

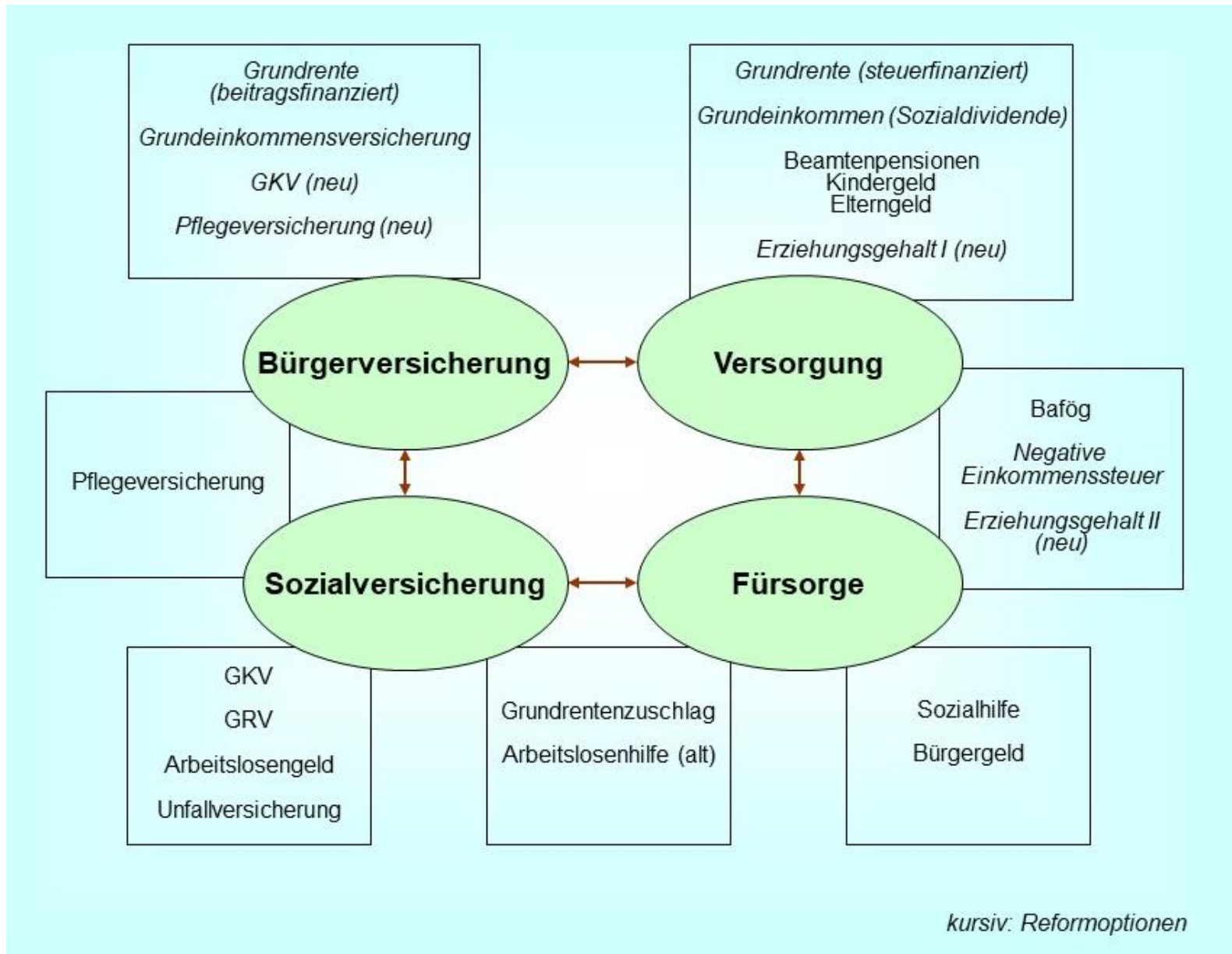
# Ist der Bürgerstatus eine Kategorie der Sozialpolitik?

*Vortrag Jahrestagung der DGS-Sektion Sozialpolitik „Der Sozialstaat als ‚Sortiermaschine‘ - Kategorien und Kategorisierungsprozesse in der Sozialpolitik“, 26.-27.6.2023, Technische Hochschule Köln*

Prof. Dr. Michael Opielka  
Ernst-Abbe-Hochschule, Jena  
ISÖ – Institut für Sozialökologie, Siegburg

Inwieweit würde der Bürgerstatus als zentrales Zugangsprinzip sozialstaatlicher Ansprüche sowohl normativ wie institutionell Kategorisierungsprozesse überwinden?

