

Bürgergeld und soziale Integration

(anlässlich der Tagung „Soziale Integration“ des SKOS, der Caritas Schweiz und des Vereins Soziale Ökonomie in Zürich am 19.3.2003)

1. Armut und soziale Integration

„Peter hat mir einen guten Arzt empfohlen, der hat dann eine ganz andere Diagnose gestellt.“ „Ich war arbeitslos, aber eine Freundin hat mir eine Arbeit in ihrer Firma besorgt“. „Ich hab’ den ganzen Tag traurig rum gehangen und dann hat eine Freundin angerufen; wir haben lange telefoniert und dann ging es mir schon besser.“ „Ich hab nicht verstanden, was der Computer dort macht, aber Michi hat’s mir erklärt.“ Solche Sätze aus dem Alltagsleben sind so vertraut, dass wir nicht auf die Idee kommen könnten, dass man sie vermissen könnte. Noch weniger haben wir vor Augen, dass solche Sätze auf eine spezifische Art reich machen und wir sind es nicht gewohnt, jemanden, dem solche Sätze abgehen, als arm zu bezeichnen. Dennoch gibt es solche Zusammenhänge, und die Armutsforschung hilft, sie aufzudecken und zu verstehen.

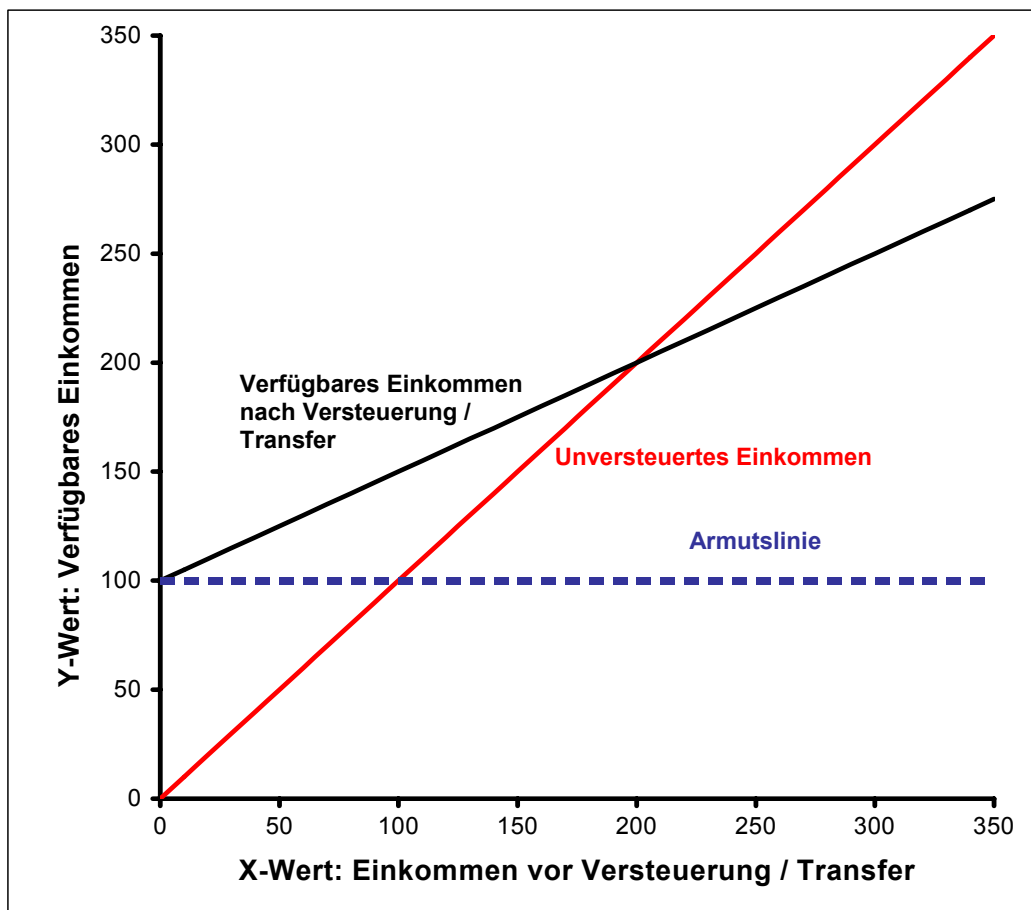
Die Erforschung von Armut wird in zwei Ansätze unterteilt: *Ressourcenorientierte Ansätze* definieren Armut über verfügbare finanzielle Ressourcen. Gewöhnlich wird eine Grenze festgelegt, deren Unterschreitung Armut bedeutet. Diese Grenze kann beispielsweise der Sozialhilfesatz sein. Häufig wird festgelegt, dass als arm bezeichnet wird, wer über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens verfügt. Wird ein solcher monetärer Ansatz verwendet, dann wird von vorne herein die soziale Bedeutung von Armut ausgeblendet. Diese Gefahr umgehen die *deprivations- und lebenslagenorientierten Ansätze*. Armut wird hier untersucht als mehrdimensionale Deprivation in verschiedenen Bereichen: Ernährung, Gesundheit, Kleidung, Wohnverhältnisse und Wohnumgebung, familiäre Situation und Herkunft, Bildung, Ausbildung, Einkommensverhältnisse, soziale Sicherung und finanzielle Situation sowie soziale Beziehungen, Netzwerke, soziale Integration und Bewältigungsstrategien.¹ Häufig werden neben objektiven Faktoren auch subjektive Faktoren, wie Zufriedenheit mit der eigenen Wohn-, Lebens- und sozialen Situation erhoben. Der lebenslagenorientierte Ansatz betrachtet also die monetäre Situation als nur eine Dimension unter anderen. Bei lebenslagenorientierten Untersuchungen wurde jedoch festgestellt, dass die finanzielle Ressourcenausstattung den mit Abstand wichtigsten Armutsindikator darstellt.² Das bedeutet, dass monetäre und andere Bereiche meist gleichzeitig betroffen sind und eng zusammenhängen.

