

Michael Opielka

Ein weiter Weg zum Bürgergeld

Einführung zur Fachtagung „Der weite Weg zum Bürgergeld“, EAH Jena 7. Juni 2023

Ich möchte in einigen einführenden Worten die Absichten der heutigen Fachtagung in den weiteren Rahmen der Sozialpolitik einbetten. Diese Einführung bemüht sich zwar um Verständlichkeit, doch die Sozialpolitik gilt nicht nur unter Studierenden als komplex. Wir haben aber genug Gelegenheit, diese und viele weiteren Fragen im Laufe des heutigen Tages persönlich zu diskutieren.

Die deutsche sozialpolitische Tradition ist am Bürgerstatus eigentlich nicht interessiert, wenn man in die meisten Standardwerke der Sozialpolitikforschung blickt.¹ Deutsche Tradition ist dort der Bismarcksche Sozialstaat, der Arbeitnehmersozialstaat, der sich an der abhängigen Erwerbsarbeit orientiert und die Arbeitnehmer entlang von Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfällen, Pflegebedürftigkeit und Alter absichert.

Wenn Sie diese ersten Sätze hören, werden die Aufmerksamen unter Ihnen sicher stutzig. Warum spricht er nur von Arbeitnehmern, warum nicht auch von Arbeitnehmerinnen? Das lässt sich leicht ergänzen und doch landen wir mit dieser Frage schon in der ersten wummernden Herzkammer der Sozialpolitik als politischem Konfliktfeld. Denn die so oft beschworene deutsche Tradition des lohnarbeitszentrierten Sozialstaats mit seinem „Normalarbeitsverhältnis“ – Vollzeit, lebenslang, männlich – basierte auf der Privatisierung der sogenannten Reproduktion und der überwiegend weiblichen unbezahlten Sorgearbeit. Dabei unterschieden sich allerdings Ost und West, die DDR und die BRD nicht unerheblich. Das Normalarbeitsverhältnis wurde in der DDR zumindest bis in die 1970er Jahre zunehmend auch eines der Frauen.² Das änderte sich schon vor der Deutschen Einheit und weiter bis heute in eine partielle Re-Hausfrauisierung der Arbeit, trotz Kita-Anspruch und Ausbau von Ganztagschulen. Osten und Westen konvergieren, ob das den „wirklichen“ Bedarfen der Beteiligten spricht oder nur einem patriarchalen Skript, ist nicht leicht zu entscheiden. Frauen übernehmen jedenfalls überwiegend die Familienarbeit und arbeiten dann überwiegend, in 2020 zu 65,5%, in Teilzeit, erwerbstätige Väter nur zu 7,1%.³ Normal ist wieder der Mann, die Sozialpolitik orientiert sich an ihm, wie die Diskussion um die Rente mit 63 zeigt, die mehrheitlich von Männern in Anspruch genommen wird,⁴ der Ausgleich der Sorgearbeit durch Elterngeld, Kindererziehungszeit und Pflegezeit wiederum zahlt weit überwiegend bei Frauen ein.⁵ Die erste Frage wäre also, ob der Geschlechterkonflikt durch einen Blickwechsel vom Arbeitnehmer zum Bürger, von der Arbeitnehmerin zur Bürgerin befriedet werden kann, mehr Geschlechtergleichheit entsteht.

Der lohnarbeitszentrierte Sozialstaat, der Verzicht auf eine universalistische, am Bürgerstatus orientierte Sozialpolitik, barg aber stets noch weitere Risiken des Ausschlusses, der Exklusion.

¹ So heißt es in der 6. Auflage des 1000seitigen Werkes von Gerhard Bäcker u.a.: „Unverändert bleibt die Sozialversicherung ein grundlegendes, auf die abhängig Beschäftigten konzentriertes System. Der Übergang zu einer universellen Versicherung, die sich allein am Bürgerstatus orientiert, ist nicht in Sicht.“ (Gerhard Bäcker u.a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch. 6. Aufl., Wiesbaden. Springer VS 2020, S. 41f.) Das ist die einzige Stelle, an der das Wort „Bürgerstatus“ vorkommt.

² zumindest in der Breite, Führungspositionen waren weiterhin meist männlich besetzt (u.a. Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 2. Aufl. Reinbek: Rowohlt, S. 99ff.)

³ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_N012_12.html

⁴ <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/rentenzugang.html>

⁵ Florian Blank/Sonja Blum, Kindererziehungszeiten in der Alterssicherung. Ein Vergleich sechs europäischer Länder. Working Paper Nr. 209. WSI – Hans-Böckler-Stiftung 2017

Denn auch Menschen mit Behinderung bzw. Beeinträchtigung oder chronischer Krankheit, Menschen mit Migrationsgeschichte, Menschen in Rentennähe und RentnerInnen überhaupt, aber auch kleine Selbständige, Langzeiterwerbslose und generell Personen am Rande des Arbeitsmarktes sind von Ungleichheit und Armutsrisiken betroffen. Die zweite Frage wäre also, ob eine Sozialpolitik, die sich am Bürgerstatus orientiert, insgesamt zu mehr Gleichheit und Inklusion beiträgt.

Das ist der Horizont, mit dem wir in diese Fachtagung gehen. Sozialpolitik soll, folgen wir Talcott Parsons und Niklas Luhmann, vor allem zur Inklusion beitragen. Die selektive, exkludierende, partikularistische und allgemein gouvernementale Orientierung und Funktion des Wohlfahrtsstaates ist vielfach analysiert und kritisiert worden. Dagegen setzten zahlreiche Sozialpolitikforschende, hervorzuheben sind Thomas H. Marshall oder Gøsta Esping-Andersen, die inklusive, inkludierende, universalistische und dekommodifizierende Orientierung und Wirkung des Wohlfahrtsstaates. In diesem rhetorischen Dualismus scheint eine Problemstellung auf, die als Zeichen über der Tagung steht: Inwieweit würde der Bürgerstatus als zentrales Zugangsprinzip sozialstaatlicher Ansprüche sowohl normativ wie institutionell Kategorisierungsprozesse überwinden? Wird das Bürgergeld hierfür hilfreich sein, gerade für am Arbeitsmarkt eher benachteiligte Gruppen?

Es lohnt sich dabei, drei Stakeholdergruppen des Bürgergeldes zu unterscheiden. Die erste Gruppe sind die *Klientinnen und Klienten*, neoliberal gerne „Kunden“ genannt. Ihnen soll das Bürgergeld dienen, ihr Armutsrisiko minimieren, ihre Teilhabe sichern. Allerdings zeigt sich, wenn man genauer hinschaut, dass das Bürgergeld weder für alle Bürgerinnen und Bürger gedacht ist, noch, dass es selbst diejenigen regelmäßig erreicht, für die es gedacht ist.

Dass es nicht für alle gedacht ist, zeigt schon der Titel des Sozialgesetzbuchs (SGB) Zweites Buch (II) in der Fassung vom 16.12.2022, nämlich „Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Das Bürgergeld ersetzt bisher nur das bisherige „Arbeitslosengeld II“, im Volksmund „Hartz 4“ genannt. Es ersetzt nicht die Sozialhilfe des SGB XII, es ist auch kein „Teilhabegeld“ für Menschen mit Beeinträchtigung, wie es mit dem Bundesteilhabegesetz so dringend gefordert wurde. Auch für Menschen im Rentenalter gilt es nicht, für sie gibt es die Grundrente, die eigentlich nur ein Grundrentenzuschlag ist. Es gilt nicht für AsylbewerberInnen, gut, sie sind noch keine BürgerInnen Deutschlands, sie wollen es vielfach noch werden. Aber es gilt auch nicht für Studierende, denn sie sind nicht „arbeitsuchend“. Zu einem wirklichen Bürgergeld ist der Weg noch weit.

Selbst diejenigen, die als Erwerbsfähige oder Angehörige einen Anspruch auf Bürgergeld (oder Sozialgeld) haben, beziehen es in vielen Fällen nicht. In 2023 gab es bisher etwa 5,6 Millionen LeistungsempfängerInnen. Die Nichtinanspruchnahmequote ist erheblich, wenn auch noch recht dunkel. Für eine Anhörung des Bundestags zur Bürgergeldreform im November 2022 macht sich das ifo-Institut, eigentlich ein Hort der Neoklassik, sportlich die dramatischen Quoten zu eigen: „Mikrosimulationsstudien zufolge nimmt rund die Hälfte der Leistungsberechtigten die (verschiedenen) Grundsicherungsleistungen nicht in Anspruch.“⁶ Einfach hochgerechnet, hätten damit mehr als 11 Millionen Menschen in Deutschland einen Anspruch auf Bürgergeld. So viele werden es wohl nicht sein, zumal ein Gutteil nur geringe Ansprüche besitzen dürfte und die Nicht-Beantragung einem ökonomischen Kalkül sparsamer

⁶ Deutscher Bundestag – Ausschuss für Arbeit und Soziales, Schriftliche Stellungnahme ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Ausschussdrucksache 20(11)233 v. 3.11.2022, S. 5. Die AutorInnen, Maximilian Blömer u.a., beziehen sich dabei auf die vielzierte Studie des IAB: Kerstin Bruckmeier u.a., Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung.. Forschungsbericht 5/2013. Nürnberg: IAB 2013.

