

Das neue Bürgergeld-Gesetz

Eine Abkehr von „Hartz IV“ oder doch nur weiße Salbe?

Ragnar Hoenig und Johannes Schütte

Nach einem nicht einmal viermonatigen Gesetzgebungsverfahren – inklusive Vermittlungsverfahren – ist das Bürgergeld-Gesetz im Wesentlichen am 1. Januar 2023 in Kraft getreten (Art. 13 Abs. 1 Bürgergeldgesetz vom 16.12.2022, BGBl. I, 2328). Ein zentrales Ziel dieses Gesetzes war es, die im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) verankerte Grundsicherung für Arbeitsuchende „zu erneuern, um mehr Chancengerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen“ (Bundesregierung 2022: 46). Vorangegangen war eine mehr als 15-jährige rechtliche und politische Auseinandersetzung um das SGB II. Das umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichnete SGB II war zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten (Art. 61 Viertes Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 24.12.2003, BGBl. I, 2954) und hatte die vormalige Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III¹ und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige und deren Angehörige nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) unter dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaates zusammengefasst. Der vorliegende Beitrag zeichnet zunächst den aktivierenden Sozialstaat als zentrales Fundament des SGB II nach, um in einem zweiten Schritt die wesentlichen Neuregelungen des Bürgergeld-Gesetzes vorzustellen. Abschließend werden die Neuregelungen aus rechtlicher und sozialpolitischer Sicht diskutiert.

Der aktivierende Sozialstaat und „Hartz IV“

Schon Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) beklagte, ein moderner Sozialstaat lasse sich nicht als „kollektiver Freizeitpark“ organisieren. Sein direkter Nachfolger Gerhard Schröder (SPD) positionierte sich sehr ähnlich mit dem Ausspruch: „Es gibt kein Recht auf Faulheit.“ Mit diesen Aussprüchen wandten sich beide Politiker gegen, aus ihrer Sicht, zu üppig ausgestaltete sozialstaatliche Leistungen. Der Sozialstaat sei überbordend und ineffizient geworden, so die Diagnose. Als ein Symptom dieser Entwicklung wurde gesehen, dass sich zu viele Menschen in den Unterstützungsangeboten eingerichtet hätten und der Druck zur Arbeitsaufnahme zu gering sei. In einem im Jahr 1999 veröffentlichten Papier von Gerhard Schröder und dem britischen Premierminister Tony Blair (Labour Party) suchten die beiden Parteivorsitzenden nach einer Antwort auf diese Fragen und verbanden damit die Hoffnung,

1 Die Arbeitslosenhilfe war eine der Sozialhilfe vorgelagerte Fürsorgeleistung für Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I mehr hatten und hilfebedürftig waren (Weber 2022: Stichwort Arbeitslosenhilfe).

eine neue programmatische Ausrichtung für die europäische Sozialdemokratie formulieren zu können. Mit ihrem Anspruch, eine *Neue Mitte* zwischen Neoliberalismus und staatlicher Überregulierung der *alten Sozialdemokratie* zu suchen, zielten sie darauf, die Verpflichtungen des*der Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft stärker zu betonen.

Im Schröder-Blair-Papier wurde ein sozialpolitisches Leitbild vertreten, das sich an den Arbeiten des Soziologen Anthony Giddens orientiert. Hatten sich Konzepte von einem *Dritten Weg* in der Vergangenheit zwischen Bolschewismus und Kapitalismus verortet, suchte Giddens mit seiner Neudefinition nach einer Position zwischen tradierten sozialdemokratischen Konzepten von einer umfassenden Absicherung durch den kompensatorischen Wohlfahrtsstaat und dem marktradikalen *minimal state* des Neoliberalismus. Zu dieser Neubestimmung des Dritten Weges gehört einerseits die Befürwortung eines freien Marktes inklusive einer Deregulierung des Kapitalverkehrs und eines weitgehenden Verzichts auf staatliche Steuerung. Andererseits betont Giddens die zentrale Bedeutung sozialer Gerechtigkeit und spricht sich für Maßnahmen aus, die auf sozialen Ausgleich gerichtet sind. Er versteht diesen allerdings als *Umverteilung der Chancen* und betont somit stärker einen Ausgleich der Möglichkeiten als der Ressourcen. Diese Möglichkeiten oder allgemeiner gesprochen die Gewährung sozialer Rechte koppelt Giddens an Verpflichtungen (Boeckh et al. 2022: 105 ff.). Diese Zwischenposition wird auch im Schröder-Blair-Papier beschrieben:

„Wir müssen unsere Politik in einem neuen [...] wirtschaftlichen Rahmen betreiben, innerhalb dessen der Staat die Wirtschaft nach Kräften fördert, sich aber nie als Ersatz für die Wirtschaft betrachtet. Die Steuerungsfunktion von Märkten muss durch die Politik ergänzt und verbessert, nicht aber behindert werden. [...] In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt.“ (Schröder/Blair 1999: 1).

Der Sozialstaat soll die Bürger*innen stärker aktivieren, statt nur auf soziale Probleme zu reagieren. Auf Grundlage dieser Argumentation forderten Schröder und Blair, dass die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung an die Verpflichtung zu aktiver Arbeitssuche gebunden werden müsse. Personen, die in der Lage sind zu arbeiten, müssen jede Arbeit annehmen, die ihnen angeboten wird, andernfalls ist mit Sanktionen zu rechnen.

„Der Staat muss die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein. [...] Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muss reformiert werden. [...] Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. [...] Eine neue Politik mit dem Ziel, arbeitslosen Menschen Arbeitsplätze und Ausbildung anzubieten, ist eine sozialdemokratische Priorität – wir erwarten aber auch, dass jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt.“ (Schröder/Blair 1999: 9).

Der von Schröder/Blair angestrebte aktivierende Sozialstaat zielt grundsätzlich darauf ab, alle Bürger*innen in das Gemeinwesen zu integrieren. Ein weitgehender Rückzug des Staates aus dem sozialen Bereich wird somit nicht angestrebt. Vielmehr geht es darum, soziale Ausgrenzung vorbeugend (präventiv) zu vermeiden, indem der*die Einzelne zur Teilhabe am Arbeitsmarkt befähigt und aktiviert wird (Fördern und Fordern). Für unterstützungsbedürftige Personen fordert er allerdings keine traditionellen Hilfen, sondern sozialpolitische

Arrangements, die zur Selbsthilfe ermächtigen und die Bereitschaft fördern, sich in den Erwerbsarbeitsmarkt zu integrieren. Auf diese Weise wird die Verantwortung für zum Beispiel Arbeitslosigkeit den jeweilig Betroffenen zugeschrieben, strukturelle Ursachenzusammenhänge werden weitestgehend ausgeblendet beziehungsweise ignoriert. Sozialpolitische Leistungen werden mit einem erzieherischen Anspruch zu einem marktkonformen Individuum verknüpft, und im Gegensatz zum kompensatorischen Wohlfahrtsstaat wird das Ziel eines gesellschaftlichen Ausgleichs durch Umverteilung von oben nach unten weitgehend aufgegeben. Der aktivierende Sozialstaat soll weniger durch direkte Geldzahlungen agieren als durch Investitionen in Bildung. Dabei wird Bildung stets verstanden als Qualifikation für Erwerbsarbeit. Mit der Zuschreibung, dass Geldleistungen Armutskreisläufe verfestigen würden, wurde die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und Teilhabe von Verteilungsfragen abgekoppelt und der Weg für eine stärkere Individualisierung sozialer Risiken frei gemacht (Boeckh et al. 2022: 105 ff.).

Statt reaktive Wohlstandssicherung zu betreiben, soll der Sozialstaat Selbstbestimmung und (Eigen-)Initiative stärken, indem er zum Beispiel Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Alters- und Gesundheitsvorsorge schafft und lebensbegleitende Bildung fördert. Das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates beinhaltet das grundsätzliche Ziel, alle erwerbsfähigen Personen am Arbeitsmarkt zu beteiligen und dazu für eine möglichst große Flexibilität zu sorgen. In Teilbereichen fordert dieses Leitbild sogar eine Unterordnung der Sozialpolitik unter eine rein angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Folgt man dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats wird die (Arbeits-)Marktorientierung zum zentralen Orientierungspunkt für jegliches sozialpolitische beziehungsweise gesellschaftliche Handeln. Jede*r, die*der von dieser Vorgabe abweicht, muss mit Sanktionen rechnen (BpB 2015: 31 ff.).

„Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln. [...] Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen in einer Wirtschaft, in der es den lebenslangen Arbeitsplatz nicht mehr gibt, eine Chance für Qualifizierung und persönliche Weiterbildung sein. [...] Es reicht aber nicht, die Menschen mit den Fähigkeiten und Kenntnissen auszurüsten, die sie brauchen, um erwerbstätig zu werden. Das System der Steuern und Sozialleistungen muss sicherstellen, dass es im Interesse der Menschen liegt, zu arbeiten.“ (Schröder/Blair 1999: 9).

Auch die Form der Regierungs-/Verwaltungsführung ist aus Perspektive des aktivierenden Sozialstaates änderungsbedürftig. Angesichts globalisierter Märkte müssen sich die Nationalstaaten kosmopolitisch ausrichten und neue Formen des Regierens etablieren. Neben den institutionalisierten, verfassungsrechtlich festgelegten Formen sollen neue Governance-Formen etabliert werden, denen es besser gelingt, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit ihren internationalen Verflechtungen systematisch zu integrieren und zivilgesellschaftliches Engagement nutzbar zu machen.

Der Staat nimmt dabei weniger eine direktiv steuernde als eine vermittelnde Rolle ein. Dieses im Vergleich zum kompensatorisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaat weitaus weniger hierarchische Steuerungsverständnis spiegelt sich auch darin wider, dass staatliche Aufgabenerfüllung stärker über Ressortgrenzen hinweg gedacht wird und dass stärker in Netzwerken und mit sogenannten Runden Tischen gearbeitet wird, an denen alle an einer Aufgabe beteiligten Akteure zusammenarbeiten. Giddens beschreibt dies mit dem Begriff der

gemeinschaftsorientierten Initiativen in Gestalt von Netzwerken gegenseitiger Unterstützung (Boeckh et al. 2022: 105 ff.).

Die Rolle, die dem Sozialstaat zukommt, ist, soziale Aktivitäten zu fördern und möglichst wenig zu begrenzen. Dies soll die Ausrichtung der sozialstaatlichen Eingriffe auf das jeweilige Ziel hin (Finalitätsprinzip) erleichtern und das Zuständigkeitsdenken (Kausalitätsprinzip) und damit auch Bürokratie abbauen. Diese Zielorientierung wird außerdem mit einer Wirkungsmessung (Outcome-Orientierung) verknüpft. Dies zeigt sich vor allem in der weitreichenden Umgestaltung der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit in die heutige Bundesagentur für Arbeit (BpB 2015: 31 ff.).

„Der Staat soll nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern. [...] Rigidität und Überregulierung sind ein Bremsklotz für die wissensorientierte Dienstleistungsgesellschaft der Zukunft. Sie ersticken das Innovationspotential, das zur Schaffung neuen Wachstums und neuer Arbeitsplätze erforderlich ist.“ (Schröder/Blair 1999: 7).

Giddens hat den Diskurs vom aktivierenden Sozialstaat angestoßen. Die Idee eines neuen Sozialstaatstypen wurde zuerst in Großbritannien und Deutschland aufgegriffen und in konkrete Politik übersetzt. Leistungsgerechtigkeit und Solidarität wurden als Grundprinzipien des Sozialen dabei nicht aufgegeben, aber tendenziell wurde das Gewicht zulasten von Solidarität in Richtung der Eigenverantwortung verschoben. Solidarität wurde stärker auf die aktiv Erwerbstätigen bezogen, während subsidiäre Leistungen der politischen Opportunität unterworfen wurden.

