Allianzen
alte Bundesrepublik
altern
Antisemitismusdefinition
B1
barrierefrei
Beziehungsanbahnung
Bruderland
citizenship
Dauerleihgabe
eckiger Tisch
Eigenheim
einsam
Einzugsgebiet
Engagement
erben
gesundheitliche Versorgungsstrukturen
gleichwertige Lebensverhältnisse
Grundsicherung
intersektional
Kneipe
Ko-
Kohleausstieg
Labor
Manifest
mehrsprachig
Mindestlohn
Mitte-Studie
moralisieren
Nebenklage
obdachlos
Plattformökonomie
politische Bildung
Privileg
Racial Profiling
repräsentativ
Schulbuch
Seenotrettung
soziale Mischung
soziale Reproduktion
streiten
Suchbarkeit
Tierwohl
trans
Umfrage

© 2025 Jens Peter Brune, Publikation: Wallstein Verlag
DOI https://doi.org/10.46500/83535697-019 | CC BY 4.0
Literaturangaben zum Beitrag unter https://doi.org/10.46500/83535697-lit1

Norm und Wirklichkeit

Eines der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen sieht vor, »den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umzusetzen, einschließlich eines Basisschutzes« sowie für eine »breite Versorgung der Armen und Schwachen« bis 2030 zu sorgen (Sustainable Development Goal 1.3). Als wichtiger normativer Bezugspunkt dient hierfür Artikel 22 der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte«, der mit dem »Recht auf soziale Sicherheit« den Anspruch eines jeden Menschen verknüpft, »in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen«. Es handelt sich also um ein »Recht auf Rechte«, und die korrespondierende Pflicht, dieses Recht auch in internationaler Zusammenarbeit zu realisieren, richtet sich an alle Staaten. Der Gegenstand der Pflicht wurde durch die International Labor Organization (ILO 2012 und 2021) zum innerstaatlichen »sozialen Basisschutz« ausgearbeitet und kann als soziale Grundsicherung im Rahmen einer globalen Entwicklungspolitik aufgefasst werden. *De facto* genießt allerdings nicht einmal die Hälfte der Menschheit derzeit den Schutz sozialer Sicherungssysteme (ILO 2021, S. 19). Die Covid-19-Pandemie hat diese Situation verschärft. Laut Weltbank haben bis Ende 2020 rund 70 Millionen, das sind 8,4 Prozent mehr Menschen, in extremer Armut gelebt als noch vor Ausbruch der Pandemie im Dezember 2019 (Berkhout/Galasso et al. 2021, S. 12; ILO 2021, S. 67).

Deutlich besser sieht die soziale Lage in den meisten OECD-Ländern aus. Hier gibt es vielfach steuerfinanzierte Leistungen zur Grundsicherung, die dort einspringen sollen, wo andere, zeitlich befristete, lohnbezogene, beitragsgestützte soziale Sicherungssysteme wie Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- oder Unfallversicherung nicht (mehr) greifen (Hyee/Immervoll et al. 2020, S. 4 und 6). Diese Leistungen dienen den Zwecken, Anspruchsberechtigten ein »Existenzminimum« zu sichern, mithin Armut zu verhindern und damit auch den sozialen Zusammenhalt zu stützen (ILO 2012, S. 1, 13, 15; ILO 2021, S. 31).

Innerhalb der OECD differieren allerdings die Regelungen der Grundsicherungen hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten, der Dauer als auch der Höhe der Leistungen (zu Letzterem siehe OECD 2022). Die OECD und die Europäische Kommission sprechen von »*minimum income*« bzw. »*minimum income benefits*«, wenn sie steuerfinanzierte und bedarfsgeprüfte Transferleistungen meinen. Die Europäische Kommission unterscheidet solche Leistungen vom »Mindestlohn« als dem niedrigsten Entgelt, das Arbeitgeber*innen anbieten dürfen, und von »*universal basic income*« als einer bedingungslosen, daher auch nicht bedarfsgeprüften steuerfinanzierten Geldleistung an alle Bürger*innen. Das deutsche Pendent zu »*minimum income benefits*«, die »Grundsicherung für Arbeitsuchende«, übersetzt die Bundesregierung auf ihrer englischen Webseite als »*basic income benefits*«, das seit 2023 ausgezahlte »Bürgergeld« hingegen nennt sie »*citizens' basic income*« (The Federal Government 2022). Diese Wortwahl kollidiert mit der im anglophonen Raum seit Langem üblichen Verwendung von »*basic income*« als einem »bedingungslosen Grundeinkommen« (Van Parijs 1997; Standing 2017; Van Parijs/Vanderborght 2005 sowie 2017).

Normativ betrachtet, ist in Deutschland seit dem »Hartz-IV-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2010 der Anspruch Bedürftiger auf soziale Grundsicherung als subjektiv einklagbares Grundrecht auf die Gewährleistung eines ›menschenwürdigen‹ Existenzminimums verankert. Dieser Anspruch kann ›integral‹ genannt werden, sofern er neben den Voraussetzungen der physischen Existenz auch »die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« umfasst (BVerfGE 125, 175, Rn. 135; BVerfGE 132, 134, 2. Leitsatz).

