

Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen?

Wendemarken im Koalitionsprogramm der neuen Bundesregierung

Rolf G. Heinze/Jürgen Schupp

Zusammenfassung

Im Beitrag wird diskutiert, ob es sich bei der vorgesehenen Ablösung von Hartz IV durch ein Bürgergeld und den Aufbau einer Kindergrundsicherung eher um einen symbolischen Wandel handelt oder die im Herbst 2021 gewählte Ampel-Koalition einen substanziellen Neuanfang und eine grundlegende Reform des Wohlfahrtsstaates einleitet. Zusammenfassend werden die geplanten Maßnahmen der neuen Bundesregierung als schleichende Transformation einer beitragsfinanzierten Lebensstandardabsicherung zum Grundsicherungsstaat mit einer universalistischen Sozialintegration gedeutet.

Einführung: Abweichungen im Kontinuitätsmodus

Ein zentrales Projekt der neuen Bundesregierung ist die Ablösung von Hartz IV durch ein Bürgergeld und der Aufbau einer Kindergrundsicherung. „Anstelle der bisherigen Grundsicherung (Hartz IV) werden wir ein Bürgergeld einführen. Das Bürgergeld soll die Würde des und der Einzelnen achten, zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen sowie digital und unkompliziert zugänglich sein“ (Bundesregierung 2021, 75). In die gleiche Richtung wird hinsichtlich der Alterssicherung argumentiert: „Wir lösen die Grundsicherung durch ein neues Bürgergeld ab, damit die Würde des Einzelnen geachtet und gesellschaftliche Teilhabe besser gefördert wird“ (6). Und auch mit Blick auf die geplante integrative Kindergrundsicherung spricht die für einen entsprechenden Gesetzentwurf zuständige Ministerin gar von einem Paradigmenwandel: „Die Kindergrundsicherung wird ein Paradigmenwechsel sein. Es gibt hierzulande



Prof. Dr. Rolf G. Heinze

Ruhr Universität Bochum (RUB)
Fakultät für Sozialwissenschaft und Wiss. Direktor des Instituts für
Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und
Regionalentwicklung an der RUB (InWIS)



Prof. Dr. Jürgen Schupp

Senior Research Fellow beim Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am
DIW Berlin und Professor für Soziologie am Institut für Soziologie
der Freien Universität Berlin.

etwa 150 Familienleistungen, da blickt kein Mensch durch. Es braucht eine Leistung, die nach der Geburt eines Kindes schnell und unbürokratisch an Familien ausbezahlt wird, nach einem digitalen Antrag. Einen Garantiebetrag bekommen dann alle Kinder. Ein Zusatzbetrag kommt einkommensabhängig obendrauf. Im Effekt führt das dazu, dass wir mehr Kinder und Familien aus der Armut holen“ (Spiegel 2021). Die neue Bildungsministerin beabsichtigt ebenfalls einen als überfällig erachteten Gesetzesvorschlag zur Reform des Systems der Ausbildungsförderung (BAföG) mit einem ganz ähnlichen Tenor und Leitbild vorzulegen: „Wir werden es auch unbürokratischer und elternunabhängiger machen – parallel zur Kindergrundsicherung“ (Stark-Watzinger 2021).

Im Folgenden soll diskutiert werden, ob es sich um einen nur symbolischen Wandel handelt oder ist es ein substanzieller Neuanfang, der einen Bruch mit der Hartz IV-Gesetzgebung markiert und als erster Schritt zur Überwindung des alten Systems des „Förderns und Forderns“ in Richtung eines Grundsicherungsstaates gedeutet werden kann? Eine solche schleichende Transformation einer beitragsfinanzierten Lebensstandardabsicherung zum Grundsicherungsstaat mit einer universalistischen Sozialintegration wurde bislang primär in sozial- und arbeitsmarktpolitischen Feldern thematisiert: „Die sozialpolitischen Debatten und – ihnen entweder folgend oder vorausgehend – Reformen im Leistungsbereich haben sich von der klassischen Sozialversicherungsstaatlichkeit in Richtung Grundsicherungsstaatlichkeit verschoben“ (Nullmeier 2019, 33; vgl. auch Busemeyer/Garritzmann 2019).

Deshalb sollte geprüft werden, ob es beim Bürgergeld und der Kindergrundsicherung um die Fortsetzung einer schon länger laufenden stillen Wende des Sozialstaates und eine Abkehr vom traditionellen beitragsfinanzierten Typus Bismarck'scher Prägung handelt, die umschrieben werden kann als Weg von einer erwerbsarbeitszentrierten und an Bedarfsgemeinschaften ausgerichteten Architektur sozialer Sicherung zu einem garantistischen sowie bürokratieärmeren Sozialstaat mit mehr individuellen und weniger familienbezogenen Anrechten. Wir werden Argumente für die These einer fortschreitenden, stufenartig sich ausbreitenden universalistischeren sozialen Sicherung stark machen, wohl wissend, wie schwierig Politikwechsel gerade im „stählernen Gehäuse“ der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und deren Verwaltung sind (vgl. Heinze/Schupp 2022, 177ff.). Tiefergehende Sozialstaatsreformen sind in Deutschland selten und zumeist umstritten, was sich hinsichtlich des Vierten Gesetzes für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (besser bekannt als Hartz IV) belegen lässt. Insbesondere die jetzt den Bundeskanzler stellende sozialdemokratische Partei hat hierüber tiefgreifende Legitimations- und Organisationskrisen erfahren und auch allgemein litt die Gesetzgebung von Beginn an trotz vorzeigbarer Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit unter einem schlechten Image in der Bevölkerung und bei nahezu allen sozialpolitischen Interessenorganisationen (vgl. Schupp 2019). Obgleich derzeit ein Systemwechsel hin zu einem bedingungslosen Grundeinkommen von keiner der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien verfolgt wird, stößt es in der Bevölkerung durchaus seit Jahren auf Sympathien. Dies trifft insbesondere für junge Menschen mit einer hohen Bildung zu. Bei einer repräsentativen Umfrage sprach sich etwa die Hälfte der Befragten für ein bedingungsloses Grundeinkommen aus (vgl. Adriaans

et al 2019) und mehr als die Hälfte aller Erwachsenen plädierte im Jahr 2019 dafür, dass das bedingungslose Grundeinkommen die bisherigen Sozialversicherungen ersetzen solle (Lüders/Schroeder 2021, 359).