In der Schweiz haben Leu, Burri und Priester³ eine umfangreiche lebenslagenorientierte Untersuchung für die Jahre 1992 und folgende durchgeführt. 10% der untersuchten Haushalte hatten danach 1992 ein Einkommen unterhalb der Hälfte des Durchschnittseinkommens. Im *Bildungsbereich* wurden große Unterschiede festgestellt. „Während der Schul- und Berufsausbildung getroffene Bildungsentscheidungen bestimmen in erheblichem Umfang sowohl spätere Berufs- und Karrierechancen als auch für die „Möglichkeiten der gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation.“⁴ Der Anteil der Personen, die ihren *Gesundheitszustand* als „mittelmäßig“, „schlecht“ oder „sehr schlecht“ eingestuft hatten, lag in den untersten Ressourcenkategorien bei 30 - 35% und damit im Vergleich zur übrigen Bevölkerung deutlich höher; in den obersten lag der Anteil nur bei 19%.⁵ Bezüglich der *sozialen Netzwerke* konnte gezeigt werden, dass insbesondere die ausländische Wohnbevölkerung sowie Personen mit niedrigem Bildungsniveau und Erwerbslose über ein eingeschränktes *soziales Beziehungsgeflecht* verfügen. Die Betroffenen sind eher einsam als unzufrieden. Leu, Burri und Priester schließen: „Gerade diejenigen sind betroffen, die sich in einer wenig vorteilhaften Situation befinden und auf zusätzliche Unterstützung bei der Bewältigung von Problemen angewiesen wären. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass die wirtschaftliche Lage zumindest für die Qualität von Kontakten nicht unerheblich ist. Gemeinsame Freizeitaktivitäten mit Freunden und Bekannten, Einladungen und Besuche sowie Vereinsaktivitäten sind zum Teil eine Frage der finanziellen Ressourcen.“⁶ Im Bereich *Probleme* und *Problembewältigung* konnte die Kumulation von Problemen objektiv und subjektiv nachgewiesen werden: „Rund zwei Drittel der Befragten geben an, keine Probleme zu haben, während knapp jeder Dritte von zwei oder mehr Problemen betroffen ist. Probleme treten also oft kumuliert auf.“⁷ Zur Bewältigung von Problemen wurde deutlich häufiger die Hilfe von Freunden, Verwandten und ArbeitskollegInnen in Anspruch genommen als professionelle Hilfe.

