

Diermeier, Matthias; Engler, Jan; Schäfer, Holger

Article

Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Diermeier, Matthias; Engler, Jan; Schäfer, Holger (2023) : Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 50, Iss. 1, pp. 101-124,
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.23-01-06>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/276274>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IW-Trends

Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes

Matthias Diermeier / Jan Felix Engler / Holger Schäfer

IW-Trends 1/2023

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 50



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergeldes

Matthias Diermeier/ Jan Felix Engler / Holger Schäfer, Mai 2023

Zusammenfassung

Das Bürgergeld sollte die Grundsicherung für Arbeitsuchende auf eine neue Grundlage stellen und das politische Versprechen erfüllen, Hartz IV zu „überwinden“. Der Reformansatz rief indes diverse Konfliktlinien innerhalb Gesellschaft, Regierung und sogar einzelner Parteienhängerschaften hervor: die Höhe der Regelsätze, die Ausgestaltung der Sanktionen, die Höhe des anrechnungsfreien Vermögens sowie die Angemessenheit von Unterkunftskosten. Der politische Kompromiss am Ende des Vorhabens ließ wenig vom eigentlichen Reformversprechen übrig. Anhand der IW-Personenbefragung kann sowohl die Enttäuschung über die mangelnde Tragweite der Reform innerhalb von Grünen- und SPD-Anhängerschaft als auch die Unzufriedenheit über die ausgehandelten Lockerungen unter den FDP-Unterstützern nachvollzogen werden. In zentralen Fragen werden die Liberalen nur von den AfD-Anhängern in ihrer Zu-viel-Reform-Kritik übertroffen. Lediglich in der Grünen- und SPD-Anhängerschaft ließen sich Mehrheiten für das Bürgergeld organisieren. Insgesamt bleibt die Reformzustimmung mit rund einem Drittel Befürwortern äußerst überschaubar. Eine Analyse von Beiträgen auf dem Kurznachrichtendienst Twitter zeichnet die aufgeregte Bürgergeld-Kritik zudem im digitalen Raum nach. Am intensivsten diskutiert wurde, inwiefern sich die Erhöhung der Regelsätze negativ auf die Arbeitsanreize auswirkt. Während die FDP-Politiker sehr zurückhaltend agierten, zeigten sich die wohlfahrtsschauvinistischen Tweets aus den Reihen der AfD als besonders resonanzstark – auch wenn die Partei in der Breite keine Diskussion über Migration lostreten konnte.

Stichwörter: Grundsicherung, Bürgergeld, soziale Medien

JEL-Klassifikation: H53, H55, I38

DOI: 10.2373/1864-810X.23-01-06

Bürgergeld

Das Bürgergeld hat zum 1. Januar 2023 die Grundsicherung für Arbeitslose (Hartz IV) als Grundsicherungssystem abgelöst. Trotz des Namenswechsels und der Beschreibung von Arbeitsminister Hubertus Heil als „eine der größten Sozialreformen seit 20 Jahren“ (Handelsblatt, 2023) ist damit weniger ein Systemwechsel verbunden, sondern vielmehr eine Novellierung des bestehenden Systems. Wesentliche Merkmale bleiben grundlegend unverändert. Auch das Bürgergeld ist wie sein Vorgänger eine bedürftigkeitsgeprüfte, nachrangige Fürsorgeleistung, deren Bezug an die Bedingung geknüpft ist, künftig ohne sie auskommen zu wollen. Das von den treibenden politischen Kräften intendierte „Überwinden“ von Hartz IV ist damit über die Namensänderung hinaus nicht eingetreten.

Ein wichtiger Faktor für den Reformerfolg ist die Akzeptanz der Grundsicherung in der Öffentlichkeit. Auf der einen Seite ist das Grundsicherungssystem der Kritik ausgesetzt, Beziehende nicht in ausreichendem Maß materiell zu unterstützen. Auf der anderen Seite wird prominent beanstandet, es würde nicht in genügendem Maß auf Eigenverantwortung gesetzt. Dieser Beitrag untersucht die politische wie gesellschaftliche Diskussion und Evaluation zentraler Konfliktlinien des Bürgergeldes. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt die wesentlichen Reformschritte und die dabei entstandenen Kontroversen im politischen Raum nachgezeichnet.

In einem zweiten Schritt wird der Diskurs über das Bürgergeld auf Twitter über die gesamte Dauer untersucht – vom erstmaligen Nennen des Begriffs während der Ampel-Sondierungsgespräche im Oktober 2021 bis zu seiner Einführung im Januar 2023. Auf der Kurznachrichtenplattform lassen sich nicht nur die grundsätzliche Bedeutung der Reform sowie der aufgeregte Diskurs nachzeichnen, es lassen sich auch die unterschiedlichen Tonalitäten und inhaltlichen Ausrichtungen der verschiedenen Anspruchsgruppen – Politiker, Ökonomen, Journalisten und der breiten Bevölkerung – nachvollziehen. Geprüft werden kann zudem, welche Bedeutung verschiedenen Konfliktlinien in der sichtbaren Digitaldebatte zugekommen ist.

Als letzten Schritt wird die IW-Personenbefragung ausgewertet, in der sowohl der Erfolg im Framing des Bürgergeldes bevölkerungsrepräsentativ abgefragt als auch die

Bedeutung der einzelnen diskutierten Konfliktlinien beleuchtet wurde. Die Umfrage vom Februar/März 2023 bietet die Möglichkeit, das Bürgergeld als Gesamtschau nach seiner Implementierung zu evaluieren. Ein besonderes Augenmerk liegt hier auf den Widersprüchen zwischen Regierungsparteien und ihren Anhängerschaften sowie den bestehenden Inkonsistenzen innerhalb der einzelnen Parteisympathisierenden.

Die Genese des Bürgergeld-Gesetzes

Erstmals erwähnt wurde das Bürgergeld als Projekt der Ampelkoalition im Sondierungspapier der Koalitionsparteien aus dem Oktober 2021 (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, 2021a, 6). Das Konzept des „liberalen Bürgergeldes“ der FDP hatte zwar den gleichen Namen, verfolgte aber einen anderen Ansatz (FDP, 2021). Die Skizze umfasste indes nicht mehr als einen Absatz und war in den meisten Punkten vage. Konkret in Aussicht gestellt wurde zu diesem frühen Zeitpunkt aber bereits, dass die in der Corona-Krise geltenden erleichterten Zugangsvoraussetzungen verstetigt werden sollten. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Karenzzeiten für die Anrechnung von Vermögen sowie für die Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Diese Regelungen waren geschaffen worden, weil man im Zuge der Corona-Pandemie einen erheblichen Zustrom neuer Leistungsbeziehenden erwartete – zum Beispiel von Selbstständigen, die aufgrund der behördlichen Schließung von Betrieben vorübergehend keine Einnahmen haben. Diesen wollte man ersparen, sämtliche übliche Zugangsvoraussetzungen erfüllen zu müssen. Nicht zuletzt wollte man auch die Job-Center durch das vereinfachte Verfahren entlasten. Der erwartete Anstieg der Zugänge in die Grundsicherung trat indes nicht ein – die Begründung dieser Maßnahmen war somit schon vor der ersten Skizze des Bürgergeldes hinfällig (Schäfer, 2022a). Dies gilt selbst dann, wenn die Nichtinanspruchnahme auf eine Stigmatisierung des Leistungsbezuges zurückgehen sollte. Weitere Punkte im Sondierungspapier umfassten unter anderem das grundsätzliche Festhalten an Mitwirkungspflichten sowie das Inaussichtstellen einer Erhöhung des Erwerbsfreibetrags, wobei beide Punkte wenig konkret formuliert waren.

