



FAKULTÄT FÜR
HUMANWISSENSCHAFTEN

Von Hartz IV zum Bürgergeld – mehr Bürgerrechte und Solidarität?

Jun.-Prof.in Dr.in Stefanie Börner, Dipl.-Soz. Philipp Kahnert

„Der weite Weg zum Bürgergeld“

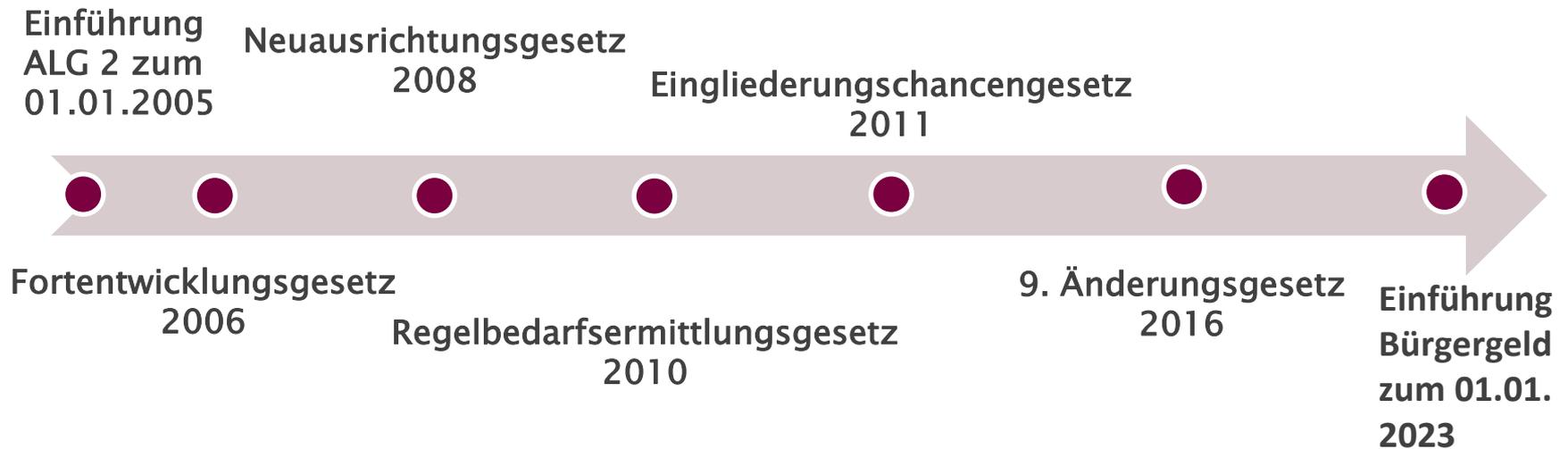
Sozialpolitische Fachtagung, EAH Jena, 7. Juni 2023

1. Einleitung

„Mit dem Bürgergeld wollen wir einen Paradigmenwechsel in der Grundsicherung herbeiführen. Wir rücken die Menschen und ihre Potenziale klar in den Mittelpunkt durch den Vorrang der Weiterbildung, durch einen besseren Eingliederungsprozess und dadurch, dass wir den Menschen mehr Sicherheit geben.“ (Anette Kramme (SPD), Parl. Staatssekretärin beim Bundesminister für Arbeit und Soziales, 13. Mai 2022 (Erste Lesung))

„Das von der Ampelkoalition angekündigte Bürgergeld ist die größte sozialpolitische Reform der vergangenen 20 Jahre. Und diese Reform, mit der wir Hartz IV endlich hinter uns lassen werden, ist dringend nötig.“ (Annika Klose (SPD), 19. Mai 2022 (Zweite Lesung))

1. Einleitung



1. Einleitung

Welche Weichenstellungen während der letzten 20 Jahre haben die Bürgergeldreform ermöglicht und stellt das „Zwölfte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“ einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel dar?