1. Ist der Bürgerstatus in einer globalisierten Gesellschaft ein Kategoriensystem des **Ausschlusses** von wohlfahrtsstaatlichen Leistungsansprüchen (Migration, globale Ungleichheit)?
2. Führt der Bürgerstatus im nationalen Kontext zu mehr (binnen-)gesellschaftlicher **Solidarität** und Sozialkapitalbildung als gruppenbezogene Sozialsysteme?
3. Lässt sich eine sozialpolitische Evolution in Richtung Bürgerstatus beobachten und ist dies die Folge einer **Demokratisierung** der Sozialpolitik?
4. Zeigen Evaluationen der Sozialpolitik eine höhere **Effizienz und Effektivität** von am Bürgerstatus ansetzenden Leistungssystemen?
5. Welche Kategoriensysteme wären auch in einem am Bürgerstatus ansetzenden Wohlfahrtsstaat unverzichtbar und gibt es Hinweise auf eine **reduzierte Sortierpraxis**?
6. Lassen sich **Schichten oder Klassen** identifizieren, die eine Dekategorisierung der Sozialpolitik in Richtung Bürgerstatus machtpolitisch fundieren?



**Abbildung: Sozialpolitische Systeme und Reformoptionen in Deutschland**

Quelle: Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 2. Aufl., Reinbek: Rowohlt (enzyklopädie) 2008, S. 30 (aktualisiert)

| sozialpolitisches System                  | Fürsorge (Sozialhilfe) & Privatversicherung | Sozialversicherung                          | Versorgung                         | Bürgerversicherung                              |
|---|---|---|------------------------------------|---|
| Finanzierung                              | Steuern & Risikoprämien                     | (lohnbezogene) Beiträge & Steuern           | Steuern                            | Beiträge auf alle Einkommensarten, Sozialsteuer |
| dominantes Steuerungssystem               | Markt                                       | Staat                                       | Moral (Gemeinschaft)               | Ethik   |
| Handlungsfokus                            | Leistung                                    | politische Organisation                     | Status                             | Menschenrechte                                  |
| spezifische Leistungen                    | effiziente Ressourcenverwendung             | Arbeitsmarkt-integration, Chancengleichheit | Sicherung partikularer Identitäten | universalisierte Solidarität                    |
| Bürgerstatus                              | Marktbürger*in                              | Staatsbürger*in                             | Statusbürger*in                    | Weltbürger*in                                   |
| Wohlfahrts-staatstypus („welfare regime“) | liberal                                     | sozialdemokratisch                          | konservativ                        | garantistisch                                   |

Anmerkung: Die Zuordnung sozialpolitischer Systeme zu Wohlfahrtsregimetyphen dient ausschließlich der Veranschaulichung am deutschen Fall

**Abbildung: Vier Typen sozialpolitischer Systeme in Deutschland**

Quelle: Michael Opielka, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 2. Aufl., Reinbek: Rowohlt (enzyklopädie) 2008, S. 27 (aktualisiert)



# ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

17 ZIELE, DIE UNSERE WELT VERÄNDERN



= „soziale“ SDGs

**1 KEINE ARMUT**

**2 KEIN HUNGER**

**3 GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN**

**4 HOCHWERTIGE BILDUNG**

**5 GESCHLECHTER-GLEICHHEIT**

**6 SAUBERES WASSER UND SANITÄR-EINRICHTUNGEN**

**7 BEZAHLBARE UND SAUBERE ENERGIE**

**8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTS-WACHSTUM**

**9 INDUSTRIE, INNOVATION UND INFRASTRUKTUR**

**10 WENIGER UNGLEICHHEITEN**

**11 NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN**

**12 NACHHALTIGE/R KONSUM UND PRODUKTION**

**13 MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ**

**14 LEBEN UNTER WASSER**

**15 LEBEN AN LAND**

**16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN**

**17 PARTNER-SCHAFTEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE**

**ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

„Sind soziale Rechte universalisierbar? Sie sind universalisierbar in dem Sinne, soviel hat die Ausbreitung staatlich organisierter sozialer Sicherungssysteme innerhalb Europas im letzten Jahrhundert bereits gezeigt, als die effektive Bearbeitung des Problems der sozialen Sicherheit Nachahmungsversuche (..) induziert hat. Insoweit es um die breite Durchsetzung sozialer Rechte auf Dauer geht, ist die Kopplung sozialer Rechte an den Bürgerstatus - und damit an die Zugehörigkeit zu einer ‚nationalen Gemeinschaft‘, wie sie Marshall vorschwebte - vermutlich weniger stabil als die kontraktgesteuerte Form der Vergabe sozialer Rechte. Letztere ist formal rationaler, und das bedeutet, worauf Weber immer wieder insistierte, kompatibler mit den Bedingungen erfolgreichen kapitalistischen Wirtschaftens.“

