

Im Spannungsfeld von Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik – 20 Jahre institutioneller Wandel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Jan F. C. Gellermann, Reinhard Penz** und Philipp Ramos Lobato****

Zusammenfassung

Die zum Jahresbeginn 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende bewegt sich von Beginn an in einem Spannungsfeld zwischen Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik. Sie fungiert als soziales Sicherungsnetz für erwerbsfähige, aber hilfebedürftige Personen und verfolgt zugleich einen arbeitsmarktpolitischen Auftrag. Der institutionelle Wandel der Grundsicherung ist seither durch ein dauerhaftes Ringen um eine politisch tragfähige und gesellschaftlich akzeptierte Ausbalancierung dieser beiden Funktionen geprägt. Dabei ist dieser Wandel nicht nur Ausdruck veränderter politischer Programmatiken, sondern stand in allen Phasen der Entwicklungsgeschichte der Grundsicherung – der Konstitutions-, der Entwicklungs- und der Krisenphase – unter dem Einfluss externer Faktoren. Die Balancierung von arbeitsmarkt- und teilhabepolitischen Elementen bleibt auch in Zukunft ein gesellschaftspolitischer Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Interessen. Führt dieser Prozess jedoch zu widersprüchlichen politischen Signalen, stehen Akzeptanz und Zukunftsähigkeit der Grundsicherung insgesamt auf dem Spiel.

Abstract: The Conflicting Priorities of Labor Market and Participation Policy – 20 Years of Institutional Change in Basic Income Support for Jobseekers

The basic income support for jobseekers, introduced at the beginning of 2005, has been caught between labour market and participation policy from the

* *Gellermann*, Dr. Jan, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-NRW), Josef-Gockeln-Str. 7, 40474 Düsseldorf, Jan.Gellermann@iab.de.

** *Penz*, Dr. Reinhard, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin, Reinhard.Penz@bmas.bund.de.

*** *Ramos Lobato*, Dr. Philipp, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Regensburger Str. 104, 90478 Nürnberg, Philipp.Ramos-Lobato@iab.de.

outset. It is intended to secure the socio-cultural subsistence level of those entitled to benefits and at the same time support their integration into the labour market. The institutional transformation of basic income support for jobseekers over the past two decades has been characterised by an ongoing struggle to find a politically enforceable and socially accepted balance between its two objectives. This change has not been driven solely by political changes but has always been influenced by exogenous factors in all phases of the development history of basic income support – the constitutional, development and crisis phases. The balancing of labour market and participation policy elements remains even in the future a socio-political dialogue between different interests that can never be concluded. However, if the field of tension leads to contradictory political signals, the acceptance and future viability of basic benefits for jobseekers are at stake.

JEL-Klassifizierung: H55

„Es ist wahr: Das Geschichtenerzählen enthüllt den Sinn, ohne den Fehler zu begehen, ihn zu benennen.“
(Hannah Arendt)

1. Einleitung

Am 1. Januar 2025 jährte sich die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, kodifiziert im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), zum zwanzigsten Mal. Ihre Einführung war zentrales Element der Arbeitsmarktreformen, welche die damalige rot-grüne Bundesregierung mit den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ auf den Weg gebracht hatte. Sie reagierte damit auf ein beispielloses Niveau struktureller Arbeitslosigkeit, das Deutschland den zweifelhaften Ruf des „kranken Mannes Europas“, wie der Economist 1999 titelte, eingebracht hatte (Dustmann et al. 2014). Zugleich spielten die gravierenden, mit der schlechten Arbeitsmarktlage in enger Verbindung stehenden, fiskalischen Probleme in allen Gebietskörperschaften des deutschen (Sozial-)Staats eine maßgebliche Rolle (Hassel/Schiller 2010).

Die Reformen stützten sich auf Empfehlungen einer Expertenkommission, die unter dem Namen ihres Vorsitzenden, dem damaligen Personalvorstand des Volkswagen Automobilkonzerns Peter Hartz, bekannt wurde. Eine zentrale Empfehlung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002) war die mit dem letzten der vier Gesetze beschlossene „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“. Damit wurde ein tiefgreifender Umbau des sozialen Sicherungssystems vollzogen: Die zuvor getrennten Zuständigkeiten und Leistungen der Arbeitslosenhilfe (unter Verantwortung der Bundes-

anstalt für Arbeit) und der Sozialhilfe (unter kommunaler Trägerschaft) wurden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt.

Gleichzeitig empfahl die Kommission eine „Neuausrichtung“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002, S. 45) der Arbeitsmarktpolitik, die einer aktivierenden Logik folgen sollte und auf die bis heute gebräuchliche Formel des „Förderns und Forderns“ gebracht wurde (*Barbier 2004; Eichhorst et al. 2008*). Fortan sollte die umgehende Erwerbsintegration im Fokus stehen. Neben den Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik dienten dazu verhaltenssteuernde Ansätze, wozu monetäre Anreize bei der Berücksichtigung von Erwerbseinkünften mit der zeitweisen Leistungskürzung bei mangelnder Mitwirkung kombiniert wurden. Die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums dagegen wurde anfänglich weniger als eigenständiger Sicherungsauftrag des SGB II begriffen, sondern lediglich als Voraussetzung zur Arbeitssuche und -aufnahme der Leistungsbeziehenden. Aber schon wenige Jahre später war die Ausbildung teilhabeorientierter Anpassungen zu beobachten, die nicht zuletzt vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung der Regelsätze aus dem Jahr 2010 getrieben war. Verstärkt wurde diese Entwicklung von einer – auch durch wissenschaftliche Evidenz genährten (vgl. etwa *Koch/Kupka 2007; Achatz/Trappmann 2011*) – Skepsis an den verhaltenstheoretischen Prämissen aktivierender Arbeitsmarktpolitik.

Das aktivierungspolitische Grundverständnis wurde dadurch aber keinesfalls verdrängt oder gänzlich von einer Politik sozialer Teilhabe abgelöst, sondern prägte weiterhin das politische Selbstverständnis der Grundsicherung sowie die handlungspraktische Grundlage der Jobcenter. Insofern wäre die Entwicklung des SGB II missverstanden, wenn man diese als eine lineare, von einer zunächst aktivierungs- hin zu einer teilhabepolitischen Ausrichtung interpretieren würde – auch wenn die politische Erzählung um die Einführung des Bürgergelds eine solche Deutung nahelegt (*Gellermann et al. 2025a*). Vielmehr stehen der arbeitsmarkt- und der teilhabepolitische Auftrag des SGB II in rechtlicher, programmaticher wie praktischer Hinsicht in einem politisch umkämpften Spannungsverhältnis, das bis in die jüngste Gegenwart hinein den Diskurs um die Grundsicherung und ihren institutionellen Gestaltwandel prägt.