Gliederung

1. Einleitung
2. Theorie
3. Kurzer Rückblick
4. Methodisches Vorgehen
5. Von Hartz IV zum Bürgergeld
6. Fazit

2. Theorie

Zwei grundlegende Lesarten von Institutionen und Institutionenwandel

1. Institutionen als stabile Regelwerke → Beständigkeit von I.

„Despite many other differences, nearly all definitions of institutions treat them as relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously. The idea of persistence of some kind is virtually built into the very definition of an institution.“ (Mahoney/Thelen 2010: 4)

2. Theorie

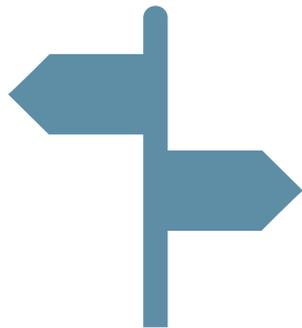
Zwei grundlegende Lesarten von Institutionen und Institutionenwandel

1. Institutionen als stabile Regelwerke

→ Beständigkeit von I.

2. Institutionen als symbolische Verkörperung von Ideen und Werten

→ Wandel ist I. inhärent



Institutionen = Sozialregulationen, „*in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden.*“ (Rehberg 2014: 53)

2. Theorie

Wie kann gradueller Wandel untersucht werden?

1. Reichweite von institutionellem Wandel (Hall 1993)

I. Grades: graduelle instrumentelle Veränderungen

II. Grades: Wechsel von Instrumenten

III. Grades: veränderte politische Ziele (Paradigmenwechsel)

2. Theorie

Wie kann gradueller Wandel untersucht werden?

2. Vier Formen institutionellen Wandels (Streeck and Thelen 2005)

		Ergebnis des Wandels	
		<i>Kontinuität</i>	<i>Diskontinuität</i>
Prozess des Wandels	<i>inkremen- tell</i>	Reproduktion durch Anpassung	Gradueller Wandel
	<i>abrupt</i>	Zusammen- bruch ohne Veränderung	Zusammen- bruch und Erneuerung

2. Theorie

Wie kann gradueller Wandel untersucht werden?

3. Fünf Mechanismen graduellen Wandel (Streeck/Thelen 2005; Mahoney/Thelen 2010) – eigene Adaption

displacement – Leitidee wird ersetzt

layering – Leitidee wird um neue Elemente ergänzt

drift – Leitidee wird variiert (ohne Instrument)

conversion – Leitidee wird umgedeutet

exhaustion – Leitidee wird redundant

3. Kurzer Rückblick

- Einführung ALG 2 als arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Paradigmenwechsel (u.a. Bothfeld/Betzelt 2011; Dingeldey 2003; Hassel/Schiller 2010)
 - neue arbeitsmarktpolitische Ziele + Leitideen („Eigenverantwortung,“ „Fördern + Fordern“) deuten auf neues wohlfahrtsstaatliches Paradigma der Aktivierung hin (Veränderung 3. Grades)
 - inkrementelle Anpassungen: Leistungskürzungen, Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, etc. (Veränderungen 1. Grades)
 - Implementierung neuer Instrumente: bedarfsgeprüfte Grundsicherung; Sanktionen (Veränderungen 2. Grades)



4. Empirie: Methoden und Material

Analyse des graduellen Wandels

– Fokussierte Analysekatgorien:

Leitidee „Fördern und Fordern“; **Instrumente**: *Sanktionen, Eingliederungsvereinbarung*

2 Untersuchungsebenen:

Instrumentelle Ebene:

- Analyse sozialpolitischer Instrumente im ALGII: **Reformprozesse**
- in: Gesetzesentwürfe SGBII + sozial-/verfassungsrechtliche Urteile

Diskursive Ebene:

- Deutungsmusteranalyse: diskursiver **Wandel, Semantik, Konflikte in Parlamentsdebatten**
- in: Plenarprotokolle

4. Empirie: Methoden und Material

- Qualitative Einzelfallstudie für DE
- Methode: **inhaltlich–strukturierende qualitative Inhaltsanalyse** mit computergestützter Auswertung
- Zeitraum: 09/2003 bis 12/2022: Veränderung und Wandel periodisiert
- Material: **Gesetzestexte** (Drucksachen), Bundesverfassungsgerichtsurteile (U_BVerfG), Bundessozialgerichtsurteile (U_BSozG)
- 1. Auswahl nach Reichweite, Finanzierung, Unterstützungshöhe und Konditionalitäten im ALG II: 38 Gesetze.
- 2. Auswahl mit Sekundärliteratur: **22 Gesetze im Materialkorpus**

