



ERFAHRUNGEN IN DER CORONAKRISE MIT ERLEICHTERTEM ZUGANG UND AUSGESETZTEN SANKTIONEN

Entwicklungsperspektiven der Grundsicherung zwischen Kontinuität und Wandel
Vortrag auf der Tagung „Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose“, Evangelische Akademie
Loccum in Kooperation mit Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V.
28. April 2022

Dr. Fabian Beckmann | Ruhr-Universität Bochum

Agenda

1. Policy- und Institutionenwandel
2. Reform(en) der Grundsicherung: Quellen und Ursachen
3. Reform(en) der Grundsicherung: Status quo
4. Empirische Einblicke in Einstellungen zu Reformen in der Praxis
 1. Sanktionen
 2. Kooperationskultur
 3. Image der Grundsicherung
5. Pfadabhängige Weiterentwicklung oder wohlfahrtsstaatliche Transformation?

Dank an Rolf Heinze (RUB), Jürgen Schupp (DIW Berlin/FU Berlin) und Dominik Schad (Leiter Jobcenter Kreis Recklinghausen)

Policy- und Institutionenwandel

Policy- und Institutionenwandel

- „Institutionen sollen stabil und zugleich ihre eigene Veränderung ermöglichend sein“ (Kervégan et al. 2021: 13)
- Viele Analysen betonen pfadabhängige Stabilität von Institutionen und ihre Resistenz gegenüber (notwendigem) Wandel (Heinze 2020; Rüb 2014)
- Wandel findet dann an „critical junctures“ statt, ist disruptiv und führt zu einer substantiellen Veränderung einer Institution → „revolutionärer“ Institutionenwandel, der häufig ganze Institutionengefüge radikal verändert (Göhler 1997)
- Eine solche Perspektive geht mit zwei Leerstellen einher:
 - (1) Ist relativ unempfänglich für Formen des Institutionenwandels, die *verdeckt* und *schleichend* geschehen
 - (2) Geht von einem quasi-natürlichen Zusammenhang von *Wandlungsprozessen* und *Wandlungsfolgen* aus

Typen institutionellen Wandels (nach Streeck/Thelen 2005)

		Result of change	
		Continuity	Discontinuity
Process of change	Incremental	Reproduction by adaptation	Gradual transformation
	Abrupt	Survival and return	Breakdown and replacement

Quelle: Streeck/Thelen 2005: 9

Reform(en) der Grundsicherung: Quellen und Ursachen

Die Grundsicherung

- Hartz-Reformen als Pfadwechsel in Richtung Konditionalisierung von Leistungen, Workfare und Aktivierung
- Grundsicherung für Arbeitssuchende seit Beginn „in Bewegung“ und nach wie vor „[...] auf der Suche nach stabiler Governance“ (Knuth 2012)
- Trotz partieller Nachjustierungen seit 2005 sind grundlegende Paradigmen und Leitbilder nach wie vor stabil: work first und Aktivierung
- Aber: SGB II-Reformdiskurse erfahren spätestens seit Corona-Pandemie Aufwind und erhalten Einzug in die (anvisierte) Regierungspolitik („Bürgergeld“)

Quellen des aktuellen Reformdiskurses

Regulative Dimension

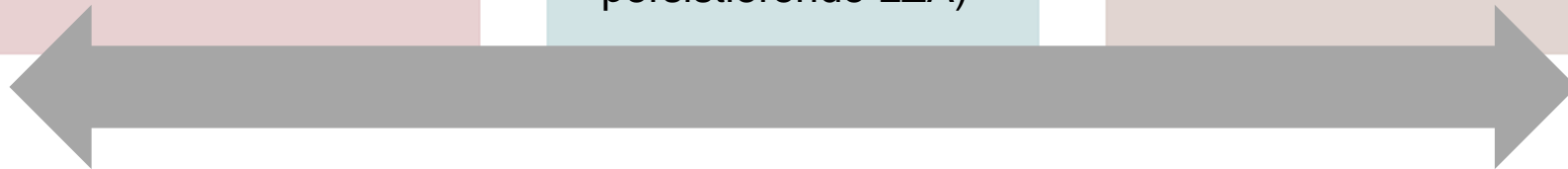
- SGB II klage- und widerspruchsintensiv → sowohl Sozial- als auch Verfassungsrechtsprechung (etwa BVG-Urteil zu Sanktionen 2019)
- Kontinuierliche gesetzliche Änderungen in kurzen Zyklen