Eine Konkretisierung erfuhr das Vorhaben mit dem Koalitionsvertrag vom November 2021 (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, 2021b, 59 ff.). Darin wurde die jeweilige Karenzzeit bei Schonvermögen und Kosten der Unterkunft auf zwei Jahre festgelegt.

Außerdem wurde eine Erhöhung des Schonvermögens in Aussicht gestellt, ohne das Ausmaß der Erhöhung zu spezifizieren. Eine wesentliche Neuerung war der Plan, mit Bürgergeldbeziehenden eine „Teilhabevereinbarung“ (später: „Kooperationsplan“) abzuschließen, in der arbeitsmarktpolitische Angebote und Maßnahmen festgelegt werden sollten und die die bisherige Eingliederungsvereinbarung ablösen sollte. In diesem Zusammenhang ist auch erstmals von einer „Vertrauenszeit“ die Rede, wobei zunächst vollkommen offenblieb, was konkret damit gemeint war. Der Koalitionsvertrag bekannte sich abermals zur Beibehaltung der „Mitwirkungspflichten“, deren effektive Durchsetzung von der Möglichkeit abhängt, Sanktionen verhängen zu können. Die gesetzliche Neufassung der Sanktionen war bereits durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 erforderlich geworden, in dem die bis dahin geltende Rechtslage in Teilen als verfassungswidrig eingestuft wurde (Bundesverfassungsgericht, 2019). Die Koalitionsvereinbarung legte fest, dass eine Neuregelung im Anschluss an eine „Evaluation“ erfolgen und bis dahin ein einjähriges Sanktionsmoratorium gelten solle. Das Moratorium wurde Mitte 2022 auch umgesetzt. Demnach wurden Pflichtverletzungen wie die Ablehnung eines Arbeitsangebots nicht mehr sanktioniert. Meldeversäumnisse blieben im Wiederholungsfall sanktionierbar, allerdings nur bis zu einer Höchstgrenze von 10 Prozent des Regelsatzes. Ursprünglich sollte das Moratorium bis Mitte 2023 gelten, wurde dann aber durch das Inkrafttreten des Bürgergeldes abgelöst, ohne dass es eine Evaluation gegeben hätte.

In einem Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit (BMAS) vom Juli 2022 und nachfolgend im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom September 2022 (Deutscher Bundestag, 2022) wurden sämtliche bis dahin nicht konkretisierten Vorhaben mit Inhalten unterlegt. Wie für die Angemessenheit der Unterkunftskosten sollte für die Anrechnung von Vermögen eine zweijährige Karenz gelten, in der großzügigere Freibeträge eingeräumt werden. Aber auch im Anschluss an diese Phase war eine Erhöhung des Schonvermögens gegenüber dem Status quo vorgesehen. Die im Koalitionsvertrag vage angedeutete „Vertrauenszeit“ wurde dahingehend umgesetzt, als dass Pflichtverletzungen in den ersten sechs Monaten nach Abschluss des Kooperationsplans nicht mehr sanktioniert werden, wobei Meldeversäumnisse weiterhin mit einer Regelsatzkürzung von 10 Prozent sanktionsbewehrt bleiben sollten und auch bis zu einer Höchstgrenze von 30 Prozent kumuliert werden konnten. Letztlich wur-

de eine Erhöhung des Erwerbsfreibetrags vorgesehen, indem das anrechnungsfreie Einkommen im Bereich von Bruttoeinkommen von 520 bis 1.000 Euro monatlich von 20 auf 30 Prozent angehoben wurde.

Konfliktlinien und Kompromiss

Der erste und zugleich heftigste Konflikt entstand durch die *Anhebung des Eckregelsatzes* von 449 auf 502 Euro, der im Kern gar nicht Teil des Gesetzgebungsprozesses war. Dies führte zu einer Debatte um die Frage, ob sich unter den neuen Rahmenbedingungen Arbeit und die damit verbundene Erzielung von Erwerbseinkommen finanziell auszahlen. Empirisch unterfüttert wurde die Frage durch Vergleiche von verfügbaren Einkommen einzelner Musterhaushalte. Gegenstand des Vergleichs war auf der einen Seite ein Haushalt, der nur Bürgergeld bezieht und auf der anderen Seite ein Haushalt, der nur ein niedriges Erwerbseinkommen bezieht (z. B. Schmidt/Haak, 2022). Je nach Haushaltskonstellation kann das Bürgergeld höher als das Erwerbseinkommen sein, woraus mitunter die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass sich arbeiten monetär nicht lohne. Ein solcher Vergleich unterstellt implizit, dass der Haushalt mit Erwerbseinkommen keine ergänzenden Transferleistungen – mithin auch kein ergänzendes Bürgergeld – bezieht. Diese Annahme ist keineswegs abwegig, da es viele Menschen gibt, die Wert darauf legen, ohne Fürsorgeleistungen auszukommen. Es ist aber von großer Bedeutung, diese Annahme transparent darzustellen, was in der politischen Debatte nicht immer der Fall war. Für Menschen, die ihre Ansprüche wahrnehmen, ist ein Lohnabstand hingegen immer gegeben, da Personen mit einem Erwerbseinkommen unterhalb des durch das Bürgergeld definierten Bedarfs aufstockende Leistungen erhalten, und zwar mindestens auf den Bedarf zuzüglich des Erwerbsfreibetrags (Schäfer, 2022b, 7 ff.). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren war die Regelsatzerhöhung auch aufgrund der sich verfestigenden erhöhten Inflation nicht mehr strittig. Hinsichtlich der Zustimmung zur Regelsatzerhöhung bleibt interessant, dass, obwohl der deutschen Bevölkerung die Bedarfsgerechtigkeit grundsätzlich sehr wichtig ist, Mehrausgaben für Hartz IV seit Jahren ganz unten auf dem sozialpolitischen Wunschzettel rangieren (Heinrich et al., 2016). Grundsätzlich gilt, dass zielgerichtete Maßnahmen, die speziell auf Bedürftigkeit abzielen, es häufig schwerer haben, sich die Zustimmung der Bevölkerung zu sichern, als solche, die auf einen breiteren Empfängerkreis abzielen (Grewenig et al., 2019; Bergmann et al., 2023).

Die zweite Konfliktlinie betrifft die als „Vertrauenszeit“ bezeichnete sechsmonatige Karenzzeit für die *Sanktionierung von Pflichtverletzungen*. Eine – wenn auch nur vorübergehende – Einschränkung der Sanktionsmöglichkeiten weit über das Maß hinaus, das aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils erforderlich gewesen wäre, verändert den Charakter der Grundsicherung. Der bis dahin geltende Konsens besagte, dass in wirtschaftlicher Hinsicht zunächst jeder für sich selbst verantwortlich ist. Menschen, die diese Selbstverantwortung nicht wahrnehmen können, haben Anspruch auf die solidarische Hilfe der Gesellschaft. Im Gegenzug schulden sie das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Diese milde Form der Reziprozität halten die meisten Menschen für gerecht (Abraham et al., 2018). Wird das Bemühen um wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht mehr ernsthaft eingefordert, ändert sich der Charakter der Hilfeleistung weg vom Subsidiaritätsprinzip hin zu einer bedingungsarmen Leistung, bei der materielle Teilhabe stärker und die Integration in Arbeit schwächer gewichtet werden. Strittig war die Maßnahme zudem, weil die arbeitsmarktökonomische Forschung die Wirksamkeit von Sanktionen im Hinblick auf eine schnellere Wiedereingliederung in Arbeit klar belegen kann (Bernhard et al., 2021, 11) und die Regierung nicht darlegen konnte, warum die Nebenwirkungen von Sanktionen eine temporäre Abschaffung begründen. Somit wird neu in das System eintretenden Hilfebeziehenden der problematische Eindruck vermittelt, dass bei ihren Eigenbemühungen um Wiedereingliederung in Arbeit keine Eile bestehe. Dies kann die Chancen einer zügigen Rückkehr in Beschäftigung beeinträchtigen (Schäfer, 2022b). Die Bundesländer hatten in dieser Frage starke Bedenken, sodass die „Vertrauenszeit“ im Kompromiss des Vermittlungsausschusses ersatzlos gestrichen wurde.