Diese Entwicklung nachzuzeichnen, bildet das Kernanliegen des vorliegenden Beitrags. Dazu wird die zwanzigjährige Geschichte der Grundsicherung als Abfolge von drei Phasen rekonstruiert, in denen sich institutionelle Gestalt, programmatische Leitbilder und politische Steuerungslogiken in wechselnden Konfigurationen neuformierten (Abschnitt 2). Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Betrachtung des institutionellen Wandels der Grundsicherung und ordnet in diesem Sinne abschließend die geplanten Gesetzesänderungen der amtierenden Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD ein (Abschnitt 3).

2. Die Phasenlogik in der Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Zu Beginn der 2000er Jahre war der deutsche Arbeitsmarkt von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit geprägt, wobei insbesondere langzeitarbeitslose Menschen geringe Beschäftigungschancen hatten. Neben dem Fehlen flexibler Beschäftigungsformen wurden dafür auch Fehlanreize in den verschiedenen Leistungssystemen verantwortlich gemacht. Der Sozialstaat selbst, so die gängige Diagnose, begünstigte die Ausbildung arbeitsmarktferner Orientierungen und leiste daher der Abhängigkeit von Transferleistungen ungewollt Vorschub (vgl. für einen Überblick etwa *Ludwig-Mayerhofer* 2010; *Brütt* 2011). Vor diesem Hintergrund gewann seit Mitte der 1990er Jahre die Idee einer aktivierungspolitischen Neuausrichtung des Sozialstaats an Bedeutung, wie sie etwa von OECD und Europäischer Kommission gefordert wurde (*Dingeldey* 2006, 2007): Anstelle der relativen Statussicherung sollte die umgehende Integration in Erwerbsarbeit zum zentralen Ziel sozialstaatlicher Interventionen erhoben werden.

In diesem Kontext sind die tiefgreifenden Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung ab 2002 zu sehen, insbesondere die mit dem vierten „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschlossene Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie gilt als institutioneller Durchbruch der Aktivierungslogik in der deutschen Arbeitsmarktpolitik und wird daher häufig als paradigmatischer Politikwechsel (*Hall* 1993) interpretiert – als Abkehr vom konservativen Wohlfahrtsstaat und seiner Ausrichtung auf Statuserhalt (*Esping-Andersen* 1990). Begründet wurde dies vor allem mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere und dem damit beschleunigten Übergang in ein residuale Sicherungssystem (*Knuth* 2006; *Promberger/Ramos Lobato* 2016). Auch im öffentlichen Diskurs zeigte sich dieser Wandel: Arbeitslosigkeit wurde zunehmend individualisiert (und dadurch zugleich moralisiert) und weniger als strukturelles Problem betrachtet (*Oschmiansky* 2003; *Kaufmann* 2013; *Fohrbeck* et al. 2014). Dabei geriet im öffentlichen Diskurs in den Hintergrund, dass die Grundsicherung in der Nachfolge der Sozialhilfe das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten zu sichern hat. Obwohl dieser Auftrag konstitutiver Bestandteil des SGB II war, dominierte in der Anfangszeit die aktivierungspolitische Rhetorik.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde von Beginn an von einem strukturellen Spannungsfeld zwischen arbeitsmarkt- und teilhabepolitischem Auftrag geprägt. Das zeigt sich nicht nur im öffentlichen Diskurs, sondern – so die hier vertretene These – auch in ihrem langfristigen institutionellen Wandel. So ist dieser in den zwanzig Jahren seit Einführung des SGB II von einem dauerhaften Justieren beider Aufträge, von inkrementellen Transformationen und konflikthaften Gegenbewegungen gekennzeichnet. Rückblickend lässt sich die-

se Entwicklung heuristisch in drei Phasen unterteilen: eine Konstitutionsphase (2005 bis 2011), in der sich Auftrag, Problemverständnis und Organisationsmodell des SGB II etabliert haben; eine Entwicklungsphase (2012 bis 2019), die eine günstige Arbeitsmarktentwicklung kennzeichnete und Lernexperimente auf allen föderalen Ebenen ermöglichte; sowie eine Krisenphase (ab 2020), in der sich der Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarktfunktion und sozialer Absicherung unter dem Eindruck der Covid-19-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine erneut zuspitzt. Verstärkt wurde dieser von der Bürgergeld-Reform, die mit ihrer deutlichen Abgrenzung zur Hartz-Reform den öffentlichen Diskurs polarisiert und die gesellschaftliche Akzeptanz der Grundsicherung belastet hat.

2.1 Konstitutionsphase (2005 bis 2011)

Trotz der mehrjährigen Vorbereitung der Reform war die Konstitution der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Zeitpunkt ihrer Einführung keineswegs abgeschlossen. Vielmehr waren Auftrag, Problemperspektive und Organisationsmodell noch stark in Bewegung. Hiervon zeugt nicht zuletzt die große Zahl an gesetzlichen Änderungen in den Anfangsjahren des SGB II (Germann et al. 2025b). Hervorzuheben sind die 2011 in Kraft getretenen Gesetze zur „Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ sowie zur „Ermittlung der Regelbedarfe“, die auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurückgingen und die politisch-rechtliche Gestalt der Grundsicherung konsolidierten. Zwei Aspekte erwiesen sich dabei als zentral: *Erstens* die rechtliche Verankerung und politische Anerkennung des doppelten Auftrags des SGB II und *zweitens* die wachsende Einsicht in die heterogene Struktur der Leistungsbeziehenden, die ein differenzierteres Förder- und Unterstützungsangebot erforderlich macht.

2.1.1 Der doppelte Auftrag des SGB II: Teilhabesicherung und Arbeitsmarktinintegration

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende reagierte die Bundesregierung auf zwei sich bedingende Problemlagen: die hohe Zahl von Leistungsbeziehenden sowie die angespannte Haushaltslage, insbesondere auf kommunaler Ebene (Hassel/Schiller 2010). Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte die Erwerbsintegration gestärkt und die Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen reduziert werden. Diese Ausrichtung spiegelt den aktivierungspolitischen Begründungszusammenhang der Reform wider, die als deutsche Variante der europäischen Diskussion zum aktivierenden Sozialstaat bzw. zum sogenannten „Dritten Weg“ zwischen Liberalismus und (alter) Sozialdemokratie verstanden werden kann. Zentral war

dabei die Überlegung, dass staatliche Alimentierung nicht allein zur gewünschten *Dekommodifizierung* von Arbeitskraft (Esping-Anderson 1990) führt, sondern zugleich einen Autonomieverlust der Leistungsbeziehenden begünstigt – gerade bei einem dauerhaften Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Der Aktivierungsansatz ist daher nicht allein fiskalisch motiviert, sondern soll eben diesem Autonomieverlust begegnen – und zwar vorrangig durch *Fordern und Fördern* der Arbeitsaufnahme. In Deutschland trat der Aktivierungsansatz demnach nicht in rein neoliberaler Spielart in Erscheinung, sondern war zugleich einem sozialdemokratischen Sozialstaatsverständnis verpflichtet (Giddens 1997; Hombach 1998).