Normative Dimension

- Kritische öffentliche Debatte über „Härten des Systems“ (u.a. Regelsatz, Sanktionen, Schonvermögen, KdU)
- Infragestellung der Alternativlosigkeit und Effizienz des bestehenden Systems (u.a. persistierende LZA)

Situative Dimension

- Positive Arbeitsmarktsituation
- Corona-Pandemie
- Regierungswechsel 2021



Reform(en) der Grundsicherung: Status quo

Der spontane Testfall: bedingungsarme Grundsicherung in der Corona-Pandemie

- März 2020: Sozialschutzpaket I, u.a. mit weitreichenden (temporären) Änderungen im SGB II
- Vermutung der Bundesregierung: Zahl der SGB II Bedarfsgemeinschaften könne sich binnen kurzer Zeit um 1,2 Millionen auf ca. vier Millionen erhöhen
- Beschlossener „vereinfachter Zugang zur Grundsicherung für Arbeitssuchende“
 - (1) Niedrigschwellige, unbürokratische Hilfen für bedürftige Erwerbstätigengruppen, allen voran Solo-Selbstständige, geringfügig Beschäftigte sowie Beschäftigte in Kurzarbeit
 - (2) Schutz vor Überforderung und Erhalt der Funktionsfähigkeit der Arbeitsverwaltung
 - (3) Überlegene Alternative zu vielfach geäußerten Forderungen nach einem befristeten bedingungslosen Grundeinkommen (Petitionsausschuss des Bundestags)
- „Spontaner“ Testfall für zahlreiche Reformaspekte, die bereits vor der Pandemie den Diskurs bestimmten

Kernelemente der „bedingungsarmen“ Grundsicherung

Gegenstand	Neuregelung
Vermögen	<ul style="list-style-type: none">❖ Ausweitung des Schonvermögens auf 60.000 Euro bei einem Single-Haushalt❖ Verpflichtende Selbsterklärung statt Prüfung durch das Jobcenter
Kosten der Unterkunft (KdU)	<ul style="list-style-type: none">❖ Erstattung der tatsächlichen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) für einen Zeitraum von sechs Monaten❖ Verzicht auf Kostensenkungsverfahren bei unangemessen Kosten der Unterkunft bei Neuanträgen in den ersten sechs Monaten❖ Aussetzung von laufenden Kostensenkungsverfahren bei unangemessen Kosten der Unterkunft für Personen, die bereits unmittelbar vor der Pandemie (sechs Monate oder kürzer) Leistungsbeziehende waren
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none">❖ Anfangs gänzlicher Verzicht auf Sanktionen (März-Mai 2020)❖ In Folge Umsetzung der Handreichungen nach BVG-Urteil (Deckelung der Sanktionen und keine Sonderregeln für U-25-Jährige)
Antragsstellung	<ul style="list-style-type: none">❖ Automatische Verlängerung von Bewilligungsabschnitten ohne Weiterbewilligungsantrag (bis 31. August 2020)

➤ Sonderregelung in der Not oder Wegweiser für die Zukunft?

Zwischenphase zum Bürgergeld

- Aktuelle Sonderregelungen gelten bis 31.12.22
- „Anstelle der bisherigen Grundsicherung (Hartz IV) werden wir ein Bürgergeld einführen. Das Bürgergeld soll die **Würde** des und der Einzelnen achten, zur gesellschaftlichen **Teilhabe** befähigen sowie **digital** und **unkompliziert** zugänglich sein“ (Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung: 59; eigene Hervorh.)
- Koalitionsvertrag sieht u.a. vor:
 - **Verzicht auf Vermögensprüfung und Anerkennung der Angemessenheit der Wohnung für die ersten zwei Bezugsjahre**
 - Erhöhung des Schonvermögens und Erleichterung seiner Überprüfung
 - „**Beratung auf Augenhöhe**“, „**Vertrauensbeziehung**“
 - **Ersetzung der EGV durch eine Teilhabevereinbarung**
 - Unabhängiger Schlichtungsmechanismus
 - **Abschaffung des Vermittlungsvorrangs**
 - Einjähriges Sanktionsmoratorium
 - Entfristung des Teilhabechancengesetzes („sozialer Arbeitsmarkt“)
 - Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten

Empirische Einblicke in Einstellungen zu Reformen in der Praxis

Forschungsdesign

	Organisationsbefragung	Befragung Leistungsbeziehende
Feldphase	24.06.2020-24.07.2020	15.11.2020-15.12.2020
Zielgruppe	Beschäftigte des Jobcenters Kreis Recklinghausen	SGB II-Leistungsbeziehende des Jobcenters Kreis Recklinghausen, die seit März 2020 pandemiebedingt Leistungen beantragt haben
Fallzahl	n=602 N=1.055 Rücklaufquote: 57,1%	n=293 (davon: 156 „NeukundInnen“; 137 „AltkundInnen“) N=801
Befragungsform	Online-Befragung via Unipark/Globalpark	CATI

Kreis Recklinghausen



Quelle: http://genwiki.genealogy.net/Datei:Karte_Kreis_Recklinghausen.png

- Nach der Region Hannover bevölkerungsreichster Landkreis Deutschlands (2019: 614.137)
- Gelegen im nördlichen Ruhrgebiet
- Hohe räumliche und wirtschaftsstrukturelle Heterogenität: urban vs. ländlich; (alt-)industriell vs. dienstleistungsorientiert
- Laut SGB II-Vergleichstypologisierung der BA Typ IIIC: „Städte bzw. (hoch-)verdichtete Landkreise überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr mit sehr geringer Arbeitsplatzdichte, geringer saisonaler Dynamik bei gleichzeitig hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenteil“
- Jobcenterform: zkT

Sanktionen: Jobcenter-Perspektive

Ohne Sanktionierungen ist eine sachgemäße Ausführung meiner Arbeit nicht möglich



Das Fehlen der Sanktionen hat die Zusammenarbeit mit den Kunden erleichtert



Es sollte geprüft werden, auch in Zukunft vollständig auf Sanktionen zu verzichten



Das befristete Aussetzen der Sanktionen während der Monate März, April und Mai 2020 war richtig