Eine dritte Konfliktlinie betraf die *Erleichterungen der Voraussetzungen zum Bezug von Bürgergeld*. Sowohl die Karenz für die Kosten der Unterkunft als auch die Erhöhung des Schonvermögens wurden als ungerecht empfunden, weil dadurch Menschen einen Anspruch auf Fürsorgeleistungen erhielten, die in größeren Wohnungen lebten oder über ein größeres Vermögen verfügten, als die Menschen, die diese Fürsorgeleistungen mit ihren Steuerzahlungen finanzieren. Hinzu kommt, dass sich durch diese Neuerungen gegebenenfalls ein Weg in den vorzeitigen Ruhestand eröffnet. Die Regierung vermochte es nicht, die Änderungen überzeugend zu begründen. Denn schon im geltenden Recht ist bei einem Überschreiten der Angemessenheitsgrenze

für die Kosten der Unterkunft eine Karenzzeit von einem halben Jahr vorgesehen. Von den Job-Centern veranlasste Umzüge zum Zweck der Kostensenkung sind daher eher selten (Beste et al., 2021). Gleichsam ist das nicht anzurechnende Vermögen auch schon im geltenden Recht so hoch, dass es für bestimmte Haushaltskonstellationen die Höhe mittlerer Vermögen erreicht (Schäfer, 2022a). Die Länder wollten die Änderungen mithin auch nicht vollständig mitgehen. Der im Vermittlungsausschuss erreichte Kompromiss sieht nun Karenzzeiten von einem Jahr vor sowie eine weniger starke Anhebung des Schonvermögens.

Der anschwellende Twitter-Diskurs zum Bürgergeld

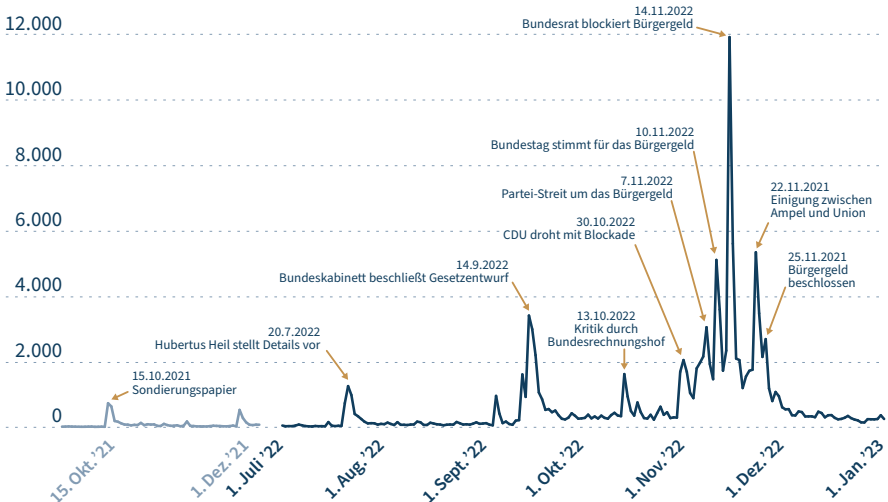
Um den Verlauf und die Intensität des gesellschaftlichen Diskurses über das Bürgergeld empirisch zu vermessen, wird zunächst die entsprechende Debatte auf Twitter betrachtet. Auch in Deutschland wird der Kurznachrichtendienst für die Diskussion einer Vielzahl an politischen Entwicklungen immer intensiver genutzt (Stier et al., 2018). Unterschiedliche Gruppen wie etwa Politiker und ihre potenziellen Wählerschaften oder Journalisten und ihre potenzielle Leser-/Zuschauerschaften können über die Plattform ohne weitere Filter unmittelbar miteinander in Kontakt treten (Wihbey et al., 2018). Zuletzt haben Analysen zwar auf die Bedeutung von Twitter als politischem Resonanzraum hingewiesen. Sie haben jedoch auch für Deutschland gezeigt, dass politische Repräsentanten die Plattform weniger als Diskursraum, sondern vielmehr als Top-Down-Kommunikationsmedium verstehen (Diermeier et al., 2023).

Abbildung 1 deutet darauf hin, dass dem Bürgergeld für den langen Zeitraum zwischen erster Nennung im Sondierungspapier der späteren Ampelkoalition im Oktober 2021 bis zum Gesetzentwurf im September 2022 nur eine geringe öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wurde (s. Methodikkasten 1 für Details zur Auswertung). Obwohl sich die Konfliktlinien – Erhöhung der Regelsätze/Arbeitsanreize, Sanktionierung, vereinfachte Zugangsberechtigung – entsprechend den Beschreibungen im Sondierungspapier und in den ausbuchstabilten Details durch Hubertus Heil bereits abzeichneten, bedurfte es eines Fortschritts des Gesetzgebungsverfahrens, um die Twitter-Diskussion in Fahrt zu bringen. Das vorläufige Nichtzustandekommen einer Mehrheit im Bundesrat am 14. November 2022 bildet mit knapp 12.000 Tweets an nur einem Tag den Höhepunkt der Debatte.

Anzahl Tweets zum Bürgergeld

Abbildung 1

Anzahl der Tweets die das Wort „Bürgergeld“ oder „Buergergeld“ im Text beinhalten



Beobachtungszeitraum 1.10.2021 bis 31.12.2022.

Quelle: Twitter API

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/zfKceyPKNj2wzRs>

Sachliche und weniger sachliche Kritik

Um den Bürgergeld-Diskurs auf Twitter mit mehr Tiefgang durchdringen zu können, wird die Tonalität der identifizierten Tweets mithilfe von einem Large Language Model bestimmt und in die Klassen *negativ*, *neutral* oder *positiv* eingeteilt. Hierzu wurde das auf Google BERT (Devlin et al., 2018) basierte Model „german-sentiment-bert“ (Guhr et al., 2020) ausgewählt, das auf deutschen Texten aus verschiedenen Quellen inklusive Twitter, Facebook und Hotelbewertungen trainiert wurde.