*Quelle: Ganßmann, Heiner (1993): Sind soziale Rechte universalisierbar?, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 22, 5, S. 393*

„Das mehrdimensionale, bipolare Analyseraster, (..) hat folgende Gestalt:

- universelle vs. kategoriale Sicherung:

Wird auf der Konstruktion einer umfassenden Risikogemeinschaft mit entsprechend weitem Solidaritätshorizont beharrt – oder kommt es umgekehrt zur Pluralisierung von Risikogemeinschaften, zur Fragmentierung des Risikopools in ‚gute‘ und ‚schlechte‘ Risiken?

- unbedingte vs. bedingte Leistungen: (...)
- Rechte vs. Pflichten: (...)
- Recht vs. Moral: (...)
- Vollversorgung vs. Grundversorgung: (...)
- öffentlich vs. privat: (...)

Nimmt man diese Parameter möglicher sozialpolitischer Reformen zum Maßstab, so erwarten wir eine Neujustierung der Logik sozialer Sicherung in den einzelnen Sicherungssystemen

- in Richtung auf eine stärkere **Kategorisierung und Finalisierung** der Leistungen, auf eine verschärfte **Kontrolle und Disziplinierung** der Leistungsempfänger sowie in Richtung auf eine zunehmende **Dualisierung und Privatisierung** der Leistungsprogramme,
- zusammengefasst in Richtung einer weiteren **Erosion des Solidarprinzips** und einer wachsenden **Polarisierung der Bürger(innen)** in Optionsoptimierer einerseits und solche mit sinkenden Optionen der sozialen Absicherung andererseits.“

Quelle: Ostner, Ilona/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (2001): Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik. Arbeitspapier 49. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, S. 19f.

„Die Institutionen der Rentenversicherung verschiedener Länder bestimmen die Qualität von Alterseinkommen. Das Beveridge-Modell besteht aus Grundrenten, ergänzt von verpflichtenden Betriebsrenten. Dadurch sind Menschen mit geringen Einkommen besser geschützt als im Bismarck-Modell, in dem es keine Grundrenten gibt und die Leistung stärker vom Erwerbseinkommen abhängt. (...) Seit Mitte der 1990er Jahre sind die Renten der Zukunft in fast allen Ländern gekürzt worden. Dies betraf auch die Beveridge-Länder, deren soziale Risiken sich auch vergrößerten, wo aber gerade Frauen und Männer mit geringer formaler Bildung durch das Mindestniveau, die verpflichtende betriebliche Absicherung und nicht zuletzt die hohe Erwerbsbeteiligung noch besser geschützt sind. In den Bismarck-Ländern gingen die Kürzungen aber mit einem strukturellen Wandel einher, der nirgendwo so radikal war wie in Deutschland. Das gesetzliche Rentenniveau wurde hier stark herabgesetzt und zur Kompensation die Anreize zu freiwilligen Betriebsversicherungen und persönlichem Rentensparen erhöht. Damit verschärfen sich die sozialen Risiken der vorher schon verletzlichsten Gruppen weiter, Frauen und Männer mit niedriger Bildung und niedrigem Lebenseinkommen.“

*Quelle: Meyer, Traute (2013): Beveridge statt Bismarck! Europäische Lehren für die Alterssicherung von Frauen und Männern in Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 23f.*