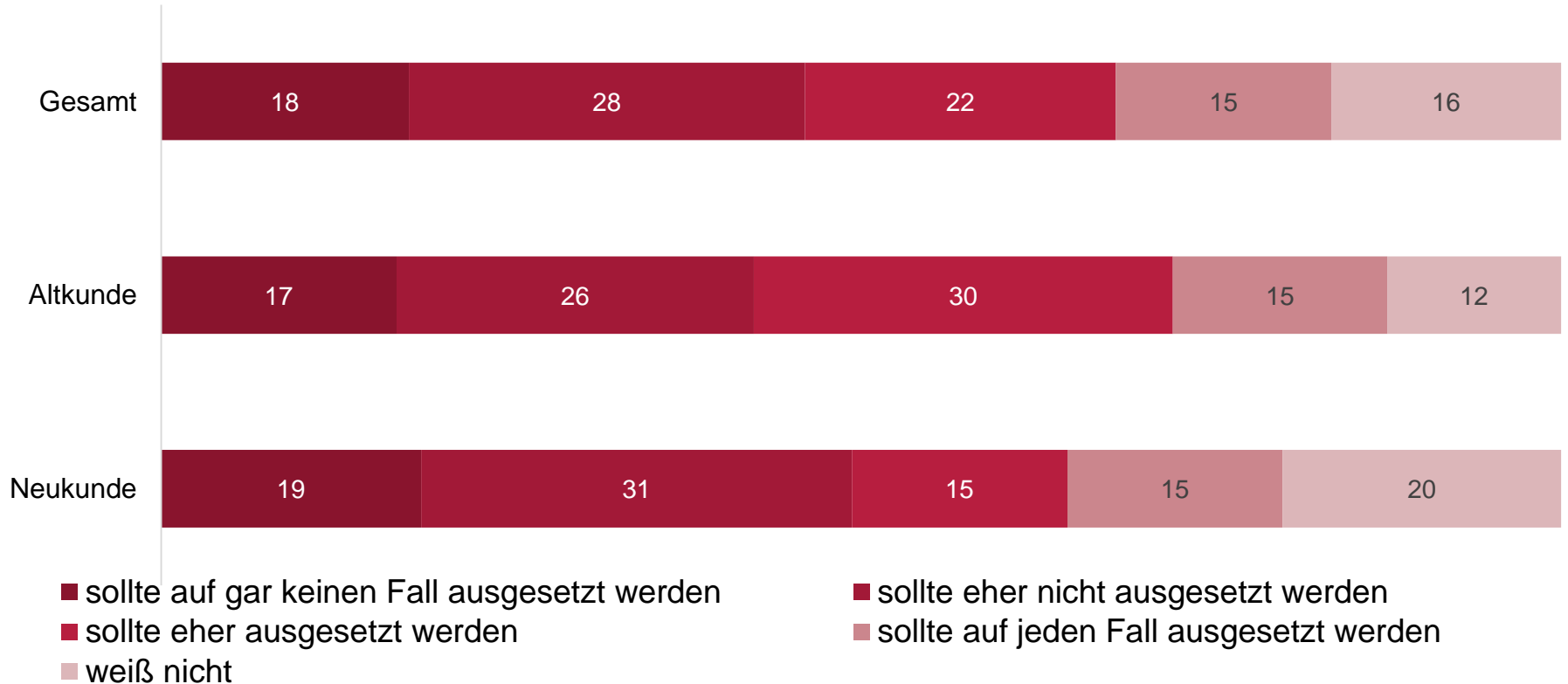
■ Stimme (eher) nicht zu

■ Teils/teils

■ Stimme (eher) zu

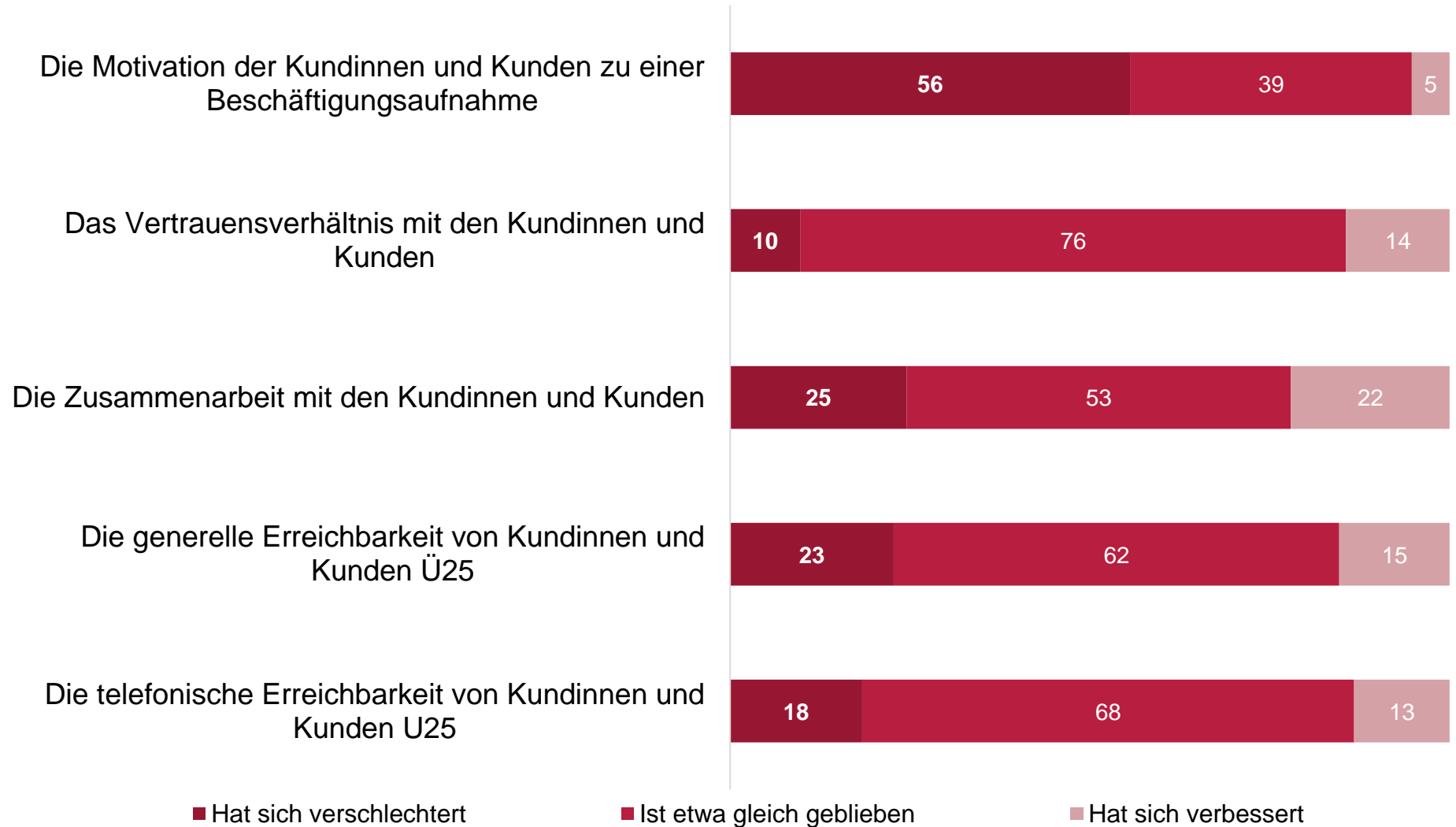
Sanktionen: Leistungsbeziehenden-Perspektive