Eine zentrale Rolle im fortdauernden Aushandlungsprozess zwischen Arbeitsmarkt- und Teilhabeauftrag der Grundsicherung spielte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Regelbedarfsermittlung aus dem Jahr 2010. Es stellte klar, was bis dahin vielfach „unbegriffen“ (Knuth 2006) war: Die Grundsicherung ist nicht allein arbeitsmarktpolitischen Prinzipien verpflichtet, sondern hat als Nachfolgerin der Sozialhilfe den grundgesetzlich verbürgten Auftrag, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Diese Klarstellung fand Eingang in die Neufassung von Paragraf 1 des SGB II: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Um den gerichtlichen Auflagen zu entsprechen, wurde zudem die Berechnungsmethode der Regelsätze grundlegend geändert. Der Konflikt um die angemessene Höhe der Regelleistung des SGB II wurde dadurch jedoch nicht gelöst, sondern hält bis heute an, wie die kontroverse Debatte um die inflationsbedingte Anpassung der Regelleistung in den Jahren 2023 und 2024 gezeigt hat. In deren Zentrum steht häufig die konkrete Methodik der Bedarfsermittlung, zugleich wird dabei aber stets um den Zielkonflikt zwischen einer existenzsichernden Leistungshöhe und der ungewollten Begünstigung sozialstaatlicher Abhängigkeit gerungen.

2.1.2 Heterogenität der Leistungsberechtigten: Grenzen des Aktivierungsansatzes

Zur Konstitutionsphase der Grundsicherung gehört auch die allmähliche Einsicht, dass die Leistungsberechtigten des SGB II eine heterogene Gruppe bilden, weshalb eine unmittelbar auf Erwerbsintegration ausgerichtete Strategie zwangsläufig nicht allen gerecht werden kann. Diese Heterogenität ergibt sich vor allem aus der gesetzlichen Definition von Hilfebedürftigkeit und Erwerbsfähigkeit als den zentralen Anspruchsvoraussetzungen. So entsteht Hilfebedürftigkeit nicht allein durch Arbeitslosigkeit, sondern z. B. ebenso durch ein nichtbedarfsdeckendes Erwerbseinkommen. Neben Arbeitslosen erhalten daher auch in nennenswertem Umfang Erwerbstätige Leistungen nach dem SGB II (Walwei 2023). Zudem stehen nicht alle Leistungsbeziehende dem Arbeitsmarkt

unmittelbar zur Verfügung, etwa wegen Krankheit, Betreuungsverpflichtungen oder der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Beste et al. 2014).

Ein weiterer Grund für die ausgeprägte Heterogenität ist die niedrig angesetzte Definition der Erwerbsfähigkeit (Konle-Seidl/Eichhorst 2008). Dadurch wurde ein Großteil der ehemaligen Empfänger:innen von Sozialhilfe ab 2005 in das SGB II überführt (Koch et al. 2009) und – ganz im Sinne des Aktivierungsprinzips – als potenzielle Arbeitskräfte eingestuft, auch wenn eine (Re-)Integration in Erwerbsarbeit oft nur langfristig realistisch erschien. Studien jedenfalls zeigen, dass Vermittlungshemmnisse, wie gesundheitliche Einschränkungen, unter den Leistungsbeziehenden weit verbreitet sind und ihre Chancen auf bedarfsdeckende Beschäftigung erheblich einschränken (vgl. etwa Eggs et al. 2014; Beste et al. 2023).

Diese Einsichten leiteten recht schnell eine allmähliche Absatzbewegung von der aktivierungspolitischen Grundannahme des SGB II ein, der zufolge vor allem motivationale Hemmnisse für einen dauerhaften Leistungsbezug verantwortlich sind. Stattdessen gewann eine davon abweichende Problemperspektive an Bedeutung, die weitaus stärker auf den Einfluss nicht-motivationaler Faktoren – darunter gesundheitliche Beeinträchtigungen und sozialintegrative Defizite – abstellte. Ausdruck fand diese Perspektivverschiebung bereits im Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2007), in dem auf eine Gruppe von Leistungsberechtigten hingewiesen wurde, die sich „nur knapp oberhalb der Erwerbsunfähigkeitsschwelle befinden“ (BMAS 2007, S. 4) und kaum realistische Arbeitsmarktchancen hätten. In Reaktion darauf wurde das Förderinstrumentarium um den 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss erweitert, der ein frühes Beispiel für eine teilhabeorientierte Förderung darstellt (Ramos Lobato et al. 2023).

2.2 Entwicklungsphase (2012 bis 2019)

Mit dem Inkrafttreten der Gesetze zur „Ermittlung der Regelbedarfe“ und zur „Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ endete im Verlauf des Jahres 2011 die Konstitutionsphase. Insbesondere letzteres Gesetz war für die beginnende Entwicklungsphase von zentraler Bedeutung. Mit einer Grundgesetzänderung wurde die Mischverwaltung in den von der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dem kommunalen Träger gemeinsam betriebenen – nun „gemeinsame Einrichtungen“ (gE) genannten – Jobcentern rechtlich abgesichert. Zugleich wurde ermöglicht, dass bis zu 25 Prozent der Jobcenter in alleiniger kommunaler Trägerschaft geführt werden können. Im Regelfall bleibt die Zuständigkeit geteilt: Die Bundesagentur für Arbeit trägt die Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung, die Kommunen sind für die Unterkunfts- und Heizungskosten und kommunale

Eingliederungsleistungen zuständig. Für die Organisation der gE besteht eine gemeinsame Verantwortung beider Träger (Trägerversammlung). Auf der Ebene der Ministerialbehörden des Bundes und der Länder wurde diese Struktur durch ein Gremium des kooperativen Exekutivföderalismus (Bund-Länder-Ausschuss) ergänzt.

Die durch die Arbeitsmarktlage bedingte fiskalische Entspannung sowie der wachsende Anteil arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter schufen gemeinsam mit den neuen institutionellen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für eine Entwicklungsphase, die von Experimenten und institutionellem Lernen auf allen föderalen Ebenen geprägt war. Der institutionelle Wandel dieser Phase war damit stärker informell und endogen geprägt (Penz 2012) als in der vorausgegangenen Konstitutions- oder der späteren Krisenphase.¹ Im Zentrum stand der Versuch, den doppelten Auftrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende in eine produktive Balance oder gar Synthese zu überführen.

2.2.1 Zentrale Rahmenbedingungen der Entwicklungsphase: Institutionelle Dezentralisierung und günstige Arbeitsmarktentwicklung

Die Einrichtung des Bund-Länder-Ausschusses und die Einbindung der kommunalen Jobcenter in eine übergreifende Zielsteuerung sollten trotz der heterogenen Trägerstruktur eine einheitliche Umsetzung des SGB II sichern. Das Schlüsselwort der sich über BMAS, Länder, Kommunen und teilweise auch die Bundesagentur für Arbeit hinweg bildenden „Diskurs-Koalition“ (Sabatier/Weible 2007) war jedoch: *dezentrale Verantwortung*. Zugleich gewannen Stimmen an Einfluss, die eine zentrale, kennzahlenbasierte Steuerung des Systems als risikobehaftet beschrieben. Befürchtet wurden unter anderem Qualitätseinbußen (BMAS 2013), Konformitätsdruck (Schütz 2008) sowie eine unterkomplexe Abbildung des Output- und Outcome-Spektrums der Jobcenter (Brüll et al. 2016).