„Citizenship is one of the convenient but slippery social concepts whose usage bridges the gap between the normative and the empirical, so that accounts of actualities slide into prescriptions for change. (...) The starting point for recent discussion of welfare citizenship is Marshall’s distinction between civil, political and social rights, understood as developing sequentially, as mutually dependent and as held in an unstable equilibrium in the institutions of a democratic-welfare-capitalist ‘hyphenated’ society. (...) the sequence of development that Marshall identifies in the UK is by no means universal. Modern states have pursued different routes in the development of citizenship. (...) Welfare citizenship regimes are broadly classified into three categories (...) The outcome, Esping-Andersen argues, is that different patterns of citizenship struggle will emerge in the three systems, superimposed upon the clash of social class interests. (...) that class inequality is not the only dimension along which citizenship struggles take place - gender, community, religion and ethnicity are also important. The achievement of modern citizenship is a process that must be understood in terms of the response to the demands of social movements (as in France or the USA) as well as the granting of rights from the top down, as in the UK or Germany.“

*Quelle: Taylor-Gooby, Peter (1991): Welfare State Regimes and Welfare Citizenship, in: Journal of European Social Policy, Vol. 1, 2, S. 94ff.*

„Universalism cannot be defined in a one-dimensional way. It gets different meanings in different times and places, and it has different significance in the early 21<sup>th</sup> century welfare mix, where welfare is produced by a number of providers, not only the state or the family. In a Nordic welfare state universalism means that all the people have access to universal systems that create well-being, being good enough even for the middle class. Universalism is supported only if middle class standards become the norm for high quality services.“

*Quelle: Anttonen, Anneli/Sipilä, Jorma (2014): Varieties of Universalism. Draft paper. Geneva: UNRISD, S. 15*

„Obligations of citizenship must remain general and public; they must be strictly circumscribed. A fundamental challenge comes from the socially excluded. The presence of an underclass is the most tangible evidence of the loss of social citizenship entitlements. While it is feasible both economically and politically to tolerate the underclass, ignoring the underclass means suspending the basic values of citizenship for one category of people, and thus weakening the intrinsic universality of citizenship claims. Doubts will then spread to the validity of other claims.“

*Quelle: Handler, Joel F. (2003): Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract, in: Journal of European Social Policy, Vol. 13, 3, S. 240*

„Marshall’s notion of social citizenship not only acknowledges the interrelation between the civil, political and social sphere but also emphasises the enabling role of social rights at the individual level. What we see from this angle is that, while some of the supranational strategies discussed appear to be instruments of national policymaking, others are so limited in scope that they can hardly be referred to as European at all. Moreover, to the extent that the EU’s specific multilevel constellation has established social rights, it has done so in the form of a double selectivity that renders social citizenship in the EU a very limited affair: it favours those who are not only economically but also transnationally active; it discriminates against those not transnationally active and those who are but lack the necessary means to provide for themselves.“

*Quelle: Börner, Stefanie (2020): Marshall revisited: EU social policy from a social-rights perspective, in: Journal of European Social Policy, Vol. 30, 4, S. 431f.*

„The three (other) configurations belong to the world of universalism. One of them, not successful regarding poverty, is the pro-old universalism of Mediterranean countries, which simply does not provide enough to lift working-age adults out of poverty. The other two, universalism and targeting within universalism, present solid universalist credentials and spend generously on working-age cash transfers. For a given level of social expenditures, however, targeting within universalism achieves more redistribution. To conclude, targeting within universalism does exist, it takes place in the Nordic countries and in Belgium, and appears to be an effective approach to redistribution and poverty reduction. One should always remember, however, that the secret of this welfare configuration lies less in targeting than in its universal dimension. Pro-poor targeting in these welfare states constitutes an unplanned outcome of a deliberate effort to protect the income of working-age adults. It sustains redistribution because it is embodied in universalism and premised on a large social budget. Targeting alone, however, never yields the same results. If one were to choose between targeting and universalism, universalism would always remain the best option.“

*Quelle: Jacques, Olivier/Noël, Alain (2021): Targeting within universalism, in: Journal of European Social Policy, Vol. 31, 1, S. 27*

Es „überrascht, dass ein führender Sozialpolitikforscher wie Frank Nullmeier, stellvertretender Direktor des in 2021 gegründeten „Deutschen Instituts für Sozialpolitikforschung (DIFIS)“, zur ‚Annäherung‘ der Politikfelder Sozialpolitik und Klimapolitik die ‚Schaffung einer Ökosozialversicherung als sechster Säule des deutschen Sozialversicherungssystems‘ anregt. Die Details dieses Vorschlags sind recht kompliziert, so diskutiert Nullmeier noch die Varianten einer ‚Klimaschutzfolgenversicherung‘ und einer ‚ökologischen Schadensversicherung‘“