Wie lässt sich der Begriff der »Grundsicherung« mit dem des »gesellschaftlichen Zusammenhalts« in Beziehung setzen? Letzterer kann verstanden werden als eine makrosoziologische Spezifikation des weiter gefassten Konzeptes des »sozialen Zusammenhalts«, der seinerseits in unterschiedlichen Graden auch mikrosoziologische Einheiten wie Partnerschaften und Kleingruppen, ja alle erdenklichen Gruppierungen von der katholischen Kirche bis zur kalabrischen 'Ndrangheta kennzeichnet. Ein Zusammenhalt von Menschen sollte daher nicht *per se* als wertvoll gelten (Schiefer et al. 2012, S. 24 f.; Forst 2020, S. 43). Den Ausdruck »gesellschaftlicher Zusammenhalt«

reserviere ich für eine große Assoziation von Menschen, die in zumeist anonyme Praxiszusammenhänge eingebunden sind und arbeitsteilig interagieren. Zu dieser horizontalen Dimension des Zusammenhalts kommt eine vertikale Dimension des Verhältnisses der Menschen zu rechtsförmigen Institutionen. Bekannte Indizes für die empirische Messung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wie der Social Cohesion and Reconciliation (SCORE) Index fragen daher beispielsweise nach »trust in institutions« und »feelings represented by institutions« (SCORE 2015, S. 20), während der im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entwickelte und seit 2011 regelmäßig verwendete Social Cohesion Radar (SCR) unter anderem »Vertrauen in gesellschaftliche und politische Institutionen« erfasst (Dragolov/Inácz et al. 2013, S. 12–26; Brand/Follmer 2020, S. 15–18; Braband/Consiglio et al. 2022).

Für das Stichwort »Grundsicherung« zentral ist die Frage, welchen Einfluss die Verteilung materieller Ressourcen (Einkommen und Vermögen) innerhalb einer Gesellschaft auf deren Zusammenhalt hat. Eine zirkuläre Konzeption würde materielle Ungleichheit einfach ins Definiens gesellschaftlichen Zusammenhalts einbauen. Entscheidend ist aber das tatsächliche Verständnis der Gesellschaftsmitglieder. Daher unterscheiden seriöse wie die genannten Studien zwischen erstens verschiedenen Mess-Indikatoren des Zusammenhalts, die sich aus der jeweiligen Semantik des Begriffs ergeben, zweitens den Faktoren, die ihn erzeugen, sowie drittens den (Wechsel-) Wirkungen, die sie haben (eine Übersicht s. Social Cohesion Hub o.J.). Thorsten Brand und Robert Follmer gehen davon aus, dass die sozioökonomische Lage, zu der Einkommen, Bildung und Beruf zählen, zu 25 Prozent die Wahrnehmung des Zusammenhalts durch die Befragten beeinflussen (Brand/Follmer 2020, S. 36 und 38–42). Sie kommen zu dem auf Deutschland bezogenen Fazit, »dass Armut und prekäre Lebenslagen sowohl individuell als auch kollektiv die größte Bürde für den Zusammenhalt sind« (ebd., S. 77). Eine noch aktuellere Verbindung zur »Grundsicherung« stellt das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) her. Angesichts der jüngsten Entwicklungen, allen voran der Pandemie und der seit dem Überfall russischer Truppen auf die Ukraine im Februar 2022 erneut gestiegenen Inflation, warnt das WSI vor »sozialer Polarisierung« und fordert nicht nur mehr sozialen Wohnungsbau sowie einen Rückbau des Niedriglohnsektors, sondern auch eine Anhebung der Grundsicherung »auf ein armutsfestes Niveau« (WSI 2022, S. 4).

Die Anfänge. Von göttlicher Vorsehung zu menschlichem Laster

Da es (noch) keine Geschichte des Begriffs der »Grundsicherung« gibt, empfiehlt es sich, dem Gemeinten indirekt auf die Spur zu kommen: Über Systeme der sozialen Sicherung, wie wir sie heute in den wohlhabenderen Ländern kennen, und deren Vorgeschichte. Tauchen wir zunächst in eine christliche Welt ein, in der ›arm‹ zu sein mental als göttliche Bestimmung galt und material in etwa das bedeutet haben dürfte, was wir heute mit dem Konzept »absoluter Armut« verknüpfen: Arm in diesem Sinne zu sein, heißt, die eigene physische Existenz latent bedroht und allenfalls über die nächsten paar Tage gesichert zu sehen. Die Schwelle dazu veranschlagt die Weltbank seit 2022 bei 2,15 Dollar kaufkraftparitätischem Einkommen pro Person und Tag. Zur Vorgeschichte moderner sozialer Sicherung zählen dann vor allem die Armenpolitik und die zaghaften Anfänge einer wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, wie exemplarisch an den englischen Armengesetzen und dem Speenhamland-System (1795–1834) veranschaulicht werden soll. Dessen sozialgeschichtliche Einordnung ist durch Streitlinien gekennzeichnet, die bis heute aktuell sind. Sie betreffen sowohl die Problemdiagnose als auch die Maßnahmen zu ihrer Abhilfe.

