

Master of Social Work - Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession

Zentrum für postgraduale Studien - Berlin

Erstgutachterin: Prof. Dr. Silvia Staub-Bernasconi

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Christine Labonté-Roset

## **Der disziplinierende Staat.**

### **Eine kritische Auseinandersetzung mit 100%-Sanktionen bei Arbeitslosengeld II-Empfängern aus der Sicht der Sozialen Arbeit und der Menschenrechte.**

Eingereichte Master-Thesis zur Erlangung des Grades „Master of Social Work“

Januar 2011

Vorgelegt von:

Nicolas Griessmeier

Ismaninger Str. 7, 81675 München

Tel.: 089/35760446 – Mobil: 0176/21324571

nicolas.griessmeier@gmx.de

## Impressionen

„Im internationalen Vergleich ermöglicht Hartz IV die strengsten Sanktionen“,  
erklärt Bundesministerin für Arbeit und Soziales Dr. Ursula von der Leyen.<sup>1</sup>

„Arbeitsvermittler kritisieren zu scharfe Sanktionsregeln bei jungen Hartz-IV-  
Empfängern“<sup>2</sup>

„Hartz IV - Koch will mehr Sanktionen“<sup>3</sup>

„ARGE macht Arbeitslosen zu Obdachlosen“<sup>4</sup>

„Kein Geld für eine Briefmarke“<sup>5</sup>

„Hartz-Sanktionen sind zu hart“<sup>6</sup>

„Arbeitsloser in Speyer verhungert“<sup>7</sup>

„CDU-Politiker fordert: Geld weg für faule Arbeitslose!“<sup>8</sup>

„Bin Diabetiker – hatte kein Insulin und  
keine Nahrung, die Wohnung  
wurde gekündigt, wegen  
Stromschulden – Mahnverfahren; ich hatte  
Angst um mein Leben.“<sup>9</sup>

„Ruf nach härteren Sanktionen für Arbeitsunwillige“<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> [http://www.bmas.de/portal/42606/2010\\_\\_02\\_\\_24\\_\\_sanktionsrecht\\_\\_sgb\\_\\_II.html](http://www.bmas.de/portal/42606/2010__02__24__sanktionsrecht__sgb__II.html), aufgerufen am 22.10.2010.

<sup>2</sup> <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb1010.aspx>, aufgerufen am 25.08.2010.

<sup>3</sup> [http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/hartz-iv-koch-will-mehr-sanktionen\\_aid\\_471937.html](http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/hartz-iv-koch-will-mehr-sanktionen_aid_471937.html), aufgerufen am 29.10.2010.

<sup>4</sup> <http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=4413760/vzkz22/index.html>, aufgerufen am 29.10.2010.

<sup>5</sup> <http://pdf.zeit.de/2010/09/Jugend-Hartz-IV.pdf>, aufgerufen am 29.10.2010.

<sup>6</sup> <http://www.fr-online.de/wirtschaft/hartz-sanktionen-sind-zu-hart-/-/1472780/4457200/-/index.html>, aufgerufen am 29.10.2010.

<sup>7</sup> <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/arbeitsloser-in-speyer-verhungert/835784.html>, aufgerufen am 29.10.2010.

<sup>8</sup> <http://www.bild.de/BILD/politik/2009/10/14/josef-schlarmann-cdu-politiker-fordert/geld-weg-fuer-faule-arbeitslose.html>, aufgerufen am 30.10.2010

<sup>9</sup> Vgl. Daseking et al 2008, S.73.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einführung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Vorwort.....	1
1.2 Aufbau der Arbeit .....	2
1.3 Vorbemerkungen und Begriffsklärungen.....	4
<b>2. Ursprünge, Inhalte und Auswirkungen des neoliberalen Weltbildes.....</b>	<b>6</b>
2.1 Historischer Abriss: Entstehung und Durchsetzung neoliberaler Ideen.....	6
2.2 Einige Grundrisse neoliberaler Politik .....	8
2.3 Das Individuum im neoliberalen Weltbild .....	8
2.4 Ausgewählte Entwicklungen in der BRD, die in Zusammenhang mit der Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas stehen.....	10
2.5 Die Entstehung von „Hartz IV“ und des Sanktionsparagrafen im Kontext des „Neoliberalismus“ .....	12
2.6 Missbrauchsdebatte und Stigmatisierung der Arbeitslosen.....	13
2.7 Der Sanktionsparagraph als Instrument der Disziplinierung .....	16
<b>3. Total- und Teilsanktionen .....</b>	<b>19</b>
3.1 Rechtliche Grundlagen.....	19
3.1.1 Gegenwärtige Rechtslage .....	19
3.1.2 Die geplante Gesetzesreform.....	23
3.2 Statistiken .....	24
3.3 Forschungsstand .....	25
3.3.1 Sanktionsursachen .....	27
3.3.2 Effektivität von Sanktionen .....	31
3.3.3 Rechtsumsetzung.....	33
3.3.3.1 Ungleichverteilung nach Altersklasse .....	33
3.3.3.2 Regionale Ungleichverteilung .....	33
3.3.3.3 Ungleichverteilung innerhalb einer Behörde .....	34
3.3.3.4 Rechtliche Bestandskraft von Sanktionsbescheiden.....	35
3.3.3.5 Zusammenfassung und Bewertung .....	35

---

<sup>10</sup> [http://archiv.mopo.de/archiv/2010/20100222/deutschland-welt/politik/ruf\\_nach\\_haerteren\\_sanktionen\\_fuer\\_arbeitsunwillige.html](http://archiv.mopo.de/archiv/2010/20100222/deutschland-welt/politik/ruf_nach_haerteren_sanktionen_fuer_arbeitsunwillige.html), aufgerufen am 29.10.2010.

<b>3.3.4 Auswirkungen von (Total-)Sanktionen .....</b>	<b>36</b>
3.3.4.1 Probleme bei der Gesundheitsversorgung.....	36
3.3.4.2 Probleme mit der Versorgung von Lebensmitteln .....	38
3.3.4.3 Psychische Auswirkungen .....	39
3.3.4.4 Drohender Wohnungsverlust, Wohnungslosigkeit .....	41
3.3.4.5 Kleinkriminalität.....	43
3.3.4.6 Verschuldung.....	45
3.3.4.7 Aspekt der Sippenhaft.....	48
3.3.4.8 Zusammenfassung .....	48
<b>4. Die Sanktionen aus ethischer und rechtlicher Sicht .....</b>	<b>50</b>
4.1 Grundgesetz .....	50
4.1.1 Sanktionen und das Grundgesetz .....	51
4.1.2 Resümee .....	54
4.2 Soziale Gerechtigkeitsethik.....	55
4.2.1 Das Differenzprinzip von John Rawls .....	56
4.2.2 Das Gerechtigkeitsbild von Amartya Sen .....	57
4.2.3 Ökonomistische Gerechtigkeitsbilder .....	58
4.2.4 Bewertung von Sanktionen und Totalsanktionen unter Berücksichtigung der dargelegten Gerechtigkeitsvorstellungen .....	60
4.3 Menschenrechte .....	61
4.3.1 Sanktionen und die Kinderrechtskonvention .....	62
4.3.2 Sanktionen und die Europäische Sozialcharta .....	64
4.3.3 Sanktionen und UN-Sozialpakt.....	65
4.4.4 Resümee .....	68
4.4 Folgerungen für die Praxis zum Umgang mit Sanktionen .....	69
4.4.1 Zielformulierung.....	69
4.4.2 Handlungsmöglichkeiten .....	70

<b>5. Individuum und Gesellschaft als Adressaten Sozialer Arbeit zur Lösung sozialer Probleme.....</b>	<b>74</b>
5.1 Persönliche Erfahrungen des Autors – Gesellschaft als Ursache sozialer Probleme.....	74
5.2 Traditionsbestände gesellschaftsberücksichtigender Sozialer Arbeit.....	79
5.3 Folgerungen für die theoretische Herangehensweise an Soziale Probleme.....	82
5.4 Interventionsformen Sozialer Arbeit der Meso- und Makropraxis.....	84
5.5 Überlegungen zur Mandatierung.....	86
<b>6. Zusammenfassung, Rückblick und Ausblick.....</b>	<b>88</b>
6.1 Eine Zusammenfassung .....	88
6.2 Ein Rückblick .....	89
6.3 Ein Ausblick .....	91
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>92</b>
<b>Anhang - Gesetzestext vom § 31 SGB II.....</b>	<b>104</b>

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1 – Falldarstellung A .....	22
Tabelle 2 – Falldarstellung B .....	22
Tabelle 3 - Sanktionsstudien .....	27
Tabelle 4 – Sanktionsgründe .....	29

# 1. Einführung

## 1.1 Vorwort

Als Sozialarbeiter bin ich seit 2007 immer wieder mit dem Thema Sanktionen bei Empfängern von Arbeitslosengeld II konfrontiert gewesen. Zahlreiche Einzelfälle bei denen solchen Sanktionen zum Teil drastische Folgen hatten, haben mich dazu motiviert mich tiefer mit dem Thema auseinanderzusetzen. Das postgraduale Studium „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ ermöglichte mir, im Rahmen einer Projektarbeit, eine Befragung zum Thema Auswirkungen von Totalsanktionen durchzuführen.

Die vorliegende Arbeit soll nun das Thema Sanktionen umfassend behandeln. Der Schwerpunkt soll dabei auf Totalsanktionen (auch Sanktionen auf 0 genannt) gelegt werden.

Sanktionen sind keine Randerscheinung: Allein zwischen Januar bis September 2009 wurden 489.100 neue Sanktionen ausgesprochen (Bundesagentur für Arbeit 2009, S.47). Die Sanktionsquote<sup>11</sup> umfasste altersübergreifend 3,8 % aller Empfänger von Arbeitslosengeld II (Bundesagentur für Arbeit 2009, S.46). Allein im Dezember 2009 wurden über 10.000 Personen die finanzielle Lebensgrundlage durch Sanktionen auf 0 € entzogen (Deutscher Bundestag 2010, S.2 ff). Bei einem statistisch nicht erfassten Anteil wurden auch die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht übernommen und auch die reguläre Krankenversicherung kam zum Erliegen.

Die aus wissenschaftlicher Sicht bisher eher wenig beachteten Sanktionen, sind aus ethischer Sicht brisant und für die Soziale Arbeit von großer Bedeutung, da es sich um soziale Probleme handelt.

Ich bedanke mich bei allen Personen, die mich bei der kritischen Auseinandersetzung mit der Thematik unterstützt haben, insbesondere bei Frau Prof. Dr. Silvia Staub-Bernasconi, Frau Prof. Dr. Christine Labonté-Roset, Frau Prof. Dr. Juliane Sagebiel sowie Frau Prof. Dr. Sabine Pankofer.

---

<sup>11</sup> Anteil der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfeempfänger gegen die Sanktionen ausgesprochen wurden unter der Gesamtzahl der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfeempfänger.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Die Hauptfragestellungen dieser Masterarbeit sind folgende:

Was ist der aktuelle Forschungsstand zu den empirischen Folgen der in den Hartz IV-Gesetzen vorgesehenen Sanktionen auf Null für Jugendliche unter 25 Jahren. Wie lassen sich diese aus sozialgesetzlicher, menschenrechtlicher, insbesondere sozialrechtlicher und professioneller Perspektive beurteilen?

Daraus ergeben sich folgende Teilfragestellungen:

Wie ist die Entstehungsgeschichte von Hartz IV und des Sanktionsparagrafen im gesellschaftlichen Gesamtkontext (Stichwort „neoliberales Paradigma“) zu bewerten?

Welche physischen, psychischen und sozialen Auswirkungen haben Total-sanktionen?

Bewirken sie das, was man sich von ihnen verspricht?

Wie sind die Sanktionen aus verfassungs- und menschenrechtlicher Sicht zu beurteilen?

Welche Handlungsleitlinien lassen sich daraus für die Profession Soziale Arbeit und welche Empfehlungen für die Politik ableiten?

Die vorliegende Arbeit ist zur Beantwortung dieser Fragestellungen thematisch gegliedert und beinhaltet in der Struktur die einzelnen Aspekte der Allgemeinen normativen Handlungstheorie von Prof. Staub-Bernasconi (Staub-Bernasconi 2007, S.202 ff). Diese Allgemeine Handlungstheorie wurde entwickelt, um praktische Probleme auf der Grundlage theoretischen Wissens zu bearbeiten und zu lösen. Dabei wird davon ausgegangen, dass zur professionellen und wissenschaftlicher Bearbeitung eines sozialen Problems folgende Wissens Ebenen berücksichtigt werden müssen:

Beschreibungswissen zur Beschreibung der Ausgangsproblematik,

Erklärungswissen zur Entstehung der Problematik,

Werte- und Kriterienwissen zur philosophisch-ethischen Beurteilung erwünschter Zustände sowie

Verfahrenswissen zur Frage wie das Ziel erreicht werden kann.

Die Ebene des Evaluationswissen wird nicht aufgegriffen, da die vorliegende Arbeit keine Veränderungsprozesse beinhaltet.

Einführend wird in Kapitel 2 auf die Entstehung und Durchsetzung neoliberaler Ideologien eingegangen, die als paradigmatische Grundlage politische und gesellschaftliche Entwicklungen erklären können. Berücksichtigt werden Auswirkungen der ökonomistischen Ideen auf Gesellschaft, Individuum, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Abwertung der Arbeitslosen, der Entstehung der „Hartz IV-Gesetzgebung“ und den Aspekt der Disziplinierung gelegt.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit dem Forschungsstand betreffend Sanktionen:

Es werden die rechtlichen Grundlagen des Sanktionsparagrafen §31 SGB II erläutert und Statistiken zu der Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung dargestellt. Es folgt eine Beschreibung der Einschätzungen von Ursachen von Sanktionen im Einzelfall und der Effektivität von Sanktionen.

Davon ausgehend wird die Rechtswirklichkeit des Sanktionsparagrafen betrachtet (Validität von Sanktionsbescheiden, regionale und örtliche Ungleichverteilung von Sanktionen, Ungleichverteilung nach Alter etc.) und kritisch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensgerechtigkeit analysiert.

Anschließend werden die Ergebnisse aktueller Studien zu den Auswirkungen von Sanktionen und insbesondere von Totalsanktionen umfassend beschrieben. Diese Auswirkungen sind thematisch gegliedert: Probleme bei der Gesundheitsversorgung, drohender Wohnungsverlust, Psychische Auswirkungen, Kleinkriminalität, Verschuldung und „Sippenhaft“.

In Kapitel 4 folgt eine Darstellung ausgewählter normativer Kriterien – anhand derer die Bewertung einzelner Aspekte von Sanktionen erfolgt. Zur rechtlich-ethischen Beurteilung dienen hierbei die Menschenrechte, das Grundgesetz und die Gerechtigkeitsethik.

Zusammenfassend wird hierbei festgestellt, dass die Sanktionen in einzelnen Aspekten klar gegen ethische und (menschen-)rechtliche Prinzipien verstoßen.

Von der normativen Bewertung ausgehend, werden im Folgekapitel exemplarische Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit und gegen (Total-)Sanktionen aufgezeigt. Diese richten sich an die Betroffenen, die Soziale Arbeit, SGB II-Träger, Wohlfahrtsverbände/Nichtregierungsorganisationen und an die Bundesregierung.



Unter dem Titel „Individuum und Gesellschaft als Adressaten Sozialer Arbeit“ wird im Kapitel 5 von Praxisbeispielen und von der Sanktionsthematik ausgehend dargelegt, weshalb Soziale Arbeit sich nach Ansicht des Autors auch mit der gesellschaftlich-staatlichen Ebene beschäftigen sollte und weshalb der neoliberale-atomistische *Mainstream* – der soziale Probleme zunehmend individualisiert - ein Irrweg für die Profession Soziale Arbeit darstellt.

Es werden in diesem Zusammenhang geschichtliche Traditionsbestände der Sozialen Arbeit aufgezeigt, an denen hierfür angeknüpft werden könnte.

Die Masterarbeit endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse, einem Rückblick auf Geschehenes und einem Ausblick auf eine mögliche Zukunft Sozialer Arbeit.

### **1.3 Vorbemerkungen und Begriffsklärungen**

Aktuell wird eine Änderung der SGB II Regelungen debattiert, die auch den Sanktionsparagrafen §31 betreffen. Ursprünglich sollten diesbezügliche Gesetzesänderungen zum 01.01.2011 in Kraft treten, allerdings wurde das bisherige Gesetzesvorhaben vom Bundesrat im Dezember 2010 abgelehnt.

Strittige Fragen waren laut Presseberichten u.a. die Sanktionen<sup>12</sup>. Die Änderungen werden vermutlich im Januar 2011 beschlossen und rückwirkend in Kraft treten.

Es sei an dieser Stelle ausdrücklich betont, dass die vorliegende Arbeit sich, ebenso wie sämtliche verwendete Quellen, auf die gesetzlichen Regelungen des Sanktionsparagrafen beziehen, die seit Januar 2007 gelten. Da die geplanten Gesetzesänderungen eher moderat ausfallen werden, bzw. vermutlich eher eine Verschärfung darstellen werden (vgl. Kapitel 3.1.2), dürfte die vorliegende Arbeit nur begrenzt an Aktualität verlieren.

Die Literaturangaben finden sich im fortlaufenden Text, mit Ausnahme von Internetquellen. Diese finden sich – zur Verbesserung der Lesbarkeit - in

---

<sup>12</sup> Vgl. z.B. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736053,00.html>, aufgerufen am 27.12.2010.

Fußnoten. Wird beim Literaturverweis „vgl. z.B.“ verwendet, sagt dies aus, dass die angegebene Quelle nur eine von Vielen existierenden ist.

Begriffsklärungen:

Die sog. „100% Sanktion“:

Der Begriff „100% Sanktion“ ist etwas missverständlich, da zwei Formen von „100% Sanktionen“ existieren (vgl. auch Kapitel 3.3.1):

- Streichung der gesamten Geldleistung bei Übernahme der Kosten für die Unterkunft und für den Krankenversicherungsschutz
- Streichungen der gesamten Geldleistungen einschließlich der Kostenübernahme für die Wohnung und für Krankenversicherungsschutz

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe *Totalsanktion*, *Sanktionen auf Null* und *100% Sanktionen* äquivalent verwendet - wenn nicht näher präzisiert, sind beide genannten Sanktionsformen gemeint. Ein Grund hierfür ist, dass diese beiden Sanktionsformen von der Bundesagentur für Arbeit statistisch nicht gesondert erfasst werden (vgl. Kapitel 3.2).

Die Begrifflichkeit *100% Sanktion* kann auch insofern missverständlich sein, dass trotz obengenannter Streichungen der Leistungen Lebensmittelgutscheine gewährt werden können, und sanktionierte Personen somit de facto eine staatliche Leistung erhalten können (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3.1).

„KundIn“:

Die Verwendung des Begriffes *Kunden* als Bezeichnung für die Zielgruppe des SGB II und der Sozialen Arbeit wird vom Autor abgelehnt. Er suggeriert u.a. eine durch den „Markt“ existierende „Wahlfreiheit“ (vgl. z.B. Seithe 2010, S.154 f) sowie ein „Handeln auf Augenhöhe“<sup>13</sup> und blendet somit durch die gewählte Semantik die Machtverhältnisse aus. Aus diesem Grund werden die Begriffe „*KlientIn*“ oder „*AdressatIn*“ bevorzugt verwendet.

---

<sup>13</sup> Die Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, schreibt in ihrem Bericht, der später umgesetzt werden sollte, explizit: „Kunde und Mitarbeiter des JobCenter (sic!) begegnen sich auf gleicher Augenhöhe“ (vgl. Hartz 2002, S.97).

## **2. Ursprünge, Inhalte und Auswirkungen des neoliberalen Weltbildes**

Der Begriff „Neoliberalismus“ ist an sich nicht eindeutig definiert. Eine Ursache hierfür ist darin zu finden, dass – schon zwischen den beiden Weltkriegen und insbesondere nach dem 2. Weltkrieg - in verschiedenen Ländern und somit in sich unterscheidenden Kontexten unterschiedliche neoliberale Denkschulen bzw. Strömungen entstanden sind (Ptak 2008, S.23). Letztlich kann der Neoliberalismus als eine heterogene internationale Strömung der Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie gesehen werden (Ptak 2008, S.23), die jedoch gewisse gemeinsame Grundzüge aufweisen.

### **2.1 Historischer Abriss: Entstehung und Durchsetzung neoliberaler Ideen**

Die Entstehung des Neoliberalismus war eine Reaktion auf den aufblühenden Keynesianismus. Der neue Liberalismus der Weimarer Republik interpretierte Ursachen von Krisen verstärkt als Staats- und Politikversagen und kehrte bei der Ursachenanalyse vom „Markt“ ab (Ptak 2008, S.19). So wurden von Ökonomen zum Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise in der Weimarer Republik der Staat als „Interventionsstaat“ zur Verantwortung für die Erlahmung der Wirtschaft und die Entstehung der Massenarbeitslosigkeit gezogen. Dem folgend wurde eine klare Trennung zwischen Wirtschaft und Gesellschaft gefordert, um so wirtschaftspolitische Eingriffe zu unterbinden (Ptak 2008, S.20). Bedeutender neoliberaler Vordenker des 20. Jahrhunderts war der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Friedrich August von Hayek, der zahlreiche Publikationen zu (neoliberaler) Ökonomie und der darauf basierenden Weltanschauung verfasste.

Nach dem Zusammenbruch des realsozialistischen Staatenblocks zu Beginn der 90er Jahre erfuhren neoliberale Ideen einen Aufschwung (Ptak 2008, S.85).

Mehrere internationale Abkommen haben die Liberalisierung der Märkte und den damit verbundenen Abbau von Handelshemmnissen, die stärkere Akzentuierung

von Marktkräften sowie die trennschärfere Aufgabenteilung zwischen dem privatwirtschaftlichen Markt und dem öffentlichen Sektor vorangetrieben (vgl. Engartner 2008, S.116):

Hierzu gehören diverse EU-Richtlinien, sowie u.a. das sog. GATS und TRIPS-Abkommen (ebd.).

Durch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (engl. *General Agreement on Trade in Services*; GATS), welches 1995 als multilaterales Rahmeneinkommen zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors, eingeführt worden ist, ist schließlich auch der tertiäre Sektor mehr denn je dem Privatisierungsdruck ausgesetzt (vgl. Engartner 2008, S.120). Die Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (engl. *World Trade Organisation*; WTO) haben hiermit die freie Gestaltung des öffentlichen Sektors verloren (Engartner 2008, S.121). Ein weiterer Baustein ist das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des Eigentums (engl. *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*; TRIPS) von 1994, das ebenfalls vom – von der Chicagoer Schule geprägten - *Washington Consensus* bestimmt ist, nach dem die Vertragsstaaten verpflichtet sind, immateriellen Gütern einen eigentumsrechtlichen Status zu gewähren (Engartner 2008, S. 122).

Auch in der Bundesrepublik gelang neoliberalen Ideen der Einzug in die Realpolitik. Wegführend hierfür war der von Anthony Giddens proklamierte „Dritte Weg“ zwischen „*Thatcherism*“ und klassischer Sozialdemokratie. Dieses „Kompromisskonzept“ von Giddens, beinhaltet u.a. die Anerkennung der Märkte und Unternehmen zur Schaffung von Wohlstand (Giddens 2001, S.43). Es wurde von der Sozialdemokratie aufgenommen (u.a. von Gerhard Schröder und der SPD unter dem Begriff „aktivierender Sozialstaat“ (vgl. Butterwegge 2009, S.84) und in Großbritannien von Tony Blair), mit einer verlangsamten Fortführung des neoliberalen Programms und einer gewünschten sozialverträglicheren Abfederung (Eichinger 2009, S.30).

Der Ökonom Joachim Bischoff beschreibt diese Entwicklung folgendermaßen: „Wir sind mit der Entwicklung eines schleichenden Übergangs der Sozialdemokratie hin zu einer Formation der „neuen Mitte“ konfrontiert, die sich inzwischen mehr einer sozial abgedeckten neoliberalen Angebotspolitik

verpflichtet weiß. (...) (Dieser) Übergang bestimmt die politische Agenda zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ (Bischoff 2005, S.14f).

## **2.2 Einige Grundrisse neoliberaler Politik**

Neoliberalismus wendet sich gegen das Eingreifen des Staates in Wirtschaftsprozesse und fordert vom Staat die Schaffung einer wettbewerbsfreundlichen Ordnung (vgl. z.B. Willke 2003, S.85) zur Errichtung eines „freien Marktes“ in so gut wie allen Bereichen - ganz nach der Maxime: Der Staat soll nur dort tätig werden, wo der Markt nicht oder nicht zufriedenstellend funktioniert (Willke 2003, S.87). Dies beinhaltet insbesondere auch die Förderung der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (von Schwimmbädern, Krankenhäusern, bis hin zu Schulen, zur Wasserversorgung und Justizvollzugsanstalten etc.). Neoliberale versprechen sich durch Privatisierungen Effizienzsteigerungen und die Verschlankung der Organisationsstrukturen (Engartner 2008, S.88).

