

Ideen, Normen, Narrative: ‚Discursive Institutionalism‘ in der Governance der Grundsicherung

Jahrestagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, 6. November 2025

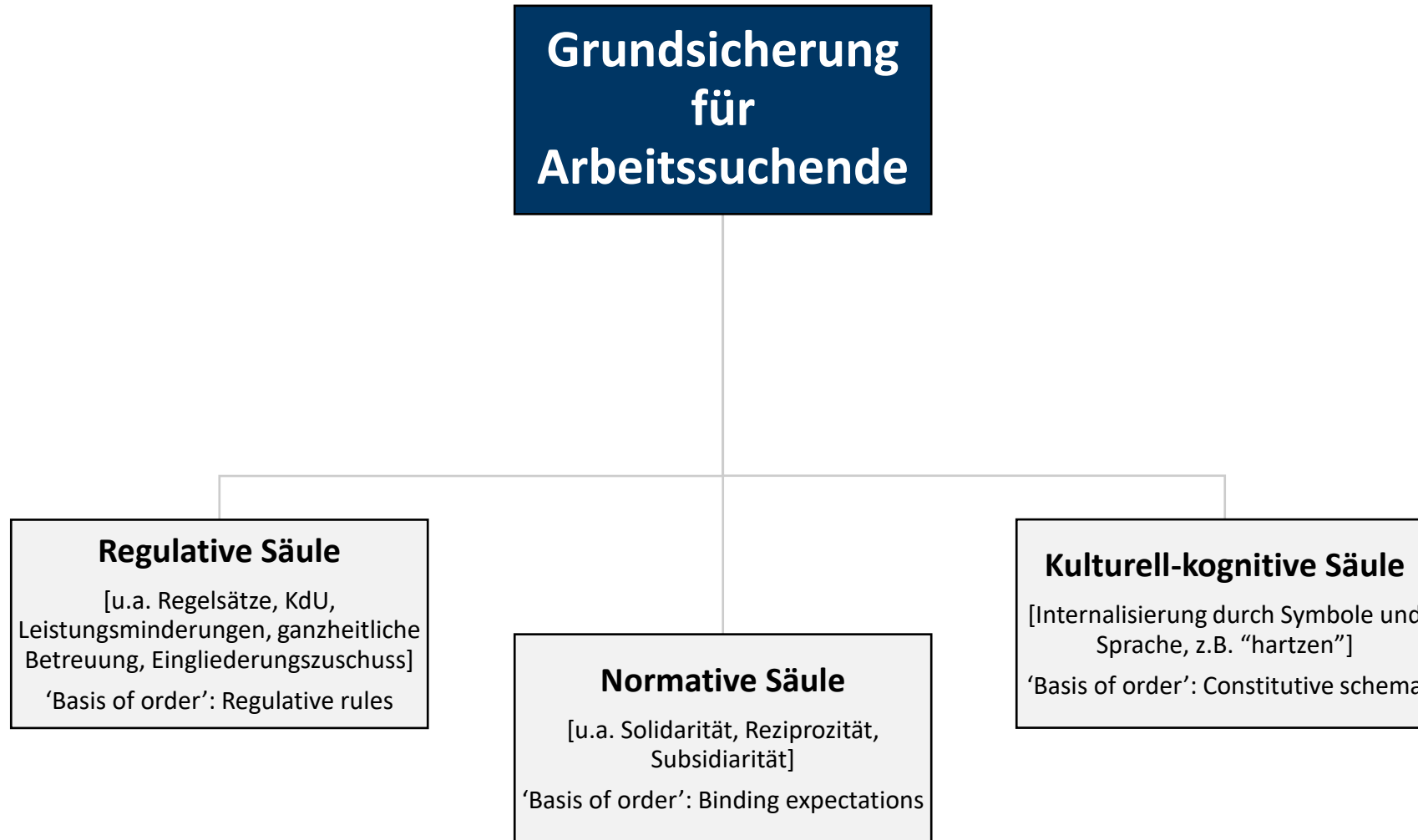
Fabian Beckmann

Agenda

- I. Grundsicherung als sozialpolitische Institution
- II. ‚Discursive institutionalism‘ & sozialpolitische Narrative
- III. Welfare Deservingness
- IV. Policy Entrepreneurs