Wie Charles Taylor in seinem Buch *A Secular Age* herausgearbeitet hat, umgab die Armen in Europa spätestens seit dem 12. Jahrhundert trotz ihrer gesellschaftlichen Randständigkeit noch bis ins 15. Jahrhundert eine gewisse »aura of sanctity« (Taylor 2007, S. 108), die es den Mitgliedern wohlhabender Stände ermöglichte, durch Almosen und Spenden zu ihrer eigenen Erlösung beizutragen. Bei allem sozialen Engagement, mit dem etwa die franziskanische Bewegung dem Elend im italienischen Frühkapitalismus des 13. und 14. Jahrhunderts begegnet sein mag (Schallenberg 2021), galt Armut doch als gottgewollt und durfte schon um des Seelenheils der Reichen willen nicht gänzlich abgeschafft werden. Die Annahme einer vorbestimmten Permanenz von Armut änderte sich erst im Zuge der Reformation: Da nun das Seelenheil nicht mehr von barmherzigen Handlungen, sondern allein von Gottes Gnade abhing, verlor Armut ihre innerweltlich-instrumentelle Funktion für das Jenseits und konnte leichter mit jenen pejorativen Merkmalen der »Arbeitsscheu« und der »persönlichen Schuld« belegt werden, die in variabler Terminologie bis heute in den Debatten über Bedürftige aufscheinen. Zugleich wurde Arbeit – und gesellschaftlicher Zwang zur Arbeit – als individueller Weg der Überwindung von Elend populär. Im Zuge des neu aufkommenden protestantischen

Arbeitsethos – von Max Weber in *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* aus dem Jahr 1904 zum intrinsischen Motor des Kapitalismus erklärt – rückte die ältere Unterscheidung zwischen den nicht arbeitsfähigen, daher ›würdigen‹ Armen einerseits und den arbeitsfähigen, ›unwürdigen‹ Armen andererseits ins Zentrum einer gerade entstehenden Armuts- und Wohlfahrtspolitik. Während die zeitgenössische Mehrheit zum ersteren Typus in der Regel eher ortsfeste, nämlich Alte, Kranke, Invaliden, Waisen und Witwen, zählte, galten ihr die arbeitsfähigen Armen als ›unehrliche‹ Bettler oder vagabundierende ›Gauner‹ (v. Hippel 2013, S. 6 f.; Huster 2018, S. 344 f.; Schäfer 2018, S. 325 f.).

Die Anfänge wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen finden viele Darstellungen im englischen »Alten Armenrecht« (*Old Poor Law*) des 16. und frühen 17. Jahrhundert. Mit dem »Gesetz über die Armenfürsorge« (*Act for the Relief of the Poor*) von 1601, auch elisabethanisches Armenrecht genannt, war die Grundlage für ein durch kommunale Steuern finanziertes Fürsorgesystem geschaffen, das mit gewissen Neuerungen bis zum »Gesetz zur Änderung des Armenrechts« (*Poor Law Amendment Act*) von 1834, auch »Neues Armenrecht« (*New Poor Law*) genannt, in Kraft blieb. Das frühe Armenrecht war auf eine ländliche Bevölkerung zugeschnitten, die tatsächliche Rechtspraxis variierte allerdings stark von Gemeinde zu Gemeinde. So gab es neben repressiven Arbeitshäusern Beihilfen für Menschen außerhalb dieser Häuser (*outdoor reliefs*) und die zuständigen Pfarreien experimentierten mit allerlei Anreizen zum Arbeiten. Wir finden hier bereits Spuren jener Mischung aus »Fordern und Fördern«, die den ›aktivierenden‹ Wohlfahrtsstaat heute kennzeichnet. Durchgängig war offenbar die stigmatisierende Typisierung von »würdigen« und »unwürdigen« Armen, verbunden mit einer grundsätzlichen Arbeitspflicht für die zweite Gruppe.

Eine besondere Stellung im Diskurs über die englischen Armengesetze kommt dem Speenhamland-System (1795–1834) zu. Benannt nach einem (damals) gleichnamigen Landstrich in der Grafschaft Birkshire östlich von London sah dieses kommunal getragene, steuerbasierte Fürsorgesystem an den Brotpreis gekoppelte, zumeist in bar ausgezahlte Sozialleistungen vor, die auch die zur nackten Existenz vielfach nicht ausreichenden Löhne der besitzlosen Landbevölkerung aufstockten. Trotz des negativen Effektes, dass wohlhabende Bauern die Löhne drückten und die Existenzsicherung ihrer

Arbeiter*innen zunehmend auf die Gemeinden abwälzten, sehen manche darin eine historische Neuerung, gar ein »Recht auf Lebensunterhalt« (Polanyi 1978 [1944], S. 114) – mithin eine Art ›Grundsicherung‹ (Lepenies 2017, S. 34–40). Tatsächlich können die Kopplung der Leistungshöhe an Preissteigerungen und die Transparenz der Kalkulation mithilfe öffentlich einsehbarer Tabellen für Brotpreise als historische Manifestationen wichtiger Eigenschaften einer sozialen Absicherung gelten, deren Fehlen bis zuletzt etwa am bundesdeutschen System der »Grundsicherung für Arbeitssuchende« bemängelt wurde.