Zentraler Kernpunkt des Neoliberalismus ist das „Privateigentum“, nach Sozialwissenschaftler Tim Engartner als „Basis menschlichen Daseins“ (Engartner 2008, S.88). Dementsprechend ist der neoliberalen Ideologie folgend, in der Tendenz „zuviel“ Staat existent (vgl. Willke 2003, S.84).

## **2.3 Das Individuum im neoliberalen Weltbild**

Es sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass es nicht den einen „Neoliberalismus“ gibt. Insofern ist auch folgende Skizzierung der „typischen“ Rolle des Individuums im neoliberalen Weltbild schematisierend.

Das neoliberale Menschenbild ist dem Individualismus verpflichtet, bei dem „weder der Staat noch die Gesellschaft eine höhere eigenständige Funktion hat“ (vgl. Willke, 2003, S.91). Der einzelne Mensch wird als für sich und seine Situation als voll verantwortlich – als Leistungsträger – gesehen, ganz nach dem Motto: „Jeder ist seines Glückes Schmied“. Eine besondere Gewichtung liegt auf den Eigentums- und Freiheitsrechten (Staub-Bernasconi 2007, S.30). Menschen werden

vorrangig am „Tauschwert“ auf dem Arbeitsmarkt beurteilt (Butterwegge 2008, S.167), als „Sozialkapital“ gesehen (Staub-Bernasconi 2007, S.28) und letztlich werden alle privaten zwischenmenschlichen Beziehungen als Tauschverhältnisse gesehen (vgl. z.B. Ptak 2008, S.30).

Nach dem neoliberalen Bild wird dem Individuum zugestanden, nicht ohne Gesellschaft lebensfähig zu sein, dennoch hat die Gesellschaft keinen Eigenwert (Willke 2003, S.94). Darum kann das „neoliberale Paradigma“ als ein atomistisches Paradigma (nach Staub-Bernasconi 2002, S.246ff) gesehen werden. Soziale Probleme sind hier überwiegend als Selbstverwirklichungs-, Selbstvermarktungs- oder Motivationsprobleme zu sehen (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.182). Entsprechend sind zum Abbau bzw. zur Verhinderung sozialer Probleme nicht strukturbezogene Interventionen eine Lösung oder ein Teil der Lösung, sondern auf das Individuum fokussierte Methoden (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.34).

Nach Staub-Bernasconi lautet eine Leitlinie des neoliberalen Paradigma: „Rechtsansprüche sollen – aufgrund des Markt-/Tauschprinzips – an die Erfüllung von Pflichten geknüpft werden. Dies erlaubt (...) die Kürzung der existenzsichernden Sozialhilfe auf Null.“ (Staub-Bernasconi 2007, S.34). Nach diesem Muster argumentierte 2008 auch die Stadt München in einer vom Autor initiierten Stadtratsanfrage auf die keineswegs evidente Frage (vgl. hierzu Kapitel 4.3.3) wie Sanktionen auf 0 mit dem von der Bundesrepublik ratifizierten UN-Sozialpakt vereinbar seien: „Der Verpflichtung des Staates zur Sicherung des Lebensunterhaltes stehen die Mitwirkungspflichten der Hilfebedürftigen gegenüber“ (Landeshauptstadt München 2008, S.8).

Die Rolle des Individuums ist auch von den dahinterstehenden Gerechtigkeitsvorstellungen abhängig. Eine Skizzierung des neoliberalen Gerechtigkeitsbildes findet sich in Kapitel 4.2.3.

Kritiker, wie z.B. Christoph Butterwegge sehen Begriffe wie „Freiheit“ und „Eigenverantwortung“ als Formeln zur Rechtfertigung der wachsenden sozialen Ungleichheit (vgl. Butterwegge 2008, S.167).

## 2.4 Ausgewählte Entwicklungen in der BRD, die in Zusammenhang mit der Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas stehen

- Nach Engartner sind zwischen 1982 und 2005 die staatlichen Beteiligungen in Deutschland auf Bundesebene von 985 auf 109 gesunken (Engartner 2008, S.108). Die Hälfte der Privatisierungen fanden nach 1999 während der rot-grünen Koalition statt, die auf das Prinzip des „aktivierenden Sozialstaates“ setzte (vgl. Engartner 2008, S.108).
- Das Problem der Arbeitslosigkeit wird nicht mehr als Struktur- oder Nachfrageproblem gesehen, sondern auf ein Angebotsproblem reduziert. In diesem Zusammenhang wird auch vom Wandel des „*welfare state*“ zum „*workfare state*“ gesprochen: der Druck Arbeit zu jeden Preis aufzunehmen kennzeichnet die Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eine Folge der Veränderungsprozesse ist der Wandel der Vollbeschäftigungsgesellschaft in eine flexible Arbeitsgesellschaft, mit der Folge, dass „Normalarbeitsverhältnisse“ immer seltener (Seithe 2010, S.63) und prekäre Arbeitsformen immer häufiger werden. Zunehmende Beschäftigungsformen sind Leiharbeit, Arbeitsgelegenheiten (sog. „1-€ - Jobs“) sowie Vollzeitbeschäftigungen deren Einkünften unter der Armutsgrenze liegen (sog. „*working poor*“). 2009 bezogen 1,3 Millionen Menschen aufstockend Arbeitslosengeld II davon ca. 425.000 Vollzeitbeschäftigte.<sup>14</sup> Diese Entwicklungen nehmen zunehmend auch Einzug in den Arbeitsbedingungen der Sozialen Arbeit, die mehr denn je durch Prekarität gezeichnet sind (vgl. z.B. Grießmeier 2008, S.3-4; Seithe 2010, S.103ff).
- Nach dem neoliberal geprägten Weltbild<sup>15</sup> ist der Staat bei der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nicht wettbewerbsfähig, weshalb auch diese Bereiche privatisiert werden sollten (Butterwegge 2008, S.138). Erste Privatisierungstendenzen sind in den Sozialversicherungsbereichen wie z.B. bei der Riesterreute zu sehen, die quasi ein erster Schritt zur Individualisierung der sozialen Sicherung durch „eigenverantwortliche Vorsorge“ ist. Tendenzen der Abkehr von der Verteilungsgerechtigkeit, die

<sup>14</sup> <http://www.verdi-bub.de/standpunkte/archiv/aufstocker/>, aufgerufen am 06.12.2010.

<sup>15</sup> Wie es z.B. durch den in Würzburg lehrenden Ökonomen Norbert Berthold vertreten wird.

bei der Sozialversicherung traditionell stark verankert ist, sind z.B. auch bei den pro-Kopf-Zusatzbeiträgen der deutschen Krankenkassen sichtbar, die sich sukzessive etablieren.

- Als neoliberale Denkfabriken (sog. „*think-tanks*“) dienen in Deutschland u.a. die Bertelsmannstiftung sowie die vom Arbeitgeberverband gegründete „Neue Initiative Marktwirtschaft“ (vgl. z.B. Lösch 2008, S. 275), die durch ihre Öffentlichkeitsarbeit und ihren Lobbyismus einen gewissen Einfluss auch auf die öffentliche Meinungsbildung haben dürften.
- Auch in der Sozialen Arbeit sind neoliberale Ideen, nicht selten unter dem Stichwort „Ökonomisierung“, auf den unterschiedlichsten Ebenen implementiert worden (vgl. z.B. Hammerschmidt et al 2010, S. 15, Eichinger 2009, S.9, Bettinger 2010, S.25, Seithe 2010, S.77ff; Staub-Bernasconi 2007, S.31ff). Dies gilt nicht nur für die strategische Steuerung der Verwaltung (*Casemanagement*, Neues Steuerungsmodell etc.), sondern auch für Modelle und Konzeptionen Sozialer Arbeit, die verstärkt das Individuum und seine Biographie in den Fokus rücken (vgl. z.B. Mäder 2006, S.207).

Fazit: Das neoliberale Paradigma hat sich in vielen Lebensbereichen durchgesetzt (Butterwegge 2008, S.11). Seine Leitsätze werden nicht nur in Deutschland angewendet sondern gelten international als Referenzrahmen für Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik.

Am Rande sei erwähnt, dass insbesondere auch in der Entwicklungshilfe bereits in den 80er Jahren neoliberale Programme in schärfste Kritik geraten sind. Exemplarisch hierfür seien die berüchtigten Kredite des Internationalen Währungsfonds genannt, die nur mit einem Maßnahmenpaket (Stichwort „Strukturanpassungsprogramme“) vergeben worden sind, die auf dem *Washington Consensus* beruhen (Nuscheler 2005, S. 366f) und in vielen Ländern des „Südens“ Wirtschaftskrisen auslösten (vgl. z.B. Nuscheler 1997, S.497). Konkrete Folgen waren z.B. nicht selten die Verschlechterung der gesundheitlichen Versorgung und des Zugangs zu Bildung (ebd., S.368).



## 2.5 Die Entstehung von „Hartz IV“ und des Sanktionsparagrafen im Kontext des „Neoliberalismus“

Neoliberale Ideen liefen zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland u.a. unter dem Label „aktivierender Sozialstaat“. Sie sollten das bisherige Sozialstaatsmodell ökonomisch-sozial restrukturieren, um den kritisierten „versorgenden Sozialstaat“ abzulösen (Bettinger 2010, S.24). Der Begriff „aktivierender Sozialstaat“ impliziert bereits, dass Hilfeempfänger per se aktiviert werden müssen. Prof. Mechthild Seithe beschreibt diese Aktivierung folgendermaßen: „Aktivierung bedeutet somit im neoliberalen Verständnis des aktivierenden Staates, dass der Einzelne gefordert ist, im Sinne des flexiblen, unternehmerischen Habitus für sein Leben einschließlich der Risiken, die es in unserer Gesellschaft gibt, von sich aus und selbständig Vorsorge zu treffen, Eigeninitiative zu entwickeln und die Verantwortung für das Gelingen ganz auf sich zu nehmen“ (Seithe 2010, S.167).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde eine Expertenkommission (die sog. „Hartz-Kommission“) unter Leitung von Peter Hartz eingesetzt, um Vorschläge für eine neue Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln. Es folgte 2002 der Beschluss der Bundesregierung, die im Kommissionsbericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ festgelegten Punkte umzusetzen (Ludwig-Mayerhofer 2009, S.13). Die Sozial- und Arbeitslosenhilfe wurde schließlich im Rahmen der Agenda 2010 im Jahre 2005 abgelöst vom Arbeitslosengeld II. Dieses trägt das Motto „Fördern und Fordern“ und ist im neu geschaffenen Sozialgesetzbuch II verankert worden. Die neu entstandene Gesetzgebung beinhaltet von Anbeginn Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitslosengeld II-Bezieher (vgl. Kapitel 3.1) und orientiert sich stark am ökonomistischen *New Public Management* (Ludwig-Mayerhofer 2009, S.32). Zusätzlich verschärft wurden die Sanktionsregelungen im „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitslose“ (sog. „Fortentwicklungsgesetz“) vom 25.06.2006, welches zum 01.01.2007 in Kraft trat (vgl. auch Kapitel 3.1).

## 2.6 Missbrauchsdebatte und Stigmatisierung der Arbeitslosen

Die Agenda 2010, sowie insbesondere die Einführung von Hartz IV führte bundesweit zu Protesten. Exemplarisch seien die Montagsdemonstrationen gegen Sozialabbau genannt. Nach Ansicht des Autors sind wichtige Aspekte, die die Gesetzesumsetzung ermöglicht haben, die Abwertung und Stigmatisierung von Arbeitslosen im Rahmen von „Missbrauchsdebatten“, die eng verwoben sind mit der Rolle und dem Bild des Individuums im neoliberalen Paradigma (vgl. Kapitel 2.3).

Im Rahmen nicht-wissenschaftlicher „Debatten“ standen Arbeitslose im Mittelpunkt – insbesondere kurz vor der Einführung von Hartz IV. Thema waren hierbei z.B. oft „der Sozialstaat als soziale Hängematte“, sowie die Arbeitslosen als sog. „Schmarotzer“ (vgl. z.B. Butterwegge 2009, S.219ff).

Beteiligt an diesen Debatten und der Abwertung der Arbeitslosen haben sich die Regierung, die etablierten Parteien sowie die Massenmedien (vgl. z.B. Butterwegge 2009, S.218ff). In den Massenmedien wurden in regelmäßigen Abständen spektakuläre Missbrauchsfälle von Sozialleistungen generalisiert (Butterwegge 2009, S.220ff).

Besonderer Debattenhöhepunkt war 2003 die Debatte um den von Suizidalität betroffenen „Florida-Rolf“. Er war eine von ca. 900 Personen, die 2002 Sozialleistungen im Ausland bezogen (Butterwegge 2009, S. 220).

Auch in den Folgejahren titelten Zeitungen oft zum Thema Arbeitslosengeld II mit Begriffen wie „Missbrauch“, „Abzocke“ und „Selbstbedienung“, was z.B. den Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge zu der Annahme führen lässt, dass die Massenmedien ein „Reformklima“ zur umstrittenen Einführung der Hartz-Gesetzgebung geschaffen haben (Butterwegge 2009, S.224).

Im Oktober 2005 erschien im Wirtschafts- und Arbeitsministerium ein Report in dem Langzeitarbeitslose mit „Parasiten“ gleichgesetzt worden sind (Schrepp 2008, S.220).

Das Thema Abwertung von Arbeitslosen ist bis heute noch von großer Aktualität:

Im Februar 2010 geriet der derzeitige Außenminister Guido Westerwelle in die Schlagzeilen als er, bezogen auf Hartz IV, von „anstrengungslosem Wohlstand“ sprach, der zu „spätromischer Dekadenz einlade“.<sup>16</sup>

Im Frühjahr 2010 forderte der emeritierte Bremer Professor für Sozialpädagogik Gunnar Heinsohn, den Bezug von Arbeitslosengeld II auf fünf Jahre zu begrenzen. Seine sozialdarwinistisch-malthusianisch angehauchte Argumentation lautet - kurz gefasst - dass der Unterschicht das Geld entzogen werden müsse, um so den demographischen Niedergang zu verhindern, da sich sonst „die Armen“ zu sehr reproduzieren würden. Die These fand Resonanz in unterschiedlichsten Zeitungen (z.B. in *FAZ*<sup>17</sup>, *Die Welt*, *Bild*) und wurde auch in der Fachzeitschrift der Sozialen Arbeit *Sozialmagazin* in zwei Ausgaben (vgl. z.B. Platta 2010, S.6f) kontrovers diskutiert.

Der Bielefelder Sozialwissenschaftler Wilhelm Heitmeyer beschäftigt sich seit 2002 mit dem Konzept der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (Heitmeyer 2008, S.16ff). Das Konzept geht von der Annahme aus, dass es sich bei gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit um ein Syndrom handelt, d.h. dass eine Ideologie der Ungleichwertigkeit dazu führt, dass Rassismus, Islamophobie, Homophobie, Abwertung von Menschen mit Behinderung, Antisemitismus, Sexismus etc. oft gleichzeitig auftreten oder korrelieren.

2007 wurde auf Basis der empirischen Analysen das Konzept theoretisch weiterentwickelt und bezieht als neue Gruppe mit ein: Die Abwertung der Langzeitarbeitslosen und Hartz IV-Empfänger. Er hält fest, dass „(...) Langzeitarbeitslose und Hartz IV-Empfänger zur Zielscheibe öffentlicher Debatten (werden), die von Vertretern aus Politik und Wirtschaft, aber auch aus Showbusiness und Kabarett angeheizt werden. Man unterzieht diese Menschen einer besonderen Bewertung, genauer gesagt: Abwertung“ (vgl. Heitmeyer 2008 S.16). Im Rahmen einer Studie stellte er zum Thema „ökonomistische Orientierungen“ fest, dass fast 50 % der Befragten der Aussage zustimmten, dass die Langzeitarbeitslosen nicht wirklich interessiert seien, eine Arbeit zu finden (vgl. Heitmeyer 2008, S.65).

---

<sup>16</sup> <http://www.fr-online.de/politik/spaetroemischer-steuersozialismus/-/1472596/2796954/-/index.html>, aufgerufen am 14.11.2010.

<sup>17</sup> <http://www.faz.net/s/Rub0B44038177824280BB9F799BC91030B0/Doc~E0AC5A2CD5A6A481EABE50FAE2AEBA30B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, aufgerufen am 14.05.2010.

Interessant ist im Zusammenhang der Abwertung und Stigmatisierung von Arbeitslosen, dass im Geschäftsbericht 2009 der Bundesagentur für Arbeit das Thema „Sanktionen“ ausschließlich im Kapitel „Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs“ (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009, S.34) abgehandelt werden. Dies zeigt nach Ansicht des Autors die Sichtweise der Agentur für Arbeit, dass von Sanktionen belegte Individuen in die Nähe eines betrügerischen Personkreises gerückt werden sollen.

Leider ist es aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit nicht möglich vorherrschende Meinungen und Stereotypen über Hartz IV-Empfänger umfassend zu diskutieren. Erlaubt seien aber drei kurze Anmerkungen:

- Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit lag die Missbrauchsquote bei 1,9 %, wobei in dieser Quote auch Verdachtsfälle enthalten sind.<sup>18</sup> Zu beachten ist hierbei, dass in Vergleich von z.B. Steuerbetrug – die Dunkelziffer verhältnismäßig niedrig sein dürfte, da Arbeitslosengeld II-Empfänger umfassend Nachweise und Daten liefern müssen und z.T. rigide Kontrollen stattfinden, die bei „Normalbürgern“ z.B. in Zusammenhang mit Steuern undenkbar sind.
- Eine Studie des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) im Jahre 2010 bestätigt, dass die Arbeitsmotivation von erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-Empfänger auch im 21. Jahrhundert hoch ist, der Arbeit ein guter Stellenwert zugewiesen wird und eine Konzessionsbereitschaft vorhanden ist (vgl. Beste 2010, S.7). Auch Prof. Ludwig-Mayerhofer kommt zusammenfassend zum Ergebnis, dass die Prämisse der mangelnden Bemühtheit Arbeitsloser als widerlegt zu betrachten ist und die „wieder und wieder konstruierten und strapazierten „Schmarotzer“, „Asozialen“, „Florida-Rolfs“ usf. den Ausnahmefall repräsentieren“ (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al 2009, S.282).
- Laut dem jährlichen „Bericht zur Umsetzung des SGB II“ der Bundesagentur für Arbeit gelten nur 42,9% der 4,9 Millionen Beziehern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) als sog. „arbeitslose erwerbsfähige Hilfebezieher“. Die anderen 57,1 % sind „erwerbstätige erwerbsfähige Hilfebezieher“ mit einem Einkommen von über 400 € im

---

<sup>18</sup> [http://www.der-paritaetische.de/22/?size=small&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3464&cHash=db9a5f0fea](http://www.der-paritaetische.de/22/?size=small&tx_ttnews[tt_news]=3464&cHash=db9a5f0fea) aufgerufen am 02.12.2010.

Monat, „nicht-arbeitslose erwerbsfähige Hilfebezieher über 58 Jahre“, Personen denen keine Arbeit nach § 10 SGB II zumutbar ist (z.B. wegen Erziehung von Kindern unter drei Jahren, Schüler etc.) sowie „erwerbsfähige Hilfebedürftige in arbeitspolitischen Maßnahmen“. Nach Eigenaussage liegt der zu „aktivierende Anteil“ der Arbeitslosengeld II-Bezieher somit lediglich bei 53 % (Bundesagentur für Arbeit 2009, S. 23).

## 2.7 Der Sanktionsparagraf als Instrument der Disziplinierung

Wie beschrieben (vgl. Kapitel 2.3) nimmt die Tendenz zu, Menschen für ihre sozialen Problemlagen selber verantwortlich zu machen (vgl. z.B. Seithe 2010, S.65f.). Die Jenaer Professorin Mechthild Seithe beschreibt dies folgendermaßen: „Auf einmal sind die Menschen ganz allein selber verantwortlich für ihr Schicksal, für ihr Wohlergehen, für die Frage, ob sie Arbeit haben oder nicht. Es gibt keine soziale Benachteiligung mehr, sondern nur noch Menschen, die sich eben nicht genug angestrengt haben“ (vgl. Seithe 2010, S.65). Gleichzeitig steigen die Anpassungs- und Bewältigungsleistungen die von den Bürgern verlangt werden (vgl. Mühlum 2007, S. 20).

Dies geht einher mit der verstärkten Unterscheidung zwischen „*derserving*“ und „*underserving poor*“ (vgl. Promberger 2010, S.87) – einer Unterscheidung zwischen Armen, die Unterstützung verdienen, da sie unverschuldet in Not geraten sind sowie denjenigen, die ihren Anspruch auf die Solidarität der Gesellschaft selbst verwirkt hätten<sup>19</sup>. Diese Unterteilung ist historisch gesehen nicht neu, in der Geschichte der Sozialen Arbeit findet sie sich häufig wie z.B. bei Thomas von Aquin, der berechtigtes vs. unberechtigtes Betteln unterscheidet (Engelke 2009, S.45). Allerdings unterscheidet sich die Begründungsargumentation.

Die in der Gegenwart vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellung, die als Begründungsgrundlage dient – welche sich gesellschaftlich zunehmend

---

<sup>19</sup> Es sei vorab am Rande angemerkt, dass eine objektive Bewertung der „Selbstverschuldung“ vs. „unverschuldeten Not“ in der Realität bei Sanktionen recht schwierig ist. Bei Sanktionen sind oft komplexe Rahmenumstände des Einzelfalls, wie in Kapitel 3.3.1 beschrieben, zu berücksichtigen.

durchsetzt (vgl. Boeckh 2004, S.331) - ist die der „Leistungsgerechtigkeit“ (vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.3).

Ziel der Arbeitsmarktmaßnahmen im „aktivierenden Sozialstaat“ ist es die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität von arbeitslosen Individuen wieder herzustellen (vgl. Bettinger 2010, S.348). Arbeitslosigkeit wird nicht als strukturbedingtes oder gesellschaftliches Problem gesehen, sondern als persönliches Scheitern aufgrund von Defiziten wie mangelhafter Integration, Qualifizierung, Motivation, Bildung, Mobilität, Flexibilität (vgl. Bettinger <sup>3</sup>2010, S.351), womit sich auch eine Abwertung und ein „unter Druck setzen“ der Arbeitslosen legitimieren lässt.

Als Folge wurden im 2005 neu geschaffenen SGB II Instrumente des „Forderns“, Methoden der Disziplinierung implementiert.

Herzstück ist hierbei das verwaltende Fallmanagement (Klug 2006, S.24).

Als wichtigste Disziplinierungsinstrumente stehen im Rahmen des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“ die Eingliederungsvereinbarung sowie die Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung – bis hin zum vollkommenen Entzug aller Leistungen inklusive der Krankenversicherungskosten. Auf die Frage, ob diese Disziplinierungsmethoden zu den intendierten Verhaltensänderungen führen, geht das Kapitel 3.3.2 näher ein.

In der Eingliederungsvereinbarung wird „vertraglich“ zwischen Arbeitsvermittler (in manchen Städten im Einzelfall auch des Allgemeinen Sozialdienstes) und dem „Kunden“ festgelegt, welche Eigenbemühungen dieser in welchem Zeitraum vorzuweisen hat. Diese Ziele können z.B. eine bestimmte Zahl von Bewerbungen pro Monat enthalten, die Aufnahme einer Bildungsmaßnahme (z.B. Bewerbungstraining) oder einer Arbeitsgelegenheit (sog. 1 €-Job), das Aufsuchen bestimmter Stellen (z.B. Schuldnerberatung, psychologischer Dienst etc.) zum Abbau von sog. „Vermittlungshemmnissen“ etc.

Der Begriff „Vereinbarung“ suggeriert ebenso wie der Begriff „Kunde“, dass es sich um einen Vertrag auf Augenhöhe auf Basis „wechselseitiger Freiwilligkeit“ handelt. Die freiwillige Vertragspartnerschaft ist anzuzweifeln, da der „kontrollierende Modus“ (vgl. Ludwig Mayerhofer et al 2009, S.25) u.a. die Möglichkeit der Sanktionierung beinhaltet und auch dadurch eine vertikale Macht-

asymmetrie besteht. Zudem kann sie als Verwaltungsakt verabschiedet werden, so dass keine freiwilliger Vertragsabschluss besteht.

Sozialwissenschaftlerin Anne Ames beschreibt die Eingliederungsvereinbarung folgendermaßen: „Nicht erst die Anwendung des Gesetzes in der behördlichen Praxis, schon der Gesetzestext macht klar, dass mit der „Eingliederungsvereinbarung“ ein umfassender Zugriff auf die Lebenssituation und die Lebensführung der auf Alg II (Anmerkung des Verfassers: Arbeitslosengeld 2) angewiesenen Erwerbslosen angestrebt wird“ (Ames, 2006, S.76). Anne Ames vertritt folgende These:

Je weniger existenzsichernde Arbeitsplätze der Arbeitsmarkt zu bieten hat, umso rigider und vehementer wird die Norm verfochten, dass der Arbeitssuchende seine Arbeitskraft „zu Markte tragen“ muss (vgl. Ames 2006, S.80). Dabei würde die rhetorische Sozialpädagogisierung mehr schlecht als recht verhüllen, dass die Arbeitsverwaltung nur den wenigsten Arbeitssuchenden effektiv helfen kann. (vgl. Ames 2006, S.81). Ähnlich beschreibt Prof. Ludwig Mayerhofer, dass es schlichtweg an Arbeitsstellen fehlt und dass ArbeitsvermittlerInnen beim „Aktivieren“ somit kaum ein gutes Ende in Aussicht stellen können. Oft wäre ein anzutreffender Ausweichzug sich in der Arbeitsvermittlung mit der motivationalen Haltung des Hilfeempfängers auseinanderzusetzen (Ludwig Mayerhofer 2009, S.277).

