

Recht und Gesellschaft
Law and Society

13

Ulrike A. C. Müller

Protest und Rechtsstreit

SGB-II-Mobilisierung als Konservierung des Hartz-IV-Konflikts



Nomos

**Vereinigung für Recht und Gesellschaft
Law and Society**

– vormals Vereinigung für Rechtssoziologie –

Herausgegeben von

Prof. Dr. Susanne Baer, Prof. Dr. Kai-D. Bussmann,
Prof. Dr. Galf-Peter Calliess, Prof. Dr. Susanne Karstedt
und Prof. Dr. Matthias Mahlmann

Band 13

Ulrike A. C. Müller

Protest und Rechtsstreit

SGB-II-Mobilisierung als Konservierung des Hartz-IV-Konflikts



Nomos

Hans **Böckler** Stiftung

Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung gedruckt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Fachbereich Humanwissenschaften, Diss.,
Disputation am 30.9.2019

u.d.T.: Proteste, Stigma und Rechtsstreit. SGB-II-Mobilisierung als Konservierung
des Hartz-IV-Konflikts

ISBN 978-3-8487-6722-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0844-9 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

Empirische Forschung zum Recht nimmt in der deutschen Wissenschaft eine Sonderstellung ein. Selbstverständlich ist sie nicht; manche halten sie für ein Orchideenfeld. Ähnlich selten ist eine rechtswissenschaftliche Befassung mit dem Zusammenhang zwischen Recht und sozio-ökonomischer Ungleichheit. Ohnehin kann Forschung zwischen zwei Disziplinen einsam machen. Dass dieses Buch und die zugrundeliegende Dissertation trotzdem eingebunden in Diskussionen entstehen konnten und der Erkenntnisprozess Freude bereitete, verdanke ich der vielfältigen Unterstützung anderer, die die Annahmen teilen, dass zur wissenschaftlichen Befassung mit Recht auch dessen gesellschaftliche Praxis gehört und dass die resultierenden Befunde wiederum das Verständnis von Gesellschaft schärfen. Dafür möchte ich mich bedanken:

Zunächst und sehr herzlich bei meinen Gutachtern, mit deren wissenschaftlicher Begleitung ich empirische Rechtsforschung – noch dazu mit einem kritischen Blick auf sozio-ökonomische Ungleichheit – als Normalität betreiben konnte. Professor Felix Welti hat die Arbeit wissenschaftlich betreut und mit inhaltlichen Hinweisen und pragmatischen Impulsen zur rechten Zeit entschieden vorangebracht. Die stringente Verknüpfung von rechtsdogmatischer Präzision sowohl mit gesellschaftstheoretischem Erkenntnisgewinn als auch mit rechtsgestaltendem Interesse, die am Fachgebiet für Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung der Universität Kassel und in den dortigen Promotionskolloquien stattfindet, war Ansporn und Hilfe gleichzeitig.

Ebenfalls entscheidend war die Unterstützung von Professor Hubert Rottleuthner. Ich danke ihm nicht nur für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, sondern auch und vor allem für seine durchgängige Ansprechbarkeit schon während der Erstellung und die wertvollen Anmerkungen aus der soziologischen Perspektive. Die Forschung und Lehre unter seiner Leitung am Institut für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung der Freien Universität Berlin halfen mir sehr, meinen Untersuchungsgegenstand zu fassen.

Der intellektuelle Einfluss meiner beiden Gutachter hat mein Verständnis von Recht und von Gesellschaftlichkeit entscheidend geprägt; ich möchte ihn nicht missen.

Danksagung

Die Hans-Böckler-Stiftung hat diese Arbeit freundlicherweise mit einem Stipendium gefördert und zusammen mit der Universität Kassel das Graduiertenkolleg „Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen“ getragen, in dessen Rahmen ich meine Untersuchung durchgeführt habe. Die interdisziplinären Kolleg-Diskussionen zu Sozialstaatlichkeit haben mein Verständnis für den politikwissenschaftlichen Kontext meines Gegenstands vertieft und dadurch meine Arbeit bereichert.