Vermintes Gelände: der neue Diskurs um ein Grundeinkommen

Die Wende zum Bürgergeld und der Kindergrundsicherung kommt nicht überraschend. Sie ist einerseits den Konjunkturen der öffentlichen Grundeinkommensdebatte und andererseits den Erfahrungen mit der bedingungsarmen Grundsicherung während der Corona-Pandemie geschuldet (Heinze/Schupp 2022, 9ff). Durch das im März 2020 beschlossene Sozialschutzpaket wurden weitreichende Verfahrensänderungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II umgesetzt, über die ein Weg in eine bedingungsarme Grundsicherung geebnet wurde. Die Änderungen zielten vor allem darauf ab, schnelle und unbürokratische Zugänge zur sozialen Sicherung sowie eine zügige Bereitstellung von Geldzahlungen für den Lebensunterhalt zu ermöglichen. Dadurch wurde die bislang bestehende strikte Konditionalisierung von Leistungen sowie die aufwändige Prüfung von Vermögensrücklagen deutlich abgeschwächt. (vgl. Beckmann et al 2021). Der Politikwechsel ist andererseits aber auch eine Antwort auf die Defizite des traditionellen Systems sozialer Sicherung in Deutschland, das an mehreren Stellen (so etwa bei der Kinderarmut) strukturelle Schwächen aufweist. Diese wurden massiv vor der Bundestagswahl im Herbst 2021 von vielen Sozialorganisationen artikuliert und fanden sich auch in Programmen der jetzigen Regierungsparteien. Auch aufgrund der Erfahrungen mit der bedingungsarmen Grundsicherung ist es zu Neuakzentuierungen im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition gekommen: „Wir gewähren in den ersten beiden Jahren des Bürgergeldbezuges die Leistung ohne Anrechnung des Vermögens und anerkennen die Angemessenheit der Wohnung. Wir werden das Schonvermögen erhöhen und dessen Überprüfung entbürokratisieren, digitalisieren und pragmatisch vereinfachen“ (Bundesregierung 2021, 75).

Die krisenbedingte Neujustierung setzte somit einen seit längerem anhaltenden Reformdiskurs des SGB II fort, der bereits relativ rasch nach dem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel im Zuge der Hartz-Reformen einsetzte. Kontrovers diskutiert wird hierbei seit geraumer Zeit vor allem, in welcher Relation das Fordern zum Fördern stehen soll. Hier sind auch im Koalitionsvertrag noch einige Punkte offen, die sowohl die Frage der Sanktionen als auch der Höhe der neuen Leistungen (Regelsätze wie Transferentzugsraten) konkret betreffen. Es zeichnet sich aber ein Konsens zwischen allen Regierungsparteien ab, wonach gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Ende 2019 die Sanktionspraxis im SGB II und insbesondere die vielfach als ungerecht erachteten Zuverdienstregelungen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft zu reformieren und stärker zu individualisieren sind. Als weiteren Schritt in Richtung eines Grundsicherungsstaates sind ebenfalls die angekündigten Änderungen beim BAföG zu interpretieren, die auf ein elternunabhängiges individuelles Anrecht auf staatliche Unterstützungszahlungen während einer Ausbildung zielen. Im Koalitionsvertrag heißt es zur Kindergrundsicherung. „Wir wollen mehr Kinder

aus der Armut holen und setzen dabei insbesondere auch auf Digitalisierung und Entbürokratisierung. Wir werden Kitas, Schulen und sonstige Angebote der Bildung und Teilhabe sowie Mobilität weiter stärken. In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern“ (Bundesregierung 2021, 100).

Zunächst gilt schon für das Kindergeld, das es als partielles Grundeinkommen für eine bestimmte Altersgruppe einer Gesellschaft angesehen werden kann, da es vorrangig gewährt und somit bedingungslos gezahlt wird. Hinsichtlich der Finanzierung könnte die Umwandlung des Grundfreibetrags der Einkommenssteuer in ein partielles monatlich ausgezahltes Grundeinkommen gleichfalls eine – bis auf die bürokratischen verwaltungstechnischen Umsetzungskosten sowie die Neufestsetzung eines progressiv wirkenden Steuertarifs – kostenneutrale Reform in Richtung einer negativen Einkommenssteuer weiterentwickelt werden. Aber es gibt vor allem aus psychologischer Sicht einen Unterschied, Geld zu bekommen im Gegensatz zu Geld nicht zahlen zu müssen und es nicht auszuschließen, dass sich auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen ändert, wenn man jeden Monat eine Geldzahlung erhält statt am Monatsende etwas von den Steuerpflichten abgezogen zu bekommen. Zur Höhe der neuen Leistungen von Bürgergeld wie Kindergrundsicherung nennen die Koalitionspartner – im Gegensatz zur künftigen Höhe des Mindestlohns – freilich bislang noch keine konkreten Zahlen. Deutliche Erhöhungen wären auf jeden Fall kostspielig und erfordern eine Antwort auf die Frage der Finanzierung.