Zwischen 1760 und 1832 erreichte in England das *enclosure movement*, d. i. die Einfriedung und Privatisierung ursprünglicher Allmende durch die Grundbesitzer, einen Höhepunkt (Moore 1966, S. 20–29, hier S. 25) mit der Folge, dass Kleinbauern und ländliche Bevölkerung mangels frei zugänglicher Nutzflächen für Viehhaltung und Gemüseanbau verarmten. Überdies hatte nach Ende der napoleonischen Kontinentalsperre ein Verfall der Weizenpreise eingesetzt, der zu einem Niedergang der Landwirtschaft einschließlich des Zusammenbruchs ländlicher Banken führte. Zugleich entstand in der ersten Industrialisierungsphase ein Proletariat, dessen Elend sich durch die ökonomischen Krisen 1815 und 1819/20 verschärfte. Dass sich Vertreter der klassischen Nationalökonomie wie David Ricardo in dieser Situation erfolgreich für eine Wiedereinsetzung des Goldstandards einsetzten, verschärfte die Deflation, sodass schließlich ein Heer arbeitsloser Landarbeiter*innen zusätzlich in die Städte strömte (Block/Somers 2003, S. 309–311). Aktuelle Züge weisen sowohl die sich damals durchsetzende Problemdiagnose als auch Maßnahmen zu ihrer Abhilfe auf. Als sich nämlich an steigenden Aufwendungen für die Armenfürsorge öffentliche Kritik entzündete, wurde der Blick weniger auf die genannten makroökonomischen Faktoren gerichtet, vielmehr die Misere dem Speenhamland-System angelastet. So musste diese frühe Grundsicherung im Jahr 1834 dem »Neuen Armenrecht« und dessen verschärften Repressionen gegen Bedürftige weichen (ebd.; Brütt 2011, S. 63–66).

In der Debatte über die Ursachen der Krise war neben Ricardos die Stimme von Thomas Robert Malthus besonders einflussreich: Er sprach in *An Essay on the Principle of Population* von 1803 den fürsorglich gemeinten Eingriffen des Staates in den Arbeitsmarkt die sinnverkehrenden, ja »perversen«, aber scheinbar »naturgesetzlichen« Effekte zu, die Arbeitsdisziplin der Betroffenen zu untergraben, Faulheit zu fördern und deren Reproduktionsfreudigkeit über die Maßen anzuregen mit dem Ergebnis, dass Armut noch gesteigert

worden sei (Block/Somers 2003, S. 287 f. sowie 311–313). Diese Überlegungen beförderten eine letztlich inkonsistente Doppelsicht auf die Krise: Zum einen sollte das Verhalten armer Menschen durch (Quasi-)Naturgesetze bestimmt sein. Derart naturalisiertes, von Anreizen gesteuertes, sprich: animalisiertes Verhalten hat Eingang in die Grundlagen des nationalökonomischen Denkens gefunden. Zum anderen wurden Faulheit und Laster zu individuell vermeidbaren Ursachen der Armut erklärt und runden seither das Narrativ vom moralischen Versagen der ›unwürdigen‹ Armen ab. Wie aber kann jemand, der in bestimmter Hinsicht Naturgesetzen unterliegt, in dieser Hinsicht moralisch verantwortlich sein?

Aufseiten der sozialpolitischen Maßnahmen hatten sich bereits im 16. und 17. Jahrhundert zunächst in England, dann in Kontinentaleuropa Arbeitshäuser verbreitet (Schäfer 2018, S. 326; Huster 2018, S. 345), in die jene Bedürftigen zwangsweise eingeliefert wurden, »die der Obrigkeit als zwar problematische und ›korrekturbedürftige‹, aber doch als ökonomisch verwertbare Untertanen erschienen« (Stolleis 2003, S. 20 f.). Diese Praxis wurde mit dem »Neuen Armenrecht« ausgeweitet und mittels abschreckender Zustände in den Arbeitshäusern disziplinarisch verschärft. Die Fürsorge außerhalb der Häuser (*outdoor relief*) sowie Barzahlungen wurden abgeschafft, stattdessen ausschließlich Naturalien vergeben (Kaufmann 2003, S. 139–141; Brütt 2011, S. 66). Zudem sollte die Höhe der Leistungen stets unterhalb der niedrigsten Löhne angesiedelt sein (»Lohnabstandsgebot«). Häufig in räumlicher und administrativer Nähe zu anderen Verwahranstalten (Zuchthäuser, aber auch Waisen- oder »Irrenhäuser«) oder bis zum frühen 19. Jahrhundert gar zu »Mehrzweckanstalten« mit ihnen verschmolzen, gehörten die Zwangsbewohner*innen dieser Arbeitshäuser bis ins 20. Jahrhundert zu den hochgradig stigmatisierten, ja kriminalisierten Randgruppen der Gesellschaft. Ihr Schicksal erreichte den Gipfel des Schreckens, als ab 1938 in Nazi-Deutschland die sogenannten »Asozialen« massenweise in Konzentrationslager eingeliefert und dort der Euthanasie oder der »Vernichtung durch Arbeit« zugeführt wurden. Noch in der Bundesrepublik gab es Arbeitshäuser für Jugendliche, bis diese im Jahr 1967 verfassungsgerichtlich verboten wurden (Stolleis 2003, S. 188–190, 218). In der DDR hatten sogenannte »Jugendwerkhöfe« mit Arbeitszwang sogar bis 1989 Bestand.