„Sanktionsverfahren wurden bis zum Sommer ausgesetzt. Finden Sie, dass Sanktionsverfahren für Leistungsbeziehende aufgrund von Verfehlungen oder Versäumnissen auf Dauer ausgesetzt werden sollten?“ (Angaben in Prozent)



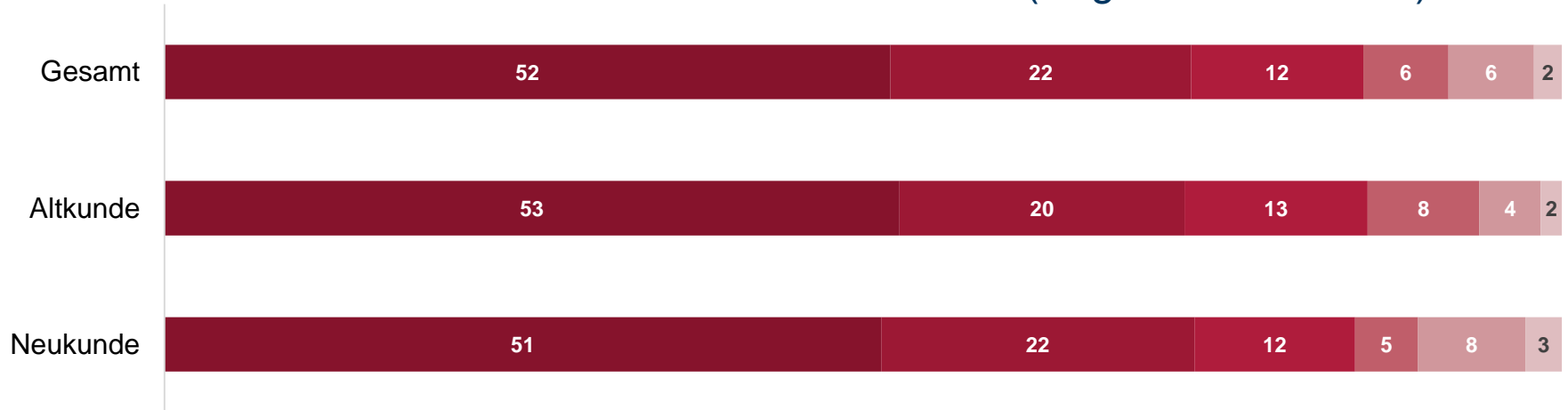
Kooperationskultur: Jobcenter-Perspektive

Bewertung der Wirkungen des vereinfachten Zugangs



Kooperationskultur: Leistungsbeziehenden-Perspektive

„Die Mitarbeitenden des Jobcenters waren hilfsbereit“ (Angaben in Prozent)



„Der Umgang miteinander war von Respekt geprägt“ (Angaben in Prozent)