Wie in vergleichbaren Analysen politischer Diskurse auf Twitter zeigt sich, dass mit gerade einmal 1,6 Prozent kaum Tweets als positiv und der Großteil der Nachrichten als neutral (70,3 Prozent) klassifiziert werden. Dass diese Art der Tonalitätsmessung trotzdem als Stimmungsindikator genutzt werden kann, dafür spricht die in Tabelle 1

Twitteranalyse

Methodikkasten 1

Als Grundlage der folgenden Analyse werden alle nicht gelöschten, deutschsprachigen Tweets, die das Wort *Bürgergeld* enthalten, herangezogen. Der Beobachtungszeitraum umfasst die gesamte Diskussion seit Oktober 2021 bis zu der Einführung des Bürgergeldes am 1. Januar 2023. Die relevanten Tweets wurden mithilfe des Open-Source Scrapers „sncscrape“ identifiziert und in einem zweiten Schritt bei der offiziellen Twitter API abgerufen. Neben dem Text wurden auch Informationen über den Autor sowie das Datum des Tweets gewonnen. Insgesamt wurden über 138.000 Tweets, Tweet-Antworten und Quote-Tweets gesammelt, die allein mit ihrem Ausmaß auf die wahrgenommene Bedeutung dieser sozialpolitischen Reform hinweisen. Dass der digitale Diskurs keinesfalls exklusiv über wenige besonders diskursfreudige Accounts geführt wurde, zeigt zudem die hohe Anzahl von 41.936 verschiedenen Accounts, die sich im Beobachtungszeitraum mit dem Stichwort „Bürgergeld“ zu Wort gemeldet haben.

ersichtliche Differenzierung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Twitter-Usern. Unterscheiden lassen sich die Accounts von allen twitternden Bundestagsabgeordneten und einflussreichen Ökonomen und Journalisten (Odendahl/Stachelsky, 2020) anhand der Usernames. Bedacht werden muss dabei, dass insbesondere bei Accounts von Politikern nicht immer eindeutig festzustellen ist, ob die Nachrichten von der Person selbst oder ihrem Team verfasst wurden (Bauer et al., 2023).

Erwartbar finden sich deutlich mehr negativ intonierte Tweets unter den Repräsentanten der Opposition als innerhalb der Ampelkoalition. Ebenso gilt allerdings, dass die durchaus deutlich hervorgebrachte Kritik aus der Opposition in Sprache und Ausdruck weniger negativ klassifiziert wird als dies für die gesamte Debatte auf Twitter der Fall ist. Zudem liegt der Anteil klar negativ intonierter Tweets aus den Accounts der Unionsparteien mit 20,7 Prozent nicht völlig außer Schlagweite zu den 14,8 Prozent negativer Tweets, die von den Grünen versandt wurden. Stellvertretend für die unterschiedliche Stoßrichtung der Tweets lässt sich etwa die Wortmeldung von Serap Gülnér (CDU) „Fach- & Arbeitskräftemangel & #Bürgergeld passen nicht zusammen. Das Morgenaufstehen muss sich lohnen - gerade für diejenigen, die für ihre

Miete & Heizkosten selbst aufkommen [...]“ mit derjenigen Bernhard Herrmanns von den Grünen kontrastieren: „Wer’s feiert, dass ‘diese Vertrauenszeit komplett gestrichen‘ wird, zeigt [ein] trauriges, misstrauisches Menschenbild. Wie missmutig muss man dazu eigentlich sein [...]“. Schon hier deutet sich an, dass sich die Kritik an der Bürgergeldreform sowohl in Form von *Zu-viel-Reform* (zu hohe Regelsätze, zu laxen Sanktionen, zu geringe Eintrittshürden) als auch als *Zu-wenig-Reform* (zu niedrige Regelsätze, zu strikte Sanktionen, zu hohe Eintrittshürden) entzünden kann.

Eine auffällige Virulenz im digitalen Raum entfalten die *Zu-viel-Reform*-Tweets aus dem AfD-Lager, auf das alle fünf der Nachrichten mit den meisten Retweets zum Thema Bürgergeld von Bundestagsabgeordneten-Accounts stammen. Alice Weidels Tweet, der das Bürgergeld als „Pullfaktor für weitere illegale #Migration“ thematisiert, wurde insgesamt 1.553-fach geteilt und stellt auch gemessen an den 9.299 Likes die populärste Abgeordneten-Wortmeldung dar. Es folgen die allesamt als neutral kodierten Tweets von René Springer (1.150 Retweets), Alice Weidel (834 Retweets), Joana Cotar (682 Retweets) und abermals Alice Weidel (637 Retweets), die entweder ebenfalls vermeintlich steigende Migrationsanreize oder sinkende Arbeitsanreize thematisieren. Interessant ist die starke Resonanz der AfD – die sich für die native Gesellschaft gerne als Verteidigerin des Sozialstaates darstellt – auch, weil die Partei

Tonalität (Anteil) der Bürgergeld-Tweets nach ...

Tabelle 1

Gruppe	Insgesamt Twitter	Ökonomen	Journalisten	Bundestagsabgeordnete					
				CDU/CSU	SPD	BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN	DIE LINKE	FDP	AfD
Positiv	1,6%	1,4%	3,9%	2,5%	0,9%	3,6%	1,1%	1,1%	0,0%
Neutral	70,3%	86,8%	82,4%	76,9%	86,0%	81,7%	73,9%	92,7%	75,8%
Negativ	28,1%	11,8%	13,7%	20,7%	13,1%	14,8%	25,0%	6,2%	24,2%
Anzahl Tweets insgesamt	43.007	296	51	242	222	366	88	177	66

Beobachtungszeitraum 1.10.2021 bis 31.12.2022.

Analyse beschränkt sich auf „echte“ Tweets (also keine Antworten- oder Quote-Tweets).

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von snsrape und Twitter API

Tabelle 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/k9s38txJWPYA2pq>

mit ihrer Fundamentalopposition während des Bundestagswahlkampfes 2021 auf Twitter vergleichsweise resonanzschwach geblieben war (Diermeier et al., 2023).

Mit der FDP entfallen anteilig am wenigsten negative Tweets ausgerechnet auf die Partei, in der das Bürgergeld innerhalb der Ampelkoalition den geringsten Rückhalt genossen hat. Bezeichnenderweise ziehen sich die FDP-Politiker auf einen sehr nüchternen Kommunikationsstil zurück. Trotz des Versuchs einer persönlichen Ansprache gilt dies auch für den beliebtesten Tweet der Liberalen aus dem Account von Jens Teutrine: „Wenn deine Eltern Hartz IV beziehen; du eine Ausbildung machst, bleiben von 800€ Ausbildungsvergütung de facto nur 240€. Rest wird der Bedarfsgemeinschaft angerechnet. Im Bürgergeld sind es 604€. Die Botschaft lautet: Leistung lohnt sich; Aufstieg durch Bildung ist möglich!“. Ein sehr hoher Anteil neutraler Tweets findet sich auch unter Ökonomen und Journalisten, wenngleich die geringe Anzahl an Beobachtungen in letztgenannter Kategorie kein abschließendes Urteil erlaubt. Trotz der inhaltlich harschen Kritik, die von manchen Journalisten und Ökonomen geübt wurde, zeigt sich dies wegen der professionellen Sprache und Rhetorik kaum in der Tonalität.

Der themenspezifische Twitterdiskurs: Dauerbrenner Arbeitsanreize

Die Tonalitätsanalyse ist auf die Frage beschränkt, ob ein Tweet negativ intoniert ist. Sie erlaubt aber keine Aussage hinsichtlich der inhaltlichen Kritik. Sowohl die potenziell unterschiedliche Stoßrichtung negativ intonierter Tweets als auch die neutrale Kritik an spezifischen Aspekten des Bürgergeldes lassen sich mit einer Tonalitätsanalyse nicht erfassen.

Um die Bedeutung der unterschiedlichen Konfliktlinien klarer nachzuzeichnen, wurde ein Topic Modeling genutzt, um spezifische Themengebiete zu identifizieren, innerhalb derer sich Tweets zum Bürgergeld clustern. In Kombination mit den oben diskutierten zentralen Konfliktlinien des Bürgergeldes haben zwei unabhängige Kodierer jeweils 1.100 zufällige Tweets aus dem zweiten Halbjahr 2022 einzelnen Argumentationsmustern zugeordnet.