Gegenwärtige Praktiken. Von Hartz IV zum »Bürgergeld«

Heute finden wir in den konjunkturell wiederkehrenden Debatten über die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Anhänger*innen sowohl einer individualisierenden Diagnose (»Arbeitsmotivation«, »Faulheit«) und Therapie (»Sanktionierung«, »Disziplinierung«, »Lohnabstand«) als auch entsprechende institutionelle Maßnahmen – letztere in Deutschland beispielsweise als sanktionsbewehrte Melde- und Mitwirkungspflichten im SGB I, §§ 60, 61, 66 und SGB II, § 2, 31, 32. Das »Schröder-/Blair-Papier« von 1999 gilt vielen als Startschuss eines Reformprogramms, mit dem die rot-grüne Bundesregierung unter dem Titel »Agenda 2010« von 2003 bis 2005 einen Um- und Abbau des herkömmlichen Wohlfahrtsstaates in Richtung *workfare* vorangetrieben hat. Normatives Schlüsselelement des Papiers ist, dass es das ›Recht‹ auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums relativiert, indem es von einem Primat der Eigenverantwortung ausgeht und erwerbsfähigen Arbeitslosen eine ›Pflicht‹ zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zuschreibt. Zum Abschluss der Agenda wurde 2005 mit der »Grundsicherung für Arbeitssuchende« das Arbeitslosengeld II (ALG II) eingeführt, welches zusammen mit dem »Sozialgeld« für nichterwerbsfähige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft auch als »Hartz IV« bekannt ist. Dieser Teil der Grundsicherung löste mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) II die frühere Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab (Brütt 2011, S. 253–259). Zum Kern der steuerfinanzierten Grundsicherung zählen ferner die »Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung« (SGB XII), die »Sozialhilfe« nach dem SGB XII, die unabhängig von der Erwerbstätigkeit Grundsicherung im Alter, Hilfen zum Lebensunterhalt, zur Gesundheit und Pflege umfasst, sodann die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (SGB IX) und schließlich Leistungen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Verbunden mit diesem sozialpolitischen Paradigmenwechsel waren erhebliche Verschiebungen und Kürzungen der sozialen Leistungen. Gab es zuvor Arbeitslosengeld, sodann die niedrigere, aber ebenfalls an die letzte Lohnhöhe gekoppelte Arbeitslosenhilfe, wurden nun die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gekürzt, die jeweiligen Altersschwellen schrittweise angehoben und die Höhe des steuerfinanzierten ALG II vom Einkommensniveau vor Eintritt der Arbeitslosigkeit entkoppelt. Das bedeutete für viele eine Abwärtsnivellierung auf Sozialhilfeniveau. Zudem wurde das Einkommen von Lebenspartner*innen vollständig in die Bedürftigkeitsprüfung einbezogen und die Freibeträge für anrechenbares Vermögen beider Personen in einer Partnerschaft gesenkt. Die exakten materiellen Auswirkungen der Reformen sind im Einzelnen umstritten, doch herrscht Konsens darüber, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II zwar den zuvor Sozialhilfeberechtigten einige berufsqualifizierende Vorteile verschaffte, vor allem aber all diejenigen schlechterstellte, die Arbeitslosenhilfe bezogen hatten. Von letzteren verloren rund 15 Prozent ihre gesamten Ansprüche (Arntz/Clauss et al. 2007, S. 67; Mohr 2007, S. 114–121, 183). Zwar haben die Reformen die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt, zugleich aber vor allem für Geringqualifizierte auch zu Lohneinbußen geführt. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, dass sie ursächlich mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit insgesamt zu tun hatten (Bradley/Kügler 2019).

Normativ weisen die Reformen eine interne Widersprüchlichkeit auf, da einerseits die Marktgängigkeit Erwerbsfähiger durch Qualifizierungsmaßnahmen verbessert werden sollte (»Fördern«), andererseits diese aber in schlecht bezahlte Erwerbstätigkeit und Minijobs gezwungen werden können (»Fordern«). Kritisiert wurde besonders, dass die Vermittlung in Arbeit vor der Weiterqualifizierung (Stichwort »*social investment*«) Vorrang genoss und eine enorme Ausweitung des Niedriglohnsektors sowie eine »Verschiebung von ›Armut in Arbeitslosigkeit‹ zur ›Armut in Arbeit‹« (Groh-Samberg/Voges 2013, S. 68) zur Folge hatte. Zu diesen Armen gehören rund 900.000 Erwerbstätige, die ihre Einkommen mit Leistungen der Grundsicherung auf ein existenzsicherndes Niveau aufstocken müssen (Bäcker/Naegele et al. 2020, S. 467 f.; Menne/Funcke 2021, S. 3).