In diesem Zuge entstand eine Governance, die dezentralen Wandel von Einstellungen, Konzepten und Routinen (Penz 2012) mit einer überwiegend zentralen Finanzierung des Bundes und damit einhergehenden systemischen Erfordernissen verbindet – und hiermit in der Gefahr steht, gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz² zu verstossen. Der Ertrag der Entwicklungsphase besteht jedoch darin, dass die exekutivföderalistische Komplexität der Grundsicherung neben hohen Transaktionskosten und vielerlei Ineffizienzen trotzdem

¹ Auch wenn mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 ein wichtiges exogenes Ereignis in diese Phase fällt (vgl. zum begrenzten Einfluss des Mindestlohns im SGB II Bruckmeier/Wiemers 2014).

² Eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen erfordert eine weitestgehende Identität von Finanzierer-, Entscheider- und Nutzerkollektiv.

eine recht große Beweglichkeit, Anpassungsfähigkeit und Innovationskraft ermöglicht hat. Unter Umständen sind das Hinweise dafür, dass Ineffizienz institutionellen Wandel befördern kann.

Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 verstetigte sich im Großen und Ganzen eine günstige volkswirtschaftliche Entwicklung. Relativ stabiles Wachstum, eine erhöhte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes – insbesondere im Bereich einfacher Dienstleistungen – sowie demographische Effekte trugen dazu bei, dass selbst der Zugang geflüchteter Menschen ab 2017 von den Jobcentern weitgehend bewältigt wurde, ohne zu einem dauerhaften Anstieg der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu führen (*Abbildung*). Betrachtet man deren Entwicklung ohne Geflüchtete und Ukrainer:innen, ist der langfristige Reduktionspfad deutlich zu erkennen. Parallel nahm durch dauerhaften Leistungsbezug der Anteil von Menschen mit (mehrfachen) Vermittlungshemmisse im System zu (*Beste et al. 2023*). Ab dem Jahr 2017 wurde dieser Trend jedoch durch den Zugang von Personen mit Fluchthintergrund in das SGB II überlagert, die zwar migrationsspezifische Vermittlungshemmisse aufwiesen, in mittlerer Frist aber nicht zuletzt wegen ihrer Altersstruktur vergleichsweise gut in Beschäftigung integriert werden konnten (vgl. etwa zum Rückgang der Leistungsbezugsquoten: *Brücker et al. 2023*).

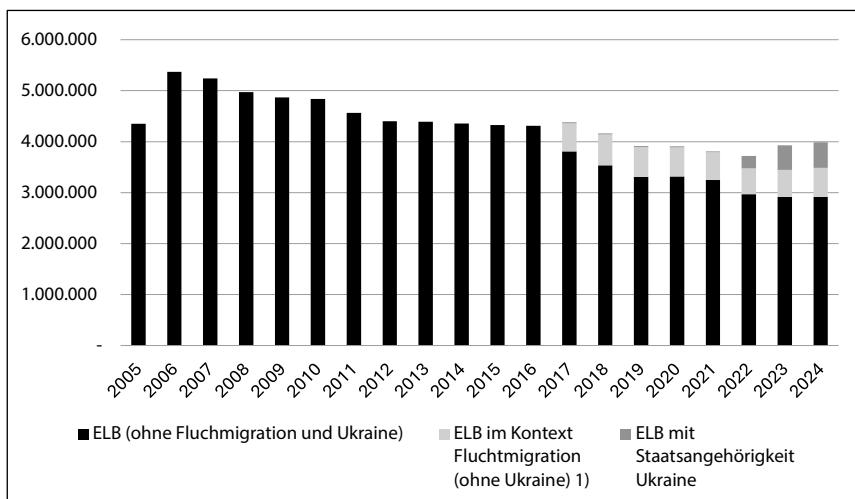


Abbildung: Entwicklung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) von 2005 bis 2024 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2025)

2.2.2 Konzeptionelle Weiterentwicklungen und Lernexperimente

Eine am Capability-Ansatz (Sen 2002; weiterführend vgl. Penz 2012) orientierte Programmatik bildete den konzeptionellen roten Faden der Entwicklungsphase. Danach hängt *Beschäftigungsfähigkeit* – der Schlüsselbegriff aktivierender Arbeitsmarktpolitik – nicht allein von individuellen Fähigkeiten (wovon man auch die Erwerbsmotivation und deren Aktivierung fassen kann) ab, sondern ebenso von strukturellen Handlungsbedingungen. Autonomie im Sinne einer Dekommodifizierung von Arbeitskraft (Esping-Andersen 1990) ist somit nicht nur individuell, sondern auch gesellschaftlich bedingt. Die eher sozialdemokratischen Varianten des aktivierenden Sozialstaats (Giddens 1997) wiesen schon immer in diese Richtung.

Die Hartz-Reformen hingegen stellten eine stark an den institutionellen Gegebenheiten orientierte Umsetzung des aktivierungspolitischen Anspruchs dar. Der Leitgedanke einer Politik der Autonomiesicherung wurde stark vereinfacht auf die Formel *Fordern und Fördern* gebracht. In der Konkretisierung wurde das „Fördern“ als Instrumenteneinsatz noch verkürzt interpretiert und das „Fordern“ manifestierte sich in einer Verrechtlichung durch Mitwirkungspflichten und Sanktionen. Der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit wurde durch die Hartz-Reformen somit im Unterschied zu Giddens (1997) Ansatz einer „Politik der zweiten Chance“, der auf die Stärkung der Autonomie vulnerabler Menschen zielte, eher unterkomplex ausgelegt (für eine demokratietheoretische Begründung vgl. Schefczyk 2003). Erst mit der Entwicklungsphase setzte sich eine ganzheitliche Interpretation von Beschäftigungsfähigkeit durch.

Der doppelte Auftrag der Grundsicherung – einerseits Aktivierung und Erwerbsarbeitsintegration im Kontext fiskalischer Erfordernisse und zentraler Steuerung, andererseits ganzheitliche Betreuung und Beratung im Kontext von Teilhabesicherung und dezentraler Verantwortung – führt zwangsläufig zu Ziel- und Ressourcenkonflikten. Einschlägig ist derjenige zwischen ‚kurzfristigem Kurieren‘ (zügige Integration) und ‚langfristigen Therapien‘ (Beschäftigungsfähigkeit erhöhen), um sich einer medizinischen Analogie zu bedienen.