Tabelle 2 stellt den Anteil der Tweets dar, die in häufig verwendeten Argumentationsmustern inhaltlich positiv, negativ oder neutral kodiert wurden. Der Anteil inhaltlich

Anteil klassifizierter Tweets nach Bewertung, in Prozent

Tabelle 2

Positiv	Neutral	Negativ			
17,1	33,3	49,6			
Davon		Davon			
zu geringes Lohnniveau		zu hoher Regelsatz/ zu schwache Arbeitsanreize	zu geringer Regelsatz	zu schwache Sanktionen	zu hohe Migrationsanreize
4,7		12,2	12,1	5,1	3,6

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von 1.100 zufällig ausgewählten und von zwei unabhängigen Codern klassifizierten Bürgergeld-Tweets im zweiten Halbjahr 2022

Tabelle 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/8NEJR5ncKf8oKQc>

neutraler Nachrichten fällt deutlich geringer aus, als dies die Tonalitätsanalyse anzeigt. Ein breiter Teil der Tweets führt eine klar wertende inhaltliche Argumentation ins Feld. Nur in 17,1 Prozent der kodierten Tweets wird das Bürgergeld begrüßt. Das am häufigsten zu erkennende „Thema“ der positiven Evaluation betont explizit ein als zu gering empfundenes Lohnniveau im Niedriglohnssektor. Diese Argumentation bezieht sich damit in der *ersten Konfliktlinie* unmittelbar auf die häufigste Kritik der Bürgergeld-Gegner, die mangelnde Arbeitsanreize aufgrund der höheren Regelsätze fürchten (12,2 Prozent). Ähnlich groß wiederum fällt der Anteil an bürgergeldkritischen Tweets aus, die den Regelsatz als zu gering einstufen. Die *zweite Konfliktlinie* der Ausgestaltung des Sanktionsregimes ist lediglich in der Kritik an den abgeschwächten Sanktionen vertreten. Die Gegenposition spielt auf Twitter praktisch keine Rolle. Noch weniger Aufmerksamkeit kommt der *dritten Konfliktlinie* bei, innerhalb derer über die Zugangsvoraussetzung des Bürgergeldes gestritten wurde. Die sehr spezifischen Fragen nach Schonvermögen und Karenzzeiten lassen sich ebenfalls nur als Kritik nachweisen und machen gemeinsam gerade einmal leicht über 1 Prozent der Tweets aus. Ebenso spielt das von der AfD besonders stark bediente Thema der steigenden Anreize für Migration durch höhere Regelsätze in der Gesamtschau eine untergeordnete Rolle.

In den spezifischen Gruppen der Bundestagsabgeordneten, Ökonomen und Journalisten spiegeln sich diese Schwerpunkte. Das Sanktionsthema beschäftigt Bundestagsabgeordnete und Ökonomen mit 13,7 Prozent und 12,8 Prozent deutlich mehr

und auch die technisch anmutenden Fragen nach der Höhe des Schonvermögens und der Karenzzeit finden zumindest in einer Randdebatte Beachtung. Möglicherweise passen sich Journalisten auf Twitter an den thematischen Fokus ihrer Leserschaft an.

Das Stimmungsbild in der Bevölkerung

Um das Stimmungsbild nach dem langen und vielschichtigen Austausch an Argumenten zu erfassen, werden in einem letzten Schritt die Einstellungen in der Bevölkerung nach Einführung des Bürgergeldes vermessen. Hierfür wird auf die IW-Personenbefragung zurückgegriffen (Methodikkasten 2).

Neben der SPD ist es mit den Grünen zuletzt auch der zweiten Regierungspartei, die vor 20 Jahren die Agenda-Reformen umgesetzt hat, ein zunehmend dringliches Ziel geworden, Hartz IV zu „überwinden“ (Cremer, 2019). Erreicht wurde neben den inhaltlichen Veränderungen, die schwerpunktmäßig in den beschriebenen drei Konfliktlinien verhandelt wurden, das Symbol, Hartz IV durch das Bürgergeld ersetzt zu haben.

Um die negative Perzeption des Begriffs Hartz IV und die potenziell positive Konnotation der Bürgergeld-Einführung zu quantifizieren, wurde jeweils die Hälfte der Befragten entweder nach ihrer Zustimmung zu „einer Reform des Hartz-IV-Systems“ oder dem Ersetzen der „Grundsicherung durch das Bürgergeld“ befragt. Die Zustimmung der Reform für die Anhängerschaften aller Parteien liegt leicht höher, wenn sie nach der Einführung des Bürgergeldes gefragt werden (s. Abbildung 2). Am ausgeprägtesten ist der Unterschied mit über 5 Prozentpunkten innerhalb der Anhängerschaft der Linkspartei, deren Partei sich unter anderem aus dem Protest gegen die Agenda-2010-Reformen zusammengeschlossen hatte. Innerhalb der meisten politischen Strömungen scheint das Wording jedoch eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Grundsätzlich deutet die im Durchschnitt überschaubare Zustimmung zum sozialpolitischen Prestigeprojekt der Ampelkoalition darauf hin, dass viele der diskutierten Kritikpunkte gehört wurden. Gerade einmal ein Drittel der Befragten stimmt einer Hartz-IV-Reform zu, nur 35 Prozent sprechen sich für die Einführung des Bürgergeldes aus. Deutlich zeichnet sich auch das Spannungsfeld zwischen der SPD/Grünen-An-

IW-Personenbefragung Frühjahr 2023

Methodikkasten 2

Im Zeitraum vom 27. Februar 2023 bis zum 6. März 2023 wurden im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft über das Online-Access-Panel von respondi&Bilendi 5.279 Menschen ab 18 Jahren in Deutschland im Rahmen einer Mehrthemen-Umfrage online befragt. Im Median betrug die Befragungsdauer 23 Minuten. Die Befragung ist repräsentativ quotiert nach den Merkmalen Geschlecht/Alter (Kreuzquote), Wohnsitz nach Bundesländern und dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Nach Bereinigungen (falsche Angaben in der Kontrollfrage, unplausibles Antwortverhalten sowie bei einer Antwortdauer von unter acht Minuten) umfasst die valide Nettostichprobe 4.899 Beobachtungen.

Die Robustheit der Stichprobenverteilung wurde anhand verschiedener Anpassungsgewichte geprüft. Erstens wurde die verbleibende Nettostichprobe erneut an die Randverteilungen der Bevölkerung nach den Merkmalen Alter, Geschlecht, Bundesland und Einkommen angepasst. Weiterhin wurden Anpassungsgewichte ohne Berücksichtigung von Zeitunterschreibern (weniger als 60 Prozent des Medians der Befragungsdauer aller Teilnehmer) gebildet. Die deskriptiven Statistiken der Schulabschlüsse zeigen, dass Befragte mit einer Hochschulzugangsberechtigung überrepräsentiert, solche ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss unterrepräsentiert sind. Weitere Anpassungsgewichte passen die Verteilung der Schulabschlüsse an entsprechende Randverteilungen des Mikrozensus 2021 an.