Nach jahrelangem sozialpolitischem Druck hat die Bundesregierung eine Erneuerung des Systems der Grundsicherung vorgenommen, die mit dem »Bürgergeld-Gesetz« am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Das »Bürgergeld« als steuerfinanzierte Leistung soll Bedürftigen ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern, eine ›nachhaltige‹ Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern und die gesellschaftliche Teilhabe verbessern (Osiander/Lobato 2022). Die Anspruchsgrundlage hat sich gegenüber den bisherigen Regelungen nach SGB II und SGB XII nicht geändert, jedoch wurden die Regelbedarfe leicht erhöht und an die Teuerungsraten gekoppelt. Zudem sind Karenzzeiten eingeführt worden: Die Kosten für die Unterkunft werden Bedürftigen im ersten Jahr in tatsächlicher, nicht administrativ gedeckelter Höhe anerkannt, und das Vermögen der antragstellenden Person bleibt bis zu 40.000 Euro, das jeder weiteren Person in derselben Bedarfsgemeinschaft bis 15.000 Euro für ein Jahr unangetastet. Sanktionen bei Pflichtverletzungen sind neu geordnet und abgeschwächt worden. Auch setzen die Leistungskürzungen nur noch am Regelsatz an, doch dürfen sie seit 28. März 2024 für maximal zwei Monate wieder 100 Prozent betragen. Die Freibeträge für einen Zuverdienst wurden erhöht und eine Vermittlung in Erwerbstätigkeit hat keinen Vorrang mehr vor einer Berufsqualifizierung.

In der sozialpolitischen Beurteilung dieser Reform der Reform gehen die Auffassungen naturgemäß auseinander. Während der Paritätische Gesamtverband per Pressemitteilung vom 9. November 2022 in der Anhebung der Regelbedarfsstufe 1 um 11 Prozent auf 502 Euro allenfalls einen Inflationsausgleich erkennen kann und eine Anhebung auf 725 Euro forderte, war der Entwurf des Bürgergeldes bereits zuvor etwa vonseiten der FDP und der Arbeitgeber*innen scharf kritisiert worden. Für den Präsidenten des Arbeitgeberverbandes BDA, Martin Dulger, etwa drohte das Bürgergeld »unsere Gesellschaft zu spalten«, da es nicht genügend Abstand zu Niedriglöhnen halte, woraufhin unter anderen der Bundestagsabgeordnete Klaus Ernst von der Linken ihm auf Twitter pure Heuchelei vorwarf und eine »vernünftige Lohnerhöhung« forderte, um diesen Abstand zu wahren. Sollten die Regelsätze des Bürgergeldes so kalkuliert sein, dass sie das laut Verfassungsrechtsprechung zu garantierende Limit einer materiellen Grundsicherung auf einem menschenwürdigen Niveau gerade eben erreichen, wäre es kaum zu rechtfertigen, den Abstand zu Niedriglöhnen durch eine Minderung der Grundsicherung zu erzielen. Warum das BVerfG seinerseits an der Sanktionierbarkeit der »Mitwirkungspflicht zur Überwindung der eigenen Bedürftigkeit […] durch den vorübergehenden Entzug existenzsichernder Leistungen« im Prinzip festhält und nur unter den Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit stellt (BVerfGE 152, 68, 3. Leitsatz), ist aus dieser Perspektive schwer ersichtlich.

Neben dem Streit um Lohnabstand und Sanktionen zeichnen sich bedarfsgeprüfte Sozialleistungen wie das »Bürgergeld« durch die Problematik aus, dass sie einen großen Teil der Bedürftigen gar nicht erreichen. Ängste vor Stigmatisierung, bürokratische Hürden und generelle Unkenntnis der eigenen Rechte führen zur Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung und damit zu verdeckter Armut. Davon sind nach Schätzungen des IAB und des DIW etwa 43 Prozent aller anspruchsberechtigten Haushalte betroffen, bei der Grundsicherung im Alter sogar 60 Prozent (Bruckmeier/Wiemers 2018; Buslei/Geyer et al. 2019; Friedrichsen/Schmacker 2019). Wer die oben erwähnte Warnung des WSI vor »sozialer Polarisierung« ernst nimmt, dürfte hier einen zeitlich dringlichen und normativ prioritären Handlungsbedarf sehen. Eine gewisse, die schwächsten Bevölkerungsteile betreffende Abhilfe könnte die von der gegenwärtig regierenden Ampel-Koalition bis 2025 in Aussicht gestellte »Kindergrundsicherung« bieten, die bisherige Unterstützungsformen in zwei Komponenten bündeln soll: einen garantierten Beitrag für alle Kinder und Jugendlichen und einen nach Haushaltseinkommen gestaffelten Zusatzbetrag.

Bedingungsloses Grundeinkommen. Aussichten auf eine Alternative?