Das Oñati International Institute for the Sociology of Law ermöglichte mir einen Aufenthalt in seiner beeindruckenden Bibliothek, die ich während meines dortigen Master-Studiums schätzen gelernt habe. Es war eine Freude, für ein paar Wochen in diese rechtssoziologische Oase zurückzukehren.

Der Berliner Arbeitskreis Rechtswirklichkeit (BAR) und die Projektgruppe des Law and Society Institute der Humboldt-Universität zu Berlin förderten die Arbeit in zweierlei Hinsicht: konkret durch die Möglichkeit, meine Ergebnisse vorzustellen und zu diskutieren; allgemeiner durch die Gelegenheit zur Mitarbeit bei der dortigen Förderung der Präsenz und Vernetzung von rechtssoziologischer Forschung, die mich in der Grundüberzeugung bestärkt hat, dass empirische Rechtsforschung lohnenswert ist.

In verschiedenen Stadien der Untersuchung hat der rechtssoziologische Austausch mit meiner BAR-Kollegin Sophie Arndt erheblich zur Klärung meiner Gedanken und methodischen Präzisierung beigetragen. Professor Susanne Kreher hat mir in einer schwierigen Phase des Feldzugangs wertvolle Hinweise gegeben. Mit informierten Nachfragen in den richtigen Abständen haben meine früheren Kolleg_innen am Institut für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung Hiroki Kawamura und Juliane Ottmann sowie meine BAR-Kolleg_innen Judith Dick und Christian Boulanger mir geholfen, am Ball zu bleiben. Auch das rechtstheoretische Interesse der Rechtsanwältinnen Marten Mittelstädt und Michael Plöse und die daraus entstehenden Gespräche führten meine Gedanken weiter. In der letzten Phase des Schreibens hat die gegenseitige Unterstützung der Promovierenden im Forschungskolloquium am Law and Society Institute der Humboldt-Universität Berlin den Abschluss bedeutend erleichtert. Abschließend hat das sorgfältige, kundige und interessierte Lektorat von Petra Schäfer mir geholfen, Ungereimtheiten zu bereinigen.

Einen ganz anderen Beitrag haben meine Interviewpersonen geleistet. Ihre Bereitschaft, meine Fragen zu beantworten, hat diese Arbeit überhaupt erst möglich gemacht. Vor allem die Offenheit derjenigen, die ich als individuelle Kläger_innen befragen durfte, war alles andere als selbst-

verständlich. Indem sie ihre Erfahrungen mit einer sehr belastenden Situation mitgeteilt und ihr eigenes Erleben der Wissenschaft ausgesetzt haben, sind sie das Risiko einer unangemessenen Interpretation eingegangen. Ich hoffe, dass weder eine solche noch ein Elfenbeinturm-Produkt entstanden ist.

Neben der wissenschaftlichen Unterstützung war auch die private unerlässlich. Die beständig offenen Ohren von Anna Mrochen und Nancy Waldmann bildeten eine enorme Hilfe. Meiner gesamten WG bin ich dankbar für interessierte Nachfragen, aber auch für neutrale Toleranz, Wissenschafts-Distanz und Bodenhaftung, Mirjam Sachse und Jürgen Lachmann wiederum für bibliophile Gastfreundschaft. Auch Regina Stosch danke ich für ihre Unterstützung in der Endphase des Schreibens.

Meinen Eltern Gabriele und Hartwin Müller danke ich für eine frühe Normalität im Umgang mit Büchern. Mein Vater, Kirchenjurist in der DDR, ermöglichte es mir zudem schon lange vor meinem Jurastudium, das gegenhegemoniale Potenzial von Recht kennenzulernen und als Selbstverständlichkeit zu erleben. Meiner Tochter wiederum verdanke ich in der allerletzten Phase der Erstellung eine willkommene Anleitung zu Pragmatismus.