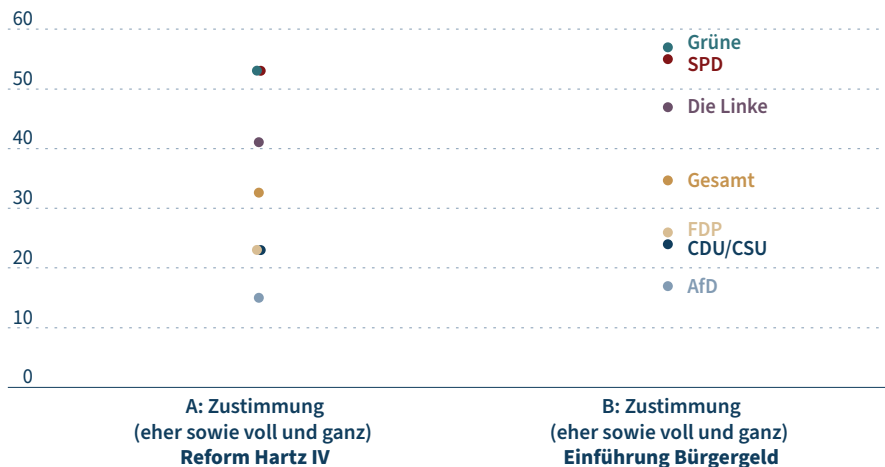
Um die Robustheit der Ergebnisse bezüglich der Einstellungen zum Bürgergeld untersuchen zu können, wurden alle Berechnungen für das ungewichtete Grundsample ($n = 4.899$), für die gewichtete Nettostichprobe inklusive der Umgewichtung der Schulabschlüsse sowie mit und ohne Berücksichtigung von Zeitunterschreibern durchgeführt. Die Veränderungen der betrachteten Antwortkategorien liegen jeweils unterhalb 1 Prozentpunkts und damit innerhalb des statistischen Toleranzbereichs. Alle folgenden Abbildungen und Auswertungen beziehen sich daher auf die ungewichtete Nettostichprobe mit 4.899 Beobachtungen.

hängerschaften und den FDP-Sympathisanten ab, die dem Unterfangen lediglich zu rund einem Viertel zuneigen.

Zustimmung zur Reform der Grundsicherung (Framing)

Abbildung 2

Anteil eher und volle Zustimmung, in Prozent



A: „Die Politik hat zum 1. Januar 2023 eine Reform des ‚Hartz-IV-Systems‘ umgesetzt. Manche stimmen der Reform zu, andere nicht.“ N = 2.479 Menschen in Deutschland.

B: „Die Politik hat zum 1. Januar 2023 die Grundsicherung durch das Bürgergeld ersetzt. Manche stimmen der Reform zu, andere nicht.“ N = 2.420 Menschen in Deutschland.

Antwortmöglichkeiten: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“.

Repräsentativ in den Merkmalen Geschlecht/Alter, Einkommen, Bundesländer.

Quelle: IW-Personenbefragung Frühjahr 2023 im Online-Access-Panel von Bilendi&respondi

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/4jZAPYBq2KTq45M>

Weshalb die Zustimmung zum Bürgergeld zwischen den Parteianhängerschaften so deutlich variiert, lässt sich nachvollziehen, wenn die Einstellungsmuster in den einzelnen Konfliktlinien betrachtet werden. Abbildung 3 zeichnet die erwartbaren Frontstellungen im deutschen Parteiensystem nach. Mit wenigen Ausnahmen stehen Grüne, Linke und Sozialdemokraten den Anhängern von AfD, FDP und Union gegenüber. Dass die erste Gruppe, insbesondere die Anhängerschaft der Linkspartei, den Zu-wenig-Reform-Argumenten zuneigt, zeigt sich in der klaren Kritik an einer als unzureichend empfundenen Regelsatzerhöhung sowie in der hohen Zustimmung zur Wohn- und Heizkostenkarenz. Dass die Reform die Forderungen des „liberalen Bürgergeldes“ kaum aufgenommen hat, reflektiert sich auch im Widerstand der FDP-Anhängerschaft innerhalb der einzelnen Konfliktlinien. Schließlich bildet die

liberale Anhängerschaft auch hinsichtlich Regelsatzerhöhung und Karenzen den Gegenpol der Zu-viel-Reform-Kritiker. Und das obwohl sich ihre politischen Repräsentanten als Regierungspartei mit Kritik an der Reform in der digitalen Debatte stark zurückgehalten hatten.

Das bekannte wirtschaftspolitische Konfliktpotenzial der Ampelkoalitionäre (Niehues/Diermeier, 2022) zeigt sich am ausgeprägtesten in der ersten Konfliktlinie – den Arbeitsanreizen sowie in der Frage, inwiefern die Reform aufgrund wachsender Migrationsanreize die Sozialkassen belasten wird. Die Anhänger von Grünen und FDP liegen in ihrer Zustimmung zu den jeweiligen Aussagen um rund 40 Prozentpunkte auseinander. Damit wird der enorme Druck sichtbar, den die Koalitionäre von ihrer jeweiligen Basis her aushalten müssen. Wirtschaftspolitische Fliehkräfte bestehen darüber hinaus auch innerhalb der einzelnen Parteianhängerschaften: Den 34 Prozent der SPD-Anhänger, die sich um Arbeitsanreize sorgen, stehen etwa 42 Prozent entgegen, die hier kein Problem sehen (Rest: teils/teils).

Relevant ist auch die zweite Konfliktlinie, unter der die Schärfe etwaiger Sanktionen subsumiert wird. Mit einer Ablehnung von zwei Dritteln sind sich die Deutschen in ihrer Opposition gegen Sanktionen unter das Existenzminimum vergleichsweise einig. Trotzdem stehen auch hier die drei wirtschaftspolitisch eher links einzuordnenden Parteien den Anhängerschaften von CDU/CSU, FDP und schließlich der AfD gegenüber. Dass gerade die AfD-Anhänger hinsichtlich der Sanktionierung unter das Existenzminimum sowie mit ihren Sorgen um schwindende Arbeitsanreize der Grünen-Position antagonistisch gegenüberstehen, belegt ihr bekanntes Misstrauen gegenüber den Beziehenden sozialstaatlicher Leistungen – trotz der teils schwierigen eigenen sozioökonomischen Lage (Diermeier, 2020).

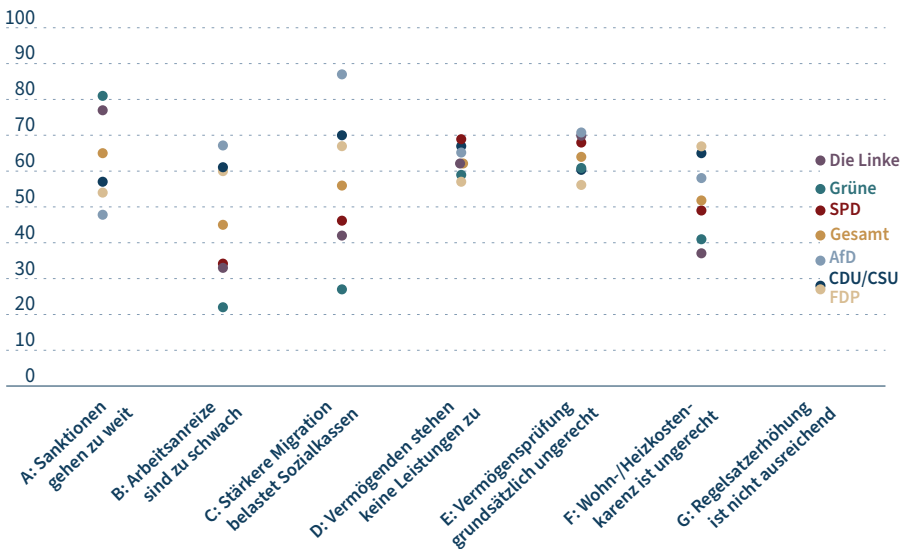
Die dritte Konfliktlinie, die bereits auf Twitter am wenigsten diskutiert wurde, bietet – insbesondere hinsichtlich der Frage nach den Zugangsvoraussetzungen und der Vermögensprüfung – das geringste Differenzierungspotenzial. Gerade die SPD-Anhängerschaft zeichnet sich hier jedoch mit widersprüchlichen Angaben aus: So empfinden knapp 70 Prozent der SPD-Sympathisierenden die Vermögensprüfung bei „hart Arbeitenden“ als grundsätzlich ungerecht, geben aber fast zu gleichen Anteilen an, es wäre

unfair, „wenn Menschen mit größeren Vermögen Sozialleistungen beziehen können“. Mit der folgerichtigen Vermittlung zwischen den Randpositionen lässt sich die Ampel zwar zusammenhalten, hinsichtlich inhaltlicher Leitlinien und Positionsklarheit läuft die SPD jedoch zunehmend Gefahr, beliebig zu agieren.