Letztlich soll nicht nur der konkrete Vollzug von Sanktionen disziplinierend wirken, sondern es soll allein durch die Möglichkeit der Sanktion eine Drohkulisse aufgebaut werden, die spätestens beim Aufsetzen einer Eingliederungsvereinbarung entsteht.

### **3. Total- und Teilsanktionen**

#### **3.1 Rechtliche Grundlagen**

Das 2005 neu geschaffene Sozialgesetzbuch II, beinhaltet den Sanktionsparagrafen § 31. Dieser komplexe Paragraph regelt, in welchem Fall und auf welche Weise die Kürzungen des Arbeitslosengeldes II erfolgen können. Er findet sich im Wortlaut im Anhang.

Zum 01.01.2007 wurden einschneidende Verschärfungen eingeführt, die u.a. die Streichung der Zuwendungen für Unterkunft und Heizung für unter 25-jährige Personen bei der zweiten Sanktion ermöglicht.

Im Frühjahr 2011 soll das Sozialgesetzbuch 2 reformiert werden, Auslöser hierfür ist die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verfassungswidrigkeit der Regelsatzberechnung. Im Zuge dessen sind auch einige Änderungen des § 31 SGB II geplant. Da sich die vorliegende Arbeit inklusive zitierter Studien auf die Gesetzeslage vor 2011 bezieht, werden zunächst die geltenden komplexen Sanktionsregelungen anschaulich dargestellt.

#### **3.1.1 Gegenwärtige Rechtslage**

Arbeitslosengeld II-Bezieher ohne Einkommen erhalten im Normalfall als Leistungen den Regelsatz (z.B. als alleinstehende Person z.B. 359 €), die Übernahme von angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die Übernahme der Kosten der Krankenversicherung.

Die Minderung der Leistungen ist durch Sanktionen möglich.

*Jede Absenkung bzw. der Wegfall der Leistungen gilt generell für drei Monate.*

*Meldeversäumnisse werden mit 10% Absenkung der Regelleistung geahndet. Diese Absenkung wirkt kumulativ, wenn sich Meldeversäumnisse innerhalb von einem Jahr seit der ersten Absenkung häufen. Dies bedeutet z.B., dass eine zweite Sanktion wegen eines weiteren Meldeversäumnisses, 6 Monate nach Eintritt der Ersten mit 20 % geahndet wird. Sie wirkt additiv mit weiteren eventuellen Absenkungen, die durch *sonstige Pflichtverletzung* entstehen.*



Bei *sonstigen Pflichtverletzungen* wird grundsätzlich zwischen Leistungsbeziehern unterschieden, die über 25 Jahre alt sind und Leistungsbeziehern im Alter von 15 bis 25 Jahren.

*Sonstige Pflichtverletzungen* sind z.B.:

- Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung.
- Nichterfüllung der in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten (dies kann z.B. eine bestimmte Anzahl an Bewerbungen sein, die in einem gewissen Zeitraum geschrieben sein müssen).
- Verweigerung der Fortführung oder Aufnahme einer bestimmten Arbeit oder einer Maßnahme (z.B. Bewerbungstraining), einer Arbeitsgelegenheit (einem sog. „1 Euro-Job“) oder einer Ausbildung.

Dies gilt nicht, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen *wichtigen Grund* für sein Verhalten nachweist.<sup>20</sup>

Bei einer der sog. „*sonstigen Pflichtverletzungen*“ gilt bei Leistungsbeziehern im Alter zwischen *15 und 25 Jahren*:

Nach einer *ersten* Pflichtverletzung werden *nur* noch die *Kosten der Unterkunft und Heizung* übernommen. Bei *wiederholter Pflichtverletzung* innerhalb einer Jahresfrist seit der letzten Sanktion werden auch die Leistungen für *Unterkunft und Heizung* für *drei Monate* völlig eingestellt und die *Krankenversicherung* ruht.

Unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls ist eine Verkürzung der Absenkung bzw. des Wegfalls der Leistungen von drei Monate auf 6 Wochen möglich. Als *Kann-Leistung* können die Kosten der Unterkunft und Heizung übernommen werden, wenn der Leistungsempfänger sich nachträglich bereit erklärt seinen Pflichten nachzukommen. Ebenfalls als *Kann-Leistung* können nach § 31 Abs. 5 Satz 6 SGB II Sachleistungen gewährt werden (in Höhe von max. 151 €, in der Regel in Form von Einkaufsgutscheinen, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010, Behördenweisungen S.28) mit deren Bezug auch der Krankenversicherungsschutz wieder auflebt.

---

<sup>20</sup> Explizit nennt die Bundesagentur in den „Durchführungsverordnungen“ z.B. „Aufenthalt im Frauenhaus“, bei dem ein wichtiger Grund im Einzelfall vorliegen könne (Bundesagentur für Arbeit 2010 - Hinweise, S. 10).

Bei obengenannten Formen der Pflichtverletzung gilt bei *über 25-jährigen* Leistungsbeziehern eine andere Regelung:

In einer ersten Stufe wird die Regelleistung um 30 % gekürzt. Bei einer weiteren Pflichtverletzung um 60 %, bei jeder Weiteren um 100 %. Unter Berücksichtigung aller Umstände kann die Sanktion in diesem Falle auf 60 vom Hundert reduziert werden, wenn sich der Leistungsbezieher nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. *Sachleistungen* (sprich Einkaufsgutscheine in Höhe von max. 151 € (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010, Behördenweisungen, S.28) sind eine juristische *Kann-Leistung*, bei Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern eine *Soll-Leistung*.

Sanktionen können nach bisheriger Rechtslage bis zu drei Monate nach der Pflichtverletzung ausgesprochen werden.

Zwei Beispiele (ohne Berücksichtigung der Ursachen der Sanktionen) zur Veranschaulichung:

Person X, 24 Jahre alt, alleinstehend, bezieht Arbeitslosengeld 2. Die Regelleistung als alleinlebende Person beträgt zum jetzigen Zeitpunkt 359 €, sowie die Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft.

Im Januar 2010 vollzieht Person X ein *Meldeversäumnis*, da er zu einem Termin bei der Arbeitsvermittlung nicht erschienen ist (Grund unbekannt). Dementsprechend wird das Arbeitslosengeld 2 ab dem *01.03.2010* für 3 Monate um 10% gekürzt. Im April bricht er einen Ein-Euro-Job ab (Grund unbekannt). Die regulären Leistungen, bis auf Kosten der Unterkunft werden ab dem *01.05.2010* für drei Monate eingestellt. Im Juni verweigert er ein Bewerbungstraining, bei dem er 6 Stunden täglich teilnehmen soll (Grund unbekannt). Da es die zweite Pflichtverletzung innerhalb von einem Jahr Zählwirkung ist, werden ab dem *01.07.2010* auch die Kosten der Unterkunft gestrichen. Im August folgt ein *Meldeversäumnis* (Grund unbekannt), welches ab dem *01.09.2010* mit 20 % geahndet wird, da bereits ein *Meldeversäumnis* in der Jahresfrist existiert hat

Die Leistungen sehen bei Person X folgendermaßen aus:

**Tabelle 1 – Falldarstellung A**

	1/2010	2/2010	3/2010	4/2010	5/2010	6/2010	7/2010	8/2010	9/2010
Sanktionsgrad	0 %	0 %	10 %	10 %	(10 %) + 100% aber Übernahme der Mietkosten	100% aber Übernahme der Mietkosten	100 % + <i>Keine</i> Mietkostenübernahme	100 % + <i>Keine</i> Mietkostenübernahme	(20%) + 100 % + <i>Keine</i> Mietkostenübernahme
Leistung	359 € + Miete	359 € + Miete	323,1€ + Miete	323,1€ + Miete	0 € +Miete	0 € + Miete	0 €	0 €	0 €

	10/2010	11/2010	12/2010
Sanktionsgrad	20 %	20 %	0%
Leistung	287 € + Miete	287 € + Miete	359€ + Miete

Wäre Person X nicht 24 Jahre sondern 25 Jahre alt, sähe die Tabelle wie folgt aus:

**Tabelle 2 – Falldarstellung B**

	1/2010	2/2010	3/2010	4/2010	5/2010	6/2010	7/2010	8/2010	9/2010
Sanktionsgrad	0 %	0 %	10 %	10 %	10 % + 30 %	30 %	60 %	60 %	20% + 60%
Leistung	359 € + Miete	359 € + Miete	323,1€ + Miete	323,1€ + Miete	215 € + Miete	252 € + Miete	143 € + Miete	143 € + Miete	72 € + Miete

	10/2010	11/2010	12/2010
Sanktionsgrad	20 %	20 %	0%
Leistung	287 € + Miete	287 € + Miete	359€ + Miete

Reale Beispiele sind oftmals komplexer, da ein Haushalt eher selten aus nur einer Person besteht und bei unter 25-jährigen entsprechend *nur* der prozentuale Mietanteil gekürzt werden würde. Zudem bekommen Minderjährige sowie Bedarfsgemeinschafts*mitglieder* einen niedrigeren Regelsatz.

Fazit: Die Gesetzesgrundlage ist komplex, der Gesetzestext eher schwer verständlich. Alleine die Behördenweisungen vom Juni 2010 der Agentur für Arbeit zur Umsetzung dieses Paragraphen umfassen 28 Seiten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010, Behördenweisungen, S.1-S.28).

### **3.1.2 Die geplante Gesetzesreform**

2011 soll der Sanktionsparagraph (§31) komplett umstrukturiert werden. Ursprünglich sollten die Änderungen zum 01.01.2011 in Kraft treten, allerdings wurde die Gesetzesreform im Dezember 2010 Bundesrat vorerst blockiert.

Sollten die ursprünglichen Planungen des Referentenentwurfs realisiert werden, würden sich folgende Änderungen ergeben:

Die Regelungen finden sich nun im Unterabschnitt 5 des SGB II unter dem Titel „Sanktionen“. Dieser umfasst die Paragraphen § 31 Pflichtverletzungen, § 31 a Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen, § 31b Beginn und Dauer der Minderung und § 32 Meldeversäumnisse.

Die tatsächlichen Änderungen – falls sie wie folgt dargestellt umgesetzt werden würden - würden nach Einschätzung des Autors eher moderat ausfallen, mit einer Tendenz zur Verschärfung.

Im Detail soll verändert werden:

- Möglichkeit der Reduktion des Sanktionsgrades von 100 % auf 60 % wenn der Leistungsberechtigte nachträglich seinen Pflichten nachkommt bei über 25-jährigen Betroffenen.
- Verhängung einer Sanktion bis zu sechs Monate nach Pflichtverletzung möglich, statt drei Monate.
- Bei unter 25-jährigen kann die Streichung der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung bei wiederholtem Pflichtverstoß ab dem Zeitpunkt zurückgenommen werden, an dem der Leistungsberechtigte unter Berück-

sichtigung aller Umstände seinen Pflichten nachkommt. Bisher war im Einzelfall theoretisch eine Verkürzung von 3 Monaten auf 6 Wochen möglich.

- Die Vorschrift, dass Leistungsempfängern Sachleistungen (sprich Einkaufsgutscheine in Höhe von bis zu 151 € im Monat) gewährt werden „sollen“, wenn in der Bedarfsgemeinschaft Kinder vorhanden sind, soll in eine „hat zu“ Regelung - sprich in eine rechtliche „Muss-Regelung“ – umgewandelt werden.
- Bei der Rechtsfolgenbelehrung genügt die Kenntnis. Der Bundesverband der Diakonie kommentiert dazu „Die bisherigen Sanktionsvorschriften werden dadurch verschärft, dass sie zukünftig automatisch qua Gesetz eintreten. Das heißt im Klartext: wer ein Merkblatt nicht aufmerksam gelesen hat, nicht lesen kann oder die deutsche Sprache nicht hinreichend versteht, fällt unter Sanktionen, ohne dass er oder sie vorher diese Gefahr erkannt hat.“<sup>21</sup> Zuvor war eine umfassendere Rechtsfolgenbelehrung notwendig – deren Fehlen nicht selten dazu geführt hat, dass Sanktionen rechtlich nicht haltbar waren.

### 3.2 Statistiken

Teil- und Totalsanktionen:

Von *Januar bis September 2009* wurden *489.100* neue Sanktionen ausgesprochen, durchschnittlich waren *71.300* Hilfebedürftige von mindestens einer Sanktion betroffen. Die Sanktionsquote (Anteil der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfeempfänger mit Sanktion an der Gesamtzahl der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfeempfänger) umfasste somit altersübergreifend *3,8 %*. Bei den unter *25-jährigen* Hilfeempfängern lag die Sanktionsquote mit *9,8 %* ca. dreimal so hoch wie bei den über *25-jährigen* (vgl. Bundesagentur für Arbeit Jahresbericht 2009, S.46).

---

<sup>21</sup> Vgl. [http://www.diakonie.de/DW\\_EKD\\_Erste\\_Einschaetzung\\_der\\_Reform\\_SGB\\_II.pdf](http://www.diakonie.de/DW_EKD_Erste_Einschaetzung_der_Reform_SGB_II.pdf), aufgerufen am 22.11.2010

Totalsanktionen:

Eine kleine Anfrage von „Die Linke“ an die Bundesregierung ergab, dass im Drei-Monatswert vom Dezember 2009 über 10.800 Leistungsberechtigte von einer Sanktion auf 0 betroffen waren. Die Zahl ist gegenüber 2008 und 2007 leicht gesunken, in diesen Jahren waren jeweils über 12.000 Personen im Drei-Monatswert betroffen. Die Anfrage ergab zudem, dass nicht ausgewertet wird, welchem Anteil der Betroffenen Einkaufsgutscheine ausgegeben worden ist (vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 17/1837 2010, S.2ff).

### 3.3 Forschungsstand

Im folgenden Kapitel wird der aktuelle Forschungsstand zusammengefasst. Zunächst werden die Sanktionsauslöser bzw. Sanktionsursachen betrachtet, anschließend die Rechtsumsetzung analysiert und abschließend die psychosozialen Auswirkungen von Sanktionen beschrieben.

Lange Zeit waren Sanktionen eine „*black box*“. In den letzten zwei Jahren sind einige Studien erschienen, die sich auch explizit mit Sanktionen beschäftigen. Die Studien, die durchgeführt wurden, sind überwiegend qualitativer Art, bei denen entweder sanktionierte Personen oder Arbeitsvermittler/Sachbearbeiter der SGB-II Träger befragt worden sind. Insofern sind sie alle statistisch nicht repräsentativ. Auffällig ist nach Ansicht des Autors jedoch, dass sich in der Tendenz große Übereinstimmungen finden, obwohl die Forschungsdesigns sich im Detail doch sehr unterscheiden.

Die unterschiedliche Ausrichtungen der Studien (z.B. Betroffenenbefragung vs. Expertenbefragungen) bergen zudem die Chance, dass das Thema aus unterschiedlichen Blickwinkeln und ergänzend gesehen wird („de-facto Triangulation“). Die Befragungen hatten mit einer Ausnahme (Grießmeier 2009) nicht Totalsanktionen im Fokus, sondern Sanktionen aller Art (Teilsanktionen von 10 % bis 90 % und Totalsanktionen mit und ohne Streichung der Kostenübernahme der Unterkunft). Inhaltlich ist die Trennung der Thematik Teilsanktionen vs. Totalsanktionen nicht immer klar möglich, da Teilsanktionen kumuliert auch bis zu 90% möglich sind und somit fast einer Totalsanktion (ohne Streichung der Kostenübernahme der Unterkunft und Krankenversicherung) gleichen.

zunächst folgt eine Auflistung und kurze Beschreibung der bisher realisierten Studien und Befragungen.

Die Sozialwissenschaftlerin *Anne Ames* veröffentlichte im Dezember 2009 eine umfangreiche Forschungsstudie mit dem Titel „Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II“. In diesem Rahmen wurden 30 problemzentrierte Interviews durchgeführt (Ames 2009).

Dipl. Sozialpädagogin *Nicolas Grießmeier* realisierte im Rahmen einer Exploration der Thematik im Jahr 2009 acht problemzentrierte Betroffeneninterviews. Interviewpartner waren hier ausschließlich totalsanktionierte Arbeitslosengeld II-Empfänger (Grießmeier 2010).

Die „*Berliner Kampagne gegen Hartz IV*“ hat eine Broschüre mit dem Titel „Wer nicht spurt, kriegt kein Geld - Sanktionen gegen Hartz-IV-Beziehende - Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen“ erstellt, die auch auf die sozialen Auswirkungen von Totalsanktionen eingeht (Daseking 2008). Hierfür wurden u.a. 13 Personen interviewt, die mit Sanktionen belegt waren und 28 telefonische Kurzbefragungen von Mitarbeitern aus Beratungsstellen realisiert. Die Publikation stellt weniger eine systematische Analyse als eine ausführliche Beschreibung von Einzelfällen dar.

Das *IAB* (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) führte zum Thema Sanktionen 26 Experteninterviews (Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement) durch und publizierte die Ergebnisse in bisher zwei Fachaufsätzen (Schreyer 2010, Götz 2010).

Unter dem Titel „Wer nicht hören will, muss fühlen“ wurden vom Pädagogen *Thomas Wagner* (FH Düsseldorf) gemeinsam mit Studierenden im Herbst 2010 251 Düsseldorfer BürgerInnen, die Arbeitslosengeld II beziehen, zum Thema Sanktionen interviewt und ein knapper Ergebnisbericht erstellt. Nur ein Teil der Befragten waren selbst von einer Sanktion betroffen (Wagner 2010).

Veröffentlichungen der *Bundesagentur für Arbeit* dienen hauptsächlich als Quelle für statistische Daten.

Neben genannten Studien und Befragungen gibt es zusätzlich zahlreiche Veröffentlichungen und Stellungnahmen aus Wissenschaft und Recht, die sich konzentriert mit einem Aspekt beschäftigen (vgl. z.B. zur Krankenversicherungs-

problematik: Strömer 2010) oder Sanktionen am Rande analysieren (vgl. z.B. Prof. Ludwig-Mayerhofer 2009).

**Tabelle 3 - Auflistung von Studien die „SGB II – Sanktionen“ untersuchen**

Verfasser	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	Ames, Anne im Auftrag der Hans- Böckler-Stiftung	Berliner Kampagne gegen Hartz IV	Grießmeier, Nicolas, Dipl. Sozial- pädagoge (FH)
Forschungs- design	Qualitative Interviews mit Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement (Teil- und Totalsanktionen)	Problemzentrierte Betroffeninterviews (Teil- und Totalsanktionen)	Betroffenen- interviews (Teil- und Total- sanktionen) / Kurzbefragung von Fachkräften (Beratungs- stellen)	Problem- zentrierte Betroffenen- interviews (nur Total- sanktionen)
Anzahl durch- geführter Interviews	26	30	13 / 28	8

### 3.3.1 Sanktionsursachen

Für die Analyse von Auslösern und Ursachen von Sanktionen gibt es unterschiedliche Herangehensweisen. Die Bundesagentur für Arbeit registriert statistisch die Auslöser nach Kategorie der Pflichtverletzung, während Sozialwissenschaftler sich in Form von Interviews oft mit den tatsächlichen Ursachen von Auslösern von Sanktionen beschäftigen.



Statistische Erfassung der Bundesagentur für Arbeit:

Die erhobenen Daten der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 17/1837 2010, S.1ff) differenzieren nicht die Ursachen von Sanktionen auf 0 und von Teilsanktionen.

Meistens ist ein Meldeversäumnis die Ursache für eine Sanktion – die in der Regel eine 10 % Sanktion zur Folge hat. Dies war bei 2009 416.500 Mal der Fall. Dem folgen Verletzungen der Pflichten einer Eingliederungsvereinbarung (128.733). Diese Kategorie ist undifferenziert, da die Eingliederungsvereinbarung ein „kreatives“ Instrument darstellt indem unterschiedlichste Pflichten festgeschrieben werden können (z.B. Anzahl der zu schreibenden Bewerbungen in einem Monat, Aufsuchen einer bestimmten Beratungsstelle etc.).

Bezogen auf die Häufigkeit folgt die Weigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit/Ausbildung, Arbeitsgelegenheit (sog. „1-€-Job“) oder sonstigen Maßnahme (100.659).

Von geringer Bedeutung ist die Versäumnis von ärztlichen oder psychologischen Pflichtuntersuchungen (6664).

Der Auslöser „gezielte Minderung des Vermögens“ (2293) zur Erlangung von SGB-II Leistungen sowie die „Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhaltens“ (452) wird aufgrund der geringen Fallzahl (mit einem Anteil von weit unter 1 % als Sanktionsauslöser) in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Fazit: Diese Zahlen sind nach Ansicht des Autors wenig aussagekräftig. Letztendlich wird im Rahmen der etikettierenden Kategorisierung lediglich der Auslöser für die Sanktionierung registriert – über die realen Sanktionsursachen – also den Gründen *warum* die jeweilige „Pflicht“ verletzt worden ist – hat diese rein statistische Erfassung nicht die geringste Aussagekraft.

**Tabelle 4 – Sanktionsgründe (Quelle: Deutscher Bundestag Drucksache 17/1837 2010, S. 3)**

Deutschland										
Jahressummen 2007, 2008 und 2009										
Hochgerechnete Werte auf Basis der ARGE n, AAgAw und zkt										
Anzahl neu festgestellter Sanktionen nach Gründen im Berichtsmonat		insgesamt			U25			25 Jahre und älter		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Anzahl in Berichtsmonat neu festgest. Sanktionen insgesamt	insgesamt	784.385	764.912	732.648	318.174	300.747	295.379	466.211	464.166	437.269
darunter: Weigerung Abschluß einer Eingliederungsvereinbarung	§ 31 Abs. 1 Nr. 1a	10.060	6.692	3.784	6.412	3.653	2.528	3.649	3.039	1.257
Verletzung Pflichten der Eingliederungsvereinbarung	§ 31 Abs. 1 Nr. 1b	126.993	131.784	128.733	45.538	45.664	45.520	81.455	86.120	83.213
Weigerung zumutb. Arbeit, Ausb., AGH oder sons. Maßn. forzuführen	§ 31 Abs. 1 Nr. 1c	135.516	131.577	100.659	50.766	43.862	38.228	84.750	87.715	62.431
Weigerung Aufnahme von zumutbarer Arbeit	§ 31 Abs. 1 Nr. 1d	11.297	14.220	14.652	5.594	6.366	6.776	5.703	7.854	7.876
Abbruch Eingliederungsmaßnahme	§ 31 Abs. 1 Nr. 2	27.647	21.284	19.734	15.631	11.874	10.995	12.017	9.410	8.739
Versäumnis: Meldung	§ 31 Abs. 2 SGB III AA	413.267	408.236	416.500	173.593	168.754	170.925	239.674	239.482	245.575
Versäumnis: ärztliche bzw. psychologische Untersuchung	§ 31 Abs. 2 SGB III AD, PD	8.023	7.283	6.664	3.097	2.932	3.002	4.926	4.351	3.662
Minderung des Einkommens bzw. Vermögens	§ 31 Abs. 4 Nr. 1	3.095	2.754	2.293	1.350	1.084	943	1.746	1.670	1.351
Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhatens	§ 31 Abs. 4 Nr. 2	702	610	452	406	282	209	296	328	243
festgestellte Sperrzeit	§ 31 Abs. 4 Nr. 3a	12.324	18.724	20.095	8.052	7.315	7.973	4.272	11.409	12.122
begründete Sperrzeit	§ 31 Abs. 4 Nr. 3b	18.938	21.727	19.081	7.736	8.940	8.279	11.202	12.787	10.801

#### Sozialwissenschaftliche Ursachenanalysen:

Als Ursache für Sanktionen sieht Sozialwissenschaftlerin Anne Ames bei ihren InterviewpartnerInnen ein vielschichtiges und verwobenes Ursachengefüge, welches meist aus mindestens zwei der folgenden Faktoren bestand (vgl. Ames 2009, S.124-152, sowie S.153ff.):

- Ansprüche an Arbeit und an die eigene Rolle als ArbeitnehmerIn
- Ablehnung bestimmter Implikationen der behördlichen Definitionen der Klientenrolle
- fehlende Motivation zur Erfüllung der behördlichen Erwartungen
- belastende und behindernde Lebensumstände
- psychische Belastungen und Behinderungen der Handlungsfähigkeit
- Gestörte Kommunikation zwischen Behörden und KlientInnen
- Überforderung der SGB II-Träger und ihrer MitarbeiterInnen

In 14 von 30 Fällen waren zum Teil oder vollständig arbeitsbezogene Motive eine Ursache (Ames 2009, S.153). So z.B. andere Vorstellungen von den Arbeitsbedingungen, der Arbeitsbelastung und Versagensängste (vgl. Ames 2009, S.128f.). In 7 Fällen war das Motiv des „nicht gewünschten Handelns“ mit Folge einer Sanktion auch oder ausschließlich die behördliche Definition ihrer

Klientenrolle gewesen, gegen die Betroffenen sich wehren wollten (vgl. Ames 2009, S.53).