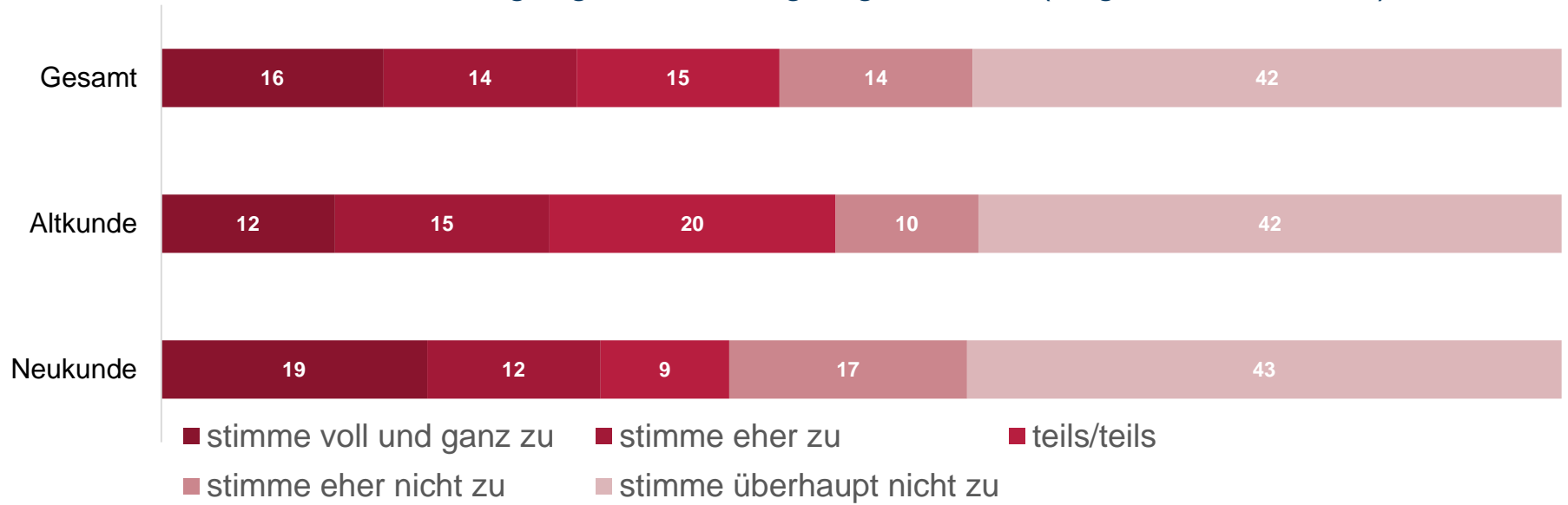
■ stimme voll und ganz zu
■ stimme eher nicht zu

■ stimme eher zu
■ stimme überhaupt nicht zu

■ teils/teils
■ weiß nicht

Image der Grundsicherung: Leistungsbeziehenden-Perspektive

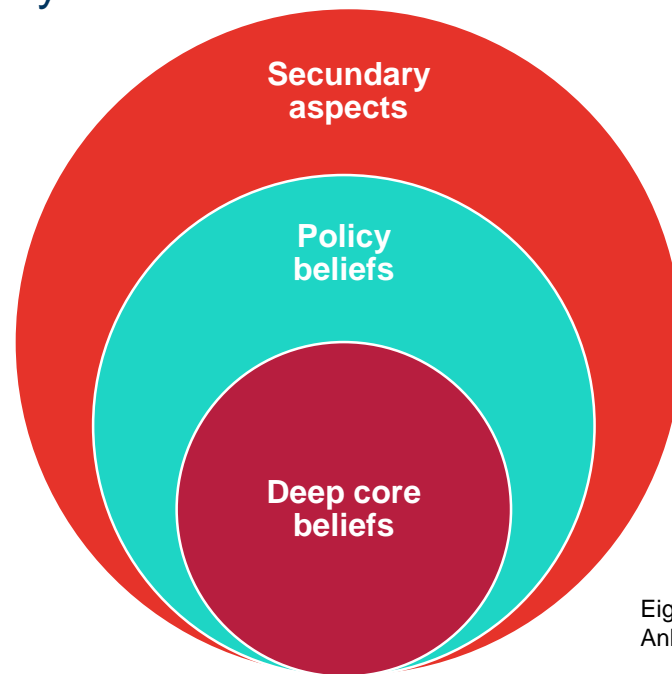
„Ich habe mich für die Beantragung der Leistungen geschämt“ (Angaben in Prozent)



Pfadabhängige Weiterentwicklung oder wohlfahrtsstaatliche Transformation??