Während der Entwicklungsphase gab es in Gestalt mehrerer Bundes- und Landesprogramme, verschiedener Modellvorhaben der Bundesagentur für Arbeit sowie lokaler Experimente zahlreiche Versuche, diesen Konflikt in einer pragmatischen Synthese aufzulösen.³ Gemeinsam ist diesen Vorhaben, dass sie

³ Beispielhaft sei auf Programme verwiesen, die eine quantitative Relevanz besitzen und die wissenschaftlich begleitet wurden: Bundesprogramm Perspektive 50plus (Knuth et al. 2014), Berliner Joboffensive (Fertig 2015), Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW (Bauer et al. 2016), ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (BMAS 2021), Bundesprogramm Soziale Teil-

den Jobcentern gezielt Spielräume eröffnen sollten, um neue Wege beim Austarierten des Verhältnisses von Erwerbsintegration und Teilhabesicherung zu erproben und diese Dualität in einem ganzheitlichen Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit zusammenzuführen.

Im Verlauf der Entwicklungsphase zog das BMAS zweimal eine konzeptionelle Zwischenbilanz, deren Tenor jeweils lautete, dass die Struktur der Leistungsberechtigten eine ganzheitliche Beratung und Betreuung sowie spezifische Förderangebote zur Teilhabesicherung (BMAS 2014, 2018) erfordere. Diese Ausweitung des Beratungs- und Betreuungsauftrags zeigte sich unter anderem in der Einführung der §§ 16g und 16h SGB II (*Promberger et al. 2020*). Sie richten sich zum einen an Personen, die erst kürzlich bedarfsdeckend in Erwerbsarbeit integriert wurden (§ 16g SGB II), und zum anderen an schwer zu erreichende Jugendliche, die einen möglichen Leistungsanspruch bislang nicht geltend gemacht haben (§ 16h SGB II). Auch die im Jahr 2019 eingeführte ganzheitliche Betreuung im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nach dem Teilhabechancengesetz gehört in diesen Kontext (*Bauer et al. 2023*).

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2019) zu den Sanktionsregelungen im SGB II vom November 2019 wurde der Bedarf für eine Reform der Grundsicherung hierzu deutlich. Im Kern bekräftigte das Gericht den Teilhabesicherungsauftrag als conditio sine qua non der Grundsicherung. Sanktionen durch Kürzung des Regelsatzes seien demnach nur dann zulässig, wenn sie nachweislich eine verhaltenslenkende Wirkung im Sinne der Ziele des SGB II entfalten. Da dies empirisch nur bis zu einer Kürzung von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs belegt werden konnte, setzte das Gericht hier die Grenze.

Darüber hinaus existierte auch eine fachpolitische Agenda mit konkretem Reformbedarf: Die Eingliederungsvereinbarung, die sich als weitgehend wirkungslos und für die Beratungssituation bürokratisierend erwiesen hatte (*Senghaas/Bernhard 2021*), benötigte eine gesetzliche Neufassung. Die in der Entwicklungsphase verfolgte Leitidee, eine fallangemessene und umfassende Beratungsdienstleistung zu erbringen, war gesetzlich noch unzureichend verankert. Damit war der Boden für die Bürgergeld-Reform eigentlich bereitet, deren Grundlagen die SPD auf ihrem Bundesparteitag im Jahr 2019 bereits skizziert hatte. Zwei Krisen – die Covid-19-Pandemie und der russische Angriffskrieg in der Ukraine – veränderten jedoch zunächst die Rahmbedingungen der Grundsicherung deutlich.

habe (BMAS 2019) und die Initiative LZA-Schwerpunktregionen der BA und die darauf fußende Weiterentwicklung ihrer Beratungskonzeption (*Rübner/Weber 2021*).

2.3 Krisenphase (ab 2020)

Die Jahre ab 2020 standen (und stehen) entsprechend im Zeichen dieser beiden Krisen. Noch 2019 – bei historisch niedriger Arbeitslosigkeit – hatte die Bundesregierung mit dem Qualifizierungschancengesetz eine Qualifizierungs-offensive gestartet und den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung abgesenkt. Mit Beginn der Pandemie änderte sich die Lage jedoch grundlegend: Die Arbeitslosenquote stieg bis Ende 2020 auf knapp sechs Prozent, die Arbeitskräftenachfrage sank auf den niedrigsten Stand seit fünf Jahren (Weber et al. 2020). Auf diese Entwicklung reagierte die Bundesregierung kurzfristig mit umfang-reichen Maßnahmen zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts, etwa durch einen erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld. Mit dem Sozialschutzbaukasten und dem Sozialschutzbaukasten II wurden zudem die Zugangsbedingungen zu verschiedenen Sicherungsleistungen vereinfacht, um soziale Härten abzufedern. Viele der pandemiebedingten Maßnahmen richten sich nicht direkt an Leistungsbeziehende des SGB II. Vielmehr zielen sie darauf ab, Übergänge in die Grundsicherung zu vermeiden.

Damit rückte in der Pandemie eine sorgende, teils auch statuswahrende Di-mension der sozialen Sicherung in den Vordergrund, was auch an der fakti-schen Aussetzung von Leistungsminderungen bei der Verletzung von Mitwir-kungspflichten erkennbar war. Diese Entwicklung, die bereits in der Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2019 eingesetzt hatte, wurde mit der Einführung eines Sanktionsmoratoriums (BMAS 2022) noch ver-stärkt. So wurden alle Sanktionen wegen sogenannter Pflichtverletzungen im zweiten Halbjahr 2022 vollständig ausgesetzt. Eine Wiedereinführung der Sank-tionsmöglichkeit erfolgte erst mit der gesetzlichen Neuregelung im Rahmen der Bürgergeld-Reform. Selbst Sanktionen, die das Verfassungsgericht ausdrücklich als rechtmäßig erklärt hatte, konnten somit bis zu einer grundsätzlichen Neure-gelung nicht mehr angewendet werden. Dabei handelt es sich gleich in zweierlei Hinsicht um eine weitreichende politische Entscheidung: dem Moratorium wird nicht nur ein negativer Einfluss auf die Arbeitsaufnahmen von Leistungsbezie-henden des SGB II attestiert (Weber 2024), sondern es dürfte auch das Gerech-tigkeitsempfinden der Bevölkerung gestört haben, die Sanktionen mehrheitlich befürwortet (Collischon et al. 2023). Die Neuregelung des Sanktionsrechts mit dem Bürgergeld-Gesetz gehört jedenfalls zu einer der zentralen Konfliktlinien in der öffentlichen Debatte um die Reform (Diermeier et al. 2023).