Zeitverwendung folgt. Aber genau weiß man es nicht und vorliegende qualitativen Studien, beispielsweise von Mareike Sielaff und Felix Wilke, die heute ihre Forschungsergebnisse präsentieren, machen uns nachdenklich und sehen einen erheblichen sozialarbeiterischen Beratungsbedarf.⁷

Damit kommt die zweite Stakeholdergruppe ins Spiel, die Mitarbeitenden im Feld der Sozialen Arbeit. Das Bürgergeld sollte, so die Absicht im Koalitionsvertrag der Ampel, die es auf den Weg brachte, unbürokratisch und digital beantragt werden können. Aber so einfach ist das nicht, wie erste Studien zeigen, vor allem die Studie von Petra Kaps und Frank Oschmiansky am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit.⁸ Vielen potentiellen LeistungsempfängerInnen fehlt die digitale Kompetenz, die „digital literacy“, auch darum sind sie nicht selten prekär am Arbeitsmarkt. Bedauerlicherweise halten sich gerade in der Sozialen Arbeit die Vorbehalte gegen Digitalisierung besonders. Wie aber sollen hilflose Helfer helfen?

Schließlich die dritte Stakeholdergruppe, die Politik im weiteren Sinn. Kommunalpolitik, Länder, Bund, Europa, dabei die Parlamente wie die Exekutive, die sozialpolitischen Verbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeber, die Parteien und ihre Stiftungen, die Soziale Arbeit als Lobbyfeld, die Armutsbetroffenen und ihre Lobbyisten, die Wohlfahrtsverbände, die Sozialpolitikwissenschaft in ihren zahlreichen Disziplinen, die großen Anstalten wie Bundesagentur für Arbeit, Krankenkassen, Pflegekassen, Rentenversicherungen, Sozialgerichte bis zum Bundessozialgericht, hunderttausende von Menschen in abertausenden von Institutionen machen das Feld der Sozialpolitik aus und damit den Rahmen des Bürgergelds. Die einen bremsen die Abkehr vom lohnarbeitszentrierten Sozialstaat, die anderen begrüßen sie und sehen im Bürgergeld einen schmalen Vorbote des Grundeinkommens.

Auf dieser Tagung wollen wir die drei Stakeholdergruppen ins Gespräch bringen. Am schwierigsten zu erreichen ist in der Sozialpolitik fast immer die Gruppen der Nutzerinnen und Nutzer, jedenfalls dann, wenn sie als prekär erlebt und nicht selten diskriminiert wird. Bürgerinnen und Bürger allerdings sind wir alle.

Wir wollen empirisch basiert und politisch normativ diskutieren. Wie weit ist der Weg zum Bürgergeld und wie weit ist er noch? Lohnt es sich überhaupt, darüber zu reflektieren und auch zu streiten? Wie relevant ist es für Studierende insgesamt und für Studierende der Sozialen Arbeit? Die sozialpolitische Relevanz der Diskussion um das Bürgergeld ist daher eine doppelte: einerseits repräsentiert das Bürgergeld Chancen wie Risiken schrittweiser, inkrementalistischer Reformen, die immer auch dem Machterwerb und –erhalt politischer Protagonisten dienen. Andererseits birgt es ein Potential der Transformation der bisherigen lohnarbeitszentrierten und insoweit zugleich patriarchalen und industrialistischen Logik in Richtung Soziale Nachhaltigkeit. Lassen Sie mich abschließend zu diesen beiden Großfragen exemplarisch Stellung nehmen.

Zunächst zum Inkrementalismus. Wolfgang Strengmann-Kuhn und ich haben in einem im Frühjahr 2022 im „Wirtschaftsdienst“ erschienenen Aufsatz⁹ daran erinnert, dass das Bürgergeld der Ampelkoalition Opportunitätsüberlegungen der beteiligten Parteien reflektiert: die SPD wollte ihr Erbe von „Hartz 4“ abwerfen, das ihr mit der „Agenda 2010“ von Gerhard

⁷ <https://www.sw.eah-jena.de/institute-projekte/forschung/die-nichtinanspruchnahme-von-grundsicherungsleistungen/>