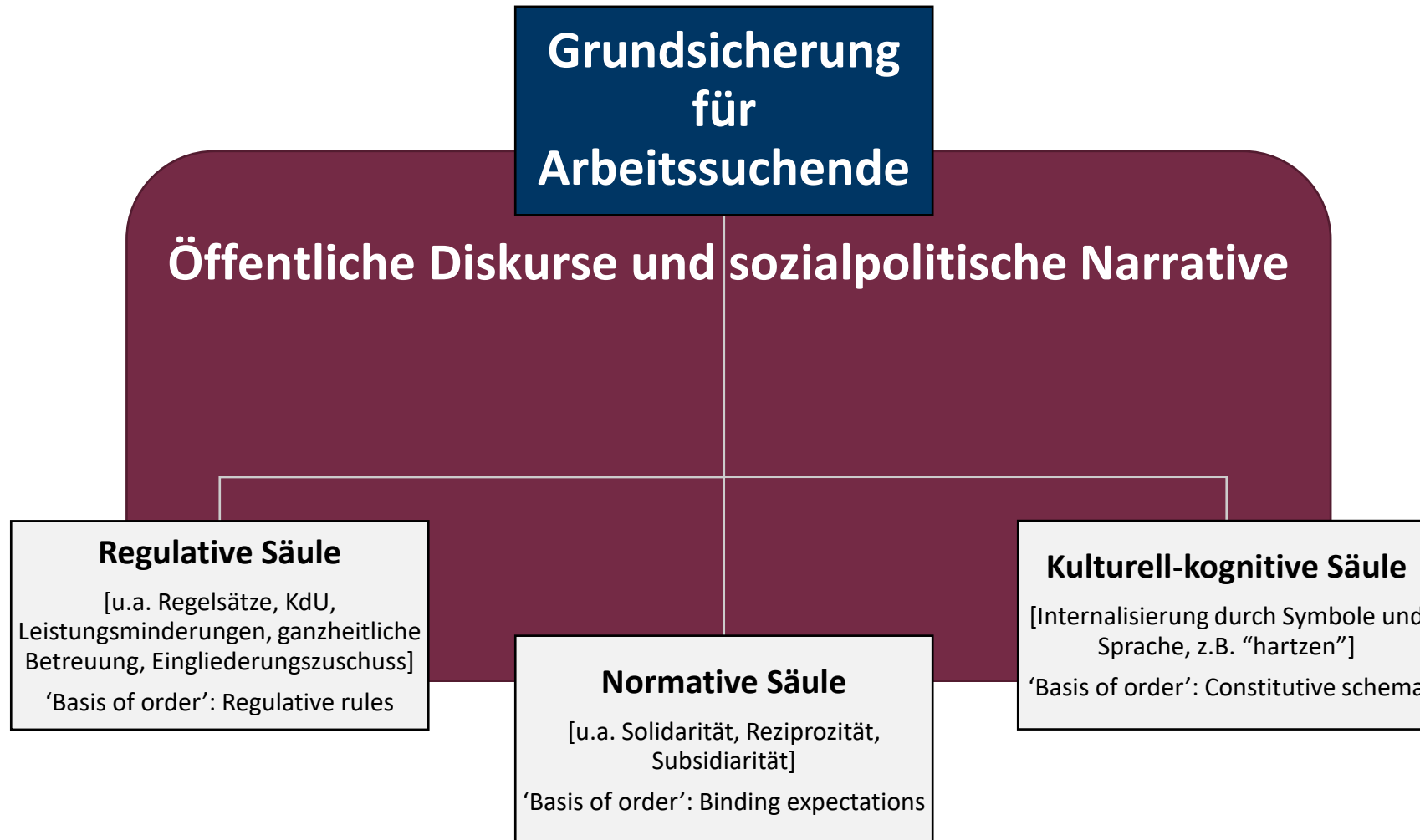
- V. Hartz IV als Pfadbruch
- VI. Pandemische Reformdynamik
- VII. Bürgergeldreform
- VIII. Neue alte Grundsicherung

Die Grundsicherung als sozialpolitische Institution: Grundmodell in Anlehnung an Richard Scott (2014)