2.3.1 *Die Bürgergeld-Reform: Versuch eines Neustarts*

Die sorgende Dimension der sozialen Sicherung fand schließlich auch im Bürgergeld-Gesetz deutlichen Widerhall. Mit dem am 10. Oktober 2022 vorge-legten Entwurf verband die Ampel-Regierung den Anspruch, die Grundsiche-

rung für Arbeitsuchende grundlegend zu reformieren. Im Kern sollte die Reform die Würde der Leistungsbeziehenden stärken, ihre gesellschaftliche Teilhabe verbessern und ihre Erwerbsintegration nachhaltig(er) gestalten (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021, S. 59). Der Entwurf betonte die sorgende und entlastende Funktion der Grundsicherung, etwa mit Verweis auf die Leistungsfähigkeit der Sicherungssysteme in Zeiten von Pandemie und Ukrainekrieg. Ziel sei es, „Menschen auch in Krisenzeiten (...) vor materiellen Sorgen [zu] [be]wahren“ (Bundesregierung 2022, S. 2). Konkret zeigte sich dies in der Übernahme und Ausweitung pandemiebedingter Maßnahmen, wie der Einführung von Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen, einer erweiterten Vermögensfreistellung sowie einer spürbaren Anhebung der Regelsätze als Reaktion auf die anhaltend hohe Inflation. Letzteres wurde durch eine konzeptionell sehr einfache Dynamisierung des Anpassungsmechanismus umgesetzt: Die Preissteigerung des letzten Quartals des Bemessungszeitraums floss zweifach in den Prozentsatz der Erhöhung des Regelsatzes ein.

Ein weiteres zentrales Reformelement des Bürgergeld-Gesetzes war der sogenannte Kooperationsplan, der die bisherige, als zu direktiv und wirkungslos kritisierte Eingliederungsvereinbarung ersetzte (*Senghaas/Bernhard* 2021). Ohne Rechtsfolgenbelehrung sollte er die „Selbstverantwortung der Leistungsberechtigten und ihre Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft“ (Bundesregierung 2022) stärken. Mit der „ganzheitlichen Betreuung“ (§ 16k SGB II) von Leistungsbeziehenden wurde zudem eine Dienstleistung verankert, die bei komplexen lebenslagenbezogenen Problemen greift. Neu daran ist, dass sie nicht unmittelbar auf Erwerbsintegration zielt, sondern zunächst den Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit verfolgt.

Zur Förderung von Weiterbildung, Qualifizierung und Arbeitssuche sah der Gesetzesentwurf außerdem eine sechsmonatige Vertrauenszeit vor, in der keine Anordnungen oder Leistungsminderungen erfolgen sollten. Vielmehr sollte das Engagement in dieser Phase durch zusätzliche finanzielle Anreize, wie Bürgergeldbonus (Bundesregierung 2022, S. 53) oder Weiterbildungsgeld (Bundesregierung 2022, S. 48), unterstützt werden. Zwar wurde die Vertrauenszeit im Gesetzgebungsverfahren nicht umgesetzt, in der weisungsförmigen Umsetzung des § 15 SGB II findet sich aber eine gewisse Analogie zur Vertrauenszeit, indem die Möglichkeit eröffnet wird, ohne Rechtsfolgenbelehrung zu operieren, solange an der Kooperationsbereitschaft des Leistungsberechtigten kein Zweifel besteht. Letztlich sind die gesetzlichen Regelungen zur Leistungsminderung neu gefasst worden, ohne dass der rechtliche Spielraum, den das Urteil des Bundverfassungsgerichts bot, ausgeschöpft wurde.

2.3.2 Die Reform der Bürgergeld-Reform

Ein einschneidendes Ereignis für die Vorhaben der Ampel-Regierung war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023. Das Gericht erklärte es für verfassungswidrig, ungenutzte Kreditermächtigungen aus der Covid-19-Pandemie auf Folgejahre zu übertragen und für andere politische Zwecke zu nutzen (Statista 2024). In der Folge musste der Bundeshaushalt 2024 deutlich angepasst werden, was zu massiven Umschichtungen und Einsparungen führte.

Auch das Bürgergeld war von dieser Entwicklung betroffen. So wurden die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gekürzt, die Verwaltungskostenbudgets der Jobcenter reduziert und der erst vor Kurzem eingeführte Bürgergeld-Bonus wieder abgeschafft – wobei die Streichung des Bonus budgetär eine ‚Luftbuchung‘ war und der Zuschuss auch inhaltlich keine messbaren Wirkungen gezeigt hat (Schiele/Tübbicke 2025). Zudem wurde die Leistungsminderung bei nachhaltiger Arbeitsverweigerung verschärft, wobei das Einsparpotenzial auch in diesem Fall fraglich ist (Wolff 2025). Ergänzt wurden diese Maßnahmen um die „Job-Turbo“-Initiative, mit der die Erwerbsintegration geflüchteter Leistungsbeziehender beschleunigt und dadurch Einsparungen erzielt werden sollten. Im Rahmen der sogenannten „Wachstumsinitiative“ (Bundesregierung 2024) wurde eine weitere Abkehr vom Reformkonzept des Bürgergeldes vorbereitet, die ursprünglich für 2025 geplant war, infolge des Auseinanderbrechens der Ampel-Regierung jedoch nicht mehr umgesetzt wurde. Wesentliche Vorhaben darin waren die Einführung einer Meldepflicht für Leistungsbeziehende und die Verschärfung der Regelungen zu den Leistungsminderungen und zur Zumutbarkeit.

Dies lässt sich einerseits als verspäteter Versuch der Ampel-Regierung deuten, auf die neuen ökonomischen Rahmenbedingungen und deren fiskalische Folgen zu reagieren. Andererseits zielten sie offenbar darauf, bei jenen Elementen nachzusteuern, die im Zentrum der anhaltenden öffentlichen Kritik an der Bürgergeld-Reform standen – insbesondere der bedingungsärmeren und stärker teilhabeorientierten Ausrichtung der Grundsicherung. Im Übergang von der Entwicklungs- zur Krisenphase zeigt sich somit die notorische Pendelbewegung in der Ausgestaltung des SGB II besonders deutlich: von einer experimentellen, auf Lernerfahrungen basierenden und stärker teilhabeorientierten Ausgestaltung unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen hin zu einer wieder verstärkten aktivierungspolitischen Ausrichtung in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit.

3. Fazit

Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 ist die Grundsicherung von einem grundlegenden Spannungsverhältnis geprägt, das aus ihrem doppelten sozialstaatlichen Auftrag resultiert: Sie dient einerseits als soziales Netz für erwerbsfähige, aber hilfebedürftige Personen, verfolgt andererseits aber den arbeitsmarktpolitischen Auftrag, Leistungsberechtigte in Arbeit zu integrieren und ihre Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu verringern. Letzterer hat somit immer auch eine fiskalische Dimension. Das war angesichts historisch hoher Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeausgaben bereits bei der Einführung des SGB II ein zentrales politisches Motiv und prägt bis heute die Debatten über dessen Weiterentwicklung. Das beschriebene Spannungsverhältnis ist folglich von gesamtgesellschaftlicher Tragweite. Das erklärt auch die anhaltend kontroverse, teils polemisch geführte öffentliche Diskussion über das Leistungsniveau, die Zutreffbarkeitsanforderungen sowie die Sanktionsregelungen der Grundsicherung – nicht ausschließlich, aber insbesondere im Zusammenhang mit der Bürgergeld-Reform.