Die aktuellen Akzentsetzungen mit bedingungsärmeren Grundsicherungsleistungen für bestimmte Personengruppen sind ein Beleg für die Fortsetzung der schrittweisen Erosion des traditionellen Sozialversicherungsstaates, der immer stärker von systemfremden (nicht durch das Äquivalenzprinzip definierten) sozialpolitischen Elementen zersetzt wird und sich in Richtung einer Grundsicherungsstaatlichkeit bewegt, in dem die bislang institutionell getrennten Sozialversicherungselemente, Grundsicherungen und soziale Dienste schrittweise zusammenwachsen. Durch die Corona-Krise, die ungeplant ein gesellschaftliches Großexperiment generierte, wurden die strukturellen Schwächen des klassischen Bismarck'schen Sozialmodells real sichtbar - und nicht nur auf der Metaebene der wissenschaftlichen Diskurse debattiert. Sie führten im konkreten Verwaltungshandeln zur Ausweitung bedingungsarmer (universalistischer) Grundsicherungselemente und bewirkten damit (oft unbewusst) einem weiteren Schritt auf den Pfad eines Sozialinvestitions- und Grundsicherungsstaates. Aber nicht nur die Politik nähert sich schrittweise einem Grundeinkommen, auch der öffentliche Diskurs treibt die Dynamik um dieses Narrativ an, was bspw. in diversen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen zur Erprobung eines bedingungslosen Grundeinkommens seinen Ausdruck findet.

Die jenseits der etablierten Politik generierten Anstöße für eine lebendige Debatte um die Chancen und Risiken eines Grundeinkommens verweisen auf die neue, oft dif-

fuse Macht digitaler Medien. Die massenhafte Ausbreitung des Internets generiert individualistisches Kollektivhandeln in Form der verschiedenen Social-Media-Netzwerke. Auch zukünftig dürften die Diskurse zum Grundsicherungsstaat nicht mehr primär in den klassischen, kanalisierten Formen traditioneller politischer Kommunikation in Parteien und Verbänden verlaufen, sondern vermittelt über soziale Bewegungen, medialer Aufmerksamkeit (verstärkt durch die digitalen sozialen Netzwerke) und damit vielfältiger, vermutlich aber auch in polarisierterer Form, was die Chancen einer Versachlichung der Debatte um die Zukunft des Sozialstaats nicht unbedingt erhöhen wird.

Durch die Ausbreitung von parallelen Öffentlichkeiten wird somit die Abschätzung der Erfolgsaussichten schwieriger, weil sich mit dem Funktionsverlust der traditionellen Repräsentationsakteure und Organisationsformen auch populistische Mobilisierungsmuster ausgebreitet haben und damit schwer zu kalkulierende politische Koalitionsbildungen ergeben können. Festzuhalten bleiben aber die neuen politischen Konstellationen und insbesondere das Agendasetting durch öffentliche Mobilisierungsforen und Protestbewegungen, die maßgeblich an der Genese sozialpolitischer Reformprozesse beteiligt sind (etwa in der Klimapolitik). Wenn es auch nicht zu einer Reform aus einem Guss kommen wird, so haben sich doch an verschiedenen Punkten Stellschrauben bewegt, die nun in die Regierungspolitik ausstrahlen und sich möglicherweise zu Kipp-Punkten für die annähernd 150 Jahre andauernde systemische Stabilität des konservativen Typus eines Wohlfahrtsstaats entwickeln.

Der unaufhaltsame Weg zum Transferstaat

In der Wohlfahrtsstaatsforschung werden unterschiedliche Phasen mit ihren prägenden Leitbildern und administrativen Verfahrenswegen konstatiert. Grob wird unterschieden zwischen dem Frühindustrialismus, der die Bismarck'sche Sozialversicherung in Deutschland hervorbrachte, die als Geburtsstunde der Sozialpolitik und damit erste Phase eingeordnet wird. „Der in Deutschland eingeschlagene Weg einer zunächst auf die Industriearbeiterschaft zugeschnittenen beitragsfinanzierten Pflichtversicherung wurde aber nicht überall alternativlos beschritten. Andere Länder bezogen relativ früh die gesamte Wohnbevölkerung in die soziale Sicherung ein, konzentrierten Sozialleistungen auf die Bedürftigen oder setzten in stärkerem Maße auf Freiwilligkeit und private Vorsorge“ (Obinger/Schmidt 2019, 2). In der zweiten Phase, der Hochzeit wohlfahrtsstaatlicher Expansion, die nach dem Zweiten Weltkrieg und bis über die 1970er Jahre hinaus datiert werden kann, wurden die sozialstaatlichen Programme und Sozialversicherungen auf immer größere Teile der Bevölkerung ausgedehnt (in Deutschland bis zur Pflegeversicherung in den 1990er Jahren). Gleichzeitig wuchs der soziale Dienstleistungssektor deutlich und stetig an und weist auch gegenwärtig eine ausgeprägte Wachstumsdynamik auf (vgl. Heinze 2020). Die Zahl der Leistungsbeziehenden von Sozialleistungen in Deutschland hat bereits Mitte der 1990er Jahre einen qualitativen Sprung gemacht, weil es seitdem mehr Beziehende von Sozialleistungen als Produzenten gibt. „Das Jahr 1996 markiert eine Wasserscheide des deutschen Wohlfahrtsstaates. Seitdem leben in Deutschland mehr Rentner, Arbeitslose und So-

zialhilfeempfänger als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer. Das Ereignis kennzeichnet einen gesellschaftlichen Strukturbruch. Und es steht zugleich für einen späten und politisch ungewollten Triumph des Wohlfahrtsstaates: Bei einer wachsenden Zahl von Leistungsempfängern werden die sozialen Sicherungssysteme noch mehr als bisher zur staatstragenden Einrichtung“ (Czada 2008, 191 f.). Und die Zahl der Leistungsempfänger ist weiter angestiegen; die Sozialleistungsquote liegt inzwischen über 30 % (vgl. Heinze/Schupp 2022, 61ff).