5. Von Hartz IV zum Bürgergeld: Analyse des graduellen Wandels

- Fördern und Fordern, Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen als Wechselwirkungen des graduellen Wandels

„Fördern und Fordern“

Aus Grundsatz des Förderns und Forderns wird Verpflichtung zur eigenverantwortlichen Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft abgeleitet (verrechtlicht und versachlicht in d. Eingliederungsvereinbarung), aus dem Nichtnachkommen der Verpflichtungen die Sanktionen, die wiederum die Bereitschaft zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit erhöhen sollen. (Präambel zur Erläuterung § 31)

**Eingliederungs-
vereinbarung**

Sanktionen



5.1 Fördern und Fordern als Leitidee

- **Einführung 2005:**
 - **Zentrale Grundüberzeugung** in § 2 "Grundsatz des Forderns"
 - Eigenverantwortung steht im Zentrum
 - „Grundsatz des **Förderns**“ (§ 14): Geknüpft an Grundsätze von **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**
 - Vorrang von Leistungen: **Eingliederung in Arbeit hat Vorrang** vor Lebensunterhalt
 - **Grundsätzliche Zumutbarkeit jeder Erwerbstätigkeit** ist Basis des Forderns
 - **Verbindliche Aussagen zum Fördern und Fordern** des Erwerbsfähigen werden in der **Eingliederungsvereinbarung** festgehalten



Fordern

Leitidee bleibt konstant (2005–2022):

- Nicht zu Disposition stehende **Grundüberzeugung**
- **Verhältnisbestimmung zwischen Wohlfahrtsstaat und Individuum**
- Legitimierung d. Grundsatzes durch U-BVerfG (2010): **Verfassung gebietet keine Gewährung bedarfsunabhängiger, voraussetzungsloser Sozialleistungen.**

Fördern

Leitidee wird zunehmend stärker betont (v.a. ab 2016):

- Aufstockende Leistungen für Auszubildende, BAföG Beziehende
- Zusätzliche Eingliederungsleistungen
- Betonung der Förderung von (Aus-/Weiter-)Bildung.
- Intensivere Aufklärung über Rechte und Pflichten, Förderung der Beratung

Bürgergeldgesetz 2022:

- **Vermittlungsvorrang entfällt**
- Förderungsleistungen für arbeitende und nichtarbeitende Leistungsberechtigte
- **Kooperation „auf Augenhöhe“** und „ganzheitliche Betreuung“ wird angestrebt

Conversion → Drift (seit Bürgergeld)

5.2 Eingliederungsvereinbarung

Layering

9. Änderungsgesetz 2016:

- Positive Betonung des Wirkungszusammenhangs von Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen
- Verkürzung der Laufzeit

Klärung durch Bundessozialgerichtsurteil 2009:

- Leistungsberechtigte haben kein Recht Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung oder auf Verhandlung darüber

Neuausrichtungsgesetz 2008:

- Konkretisierung der Eigenbemühungen, da sonst Sanktionsmöglichkeiten nicht rechtssicher bestimmt werden können.
- Erneute Verbindung mit Fördern und Fordern: sofortige Vollziehbarkeit, keine aufschiebende Wirkung durch Widerspruch und Klage

Einführung 2005:

- Eingliederungsvereinbarung ist öffentlich rechtlicher Austauschvertrag, klärt Pflichten und Leistungen
- Verstoß gegen Eingliederungsvereinbarung ist Grundlage für Sanktionen
- Bei Nichtzustandekommen durch einen Verwaltungsakt ersetzt

5.2 Eingliederungsvereinbarung → Kooperationsplan

Gesetzesentwurf Bürgergeldgesetz

- Kooperationsplan gemeinsam erarbeitet, "enthält keine Rechtsfolgenbelehrung"
- Kooperationsplan startet 6-monatige Vertrauenszeit ohne Sanktionen
- Außerhalb der Vertrauenszeit besteht Kooperationszeit:
- Bei Nichterbringung der "Mitwirkungshandlungen", werden Pflichten "durch Aufforderungen mit Rechtsfolgebelehrung" verbindlich festgelegt
- Kooperationsplan nicht rechtliche Grundlage für Leistungsminderung sondern Planungsdokument.