*Quelle: Opielka, Michael (2023): Soziales Klima. Der Konflikt um die Nachhaltigkeit des Sozialen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 54 – Die im Textausschnitt zitierte Quelle ist: Nullmeier, Frank (2021): Pandemiebekämpfung und Klimaschutz. Neue Aufgaben für Sozialversicherungen. In: Rodenhäuser, Dorothee/Vetter, Hannes/Held, Benjamin/Diefenbacher, Hans (Hrsg.) (2021). Soziale Sicherungssysteme im Umbruch. Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis, S. 122*

# Bürgergeld

Anmerkung: **Hinzu** kommt der Kranken-/Pflegeversicherungsbeitrag, der von der Bundesagentur für Arbeit übernommen wird, derzeit ca. 150 Euro pro Monat pro Person

Quelle:

<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Leistungen-und-Bedarfe-im-Buergergeld/leistungen-und-bedarfe-im-buergergeld.html#doc5790d24f-5902-41f7-ab75-d31bf87ea183bodyText6>

## Beispielrechnungen: Bürgergeld

### Bürgergeld im Überblick

| Antragsteller   | Regelbedarfe <sup>1</sup> | KdU <sup>2</sup> | Bürgergeld    |
|---|---------------------------|------------------|---------------|
| Alleinstehende(r)                                       | 502 Euro                  | 372 Euro         | 874 Euro      |
| (Ehe-)Paar  | 902 Euro                  | 472 Euro         | 1.374 Euro    |
| Alleinerziehend<br>1 Kind, 4 Jahre <sup>3</sup>         | 1000,72 Euro              | 529 Euro         | 1.529,72 Euro |
| Alleinerziehend<br>2 Kinder, 4 u. 12 Jahre <sup>3</sup> | 1.348,72 Euro             | 602 Euro         | 1.950,72 Euro |
| (Ehe-)Paar<br>1 Kind, 4 Jahre <sup>3</sup>              | 1.220 Euro                | 651 Euro         | 1.871 Euro    |
| (Ehe-)Paar<br>2 Kinder, 4 u. 12 Jahre <sup>3</sup>      | 1.568 Euro                | 743 Euro         | 2.311 Euro    |
| (Ehe-)Paar<br>3 Kinder, 4, 12 u. 15 Jahre <sup>3</sup>  | 1.988 Euro                | 917 Euro         | 2.905 Euro    |

1. Regelbedarfe einschließlich Mehrbedarf für Alleinerziehende in Euro

2. laufende und einmalige Kosten der Unterkunft (April 2022, Quelle: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Deutschland, Berichtsmonat Dezember 2022, S. 64)

3. Kinder und Jugendliche erhalten zusätzlich Bildungs- und Teilhabeleistungen

## „Bürgergeld“ der Ampel ab 2023

Tabelle 1  
Vier Reformszenarien zur Zukunft des Sozialstaats

| Bürgergeld<br>(mit Bürgerpauschale)  | Grundeinkommen<br>(mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem)   | Sozialversicherung<br>(mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)   | Bürgerversicherung<br>(mit Grundeinkommensversicherung)  |
|--|--|---|--|
| Das Bürgergeld in Form einer „Negativen Einkommensteuer“ dient vor allem der Unterstützung der Arbeitsmarkt- und Leistungsmotivation in den unteren Arbeitsmarktsegmenten. Die Bürgerpauschale (Kopfpauschale) für Gesundheit und Pflege dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen gesetzlichen und privaten Kranken-/Pflegekassen. | Das Grundeinkommen in Form einer „Sozialdividende“ steht jeder/m legalen Einwohner:in monatlich zu und unterliegt (analog zum „Primäreinkommen“) der Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragspflicht. Das Gesundheits-/Pflegesystem wird vollständig aus Steuermitteln finanziert. | Beitragsfinanzierte, lebensstandardsichernde („Bismarcksche“) Sozialversicherung mit „Sockelung“ durch bedarfsorientierte Grundsicherung („Garantiesicherung“). Gesundheits-/Pflegeversicherung wie bisher im gegliederten System (GKV, PKV, Beihilfe). | Grundeinkommensversicherung nach dem Modell der Schweizer AHV in allen Risikolagen für Geldleistungen (Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Behinderung, Kindheit, Ausbildung) und für den Risikobereich Gesundheit/Pflege. |