Gehen wir von den normativen Prämissen aus, dass erstens eine Grundsicherung tatsächlich eine menschenwürdige Existenzgrundlage im integralen, eingangs beschriebenen Sinne bieten und zweitens vorrangig das Problem der Nichtinanspruchnahme sozialer Leistungen aufgrund von Scham, bürokratischen Hürden und Unkenntnis lösen sollte, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Als Mindestanforderungen verstanden würden diese Prämissen verteilungsgerechtere Transferprogramme keineswegs ausschließen. Zu den bestehenden bedarfsgeprüften Sozialleistungssystemen bietet die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) dann prima facie eine Alternative. Bereits in den 1980er Jahren diskutiert hat ihr der Gegendiskurs zu Hartz IV im 21. Jahrhundert eine Renaissance verschafft.

BGE bezeichnet ein Einkommen, welches von einem Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ›individuell‹ (nicht etwa an Bedarfsgemeinschaften), ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung ausgezahlt wird (Van Parijs/Vanderborght 2005). Damit entfallen offenbar jene Schwellen wie Scham, bürokratische Hürden und Unkenntnis, sodass die zweite Mindestanforderung erfüllt wäre. Allerdings hat die Idee sehr unterschiedliche Begründungspfade, sozioökonomisch-politische Hintergrundannahmen und kennt inzwischen eine Fülle an Varianten und Modellen (zur Übersicht von Roland Blaschke s. Netzwerk Grundeinkommen o.J.). Ich beschränke mich hier auf drei von Eric Schröder (2018) entwickelte Typen.

Ein erster Typus des BGE ist der »marktliberale« (Schröder 2018, Kap. 3.2). Ihm liegt die Diagnose zugrunde, dass der demographische Wandel die Finanzierungsbasis bestehender Sozialversicherungssysteme unterminiere, die hohen Lohnnebenkosten bei globalisiertem Wettbewerb zur Abwanderung von Arbeitsplätzen führe, die Sozialbürokratie aufblähe, kostspielig und ineffizient sowie der Lohnabstand zwischen bestehenden Transferleistungen und Löhnen zu schmal sei, um ›Anreize‹ zur Aufnahme von Erwerbsarbeit auch im Niedriglohnsektor zu bieten. Daher sollte die staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes minimiert und Bürokratie abgebaut werden. Die Rolle dieses BGE ist es, alle abgaben- und steuerfinanzierten Sozialleistungen zu ersetzen, wobei mitunter vorgesehen ist, entweder Pflichtbeiträge für Kranken- und Unfallversicherung dem BGE aufzuschlagen, über Gutscheine zu regeln oder eine medizinische Grundversorgung staatlich zu gewährleisten (Straubhaar 2019, S. 7). Allerdings werden diese Vorschläge flankiert durch eine Abschaffung des gesetzlichen Mindestlohnes und eine Lockerung des Kündigungsschutzes (Straubhaar 2017, S. 24, 124).

Ein zweiter, »pragmatisch« genannter Idealtypus des BGE geht von einer Erosion der ›Normalarbeitsverhältnisse‹ in den zurückliegenden Dekaden aus – also Verhältnissen, unter denen ein Erwerbsleben betrieblich gebunden, kontinuierlich, vollzeitig sowie arbeits- und sozialrechtlich gesichert ein angemessenes Einkommen garantieren konnte. Heute herrschten gerade in den unteren Lohngruppen zunehmend »atypische, befristete und prekäre Teilzeit- und Leiharbeitsverhältnisse« (Schröder 2018, S. 52) mit neuen Armutsrisiken, eine verstetigte Sockelarbeitslosigkeit und eine erhöhte verdeckte Armut. Als erwerbsarbeitszentriert leide der Sozialstaat zugleich unter einer Finanzierungskrise, auf die politisch mit dem Rückbau seiner Leistungen und der Disziplinierung und Aktivierung seiner Klientel reagiert werde. In dieser Situation solle die partielle »Entkopplung von Arbeit und Einkommen«, so ein pointierter Buchtitel des Soziologen Georg Vobruba aus dem Jahr 2007, mit einem BGE gestaltet werden, das als Mindestsicherungssystem nur die bestehende Grundsicherung ersetzt.