⁸ Petra Kaps/Frank Oschmiansky, Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, 76. Jg., 2, 2023, S. 93-102

⁹ Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn, Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, 2, 2022, S. 95-99

Schröder und Rot-Grün wie ein Mühlstein am Hals hing, den Begriff „Bürgergeld“ adoptierte die damalige SPD-Vorsitzende Andrea Nahles für diesen Zweck. Sie meinte allerdings nichts anderes als eine reformierte, liberale Sozialhilfe. Die hatten auch die Grünen im Sinn, nachdem ihr damaliger Vorsitzender Robert Habeck unter dem Begriff „Garantiesicherung“ eine Vermittlung zwischen den Befürwortern eines Grundeinkommens an der grünen Basis und seinen Gegnern in der Partielite versuchte. Die FDP wiederum hatte das „Bürgergeld“ seit Jahren im Parteiprogramm. Allerdings ein anderes, als das nun kam, nämlich eine „Negative Einkommensteuer“, die im deutschen Diskurs seit gut dreißig Jahren als Bürgergeld bezeichnet wird. Einig war man darin, dass man nichts grundlegend ändern wollte, auf keinen Fall ein Grundeinkommen, doch Hartz 4 sollte moderner werden. So wurden aus obrigkeitstaatlichen „Sanktionen“ demokratiekompatible „Leistungsminderungen“ (§ 31f, SGB II). Ähnlich wie schon beim SPD-Versuch in der vorigen Großen Koalition, den nur recht langjährig Sozialversicherten zustehenden Grundrentenzuschlag mit dem attraktiven, weil universalistischen Begriff „Grundrente“ aufzuhübschen, geht auch das Bürgergeld nur kleinste Schritte in Richtung Universalismus, beispielsweise durch die vorgesehene automatisierte Datenabfrage der Bürgergeldbehörde bei Finanz- und anderen Ämtern mit dem sogenannten „Once-Only“-Prinzip.

Schließlich zum Transformationspotential. In der internationalen Diskussion um eine an Sozialer Nachhaltigkeit orientierte Sozialpolitik, die sich an den Erkenntnissen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)¹⁰ und den Forderungen der Sustainable Development Goals (SDG) der UN orientiert¹¹, besteht weitgehend Konsens, dass ein universalistisches Grundeinkommen unverzichtbar erscheint. Roger Patulny und Ben Spies-Butcher haben in einem jüngst im „Journal of Sociology“ erschienen Aufsatz¹² anhand einer Auswertung des European Social Survey (ESS) und des Australian Survey of Social Attitudes argumentiert, dass die Idee eines Grundeinkommens zwei auf den ersten Blick ganz unterschiedliche Personengruppen anspricht, die gleichwohl für die Gestaltung der Sozialpolitik äußerst wichtig erscheinen: auf der einen Seite diejenigen, die unter materieller Knappheit leiden, vor allem (aber nicht nur) Personen die jünger sind, mit niedrigem Einkommen, arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht, und die Mieter sind, also kein Wohneigentum besitzen, und auf der anderen Seite Personen, die eher postmaterialistisch denken, linksgrüne WählerInnen und Personen, die Umverteilung befürworten. Aus diesen Befunden ergeben sich zukunftsweisende, allerdings nicht einfache strategische Bündnisse, denn starke, vor allem libertäre und konservative Kräfte mobilisieren durchaus geschickt vor allem rechtspopulistisch gegen ein Bündnis von Armutsbetroffenen und Nachhaltigkeitsorientierten. Insoweit ist es gut, dass Bündnisse für ein zukunftsweisendes Bürgergeld breiter ausfallen werden. Sie können materialistische Mittelschichten und ihre Gewerkschaften umfassen und auch vernunftgeleitete Angehörige der Eliten.

Was ist das erste Fazit zum Bürgergeld? Es scheint ein Schritt in die richtige Richtung. Doch eine Fülle von Fragen sind offen. Wir werden sie miteinander diskutieren.

¹⁰ Max Koch/Milena Buchs/Jayeon Lee, Towards a New Generation of Social Policy: Commonalities between Sustainable Welfare and the IPCC, in: *Politiche Sociali, Social Policies*, 1, 2023, S. 27-42

¹¹ Michael Opielka, *Soziales Klima. Der Konflikt um die Nachhaltigkeit des Sozialen*. Weinheim/Basel: BeltzJuventa 2023

¹² Roger Patulny, Ben Spies-Butcher, Come together - The unusual combination of precariat materialist und educated post-materialist support for an Australian UBI, in: *Journal of Sociology*, 2023, S. 1-20