Abschließend danke ich viel-vielmals meinem Partner Göde Both für seine verlässliche Rundum-Betreuung, in der sich mentale Bestärkung in der Gemeinschaft des interdisziplinären Promovierens mit präzisen inhaltlichen Hinweisen trotz fachlicher Distanz bemerkenswert ergänzten.

Berlin, im Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Hartz-IV-Klagen, Rechtskritiken und soziales Recht	17
1.1	Der Untersuchungsgegenstand: SGB-II-Konflikte im Kontext von prekariertem Erwerbsarbeit und Klassenverhältnissen	18
1.2	Forschungsfragen, Materialgrundlage und forschungsleitende Annahmen	25
1.3	Sozialrechtsmobilisierung als Prüfstein für kritische Theorien über Recht	30
	a) Recht als Gegenstand theoretischer, insbesondere materialistischer Kritiken	30
	b) Notwendige Präzisierungen: Welches Recht, welche Vergleiche, welche Wirkungen?	33
	c) Welches Recht? Die Differenz zwischen bürgerlichem und sozialem Recht, zwischen bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten	39
	d) Soziale Rechte als Charakteristikum von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Demokratie	46
	e) Entwicklungslinien von sozialem Recht und sozialen Rechten	54
1.4	Überblick über den Gang der Darstellung	60
2.	Empirische Methoden und lokaler Kontext	62
2.1	Empirisches Vorgehen	62
	a) Befragung von SGB-II-Kläger_innen	62
	aa) Qualitativer Forschungsansatz mit kleinem Sample	62
	bb) Felderschließende Interviews, Hintergrundgespräche und Pretest	63
	cc) Interviewsample und -methode	63
	dd) Kurzporträts der befragten SGB-II-Kläger_innen	69
	b) Befragung von Vertreter_innen kollektiver Akteure	79
2.2	Lokaler und regionaler Kontext	83
	a) Region Halle	83
	b) Region Kassel	85

Inhaltsverzeichnis

3.	Der Konflikt im öffentlichen Raum: Hartz-IV-Proteste und Erwerbslosenorganisation in der Bundesrepublik	89
3.1	Erwerbslose und prekär Beschäftigte als sozio-demografische Gruppen	90
	a) Arbeitslose – Erwerbslose – prekär Beschäftigte?	90
	b) Erwerbslose als sozio-demografische und stigmatisierte Gruppe	94
	c) Zusammenfassung	104
3.2	Erwerbslose als Interessengruppe – politische Partizipation, Organisierbarkeit und kollektives Handeln in der Bundesrepublik	104
	a) Wahlbeteiligung	105
	b) Die Organisierbarkeit von Erwerbsloseninteressen	110
	c) Erwerbslosenproteste und -initiativen in der Bundesrepublik	117
	d) Zusammenfassung und Vergleich mit Erwerbssarmen	123
3.3	Überregionale und bundesweite Akteurslandschaft	124
	a) Eigenständige Erwerbslosenorganisation	124
	b) Gewerkschaftliche Organisation von Erwerbsloseninteressen	127
	c) Weitere Mit- und Stellvertretung von Erwerbsloseninteressen	131
	d) Austausch im virtuellen Raum	133
	e) Zusammenfassung	134
3.4	Herausforderung Hartz-IV-Reform: Gesetzgebungsprozess und Protestgeschehen	135
	a) Ausgangslage: Rechte von Erwerbslosen vor 2005	135
	b) Inhalt des SGB-II-Entwurfs	137
	c) Entstehungsprozess des SGB-II-Entwurfs	145
	d) Hochphase: Hartz-IV-Proteste 2003/2004	147
	e) Gesetzesreformen seit Inkrafttreten des SGB II	153
	f) Protestgeschehen seit 2005	156
	g) Die Hartz-IV-Reform im wohlfahrtsstaatlichen Kontext und im Parteiengefüge	160
	h) Zusammenfassung	163
3.5	Bedeutung von Bezügen auf das Recht für kollektives Handeln von Erwerbslosen	163
	a) Rechtsbezogene Beratung und Begleitung	164
	b) Recht als Ressource in der politischen Kommunikation	167