In der dritten Phase wird die am sozialversicherungspflichtigen Erwerbsstatus klebende soziale Sicherung schrittweise auf alle Bürger*innen erweitert. Der Solidaritätsgedanke bleibt hier nicht bei den Erwerbstätigen stehen, sondern wird zunehmend inklusiv für die gesamte Gesellschaft gedacht, was insbesondere bei einer zunehmend sozioökonomisch und kulturell zersplitterten Gesellschaft ein zukunftsfähiges Leitbild sein kann.

Einen nicht geplanten Auftrieb bekam der Diskurs um ein Grundeinkommen durch die seit Anfang 2020 grassierende Corona-Pandemie, die althergebrachte sozialstaatliche Regulierungsmuster in manchen Feldern außer Kraft setzte und in vielen Aspekten stärker auf eine bedingungsarme Grundsicherung setzt (Beckmann et al. 2021). Zwar existiert bereits eine soziale Grundsicherung in Deutschland in Form der Sozialhilfe bzw. der seit 2005 zusammengelegten Arbeitslosen- und Sozialhilfe, jedoch folgt sie dem verwaltungsintensiven Prinzip einer umfassenden Bedarfsprüfung nach Eingang eines entsprechenden Antrags auf Grundsicherungsleistungen sowie der Nachrangigkeit gewährter Leistungen. Aus der bisherigen „Eingliederungsvereinbarung“ wird künftig beim Bürgergeld eine „Teilhabevereinbarung“; hier wird es auf Änderungen im Detail unter der neuen Überschrift ankommen, da man von „Mitwirkungspflichten, die in der Teilhabevereinbarung festgehalten werden“ auch künftig nicht abrücken möchte. Jedoch soll mit dem Verzicht des sog. „Vermittlungsvorrangs“ Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit eröffnet werden, statt einer zumutbaren Vermittlung in eine ungeliebte Helfertätigkeit stattdessen eine Weiterbildung zu gewähren, wenn dies bessere Erfolgsaussichten einer nachhaltigen Erwerbsintegration eröffnet.

Der schrittweise sich vollziehende stille Wandel hin zu garantistischeren Lösungen wird von den Akteuren im deutschen Sozialversicherungsstaat mit seiner Vielzahl von Institutionen und paritätisch besetzten Gremien und Verwaltungseinheiten bislang gern übersehen, wohl auch um die konkreten Organisationsinteressen nicht anzutasten oder zumindest in Frage stellen zu müssen. Deshalb werden sich auch die Gegner von Grundeinkommensmodellen vor allem in den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Organisationen sammeln und auf die Einhaltung der Normalität des deutschen Sozialstaatsmodells drängen oder sie als neoliberales Gedankengut bzw. Stilllegungsprämie zu diskreditieren und abzuwehren versuchen. „In den ausgebauten Wohlfahrtsstaaten des globalen Nordens wurde Sozialpolitik weitgehend zu einer Sache der Bestandserhaltung staatlicher Bürokratien, der Wählerattraktion von Volksparteien, der Pflege der Pfründen von Interessenverbänden und Wohlfahrtsorganisationen, und der Urteile einer Sozialgerichtsbarkeit, die den sozialpolitisch positiv Privilegierten als Mittel der Besitzstandswahrung dient. Verteilungskonflikte finden nur noch innerhalb der Sozialpolitik statt“ (Rieger 2019, 55).

Nicht umsonst haben sich in vielen Grundzügen im deutschen Sozialstaat wesentliche Elemente der Bürokratisierung und Fragmentierung bis heute erhalten und werden gefördert durch das Beharrungsvermögen der traditionellen sozialpolitischen Akteure und Organisationen. Zu grundlegenden Reformen kommt es aber nur, wenn sowohl ein Grundkonsens in der Politik gefunden wurde als auch zentrale Entscheidungsträger in der Verwaltung dahinterstehen. „Er muss zwar von außen unterstützt werden, lässt sich aber kaum von außen erzwingen oder steuern. Dazu ist der Aufbau einer Führungskoalition, die den Veränderungsprozess anleitet und unterstützt, wichtig“ (Bogumil/Jann 2020, 368f.; vgl. auch Ludewig 2021).

Ein Regierungswechsel könnte ein guter Anlass sein, festgefahrene Strukturen und Blockaden aufzubrechen, zumal auch in der Öffentlichkeit das Grundeinkommens-thema Aufmerksamkeit erfährt. So zeigt sich aktuell, dass der durch die Ampelkoalition anvisierte Wechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die Diskurse um eine Grundsicherung bzw. ein Grundeinkommen befördert. Manche Vertreter der CDU/CSU-Fraktion (etwa Oppositionsführer Brinkhaus von der CDU) sehen im geplanten Bürgergeld die Abkehr vom fordernden Sozialstaat und glauben dabei zu erkennen: „Das ist die Vorstufe zum bedingungslosen Grundeinkommen“ (Wirtschaftswoche 2021).