Bewertung der Bürgergeld-Konfliktlinien

Abbildung 3

Anteil eher und volle Zustimmung, in Prozent



N = 4.899 Menschen in Deutschland. Repräsentativ in den Merkmalen Geschlecht/Alter, Einkommen, Bundesländer.

A: „Die Sozialleistungen sollten nicht so weit gekürzt werden, dass sie unter das Existenzminimum fallen.“

B: „Sozialleistungen werden so weit erhöht, dass es sich gar nicht mehr lohnt, arbeiten zu gehen.“

C: „Höhere Sozialleistungen führen zu einer stärkeren Migration, die die deutschen Sozialkassen übermäßig belastet.“

D: „Es ist unfair, wenn auch Menschen mit größeren Vermögen Sozialleistungen beziehen können.“

E: „Menschen, die hart gearbeitet haben, sollen ihr Vermögen nicht aufbrauchen müssen, bevor sie Sozialleistungen beziehen können.“

F: „Es ist unfair, wenn Wohn- und Heizkosten für ein Jahr in unbegrenzter Höhe ersetzt werden.“

G: „Die vorgesehene Erhöhung der Sozialleistungen reicht nicht aus, um die Menschen angemessen zu unterstützen.“

Antwortmöglichkeiten: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“.

Quelle: IW-Personenbefragung Frühjahr 2023 im Online-Access-Panel von Bilendi&respondi

Abbildung 3: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/jpf5Qezcpo8ytBs>

Quantifiziert man den Einfluss der einzelnen Argumente auf die Reformzustimmung in einer Regressionsanalyse (ordered Logit), zeigt sich, dass mit Ausnahme der Vermögensfragen alle abgefragten Argumente in einem statistisch signifikanten Zusammenhang mit der Bewertung des Bürgergeldes stehen – selbst nachdem für sozioökonomische Charakteristika kontrolliert wurde. Der wichtigste Indikator für die Zustimmung zur Bürgergeld-Reform ist die Einschätzung, inwiefern Sanktionen unter das Existenzminimum als legitim empfunden werden. In Reihenfolge der Effektstärke folgt an zweiter Stelle, inwiefern Arbeitsanreize durch die Regelsatzerhöhung als gefährdet wahrgenommen werden. Wird die Regelsatzerhöhung als zu gering eingeordnet, verliert die Reform an Attraktivität. Die dritte Konfliktlinie, die auf Twitter kaum eine Beachtung gefunden hat, zeigt ihren Einfluss in der Frage nach der Wohn- und Heizkostenkarenz: Wird diese als „unfair“ angesehen, sinkt die Zustimmung zum Bürgergeld. Die Effektstärke fällt dabei etwas geringer aus.

Die Regressionsanalyse zeigt zudem, dass ein Wohnort in Ostdeutschland sowie insbesondere der aktuelle Bezug von Bürgergeld äußerst treffsichere Indikatoren für die Ablehnung der Reform darstellen. Letzteres ist interessant, da einige Grundsicherungsbeziehende das Argument einer vermeintlich zu geringen Regelsatzerhöhung durchaus kritisch sehen: Besonders verbreitet ist diese Meinung etwa unter Menschen, die Bürgergeld beziehen, aber gleichzeitig einem Nebenerwerb nachgehen. Mehr als jeder zweite dieser „Aufstocker“ kritisiert die sinkenden Arbeitsanreize infolge der Regelsatzerhöhung. Unter den Bürgergeldbeziehenden, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, ist diese Auffassung mit gerade einmal 15 Prozent hingegen kaum verbreitet.

Inkrementeller Wandel bedingt durch das deutsche politische System

Das Bürgergeld ist eine inkrementelle Reform der Grundsicherung, die weiterhin zwischen Eigenverantwortung und Teilhabe abwägt, bis zu einem gewissen Grad Reziprozität einfordert und in deren Kern eine Bedürftigkeitsprüfung steht. Folglich wurde vom rot-grün gemachten Versprechen, Hartz IV „überwinden“ zu wollen, wenig umgesetzt. Nicht nur finden die Argumente der *Zu-viel-Reform-Kritiker* in der Bevölkerung Zustimmung, prominent werden auch die *Zu-wenig-Reform-Argumente* in der Breite befürwortet. Letztlich findet eines der sozialpolitischen Prestigeprojekte der Ampel gerade einmal bei einem Drittel der Deutschen Anklang.

Der Diskurs sowie das politische Aushandeln der Sozialreform stellen ein typisches Beispiel von politischer Meinungsfindung im konsensorientierten, proporzwahlrecht-dominierten, föderalen politischen System Deutschlands dar. So wird die Reform durch eine Koalitionsregierung getragen, die nahezu das gesamte Spektrum der in der deutschen Wählerschaft vorhandenen wirtschaftspolitischen Präferenzen abdeckt. Allein der Gesetzesentwurf ist folglich als Kompromissvorschlag zu werten, der erst harte koalitionsinterne Verhandlungen durchlaufen musste. Spätestens im Vermittlungsausschuss des Bundesrates wurden die Vorschläge insbesondere hinsichtlich der Konfliktlinien Zugangsvoraussetzungen sowie Sanktionskarenz weiter abgeschwächt. Aus der rhetorisch starken, aber inhaltlich sanften Form der „kooperativen Opposition“ (Korte, 2023) konnte interessanterweise gerade die Union in puncto Wählergunst Profit schlagen.

Zwar führt die Konsensorientierung des politischen Systems dazu, dass keiner der politischen Ränder vollends mit dem Ergebnis zufrieden sein kann. Verhindert wird aber auch, dass der radikale Widerstand Zulauf erhält oder etwa auf die Straße getragener wird. Obschon qualitativ schwer zu vergleichen, so bildet der politische Umgang eines zentralistisch durchregierenden französischen Präsidenten in der dortigen Rentendebatte den klaren Gegenpol zur (wirtschafts-)politischen Kultur und ihrer Institutionen in Deutschland – mit entsprechender Wirkung auf die gesellschaftspolitische Polarisierung.

Dass bedeutet nicht, dass einzelnen Milieus nicht viel abverlangt würde: Am klarsten zeigen sich die Spannungen zwischen FDP-Bundestagsfraktion, die das Bürgergeld in einem überraschend nüchternen Stil verteidigt, und der tief verwurzelten Gegnerschaft seiner potenziellen Wähler über alle Konfliktlinien hinweg. Besonders widersprüchliche Positionen bestehen zudem innerhalb der SPD-Anhängerschaft, die ihren Repräsentanten damit keinen klaren Gestaltungsauftrag signalisiert.

Die Opposition macht neben dem erzwungenen Vermittlungsausschuss durch die Union im Bundesrat insbesondere in Form der AfD auf sich aufmerksam, die es im digitalen Raum zwar schafft, wohlfahrtschauvinistische Argumente lautstark in den Vordergrund zu tragen, aber daran scheitert, eine breite Migrationsdebatte anzustoßen.

Weiterhin ist das Schüren von Angst vor Migration der Kitt, der die sozioökonomisch diverse AfD-Anhängerschaft mit ihren durchaus divergierenden Ansprüchen etwa hinsichtlich der Höhe der Regelsätze zusammenhält.