Verabschiedetes Bürgergeldgesetz

- Regelmäßige Überprüfung der Einhaltung von Absprachen im Kooperationsplan, Aufforderungen dazu "grundsätzlich mit Rechtsfolgebelehrung"
- keine Vertrauenszeit
- Schlichtungsverfahren wird eingeführt
- Verschiebung der Sanktionsgrundlage auf sekundäre Ebene

~~Dispositiv~~

Layering

5.3 Sanktionen

Weiterentwicklung 2010:

- Pflichtverletzungen können angenommen/unterstellt werden
- Sanktionen bei Aufenthalt außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs
- Kenntnis der rechtlichen Konsequenzen des Verhaltens kann unterstellt werden
- Sanktionierte Handlungen können zeitlich auch vor dem Leistungsbezug liegen
- Gesetzgeber versichert sich (U_BVerfG 2010): Sanktionen rechtmäßig, zentrales Steuerungselement an der Schnittstelle beider Leistungssysteme

Weiterentwicklung 2008:

- Widersprüche gegen Sanktionen haben keine aufschiebende Wirkung mehr

Weiterentwicklung 2006:

- "verstärkte Sanktionierung" wird durch Aufsummierung der Leistungsabsenkungen etabliert
- Leistungsabsenkungen betreffen von Beginn an das gesamte ALG II inkl. Mehrbedarfe, KdU, abweichende Leistungen

Einführung 2005:

- zentrales Verhaltens-Steuerungselement der Wiedereingliederung in Arbeit
- Grundlage sind Pflichtverletzungen im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung
- Verschärfte Sanktionen für U-25 Jährige: Leistungsbeschränkungen auf KdU

5.3 Sanktionen

Layering

11. Änderungsgesetz 2022:

- Sanktionsmoratorium bis Jahresende, Vorbereitung d. Einführung d. Bürgergelds:

U_BVerfG 2019:

- Sanktionen teilweise (>30%) verfassungswidrig
- Aussetzung der Sanktionen >30%, Regelung für U25 Jährige noch unklar (auch hier überwiegende Aussetzung)
- Aber: keine gesetzliche Neuregelung zu Sanktionen

Weiterentwicklung 2016:

- Erneute Betonung des Wechselwirkungsverhältnisses aus Sanktionen und Eingliederungsprozess/-vereinbarung
- Aufschichtung von Konditionalitäten (weiter/enger) auf bestehende Sanktionsregelungen

Weiterentwicklung 2010:

- Pflichtverletzungen können angenommen/unterstellt werden
- Sanktionen bei Aufenthalt außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs
- Kenntnis der rechtlichen Konsequenzen des Verhaltens kann unterstellt werden
- Sanktionierte Handlungen können zeitlich auch vor dem Leistungsbezug liegen
- Gesetzgeber versichert sich (U_BVerfG 2010): Sanktionen rechtmäßig, zentrales

5.3 Sanktionen → Leistungsminderungen

Gesetzesentwurf Bürgergeldgesetz

- Umsetzung U-BVerfG19, keine Sanktionen >30%
- Vertrauenszeit (6 Monate) ohne Sanktionen
- Sanktionen dann erst nach Rechtsfolgebelehrung und mehrmaligem Verstoß
- im 1. Schritt 20%, dann 30%

Verabschiedetes Bürgergeldgesetz

- Beibehalten der Grundüberzeugung zur Wirksamkeit und grundlegenden Rechtmäßigkeit der Sanktionen
- Sanktionen max. 30% in Stufen 10, 20, 30 bei weiterer Pflichtverletzungen innerhalb 1 Jahr.
- Keine Sanktion bei außergewöhnlicher Härte
- Persönliche Anhörung und Schlichtungsverfahren zur Klärung werden möglich

~~Dispositiv~~

Layering

6. Fazit

- Mehr Bürgerrechte? – **Ja und Nein**
- Mehr Solidarität? – **Nein, aber**
- **kein Paradigmenwechsel**, trotz Neuerung einzelner Leitideen: kein grundsätzlicher Wandel der Instrumente, sondern weitestgehend **graduelle Verschiebungen**
- Ausblick: langfristiger Wandel erst durch Analyse der Ergebnisse sichtbar
- **Empirisch große Offenheit der Entwicklungen** in der Praxis ab 07/2023, Entfaltung wird abzuwarten sein.

Vielen Dank für Ihre/Eure Aufmerksamkeit!

www.soz.ovgu.de/europaeischegesellschaften