Evolution oder Revolution?

- Durch Pandemie angestoßener Wandel stellt eine pfadabhängige, aber dennoch substantielle **Weiterentwicklung** der Grundsicherung dar → „Erzwungene Modernisierung“ (Beckmann et al. 2021)
- Bürgergeld könnte hieran anknüpfen und in der Reformqualität über die Regelungen zum vereinfachten Zugang hinausgehen → Bürgergeld stellt aber keine „revolutionäre“ Reform und keinen disruptiven Pfadwechsel dar
- Bürgergeld hat das Potential, eine **graduelle Transformation** des Grundsicherungssystems anzuschieben



Eigene Darstellung in
Anlehnung an Rüb 2014

Transformationsherausforderungen

- Jobcenter (und die dort Beschäftigten) müssen als „street level bureaucracy“ (Lipsky 1980) als wichtige Akteure in Transformationsvorhaben einbezogen werden
- Sanktionen bleiben ein zweiseitiges Schwert, das einerseits die Härten des Systems aufzeigt und andererseits integraler Bestandteil von Gerechtigkeitsvorstellungen ist
- Befunde zeigen: Interaktionsbeziehung in den Jobcentern besser als der Ruf → weitere Stärkung von Vertrauen und Kooperation
- Grundsicherung/Bürgergeld braucht besseres Image → Scham und Stigmatisierung gefährden Akzeptanz
- Arbeitsvermittlung in der Grundsicherung braucht alternative Perspektiven
 - Entfristung Teilhabechancengesetz
 - Ausloten von Tätigkeitsoptionen jenseits des ersten oder zweiten Arbeitsmarktes → Fokus auf Zeitnutzung richten

Zum Nachlesen

Beckmann, Fabian/Heinze, Rolf G./Schad, Dominik/Schupp, Jürgen (2021): Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie. In: *Sozialer Fortschritt* 70 (10/11), 651-669.

Beckmann, Fabian/Heinze, Rolf G./Schad, Dominik/Schupp, Jürgen (2021): Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. In: *DIW aktuell* Nr. 58. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Beckmann, Fabian/Schad, Dominik (2021): Der soziale Arbeitsmarkt in Zeiten der Corona-Krise: Auslauf- oder Zukunftsmodell? In: *Sozialer Fortschritt* 70 (1), 3-18.

Beckmann, Fabian/Heinze, Rolf G./Schad, Dominik/Schupp, Jürgen (2021): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie, Politikberatung kompakt No. 161. Berlin: DIW Berlin.

Literatur

Beckmann, Fabian/Heinze, Rolf G./Schad, Dominik/Schupp, Jürgen (2021): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie, Politikberatung kompakt No. 161. Berlin: DIW Berlin.

Göhler, Gerhard (1997): Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: ders. (Hg.): Institutionenwandel. Leviathan Sonderheft 16, 21-56.

Heinze, Rolf G. (2020): Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt. Wiesbaden: Springer VS.

Kervégan, Jean-François/Schmidt, Christian/Zabel, Benno (2021): Institutionen und die paradoxen Ansprüche der Moderne, in: Trivium. Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales - Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften 32. <https://doi.org/10.4000/trivium.7287>

Knuth, Matthias (2012): Grundsicherung „für Arbeitssuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance, in: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III., 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 70–88.

Lepsius, M. Rainer (1997): Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Institutionenwandel. Leviathan Sonderheft 16. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–69.

Lipsky, Michael (2010 [1980]): Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY. Pempel 1998

Pries, Ludger (1998): „Arbeitsmarkt“ oder „erwerbsstrukturierende Institutionen“? Theoretische Überlegungen zu einer Erwerbssoziologie, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50 (1), 159–175.

Rüb, Friedbert W. (2014): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen, in: ders. (Hg.): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Sonderband der Zeitschrift für Politik, 10-47.

Scott, W. Richard (2014): Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities. 4. Aufl. Thousand Oaks: Sage.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: dies. (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 1-39.

Dr. Fabian Beckmann

Lehrstuhl Soziologie/ Arbeit, Wirtschaft, Wohlfahrt
Ruhr-Universität Bochum
Universitätsstraße 150
44801 Bochum
Deutschland

Fabian.Beckmann@rub.de