Unterschiedliche Perspektiven herrschen auch zwischen Menschen vor, die derzeit Bürgergeld beziehen. So sehen Bürgergeldbeziehende, die ihren Regelsatz aktuell aufstocken, die Problematik sinkender Arbeitsanreize durch die Reform durchaus kritisch. Grundsicherungsempfangende, die keinem Nebenerwerb nachgehen, empfinden die Regelsatzerhöhung in dieser Hinsicht hingegen als unproblematisch.

Literatur

Abraham, Martin / Rottmann, Miriam / Stephan, Gesine, 2018, Sanktionen in der Grundsicherung. Was als gerecht empfunden wird, IAB-Kurzbericht, Nr. 19, Nürnberg

Bauer, Paul C. et al., 2023, Who tweets, and how freely? Evidence from an elite survey among German politicians, in: Research & Politics, 10. Jg., Nr. 1

Bergmann, Knut et al., 2023, Mitte ohne Maß? Widersprüchliche Entlastungsforderungen, in: Wirtschaftsdienst, 103. Jg., Nr. 2, S. 130–136

Bernhard, Sarah et al., 2021, Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, IAB-Stellungnahme, Nr. 5, Nürnberg

Beste, Jonas / Trappmann, Mark / Wiederspohn, Jens, 2021, Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung: Wer von einer Schonfrist bei Vermögensanrechnung und Aufwendungen für die Unterkunft profitieren würde, IAB-Forum v. 13. 12. 2021, <https://www.iab-forum.de/vereinfachter-zugang-zur-grundsicherung-wer-von-einer-schonfrist-bei-vermoegensanrechnung-und-aufwendungen-fuer-die-unterkunft-profitieren-wuerde/> [24.10.2022]

Bundesverfassungsgericht, 2019, Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 (Sanktionen im Sozialrecht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/1s20191105_1bvl000716.html [20.1.2022]

Cremer, Georg, 2019, Garantiesicherung – zweifelhafte Vision zur Überwindung von Hartz IV, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 8, S. 570–574

Deutscher Bundestag, 2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestags-Drucksache 20/3873, Ort

Devlin, Jacob / Chang, Ming-Wei / Lee, Kenton / Toutanova, Kristina, 2018, BERT: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding, arXiv, arXiv:1810.04805

Diermeier, Matthias, 2020, The AfD's Winning Formula – No Need for Economic Strategy Blurring in Germany, in: Intereconomics, 55. Jg., Nr. 1, S. 43–52

Diermeier, Matthias / Mertens, Armin / Niehues, Judith, 2023, Außerhalb der Echokammer. Eine Analyse des Bundestagswahlkampfes 2021 auf Twitter, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 36. Jg., Nr. 1, S. 1–26

FDP – Freie Deutsche Partei, 2021, Nie gab es mehr zu tun, Wahlprogramm der Freien Demokraten, FDP_BTW2021_Wahlprogramm_1.pdf [15.5.2023]

Grewenig, Elisabeth et al., 2019, Was die Deutschen über Bildungsungleichheit denken, in: ifo Schnellendienst, 72. Jg., Nr. 17, S. 3–17

Guhr, Oliver / Schumann, Anne-Kathrin / Bahrmann, Frank / Böhme, Hans-Joachim, 2020, Training a Broad-Coverage German Sentiment Classification Model for Dialog Systems, Proceedings of the 12th Conference on Language Resources and Evaluation (LREC 2020), Marseille, S. 1627–1632

Handelsblatt, 2023, Arbeitsminister Heil: Bürgergeld wird größte Sozialreform seit 20 Jahren, 13.10.2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hartz-iv-reform-arbeitsminister-heil-buergergeld-wird-groesste-sozialreform-seit-20-jahren/28744032.html> [29.3.2023]

Heinrich, Roberto / Jochem, Sven / Siegel, Nico, 2016, Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates – Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Korte, Karl-Rudolf, 2023, Eine neue Kanzlerdemokratie: Die Ampel als Lern-Koalition, <https://www.progressives-zentrum.org/eine-neue-kanzlerdemokratie-die-ampel-als-lern-koalition/> [3.4.2023]

Niehues, Judith / Diermeier, Matthias, 2022, Wirtschaftspolitische Konfliktlinien zwischen den Anhängerschaften von Grünen, SPD und FDP. Die Kamerun-Koalition, in: Knut Bergmann (Hrsg.), »Mehr Fortschritt wagen«? Parteien, Personen, Milieus und Modernisierung: Regieren in Zeiten der Ampelkoalition, Bielefeld, S. 391–418

Odendahl, Christian / Stachelsky, Philipp, 2020, Twitter-Ranking, <https://makronom.de/twitter-ranking-methodik> [24.4.2023]

Schäfer, Holger, 2022a, Bürgergeld statt Hartz IV, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 2, S. 82–85

Schäfer, Holger, 2022b, Stellungnahme: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestags-Drucksache 20/3873 und weitere Anträge, IW-Report, Nr. 58, Köln

Schmidt, Ulrich / Haak, Denis, 2022, Bürgergeld und Lohnabstand: Warum eine Erhöhung des Kindergeldes für untere Einkommensgruppen sowie eine Reform des Ehegattensplittings ratsam sind, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/policy-papers/2022/buergergeld-und-lohnabstandsgebot-17767/> [14.12.2022]

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands / Bündnis 90/Die Grünen / FDP – Freie Deutsche Partei, 2021a, Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, <https://cms.gruene.de/uploads/documents/Ergebnis-der-Sondierungen.pdf> [12.12.2022]

SPD / Bündnis 90/Die Grünen / FDP, 2021b, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [13.12.2022]

Stier, Sebastian / Bleier, Arnim / Lietz, Haiko / Strohmaier, Markus, 2018, Election Campaigning on Social Media: Politicians, Audiences, and the Mediation of Political Communication on Facebook and Twitter, in: Political Communication, 35. Jg., Nr. 1, S. 50–74

Wihbey, John / Joseph Kenneth / Lazer, David, 2018, The social silos of journalism? Twitter, news media and partisan segregation, in: New Media & Society, 21. Jg., Nr. 4, S. 815–835

Too Much or Too Little Reform? Public Discussion of the Revised Unemployment Benefit

Under its new name, Citizens' Benefit (Bürgergeld), Germany's reformed unemployment benefit was supposed to put basic benefits for job-seekers on a new footing and fulfil the political promise to "overcome" its controversial predecessor known, after its original sponsor's final proposal, as 'Hartz IV'. However, the approach taken to key issues in draft legislation opened up various fault lines in society, in the coalition government and even among party supporters: the level of the standard benefits, the design of sanctions, the value of exempted assets and the appropriacy of housing costs. The eventual political compromise contained little of the originally promised reform. The survey of individuals conducted by the German Economic Institute (IW) throws light on both the disappointment among Green and (centre-left) SPD supporters at the limited scope of the reform and the dissatisfaction of supporters of the liberal FDP with the easing of eligibility conditions. Indeed, on key issues, the latter party was only surpassed by the right-wing AfD supporters in their criticism of the extent of the reform. In the end, only among Green and SPD supporters were there majorities in favour of the changes, and overall public approval of the new benefits remains extremely modest at around one-third. An additional analysis of posts on the social networking service Twitter reveals lively criticism of the Citizens' Benefit online. The most intense discussion concerned the potential negative impact of a higher level of benefit on incentives to work. While FDP politicians were restrained in their remarks, the welfare-chauvinist tweets from the ranks of the AfD found a considerable echo – though the party was unable to spark a wider discussion on the issue of migration.