Der dritte, »liberal-egalitäre« Typus wiederum teilt mit dem »pragmatischen« in etwa die arbeitsmarktbezogene Problemanalyse, setzt dann aber andere Akzente: Zunächst erkennt er im sozioökonomischen Status einer Person einschließlich der Höhe ihres Erwerbseinkommens kein klares Indiz für individuelle Leistung, da zum einen eine hoch arbeitsteilige Wirtschaft verhindere, Anteile an der Wertschöpfung individuell zuzurechnen, und zum anderen der größte Teil der Arbeitsleistung, die z. B. in häuslicher Erziehung und Pflege steckt, gänzlich *ohne* Einkommen bleibe. Zudem fuße jede Generation auf einem historisch gewachsenen Sockel an gesellschaftlichem ›Human-‹ und Sachkapital sowie an Technologien, von dem die einen aber sehr – etwa durch ein Erbe –, die anderen weniger oder gar nicht profitieren. Hier addieren sich eine links-libertäre und eine glücksegalitäre Sicht zu einer Kritik am meritokratischen Denken, die Zufall und Willkür bei der Verteilung nicht nur der Ressourcen (Links-Libertäre), sondern auch einkommensgenerierender Fähigkeiten und Talente (Glückegalitäre) am Werke sieht. Sollte diese Kritik zutreffen, spräche dies für eine egalitärere Verteilung mit dem Ziel, ein selbstbestimmtes, auch vom Erwerbszwang befreites Leben für alle zu ermöglichen (Van Parijs 1997; Van Parijs/Vanderborght 2017, Kap. 1). Sollten technologische Fortschritte (Industrie 3.0 und 4.0) für ein sinkendes Volumen der Erwerbsarbeit sorgen, verlören der Arbeitsmarkt als Instanz der Einkommensverteilung wie auch die Erwerbsarbeitszeit relativ zur Nicht-Erwerbszeit ohnehin an Bedeutung. Normativ wiederum zeichnet sich der »liberal-egalitäre« Typus gegenüber dem »marktliberalen« Typus dadurch aus, dass seine Verfechter*innen den Anspruch auf das BGE explizit aus sozioökonomischen Rechten der Staatsbürgerschaft ableiten und vom politischen Tagesgeschäft abkoppeln wollen. Umstritten sind freilich die Fragen, welche bestehenden sozialen Sicherungen zu ersetzen sind und ob auch ein bloßer Aufenthaltstitel mit einer Anspruchsberechtigung verknüpft sein sollte (Schröder 2018, S. 79 f.).

Je höher die normative Bedeutung der ersten Mindestanforderung – die Garantie einer integralen menschenwürdigen Existenzgrundlage – an eine Grundsicherung eingeschätzt wird, umso schwerer dürfte die Rechtfertigungslast für diejenigen wiegen, die ihre Erfüllung für faktisch nicht machbar halten. Dennoch liegt es auf der Hand, dass mit dem Zweck der Grundsicherung nur einer von vielen strittigen Punkten angesprochen ist, die eine mögliche Transformation bestehender sozialer Sicherungssysteme in ein BGE aufwirft. Insbesondere die jeweilige Finanzierung und die damit rückgekoppelten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt samt Lohnentwicklung und Produktion sind ebenso komplex, kontrovers wie schwer prognostizierbar. Schließlich steht noch die Frage im Raum, ob bereits bestehende Ansprüche von Beitragszahlenden (Anwartschaft) durch die Transformation berührt wären.

Der »marktliberale« Typus des BGE dürfte mit dem niedrigsten Sozialbudget auskommen. Doch garantiert er weder eine menschenwürdige Existenzgrundlage noch ist er (primär) darauf angelegt, Armut zu reduzieren. Vielmehr ist er »im Kern nichts anderes als eine fundamentale Steuerreform« (Straubhaar 2019, S. 4), bei der zugleich die Sozialpolitik marktkonform umgebaut wird. Auf das *Mittel* der Reform – das rein rechnerische Konstrukt der negativen Einkommenssteuer – fixiert, scheint dieser Ansatz ›neutral‹ gegenüber den Zwecken der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Tatsache aber, dass er als vollständige Alternative zu den herkömmlichen Sicherungssystemen konzipiert ist, nimmt ihm seine Unschuld: Er überantwortet das BGE wechselnden politischen Konstellationen, bei denen einzelne Parteien ohne konzeptinterne Hürde »immerfort am Steuersatz herumfummeln« (Dahrendorf 2019 [1986], S. 136) und damit die Höhe des BGE unter die Existenzschwelle drücken könnten. Mit der Einführung dieses Typs droht unterhalb des bestehenden Grundsicherungsniveaus eine neue gesellschaftliche Sollbruchstelle, mit der faktisch ein Zwang zu prekärer und niedrig entlohnter Arbeit einhergeht. Der hier aufgestellten ersten Mindestanforderung an eine Grundsicherung dürfte er nicht genügen.

Für alle, die die Mindestanforderungen an eine Grundsicherung teilen, empfehlen sich daher für eine nähere Untersuchung solche Konzeptionen eines BGE, die den Idealtypen des »pragmatischen« oder des »liberal-egalitären« Typus näherstehen. Immerhin zeigt sich in der jüngsten Diskussion, dass damit keineswegs beide Anliegen einer Politik des »Förderns und Forderns« unvereinbar sein müssen. Vielmehr könnte die Verbindung eines BGE mit einer ›*social-investment*‹-Strategie in (re-)kommodifizierende, also arbeitsmarkt-zuführende Aus- und Fortbildung (»Fördern«) besonders attraktiv sein. Denn sie würde die Vorzüge einer von Hemmnissen wie Scham, bürokratischen Hürden und Unkenntnis befreiten, für ›alle‹ verlässlichen Grundsicherung mit denjenigen einer Sozialpolitik verbinden, die die Aussichten auf einträgliche und befriedigende Erwerbstätigkeit fördert und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt sogar zu stärken verspricht (Martinelli/Vanderborght 2022).