Neuregelungen des Bürgergeld-Gesetzes

Das neue Bürgergeld

Das Arbeitslosengeld II (Alg II) für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB II und das Sozialgeld für deren nichterwerbsfähige Angehörige nach § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II stellen die zentralen existenzsichernden Leistungen des SGB II dar. Diese beiden, auch als passive Leistungen bezeichneten, Hilfen tragen seit dem 1. Januar 2023 die Bezeichnung „Bürgergeld“, was eine Reihe von redaktionellen Folgeänderungen in anderen Rechtsvorschriften erforderlich gemacht hat, die vor allem in Art. 12 Bürgergeld-Gesetz zusammengefasst sind. Die Anspruchsvoraussetzungen des Bürgergeldes für Erwerbsfähige und des Bürgergeldes für die nichterwerbsfähigen Angehörigen in § 19 Abs. 1 Satz 1 bzw. Satz 2 SGB II blieben indes unangetastet (Art. 1 Nr. 23 Bürgergeld-Gesetz). Damit bleiben der Zugang zum neuen Bürgergeld und sein Verhältnis zu den anderen existenzsichernden Leistungen des SGB XII (hierzu Hoenig 2022: 192 ff.) unverändert.

Änderungen bei den Hilfebedarfen

Änderungen bei den passiven Leistungen ergeben sich zum einen bei den Hilfebedarfen und zum anderen beim Mitteleinsatz. So sind die Regelbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts zum 1. Januar 2023 um mehr als 11 Prozent gestiegen (zu den Zahlen vgl. Anlage zu § 28 SGB XII). Dieser Anstieg geht allerdings nicht auf eine Neuermittlung zurück, sondern auf eine Änderung der Fortschreibung der zuletzt mit dem Regelbedarfsermittlungsge-

setz 2021 vom 9.12.2020 (BGBl. I 2855) neu ermittelten Regelbedarfe. Die Fortschreibung, die nach § 28a Abs. 1 SGB XII immer nur in den Jahren zu erfolgen hat, in denen die Regelbedarfe nicht neu ermittelt werden, folgt seit der ersten Regelbedarfsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2010: 513) dem sogenannten Mischindex. In diesen Index fließen die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung zu 70 Prozent und die Nettolohnentwicklung zu 30 Prozent ein (Grube et al. 2020: § 28a Rn. 5). Maßgeblich sind dabei die Veränderungen des Zwölfmonatszeitraums, der mit dem 1. Juli des vorletzten Jahres beginnt und mit dem 30. Juni des letzten Jahres endet, gegenüber dem davorliegenden Zwölfmonatszeitraum. Diese Fortschreibung wurde als sogenannte Basisfortschreibung beibehalten und zum 1. Januar 2023 um eine zweite Fortschreibung ergänzt. Bei dieser sogenannten ergänzenden Fortschreibung nach § 28a Abs. 4 SGB XII wird das Ergebnis der Basisfortschreibung noch einmal um die aktuelle Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise des zweiten Vorjahresquartals gegenüber dem entsprechenden Quartal des vorletzten Jahres verändert. Auf diese Weise soll die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung zeitnaher und damit wirksamer widergespiegelt werden (Bundesregierung 2022: 50). Eine weitere Änderung bei den Hilfebedarfen betrifft die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Zwar werden diese Bedarfe nach wie vor in Höhe der angemessenen, tatsächlichen Kosten anerkannt. Seit dem 1. Januar 2023 gilt ergänzend eine Karenzzeit von zwei Jahren, in der auch die unangemessenen, tatsächlichen Kosten übernommen werden. Das bisherige Kostensenkungsverfahren („Umzugsaufforderung“) beginnt erst nach Ablauf dieser Karenzzeit.