In einigen Fällen ist eine fehlende Motivation vorhanden gewesen behördliche Erwartungen zu erfüllen - oft aufgrund von Resignation (vgl. ebd.). In mehreren Fällen hätte die Lebenssituation (Wohnungslosigkeit, stark belastetes Wohnumfeld) ganz oder beiträgend dazu geföhrt, dass die Erwartungen nicht erfüllt wurden.

In zahlreichen Fällen sind es starke seelische Belastungen, die direkt oder indirekt zur Sanktion beigetragen haben (vgl. ebd.). Sozialwissenschaftlerin Ames benennt hierbei u.a. explizit Vernachlässigung, Gewalt und abrupte Abbrüche der Beziehungen zu den Eltern. Bei den unter 25-jährigen Interviewpartnern sei kaum ein Gesprächspartner dabei gewesen, auf den das nicht zutrifft und betont den mangelnden familiären Rückhalt den insbesondere diese interviewte Altersgruppe hat (vgl. Ames 2009, S.139f).

Mehrere Wissenschaftler nennen auch Faktoren, die zu einer Sanktion föhren die nicht oder nicht direkt mit dem Klienten und Ihrer Bereitschaft einen Arbeitsplatz zu suchen zu tun haben. Hier einige Beispiele:

Prof. Ludwig-Mayerhofer, der im Rahmen einer Studie Arbeitsvermittler interviewt hat, kommt zum Schluss, dass für Leistungskürzungen die zentralen Kriterien von Seiten der Arbeitsvermittler die „Schuldeinsicht“ der Arbeitssuchenden sowie ihre „Bereitschaft zur Verhaltensänderung“ sind (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al 2009, S.263).

Ingmar Kumpmann vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle kommt zum Schluss, dass „die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, die teilweise nichts mit der Arbeitsbereitschaft zu tun haben und oft außerhalb der Person liegen (Kumpmann 2009, S.239). Diese Faktoren beinhalten u.a. Aspekte des Wohnortes, des Alters sowie der Struktur des SGB II-Trägers. Sie werden in Kapitel Rechtsumsetzung (vgl. Kapitel 3.3.3) näher betrachtet.

Resümee:

Die unterschiedlichen Aspekte die Ergebnis dieser Studien sind, zeigen, dass die Ursachen einer Sanktion vielschichtig, komplex und sehr vom Einzelfall abhängig

sind. Hierbei ist nicht nur die soziale aktuelle Lage des Klienten sowie sein „Verhalten“, sondern auch die persönliche Einstellung des Arbeitsvermittlers von Bedeutung zu sein. Nicht selten dürften Auslöser von Sanktionen soziale Probleme bei den Klienten zu sein, die das Handlungsvermögen einschränken. Im Allgemeinen zeigt sich jedoch auch, dass die Auslöser von Sanktionen bzw. die Ursachen der Auslöser von Sanktionen bisher sehr wenig untersucht worden sind.

### **3.3.2 Effektivität von Sanktionen**

Es gibt nur wenige Untersuchungen zur Effektivität von Sanktionen im Sinne des Gesetzgebers, die auf eine Annäherung an den Arbeitsmarkt durch bessere Kooperation abzielt.

Im Kurzbericht des IAB unter dem Titel „Unter dem Existenzminimum“ kritisieren 22 von 26 Fallmanagern und Arbeitsvermittlern die Streichung der Kostenübernahme der Unterkunft, einerseits aus sozialen Motiven, andererseits unter der Betrachtung des im SGB II festgelegten Zieles „der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Verringerung/Beendigung der Hilfebedürftigkeit“ (vgl. Götz 2010, S. 5).

In einem weiteren Ergebnisbericht des IAB äußern sich die Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement eher positiv über die milden Sanktionen bei Meldeversäumnissen und eher negativ über die scharfen Sanktionen bei Pflichtverletzungen (vgl. Schreyer 2010, S.84).

Eine von Ludwig-Mayerhofer durchgeführte Studie bei der Mitarbeiter von SGB II – Trägern befragt wurden, kommt zum Ergebnis, dass die meisten ArbeitsvermittlerInnen Sanktionierungen als „ultima ratio“ sehen (Ludwig-Mayerhofer et al 2009, S.259). Es sei jedoch vom Autor angemerkt, dass ein Großteil seiner Interviews vor der Gesetzesverschärfung zum 01.01.2007 stattgefunden hat, die eine radikale Streichung der Leistungen ab der ersten Pflichtverletzung bei unter 25-jährigen festlegt (vgl. Kapitel 3.1.1).

Mitunter berichteten interviewte Fachkräfte von einem „Verschwinden“ der Hilfebedürftigen (Schreyer 2010, S. 84). Der Verbleib der KlientInnen sei unklar, ebenso, wie diese „über die Runden“ kommen.

In der Befragung von Grießmeier bejahte nur eine von acht totalsanktionierten Personen klar die Frage, ob sie sich als Konsequenz der Sanktionierung dem Arbeitsmarkt angenähert hätten. Die anderen Betroffenen nannten als Folgen u.a. Vertrauensverlust, Aufbau von Angst oder explizit eine Entfernung vom Arbeitsmarkt (Grießmeier 2009, S.18ff).

Anne Ames stellt in ihrer Studie fest (wobei nicht zwischen Teilsanktionen und Totalsanktionen differenziert wird), dass von 30 Befragten bei „vier, höchstens fünf“ InterviewpartnerInnen die Sanktionen in der vom SGB-II-Träger intendierten Richtung beeinflusst worden zu sein scheinen (vgl. Ames 2009, S.168). Mit einer Ausnahme sei die Ursache der Änderung der Verhaltensdisposition ausschließlich durch das Interesse zukünftige Sanktionen zu vermeiden begründet.

Der Verhaltensdispositionsänderung im Sinne des SGB-II-Trägers ständen nach Ames mindestens drei Fälle gegenüber, bei denen die Sanktion offenbar eher lähmend gewirkt hat und sich die Bereitschaft, zu kooperieren reduziert hat. In den meisten Fällen war eine Analyse der Motivationslage schwer möglich, da die nicht-Einhaltung der Anforderungen des SGB-II-Trägers nicht ein Ausdruck der Weigerung oder Unfähigkeit war sondern aus einer „akzidentellen Situationskonstellation“ heraus geschah (Ames 2009, S.168ff). Ames kommt zum Ergebnis: „In den meisten untersuchten Fällen bewirkten die Sanktionen nicht, dass sich die Sanktionierten künftig so verhielten, wie es zuvor von ihnen erwartet wurde“ (Ames 2009, S.172).

Die Berliner Kampagne gegen Hartz IV fasst zusammen, dass Sanktionen aktivieren sollen – tatsächlich aber in Panik versetzen können oder lähmen (vgl. Daseking 2008, S.80).

Resümee:

Die bestehenden Studien weisen darauf hin, dass das Ziel der Arbeitsmarktannäherung und besseren Kooperation nur sehr begrenzt erreicht wird und Sanktionen nicht selten sogar kontraproduktiv sind. Bislang wurde in Studien nicht differenziert zwischen der Effektivität von Sanktionen auf 0 in Vergleich mit Teilsanktionen.

Nach Ansicht des Autors ist die Frage der Effektivität der „Disziplinierungsversuche“ durchaus interessant, würde aber auch bei einer positiven Bewertung hinsichtlich der Arbeitsmarkteingliederung und Mitwirkung nicht verhindern, dass

ein normativer und (menschen)rechtlicher Diskurs notwendig ist (vgl. hierzu Kapitel 4.).

### **3.3.3 Rechtsumsetzung**

Bei der Rechtsanwendung des § 31 SGB II gibt es einige Auffälligkeiten. Bei einer kritischen Betrachtung von Gesetzen sind nicht nur die Gesetze selbst – und ihre Auswirkungen zu betrachten – sondern auch die Art und Weise der Umsetzung, die zur Analyse der Verfahrensgerechtigkeit von Relevanz sind. Verfahrensgerechtigkeit bedeutet u.a., dass gleich gelagerte Fälle gleich entschieden werden (vgl. Höffe 2002, S.48).

Folgend eine Zusammenstellung einiger Aspekte der Rechtsumsetzung.

#### **3.3.3.1 Ungleichverteilung nach Altersklasse**

Wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben, werden Personen, die jünger als 25 Jahre alt sind ca. drei mal so oft sanktioniert wie über 25-jährige (Bundesagentur für Arbeit Jahresbericht 2009, S.46).

Ingmar Kumpmann vom Institut für Wirtschaftsforschung vermutet, dass dies an der intensiveren Betreuung liegen könnte (Kumpmann 2009, S.237).

#### **3.3.3.2 Regionale Ungleichverteilung**

Kumpmann stellt eine regionale Ungleichverteilung der Sanktionen fest (Kumpmann 2009, S.236f.). Er beschreibt, dass der Anteil der Sanktionierten bei Kommunen, die die Hartz-IV- Verwaltung alleine leisten höher ist, als dort, wo die Arbeitsagenturen beteiligt sind. Zudem gibt es eine Differenzierung nach Arbeitslosenquote: In Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit wird mehr sanktioniert.

Anne Ames hält in Ihrer Veröffentlichung fest, dass im Februar 2009 die Sanktionsquote im Kreis Eichsfeld in Thüringen bei 0,6% (Ames S.14) liegt, während die Sanktionsquote in Augsburg 5,9% beträgt.

Wie die öffentlich zugänglichen Daten der Bundesagentur für Arbeit von Mai 2010 zeigen<sup>22</sup>, existieren auch innerhalb einer Region ungleiche Sanktionsquoten. So bezifferte sich die Sanktionsquote in diesem Monat in München bei 2,1 %, während sie zeitgleich in Freising bei 3,9 % lag.

### 3.3.3.3 Ungleichverteilung innerhalb einer Behörde

Dem Autor ist keine Untersuchung bekannt, die sich mit Unterschieden von Sanktionsquoten in ein und derselben Behörde befasst. Nach Meinung und Erfahrung in der Arbeit als Sozialpädagoge in einer Sozialberatungsstelle, dürfte sich die Handhabung und Auslegung des Sanktionsparagrafen sehr von Mitarbeiter zu Mitarbeiter unterscheiden<sup>23</sup>, insbesondere bei der Anwendung vom Absatz 2 Satz 2 von § 31 SGB II nach dem keine Sanktion erfolgt „wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist“.

Eine Sanktionsquotenvarianz innerhalb einer Behörde ließe sich auch durch grundsätzlich unterschiedliche Einstellungen der Sachbearbeiter zum Thema Sanktionen erklären wie sie z.B. das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung festgestellt hat (vgl. z.B. Schreyer 2010, S.83) und über die „Freiräume, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Grenzen der „Sanktionspolitik“ ihrer jeweiligen Arbeitgeber verfügen, um das Fordern zu gestalten“ (vgl. Ames 2009, S.16). Ames beschreibt, dass hinter den Handlungsspielräumen die Freiheit steht, „(...) die Interessen, Wünsche Probleme und Ressourcen ernst zu nehmen oder zu ignorieren(...) (vgl. ebd.). Daseking hält fest, dass manche Behördenmitarbeiter den Sanktionsparagrafen nicht anwenden (vgl. Daseking 2008, S.78).

---

<sup>22</sup> Vgl. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/SGB-II-Kennzahlen/2010/Mai/Zu-den-Daten-Nav.html>, aufgerufen am 02.10.2010.

<sup>23</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors: Durch die Arbeit in einer Sozialberatungsstelle hatte ich häufig mit ARGE-MitarbeiterInnen zu tun: In manchen Fallkonstellationen war es aufgrund des zuständigen Mitarbeiters klar, dass Sanktionen drohen bzw. folgen werden. In sich gleichenden Fällen war ebenfalls klar, dass keine Sanktion droht, da dem Autor bekannt war, dass der zuständige Mitarbeiter Sanktionen von der Tendenz her ablehnt und somit bei der Bewertung eines „wichtigen Grundes“ „großzügiger“ sein würde.*

Aus Sicht des Autors besteht Handlungsbedarf für eine empirische Studie zur Verteilung von Sanktionen innerhalb einer Behörde.

#### **3.3.3.4 Rechtliche Bestandskraft von Sanktionsbescheiden**

2008 gab es 789.000 Sanktionsbescheide (vgl. Ames 2009, 18ff). Gegen 10 % dieser Bescheide wurden Widersprüche eingereicht. 37,4 % dieser Widersprüche sind vollständig stattgegeben worden und bestätigen somit die Rechtswidrigkeit der ursprünglichen Bescheide. Da davon auszugehen ist, dass nicht bei jedem fehlerhaften Bescheid Widerspruch eingelegt worden ist, ist stark zu vermuten, dass die Dunkelziffer wesentlich höher liegt. Bei den im Jahr 2008 erledigten Klagen wurde den Klägern gar in 65 % der Fälle Recht gegeben (vgl. ebd.).

*Ein möglicher Erklärungsansatz für die hohe Zahl rechtswidriger Bescheide ist nach Ansicht des Autors die komplexe Gesetzesregelung.*

#### **3.3.3.5 Zusammenfassung und Bewertung**

Wie die in diesem Abschnitt dargelegten Punkte zeigen, weisen Sanktionen eklatante Mängel in der Rechtsumsetzung und damit auch in der Verfahrensgerechtigkeit auf. Die Sanktionshäufigkeit ist von Region, Kommune und wohl auch innerhalb einer Behörde unterschiedlich – so, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass gleichgelagerte Fälle gleich behandelt werden. Somit ist nicht nur wie in Kapitel 3.3.1 beschrieben die soziale Lage des Klienten sowie sein „Verhalten“ und die persönliche Einstellung des Arbeitsvermittlers ausschlaggebend, sondern auch der Wohnort.

Die rechtliche Bestandskraft von Sanktionsbescheiden ist gering, die hohe Zahl der erfolgreichen Widersprüche belegt falsche Verwaltungsentscheidungen.

Es wird sich zeigen, ob mit die geplanten Gesetzänderungen tatsächlich wie beabsichtigt eine schärfere Rechtsklarheit geschaffen wird.



### **3.3.4 Auswirkungen von (Total-)Sanktionen**

Die ausgewerteten Studien befassen sich zumeist nicht speziell mit Kürzungen auf 0, sondern mit allen Sanktionsformen und Sanktionsgraden. Es ist somit der Logik nach davon auszugehen, dass die in diesem Kapitel zusammengefassten Auswirkungen, bei „Totalsanktionen“ noch wesentlicher ausgeprägter sind.

Zwischen den einzelnen Auswirkungen herrscht oftmals ein Zusammenhang – mitunter sogar ein Interdependenznexus - so dass die Auswirkungen nicht immer klar thematisch getrennt werden können.

#### **3.3.4.1 Probleme bei der Gesundheitsversorgung**

Bei Sanktionen auf 0 entfallen neben den Leistungen für die Unterkunft auch die Zahlungen für den Krankenversicherungsschutz der Hilfeempfänger. Der Krankenversicherungsschutz lebt bei Gewährung von Sachleistungen (sprich Lebensmittelgutscheinen) wieder auf (vgl. z.B. Thomé 2008, S.254).

Der Jurist Jens Strömer zeigt in einem Fachartikel auf, wie komplex die Materie bei Personen ist, die zu 100% sanktioniert wurden. Er resümiert, dass im Fall des Entzugs jeglicher Leistungen und bei einer konsequente Anwendung der gesetzlichen Regelungen dies zu „wenig lebenspraktischen Ergebnissen führt“ (vgl. Strömer 2010, S. 64). Er stellt fest, dass auch bei Sanktionen auf 0 die Krankenversicherungspflicht seit 2007 existiert und deshalb für die Betroffenen trotzdem die Beitragspflicht vorhanden ist. Dies führt zu einer weiteren Verschuldung, da sie sich der Zahlungspflicht nicht entziehen können. Nach zweimonatiger Nichtzahlung dieser Beitragspflicht können die Leistungen erheblich eingeschränkt werden, da dann der Anspruch auf die gesetzlichen Leistungen ruht. Lediglich eine Basisversorgung (Stichwort Schmerzzustände, Schwangerschaft) sei dann nach §16 Abs. 3a Satz 2, 1. Halbsatz a.E. SGB V gewährleistet.

Der Autor erlaubt sich die Anmerkung, dass im genannten dreiseitigen Artikel des Fachexperten Herrn Strömer über 60 Mal auf einen gesetzlichen Paragraphen verwiesen wird – für einen juristischen Laien sind die Regelungen nicht ansatzweise nachvollziehbar.

In der Befragung von Grießmeier wussten 7 von 8 der interviewten Personen nicht, dass der Krankenversicherungsschutz mit der Gewährung von Sachleistungsgutscheinen wieder auflebt, auch wenn dies im Sanktionsbescheid schriftlich erwähnt wird (vgl. Grießmeier 2009, S.12). Demzufolge ist davon auszugehen, dass dieser Absatz von den Betroffenen – falls er überhaupt gelesen wird – nicht verstanden wird (vgl. hierzu auch Götz 2010, S.5) oder betroffene Personen aus anderen Gründen diese Gutscheine ablehnen<sup>24</sup>. Sanktionen auf 0 können bis zur Einziehung der Krankenversicherungskarte führen, wie Grießmeier in einem publizierten Einzelfall umfassend darstellt (vgl. Grießmeier 2010, S.12).

Drei der acht befragten totalsanktionierten Personen hatten in der erwähnten Studie Schwierigkeiten mit der ärztlichen Versorgung wobei ergänzend zu beachten ist, dass 4 von 8 Personen im Sanktionszeitraum überhaupt keinen Arztbesuch benötigten (vgl. Grießmeier 2009, S.11). Zwei Personen wurden eine ärztliche Behandlung durch den behandelnden Arzt verweigert. In einem Fall kam es zu einem Abbruch einer Psychotherapie sowie zu einem Ende der Einnahme von Psychopharmaka mit der Folge schwerer Depressionen. Zudem kam es zu Schwierigkeiten aufgrund neuer Schulden (da z.B. die Übernahme der Kosten eines Krankenhausaufenthaltes verweigert wurden) (vgl. Grießmeier 2009, S.11ff). Anne Ames berichtet in Ihrer Studie von einer Person, die aufgrund der Sanktion auf ihr Asthma-Medikament verzichtete (Ames 2009, S.161), sowie dass zur Reduktion der Ausgaben (Anm. des Verfassers: gemeint ist vermutlich die Praxisgebühr von 10 €) auf einen Arztbesuch verzichtet wurde (vgl. Ames 2009, S.159).

Das IAB stellt in ihrer Bericht mit dem Titel „Unter dem Existenzminimum“ fest, dass Fachkräfte nicht immer ausreichend über Fragen des Versicherungsschutzes informiert sind (Götz 2010, S.5) und hält an dieser Stelle auch noch einmal fest, dass theoretisch bei akuten Schmerzen immer ein Recht auf Behandlung besteht.

---

<sup>24</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors: In mehreren Fällen hat er in den Jahren 2008 und Herbst 2010 AdressatInnen überreden müssen, Lebensmittelgutscheine zu beantragen – u.a. wegen der Krankenversicherung. Diese KlientInnen waren über die Kürzungen auf 0 sehr entrüstet und wären „aus Protest“ bereit gewesen sämtliche (auch gesundheitliche) Konsequenzen auf sich zu nehmen, um nicht auf „Gutscheine“ der ARGE angewiesen sein zu müssen.*

Bewertung:

Nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für Fachkräfte, ja sogar die juristischen Fachexperten (vgl. Strömer 2010) scheinen die Regelungen bezüglich des Krankenversicherungsschutzes schwer durchschaubar. Fest steht, dass Betroffenen mitunter medizinische Leistungen bei Sanktionen vorenthalten werden und die Auswirkungen, wie Einzelfälle zeigen, dementsprechend massiv sein können.

Es sei angemerkt, dass die oft notwendige Zuzahlung bei Medikamenten sowie die Praxisgebühr bei sanktionierten Personen je nach Sanktionsgrad oft schwer finanzierbar sein dürfte (vgl. auch Kapitel 3.3.4.6).

### **3.3.4.2 Probleme mit der Versorgung von Lebensmitteln**

Anne Ames stellt fest, dass sich mindestens 3 von 36 befragten sanktionierten Personen mangelhaft ernährt hätten, eine Person benannte explizit „Hunger“ unter dem Sie gelitten hätte (vgl. Ames 2009, S. 160).

In einem von der Presse stark beachteten Einzelfall führte eine Sanktion in Speyer zu einem Todesfall. Einem unter Depressionen leidenden 20-jährigen Hilfeempfänger wurde das Arbeitslosengeld 2 gestrichen, da er Arbeitsangebote ausgeschlagen hat. Wie eine gerichtlich angeordnete Obduktion feststellte ist er in seiner Wohnung verhungert. Seine Mutter gab an, dass er kein Geld hatte um Nahrungsmittel zu kaufen.<sup>25</sup>

Bewertung:

Eine Ursache für die mitunter auftretende Schwierigkeit der Versorgung mit Lebensmittel ist, dass Betroffene oft nicht über die Möglichkeit der Beantragung von Wertgutscheinen bei dem SGB II-Träger informiert sind (vgl. Grießmeier 2009, S.14). Schwierigkeiten mit der Versorgung von Lebensmitteln dürften insbesondere bei totalsanktionierten Personen auftreten, die wenig sozialen Rückhalt haben. In vielen Fällen versorgen sich Betroffene mit Lebensmitteln über

---

<sup>25</sup> Vgl. z.B. <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/arbeitsloser-in-speyer-verhungert/835784.html>, aufgerufen am 31.12.2010 sowie <http://www.zeit.de/2007/18/LS-Hungertod>, aufgerufen am 02.01.2011.

geliehenes Geld (vgl. Kapitel 3.3.4.6) oder alternative Geldquellen wie z.B. durch Kleinkriminalität (vgl. Kapitel 3.3.4.5). Allerdings ist die Versorgung mit Lebensmitteln nicht systematisch sichergestellt.

### **3.3.4.3 Psychische Auswirkungen**

Die Auswirkungen auf die psychische Lage der Betroffenen werden eindrücklich in zahllosen Fallbeispielen beschrieben (vgl. z.B. u.a. Ames 2009, S.43; S.161; Berliner Kampagne 2008, S.47; S.57; S.63; Grießmeier 2009, S.19ff; Daseking 2009, S.57) und sind sehr unterschiedlich:

Die Folgen reichen von Schlafstörungen, Depressionen bis hin zu massiven Schuldgefühlen die z.B. in einem Fall schlimmer empfunden wurden als der „Hunger“ (Ames 2009, S.43 f.).

Ames resümiert, dass Sanktionen im Zusammenwirken mit weiteren ungünstigen Situationskonstellationen zu schwerwiegenden psychosomatischen Erkrankungen führen können.

Die Berliner Kampagne stellt in Ihrer Analyse fest: „Die Auswirkungen des Fehlens von gesellschaftlicher Erwerbsarbeit auf die Befindlichkeit des Einzelnen sind gravierend. Diese Belastungen werden noch verstärkt, wenn die Menschen ständiger Sanktionsgefahr ausgesetzt sind: Minderwertigkeitsgefühle, Depressionen, Zwänge, Suchtverhalten, soziale Ängste, psychosomatische Erkrankungen“ (vgl. Daseking 2008, S.57).

Thomas Wagner, der 251 Arbeitslosengeld II- Empfänger interviewen ließ, spricht von einer „enormen psychischen Belastung“ durch Sanktionen (Wagner 2010, S.4).

Die von Grießmeier dargelegten nicht repräsentativen psychischen Auswirkungen von Sanktionen sind massiv - was insofern nicht verwunderlich ist, da er ausschließlich zu 100 % sanktionierte Personen interviewt hat. Fünf von acht Befragten nannten mindestens Depressionen oder Schlafstörungen als Folge der Sanktion (Grießmeier 2009, S.1). Einzelne Personen berichteten von Aggressionen und realen Existenzängsten. Einige Zitate aus den Interviews sollen die Auswirkungen der Sanktionen illustrieren (vgl. Grießmeier 2009, S.20f): „Die Sanktion war die schlimmste Erfahrung in meinem Leben. Ich konnte an nichts

anderes denken, als daran wie ich überlebe.“ „Ich musste Schlafmittel nehmen um überhaupt schlafen zu können vor lauter Sorgen.“ „Ich war mit meinen Nerven am Ende. Man fällt seelisch runter, fällt in ein Tief“. „Ein Mensch der unter Druck ist, kann nicht besser sein, wenn er weiß seine Existenz steht auf dem Spiel“. „Ich hatte drei Monate Schlafstörungen und Angst“ „Das nächste Mal muss ich aufpassen, dass ich ihr (Anmerkung des Verfassers: der Sachbearbeiterin oder Arbeitsvermittlerin) nicht den Hals umdrehe.“

#### Bewertung:

Studien, die sich mit Sanktionen auseinandersetzen weisen zumeist auf die hohe psychische Belastung hin. Eine Ausnahme ist hierbei die Studie des IAB bei der ArbeitsvermittlerInnen befragt wurden. Die vom IAB sich darauf beziehenden Veröffentlichungen erwähnen an keiner Stelle explizit die psychischen Folgen, verweisen lediglich auf die Tatsache, dass psychische Erkrankungen – die eine Sanktion verhindern könnten – nicht immer erkannt werden (Götz 2010, S.6). Eine Ursache könnte darin liegen, dass die ArbeitsvermittlerInnen diese Aspekte nicht mitbekommen u.a., da die Betroffenen ihre psychische Situation ihnen nicht spiegeln (vgl. Thema „Vertrauensverlust“ im Kapitel 3.3.2.)