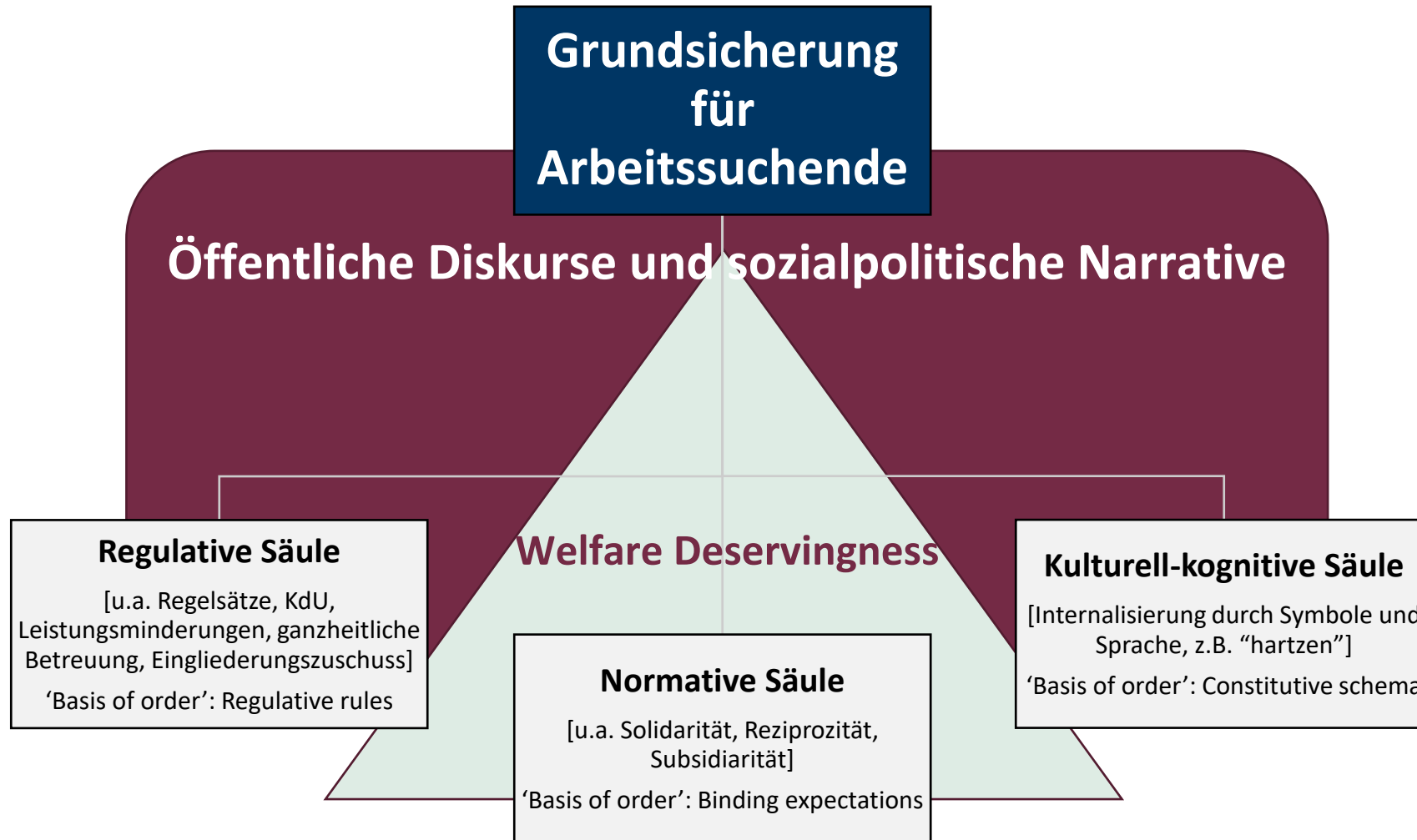
- **„Discursive Institutionalism“**= Dachkonzept für institutionalistische Ansätze, welche die Verbreitung von Ideen mittels Diskursen zur Rekonstruktion von Politik- und Institutionenwandel betonen
- **Ideen** reichen von policy und programmatischen Ideen über Paradigmen und tiefere philosophische Ideen bis hin zu „cognitive ideas justified in terms of interest-based logics and necessity and normative ideas legitimated through appeal to values and appropriateness“ (Schmidt 2010: 3)
- **Diskurse** umfassen „frames, narratives, myths, collective memories, stories, scripts, and more“ (ebd.)
- Sozialpolitische Institutionen – und ihre Reformen – müssen normativ legitimiert werden
- Dies geschieht häufig mittels **Narrativen** (Kuhlmann/Blum 2022):
 - Vereinfachung komplexer Sachverhalte (auch durch Nutzung von Sprachbildern, Metaphern und Symbolen)
 - „[a] simple story or easily expressed explanation of events [...] it can be used to stimulate the concerns or emotions of others“ (Shiller 2017: 968)
 - Plots (z.B. Wandel, Macht, Niedergang) & Lösungsangebote (z.B. Durchbrechen des Niedergangs)