Wir können jetzt den noch wenig erforschten Zusammenhang zwischen Armut und sozialer Integration besser verstehen. Längere Arbeitslosigkeit und Armut gehen nachgewiesener Maßen häufig einher mit einem schlechteren Gesundheitszustand, mit Wohnungsüberbelegung, mit weniger Kontakten, mit Ängsten, Sorgen⁸ und Einsamkeit, wobei sich die Defizite in den verschiedenen Bereichen gegenseitig verstärken.

2. Bürgergeld - Ein Mittel der sozialen Integration?

Die Idee des Bürgergeldes wird unter verschiedenen Begriffen wie *Grundeinkommen*, *soziale Grundsicherung*, *garantiertes Mindesteinkommen*, *Existenzgeld* oder *negative Einkommensteuer* diskutiert, wobei sich verschiedene Konzepte überschneiden. Zentraler Gedanke des Bürgergeld-Konzeptes ist die Integration der Einkommensteuererhebung und eines Systems, das den Transfer an Bedürftige organisiert. Verdient man nichts, erhält man einen bestimmten Transfer, der, je mehr man dazu verdient gleichmäßig abnimmt. Bei einem bestimmten Betrag sinkt der Transfer auf Null und erst wenn mehr als dieser Betrag verdient wird, müssen Steuern bezahlt werden. Ein solches integriertes Steuer-Transfer-System schützt „automatisch“ bei Einkommensverlusten auf Grund von Arbeitslosigkeit und anderen Umständen und könnte so die bestehende Soziale Sicherung weitgehend ablösen: Arbeitslosengeld, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrente, Unfallversicherung, Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld, Studienförderung usw. und andere Objektsubventionen. Diesem System werden gegenüber dem heutigen einige Vorteile zugeschrieben: Es ist übersichtlich, für jedermann einfach zu verstehen und transparent zu verwalten. Es ist leicht zugänglich, wenig stigmatisierend und verhindert verschämte Armut.



Besonders aus (wirtschafts-)liberaler Sicht wird bei einem solchen System ein Rückgang der empfangenen Leistungen vermutet, weil immer ein gleichmäßiger Anreiz besteht, Geld zu verdienen. Vermutet wird nämlich, dass viele SozialhilfebezügerInnen sich „in der Armutsfalle“ befinden, in der die Aufnahme einer Arbeit nicht zu mehr Geld führt und daher „unökonomisch“ ist. Allerdings sprechen die verschiedensten empirische Untersuchungen dagegen, dass es die „Armutsfalle“ überhaupt gibt und Sozialhilfe in größerem Umfang missbraucht würde.⁹ In einer internationalen Vergleichsstudie konnte auch keine Abhängigkeit der Höhe und Dauer der Sozialhilfe und der Anzahl der SozialhilfebezügerInnen nachgewiesen werden.¹⁰ Sozialhilfebezug wird meist durch lange Arbeitslosigkeit und schwierige persönliche Umstände erzeugt und die Arbeitsaufnahme durch den schlechten Arbeitsmarkt erschwert.

Aus linker Sicht werden mit der Bürgergeld-Idee andere Hoffnungen verbunden: Ein ausreichender Grundbetrag (das ist der Betrag, den man bekommt, wenn man gar nicht arbeitet und den somit jeder mindestens zum Leben zur Verfügung hat) dessen Bezug nicht an weitere Bedingungen geknüpft ist, könnte Armut beseitigen und Menschen mit Problemen Ressourcen für die Selbsthilfe zur Verfügung zu stellen. Das Bürgergeld würde jedem die Chance geben, sich frei für oder gegen eine Arbeitsstelle, eine Ausbildung oder ein Studium zu entscheiden. Diese Möglichkeit sich für oder gegen Arbeit zu entscheiden, wird Dekommodifizierung genannt, weil die Arbeit, die auf dem Arbeitsmarkt angeboten wird dann nicht mehr wie eine Ware (engl. „commodity“) gesehen wird, wo Angebot und Nachfrage zu jedem noch so niedrigen Preis führen können, sondern der Arbeit werden grundsätzlich andere Eigenschaften zugesprochen: Das Zur Verfügung Stellen soll zu einem hohen Grade freiwillig geschehen. Dekommodifizierung ist ein bedeutendes Konzept, das zur Unterscheidung verschiedener Arten von Wohlfahrtsstaaten verwendet wird.¹¹