Wir interpretieren die Neuakzentuierung nicht als Bruch, sondern sehen darin eine gewisse Kontinuität des Wandels, die sich – im Sinne des im Jahr 2021 verabschiedeten Grundsatzprogramms der Grünen – zumindest mittel- und langfristig „an der Leitidee eines Bedingungslosen Grundeinkommens“ zu orientieren scheint. Die Erprobung bedingungs- und bürokratieärmerer Formen der Grundsicherung könnte ebenfalls mithelfen, den insbesondere von Ökonomen fokussierten Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Grundeinkommen insofern zu korrigieren, als dass die einseitige Fixierung auf die Finanzierungsperspektive überwunden bzw. zurückgestellt werden kann und zwar in Richtung eines ideologiebefreiten und ergebnisoffenen Diskurses um eine Neufundierung des traditionellen Sozialstaats obrigkeitsstaatlicher Prägung. Es geht dabei nicht nur um eine für alle Gesellschaftsmitglieder sanktionsfrei zu erhaltende Basissicherung, sondern vor allem auch um die derzeit empirisch offene Frage, wie die größer gewordenen (Frei-)Zeitpotenziale produktiv und auch in Zeiten der Umsetzung von Klimazielen ressourcenschonend genutzt werden können. Auch wenn man nicht das Menschenbild teilt, dass sich bei einem bedingungslosen Grundeinkommen viele passiv in das soziale Sicherungsnetz zurückziehen, woran es ohnehin durch empirische Untersuchungen Zweifel gibt (vgl. Schupp 2020 sowie Bohmeyer/Cornelsen 2019), ist die Frage nach der sinnvollen und selbstbestimmten Zeitverwendung und staatlich zu gewährleistenden inklusiven Infrastrukturen von großer Bedeutung.

Bislang prägten seit Jahren zwei wiederkehrende Diskurse zu einem grundlegenden Reformbedarf im derzeitigen System der sozialen Sicherung mit der Option eines bedingungslosen Grundeinkommens die Debatte.

Demografischer Wandel und wachsende Sozialausgaben

Der schon seit einigen Jahrzehnten geführte erste Diskurs zielte primär auf den demografischen Wandel und prognostizierte, dass es künftig zunehmend schwieriger wird, die paritätisch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge umlagefinanzierten Sozialsysteme nachhaltig zu finanzieren und zugleich Altersarmut zu vermeiden. Der steuerfinanzierte Anteil an sozialen Sicherungsleistungen liegt bereits heute bei über 40 % und er wird vermutlich in den nächsten Jahren weiter steigen. Die demografischen Argumentationsmuster waren zumeist verbunden mit den Segmentierungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt und der Langzeitarbeitslosigkeit, die bei den betroffenen Gruppen im Alter zur Verarmung führen kann. Durch die arbeitsmarktpolitischen Reformen in der ersten Dekade dieses Jahrhunderts und insbesondere den raschen Abbau der Arbeitslosigkeit bis zum Ausbruch der Finanzkrise 2008/2009 verstummten zunächst die Diskurse um eine Grundsicherung oder ein Basiseinkommen. Die Finanzkrise mitsamt der zunächst auch in Deutschland befürchteten, aber aufgrund der Ausweitung der Kurzarbeitergeldzahlungen am Ende nur geringfügigen Zunahme an Arbeitslosen führte zumindest zu einer zyklischen Wiederkehr der Debatte und der Kreis der an Grundsicherungsmodellen interessierten Akteure wurde größer.

Die Debatte zum Grundeinkommen hierzu wurde aber weiterhin kontrovers geführt; Gegner und Befürworter finden sich in allen politischen Parteien (hervorgetan haben sich hier aber seit jeher die Grünen als Fürsprecher). Eine Abkehr vom Sozialstaat Bismarck'scher Prägung schließen inzwischen unterschiedlich sozialpolitisch positionierte Politiker nicht mehr aus, weil dieses Sozialstaatsmodell die Grenzen seiner Belastbarkeit überschritten habe. So ist mittlerweile auch der Zuschuss des Bundes zur Rentenversicherung der mit Abstand größte Posten im Bundeshaushalt. Er wird voraussichtlich von 94 Milliarden Euro 2018 auf 110 Milliarden Euro im Jahr 2022 ansteigen, aber die Hauptlast der Sozialstaatskosten wird vor allem von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen. Der bislang dominante normative Grundsatz unseres beitragsfinanzierten Sozialstaatsmodells nämlich einer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenzprinzip) hat bereits heute für etliche Gruppen keine Geltung mehr. „In der Praxis ist das längst nicht mehr so eindeutig der Fall. Jeder der 21 Millionen Rentenbezieher erhält rechnerisch im Durchschnitt etwa 400 Euro monatlich aus Steuergeld. Das Äquivalenzprinzip wird längst verwässert“ (Rürup 2019; vgl. auch ders. 2021). Aber auch wenn es Konsens zwischen fast allen wissenschaftlichen Rentenexpert*innen gibt, dass die demografischen Herausforderungen mit dem gegenwärtigen System der Alterssicherung nicht gemeistert werden können, hält auch die neue Bundesregierung an der Illusion fest, die Rente sei auch zukünftig sicher. In der Ampelkoalition wurden zwar einige Neuerungen beschlossen (etwa der Aufbau einer teilweisen Kapitaldeckung als dauerhafter Fonds), allerdings sind die hierfür vorgesehenen finanziellen Mittel für einen Paradigmenwandel viel zu gering, vielmehr werden alte Denkmuster beharrlich aufrechterhalten und damit auch Generationenungerechtigkeiten fortgeschrieben. „Nach den Berechnungen der gesetzlichen Rentenversicherungen werden die Beiträge spätestens im Jahr 2024 steigen, aller Wahrscheinlichkeit nach mit einem sehr kräftigen Sprung gleich auf

die besagten 20 Prozent, bis 2035 auf 22,4 Prozent. Die Lasten des demographischen Wandels werden einseitig auf die jüngere Generation verschoben, die zudem den Klimawandel und den aufgestauten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen finanzieren muss. Dies ist offensichtlich nicht generationengerecht, aber auch nicht nachhaltig, weil die Beitragslast stetig ansteigen wird“ (Börsch-Supan 2021, 22).