c) Rechtsänderungen als Anlass für Protest	170
d) Zusammenfassung	170
3.6 Zusammenfassung: Hartz-IV-Proteste als Hochphase und Recht als Ressource für kollektives Handeln unter schwierigen Bedingungen	171
4. Soziale Position und Rechtsmobilisierung	174
4.1 Individuelle Rechtsmobilisierung	175
a) Rechtsgebietsübergreifende Befunde und Annahmen	175
aa) Zugangschancen: ressourcenbezogene Hürden bei der Rechtsmobilisierung	175
bb) Ungleiche Erfolgchancen? Soziale Distanzen im Gerichtsverfahren	179
cc) Rechtsbewusstsein im Wechselverhältnis mit Rechtsmobilisierung	183
dd) Rechtssystem-interne Maßnahmen zum Ausgleich von Ungleichheiten	189
ee) Das ausgleichende Potenzial von Rechtshilfe	194
b) Soziale Sicherungsrechte – Rechte in Reaktion auf Armut	196
aa) Spezifika sozialrechtlicher Rechtsmobilisierung	197
bb) Mögliche Folgen der Verrechtlichung sozialer Sicherheit	204
c) Zusammenfassung	206
4.2 Kollektive Rechtsmobilisierung: Recht als Instrument kollektiven Handelns	210
a) Verbandliche Rechtsberatung und andere Formen der kollektiven Unterstützung von individueller Rechtsmobilisierung	211
b) Rechtsmobilisierung im Kontext sozialer Bewegungen	212
c) Kollektive Sozialrechtsmobilisierung historisch und gegenwärtig	218
d) Zusammenfassung	221
4.3 Zusammenfassung	223
5. Der Konflikt vor Gericht: SGB-II-Verfahren in der gerichtlichen Praxis	227
5.1 Bedingungen und Akteure in sozialgerichtlichen Konflikten	227
a) Sozialgerichte	233

Inhaltsverzeichnis

b) Rechtsuchende	242
c) Behörden	250
d) Rechtsberatung und -vertretung	261
e) Zusammenfassung	269
5.2 Die Verfahren vor Sozialgerichten, Obergerichten und dem Bundesverfassungsgericht	271
a) Anzahl und Gegenstand von erstinstanzlichen Verfahren	271
b) Erledigungsart und Erfolgsquoten von erstinstanzlichen Verfahren	274
c) Rechtsbehelfsquote und Dauer von erstinstanzlichen Verfahren	277
d) Obergerichtliche Rechtsprechung	282
e) Verfassungsgerichtliche Präzedenzfallarbeit als Schnittstelle von Recht und Politik	284
f) Zusammenfassung	289
5.3 SGB-II-Konflikte als Anlass von Medienberichterstattung und legislativen Korrekturen	290
a) Berichterstattung	290
b) Gesetzesreformen in Reaktion auf Rechtsprechung	293
5.4 Zusammenfassung	293
6. SGB-II-Mobilisierung im individuellen Kontext: Erfolge und Grenzen, Typen von Kläger_innen	296
6.1 Der allgemeine Behördenkontakt	297
a) Erleben des behördlichen Handelns	298
b) Umgang mit Konflikten	301
c) Zusammenfassung: Eindruck einer fiskalischen statt rechtlichen Handlungslogik der Jobcenter	305
6.2 Eigene rechtliche Informierung und eigenes rechtliches Handeln	307
a) Interesse an und Quellen von rechtlichen Informationen	307
b) Das Einlegen und Begründen von Widersprüchen	308
c) Zusammenfassung: Große Unterschiede beim rechtlichen Informationsinteresse	309
6.3 Entscheidung zur Rechtsmobilisierung	310
a) Die Entscheidung zum Tätigwerden und informationsbezogene Barrieren	310