Ein Teil der sanktionierten Personen leidet bereits vor einer Sanktion unter psychischen Belastungen (vgl. Kapitel 3.3.1). Es sei ergänzend angemerkt, dass nicht nur die Sanktion selbst Auswirkungen auf die psychische Lage der Betroffenen hat, sondern bereits die Option der Sanktionsgefahr eine psychische Belastung darstellt (vgl. z.B. Daseking 2008, S.57). Dies ist insofern nicht verwunderlich, da wie in Kapitel 2.7 beschrieben ist, bereits die Möglichkeit, dass Sanktionen ausgesprochen werden können, eine disziplinierende Drohkulisse aufbauen soll.

Es sei an dieser Stelle auch auf die internationale Definition von Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organisation*; WHO) hingewiesen. Gesundheit wird definiert als „ein Zustand vollständigen physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens, der sich nicht lediglich durch die Abwesenheit von Krankheit oder Behinderung auszeichnet“.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> (Orig.): „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity“ (vgl. <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>, aufgerufen am 15.01.2011).

Beim Vergleich der Studien fiel dem Autor auf, dass sehr häufig der Begriff „Angst“ verwendet wird (Existenzangst, Angst vor Verlust der Wohnung, Angst nicht zu wissen wie man an Nahrungsmittel kommt, Gefühl der Überforderung und Hilflosigkeit).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die negativen Auswirkungen von Sanktionen auf die psychische Gesundheit von Betroffenen in den unterschiedlichen Studien klar belegt sind. Im Extremfall führen sie zu Suizidversuchen<sup>27</sup>.

#### **3.3.4.4 Drohender Wohnungsverlust, Wohnungslosigkeit**

In Kapitel 3.1 wurden die rechtlichen Grundlagen des Sanktionsparagraphen 31 SGB II erläutert. Die Sanktionen führen bei unter 25 – Jährigen ab der zweiten Pflichtverletzung dazu, dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung eingestellt werden. Offensichtlich ist, dass die Einstellung dieser Leistungen mindestens zu einer Verschuldung der betroffenen Person führt, da diese im Regelfall keine Ersparnisse besitzt (die ab einem bestimmten – vom Lebensalter abhängigen - Betrag sowieso den Bezug von SGB II-Leistungen verhindern würde) und die Miete somit nicht bezahlt werden kann.

Die Bundesregierung stellt in der Antwort auf eine kleine Anfrage fest: „In welchem Umfang durch die Abmilderung von Sanktionen Mietschulden bzw. Wohnungslosigkeit vermieden wurde, ist der Bundesregierung nicht bekannt. Zur Übernahme von Mietschulden durch die kommunalen Leistungsträger liegen der Bundesregierung ebenfalls keine Daten vor“ (vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 17/1837 2010, S.7).

Es liegen auch von anderen Organisationen keine empirischen Daten vor, so dass es schwierig ist, das Ausmaß der Problematik abzuschätzen. Allerdings gibt es viele Indizien, die darauf hinweisen, dass der Verlust des Wohnraums mitunter eine Folge ist.

---

<sup>27</sup> Vgl. z.B. <http://www.arbeitslosenselbsthilfe.org/forum/arbeitslosengeld-alg-ii/101073-angeblich-verpasste-termine-sanktion.html>, aufgerufen am 10.12.2010.

In einer kleinen Explorationsstudie stellte Grießmeier fest, dass zwei von acht befragten Personen die von einer 100 % Sanktion betroffen waren, eine Räumungsklage erhielten. Sieben von acht Personen benannten Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Mietkosten. Mitunter konnte die Miete von anderen Personen der Bedarfsgemeinschaft übernommen werden (siehe hierzu auch Kapitel 3.3.4.7) oder konnte von Verwandten geliehen werden.

Die Sozialwissenschaftlerin Anne Ames war im Rahmen ihrer Studie auch immer wieder mit dem Thema *Wohnen* konfrontiert. Ein Interviewpartner wurde in Folge einer Sanktion wohnungslos (vgl. Ames 2009, S. 161). Ames resümiert, dass im Zusammenwirken mit weiteren ungünstigen Situationskonstellationen, die bei der Sanktion regelmäßig nicht berücksichtigt werden, Sanktionen u.a. auch in die Obdachlosigkeit führen (vgl. Ames 2009, S.172).

Auch Thomas Wagner von der Fachhochschule Düsseldorf nennt in einer Bewertung einer Befragung von 251 Arbeitslosengeld II-Empfängern (nicht nur von Sanktionen Betroffene) den drohenden Verlust der Wohnung als eine Folge (vgl. Wagner 2010, S.4).

Von Bedeutung ist auch die Einschätzung des nationalen Dachverbandes „Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit“ (BAG Wohnungslosenhilfe e.V): „Verschärfung der Situation der jungen Erwachsenen im ARB (Anmerkung des Verfassers: Armuts –und Reichtumsbericht der Bundesregierung) nicht erwähnt: Auch wenn die Wohnungslosigkeit insgesamt rückläufig ist, hat der Anteil der jungen Erwachsenen – insbesondere der jungen Erwachsenen bis 24 Jahre – an den Wohnungslosen überproportional zugenommen. Dieser deutlich spürbare Anstieg in der Altersgruppe der U-25-Jährigen - insbesondere in den letzten Monaten - ist nach Meinung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. eine direkte Folge der Verschärfung der Sanktionsregelungen für diese Altersgruppe im SGB II: Ihnen können nicht nur die Regelleistungen zum Lebensunterhalt gekürzt werden, sondern auch die Leistungen für Miete und Nebenkosten können gänzlich zurückgefahren werden<sup>28</sup>.“

In der Zwischenzeit fordert die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe im Rahmen einer Kampagne anlässlich des europäischen Jahres gegen Armut und Ausgrenzung explizit die „Abschaffung der Sanktionen bei den Kosten der Unterkunft“ und stellt in ihrer Kampagnenzeitung vom Sommer 2010 fest: „Die

---

<sup>28</sup> <http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/presse/pa.phtml?ID=20081128>, aufgerufen am 05.11.2010.

Regelung der Streichung der Unterkunftskosten als Sanktion im Sozialgesetzbuch II hat bei den U-25 jährigen schon maßgeblich zu vermehrten Wohnungsverlust in dieser Gruppe beigetragen.“<sup>29</sup>

Nicht repräsentativ, aber zur Kenntnis zu nehmen, sind Presseberichte über dokumentierte Einzelfälle in denen Personen aufgrund von Sanktionen wohnungslos wurden.<sup>30</sup>

Bewertung:

Die Stadt München als Kommune weist in einer Stadtratsanfrage (vgl. Landeshauptstadt München 2008, S.3) und die Bundesregierung in einer Bundestagsanfrage (vgl. Deutscher Bundestag 2010, Drucksache 1837 S. 7) explizit auf die Möglichkeit der Mietschuldenübernahme in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach § 22 Absatz 5 SGB II) hin. Allerdings scheinen hier die Hilfsmöglichkeiten nicht zu greifen.<sup>31</sup> Nicht verwunderlich, da z.B. in München hierfür eine andere Anlaufstelle zuständig ist, deren Existenz überhaupt erst bekannt sein muss - es ist die sogenannte Fachstelle zur Vermeidung zu Wohnungslosigkeit. Zudem handelt es sich bei den Rechtsgrundlagen der potentiell zu gewährenden Leistungen, variierend nach der Ausgangslage, lediglich um eine juristische „Kann-“ bzw. „Soll-Regelung“. Diese Leistungen sollen zudem nur als Darlehen erbracht werden.

### **3.3.4.5 Kleinkriminalität**

Drei der dreißig im Rahmen der Studie von Sozialwissenschaftlerin Ames interviewten teil- bzw. vollsanktionierten Personen griffen nach Eigenaussagen zu strafrechtlich relevanten Mitteln um existenzsicherndes Geld zu erwirtschaften, ebenfalls drei führten sog. „Leistungserschleichungen“ (sprich Schwarzfahrten bei den öffentlichen Verkehrsmitteln) durch, um Ausgaben zu verhindern (Ames 2009, S.159f).

---

<sup>29</sup> <http://www.bagw.de/index2.html>, aufgerufen am 10.10.2010.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. <http://www.flensburg-online.de/blog/2009-01/analphabet-vom-arbeitslosen-zum-obdachlosen-gemachtreport-mainz-deckt-erschutterndes-auf.html>, aufgerufen am 15.02.2009.

<sup>31</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors: Es sind dem Autor Personen bekannt, die in München durch Sanktionen auf 0 wohnungslos geworden sind.*



Eine Person berichtete von vier Anzeigen wegen Diebstahl, die eine direkte Auswirkung der Sanktion seien u.a.: „dann habe ich versucht, ein Epiliergerät zu klauen für 160 €, um es zu verkaufen, dass ich mir Lebensmittel kaufen kann, und lauter solche Sachen“ (vgl. Ames 2009, S.103). Andere Personen berichteten von Versuchen, sich z.B. mit Einbruch und Rauschgifthandel Geld zu beschaffen.

In der von Sozialarbeiter Nicolas Grießmeier realisierten Befragung berichteten zwei von acht Personen (Grießmeier 2009, S.15), dass sie konkret aufgrund der Sanktion eine Straftat begangen haben (1x illegales Betteln/Betrug, 1x Diebstahl) und jeweils dafür vor Gericht verurteilt worden sind. Eine dritte der acht interviewten Personen erwähnte, dass Sie als Mutter eines sanktionierten Sohnes kurz davor gewesen sei zu stehlen, um an Lebensmittel zu kommen. Interessant sind diese Aussagen bei dieser Befragung auch, da nicht konkret nach „Kriminalität“ gefragt worden ist.

Auch das hauseigene Forschungsinstitut der Bundesagentur der Arbeit, das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), sieht als Ergebnis die Gefahr von Kleinkriminalität und Schwarzarbeit und zitiert eine Mitarbeiterin: „Hat mir eine Mutter schon vorgeworfen: Was kürzen Sie denn meinen Sohn, jetzt klaut er wieder“ (vgl. Schreyer 2010, S.83).

#### Bewertung:

Das „Abrutschen in Kriminalität“ ist statistisch schwer erfassbar. In der Natur der Sache liegt, dass die Dunkelziffer wesentlich höher liegen dürfte, da nicht davon auszugehen ist, dass die Betroffenen in Interviews frei von genutzten „alternativen“ Gelderwerbsmöglichkeiten berichten. Für Personen, die illegale Wege einschlagen gibt es spätestens Folgewirkungen, wenn diese aufgedeckt werden und sie entsprechend verurteilt werden. Nach Ansicht des Autors werden Betroffene durch Totalsanktionen sowie Teilsanktionen in die Kriminalität gedrängt – Kriminalität ist bei Totalsanktionen sowie höherprozentigen Teilsanktionen in diesem Zusammenhang nicht als deviantes Verhalten sondern als Überlebensstrategie zu sehen.

### 3.3.4.6 Verschuldung

Es ist evident, dass sich bei totalsanktionierten Personen während der Sanktionszeit Schulden ansammeln, da natürlich trotzdem Kosten für den Lebensunterhalt bestehen z.B. für Miete, Nachrichtenübermittlung, Heizung, Strom, Lebensmittel, Getränke, öffentliche Verkehrsmittel, Praxisgebühr, die Kosten der Krankenversicherung, Medikamentenzuzahlungen, sonstige Gesundheitspflege, Bekleidung, Instandhaltung, Dienstleistungen, Freizeit & Kultur etc., dies sogar im Fall, dass Lebensmittelgutscheine beantragt und vergeben werden. Selbst bei Teilsanktionen (abhängig vom Prozentsatz) scheint eine Schuldenaufnahme unumgänglich zu sein.

In unterschiedlichen Studien werden unterschiedliche Strategien genannt um an Bargeld zu kommen:

Delinquenz (vgl. auch Kapitel 3.3.4.5), legales/illegales Betteln (vgl. z.B. Grießmeier 2009, S. 15), Flaschensammeln (Ames 2009, S.158), Hilfsarbeit an der Grenze zur Schwarzarbeit (Ames 2009, S.159), finanzielle Unterstützung bzw. „Kredite“ durch Familienmitglieder und Freunde (vgl. z.B. Grießmeier 2009, S.15). Der Kreativität zur Geldgewinnung bzw. Kostenvermeidung waren in einzelnen Fällen wenig Grenzen gesetzt<sup>32</sup>:

Strategien beinhalteten z.B. bei einem von einer Sanktion auf 0 betroffenen Person: Kauf von billigen Wasserflaschen mit gewährten Lebensmittelgutscheinen, die entleert wurden, um über das Flaschenpfand an Bargeld zu kommen (vgl. Ames 2009, S.158).

Es ist davon auszugehen, dass Betroffene, die nicht alleine in einer Bedarfsgemeinschaft wohnen, verstärkt von den anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft „aufgefangen“ werden, wobei in diesem Zusammenhang das Thema „Sippenhaft“ (vgl. Kapitel 3.3.4.7) zu diskutieren ist.

Auftretende Konsequenzen der Verschuldungen sind z.B.:

- der Verlust des Bankkontos (Grießmeier 2009, S.14)

---

<sup>32</sup> *Persönliche Erfahrung des Autors: Eine Klientin hatte sich rasch zu einer Freundin umgemeldet die keine Miete verlangt hat, um so zu verhindern, dass ihr Mietanteil an den Kosten der Unterkunft ihrer Bedarfsgemeinschaft gestrichen werden kann – was für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft fatal gewesen wäre, da sie zur Deckung der Miete ihren Regelsatz hätten aufwenden müssen..*

- die Sperrung des Telefons (vgl. z.B. Götz S. 6)
- der (drohende) Verlust von Wohnraum (vgl. Kapitel 3.3.4.4), der Schwierigkeit an Lebensmittel zu kommen (vgl. Kapitel 3.3.4.2), sowie die Verschärfung der psychischen Lage (vgl. Kapitel 3.3.4.3) und Probleme bei der gesundheitlichen Versorgung (vgl. Kapitel 3.3.4.1).

#### Bewertung:

Das finanzielle Überleben ist bei Totalsanktionen und oft auch bei Teilsanktionen nicht gewährleistet. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Betroffene immer den sozialen Rückhalt besitzen, der Ihnen Geldschenkungen oder Geldleihungen ermöglicht.

Der damit einhergehende Verschuldungsaspekt dürfte zu den gravierendsten Auswirkungen von Sanktionen zählen, die zudem wiederum Folgewirkungen z.B. auf das generelle psychische Wohlbefinden des Betroffenen haben dürfte.

Es ist zu beachten, dass Sanktionen, auch wenn keine Folgesanktion verhängt wird, weit über die reguläre Sanktionsdauer von drei Monaten *wirken* dürften, da in der Zeit nach der Sanktion die entstandenen Schulden zurückzuzahlen sind.

Dies sei an zwei Rechenbeispielen dargestellt, bei denen fiktiv angenommen wird, dass eine betroffene Person über soziale Ressourcen besitzt, die das Leihen von Geld ermöglicht:

#### Fallbeispiel A

Eine alleinstehende Person in München, die 359 € Regelsatz für den Grundbedarf bezieht und deren reguläre Kosten der Unterkunft (18 qm) in Höhe von 400 € übernommen werden, erhält eine Sanktion für drei Monate auf 0 € ohne Mietkostenübernahme. Es sei fiktiv davon ausgegangen, dass die Person in den drei Monaten mindestens 300 € monatlich ausgeben muss um den Alltag mit sämtlichen entstehenden Kosten irgendwie bewältigen zu können. Für die Warmmiete sind die monatlichen 400 € notwendig. Es entstehen (ohne Berücksichtigung der nun selbst zu zahlenden Krankenversicherung) somit in den drei Monaten Schulden von 2100 €, falls sich die Person diese Geldsumme von Familienmitgliedern oder FreundInnen leihen kann. Ist dem nicht so, sind mindestens mittel- langfristig geringfügig höhere Schulden aufgrund von Mahn-

gebühren, Schuldzinsen etc. zu erwarten bzw. hat die Person über weit weniger Geldmittel zum Überleben zur Verfügung.

Angenommen, die Person bezieht in den Folgemonaten wieder Arbeitslosengeld 2 mit der Regelleistung von 359 € (+Kosten der Unterkunft), da sie keine Arbeitsstelle gefunden hat oder rechtlich aufgrund der Kindererziehung (z.B. mit einem einjährigen Kind) oder der Vollzeitpflege eines Angehörigen die Arbeitsaufnahme *unzumutbar* ist, so sind zum Schuldenabbau (bei 60 € im Monat – mehr ist nach Einschätzung des Autors nicht realistisch) der dreimonatigen Sanktion 35 Monate notwendig.

#### Fallbeispiel B

Angenommen, obengenannte Person würde es schaffen mit 100 € (+Miete) im Monat (statt wie in Fallbeispiel A angenommen 300 €) zu überleben, so werden für den Abbau der 1500 € Schulden (bei monatlicher Rückzahlung von 60 €) immer noch 25 Monate benötigt.

#### Fallbeispiel C

Angenommen, dieselbe Person weiß von der Möglichkeit von Lebensmittelgutscheine in Wert von 151 €, beantragt diese sofort und diese werden von der Behörde gewährt. Fiktiv angenommen, die Person *benötigt in den drei Monaten keinen einzigen Cent Bargeld*, so entstehen „nur“ 400 € monatlich Schulden für die Miete. Falls die Person nach dem dreimonatigen Sanktionszeitraum weiterhin Arbeitslosengeld 2 bezieht und 60 € im Monat zurückzahlt, benötigt sie trotz der Inanspruchnahme von Wertgutscheinen immer noch 20 Monate für die Rückzahlung.

Die wohlwollend berechneten Fallbeispiele<sup>33</sup> zeigen, dass Totalsanktionen sehr leicht in eine Verschuldungsfalle führen können. Selbst bei Teilsanktionen ist mit langfristigen finanziellen Folgen mit Auswirkungen auf das alltägliche Leben zu rechnen.

---

<sup>33</sup> Die Person benötigt im Rückzahlungszeitraum keine Waschmaschine, hat keine chronische Erkrankung für die Mehrkosten entstehen, die selbst zu tragen sind, hat keine weiteren Schulden etc.

### **3.3.4.7 Aspekt der Sippenhaft**

Verschiedene Studien benennen und/oder untersuchen den Aspekt der „Sippenhaft“.

Totalsanktionen betreffen nicht nur die sanktionierte Person, sondern auch in mehreren Aspekten die Bedarfsgemeinschaft. Einerseits, da die Kosten der Unterkunft anteilmäßig bei der von der Sanktion betroffenen Person gestrichen werden und somit von der Gesamtmiete der Bedarfsgemeinschaft ein Mietanteil ausfällt. Andererseits, da in der Realität die sanktionierte Person nicht unbedingt nur bei der Miete sondern bei sonstigen Kosten (vgl. auch Kapitel Schulden 3.3.4.6) auf eine solidarische Unterstützung angewiesen ist, um im Extremfall die physische Existenz zu sichern (z.B. wenn keine Lebensmittelgutscheine beantragt oder genehmigt worden sind). Nach einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit entfiel jede zweite Sanktion auf eine Person, die etwa mit Eltern, Geschwistern, Partner oder eigenen Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben (Schreyer 2010, S.84).

Der Sozialrichter Udo Geiger, der unterschiedliche Formen der personenübergreifenden Sanktionsfolgen rechtlich analysiert hat und den Gesetzgeber für die vorhandenen Regelungen kritisiert, plädiert in der Praxis für die volle Übernahme der Mietkosten der übrigen Bedarfsgemeinschaft um dem Aspekt der „Sippenhaft“ zu vermeiden (vgl. Geiger 2010, S.3). Eine verfassungsrechtliche Bewertung dieses Aspekts findet sich im Kapitel 4.1.1.

### **3.3.4.8 Zusammenfassung**

Die Auswirkungen von Sanktionen sind trotz der bestehenden Studien noch nicht ausreichend erforscht. Noch quasi gänzlich unerforscht ist u.a. der Verbleib der Personen, die sich in Folge einer Sanktion komplett aus dem Hilfesystem zurückziehen (vgl. Schreyer 2010, S.84).

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass „Auswirkungen von Sanktionen“ ein komplexes Thema sind. Es ist mit wenigen Ausnahmen (Stichwort: Krankenversicherungsproblematik) nicht möglich, aus einer Sanktion zwangsläufig bestimmte Auswirkungen zu prognostizieren.

Dafür sind die möglichen Sanktionskonstellationen zu vielfältig (z.B. 100% Sanktion inklusive oder exklusive Mietanteil und Krankenversicherung inklusive oder exklusive Lebensmittelgutscheine, Sanktion als einziges Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft, Sanktion die **ein** Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft betrifft, Verkürzung der Sanktion auf 6 Wochen oder übergangslose Folgesanktion etc.). Gleichwohl ist der kausale Zusammenhang von während der Sanktionszeit entstehender Problematiken mit den Sanktionen selbst offensichtlich.

Letztlich sind die konkreten Auswirkungen von Sanktionen auch abhängig von:

- intrapersonalen Faktoren (Stichwort: Resilienz, „Habitus der Überlebenskunst“/Kreativität, Rechtskenntnisse, Lesefähigkeit, psychische und physische Vorerkrankungen)
- vorhandenen unterstützenden oder destabilisierenden sozialen Systemen (Stichwort: Familiensystem, Nachbarschaft, Bekannten- und Freundeskreis)
- und der sozialräumlichen Struktur (Infrastruktur, Vorhandensein niederschwelliger Beratungsstellen etc.) .

Positive Faktoren führen im allerbesten Fall dazu, dass eine (Total-)Sanktion temporär ohne besondere Auswirkungen überstanden werden kann. Im schlechtesten Fall, wie beim verhungerten Arbeitslosen in Speyer, sind die Auswirkungen katastrophal.

## **4. Die Sanktionen aus ethischer und rechtlicher Sicht**

Im vorausgegangenen Kapitel wurde der Forschungsstand zu unterschiedlichen Aspekten von Sanktionen zusammengefasst. Als Schnittstelle zwischen Individuum und Gesellschaft ist Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft in der Praxis immer mit ethischen Fragestellungen konfrontiert, da sie Wege aufzeigt, die „Welt nicht nur zu interpretieren, sondern auch zu verändern“ (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.205). Konkretes Handeln zur Veränderung ist wiederum von einem zu erreichenden „Soll-Zustand“ abhängig ist, der immer - bewusst oder unbewusst - von einer normativen Bewertung und Begründung abhängig ist.

Im folgenden Kapitel wird der § 31 des SGB II inklusive seiner Auswirkungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln - dem Grundgesetz, der Gerechtigkeitsethik und den Menschenrechten - rechtlich und normativ geprüft werden.

Die Bewertung anhand genannter normativer Kriterien von Totalsanktionen ist klarer als die von Teilsanktionen, da Teilsanktionen (kumuliert) zwischen 10 % und 90% des Arbeitslosengeldes betragen können und somit bei ihnen eine hohe Varianz besteht.

### **4.1 Grundgesetz**

Das Grundgesetz wurde im Mai 1949 beschlossen und legt unabänderliche Verfassungsprinzipien fest: Das Prinzip der Menschen- und Grundrechte, der Demokratie sowie des Rechts-, des Bundes und des Sozialstaats. Die durch keine Mehrheit aufhebbaren Prinzipien sind eine Folge der Erfahrung im Nationalsozialismus und stellen eine Abkehr vom z.B. noch in der Weimarer Republik vorherrschenden Rechtspositivismus dar (Stammen 1997, S.51 ff).

Die eingeführte Naturrechtsorientierung - Menschen wird allein durch ihre Existenz bestimmte Rechte zugestanden - wird durch eine außerordentlich starke Verfassungsgerichtsbarkeit und die unmittelbare Geltung der Grundrechte betont (Rudzio 2003, S.49). Die unmittelbare Geltung zeigt sich auch in der bestehenden Möglichkeit einer direkten Verfassungsbeschwerde, wenn der Bürger eine Verletzung der Grundrechte geltend machen möchte (Stammen 1997, S.53).

Das Grundgesetz enthält keine konkretisierten sozialen Grundrechte, nur das sog. Sozialstaatspostulat (Artikel 20 GG) (vgl. Fritzsche 2004, S.45), welches zugleich ein Verfassungsprinzip darstellt (Rudzio 2003, S.57).

Nach Politikwissenschaftler Rudzio ist das, was aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten ist, daher eher begrenzt z.B. auf die allgemeine Forderung an den Gesetzgeber an ein Minimum sozialer Sicherung (vgl. Rudzio 2003, S.58). Konsens ist das Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum. Professor Lehmann-Franßen betont in diesem Zusammenhang, dass grundgesetzliche Standards für ein soziokulturelles Existenzminimum bürden, diese jedoch vom Gesetzgeber zu quantifizieren sind (vgl. Lehmann-Franßen 2007, S.26).