Die Folgewirkungen der Alterung der Gesellschaft waren bereits spätestens seit Mitte der 1970er Jahre bekannt, dennoch leiteten die politisch-administrativen Akteure keine strategische Neuausrichtung ein. Kaufmann diagnostizierte schon 2002 dem Sozialleistungssystem in Deutschland eine „demografische Blindheit“ (ders. 2009) und auch heute noch wird der Diskurs um die zukünftige Rente in einer „Demografie-Dunkelkammer“ geführt (vgl. u.a. Munsberg 2021). Diese Feststellung ist Ende 2021 noch weitgehend zutreffend und ablesbar im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition, in dem oft der Begriff Nachhaltigkeit auftaucht, allerdings nur am Rande mit Blick auf die gesetzliche Alterssicherung, die aufgrund des demografischen Wandels vor den größten Herausforderungen seit ihrer Einführung steht. Es ist unbestreitbar, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge aus den 1960er Jahren in den Ruhestand gehen und künftig keine Beiträge mehr entrichten werden und zugleich auch die Zahl der jüngeren Erwerbstätigen zurückgeht (heute kommen auf 100 potenzielle Beitragszahler 37 Senioren, im Jahr 2040 werden es 53 sein), so dass grundlegende Strukturreformen notwendig sind. Die Diskussion darüber wird zudem nicht offen geführt, obgleich – oder vielleicht sogar weil – viele Umfragen belegen, dass über zwei Drittel der Bevölkerung sich im wachsenden Maße Sorgen um ihre Alterssicherung machen¹.

Arbeitsmarkt und soziale Integration

Der zweite Diskurs bezieht sich auf das vermeintliche Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft infolge von Digitalisierung, Robotereinsatz und neuerdings des Einsatzes künstlicher Intelligenz, die eine fortschreitende Freisetzung menschlicher Arbeit bewirken würden. Auch diese Debatten um eine technologische Arbeitslosigkeit sind nicht neu, sondern werden seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Schwerpunkten geführt. Neu sind hingegen die besonderen Ausprägungen der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz, die die Produktionsstruktur und Funktionsweise der Gesellschaft verändern. Die sich ausbreitende Digitalisierung ist ein qualitativer Sprung insofern, dass viele menschliche Tätigkeiten ersetzt werden können (von selbstfahrenden Autos bis hin zu telemedizinischen Verfahren und dem 3D-Druck). Zwar wird die Digitalisierung gemäß neuerer Studien zur Jobentwicklung in Deutschland unter dem Strich nicht zwingend zu deutlich weniger Erwerbsarbeit führen. Die OECD stellte gleichwohl im letzten Employment Outlook dar, dass in Deutschland mehr Arbeitsplätze einem hohen Automatisierungs- bzw. Änderungsrisiko ausgesetzt sind als im Durchschnitt der OECD-Länder. Nach Berechnungen des Fachkräftemonitorings des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entstehen in Folge des wirtschaftlichen und beruflichen Strukturwandels bis zum Jahr 2035 insgesamt fast 3,3 Millionen Ar-

beitsplätze, gleichzeitig werden aber auch rund 4 Millionen Arbeitsplätze wegfallen (vgl. zusammenfassend Heinze/Schupp 2022, 223ff. und die Beiträge in Buss et al 2021). Bei den neu geschaffenen Arbeitsplätzen stellt sich zudem die Frage, welche Art von Jobs dies sein werden – sind diese sozialversicherungspflichtig? Oder werden durch Plattformökonomie nicht vielmehr künftig auch viele Formen von Selbstständigkeit aufkommen, bei denen die Erwerbstätigen eben nicht in jenes Netz sozialer Sicherung eingebunden sind, das sich bislang als tragfähig erwiesen hat? Wenn diese Menschen nach ein paar Jahren ihre Beschäftigung verlieren, müssen sie aufgefangen werden. Auch in diesem Diskurs gibt es gute Argumente dafür, unser Sozialsystem umzustellen – weg von der beitragsbezogenen Belastung von Arbeit hin zu einer stärkeren Finanzierung aus Steuern.

Schon heute zeigen sich die problematischen Folgen für die Betroffenen bei den sozialversicherungsfreien Minijobs, die sich in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet haben und mit fast 8 Millionen Beschäftigten zu einem „normalen“ Segment des deutschen Arbeitsmarktes wurden. Hier paart sich prekäre Beschäftigung mit unzureichender Sicherung im Alter – allerdings mit sozial selektiven Wirkungen. So üben einige Gruppen (Schüler, Studenten, Rentner) diese Tätigkeiten nur temporär aus und andere sind durch Lebensgemeinschaften (zumeist Ehepartner) sozial in vielen Bereichen abgesichert, allerdings verbleiben gerade mit Blick auf Arbeitnehmerrechte wie die Alterssicherung erhebliche Risiken. Die Ausdifferenzierung der Erwerbsformen kann von den „normalarbeitszentrierten“ Sicherungssystemen nicht mehr gesichert werden und deshalb erhalten die Diskurse um ein Grundeinkommen oder eine Bürgerversicherung „nicht bloß mit Blick auf Minijobs, sondern auch einer Hybridisierung von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung – etwa im Zuge gewandelter Arbeitsformen in der digitalen Plattformökonomie – neue Nahrung“ (Beckmann 2020, 121; vgl. auch Preuß 2021).

Trotz wachsender Warnungen vor den Risiken der Minijobs (von einer Deckelung auf 200 Euro bis hin zu Verbotsforderungen) wurde im Koalitionsvertrag die Verdienstgrenze für Minijobs heraufgesetzt (von 450 auf 520 €) – wohl als Kompensation seitens der Grünen und der SPD an die FDP und die zugleich beschlossene umgehende Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €. Diese beiden, mehrere Millionen Menschen betreffenden, Änderungen im Bereich Arbeit und Soziales weisen auf den nicht allein im Bereich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erkennbaren ambivalenten Charakter der neuen Regierungspolitik hin. Ungeachtet nicht zu leugnender Aufbrüche in manchen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen erinnert die Politik der Ampelkoalition an die traditionelle Politik von Kanzlerin Merkel, die Experimente scheute, Entscheidungen hinauszögerte, Konflikte und Unsicherheiten gern rhetorisch überspielte und öffentlich zumeist Optimismus ausstrahlte.