Die Einführung eines Bürgergeldes könnte also – bei geringem Grundbetrag und weiteren Voraussetzungen für den Bezug, wie Einsatz des Vermögens und Arbeitssuche – zu einem Rückzug des Staates auf die Position des „Minimal-Sozialstaats“ führen, der nur noch vor extremer Armut schützt und jedem einzelnen Menschen die Bürde, oberhalb des Grundbetrags für Sicherheit zu sorgen, selber überlässt. Ob ein solcher Minimal-Staat die Selbsthilfe-Kräfte, den Zusammenhalt in der Gesellschaft und die Integration fördert, ist mehr als fraglich. Es ist zu erwarten, dass er eher zu krasserer Armut führt, weil sich die

verschiedenen oben genannten Dimensionen von Armut noch stärker gegenseitig bedingen und verstärken würden: Krankheit führt dann noch schneller zu monetärer Armut und monetäre Armut führt in einem Minimal-Sozialstaat noch schneller zu Krankheit und Isolation u.s.w. Außerdem könnte ein erhöhter Zwang eine Erwerbarbeit anzunehmen zu weiter fallen Löhnen (siehe beispielsweise die Kombilohn-Debatte in Deutschland) und so zu einer Verstärkung der Armutproblematik führen.

Bei ausreichendem Grundbetrag könnte die Einführung von Bürgergeld dazu führen, dass Armut verhindert wird, die Abhängigkeit von der Arbeitstelle geringer wird und die „vorhandene“ Arbeit besser verteilt wird. Mit dem Bürgergeld wird auch die Hoffnung verbunden, dass Menschen sich in größerem Maße ehrenamtlichen und anderen nützlichen Tätigkeiten, zum Beispiel in Selbsthilfegruppen und in der Nachbarschaftshilfe widmen – Tätigkeiten, die augenblicklich nicht gemacht werden, weil viele dafür nicht ausreichend Zeit oder Geld haben. Tatsächlich haben Untersuchungen zum Sozialkapital – das ist ein soziologisches Konstrukt, das den Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft misst – ausreichende materielle und finanzielle Ressourcen als Voraussetzung für gemeinnützige Tätigkeiten erkannt.¹²

Zusammenfassend kann man Bürgergeld also in erster Linie als ein monetäres Konzept verstehen, das versucht über Geldbeträge zu steuern. Insoweit entspricht es eher den Vorstellungen der ressourcenorientierten Ansätze. Allerdings sind ausreichende finanzielle Mittel auch eine Bedingung dafür, dass die Bürger sich selbst für ihre Gesellschaft engagieren.

3. Bürgerarbeit und RMI - Die Verbindung von Bürgergeld und sozialer Unterstützung

Zwei Bürgergeld-Konzepte verbinden die Gewährung von Bürgergeld mit sozialen Komponenten. Der Soziologe Ulrich Beck schlägt vor, Arbeitslosen, die sich in selbst gewählten und selbst organisierten Projekten sozial engagieren, ein Bürgergeld zu gewähren, das über das Arbeitslosengeld hinaus geht und das es erlaubt, in diesen Projekten langfristig zu arbeiten. Welche Projekte auf diese Art staatlich gefördert werden, soll in kommunalen Selbstverwaltungsausschüssen festgelegt werden. Durch die Einbindung von Arbeitslosen in solche Projekte verspricht er sich eine integrierende Wirkung.¹³

Auch das französische Integrations-Mindesteinkommen RMI verbindet eine finanzielle Unterstützung mit sozialer Hilfe: Hier handeln die SozialhilfebezügerInnen einen Eingliederungsvertrag aus, der neben der finanziellen Unterstützung durch die Sozialhilfe eine Unterstützung zur Integration durch Eingliederungsprogramme vorsieht¹⁴ (siehe dazu auch Atelier 2 der Tagung). Die Programme sollen helfen die soziale Autonomie zu entwickeln (z. B. in den Bereichen Wohnung, Gesundheit, Erziehung, Kultur). Sie können der persönlichen und beruflichen Weiterbildung dienen oder Aktivitäten und Praktika im gemeinnützigen Interesse (z. B. in der Verwaltung) umfassen.¹⁵ Die vielfältigen Unterstützungsmöglichkeiten dieses komplexen Ansatzes entsprechen den vielen Dimensionen des lebenslagenorientierten Ansatzes der Armutsforschung; deshalb ist von diesem Konzept auch eine weitreichende integrative Wirkung zu erwarten. Allerdings wird hier die Art der Hilfe weitestgehend durch den Staat festgelegt und wenig auf die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft vertraut.