#### **4.1.1 Sanktionen und das Grundgesetz**

In Hinblick auf Sanktionen stellt sich in mehreren Punkten die Frage, inwiefern diese mit dem Grundgesetz vereinbar ist:

- **Artikel 3 - Differenzierte Gesetzgebung nach Altersklasse**

Artikel 3 Absatz 1 hält fest „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“.

Es gibt verschiedene Gesetze in Deutschland, die eine „Ungleichbehandlung“ darstellen – aber tragfähig begründet sind und somit rechtskonform.<sup>34</sup>

Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, gilt für die unter 25-jährigen Personen eine Gesetzgebung, die sich von der Gesetzgebung für über 25-jährige Menschen unterscheidet.

Uwe Berlit, Richter am Bundesverwaltungsgericht, sieht einen Verstoß gegen das Grundgesetz durch die abweichende Gesetzgebung für unter 25-jährige Personen und die somit vorhandene gleichheitswidrige Diskriminierung. Bei einer solchen Form der Diskriminierung muss es eine sachliche und tragfähige Rechtfertigung für die Schlechterstellung geben (Berlit 2010, S.124). Diese Einschätzung teilt auch der Berliner Rechtsprofessor Johannes Münder, der im Herbst/Winter 2010 auf die wiederholte verfassungsrechtliche bedenkliche Berechnung der Arbeits-

---

<sup>34</sup> Exemplarisch sei hierfür das Verbot des Verkaufs von Alkohol an Kindern genannt.



losengeld II-Regelleistungen hinwies, da die Referenzgruppen falsch gewählt worden sind.<sup>35</sup>

- **Artikel 6 – Sippenhaft**

Artikel 6 legt fest, dass Ehe und Familie unter besonderem Schutz der staatlichen Ordnung stehen.

Durch die Sanktionierung eines Mitglieds einer Bedarfsgemeinschaft, sind auch die anderen Mitglieder betroffen, spätestens wenn der Mietkostenanteil der sanktionierten Person nicht mehr übernommen wird (siehe auch Kapitel 3.3.4.7).

Zu einem wegweisenden Urteil kam es im Juli 2009<sup>36</sup>. Eine Mutter zweier Kinder – Haushaltsvorstand - hatte einen Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt, da für ihren älteren und volljährigen Sohn aufgrund fehlender Mitwirkung u.a. der Mietanteil durch eine Sanktion auf 0 gestrichen worden ist. Die Mutter hatte alles versucht, um Einfluss auf ihren Sohn zu nehmen und war durch die Sanktion in eine „finanzielle Notlage“ geraten.

Vom zuständigen Sozialgericht wurde der Antrag bezüglich Zahlung des Mietanteils des Sohnes abgelehnt. Es folgte eine Beschwerde mit einer nun positiven Entscheidung durch das Landesgericht Bremen-Niedersachsen. Dieses legte fest, dass im vorliegenden Fall von der Pro-Kopf Zahlung (des Mietanteils) abgewichen werden kann.

Interessant ist die Begründung des Urteils: Es wird explizit auf die Berücksichtigung des verfassungsrechtlich garantierten besonderen Schutzes der Familie nach Artikel 6 Grundgesetz verwiesen. Zudem wird festgestellt, dass der Fall bei einer anderen Entscheidung einer Sippenhaftung gleichkommen würde.

Am Rande stellte das Gericht fest, dass auch in diesem Fall die Sanktion gegen den Sohn nicht rechtmäßig gewesen sein dürfte – allerdings hatte der Sohn zu diesem Thema keinen Widerspruch eingelegt, so dass entsprechend logischerweise kein Urteil erfolgen konnte.

Es stellt sich die Frage, ob Sanktionen und insbesondere 100%-Sanktionen nicht grundsätzlich auch außerhalb des Mietanteils gegen Artikel 6 des Grundgesetzes

---

<sup>35</sup> <http://www.das-parlament.de/2010/49/Thema/32611903.html>, aufgerufen am 01.01.2011.

<sup>36</sup> <http://www.sozialgerichtsbarkeit.de/sgb/esgb/show.php?modul=esgb&id=120171>, aufgerufen am 12.10.2010.

verstoßen, da de-facto Bedarfsgemeinschaftsmitglieder für Kosten der sanktionierten Person aufkommen (müssen).<sup>37</sup>

- **Art.20 in Verbindung mit Art. 1 Soziokulturelles Existenzminimum**

Im Artikel 20 Abs. 1 wird der Staat als Sozialstaat festgelegt. Daraus folgt in Verbindung mit Artikel 1 („Die Würde des Menschen ist unantastbar (...)“) das Gebot des soziokulturellen Existenzminimums. Erst im Februar 2010 benannte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Urteilsverkündung bezüglich der Berechnung der Regelleistung:

„Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Dieses Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung.“<sup>38</sup>

Uwe Berlit, Richter am Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, hält bezüglich verfassungsrechtlicher Erwägungen im Praxiskommentar des SGB-II fest: „Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verbietet auch in Fällen pflicht- oder sozialwidrigen Verhaltens, den Einzelnen ohne jede Alternative in einer Situation zu belassen, in der das Existenzminimum aktuell nicht gewährleistet ist“ (vgl. Münder 2007, S.439). Gleichwohl vertritt er die Meinung, dass bei verfassungskonformer Rechtsauslegung im Einzelfall kein grundsätzlicher Verfassungsverstoß besteht da Sachleistungen möglich sind (ebd., S.439).

Der Jurist Lehmann-Franßen kommt bezüglich Sanktionen zum Schluss: „Gleichwohl stellt sich spätestens hier die Frage, ob das gesetzlich formulierte

---

<sup>37</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors: eine kreative Lösung eines ca. 19-jährigen Klienten der mit seiner alleinerziehenden Mutter zusammenlebte: Um im Rahmen einer Totalsanktion die Streichung des Mietanteils zu umgehen – der dann auch die Mutter „betroffen“ hätte - meldete sie als neuen Wohnort eine Freundin bei der sie kostenfrei „wohnen“ durfte (Anmerkung regulär ist ein Auszug erst ab 25 möglich, wenn dies für den SGB II Träger zu Mehrkosten führt – da der „Umzug“ zu keinen Mehrkosten führte, war keine Genehmigung der ARGE notwendig).*

<sup>38</sup> [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209\\_1bvl000109.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html), aufgerufen am 14.10.2010

soziokulturelle Existenzminimum einen real vorhandenen Bedarf auch tatsächlich abdeckt oder ob damit nicht die Standards der Verfassung unterschritten werden“ (vgl. Lehmann-Franßen 2007, S.25).

Der Autor würde dies – unter Beachtung des in Kapitel 3. dargelegten Forschungsstandes – schärfer formulieren, mit dem Schluss, dass in vielen Fällen das soziokulturelle Existenzminimum unterschritten wird und deshalb der § 31 in der geltenden Form nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist..

Bei Totalsanktionen ist das Recht auf das soziokulturelle Existenzminimum offensichtlich verletzt – da Personen keine staatlichen Leistungen mehr erhalten und die Ausgabe von Wertgutscheinen nicht sichergestellt ist (vgl. Kapitel 3.3.4.1). Selbst die Wertgutscheine in Höhe von momentan maximal 151 € im Monat unterbieten nach Ansicht des Autors das soziokulturelle Existenzminimum offensichtlich: Dies lässt sich alleine schon daraus abgeleitet, dass nicht alle soziokulturellen Grundbedürfnisse im Supermarkt mit Wertgutscheinen eingelöst werden können. Als *ein* exemplarisches Beispiel sei genannt: Soziale Kontakte und daraus folgend die Notwendigkeit der Nutzung kostenpflichtiger öffentlicher Verkehrsmittel.

Doch auch bereits bei (z.B. kumulativen) Teilsanktionen ab einem gewissen Prozentsatz ist das Existenzminimum nicht sichergestellt.

Nach Kenntnis des Autors wurde – erstaunlicherweise - noch keine Verfassungsbeschwerde realisiert.

#### **4.1.2 Resümee**

Die unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen für Personen über 25 Jahren und Personen unter 25 Jahren sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums ist mindestens bei höherprozentigen Sanktionen in der Rechtswirklichkeit (vgl. Kapitel 3.3.4 Auswirkungen von (Total-)Sanktionen) nicht sichergestellt.

In diesen Punkten verletzt die geltende Version des § 31 SGB II die Verfassung.

Bezüglich der Sippenhaft ist die Vereinbarkeit der bestehenden Rechtsfassung des Sanktionsparagrafen mit dem Grundgesetz mindestens strittig.

## 4.2 Soziale Gerechtigkeitsethik

Gerechtigkeit bedeutet auch Verfahrensgerechtigkeit. Verfahrensgerechtigkeit beinhaltet u.a. die Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz, die Unparteilichkeit der Richter sowie eine faire Rechtsfindung. Der Rechtsphilosoph Otfried Höffe betont, dass unterschiedlichste Elemente der Verfahrensgerechtigkeit (z.B. gleiche Entscheidungen bei gleichgelagerten Fällen) „allseits anerkannte Prinzipien“ sind (vgl. Höffe 2003, S.48).<sup>39</sup> In Kapitel 3.3.3 wurden u.a. einige Punkte herauskristallisiert, die verfahrensgerechtlich sehr kritisch zu sehen sind (Stichwort: ungleiche regionale Verteilung, hohe Varianz von Behörde zu Behörde, geringe rechtliche Bestandskraft der Bescheide etc.). Auf eine ausführliche Analyse und Vorstellung der Verfahrensgerechtigkeit auch in Bezug von Sanktionen wird jedoch bei den folgenden Ausführungen nicht vertieft eingegangen. Einerseits aus Platzgründen, andererseits weil die meisten Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit wenig umstritten sein dürften und die Kritikpunkte somit relativ offensichtlich sind.

Bei den folgenden Gerechtigkeitsbetrachtungen wird somit als Grundannahme davon ausgegangen, dass die Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit eingehalten worden sind und diskutiert, ob Sanktionen grundsätzlich aus der sozialen Gerechtigkeitsethik heraus ethisch vertretbar sind.

Gerechtigkeitsdiskurse sind in allen historischen Epochen bedeutsam gewesen und es ist an dieser Stelle nicht möglich, den historischen und gegenwärtigen Diskursen gerecht zu werden. Die Gerechtigkeitsdiskussionen in der Philosophie und Ethik handeln meist um die Themen Verteilungsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit, der Verbindung der unterschiedlichen Gerechtigkeitsansätze, und der Reflexionen in welchen Fällen „ungleiche“ Verteilung gerecht sein kann.

Zunehmend ist der Fokus in Gerechtigkeitsdebatten der Sozialpolitik im Rahmen der Durchsetzung neoliberaler Ideen auf Leistungsgerechtigkeit gerückt mit einer Abkehr von der Idee von vorleistungsfreien Rechten (Boeckh 2004, S. 331).

---

<sup>39</sup> *Erfahrungen des Autors: Auf einer Tagung hatte ich die Gelegenheit einen Vortrag zur eigenen Explorationsstudie zu Sanktionen zu halten. Es folgte eine rege Diskussion – bezüglich der verfahrensgerechten Aspekte herrschte in der Zuhörerschaft Einigkeit, wohingegen andere Gerechtigkeitsaspekte – u.a. mit dem Verweis auf Leistungsgerechtigkeit z.T. umstritten gewesen sind.*

Gerechtigkeitsentwürfe können keine konkreten Antworten auf aktuelle politische Entscheidungen geben, wohl aber zur Orientierung dienen, wie eine gerechtere Gesellschaft hergestellt werden kann. Die Herstellung von Gerechtigkeit ist als oberster Wert von Sozialpolitik zu sehen. Soziale Gerechtigkeit ist explizit auch ein Ziel der Sozialen Arbeit (so z.B. im Konzept der Lebensweltorientierung von Hans Thiersch, vgl. z.B. Thiersch 2010, S.166).

Im Folgenden wird einführend der „Schleier der Unwissenheit“ von John Rawls als ein philosophischer Denkansatz dargelegt. Anschließend werden zwei Gerechtigkeitsvorstellungen exemplarisch skizziert, die sich von der Vorstellung „was gerecht ist“ unterscheiden:

Das Gerechtigkeitskonzept von Amartya Sen, welches auch in der Sozialen Arbeit auf große Resonanz stößt, sowie das ökonomistische Gerechtigkeitsbild – u.a. am Beispiel des Philosophen Wolfgang Kersting. Zusammenfassend wird erläutert, wie Sanktionen und Totalsanktionen bei den jeweiligen Gerechtigkeitsvorstellungen normativ bewertet werden können.

#### **4.2.1 Das Differenzprinzip von John Rawls**

Der amerikanische Philosoph John Rawls formuliert ein fiktives Gedankenexperiment – als Ausgangspunkt jeglicher Gerechtigkeitsüberlegung: Hierin beraten in einem Urzustand rationale Personen, die durch einen „Schleier des Nichtwissens“ sämtliche Kenntnisse über ihre Person verloren haben (vgl. z.B. Rawls 1975, S 34ff, S.159ff) (z.B. auch bezüglich Geschlecht, Herkunftsland, Intelligenz, Alter, Versehrtheit etc.), über Gerechtigkeit. Nach Rawls würde eine solche Diskussion zu einem Ergebnis mit folgenden zwei Grundsätzen führen:

1. gleiche Grundfreiheiten für alle
2. Der zweite Grundsatz ist zweigeteilt: Erstens Chancengleichheit auf soziale Stellungen. Zweitens, Gleichverteilung von Vermögen und Einkommen außer alle profitieren von Ungleichverteilung, bei Einhaltung des Prinzips der höchstmöglichen minimalen Ausstattung (Maximin-Regel). Dieser Grundsatz wird auch als Differenzprinzip bezeichnet, da er zulässige Ungleichheit beschreibt (Ladwig 2004, S.121).

Rawls vertritt die Ansicht, dass natürliche Vorzüge wie Intelligenz und Schönheit ebenso verdient sind wie soziale Startvorteile. Er lehnt das Leistungsprinzip eher ab und befürwortet die Ausstattung mit Grundgütern – wozu er auch Freiheiten zählt (Ladwig 2004, S.123) und gehört bezüglich der Freiheiten zu den sog. Egalitaristen (Holzleithner 2009, S.42). Rawls ist der Meinung, dass es grundsätzlich für eine Gesellschaft besser ist, Ungleichheiten zuzulassen, da sie so produktiver ist (vgl. ebd.). Rawls benennt in seiner liberalen Theorie den „Vorrang der Freiheit“ gegenüber ökonomischen Fragen – wofür er von anderen Gerechtigkeitstheoretikern kritisiert wird, da ökonomische Fragen eine Frage „von Leben und Tod sein können“ (vgl. Sen 2002, S.82). Seine Positionen entsprechen im Groben „dem Konsens“, den die deutschen Volksparteien heute vertreten (vgl. Schneider 2006, S.77).

#### **4.2.2 Das Gerechtigkeitsbild von Amartya Sen**

Als Weiterentwicklung von John Rawls Theorie gilt das Gerechtigkeitskonzept von Nobelpreisträger Amartya Sen, in welchem nicht nur die Einkommensfrage berücksichtigt wird (Maaser 2010, S.59). Amartya Sen kritisiert die Fixierung vieler Wirtschaftstheorien, die sich verengend auf Einkommensungleichheit konzentrieren und hierbei andere Aspekte wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Bildungsdefizite und soziale Ausgrenzung ignorieren (Sen 2002 , S.134). Zudem differenziert er Einkommensungleichheit und ökonomische Ungleichheit. Die weiter gefasste „ökonomische Ungleichheit“ berücksichtigt die unterschiedliche Ausgangssituation von Individuen, die z.B. aufgrund größerer Bedürfnisse bei Einkommensgleichheit benachteiligt sind (z.B. Menschen mit Behinderung).

Zentral geht es bei Sen um die Frage, welche „Verteilung“ und „Befähigung“ notwendig ist, um ein selbständiges Leben zu führen (Maaser 2010, S.59). Verteilung bedeutet hier eine Grundausrüstung mit Grundgütern und Grundfreiheiten. Befähigung bedeutet unter anderem der Erwerb bzw. den Zugang zum Erwerb sozialer Kompetenzen und Bildungsprozesse (ebd.). Er bezeichnet die

Grundgüter „als Wege zu anderen Dingen, vor allem zur Freiheit“ (vgl. Sen 2010, S.261), im Zentrum seiner Theorie stehen jedoch die Befähigungschancen.

So lässt sich Armut hier auch als Mangel von Befähigungs-/Verwirklichungschancen sehen (Sen 2002, S.110). Diese Chancen korrelieren nicht ausschließlich mit dem Einkommen (ebd., S.33f), da auch Gesellschaft, Familie und Individuum einen großen Einfluss haben (ebd., S.110f).

Um die Verwirklichungschancen bei der Lebensführung zu erhöhen sind, nach Amartya Sen, die Gesundheitsversorgung und gute Bildung von Bedeutung (ebd., S.114). Ein besonderes Augenmerk legt Amartya Sen auch auf die Arbeitslosigkeit, die neben Einkommenseinbußen auch u.a. Auswirkungen auf Psyche, körperliche Gesundheit und soziale Beziehungen hat (ebd., S.119) sowie auf die Bedeutung der Menschenrechte.

#### **4.2.3 Ökonomistische Gerechtigkeitsbilder**

Im Kapitel 2.3 wurde in Ansätzen das neoliberale Paradigma erläutert. Ein solches Paradigma beinhaltet auch ein Gerechtigkeitsbild, welches im Folgenden skizziert werden soll:

Das ökonomistische Weltbild kann als Weiterführung des aristotelischen Modells der „Tauschgerechtigkeit“ gesehen werden. Die Idealvorstellung entspricht in diesem Konzept bilateralen Beziehungen gleichberechtigter Personen (Maaser 2010, S.66). Menschen werden als Akteure des Marktes wahrgenommen, deren Absicht allein auf ihr Eigeninteresse zielt. Die Gleichberechtigung scheint hier im Großen und Ganzen als Grundlage bereits verwirklicht zu sein (ebd., S. 70).

Eigenverantwortung und somit der Aspekt der Leistungsgerechtigkeit steht an vorderster Stelle unter Ausblendung der ungleich verteilten Eigenkräfte (vgl. Opielka 2007, S.48).

Friedrich von Hayek, libertärer Wortführer des 20. Jahrhunderts, der auch an der Gründung neoliberaler *think-tanks* beteiligt war, die wiederum maßgeblich an der Verbreitung und Durchsetzung neoliberaler Ideen mitwirkten, bezeichnet es als Trugbild sozialer Gerechtigkeit, dass Verteilungsgerechtigkeit mit einer

Marktwirtschaft vereinbar ist (vgl. Vanberg 2007, S.40).<sup>40</sup> Prof. Holzleithner kommt zum Schluss, dass Hayek weniger eine Theorie der Gerechtigkeit beschreibt, als „einen Feldzug gegen die Verteilungsgerechtigkeit“ (Holzleithner 2009, S. 49).

Ultraliberale Positionen vertreten die Ansicht, dass Ungleichheiten nicht in der Verantwortung der gegenwärtigen Mitglieder liegen, und dass diese zu akzeptieren seien und demzufolge Chancengleichheit kein Thema ist. (vgl. Schneider 2006, S.75)

Ein zeitgenössischer deutscher Vertreter einer neoliberalen Position ist z.B. der Philosoph Prof. Wolfgang Kersting. So formuliert er: „Was für die Soziale Marktwirtschaft im Großen gilt, das gilt auch für jedes Individuum im Kleinen: Freiheit impliziert Haftungsverantwortlichkeit“ (Kersting 2010, S.38).

Er sieht in Verbindung mit den individuenadressierten Pflichtkomponenten eine gemäßigte Chancengleichheit (ebd., S.21) als gerecht an. Er plädiert lediglich für eine Grundversorgung „Selbstversorgungsunfähiger“ zur Befriedigung grundlegendster Bedürfnisse und betont dabei, dass diese Daseinsfürsorge nichts mit einem „egalitaristischem Umverteilungsprogramm“ zu tun hat (Kersting 2010, S. 49). Im Rahmen der Freiheitsfürsorge fordert er ein gewisses Maß an faktischer Freiheit, um zu gewährleisten, dass die Bürger selbstbestimmt handeln können.

Exemplarisch sei eine weitere Vertreterin (aus der Praxis) ähnlicher Gerechtigkeitsvorstellungen genannt. Diese Person wird im „Schwarzbuch Soziale Arbeit“ von Prof. Mechthild Seithe in die Gruppe „unbeeindruckter Profis“ eingeordnet, die die ökonomischen Anforderungen hinnehmen würden und die neosoziale Umorientierung letztendlich auch als ethisch kompatibel mit dem Professionsgedanken sähen (vgl. Seithe 2010, S.237f). Bohrke-Petrovic, Dozentin an der Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit, äußert sich mit dem AdressatInnenkreis ArbeitsvermittlerInnen explizit zu Sanktionen und begründet diese in einer Powerpointpräsentation wie folgt (vgl. Bohrke-Petrovic 2010, S.17):

„Ethische Legitimation von Sanktionsentscheidungen:

---

<sup>40</sup> Ein Zitat von Hayek: „Mehr als zehn Jahre habe ich mich intensiv damit befasst, den Sinn des Begriffs „Soziale Gerechtigkeit“ herauszufinden. Der Versuch ist gescheitert; oder besser gesagt, ich bin zu dem Schluss gelangt, dass für eine Gesellschaft freier Menschen dieses Wort überhaupt keinen Sinn hat ... Das Soziale bezeichnet kein definierbares Ideal, sondern dient heute nur mehr dazu, die Regeln der freien Gesellschaft, der wir unseren Wohlstand verdanken ihres Inhalts zu berauben ... ich muss gestehen, wenn sie (sic) auch darüber entsetzt sein werden, dass ich nicht sozial denken kann, denn ich weiß nicht was das heißt.“ (Stark 2007, S.78 nach Friedrich A. von Hayek: Wissenschaft und Sozialismus, Tübingen 1979, S.16).



1. Selbstverschuldete Formen der Arbeitslosigkeit führen nicht zu Umverteilungsansprüchen
2. Kontroll- und Sanktionsmechanismen sind im Sozialstaat wichtig, um die Bereitschaft von Sanktionen zu sichern und kooperative Lernerfahrungen (sic!) zu ermöglichen
3. Aktivierung aller beschäftigungsfähigen Menschen notwendig zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels
4. Die Gesellschaft kann es sich nicht leisten, Beitrags- und Steuermittel, die für die Förderung, Vermittlung und Beratung von Arbeitslosen aufgewendet werden, durch vorwerfbares Verhalten zu verschleudern. Angesichts knapper Kassen fehlen diese Gelder an vielen anderen Stellen
5. Verhaltensänderungen durch Kontroll- und Zwangsmechanismen sind möglich, wenn auch mit geringerer Wirksamkeit als positive Anreize“.

#### **4.2.4 Bewertung von Sanktionen und Totalsanktionen unter Berücksichtigung der dargelegten Gerechtigkeitsvorstellungen**

Dem Gerechtigkeitsbild von Amartya Sen folgend, sind Totalsanktionen und mindestens höherprozentige Sanktionen im Allgemeinen abzulehnen. Die Grundausstattung von Gütern ist durch die Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit, die seine Theorie beinhaltet, notwendig. Diese sind als klarer Rechtsanspruch gegenüber dem Staat zu sehen. Zudem haben Sanktionen Auswirkungen (vgl. Kapitel 3), die die Verwirklichungschancen mindestens temporär massiv einschränken (Verschuldung, drohende Wohnungslosigkeit etc.).

Für Verfechter dieses skizzierten neoliberalen Gerechtigkeitsbildes wären wohl Teilsanktionen tendenziell ethisch vertretbar oder gar ethisch richtig. Totalsanktionen wären je nach Ausprägung und Form der ökonomistischen Einstellung abzulehnen oder eben auch nicht.

Das ökonomistische Gerechtigkeitsbild ist nach Meinung des Autors abzulehnen. In der Realität bestehen auf der Austauschebene keine gleichberechtigten Personen

und auch die ungleichen Ausgangsvoraussetzungen werden in diesem Bild nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. So werden z.B. in ökonomistischen Gerechtigkeitskonzepten z.B. „Macht“, „Habitus“ und Kapitalformen, wie sie Pierre Bourdieu formuliert hat (soziales Kapital, ökonomisches Kapital, symbolisches Kapital und kulturelles „Kapital“), zu denen unterschiedlicher Zugang besteht, und die unterschiedlich verteilt sind und zur Reproduktion sozialer Ungleichheit führen, ignoriert (Rehbein 2006, S.111 ff).

### **4.3 Menschenrechte**

Menschenrechte sind in Menschenrechtsabkommen völkerrechtlich verankerte Rechte, die jedem einzelnen Menschen zustehen. Von größter Bedeutung war die wegweisende nicht-rechtsverbindliche Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1948. Es dauerte bis 1966 bis der UN-Pakt über bürgerliche und zivile Rechte (sog. UN-Zivilpakt) und der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (sog. UN-Sozialpakt) verabschiedet wurde, die einen rechtsverbindlichen Charakter aufweisen und in denen weitgehend die Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte übernommen worden sind (Fritzsche 2004, S.53).