Treiber für eine nachhaltigere und bürokratieärmere Grundsicherungsstaatlichkeit

Auch wenn Deutschland als „Kanzlerdemokratie“ bezeichnet werden kann (vgl. Sturm 2021), wird eine Fortführung der defensiv ausgerichteten Politik der Merkel-Ära allein deshalb schwierig werden, weil sich die Ampelkoalition selbst mit dem Narrativ „Mehr Fortschritt wagen“ mit hohem programmatischem Anspruch schmückt. In der Regierungspraxis wird sich zeigen, wieviel Wahrheit in solchen Ankündigungen steckt oder ob es sich nur um opportunistisches Improvisieren sowie ausschließliches Einigen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen drei unterschiedlich ausgerichteten Regierungsparteien handelt. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragen sind sicherlich ein guter Lackmustest für die Glaubwürdigkeit, denn Politikwechsel traten in diesen Arenen äußerst selten in Deutschland auf. Wie gezeigt, können sich aber aus der besonderen Konstellation (neues Regierungsbündnis plus evidenzbasierte Krisenerfahrungen) Spielräume für eine Wende in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ergeben, die sich an die ohnehin ablaufende schleichende Transformation zu einem investiven Grundsicherungsstaat ankoppeln könnten. Die bedingungsarmen Zugänge während der Corona-Krise wären dann eine Testphase gewesen, ein „Window of Opportunity“, das den politischen Akteuren Mut zu einer weitergehenden experimentellen Politik machen kann.

Auch schon vor der Corona-Pandemie wurde vermehrt auf die Herausforderungen einer fragmentierten Gesellschaft mit wachsenden sozialen Polarisierungen und ökologischen Gefährdungen hingewiesen, die mittelfristig vermutlich nicht über die etablierten Institutionen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung gelöst werden können. So wurde bspw. im Rahmen des Sechsten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in einer Längsschnittstudie festgestellt, dass es in Deutschland über die letzten 30 Jahre zu einem systematischen Rückgang der Aufstiegsmobilität aus unteren sozialen Lagen der Armut oder Prekarität gekommen ist (vgl. Groh-Samberg et al. 2020). Über ein Grundeinkommen könnten die sozialen Ungleichheiten zwar nicht beseitigt, aber zumindest dahingehend gemildert werden, dass ein Sicherheitsnetz sowohl für derzeit in verdeckter Armut lebende Menschen als auch für Teile der Mittelschicht, die von Abstiegsängsten verunsichert sind, geknüpft wird. So sind die Unwägbarkeiten der vielfältigen Transformationen (von der Digitalisierung, dem demografischen Wandel bis zur Energiewende) besser zu bewältigen.

Die Virus-Pandemie hat zudem darauf verwiesen, dass monetäre Absicherungen allein nicht ausreichen, um das Auseinanderdriften der Gesellschaft einzudämmen. Es muss genauso in den Ausbau und die Sicherung der Daseinsvorsorge investiert werden und es gilt, die Fragmentierung der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherung zu überwinden. Das Grundeinkommen könnte dabei ein wesentlicher Baustein sein. Bisher ist diese Debatte noch zu sehr von persönlichen Meinungen und stereotypen Vermutungen, aber auch vielen ideologisch gefärbten Thesen und Klischees geprägt (sh. hierzu auch die neueste Publikation von Blank et al 2021). Stärker rationale Erwägungen in die politischen Debatten einfließen zu lassen, ist eine Aufgabe für die soziologische und sozialpolitische Forschung. Nach der Einführung weiterer Bausteine

durch die 2021 gebildete Bundesregierung gilt es, neben der Evaluation der neu eingeführten Grundsicherungselemente einen Stufenplan zu skizzieren, für welche weiteren Bevölkerungsgruppen prioritär ein Umbau in eine generalistische und sozialintegrativere Gewährung sozialer Sicherung erfolgen könnte.

Wenngleich nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen manche Personengruppen eher zu einem Rückzug in das Private, bei einigen vielleicht zur sozialen Isolierung, motivieren könnte (was aber ohnehin auch heute schon stattfindet und abzulesen ist an den Debatten um wachsende Einsamkeit), so kann es in Koppelung mit einer öffentlichen Infrastruktur zu einer realen Belebung der vielfältigen Formen sozialen Engagements kommen. Eine derartige Grundsicherungsstaatlichkeit könnte unterschiedliche Modelle einer gemeinwohlorientierten und produktiven Zeitverwendung befördern und sinngebende Tätigkeitsformen auch für diejenigen Gruppen eröffnen, die auf den flexibilisierten und dynamisierten Arbeitsmärkten keine Anerkennung finden. Zudem würden die bislang eher auf selektive Partizipation beschränkten sozialen Netzwerke und Engagements durch ein Grundeinkommen gestärkt. Darüber hinaus können garantistischere Sicherungen als Sprungbrett für Existenzgründungen und generell soziale Innovationen wirken, da sie die in der Gründungsphase auftretenden Erfolgs- und Absicherungsfragen mildern und ein bürokratiebefreites Sicherheitsnetz vorhalten. Es wird die zukünftige Regierungspraxis des neuen Ampelbündnisses belegen, ob ein lautloser Wandel in den Transferstaat, begleitet vom Hinauszögern strategischer Entscheidungen, perpetuiert wird oder harte Richtungsentscheidungen politisch umgesetzt werden. Erst dann kann von mehr als einer symbolischen Wendemarke gesprochen werden.