Änderungen beim Mitteleinsatz

Auch für den Einsatz des Vermögens gilt seit dem 1. Januar 2023 eine Karenzzeit von zwei Jahren. In dieser Zeit wird Vermögen nur berücksichtigt, wenn es erheblich ist (zur coronabedingten Vorgängerregelung Hoenig 2021: 86 ff.). Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 SGB II liegt erhebliches Vermögen vor, wenn es in der Summe 40.000 Euro für die leistungsberechtigte Person und 15.000 Euro für jede weitere in ihrer Bedarfsgemeinschaft lebende Person übersteigt. Aus den weiteren Änderungen des § 12 SGB II hervorzuheben ist der neue pauschale Freibetrag von 15.000 Euro für jede in der Bedarfsgemeinschaft lebende Person, der die bisherigen lebensalterbezogenen Vermögensfreibeträge ablöst und die Vermögensanrechnung nach Ablauf der Karenzzeit deutlich entbürokratisieren soll (Bundesregierung 2022: 51). Die Regelungen zur Einkommensanrechnung nach §§ 11 ff. SGB II sind ebenfalls an zahlreichen Stellen geändert worden. Anrechnungsfrei sind seit dem 1. Januar 2023 steuerfreie Aufwandsentschädigungen bis zu 3.000 Euro, das Mutterschaftsgeld, Erbschaften sowie Einnahmen aus Ferienjobs von Schüler*innen unter 25 Jahren. Weiterhin werden die Freibeträge bei Erwerbseinkommen nach § 11b Abs. 3 Satz 2 SGB II neu strukturiert, um die Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit zu stärken (Bundesregierung 2022: 77). Einmalige Einnahmen (z. B. Weihnachtsgeld) werden – mit Ausnahme von Nachzahlungen – nur noch im Zuflussmonat als Einkommen berücksichtigt und anschließend als Vermögen; die bisherige Verteilung auf mehrere Kalendermonate entfällt im Grundsatz. Mit Blick auf das Problem der sogenannten Zwangsverrentung stellt der neue § 12a Satz 3 SGB II (befristet bis Ende 2026) sicher, dass Leistungsberechtigte eine vorgezogene, abschlagsbehafte Altersrente nicht mehr in Anspruch nehmen müssen.

Änderungen bei den aktiven Leistungen

Unter den wichtigen Änderungen bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, den sogenannten aktiven Leistungen, ist zunächst die vom Gesetzgeber als „Abschaffung des Vermittlungsvorrangs“ bezeichnete Änderung des § 3 SGB II (Bundesregierung 2022: 5) zu nennen. § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II sah bisher vor, dass die Jobcenter vorrangig solche Maßnahmen einzusetzen haben, die eine unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen. Mit einer Umformulierung des Satz 3 wurde zum einen klargestellt, dass die Aufnahme einer Ausbildung gleichrangig neben der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht. Zum anderen wurde – in Anlehnung an die Arbeitslosenversicherung des SGB III – eine Ausnahme von der Vorrangigkeit für den Fall geregelt, dass eine andere Leistung für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich ist. Hierdurch sollen kurzfristige Beschäftigungen vermieden und die Chancen auf eine nachhaltige Integration gestärkt werden (Bundesregierung 2022: 5). Der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt dient ebenfalls der neue Bürgergeldbonus nach § 16j SGB II. Danach erhalten Bürgergeldberechtigte einen Bonus in Höhe von 75 Euro für jeden Monat der Teilnahme an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahme. In eine ähnliche Richtung zielt das neue Coaching nach § 16k SGB II. Mit ihm sollen Bürgergeldberechtigte in vielfältigen und komplexen Problemlagen eine ganzheitliche Betreuung erhalten, die die Lebenssituation insgesamt in den Blick nimmt und dem Ziel eines grundlegenden Aufbaus der Beschäftigungsfähigkeit oder der Heranführung an eine Ausbildung dient (Bundesregierung 2022: 88). An die Stelle der bisherigen Eingliederungsvereinbarung wird zum 1.7.2023 der neue Kooperationsplan treten. Hierzu sieht Abs. 2 des neuen § 15 SGB II vor, dass das Jobcenter im Anschluss an eine Potenzialanalyse gemeinsam mit der bürgergeldberechtigten Person einen Plan zur besseren Teilhabe erstellen soll. Im Gegensatz zu der früheren Eingliederungsvereinbarung soll der Kooperationsplan nicht rechtsverbindlich sein (Bundesregierung 2022: 82). Gleichwohl soll die Nichteinhaltung des Kooperationsplans oder die Weigerung der Befolgung einer Mitwirkungspflicht, die anstelle eines nicht zustande gekommenen Kooperationsplans angeordnet wird, nach Maßgabe des neuen § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zu einer Leistungsminderung führen.