Einzelne internationale UN-Menschenrechtskonventionen benennen Menschenrechte für Personengruppen, die ein bestimmtes Merkmal besitzen (so z.B. die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951). Es entstanden auch regionale Menschenrechtsinstrumente. Auf europäischer Ebene wurde so z.B. die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (sog. Europäische Menschenrechtskonvention) geschaffen, die mit dem damit verbundenen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einen Schutz vermittelt (Riedel 2004, S.31). 1961 wurde die europäische Sozialcharta, 1987 die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verabschiedet.

Menschenrechtsabkommen sind als Instrumente des Menschenrechtsschutzes zu sehen. Sie weisen zumeist eine Berichtspflicht des Vertragsstaates auf, bei

manchen Konventionen existieren Kollektiv- oder Individualbeschwerdeverfahren oder Klagemöglichkeiten, um gegen Verstöße vorgehen zu können.<sup>41</sup>

Menschenrechte weisen u.a. folgende Eigenschaften aus:

Sie gelten als vorstaatliche Rechte und sind kategorisch, gelten also bedingungslos und somit auch für Personen, die mutwillig Rechtsverletzungen begehen (Pollmann 2008, S.4f). Im Rahmen der menschenrechtlichen Pflichtentrias sind Staaten verpflichtet, Menschenrechte zu achten (to respect-Unterlassungspflichten), Menschenrecht zu schützen (to protect-Schutzpflichten) und sich präventiv und aktiv für den Menschenrechtsschutz einzusetzen (to fulfill-Erfüllungspflichten) (Schneider 2004, S.33).

Für die Bewertung von Total- und Teilsanktionen sind folgende Menschenrechtsdokumente von besonderer Bedeutung:

- Das Übereinkommen über die Rechte der Kinder (Kinderrechtskonvention)
- Die Europäische Sozialcharta
- Der UN-Sozialpakt

Die Bewertung der Sanktionen aus menschenrechtlicher Sicht erfolgt auf Basis des in Kapitel 3. dargelegten Forschungsstands.

#### **4.3.1 Sanktionen und die Kinderrechtskonvention**

Die erst im Jahre 1989 von der UN-Generalversammlung angenommene Kinderrechtskonvention (KRK) gilt als „erfolgreichste“ Konvention, u.a. da sie von allen Staaten mit Ausnahme der USA und Somalia ratifiziert worden ist. In der Bundesrepublik ist ein Vorbehalt der Nicht-Deutsche Minderjährige betrifft im Mai 2010 zurückgenommen worden. Es besteht im Moment keine Individualbeschwerdemöglichkeit.

Die Kinderrechtskonvention ist bezüglich Sanktionen von großer Relevanz. Es sei an dieser Stelle auch noch einmal darauf verwiesen, dass unter 25-Jährige ca. 3 mal so oft von Sanktionen betroffen sind wie über 25-Jährige (vgl. Kapitel 3.2). Es

---

<sup>41</sup> Übersichtliche Informationen zu den Menschenrechtsinstrumenten finden sich z.B. auf der Homepage des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

liegen dem Verfasser keine Statistiken vor, aus denen hervorgeht, wie groß der Anteil der unter 18-jährigen Personen ist. Zu beachten ist, dass, wie in Kapitel 3.3.4.7 erläutert, Kinder auch oft indirekt von (Total)Sanktionen betroffen sind, wenn Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft sanktioniert sind, da davon auszugehen ist, dass in der Regel intern innerhalb der Bedarfsgemeinschaft die Leistungen umgelegt werden. Auch dies hat zur Folge, dass die Rechte des Kindes berührt und verletzt werden können.

Die sogenannten allgemeinen Bemerkungen (sog. *general comments*) der Kinderrechtskonvention beinhalten keine besonderen Präzisierungen speziell zu Sanktionen.<sup>42</sup>

- **KRK, Art. 24 Gesundheitsvorsorge**

Art. 24 legt fest, dass keinem Kind das Recht auf Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit vorenthalten werden darf und dass die Vertragsstaaten sich bemühen müssen, dies sicherzustellen.

Wie in Kapitel 3.3.4.1 erläutert ist in der Rechtswirklichkeit die Krankenversorgung von totalsanktionierten Personen sehr problematisch.

In Rahmen der Schutz- und Gewährleistungspflichten ist die Bundesrepublik verpflichtet (*responsibility to protect*) diese Problematik zu lösen und die Gesundheitsversorgung sicherzustellen, insofern liegt nach Einschätzung des Autors eine Verletzung des Art. 24 vor.

- **KRK, Art. 26 Soziale Sicherheit**

Art. 26 legt das Recht auf Soziale Sicherheit des Kindes fest. Dies beinhaltet die Sozialversicherung.

Das Recht auf Soziale Sicherheit ist bei Totalsanktion, bei Teilsanktionen und auch bei Sanktionen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft (z.B. Elternteil, Stichwort Sippenhaft vgl. hierzu Kapitel 3.3.4.7) verletzt, da der (Teil-)Anspruch auf

---

<sup>42</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>, aufgerufen am 14.10.2010.

Leistungen ruht. Die umfassende Versorgung während der Sanktionszeit ist in der Realität nicht systematisch sichergestellt.

- **KRK, Art. 27 Angemessene Lebensbedingungen**

Art. 27 beinhaltet das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Explizit im Artikel genannt wird die Aufgabe der Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Mittel Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Rechts zu treffen. Bei Bedürftigkeit sind Hilfs- und Unterstützungsprogramme, insbesondere in Hinblick auf Ernährung, Kleidung und Wohnung vorzusehen.

Unbestritten dürfte sein, dass es der Bundesrepublik theoretisch möglich ist, „im Rahmen ihrer Mittel“ für einen angemessenen Lebensstandard von Kindern und Jugendlichen sorgen zu können.

Wie bei Abschnitt 3.3.4.4 dargestellt, können Sanktionen zur Wohnungslosigkeit führen. In den Abschnitten 3.1.1 und 3.3.4.2 wurde ausgeführt, dass durch den Entzug jeglicher Leistungen auch die Ernährung nicht zwangsläufig sichergestellt ist. Wertgutscheine für Lebensmittel auszugeben, wenn Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft leben, ist nach aktueller Rechtslage keine „Muss-Leistung“, sondern lediglich eine „Kann-Leistung“ (vgl. Kapitel 3.1.1) bzw. in Einzelfällen eine „Soll-Leistung“.

Der angemessene Lebensstandard ist bei Sanktionen nicht sichergestellt.

Demzufolge verletzt der Sanktionsparagraf § 31 des SGB II gegen Art. 27 der KRK, da er höherprozentige Sanktionen und Totalsanktionen ermöglicht..

#### **4.3.2 Sanktionen und die Europäische Sozialcharta**

Die Europäische Sozialcharta (ESC) trat 1965 in Kraft und ist von der Bundesrepublik ratifiziert worden. Die revidierte Fassung von 1996 wurde 2007 von der Bundesrepublik unterzeichnet – die Ratifizierung steht allerdings noch aus.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. z.B. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/euoparat/europaeische-sozialcharta.html#c2304>, aufgerufen am 01.12.2010

Prinzipiell existiert die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde durch internationale Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerorganisationen (Fritzsche 2004, S.80).

Bei Totalsanktionen, Teilsanktionen und mitunter bei Sanktionen in der Bedarfsgemeinschaft, in der sich ein Betroffener befindet, ist folgender Artikel von übergeordneter Relevanz:

- **ESC, Art. 12 Das Recht auf Fürsorge**

Die Vertragsparteien verpflichten sich in diesem Artikel, „ausreichende Unterstützung“ zu gewähren für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen und sich diese nicht, selbst insbesondere durch Leistungen der sozialen Sicherheit, verschaffen können.

Bei Totalsanktionen werden sämtliche Leistungen der sozialen Sicherheit gestrichen. Es ist mehr als fraglich, ob die Ausgabe von Wertgutscheinen (die, wie bereits erwähnt, nicht verpflichtend ist) eine *ausreichende Unterstützung* darstellt. Aufgrund der in Kapitel 3 dargestellten Auswirkungen und der Tatsache, dass die Ausgabe von Wertgutscheinen nicht sichergestellt ist, findet nach Einschätzung des Autors eine Verletzung des Rechts auf Fürsorge statt.

### **4.3.3 Sanktionen und UN-Sozialpakt**

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auch WSK-Pakt genannt) wurde 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen worden und trat 1976 in Kraft.

Lange Zeit wurde der Sozialpakt lediglich als Staatenverpflichtung gesehen und nicht als unmittelbar einforderbare Rechte für Individuen (Riedel, 2004, S.18).

Ein 2008 von der UN angenommenes Zusatzprotokoll, welches ein Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht, wurde von der Bundesrepublik ebenfalls noch nicht ratifiziert.<sup>44</sup>

Bei Totalsanktionen, Teilsanktionen und mitunter bei Sanktionen in der Bedarfsgemeinschaft, in der sich ein Betroffener befindet, sind folgende Artikel von übergeordneter Relevanz:

- **UN-Sozialpakt, Art. 9 Soziale Sicherheit**

Artikel 9 beinhaltet das Recht eines Jeden auf Soziale Sicherheit.

Die offiziellen Allgemeinen Anmerkungen Nr. 19 (*general comments*) präzisieren den Artikel in vielen Aspekten. Es wird explizit angemerkt, dass eine adäquate gesundheitliche Versorgung aller sichergestellt sein muss (United Nations 2007, S.5). Zugleich wird die Kürzung und Streichung von Sozialleistungen von Arbeitslosen explizit genannt. Als Voraussetzung für solche Kürzungen wird erläutert, dass die Gründe beschrieben und nachvollziehbar, rechtsstaatlich gesichert und gesetzlich festgelegt sein müssen (vgl. United Nations 2007, S.8). Bezüglich möglicher Gründe wird auf die Konvention 168 der *International Labour Organization* verwiesen. Diese beinhaltet u.a. explizit als mögliche Gründe der Reduktion oder Streichung von Arbeitslosenhilfe: selbstverantwortete Kündigung, Scheitern/Verweigern ohne Grund eines Trainings/einer Bildungsmaßnahme.

Die Möglichkeiten der Reduktion oder Streichung von Sozialleistungen, die erst im Jahre 2007 in den *general comments* des UN-Sozialpakts aufgenommen worden sind, stehen nach Ansicht des Autors in Widerspruch zum Artikel 9. Nach Meinung des Autors sind Totalsanktionen und bereits Teilsanktionen ab einem gewissen Prozentsatz nicht mit dem Artikel 9 des UN-Sozialpakts vereinbar. Eine Individualbeschwerde könnte hierbei für Klärung sorgen.

---

<sup>44</sup> [https://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/355/355388.ratifizierung\\_des\\_zusatzprotokolls\\_zum\\_u.html](https://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/355/355388.ratifizierung_des_zusatzprotokolls_zum_u.html) aufgerufen am 24.10.2010.

- **UN-Sozialpakt, Art. 11 Angemessener Lebensstandard**

Artikel 11 legt fest, dass die Vertragsstaaten anzuerkennen haben, dass jeder Mensch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung hat.

Die Regelungen werden in den Allgemeinen Erklärungen (sog. *general comments*) präzisiert. *General comment* Nr. 12 beschäftigt sich explizit mit Artikel 11 mit besonderem Bezug auf das Recht auf ausreichende Ernährung. Mit Verweis auf die staatliche Pflichtentrias wird explizit darauf verwiesen, dass Staaten den Zugang zu Nahrung gewähren müssen und im Zweifelsfall auch direkt Personen mit Nahrungsmitteln zu versorgen haben (United Nations 1999, S.1).

Bei Totalsanktionen werden sämtliche Leistungen der sozialen Sicherheit gestrichen. Es ist nicht anzunehmen, dass die Ausgabe von Wertgutscheinen zur Versorgung mit Lebensmitteln einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.

- **UN-Sozialpakt, Art. 12 Gesundheit**

Nach Artikel 12 haben die Vertragsstaaten anzuerkennen, dass Jeder/Jede das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit hat. Zur vollen Verwirklichung dieses Rechts müssen die Vertragsstaaten u.a. folgende Schritte erfüllen:

Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten, sowie die Schaffung von Voraussetzungen dafür, dass im Krankheitsfall der Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sichergestellt ist.

Die Sicherstellung dieser Voraussetzungen ist u.a. eine explizite Gewährleistungspflicht. Wie in Kapitel 3.3.4.1 dargelegt ist die Gesundheitsversorgung bei total-sanktionierten Personen problematisch. Aus Artikel 12 des WSK-Paktes folgt, dass die Bundesrepublik dazu verpflichtet ist, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die eine medizinische Versorgung eines jeden Bürgers gewährleistet. Dies wird durch die komplexe Gesetzeslage und die damit verbundenen, in der Realität



existierenden Probleme bei der Gesundheitsversorgung verhindert. Nach Art. 12 müsste die Bundesrepublik zur Sicherstellung guter Rahmenbedingungen unbedingt die derzeitige Gesetzeslage ändern.

#### **4.4.4 Resümee**

Wie dargelegt, steht der § 31 SGB II in seiner geltenden Fassung im Widerspruch zu mehreren Menschenrechtsabkommen. Dies betrifft insbesondere bei Sanktionen auf 0 und höherprozentige Teilsanktionen zu, bei denen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und auf eine bestmögliche Gesundheitsversorgung nicht sichergestellt ist. Der Staat erfüllt seine Schutz- und insbesondere Erfüllungspflichten nicht ausreichend.

## **4.4 Folgerungen für die Praxis zum Umgang mit Sanktionen**

### **4.4.1 Zielformulierung**

Im vorhergehenden Kapitel wurde das Thema Sanktionen kritisch analysiert. Sanktionen und einzelne Aspekte von Sanktionen wurden ethisch, rechtlich bzw. menschenrechtlich begründet bewertet, mit dem Schluss, dass sie mindestens unter einigen Gesichtspunkten Menschenrechtsabkommen und das Grundgesetz verletzen und ethisch - zumindest nach einem Gerechtigkeitsbild von z.B. Amartya Sen - abzulehnen sind. Die aktuelle Rechtsfassung des Sanktionsparagrafen wurde legalistisch, wird aber unter ethischer Betrachtung dadurch nicht legitim.

Daraus folgend lässt sich der wünschbare Zustand normativ begründen, dass Sanktionen (mindestens ab einem gewissen, hier nicht näher definierten Prozentsatz) abzuschaffen sind.

Solange die Gesetzesgrundlage existiert sollten Handlungsstrategien genutzt werden, um die Auswirkungen zu verhindern und die Gesetzesgrundlage zu ändern.

Allerdings sollte eine kritische Auseinandersetzung mit Sanktionen nicht nur die begründete Ablehnung dieser umfassen, sondern auch zur Entwicklung von alternativen Konzepten in Bezug auf Sozialhilfe und „Betreuung von Sozialhilfeempfängern“ beitragen. In dieser Arbeit kann aufgrund des begrenzten Umfangs nicht näher auf eine solche Konzeptentwicklung eingegangen werden. Es sei lediglich erwähnt, dass der Autor der Überzeugung ist, dass z.B. bedürfnis- und lebensweltorientierte Konzepte, die verstärkt an intrinsische Motivationen anknüpfen, effektiver wären und ethisch vertretbar sein könnten. Eine Lösung wäre zudem nicht nur in der Arbeit mit Einzelpersonen zu suchen, sondern auch bei der sozialpolitischen Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (vgl. auch Kapitel 5) - z.B. der Einführung eines Mindestlohns zur Realisierung eines angemessenen Lohnabstandsgebots.

#### 4.4.2 Handlungsmöglichkeiten

Es bestehen unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten für die involvierten Akteure und Systemen.

∞ Handlungsmöglichkeiten von Arbeitslosengeld 2-Empfänger:

- Sanktionen vermeiden durch den Versuch, realistische Eingliederungsvereinbarungen mit dem SGB II-Träger zu erwirken
- Im Falle einer Sanktion: Prüfung der Rechtmäßigkeit der Sanktion (vgl. Kapitel 3.3.4, Rechtliche Bestandskraft von Sanktionsbescheiden)
- Inanspruchnahme von spezialisierten Beratungsstellen zur rechtlich-sozialen Unterstützung
- Organisation in zivilgesellschaftlich-politischen Strukturen (Erwerbsloseninitiativen, Gewerkschaften)
- Nutzung vorhandener Klagemöglichkeiten (inkl. Verfassungsbeschwerde, Individualbeschwerdeverfahren bei Menschenrechtsabkommen etc.)

∞ Handlungsmöglichkeiten von SozialarbeiterInnen und Verwaltungskräfte der SGB II-Träger die im KlientInnenkontakt sind:

- Abschluss realistischer Eingliederungsvereinbarungen
- Bei einer drohenden Sanktion: kritische Prüfung, ob nach § 31 Abs. 1 Satz 2 „ein wichtiger Grund“ für das Verhalten des Hilfeempfängers nachgewiesen werden kann. Im Zweifelsfall Einschaltung des ASD (Allgemeinen Sozialdienstes) zur Prüfung.
- Konzentration auf die realen Bedürfnisse und Probleme der KlientInnen statt reine Arbeitsmarktfixierung
- Machtreflexion: BehördenmitarbeiterInnen sowie Sozialarbeitende sind sich oftmals nicht der Macht bewusst, die sie besitzen. Macht an sich muss nicht problematisch sein (vgl. hierzu z.B. die Machttheorie mit der Unterscheidung von Begrenzungsmacht vs. Behinderungsmacht nach Staub-Bernasconi 1996, S.24ff). Im SGB II-Kontext befindet sich bei Mit-

arbeiterInnen und SozialarbeiterInnen, wie bereits erläutert, eine besonders hohe Machtkonzentration. Es sei an dieser Stelle am Rande angemerkt, dass es z.B. innerhalb des Strafrechts keine Möglichkeit gibt, Personen die Krankenversicherung oder die allgemeine finanzielle Lebensgrundlage zu entziehen – Stichwort Pfändungsschutzgrenze. Prof. Ludwig-Mayerhofer zeigt als Ergebnis seiner Studie auf, dass trotz Standardisierung, die Möglichkeit willkürlicher Machtausübung innerhalb des gesetzlichen Rahmens möglich ist. Er differenziert hierbei zwischen organisatorischer Willkür und personalisierter Willkür (vgl. Ludwig—Mayerhofer 2009, S.274ff). Organisatorische Willkür insofern, dass ArbeitsvermittlerInnen selber bestimmten Strukturen ausgesetzt sind z.B. Anweisungen der Geschäftsführer befolgen müssen, die nicht selten z.B. die „Bestückung“ (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2009, S.275) einer Qualifizierungsmaßnahme beinhaltet<sup>45</sup> – und dieser Druck entsprechend an die KlientInnen weitergegeben wird. Folge ist nach Ansicht des Autors, dass KlientInnen oft nicht als Subjekte problem- und lösungsorientiert unterstützt werden, sondern als „Objekte“ behandelt werden um statistischen Zielvorgaben zu erfüllen. Die personalisierte Willkür zeigt sich darin, dass es aufgrund der Handlungsspielräume für Betroffene nicht gleichgültig ist, mit welchem Arbeitsvermittler sie zu tun haben, da viele Entscheidungen von den vom Arbeitsvermittler geteilten Normen abhängt (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2009, S.278). Ein „sich-bewusst-werden“ über die existierenden Machtstrukturen, kann einzelnen Behördenmitarbeiter dazu verhelfenm eigenes Handeln kritisch zu reflektieren und Macht sensibel einzusetzen.

- Berufung auf die Ethikkodices Sozialer Arbeit als Legitimationsquelle eigenes Handelns, bis hin zur Verweigerung der Gesetzesumsetzung. Der internationale und nationale Ethikkodex der Sozialen Arbeit kann mit seinen Leitlinien Sozialarbeitenden als Legitimationsbasis für ein eigenes, kritisches Handeln dienen. Der auf internationaler Ebene von der IFSW (International Federation of Social Work) und dem IASSW (Internationals Association of Schools of Social Work) verabschiedete Berufskodex mit

---

<sup>45</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors: In mehreren Gesprächen bestätigten mir Münchner ArbeitsvermittlerInnen übereinstimmend, dass Sie Anweisungen erhalten, Maßnahmen in einer bestimmten Zeit voll zu belegen – einerseits für die Statistik und andererseits aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Maßnahmen bereits vorfinanziert sind .*

dem Titel „Ethics in Social Work, Statement of Principles“ beinhaltet die zwei „fundamentalen Prinzipien“ „Menschenrechte“ und „soziale Gerechtigkeit“ (vgl. Thiersch 2009, S.285). Der Kodifizierungsprozess wird als ein Bestandteil des - in der sozialarbeitswissenschaftlichen *Community* viel diskutierten – Professionalisierungsprozesses der Sozialen Arbeit gesehen (vgl. z.B. Bohmeyer 2007, S.164). Allerdings kann nach Ansicht des Autors von einer bisher geringen Wirkkraft des Ethikkodex in der Praxis gesprochen werden - da es wohl eher selten als Instrument angewendet wird, auch wenn er zur Legitimation des eigenen kritischen Handelns dienen kann.

Die „Berliner Kampagne gegen Hartz IV“ verweist bezüglich ihrer Studie auf Mitarbeitende hin, die den Sanktionsparagrafen nicht anwenden (vgl. Daseking 2008, S.78).

- Weitergabe von Praxiswissen / Teilnahme und/oder Initiierung von Forschung zu kritischen Aspekten
- Entwicklung alternativer Konzepte (z.B. bedürfnis- und lebensweltorientierte Beratung zur Annäherung an den Arbeitsmarkt), sowie Realisierung von Modellprojekten, die diese Konzepte umsetzen und seriös wissenschaftlich begleitet werden.

∞ Handlungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen sowie insbesondere auch von den Wohlfahrtsverbänden:

- Beteiligung an einem systematischen Monitoring (z.B. durch Mitarbeit an Schattenberichten bezüglich der Menschenrechtsabkommen)
- Soziallobbying

∞ Handlungsmöglichkeiten der SGB II-Träger:

- Dienstanweisung, dass bei Sanktionen ab z.B. 20 % der Allgemeine Sozialdienst involviert werden muss. Überprüfung, ob diese Dienstanweisung eingehalten wird. In München existiert die Regelung, dass die BSA (Bezirkssozialarbeit – entspricht dem Allgemeinen Sozialdienst) bei Totalsanktionen hinzugezogen werden muss (vgl. Landeshauptstadt

München 2009, S.5). Allerdings wird in der Realität, nach dem Autor vorliegenden Informationen, mitunter durch eine bloße Unterschrift des Falles bestätigt, ohne dass die BSA den Fall tatsächlich kennt.

- Hinweis, die Abmilderungsmöglichkeiten nach § 31 SGB II zu nutzen
- Dienstanweisung, bei jedem Fall umfassend in einem Klientengespräch zu prüfen, ob ein „wichtiger Grund“ für die Pflichtverletzung bestand, der es ermöglicht auf eine Sanktionierung zu verzichten.
- Hinwirken auf den Gesetzgeber, dass der Sanktionsparagraf § 31 SGB II abgeschafft wird.

∞ Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung:

- Bezüglich Verfahrenskritik: Sicherstellung einer verfahrensgerechten Gesetzesumsetzung (bezüglich Validität der Sanktionsbescheide, regionale Ungleichverteilung etc.), durch Fortbildungen, Schulungen und Behördenweisungen.
- Bezüglich grundsätzlicher Kritik: Hinwirken auf die Abschaffung von (Total)Sanktionen, Überarbeitung des Sanktionsparagrafen oder Überarbeitung unter Berücksichtigung ethischer und menschenrechtlicher Gesichtspunkte. Initiierung einer Debatte über Sinn, ethische Vertretbarkeit und Effektivität von Teilsanktionen.
- Gegebenfalls Förderung von Forschungsprojekten zu diesem Themenfeld

## **5. Individuum und Gesellschaft als Adressaten Sozialer Arbeit zur Lösung sozialer Probleme**

Im folgenden Kapitel wird ausgehend vom Beispiel der Sanktionen die „Gesellschaft“ als Mitverursacher Sozialer Probleme reflektiert und daraus resultierend werden einige Folgerungen für die Praxis Sozialer Arbeit als Handlungswissenschaft formuliert. Es wird zudem auf Traditionsbestände Sozialer Arbeit eingegangen, die nicht nur das Individuum sondern auch die Gesellschaft als Adressaten Sozialer Arbeit wahrgenommen haben und an die angeknüpft werden könnte.