Die zwanzigjährige Geschichte der Grundsicherung für Arbeitsuchende lässt sich als fortwährendes Ringen um eine politisch tragfähige und gesellschaftlich akzeptierte Balance ihrer arbeitsmarkt- und teilhabepolitischen Ziele verstehen. Entsprechend folgt der institutionelle Wandel des SGB II keiner linearen Entwicklung, hat sich also keineswegs teleologisch von einer aktivierungspolitischen Prägung zu einer Politik der Teilhabesicherung entwickelt. Vielmehr handelt es sich um eine dynamische, teils widersprüchliche Entwicklung mit Ausschlägen des Pendels in beide Richtungen. Dieses Wechselspiel ist nicht allein Resultat programmatischer Verschiebungen oder veränderter politischer Problemperspektive, sondern spiegelt auch den Einfluss exogener Faktoren und der häufig darauf gründenden politischen Interventionen wider. In allen drei Phasen wirkte ein Zusammenspiel aus sich wandelnden Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, der Zusammensetzung der Leistungsberechtigten, der Rechtsprechung – nicht zuletzt der des Bundesverfassungsgerichts – sowie verschiedenen krisenhaften Ereignissen.

Gerade in diesem Wissen wirkt der politische Anspruch der Bürgergeld-Reform, „Hartz IV“ zu überwinden und damit eine grundlegende Kurskorrektur der Grundsicherung einzuleiten, stark überzeichnet (Gellermann et al. 2025a; mit ähnlicher Stoßrichtung vgl. Beckmann 2023; Börner/Kahnert 2024). Unabhängig davon, dass konstitutive Elemente des SGB II – wie die Bedürftigkeitsprüfung und Konditionalität – auch nach der Reform bestehen blieben, greift die Formel vom ‚Abschied von Hartz IV‘ in zweifacher Hinsicht zu kurz: Zum einen hatte sich das SGB II bereits in den Jahren zuvor schrittweise vom ursprünglichen Aktivierungsansatz entfernt. Zum anderen bündelt die Reform zahlreiche Problemperspektiven und Lösungsansätze, die vor allem während

der Entwicklungsphase erprobt und teils schon gesetzlich verankert worden waren. Entsprechend stellen auch die haushaltspolitisch motivierten Reformen des Jahres 2024 sowie die – am Zusammenbruch der Ampel-Regierung gescheiterte – „Wachstumsinitiative“ keine Rückabwicklung der Bürgergeld-Reform dar. Auch die Festlegungen des Koalitionsvertrags und der erste Entwurf des 13. SGB-II-Änderungsgesetzes der nachfolgenden Regierung aus CDU/CSU und SPD kann man als neuerlichen Versuch der Balancierung von unterstützenden undfordernden Elementen lesen. Sie sind damit ein weiterer Beleg für die hier entwickelte Perspektive auf den Wandel des SGB II.

Als Quintessenz lässt sich festhalten: Weder das Bürgergeld noch die derzeit diskutierten Korrekturen erfüllen die Kriterien eines Paradigmenwechsels im Sinne *Halls* (1993) – also einer grundlegenden Veränderung der normativen und theoretischen Grundlagen eines institutionellen Arrangements. Bereits in der Konstitutionsphase war die institutionelle Wirklichkeit der Grundsicherung stärker von sozialstaatlicher Kontinuität geprägt, als es das vierte „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und die öffentliche Kommunikation darüber vermuten ließen. Auch damals erfolgten die gesetzlichen Anpassungen an die Wirklichkeit recht zügig – ein Muster, das die Entwicklung des SGB II bis heute prägt. Aktuell ist eine ähnliche Dynamik zu beobachten, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen: Während die Bürgergeld-Reform reale Kontinuitäten fortschrieb, beschädigte die politische Kommunikation – zunächst durch ihre Überhöhung als „Überwindung von Hartz IV“ und später in der Skandalisierung als „Milliardengrab Bürgergeld“ – das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Grundsicherung. Dies insbesondere hinsichtlich ihrer arbeitsmarkt- und fiskalpolitischen Verlässlichkeit, die in der Entwicklungsphase noch als gegeben galt. Paradox könnte man formulieren: Das Bürgergeld muss „abgeschafft“ werden, um es zu retten.

Die Balance zwischen arbeitsmarkt- und teilhabepolitischen Zielen bleibt damit ein fortwährender politischer Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessen. Dies erscheint unproblematisch, solange die erreichten institutionellen Lernerfolge nicht verloren gehen – etwa die Einsicht, dass eine teilhabesichernde Beratungsdienstleistung der Komplexität des Einzelfalls gerecht werden muss. Dabei darf die Teilhabesicherung jedoch nicht in Widerspruch zum Vermittlungsauftrag geraten, sondern muss diesen auf einem höheren Niveau individueller Autonomie erfüllen. Nur in einer solchen Synthese ermöglicht die Aushandlung zwischen den zuweilen antagonistisch erscheinenden gesellschaftlichen Einstellungen und Interessen zur Grundsicherung eine produktive Entwicklung. Führt das Spannungsfeld hingegen – wie zuletzt – zu widersprüchlichen politischen Signalen, stehen Akzeptanz und Zukunftsfähigkeit der Grundsicherung insgesamt auf dem Spiel.