Änderungen bei den Sanktionen

Schließlich werden die Sanktionen in „Leistungsminderungen“ umbenannt und nach dem Sanktionsurteil des BVerfG (BVerfG 2019) neu gestaltet. Dabei wird die Unterscheidung zwischen den „großen“ Leistungsminderungen für eingliederungsbezogene Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II und den „kleinen“ Leistungsminderungen für Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II dem Grunde nach beibehalten. Neu sind die Minderungsstufen bei den eingliederungsbezogenen Pflichtverletzungen. Diese betragen nach § 31a Abs. 1 in Verbindung mit § 31b Abs. 2 SGB II bei der ersten Pflichtverletzung 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat, bei der wiederholten Pflichtverletzung 20 Prozent für zwei Monate und bei jeder weiteren Wiederholung 30 Prozent für jeweils drei Monate. § 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II verpflichtet die Jobcenter, die Leistungsminderung bei Wohlverhalten wieder aufzuheben, sobald also die bürgergeldberechtigte Person ihre Pflicht erfüllt oder sich ernsthaft und nachhaltig dazu bereit erklärt. Weiterhin muss eine Leistungsminderung nach § 31a Abs. 3 SGB II unterbleiben, wenn sie im Einzelfall eine besondere Härte bedeuten

würde. Die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige nach § 31a Abs. 2 SGB II a.F. wurden abgeschafft. Stattdessen sollen unter 25-Jährige nach § 31a Abs. 6 SGB II innerhalb von vier Wochen nach der Feststellung einer Leistungsminderung ein Beratungsangebot erhalten. Die „kleinen“ Leistungsminderungen bleiben weitgehend unberührt. Sie betragen nach § 32 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 SGB II 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat. In der Summe dürfen die „großen“ und die „kleinen“ Leistungsminderungen maximal 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs betragen, § 31a Abs. 4 Satz 1 SGB II. Den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, dass der Leistungsentzug bei Totalverweiger*innen gerechtfertigt sein mag, hat der Gesetzgeber nicht aufgegriffen.

Diskussion und Fazit

Das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates prägte die Ausgestaltung der deutschen Sozialpolitik seit mehr als 15 Jahren. Am deutlichsten war ihr Einfluss in der Agenda 2010 zu spüren und bei der Umgestaltung der alten Arbeitslosenhilfe beziehungsweise der Sozialhilfe im Rahmen der sogenannten „Hartz“-Reformen. Seit Jahresanfang 2003 haben die amtierenden Bundesregierungen darauf hingearbeitet, die Wirkungen von Sozialleistungen bezogen auf ihre Beschäftigungswirksamkeit neu zu justieren und den deutschen Sozialstaat grundlegend umzubauen. Zu Beginn ging es vor allem um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Neben die Versicherungsleistungen im Rahmen des SGB III (Arbeitslosenversicherung) traten nun mit dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) neue Regelungen für den Personenkreis, der keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III hat – gleich ob vorher beschäftigt oder nicht beschäftigt. Die Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe und des neu geschaffenen Arbeitslosengeldes II (Alg II) wurden auf einem gleichen Niveau festgelegt, zugleich wurden die arbeitsfähigen Arbeitssuchenden aus der Sozialhilfe aus- und in die Mindestsicherung für Arbeitslose eingegliedert. Außerdem wurde der Arbeitsmarkt weiter flexibilisiert, zum Beispiel durch eine Ausweitung geringfügiger Beschäftigung beziehungsweise Scheinselbstständigkeit (Einführung Mini- und Midijobs, Ich-AG). Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ wurden die Hilfeinstrumente qualitativ und quantitativ verstärkt und mit sanktionsbewehrten Auflagen verbunden. Damit sollte zum einen der Eintritt in die Arbeitslosigkeit verhindert, zumindest aber die Verweildauer verkürzt werden. Zum anderen sollte die Wiederaufnahme von Arbeit auch zu schlechteren Konditionen Vorrang bekommen vor dem Bezug von passiven Leistungen wie Arbeitslosengeld (Hartz-Gesetze I – IV). Parallel dazu wurde mit der privaten Riester-Rente eine zusätzliche Altersvorsorge parallel zur öffentlich-rechtlichen Alterssicherung aufgebaut. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz von 2004 wurde nicht nur die Rückverlagerung eines Teils der Kosten im Gesundheitswesen auf die Privathaushalte fortgesetzt, sondern auch der Grundsatz der paritätischen Beitragsfinanzierung erstmalig aufgegeben.