b)	Die Entscheidung für professionelle Rechtsvertretung	315
c)	Die Motive für Rechtsmobilisierung	319
d)	Zusammenfassung: Rechtliche Motivation und Zugangshürden	325
6.4	Erfahrungen mit Rechtsberatung und -vertretung	327
a)	Anwaltliche Beratung	327
b)	Nicht-anwaltliche Rechtsberatung	332
c)	Zusammenfassung und erste Typisierung: Rechtliches Informations- und Gestaltungsinteresse versus Delegation	332
6.5	Erfahrungen während des Gerichtsverfahrens	335
a)	Richterliches Verhalten in mündlichen Verhandlungen	335
b)	Die eigene Akteursposition	337
c)	Zusammenfassung und zweite Typisierung: Gelassene versus besorgte Grundhaltung zu Rechtsmobilisierung	340
d)	Zwischenergebnis: Informations- und Mitgestaltungsinteresse unabhängig von Besorgnis oder Gelassenheit	341
6.6	Ergebnisse und Bewertung von Sozialrechtsmobilisierung	342
a)	Weitgehende Zufriedenheit mit der Entscheidung für Rechtsmobilisierung	343
b)	Grenzen der rechtlichen Erfolge	348
c)	Eine akteursbezogene Bilanzierung von Rechtsmobilisierung	353
d)	Bestärkte Kritik und nachhaltige Empörung	356
e)	Zusammenfassung: Effektive Einzelfallkontrolle und irreparable Verzögerung	357
6.7	Individuelles Handeln außerhalb von Rechtsmobilisierung	359
6.8	Region und sozio-demografische Merkmale als außer-rechtliche Faktoren	360
a)	Unterschiede zwischen den Regionen	360
b)	Unterschiede entlang individueller sozio-demografischer Merkmale	363
6.9	Zusammenfassung: Pragmatische Rechtsmobilisierung und vielfältige Klägertypen	364

Inhaltsverzeichnis

7.	SGB-II-Mobilisierung im kollektiven Kontext:Stabilisierung von kleinen Gruppen, Information in großen Organisationen und Kommunikation eines stigmatisierten Interesses	368
7.1	Die Thematisierbarkeit von Grundsicherungsbezug im privaten Rahmen	369
7.2	Einstellungen zu Kollektivität und politischer Mobilisierung	372
	a) Bezüge auf Kollektivität in den Interviews mit SGB II-Kläger_innen	373
	b) Gegenseitige Unterstützung	376
	c) Politische Informierung und Mobilisierung	378
	d) Zusammenfassung: Individuelle Skepsis gegenüber kollektivem Handeln	384
7.3	Kollektives Handeln und politische Mobilisierung auf lokaler Ebene	386
	a) Region Halle	386
	b) Region Kassel	390
	c) Zusammenfassung und Vergleich	394
7.4	Kollektives Handeln und politische Mobilisierung auf Bundesebene	395
7.5	Kollektive Unterstützung von individueller Rechtsmobilisierung	401
	a) Allgemeine rechtsbezogene Informierung	401
	b) Individueller Austausch und Beratung durch lokale Akteure	404
	c) Beratung durch bundesweite Akteure	409
	d) Beistandstätigkeit	416
	e) Qualifizierung sowie rechtspraktische und rechtspolitische Vernetzung aus Anlass von Rechtsberatung	422
	f) Unterschiede zwischen den Regionen Halle und Kassel	428
	g) Zusammenfassung: Rechtsbezogene Unterstützung als verbreitete Handlungsform mit vielfältigen Effekten	429
7.6	Rechtsmobilisierung als politische Strategie?	430
	a) Rückkopplungen zwischen Betroffenen, Judikative und Legislative	430
	b) Konkurrenz versus Ergänzung zu politischer Mobilisierung	434
	c) Individuelle Ermächtigung	438
	d) Zusammenfassung	442