Die Grundsicherung als sozialpolitische Institution: Öffentliche Diskurse und Narrative – Modell 2



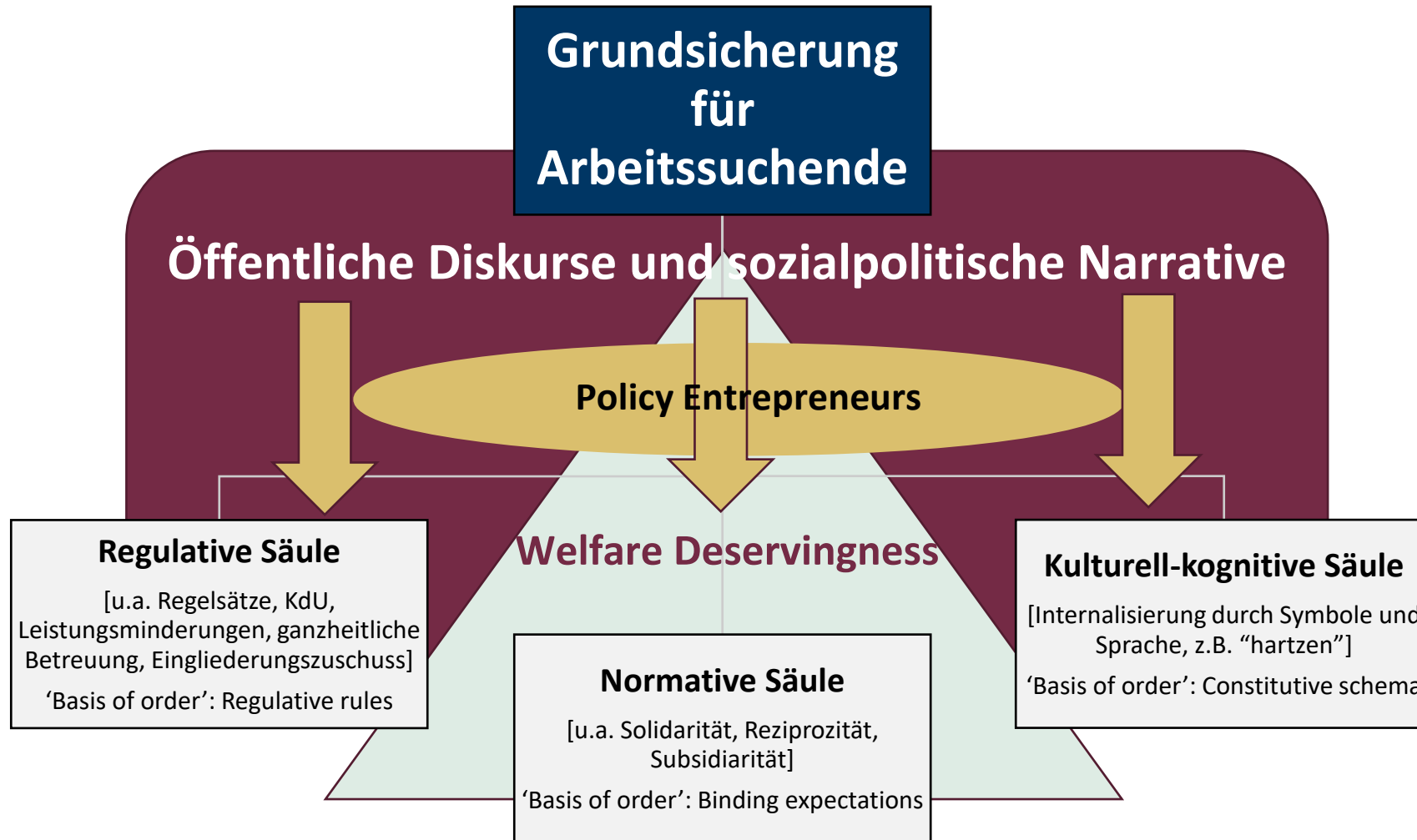
- **Welfare Deservingness** betont die selektive Zuschreibung von „verdienter“ wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung und die zugrundeliegenden Legitimationslogiken: „**who should get what, and why?**“ (van Oorschot 2006)
- „**Deservingness-Hierarchien**“ auf Basis der **CARIN-Kriterien** (van Oorschot & Roosma 2017)
 - Control
 - Attitude
 - Reciprocity
 - Identity
 - Need
- Sozialpolitische **Narrative** bauen auf **sozialer Konstruktion von Zielgruppen** auf (Schneider & Ingram 1993)
- Dabei sind sozialpolitische **Kürzungen** und gesetzliche **Verschärfungen** dann **legitimierbar**, wenn ihre Zielgruppen als „**undeserving**“ geframed werden können (Cox 2001; Slothuus 2007)

