokratie

In dem früheren Verfassungsvertrag, der von einem europäischen Konvent und in engem Zusammenhang mit der Erweiterung der EU auf 27 Staaten ausgearbeitet worden war, waren Elemente der partizipativen Demokratie als Neuerungen zur Stärkung der Bürgernähe enthalten. Diese sind jetzt in den neuen Vertrag von Lissabon übernommen worden, dessen Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten zum 1. Januar 2009 abgeschlossen sein soll.

Die neuen Bestimmungen des Artikels 8 b, die in den EU-Vertrag eingefügt werden, geben den Bürgerinnen und Bürgern, den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft erheblich erweiterte Möglichkeiten der Mitwirkung an den Entscheidungen der EU Institutionen. Insbesondere ist in Absatz 4 dieses Artikels vorgesehen, dass eine Million Unionsbürgerinnen und Bürger die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern können, dem europäischen Gesetzgeber geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Auffassung jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf.

Wenn nach dem Jahr 2009 die formalisierte Bürgerinitiative des Artikels 8b in Kraft getreten ist, wird die EU dazu Durchführungsvorschriften erlassen. Mit diesen wird man ab 2010 rechnen können. Es dürfte sich daher schon in absehbarer Zeit für die Nichtregierungsorganisationen, die für das Grundeinkommen eintreten, die Frage stellen, ob sie das neue Instrument der Partizipation für ihre Zwecke nutzen wollen und in welcher Weise dies geschehen könnte. Die gedanklichen Vorbereitungen dafür sollten alsbald beginnen. Erste Erfahrungen mit europaweiten Unterschriftensammlungen gibt es bereits. Das „Initiative and Referendum Institute Europe“ hat sie 2007 zusammengetragen¹⁴. Besonders erwähnen darf ich die Unterschriftensammlung der Allianz ELIANT, für die ich mich persönlich einsetze¹⁵.

8. Fazit

Ich fasse zusammen:

Ein EU-Mitgliedstaat, der das Grundeinkommen einführen will, muss prüfen, wie er das neue System, das seine bisherigen Steuer- sowie sozialen Sicherungssysteme grundsätzlich verändert, mit der in der EU geltenden Rechtslage in Einklang bringt. Fünfzig Jahre europäischer Integration bringen es mit sich, dass ein Vorgehen ohne Rücksicht insbesondere auf die bestehende Eingliederung der Staaten in den Binnenmarkt, die Unionsbürgerschaft, die Wirt-

¹⁴ www.initiative4europe.info und www.iri-europe.org

¹⁵ www.eliant.eu

schafts- und Währungsunion sowie die Steuer- und Sozialpolitik der EU, die in weiten Bereichen zu für die Staaten verbindlicher Rechtsetzung geführt hat, nicht mehr möglich ist.

Die notwendige Abstimmung der nationalen mit der europäischen Rechtsordnung ist aber kein grundsätzlicher Hinderungsgrund, ein bedingungsloses Grundeinkommen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten einzuführen. Vielmehr bietet die EU genügend Flexibilität und auch Möglichkeiten der Unterstützung an, die anstehenden Fragen zu klären und ein reibungsloses, stufenweises Vorgehen vorzubereiten.

In den EU-Institutionen hat die Diskussion um die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens bisher kaum Widerhall gefunden. Es kommt daher in Zukunft darauf an, in die Debatte nicht nur die nationale Ebene, sondern auch die europäische Dimension stärker als bisher einzubeziehen.

Nichtregierungsorganisationen, die sich für das Grundeinkommen einsetzen, sollten sich darauf vorbereiten, die sich in der EU abzeichnenden neuen Möglichkeiten für eine partizipative Demokratie für ihre Ziele zu nutzen. Dafür wäre eine mittelfristige Strategieplanung sinnvoll.

Die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle Bürger verläuft offenbar in Phasen unterschiedlicher öffentlicher Aufmerksamkeit. Das ist in Deutschland nicht anders als in anderen europäischen Ländern und auf der Ebene der europäischen Institutionen. 2007 war ein Jahr größerer Intensität, 2008 muss erst zeigen, was es leisten kann. Aber es besteht kein Anlass zur Resignation. Große sozialpolitische Reformen brauchen einen langen Atem, insbesondere wenn sie die europäische Ebene einbeziehen.