„Hartz IV“ ist in den zurückliegenden Jahren zunehmend in Verruf geraten (Butterwege 2022a: 373 f.), und es wurden und werden unterschiedliche Reformansätze wie zum Beispiel die Kindergrundsicherung diskutiert (Becker 2022). Die Kritik betraf allerdings nicht nur den Namen „Hartz IV“ und damit das negative Image, sondern auch Kernelemente der

Ausgestaltung der „Hartz-Gesetze“. Vor allem die knapp bemessenen Leistungen und das rigide Sanktionsregime waren hier neben zahlreichen weiteren Regelungen des SGB II in der Kritik (zur Aktivierung im SGB II vgl. Spindler 2019: Rn. 19 ff.).

Mit dem Regelsatzurteil aus dem Jahr 2010 (BVerfG 2010) und dem Sanktionsurteil aus dem Jahr 2019 (BVerfG 2019) hat das Bundesverfassungsgericht dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des aktivierenden Sozialstaats Grenzen gesetzt, ohne jedoch das Leitbild an sich in Zweifel zu ziehen. Im Gegenteil. Vielmehr verankert es den Gedanken des Vorrangs der Eigenverantwortung vor staatlicher Fürsorge im Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums selbst. So formulierte es im Sanktionsurteil: „[Die Menschenwürde] muss nicht erarbeitet werden, sondern steht jedem Menschen aus sich heraus zu. Die eigenständige Existenzsicherung des Menschen ist Bedingung dafür, dass ihm Menschenwürde zukommt; [...]. Das Grundgesetz verwehrt dem Gesetzgeber jedoch nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz [...] nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können.“ (BVerfG 2019: 3705 Rn. 123). Somit verlangt das Grundgesetz keine grundlegende Abkehr vom Leitbild des aktivierenden Sozialstaates, sondern lediglich seine verhältnismäßige sowie sorgfältig und tragfähig begründete Ausgestaltung.

Genau dies – aber eben auch nicht mehr – ist Anspruch des Bürgergeld-Gesetzes. Das Bürgergeld-Gesetz will keine neue, bedingungslose existenzsichernde Leistung schaffen. „Fördern und Fordern“ bleibt der Titel des ersten Kapitels und die Grundlogik des SGB II und in vielen Regelungen des SGB II fest verankert. Die Leistungsberechtigten bleiben gemäß § 2 Abs. 1 SGB II verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist nach wie vor grundsätzlich jede Arbeit zumutbar, § 10 Abs. 1 Halbsatz 1 SGB II. Das primäre Ziel des Bürgergeld-Gesetzes ist nicht der Systemwechsel, sondern das Mehr an Augenmaß. Die Potenziale der Menschen und die Unterstützung für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt sollen – wie es der Gesetzentwurf formuliert – stärker in den Mittelpunkt rücken (Bundesregierung 2022: 50 f.). Auch wenn beim neuen Namen „Bürgergeld“ die semantische Kosmetik überwogen haben mag (so Butterwegge 2022b: 461) und die Anhebung der Regelbedarfe Fragen offen lässt (DGB 2022: 103), dürfen die zahlreichen anderen Detailänderungen nicht außer Acht gelassen werden. Vor allem die Änderungen bei den aktiven Leistungen (Änderung des Vermittlungsvorrangs, Bürgergeldbonus, Coaching, Kooperationsplan statt Eingliederungsvereinbarung) bringen Verbesserungen mit sich, die einen spürbaren (Kultur-)Wandel im Umgang mit den Leistungsberechtigten bewirken können. Die Wiedereinführung von Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen stellen aus Sicht der Leistungsberechtigten gegenüber dem befristeten Sanktionsmoratorium eine Verschlechterung dar. Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber den vom Bundesverfassungsgericht eröffneten Gestaltungsspielraum bei den neuen Leistungsminderungen nicht voll ausgeschöpft und ist bei der Bemessung der Minderungsstufen hinter dem verfassungsrechtlich Zulässigen geblieben.