Anmerkung

- 1 Vgl. u.a. OECD 2019 und 2021; Lüders/Schroeder 2020, 352ff; Institut für Demoskopie Allensbach 2019; <https://www.tagesspiegel.de/meinung/vom-generationenvertrag-zum-generationenkonflikt-die-rente-ist-fuer-junge-menschen-ein-reinfall/27100178.html>.

Literatur

- Adriaans, J./Liebig, S./Schupp, J., 2019: Zustimmung für ein bedingungsloses Grundeinkommen ist eher bei Jungen, besser Gebildeten sowie in unteren Einkommensschichten anzutreffen, in: DIW-Wochenbericht 86 (15), S. 264-270
- Beckmann, F., 2020: Die soziale Sicherung geringfügig Beschäftigter: Zur Bedeutung individueller Erwerbspräferenzen in Zeiten flexibler Arbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 66(2), S. 99-127
- Beckmann, F./Heinze, R.G./Schad, D./Schupp, J. 2021: Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie, in: Sozialer Fortschritt 70 (10-11), S. 651-669
- Blank, F./Schäfer, C./Spannagel, D. (Hg.), 2021: Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld: transcript
- Bogumil, J./Jann, W., 2020: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS (3., vollständig überarbeitete Auflage)
- Bohmeyer, M./Cornelsen, C., 2019: Was würdest Du tun? Wie uns das Bedingungslose Grundeinkommen verändert. Berlin: Econ.

- Börsch-Supan, A., 2021: Die Verdrängung des demographischen Wandels Rückschritt statt Fortschritt: Die deprimierende Rentenpolitik der Ampelkoalition, in: FAZ v. 24.12. 2021, S. 22
- Buss, K.-P./Kuhlmann, M./Weißmann, M./Wolf, H./Apitzsch, B. (Hg.), 2021: Digitalisierung und Arbeit. Triebkräfte-Arbeitsfolgen-Regulierung, Frankfurt/M.: Campus
- Busemeyer, M. R./Garritzmann, J. L., 2019: Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat, in: Obinger, H./Schmidt, M. G. (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 783-806
- Bundesregierung 2021: Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abger. am 31.12. 2021)
- Czada, R., 2008: Irrwege und Umwege in die neue Wohlfahrtswelt, in: Evers, A./Heinze, R. G. (Hg.), Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden: VS, S. 186-207
- Groh-Samberg/O./Büchler, T./Gerlitz, J.Y., 2020: Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung. Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin: BMAS
- Heinze, R.G., 2020: Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt, Wiesbaden: Springer VS
- Heinze, R.G./Schupp, J., 2022: Grundeinkommen - Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation. Wiesbaden: Springer VS
- Institut für Demoskopie Allensbach, 2019: Die Zukunft der Rente. Perspektiven und Reformbedarf aus der Sicht der Bürger, Allensbach
https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/12004_INSM_Management_Summary.pdf (abgerufen am 4.1. 2022).
- Kaufmann, F.X., 2009: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, in: ders. (Hg.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (3. erw. Auflage), S. 149-164
- Ludewig, J., 2021: Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise. Update für Deutschland, Baden-Baden: Nomos
- Lüders, K./Schroeder W., 2020: Die Legitimität des Sozialstaats, in: Kneip, S./Merkel, W./Weßels, B., (Hg.), Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 341-364
- Munsberg, H., 2021: Rente. Olaf Scholz und die Dunkelkammer, in: SZ v. 22.12. 2021, S. 17
- Nullmeier, F., 2019: Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013, in: Schroeder, W./Schulze, M. (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 19-40
- Obinger, H./Schmidt, M.G., 2019: Einleitung, in: dies. (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 1-8
- OECD, 2019: Risks that Matter. Main Findings from the 2018 Risks that Matter Survey, Paris
- OECD, 2021: Risks that Matter. Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey, Paris
- Rieger, E., 2019: „Gesetzgebung der Zukunft“. Ideen in der Sozialpolitik und der Soziologie, in: Baumgartner, A.D./Fux, B., (Hg.), Sozialstaat unter Zugzwang?, Wiesbaden: Springer VS, S. 43-72
- Preuß, R., 2021: Gering, geringer, geringfügig, in: SZ v. 11.12. 2021 (abger. am 15.1. 2022:
<https://www.sueddeutsche.de/meinung/minijobs-ampel-koalition-arbeitsmarkt-1.5485406/>)
- Rürup, B., 2019: Interview, in: ZEIT-Online, 15.11.2019
<https://www.zeit.de/2019/47/grundrente-bert-ruerup-rentensystem-altersarmut-einkommen> (abger. am 31.12. 2021)
- Rürup, B., 2021: Rentenpolitik ist mehr als Mathematik. Handelsblatt Research Institute (Der Chefökonom) vom 11.6. 2021
- Schupp, J., 2019: Hartz IV – weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut, in: Wirtschaftsdienst 99 (4), S. 247-251

- Schupp J., 2020: Bedingungsloses Grundeinkommen: Viel Zustimmung, aber auch große Ablehnung, in: *Wirtschaftsdienst*, 100 (2), S. 112-116
- Spiegel, A., 2021: „Eine Frage der Haltung“. Interview mit der Familienministerin, in: *TAZ* v. 21.12. 2021
- Stark-Watzinger, B., 2021: Wollen aufbrechen in ein Jahrzehnt der Innovationen, in: *Handelsblatt* v. 29.12.2021
- Sturm, R., 2021: Deutschlands „Kanzlerdemokratie“. in *GWP*, 70(4), S. 518-526
- Wirtschaftswoche, 2021: Erste Regierungserklärung. Scholz beschwört Aufbruch für Deutschland mit Ampel-Regierung, in: *Wirtschaftswoche* online vom 15.12.2021
<https://www.wiwo.de/politik/deutschland/erste-regierungserklaerung-scholz-beschwoert-aufbruch-fuer-deutschland-mit-ampel-regierung/27895182.html> (abger. am 31.12. 2021)