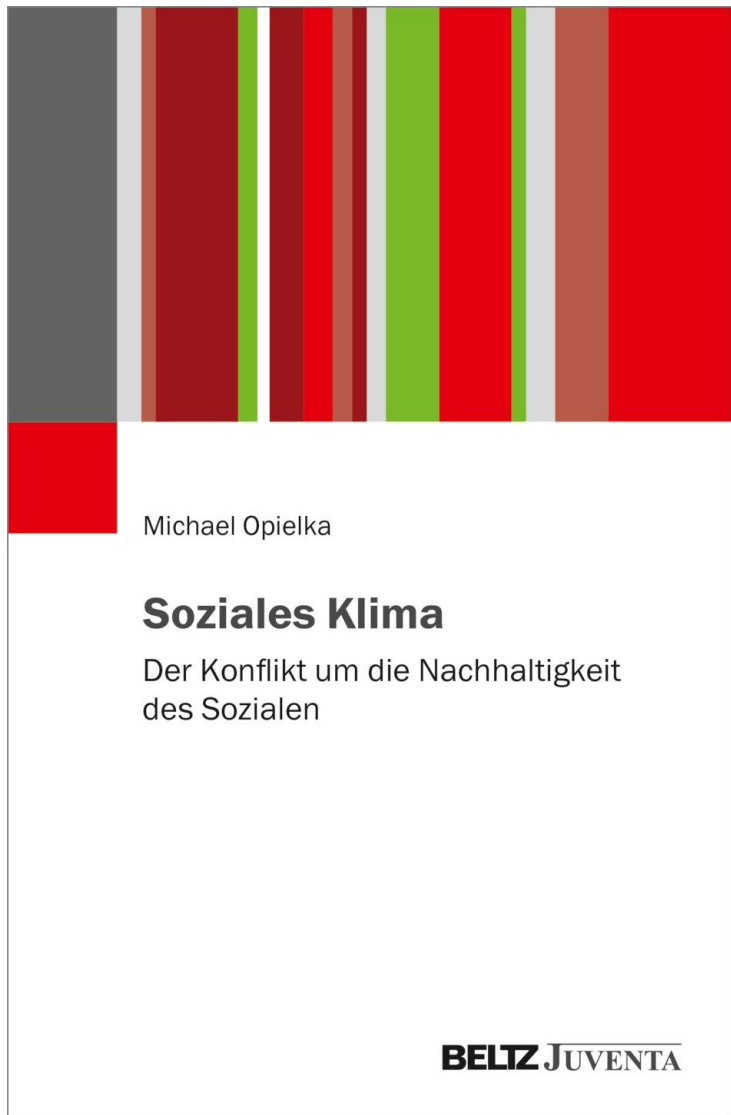
Quellen: <https://www.isoe.org/aktuelles/news/delphi-befragung-im-zukunftslabor-gestartet-ihr-expertinnen-wissen-ist-gefragt-beteiligen-sie-sich/> (1. Februar 2022); Hutflesz und Opielka (2020, 63 ff.).

aus: Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn, *Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats*, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 102, 2, 2022, 96



Zurück zum Anfang: Inwieweit würde der Bürgerstatus als zentrales Zugangsprinzip sozialstaatlicher Ansprüche sowohl normativ wie institutionell Kategorisierungsprozesse überwinden?

1. Ist der Bürgerstatus in einer globalisierten Gesellschaft ein Kategoriensystem des **Ausschlusses** von wohlfahrtsstaatlichen Leistungsansprüchen (Migration, globale Ungleichheit)?
2. Führt der Bürgerstatus im nationalen Kontext zu mehr (binnen-)gesellschaftlicher **Solidarität** und Sozialkapitalbildung als gruppenbezogene Sozialsysteme?
3. Lässt sich eine sozialpolitische Evolution in Richtung Bürgerstatus beobachten und ist dies die Folge einer **Demokratisierung** der Sozialpolitik?
4. Zeigen Evaluationen der Sozialpolitik eine höhere **Effizienz und Effektivität** von am Bürgerstatus ansetzenden Leistungssystemen?
5. Welche Kategoriensysteme wären auch in einem am Bürgerstatus ansetzenden Wohlfahrtsstaat unverzichtbar und gibt es Hinweise auf eine **reduzierte Sortierpraxis**?
6. Lassen sich **Schichten oder Klassen** identifizieren, die eine Dekategorisierung der Sozialpolitik in Richtung Bürgerstatus machtpolitisch fundieren?



2023



2017



2008 (3. Aufl. 2023)