7.7	Zusammenfassung und Diskussion: Mittelbare Beförderung kollektiven Handelns durch Rechtsmobilisierung	442
	a) Stigmatisierung als Kommunikationshindernis	443
	b) Ambivalente Kollektivität im Grundsicherungsbezug	443
	c) Niedrigschwellige Organisation und Stabilisierung	444
	d) Qualifizierung und rechtsbezogene Bildungsarbeit	446
	e) Risiken von Rechtsmobilisierung	446
	f) Informationsfunktion in großen Organisationen	447
	g) Öffentliche Kommunikation und Bündnisarbeit	447
8.	Fazit: Soziales Recht und Ungleichheit in der individualisierten Erwerbsgesellschaft	449
8.1	Individuelles Handeln: Erfolge von Sozialrechtsmobilisierung unabhängig vom Klägertypus	450
	a) Gerichtliche Kontrolle einer fiskalischen Behördenlogik	450
	b) Zugangsbarrieren und Hinweise auf ein Dunkelfeld an Rechtsfehlern	450
	c) Erfolgreiche Rechtsmobilisierung für unterschiedliche Klägertypen	451
	d) Grenzen von rechtlichen Erfolgen	452
	e) Enge Orientierung der Entscheidung für eine Klage an den Erfolgsaussichten	452
	f) Die Bedeutung von Rechtsvertretung und Prozesskostenhilfe	453
	g) Rechtsmobilisierung als Aufrechterhaltung von Empörung	454
	h) Keine Hinweise auf unterschiedliche Klagemotivationen in den Untersuchungsregionen Halle und Kassel	455
	i) Weder politische Motivation noch politische Mobilisierung, aber aufrechterhaltene Empörung und Rechtsbildung	455
	j) Individualisierung bei, nicht durch Rechtsmobilisierung	457
8.2	Kollektives Handeln: Synergieeffekte von Rechtsmobilisierung	458
	a) Resignation und Skepsis gegenüber kollektivem Handeln	458
	b) Stigmatisierung als Hindernis für kollektives Handeln	459
	c) Stabilisierung, Information und Kommunikation statt direkter Beförderung kollektiven Handelns	460
	d) Präzedenzfallarbeit	462
8.3	Materielle, deliberative und institutionelle Effekte von paralleler SGB-II-Mobilisierung	463

Inhaltsverzeichnis

8.4	Diskussion: Rechtsmobilisierung und kollektives Handeln in der individualisierten Erwerbsgesellschaft	465
a)	Der Gebrauchswert von Rechtspraxis für die Kollektivierung stigmatisierter Interessen	465
b)	Die Bedingungen für rechtliches und politisches Handeln	467
aa)	Rechtliche und materielle Bedingungen: Sozialgerichtsbarkeit und Prozesskostenhilfe als Ressourcenausgleich für rechtliches, nicht für politisches Handeln	467
bb)	Gesellschaftliche Bedingungen: Die rechtliche Ausblendung von Stigmatisierung	469
c)	Defensive Rechtskämpfe und Konfliktkonservierung durch Rechtsmobilisierung	470
d)	Repräsentationsdefizite und Rechtsmobilisierung	472
e)	Langfristige Perspektiven und die notwendige Rückübersetzung in politische Foren	473
f)	Welches Kollektiv eigentlich? Heterogene Elemente einer politischen Rückübersetzung	474
8.5	Forschungslücken	476
8.6	Wider Kritiken „des“ Rechts: SGB-II-Mobilisierung, Defizite politischer Handlungsformen und das Gleichheitspotenzial sozialen Rechts	479
	Literaturverzeichnis	485
	Anhang	523