¹ Siehe dazu z. B.: Townsend, Peter: *The concept of poverty*, London, 1970; Schmid Susanne / Wallimann, Isidor: *Armut: "Der Mensch lebt nicht vom Brot allein"*, Bern, Stuttgart, Wien, 1998

² Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom: *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern, Stuttgart, Wien, 1997, 2. Auflage, S. 20

³ Ebenda

⁴ Ebenda, S. 430

⁵ Der Zusammenhang von Armut, Gesellschaft und Gesundheit ist in den letzten Jahren verstärkt untersucht worden: Siehe z. B. Wilkinson, Richard G.: *Kranke Gesellschaften. Soziales Gleichgewicht und Gesundheit*, 2001, Wien, Jungbauer-Gans, Monika: *Ungleichheit, soziale Beziehungen und Gesundheit*, 2002, Wiesbaden

⁶ Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom: 1997, S. 433

⁷ Ebenda

⁸ Ebenda, S. 435

⁹ Siehe dazu auch: Knecht, Alban: *Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe. Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege*. Bern, Stuttgart, Wien, 2002.

¹⁰ Voges, Wolfgang: Missbrauchte Inanspruchnahme von Sozialhilfe? Auswirkungen von Zugangs- und Verbleiberegeln auf zeitliche Muster des Sozialhilfebezugs, in: Lamnek, Siegfried / Luedtke, Jens (Hrsg.): *Der Sozialstaat zwischen >>Markt<< und >>Hedonismus<<?*, Opladen, 2000

¹¹ Esping-Andersen, Gøsta: *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Cambridge

¹² Offe, Claus / Fuchs, Susanne: Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland, in: Putnam, Robert D. (Hrsg.): *Gesellschaft und Gemeinsinn*, 2001, Güterloh

¹³ Beck, Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*. Frankfurt / Main, 2000

¹⁴ Siehe dazu auch: Bohrer, Isabelle / Wallimann, Isidor: *Armut: Eingliederung als neue Herausforderung für die Sozialhilfe. Das garantierte Mindesteinkommen (RMI) in Frankreich*, Bern, Stuttgart, Wien, 1999

¹⁵ Ebenda, S. 59

Lesetipps:

- Beck, Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*. Frankfurt / Main, 2000. Der Reader gibt einen Überblick über die Diskussion zum Ende der Erwerbsgesellschaft und stellt bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft als Lösung vor.

- Eichler, Daniel: *Armut, Gerechtigkeit und soziale Grundsicherung*. Wiesbaden, 2001. Dieses Buch stellt Grundsicherungsmodelle nach einer eher theoretischen Diskussion von Armut und der philosophischen Frage nach der sozialen Gerechtigkeit vor.
- Knecht, Alban: Bürgergeld: *Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe. Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege*, Bern, Stuttgart, Wien, 2002. Diese Buch stellt aktuelle Ergebnisse der Armutsforschung vor und leitet daraus Kriterien ab, mit deren Hilfe verschiedene Bürgergeld-Modelle verglichen werden.
- Tálos, Emmerich (Hrsg.): *Bedarfsorientierte Grundsicherung*, Wien, 2003, Aktueller Reader mit Beiträgen von E. Tálos, N. Dimmel, u.a. der sich mit der aktuellen Armutproblematik und Lösungen beschäftigt.
- Treptow, Rainer / Hörster, Reinhard (Hrsg): *Sozialpädagogische Integration. Entwicklungsperspektiven und Konfliktlinien* (Veröffentlichungen der Kommission Sozialpädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft). 1999, Weinheim, München,1999. Der Reader versammelt theoretische Beiträge zur sozialpädagogischen Funktion „Integration“.

Erhältlich als Download unter www.albanknecht.de

Alban Knecht

im Februar 2003