Literatur

- Achatz, J./Trappmann, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren, IAB-Discussion-Paper 02/2011, Nürnberg.
- Barbier, J.-C. (2004): Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third, in: Lind, J./Knudsen, H./Jorgensen, H. (Hrsg.): Labour and employment regulation in Europe, Bruxelles, S. 233 – 254.
- Bauer, F./Bennett, J./Fuchs, P./Gellermann, J. (2023): Handlungsfelder und Anpassungsbedarfe der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung im Teilhabecharaktergesetz, Sozialer Fortschritt, 72(9 – 10): S. 731 – 746.
- Bauer, F./Fertig, M./Fuchs, P. (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, IAB-Kurzbericht 10/2016, Nürnberg.
- Beckmann, F. (2023): Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse, Sozialer Fortschritt, 72(1): S. 55 – 74.
- Beste, J./Bethmann, A./Gundert, S. (2014): Sozialstruktur und Lebensumstände: Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger, IAB-Kurzbericht 24/2014, Nürnberg.
- Beste, J./Coban, M./Trappmann, M. (2023): Zahlreiche Faktoren verringern die Erfolgssichten von Grundsicherungsbeziehenden, Wirtschaftsdienst, 103(2): S. 123 – 129.
- Börner, S./Kahnert, P. (2024): Von Hartz IV zum Bürgergeld – weniger Konditionalität, mehr Selbstbestimmung? in: Opielka, M./Wilke, F. (Hrsg.): Der weite Weg zum Bürgergeld, Perspektiven der Sozialpolitik, Berlin, S. 15 – 37.
- Bruckmeier, K./Wiemers, J. (2014): Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht 7/2014, Nürnberg.
- Brücker, H./Jaschke, P./Kosyakova, Y./Vallizadeh, E. (2023): Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich, IAB-Kurzbericht 13/2023, Nürnberg.
- Brülle, H./Krätschmer-Hahn, R./Reis, C./Siebenhaar, B. unter Mitarbeit von Brennecke, J. (2016): Zielsteuerung im SGB II – Kritik und Alternativen, FES WISO Diskurs.
- Brütt, C. (2011): Workfare als Mindestsicherung, von der Sozialhilfe zu Hartz IV, Bielefeld.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007): Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2014): Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern: Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2018): MitArbeit: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2019): Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt, Berlin.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2021): Evaluation des ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums, Berlin.
- Bundesregierung (2022): Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Berlin.
- Bundesregierung (2024): Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Sanktionen im Sozialrecht, Karlsruhe.
- Collischon, M./Stegmaier, J./Wolf, M./Wolff, J.* (2023): Eine Mehrheit in der Bevölkerung befürwortet Sanktionen mit Augenmaß, IAB-Forum, Nürnberg.
- Diermeier, M./Engler, J. F./Schäfer, H.* (2023): Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergelds, Vierteljahrsschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 50(1): S. 101 – 123.
- Dingeldey, I.* (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 8 – 9: S. 3 – 9.
- Dingeldey, I.* (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“, Berliner Journal für Soziologie, (17)2: S. 189 – 209.
- Dustmann, C./Fitzenberger, B./Schönberg, U./Spitz-Oener, A.* (2014): From sick man of Europe to economic superstar. Germany's resurgent economy, The Journal of Economic Perspectives, 28(1): p. 167 – 188.
- Eggs, J./Trappmann, M./Unger, S.* (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, IAB-Kurzbericht 23/2014, Nürnberg.
- Eichhorst, W./Kaufmann, O./Konle-Seidl, R.* (Hrsg.) (2008): Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US, Berlin.
- Esping-Andersen, G.* (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Fertig, M.* (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive, IAB-Forschungsbericht 6/2015, Nürnberg.
- Fohrbeck, A./Hirsland, A./Ramos Lobato, P.* (2014): How benefits recipients perceive themselves through the lens of the mass media. Some observations from Germany, Sociological research online, 19(4): p. 1 – 8.
- Gellermann, J./Penz, R./Ramos Lobato, P.* (2025a): Wo steht die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform? Wirtschaftsdienst, 105(01): S. 1 – 5.
- Gellermann, J./Penz, R./Ramos Lobato, P.* (2025b): 20 Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende: Ein Sicherungssystem in Bewegung, IAB-Forum – Grafik aktuell, Nürnberg.
- Giddens, A.* (1997): Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt am Main.

- Hall, P. A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3): p. 275 – 296.
- Hassel, A./Schiller, C. (2010): Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weiterging, Frankfurt/New York.
- Hombach, B. (1998): Aufbruch, Die Politik der Neuen Mitte, München/Düsseldorf.
- Kaufmann, M. (2013): Kein Recht auf Faulheit, Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen, Wiesbaden.
- Knuth, M. (2006): „Hartz IV“: die unbegriffene Reform, Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 55(7): S. 160 – 168.
- Knuth, M./Stegmann, T./Zink, L. (2014): Die Wirkungen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“: Chancen für ältere Langzeitarbeitslose, IAQ-Report, Duisburg/Essen.
- Koch, S./Kupka, P. (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise, WISO-Diskurs, Berlin.
- Koch, S./Kupka, P./Steinke, J. (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe, Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bielefeld.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.
- Konle-Seidl, R./Eichhorst, W. (2008): Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung. Deutschland im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Bonn.
- Ludwig-Mayerhofer, W. (2010): „Wenn Sie nicht selber wollen, dann passiert gar nichts“. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Grenzen der ‚Individualisierung‘ von Arbeitslosigkeit, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 31(1): S. 21 – 28.
- Oschmiansky, F. (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, Aus Politik und Zeitgeschichte, 53(6 – 7): S. 10 – 16.
- Penz, R. (2012): Steuerung des institutionellen Wandels. Das Beispiel der rot-grünen Arbeitsmarktreformen, in: Priddat, B. P. (Hrsg.): Diversität, Steuerung, Netzwerke, Marburg, S. 53 – 74.
- Promberger, M./Klinger, I./Nivorozhkin, A. (2020): Einbeziehung schwer zu erreichender junger Menschen in die Grundsicherung – eine Erfolgsgeschichte? IAB-Forum, Nürnberg.
- Promberger, M./Ramos Lobato, P. (2016): Zehn Jahre Hartz IV – eine kritische Würdigung, WSI-Mitteilungen, 69(5): S. 324 – 392.
- Ramos Lobato, P./Globisch, C./Lange, J. (2023): Das Teilhabechancengesetz – Geschichte, Zielsetzung und Ausgestaltung der Förderinstrumente, Sozialer Fortschritt, 72(9 – 10): S. 673 – 689.
- Rübner, M./Weber, P. (2021): Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo), Nürnberg.
- Sabatier, P. A./Weible, C. M. (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications; in: Sabatier, P. A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder, p. 189 – 220.

- Schefczyk, M. (2003): Umverteilung als Legitimationsproblem, Freiburg.*
- Schiele, M./Tübbicke, S. (2025): Die Erwartungen in den Bürgergeldbonus haben sich nicht erfüllt, in: IAB-Forum, Nürnberg.*
- Schütz, H. (2008): Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit, Opladen.*
- Sen, A. (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.*
- Seenghaas, M./Bernhard, S. (2021): Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialer Fortschritt, 70(9): S. 487 – 507.*
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten, Berlin.*
- Statista (2024): Ausgaben im Bundeshaushalt nach Ressorts im Jahr 2024 VOR und NACH Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/449433/umfrage/bundeshaushalt-ausgaben-nach-ressorts/> [27.06.2024].
- Walwei, U. (2023): Aufstocker: Die Kerngruppe der Erwerbsarmut, Sozialer Fortschritt, 72(2): S. 131 – 151.*
- Weber, E. (2024): The dovish turnaround: Germany's social benefit reform and job findings, Journal of policy analysis and management. DOI: 10.1002/pam.22648 [14.10.2025]*
- Weber, E./Bauer, A./Fuchs, J./Hummel, M./Hutter, C./Wanger, S./Zika, G./Fitzenberger, B./Walwei, U. (2020): Deutschland vor einer schweren Rezession: Der Arbeitsmarkt gerät durch Corona massiv unter Druck, IAB-Kurzbericht 07/2020, Nürnberg.*
- Wolff, J. (2025): Rechtsfolgenbelehrung bei wiederholter Arbeitsverweigerung – Nicht viel zu berichten, IAB-Forum (im Erscheinen).*