Die Grundsicherung als sozialpolitische Institution: Welfare Deservingness – Modell 3



- Policy Entrepreneurs als „skilled corporate actors or individuals who are willing to invest time, energy, and resources to promote their ‘pet polices’“ (Zahariadis 2015: 467–468)
- Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch strategische Ausnutzung der Ambivalenz von Institutionen, Werten und Problemen (Spohr 2016; Zahariadis 2007)
- Ziel: Veränderung der kognitiven und normativen Perzeptionen spezifischer Policies (Baumgartner & Jones 2009; Cox 2001) → Agenda Setting
- Häufig Nutzung von „windows of opportunities“ (Kingdon 2003)

Die Grundsicherung als sozialpolitische Institution: Policy Entrepreneurs – Modell 4



- Arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Pfadbruch (Hassel/Schiller 2010)
- Dominantes **Narrativ**: Aktivierung und Eigenverantwortung
- Mittels dieser Narrative wurde eine **neue Deservingness-Zuschreibung** etabliert
 - **Attitude & Control**: „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft [...] Wer arbeitsfähig ist, aber einen zumutbaren Job ablehnt, dem kann die Unterstützung gekürzt werden“ (Kanzler Schröder 2001)
 - **Reciprocity**: Fordern und Fördern im Sinne von „Keine Rechte ohne Pflichten“ (Giddens 1999)
- Dominante **Policy Entrepreneurs**: Kanzler Schröder mit dem Vermittlungsskandal bei der Bundesanstalt für Arbeit als ‚Window of Opportunity‘ (Spohr 2015)
- In der Folge: Nachjustierungen von Programmen und Instrumenten, aber keine Modifikation der normativen Grundlagen und Paradigmen der Grundsicherung (Beckmann 2023; Gellermann et al. 2025)



<https://www.deutschlandfunk.de/agenda-2010-was-die-hartz-reformen-gebracht-haben-100.html>

- BVG-Urteil zu Sanktionen 2019 & vereinfachter Zugang zu Leistungen der Grundsicherung im Rahmen des Sozialschutzpaketes I im März 2020: **temporäre Vereinfachungen** infolge eines externen Schocks
- Dominantes **Narrativ**: Solidarität in Zeiten einer existenziellen Krise
 - „Der Sozialstaat ist da, wenn man ihn braucht. Wir haben den Zugang zur Grundsicherung massiv vereinfacht. Damit stellen wir sicher, dass jede und jeder schnell und unbürokratisch die nötige Unterstützung zum Lebensunterhalt bekommt, wenn sie gebraucht wird“ (Heil, November 2020)
- Pandemisch-bedingter Wandel der **Deservingness**:
 - **Control**: externer Schock, der außerhalb des Einflussbereiches von Individuen liegt
 - **Need**: unmittelbare, kriseninduzierte Bedürftigkeit
 - **Reciprocity**: Rekurs auf Minijobbende und Selbständige, die durch das beitragsfinanzierte soziale Sicherungsnetz fielen
- Dominante **Policy Entrepreneurs**: Hubertus Heil & BMAS im Angesicht der Pandemie als ‘Window of opportunity’