Das Bürgergeld-Gesetz bedeutet keine Abkehr vom Leitbild des aktivierenden Sozialstaates, sondern versucht, das Verhältnis zwischen Selbst- und Fremdbestimmung bei der Über-

windung existenzieller Notlagen neu auszutarieren. Ob es damit gelingen wird, das SGB II von dem „Hartz-IV-Image“ zu befreien, wird auch davon abhängen, wie die neuen Regelungen in der Praxis gelebt werden.

Literatur

- Ausschuss für Arbeit und Soziales 2022: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zum Bürgergeld-Gesetz und zu anderen Vorlagen vom 9.11.2022, BT-Drs. 20/4360.
- Bundesregierung 2022: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 10.10.2022, BT-Drs. 20/3873.
- Becker, I. 2022: Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen – kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich. In: Spannagel, D./Schäfer, C./Blank, F. (Hrsg.): Grundsicherung weiterdenken. Bielefeld.
- BpB – Bundeszentrale für politische Bildung 2015: Sozialpolitik, abrufbar unter: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/lzpB_327_Sozialpolitik_barrierefrei.pdf [02.01.2023].
- Butterwegge, C. 2022a: Das geplante Bürgergeld: Abschaffung oder Abmilderung von Hartz IV?, Soziale Sicherheit 2022, 372–378.
- Butterwegge, C. 2022b: Reformruine Bürgergeld, Soziale Sicherheit 2022, 458–462.
- BVerfG 2010: Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 (Regelbedarfe 1), NJW 2010, 505–518.
- BVerfG 2019: Urteil vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 (Sanktionen), NJW 2019, 3703–3715.
- DGB 2022: Deutscher Gewerkschaftsbund, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf für ein Bürgergeld-Gesetz und zu anderen Vorlagen anlässlich der öffentlichen Sachverständigenanhörung am 7.11.2022 durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 20(11)240, 100–119.
- Grube, C./Wahrendorf, V./Flint, T. (Hrsg./Bearbeiter*in) 2020: SGB-XII-Kommentar, 7. Auflage 2020.
- Hoenig, R. 2021: Die Fortsetzung der Corona-Lockerungen bei der Vermögensanrechnung im SGB II und SGB XII. In: Schubert, J. (Hrsg.): Aufbruch. Gestalten. Gerecht. TUP-Sonderband 2021, 85–93.
- Hoenig, R. 2022: Armutsfälle volle Erwerbsminderung, TUP 2022, 190–196.
- Boeckh, J./Huster, E.-U./Benz, B./Schütte, J. 2022: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. 5. Auflage. Wiesbaden.
- Schröder, G./Blair, T.: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair. London.
- Spindler, H. 2019: Der aktivierende Sozialstaat und sein Verhältnis zur Existenzsicherung. In: Berlit, U./Conradis, W./Pattar, A. (Hrsg.): Existenzsicherungsrecht. SGB II/SGB XII/AsylbLG/Verfahrensrecht. 3. Auflage 2019.
- Vermittlungsausschuss 2022: Beschlussempfehlung zum Bürgergeld-Gesetz vom 23.11.2022, BT-Drs. 20/4600.
- Weber 2022: Rechtswörterbuch, 29. Auflage.

Dr. Ragnar Hoenig

ist Professor für Sozialrecht an der Technischen Hochschule Köln.
E-Mail: ragnar.hoenig@th-koeln.de

Dr. Johannes Schütte

ist Professor für Sozial- und Bildungspolitik an der Technischen Hochschule Köln.
E-Mail: johannes.schuette@th-koeln.de