<https://www.gelbe-liste.de/nachrichten/ende-corona-pandemie>

- Institutionalisierung der pandemiebedingten „bedingungsarmen Grundsicherung“ (Schupp 2020)
 - „Wir haben in der Krise [...] die Grundsicherung vereinfacht und verbessert. Jetzt will ich die Grundsicherung dauerhaft bürgerfreundlicher, einfacher und unbürokratischer machen“ (Heil, Januar 2021)
- Dominantes **Narrativ** der Reform: Würde, Respekt & Augenhöhe
- „Bürgerfreundliche“ **Deservingness-Zuschreibung**:
 - **Reciprocity**: Respekt vor Lebensleistung
 - **Need**: Leistungsanspruchnahme als Bürgerrecht
 - **Attitude**: Vertrauensvorschuss statt Scham
- Dominante **Policy Entrepreneurs**: Hubertus Heil & Ampel-Koalition im Angesicht des Regierungswechsels 2021 (‘Window of Opportunity’)



Quelle: <https://www.nordsee-zeitung.de/deutschland-und-welt/tschuess-hartz-iv-das-steckt-hinter-dem-neuen-buergergeld-87293.html>

- Partielle „Rückabwicklung“ der Bürgergeldreform durch neue Bundesregierung aus Union und SPD
- Dominantes **Narrativ**: Fehlanreize abbauen, Bürgergeld rückgängig machen
- Neue Grundsicherung, alte **Deservingness**:
 - **Attitude & Control**: "Wer nicht mitmacht, wird es schwer haben" (Bas, Oktober 2025)
 - **Need**: „Aber diejenigen, die gar nicht mitwirken [...] von denen müssen wir doch davon ausgehen, dass sie die Hilfe des Sozialstaates nicht brauchen“ (Merz, Oktober 2025)
- Dominante **Policy Entrepreneurs**: Union (Strategiepapier „neue Grundsicherung“ März 2024); Window of Opportunity durch „Anti-Bürgergeld“-Berichterstattung der Bild Zeitung seit Ende 2022 & Regierungswechsel 2025



Quelle: <https://uebermedien.de/89329/klassistisch-einseitig-polemisch-so-macht-bild-stimmung-gegen-erwerbslose/>

- Policy-Wandel mittels Diskurse, welche die **normativen Grundlagen** der Grundsicherung und **Deservingness** der Zielgruppen **gesellschaftlich verhandeln** und von Policy Entrepreneurs **strategisch „bespielt“** werden
- **Responsivität in der Gesetzgebung** gegenüber Einstellungen in der Bevölkerung nicht per se problematisch, aber **dysfunktional**, wenn...
 - ...Gesetzgebung ausschließlich „stimmungsgetrieben“ verläuft und sich von einer adäquaten Problemlösung auf der Sachebene entkoppelt (**Symbolpolitik vs. Problemlösung**)
 - ...Neue Regelungen weder in Gänze in der Praxis **implementiert** werden noch ihre Wirkungen adäquat **evaluiert** werden können
- Stabile Governance der Grundsicherung muss über **symbolische Wir-Sie-Grenzziehungen hinausgehen** und **Lösungen** für strukturelle Herausforderungen der Grundsicherung bieten
- **Versachlichung des Diskurses: Kritik** an Dysfunktionalitäten, **Grenzen** politischer Steuerung und Wege zu **institutionellen Innovationen** (z.B. Definition von Erwerbsfähigkeit; soziale Teilhabe jenseits von Erwerbsarbeit)

Vielen Dank

Dr. Fabian Beckmann
Institut Arbeit und Qualifikation
Universität Duisburg-Essen
fabian.beckmann@uni-due.de