### **5.1 Persönliche Erfahrungen des Autors – Gesellschaft als Ursache sozialer Probleme**

*Fallbeispiel A:*

*Nach persönlicher Einschätzung wurden bei Sanktionierungen oft erschwerte Lebensumstände, Analphabetismus und Erkrankungen wie Depressionen etc. die als (eine) Ursache für eine fehlende Mitwirkung gelten können, nicht berücksichtigt.*

*Im sozialarbeiterischen Alltag konzentrierte sich die Arbeit mit KlientInnen denen Sanktionen drohen, wohl darauf, diese zu vermeiden – oder zu versuchen im Fall einer Sanktion die schlimmsten Auswirkungen zu verhindern zu versuchen.*

*Nach verhängten Sanktionen umfasste mein Handeln nicht selten folgende Tätigkeiten:*

*Adressenweitergabe bezüglich Orten an denen Nahrungsmittel mildtätig vergeben werden, Hinweises darauf, dass Lebensmittelgutscheine beantragt werden können, Unterstützung bei Gesprächen mit Vermietern um größere Probleme (wie Wohnungsräumungen) zu vermeiden, gemeinsame Antragsformulierungen mit KlientInnen zur Stundung alter und/oder neu entstehender Schulden, Hinweis auf die Möglichkeit des gerichtlichen Pfändungsschutzes<sup>46</sup>, psychosoziale Betreuung, Krisenvermittlung zwischen Sachbearbeiter und Klient, Ausgabe eines erstellten*

---

<sup>46</sup> Das bürokratisch wesentlich unaufwendigere Pfändungsschutzkonto wurde erst Mitte 2010 eingeführt.

*Ausdrucks (bezüglich des sog. „Bankenombudsmanns“) an Klienten – um, wie es in der Praxis häufig geschieht, zu verhindern, dass Banken die Eröffnung eines (Guthaben-)Konto verweigern – nachdem das bisherige Konto als Folge einer Sanktion gesperrt worden war, Auseinandersetzung mit Ärzten und Krankenversicherungen etc.*

*Dies alles nahm in der Praxis viel Zeit in Anspruch, die eigentlich auch dafür gedacht war, KlientInnen bei der Jobsuche zu unterstützen.*

*Doch wozu das alles? Im Fall von Sanktionen ist dies alles im Grunde genommen nur Symptombekämpfung.*

*Ursache der ganzen Folgeprobleme ist in diesem Fall eine Gesetzesgrundlage.*

Bei Annäherung an das Thema Sanktion aus der Sicht der Profession Soziale Arbeit an ist folgendes festzustellen:

- Auslöser von Sanktionen sind nicht selten soziale Probleme (vgl. Kapitel 3.3.1 Sanktionsursachen).
- Gleichzeitig lösen Sanktionen, wie in Kapitel 3.3.4 umfassend dargestellt, nicht selten komplexe Folgeprobleme aus, die als Soziale Probleme klassifiziert werden können.
- Somit können auch Sanktionen und insbesondere Totalsanktionen, oder um deutlicher zu werden die gesetzlichen Regelungen, als eine Ursache Sozialer Probleme gesehen werden.

In der sozialarbeiterischen Praxis ist und war der Autor mit vielen ähnlich gelagerten Fällen konfrontiert.

*Fallbeispiel B:*

*Der Asylantrag von Ahmed, einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling aus Afghanistan, wurde abgelehnt. Aufgrund der politischen Lage ist eine Abschiebung ins Ursprungsland nicht möglich. Anträge für die Aufnahme von Arbeit wurden abschlägig beschieden. Ahmed ist gezwungen in einer bayerischen Stadt in einer sogenannten Gemeinschaftsunterkunft (sprich Asylbewerberheim) zu leben. Er bekommt Lebensmittelpakete und ein monatliches Taschengeld in Höhe von 40 €. Er beschließt, die Zeit trotzdem möglichst gut zu nutzen und besucht – da er keine*



*reguläre Schule besuchen darf – ein Deutschprojekt, welches sich ca. 10 km von seinem Wohnort befindet.*

*Selbst angenommen, dass er keinen Cent ausgibt – für Nahrungsmittel, Getränke, Medikamentenzuzahlungen, Freizeit, Kommunikation etc. ist es ihm mit 40 € nicht möglich, eine Monatsfahrkarte zu kaufen. Er wird mehr als drei Mal beim Schwarzfahren erwischt- hat nach Verhängung von Bußgeldern entsprechend hohe Schulden und wird vor Gericht gestellt. Nach einer Erläuterung der Rahmenbedingungen vor Gericht kam der Angeklagte mit einem blauen Auge davon. Der Richter betonte: „Wir möchten Ihnen ja helfen“. Er wurde zur Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs verurteilt, der sich an deviante Jugendliche richtet.*

*Die Schulden aufgrund der „Schwarzfahrten“ bestehen natürlich weiterhin. Es ist möglich, dass die „Straftat“ der Leistungerschleichung, seine Chancen einen besseren Aufenthaltsstatus zu bekommen, negativ beeinflussen wird..*

Gerade in der Flüchtlingsarbeit – insbesondere in Bayern - existieren viele Widersprüche. Flüchtlingen im Asylverfahren, sowie abgelehnten Flüchtlingen – die zu einem großen Teil aufgrund von kriegerischen Auseinandersetzungen nicht in ihr Ursprungsland nicht abgeschoben werden können, ist es nicht möglich ein „normales Leben“ zu führen. Ursache sind die strukturellen Rahmenbedingungen.

#### *Fallbeispiel C:*

*2008/2009 hatte es meine Einrichtung in der Beratung immer wieder mit dem Thema Umzüge von Arbeitslosengeld II-Empfängern inklusive Ortswechsel zu tun. In einem besonders schweren Fall wollte eine suizidgefährdete Mutter mit zwei Kleinkindern nach München umziehen, um in der Nähe Ihrer sie unterstützenden Familie zu wohnen. Sie war ein Jahr zuvor nach Norddeutschland gezogen, dort ging ihrem Empfinden nach alles schief, was schief gehen konnte: Arbeitslosigkeit, Überschuldung, massive Probleme mit dem Vermieter (die Wohnung war, wie sie anschaulich mit Fotos belegte, massiv von Schimmel betroffen), Krankheit.*

*Umzüge dieser Art erfordern eine Genehmigung der „aufnehmenden“ Kommune. Aus ihrer Verzweiflung heraus ist sie ohne diese bürokratisch langwierige und komplexe Vorgehensweise mit unsicherem Ende zu durchlaufen, Hals über Kopf nach München gezogen. Der SGB II-Träger verweigerte jegliche Leistungen, so*

*dass sie mit zwei Kleinkindern ohne jegliche Mittel in München stand. Minimal unterstützt werden konnte sie von ihrer Familie, die ebenfalls vom Arbeitslosengeld II lebte. Ein Gang zur „Tafel“ war nicht möglich – ohne Leistungsbescheid keine Nahrungsmittel.*

*Ein gemeinsamer Gang zu einem Anwalt in München war ergebnislos („ein Rechtsanspruch besteht nicht – sie sind doch selbst schuld“ so der Anwalt pampig, was einen Tränenausbruch bei der betroffenen Person provozierte).*

*Es blieb nur wieder der Griff zum Telefon und einige langwierige Gespräche mit dem zuständigen Mitarbeiter der Sozialbehörde, um die Notlage zu erklären – und wieder musste ich betonen, wie motiviert die Person zur Arbeitsaufnahme sei, um letztendlich zu erreichen, dass sie in München Arbeitslosengeld II beziehen kann. Im Übrigen gelang es der Person innerhalb von zwei Wochen eine Arbeitsstelle zu finden, so dass sie nur noch aufstockend Arbeitslosengeld II beziehen muss.*

*In anderen ähnlich gelagerten Fällen ist es nicht gelungen die Umzugsgenehmigung zu erhalten, die Grundlage für den Bezug von Arbeitslosengeld II in der aufnehmenden Kommune ist.*

*Von Anbeginn war absolut offensichtlich, dass hierbei im Grundgesetz verankerte Grundrechte verletzt werden (insbesondere das Recht auf Freizügigkeit nach Artikel 11 Grundgesetz). Erst im Mai 2010 gab es endlich ein Gerichtsurteil des Bundessozialgerichtes<sup>47</sup>, welches die freie Wohnortwahl auch für Arbeitslosengeld II -Bezieher bestätigte.*

Eine logische Konsequenz – so Soziale Arbeit als normative Handlungswissenschaft gesehen wird, mit dem Ziel soziale Probleme nicht zu verwalten, sondern zu lösen – ist, dass die Soziale Arbeit sich auch mit der „Gesellschaft“ auseinandersetzen muss. Dies umfasst hierbei u.a. ökonomische, kulturelle, historische<sup>48</sup> und soziale Themen die für die Soziale Arbeit von Bedeutung sind, unter Berücksichtigung der Aspekte Gesetzgebung und Rechtswirklichkeit, Macht,

---

<sup>47</sup> [http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-](http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&nr=11616)

[bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&nr=11616](http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&nr=11616), aufgerufen am 06.09.2010.

<sup>48</sup> Ein Beispiel: Nach Erfahrung des Autors ist mitunter z.B. die (Verfolgungs-)Geschichte deutscher Sinti von Bedeutung – so Soziale Arbeit mit dieser AdressatInnengruppe zu tun hat. z.B. als eine Basis für Erklärungswissen beim Thema „Bedeutung von Bildung und Schulbesuch bei deutschen Sinti“ (Abriss einer Argumentationslinie: Verbot des Schulbesuchs zur Zeit des Nationalsozialismus-> überdurchschnittlich hohe Analphabetenzahl, z.T. wurden in Folge der Verfolgung auch in den Nachkriegsjahren Kinder nicht in die Schule geschickt etc.).

Diskriminierung (*ageism, ableism, antiziganism, sexism, classicism, racism* etc.), soziale Ungleichheit und strukturelle Gewalt.

Eine „gesellschaftsberücksichtigende“ Herangehensweise ist bei der Ökonomisierung und der damit verbundenen Verbetriebswissenschaftlichung und Konzentration auf das Individuum gegen den Trend: „Gesellschaftliche Ursachen von Problemen, damit also „soziale Probleme“, werden systematisch ausgeblendet“ (Seithe 2010, S.215). „Die Leugnung gesellschaftlicher Hintergründe individueller Probleme führt zu einer weitgehenden Entpolitisierung von Gesellschaft, Alltag und Wissenschaft“ (ebd., S.225).

Nach Einschätzung des Autors sind z.B. auch bei Theorien abweichenden Verhaltens psychologische/psychologisierende und somit individualisierende und einzelfallorientierte Theorien im Trend, mitunter noch Subkultur- und Lerntheorien, während z.B. Machttheorien und die Theorie des „*Labeling Approach*“ in der Sozialen Arbeit - zumindest in der *Praxis* – wenig Beachtung findet.

Eine Ursache hierfür könnte auch sein, dass Meso- und Makroaspekte weniger greifbar sind und ein gewisses Maß an (kritischer) Bewusstseinsbildung notwendig ist. Zudem konzentriert sich die Finanzierung Sozialer Arbeit meist auf die Arbeit mit Individuen und Familien. Des Weiteren ist die Lösung sozialer Probleme die (auch) in der Meso- und Makroebene verankert sind im Allgemeinen nicht durch eine kurze Handlung erreichbar, sondern benötigt oft ein längerfristiges Engagement.

Die reine Fokussierung der Sozialen Arbeit auf die Individuen stellt jedoch einen Irrweg dar. Bereits Alice Salomon stellte 1927 fest, „dass das Individuum nicht isoliert in der Welt lebt“ (Mangold 1983, S.34 nach Salomon 1927, S.48).

Es sei an dieser Stelle klargestellt, dass es dem Autor nicht um eine Ausblendung des Individuums bei der Ursachenanalyse und Handlungsentwicklung geht, sondern um einen ergänzenden Blick auf die Gesellschaft - im Sinne des von Staub-Bernasconi formulierten systemischen Paradigmas Sozialer Arbeit (vgl. hierzu z.B. Sahle 2006, S. 364f), da Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Individuum und Gesellschaft tätig ist.

Ein Argument für die „kritische Funktion“ Sozialer Arbeit ist nach Ansicht des Autors, dass es keinen Beruf gibt, der mehr und vor allem ganzheitlicher (auch rechtlich, psychosozial) mit den Auswirkungen gesellschaftlicher Probleme, Gesetze und Menschenrechtsverletzungen konfrontiert ist, wie die Soziale Arbeit. So schlagen Feinjustierungen z.B. in der Sozialgesetzgebung oder im Ausländer- und Asylrecht bei den Betroffenen und den Sozialarbeitenden, die mit diesen zu tun haben, massiv ein - um so mehr wenn es sich bei Adressaten um „*vulnerable groups*“ handelt, die aufgrund eines Identitätsmerkmals als besonders verletzlich gelten (z.B. Kinder, MigrantInnen, Illegalisierte, Arbeitslose, Angehörige sexueller Minderheiten bzw. ethnische Minderheitsangehörige etc.).

## **5.2 Traditionsbestände gesellschaftsberücksichtigender Sozialer Arbeit**

Die Geschichte der Theorien der Sozialen Arbeit weist einige Traditionsbestände auf, an die – zur Berücksichtigung der gesellschaftlichen Ebene - angeknüpft werden kann. Prof. David G. Gil merkt in seinem Werk „Gegen Gerechtigkeit und Unterdrückung. Konzepte und Strategien für Sozialarbeiter“ an, „dass eine wichtige soziale Funktion Sozialer Arbeit und sozialer Dienstleistungen seit jeher darin bestand, die Intensität von Unterdrückung und Ungerechtigkeit zu modifizieren, zu regulieren und ihre destruktiven Konsequenzen für die menschliche Entwicklung abzumildern“ (Gil 2006, S.35).

Die Geschichte der Sozialen Arbeit birgt einige VertreterInnen, die den Fokus nicht ausschließlich auf die Individuen richteten. Exemplarisch seien Folgende genannt:

*Jane Addams* (1860-1935), die sich im Rahmen der „Settlement“-Bewegung u.a. mit der systematischen Erfassung der Lebens-, Gesundheits- und Arbeitsbedingungen in den Chicagoer Slums beschäftigte (Stark 2007, S.71). Sie berücksichtigte „Wechselwirkungen zwischen Individuum und Gesellschaft“ (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.61). Das *Hull House* in dem sie tätig war, diente als Plattform für Aktivitäten die Mikro-, Meso- und Makroebene miteinander verbanden (ebd., S.64f). Neben Einzelfallberatung, das Gemeinwesen betreffende

Themen wie z.B. Müllabfuhr und Badehäuser, beschäftigte sich Jane Addams u.a. auch mit Parteien, Gewerkschaften, Arbeitsbedingungen, der Verteidigung von Verfolgten sowie der Gründung eines internationalen Gerichtshofes (ebd.).

*Ilse von Arlt* (1876-1960), die sich überwiegend in Wien Anfang des 20. Jahrhunderts wissenschaftlich mit Armutsfragen und ihren Ursachen – auch unter komplexen nationalökonomischen Gesichtspunkten - auseinandersetzte (Stark 2007, S.72) und eine Bedürfnistheorie entwickelte (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.28).

Der Amerikaner *Saul Alinsky* (1909-1972) – der im Rahmen von *Community Organizing* Gegenmacht entwickelte, um lokale Probleme (u.a. die Benachteiligung Schwarzer Menschen) zu lösen (vgl. z.B. Stark 2007, S.72f ). Dies gelang ihm u.a. durch die gewerkschaftliche Organisierung der AdressatInnen<sup>49</sup> und mitunter durch kreative Aktionsformen: wie z.B. die Durchsetzung der Einstellung Schwarzer von Warenhausbesitzern als Mitarbeiter, indem täglich 3000 Schwarze die Kassen verstopften, ihre Einkäufe per Nachnahme liefern ließen und später die Annahme verweigerten (Stark 2007, S.73 nach C.W. Müller 1997, S.115). Saul Alinsky war kein Sozialarbeiter und verstand sich auch nicht als solcher (Mangold 1983, S.28). Wichtig war ihm, dass die Betroffenen selbst ihre Probleme diagnostizieren und selbst handeln (ebd.).

In den 70er und 80er Jahren waren in Deutschland in Folge der Studentenbewegung herrschafts- und systemkritische Theorien und Debatten - die sich nicht selten an Marx und Lenin orientierten – verbreitet. Stellvertretend seien *Hollstein/Meinhold* und *Karam Khella* genannt (vgl. z.B. Engelke 2009 S.338). Diese hatten einen sehr starken Fokus auf „gesellschaftlich produziertes Elend“ (Engelke 2002 S.311) und können als holistische Konzeptionen eingeordnet werden, da sie - zumindest in den Theoriedebatten - die Mikroebene der Individuen vernachlässigten.

---

<sup>49</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors zur gewerkschaftlichen Organisierung: In München bieten sich über 300 Bulgaren im Bahnhofsviertel am Straßenrand als Tagelöhner legal an. Das Problem der „Nichtbezahlung ihrer Arbeit“ durch ausbeuterische Unternehmen konnte dadurch eingeschränkt werden, dass sich im Jahr 2010 über 100 Personen von Ihnen in der Gewerkschaft ver.di organisierten.*

Auch unter dem Stichwort „strukturverändernde Ansätze Sozialer Arbeit“ (nicht selten mit dem Fokus auf Gemeinwesenarbeit) wurde zu dieser Zeit debattiert, ausgehend von der Feststellung, dass soziale Probleme in Wirklichkeit politische Probleme sind (vgl. z.B. Mangold 1983, S.33).

In den 80ern fiel auch die Entstehung der Zeitschrift „Widersprüche – Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich“, die bis heute kritische Diskurse über die Soziale Arbeit und Gesellschaft aufrechterhält.

Als zeitgenössischer Vertreter seien exemplarisch genannt:

*Christopher Chitereka*, Dozent an der Nationaluniversität von Lesotho für Soziale Arbeit. Er betont die Bedeutung von *Empowerment* (Emächtigung) und vom Paradigma Sozialer Arbeit *social development* unter Einbeziehung ökonomischer und menschenrechtlicher Aspekte und der nationalen Ebene, da eine rein kurative, rehabilitierende Soziale Arbeit Menschen nicht selbstständig machen würde (vgl. Chitereka 2009, S. 151ff).

Der in Amerika lebende emeritierte Prof. *David Gil*, setzt sich seit Jahrzehnten mit der Thematik „kritische Sozialen Arbeit“ (Orig.: „radical social work“)<sup>50</sup> auseinander. Eine seiner Grundannahmen ist die der Existenz menschlicher Bedürfnisse. In Anlehnung an den Humanpsychologen Maslow hat er hierzu eine Theorie menschlicher Bedürfnisse entwickelt ( vgl. z.B. Gil 2006, S.123, S.191f) und beschreibt soziale Probleme ähnlich wie andere BedürfnistheoretikerInnen als mangelnde Befriedigung derselben (Gil 2006, S. 136). Als zentrale Werte stehen bei ihm in erster Linie soziale Gerechtigkeit sowie die Menschenrechte, die damit auch als Legitimationsquellen dienen.

Er kritisiert die Symptom- statt Ursachenbekämpfung Sozialer Arbeit, betont die Unmöglichkeit „politischer Neutralität“ Sozialarbeitender<sup>51</sup> und fordert eine Werte-Bejahung (vgl. Gil 2006, S. 139). Er benennt Strategien einer Gesellschaftsveränderung zur Überwindung von Ungerechtigkeit und Unterdrückung (Gil 2006, S.57 ff) und kommt zum Schluss, dass ohne Erkenntnisse über die Dynamiken und Ursachen sozialer Probleme in der Regel

---

<sup>50</sup> Im Deutschen würde die Bezeichnung eher als „kritische Soziale Arbeit“ übersetzt werden.

<sup>51</sup> Zitat David G. Gil: „Politische Neutralität ist jedoch eine Illusion, da die sozialarbeiterische Praxis in der Regel... politische Wurzeln und Konsequenzen hat. (...) Denn das Nicht-in-Frage Stellen der existenten Gesellschaftsordnung bedeutet faktisch stillschweigende Unterstützung und keineswegs Neutralität“ (Gil 2006, S.139).

Strategien und Politiken formuliert werden, die auf die Symptome und nicht auf die Ursachen fokussieren (vgl. z.B. Gil 2006, S.154, S.167).

In akademischen Kreisen wird im deutschsprachigen Raum vereinzelt über die (Re)politisierung Sozialer Arbeit debattiert. Die Deutsche für Gesellschaft für Soziale Arbeit hat im Oktober 2010 ein konstituierendes Treffen zur Schaffung einer Fachgruppe Politik einberufen. In mehreren Städten existieren Arbeitskreise „kritischer Sozialer Arbeit“.

Auf der internationalen Ebene wird – zumindest im akademischen Bereich – in Folge der letzten Weltkonferenz „Sozialer Arbeit“ der IFSW (International Federation of Social Workers), der IASSW (International Association of School of Social Work) und der ICSW (International Council on Social Welfare) debattiert. Hierbei geht es um die Formulierung einer „Globalen Agenda“ die nach jetzigem Stand vier Bereiche umfassen soll<sup>52</sup>,

- Soziale und ökonomische Ungleichheiten innerhalb von Ländern und zwischen Regionen (Im Original: „Social and economic inequalities within countries and between regions“),
- Würde und Wert des Menschen (Im Original: “Dignity and worth of the person”),
- Umweltverträglichkeit (Im Original: “Environmental Sustainability”),
- Bedeutung der menschlichen Beziehungen (Im Original: “Importance of human relationships”)

und somit explizit sowohl die Ebene des Individuums als auch der Gesellschaft berücksichtigt.

### **5.3 Folgerungen für die theoretische Herangehensweise an Soziale Probleme**

Ausgangspunkt jeglicher Intervention ist die Analyse eines sozialen Problems und ihrer Ursachen (soziale Diagnose, Staub-Bernasconi 2007, S.287 ff), bei der neben Familiensystem und Individuum (Mikroebene) auch die Mesoebene

---

<sup>52</sup> <http://www.ifsw.org/p38002163.html>, aufgerufen am 01.01.2011.

(Sozialraum, Kommune) und Makroebene (regionale Gesellschaften, Weltgesellschaft) berücksichtigt werden muss.

Selten wird die Ursache eines sozialen Problems ausschließlich auf einer Ebene zu finden sein.<sup>53</sup> Bei der Analyse muss erkennbar werden, wie der Sachverhalt auf den unterschiedlichen Ebenen, Individuum und Gesellschaft, dargestellt ist und wie diese jeweils aufeinander wirken (vgl. Sahle 2006, S.375).

Dies sei an Fallbeispiel B (vgl. Kapitel 5.1) veranschaulicht:

Die Situation des Individuums Ahmed wird beeinflusst von Faktoren der unterschiedlichen Ebenen. So z.B.:

*Mikroebene:* Ahmed ist motiviert, einen Deutschkurs zu besuchen.

*Mesoebene:* Die Kommune München besitzt z.B. eine überdurchschnittlich gute Versorgungs- und Beratungsstruktur für Flüchtlinge. So existieren z.B. aufgrund kommunaler Zuschüsse Deutschkurse, an denen auch Personen mit Duldungsstatus unentgeltlich teilnehmen können.

*Makroebene:* Das Leben des Individuums Ahmed wird beeinflusst von den ausländerrechtlichen Regelungen die vom Bundesland Bayern umgesetzt werden (Lebensmittelpakete, verschärfte Residenzpflicht, Lagerunterbringung etc.). Seine Lebenswirklichkeit wird beeinflusst von den nationalen Gesetzen (u.a. dem Asylrecht). Auf der Ebene der Weltgesellschaft spielen z.B. internationalen Konventionen (Genfer Flüchtlingskonvention) und Politiken eine Rolle, da Afghanistan ein internationaler Konflikt mit unterschiedlichsten Akteuren ist.

Bei Problemursachen, die auch Aspekte auf der Meso- bzw. Makroebene beinhalten, sollte Soziale Arbeit nicht nur „Symptombekämpfung am Individuum“ betreiben. Viel mehr sollten hier wissenschaftlich fundiert die Ursachen benannt werden und anhand von Werten (Ethikkodex/Menschenrechten) ein „Soll-Zustand“ beschrieben werden, um in Folge dessen adäquate Interventionsformen zur Veränderung zu nutzen.

---

<sup>53</sup> David D. Gil zeigt dies in seinem Buch „Gegen Ungerechtigkeit und Unterdrückung“ anschaulich am Thema Kindesmisshandlung (Gil 2006, S.143).



Maja Heiner empfiehlt eine klare Differenzierung zwischen Mikro- Meso<sup>54</sup>- und Makropraxis (Heiner 2006, S. 353). Als Mikropraxis wird hierbei die fallbezogene Arbeit verstanden, die Mesopraxis als fallübergreifend, während die Makropraxis fallunabhängig ist (ebd., S.354f). Basiskräfte seien im Allgemeinen in der Mikro- und Mesopraxis tätig, während Leitungspersonal auch auf der Ebene der Makropraxis intervenieren würden (ebd., S.355).

Diese „klare“ Trennung mag in der Praxis hierarchisch z.T. gegeben sein. So ist eine Basisfachkraft ohne Absprache natürlich nicht befugt eine Pressemitteilung im Namen des Arbeitgebers zu versenden. Allerdings ist eine solche Grenze nicht zwangsläufig vorhanden, da in der Praxis Anregungen und Realisierungen von Interventionen (in Absprache mit der Leitung) sicher nicht selten von der Basis initiiert werden und außerdem auch über Dritte Organisationen (z.B. Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen) und Gremien (Arbeitskreise, Bündnisse) Interventionen möglich sind.

#### **5.4 Interventionsformen Sozialer Arbeit der Meso- und Makropraxis**

Voraussetzung für hauptamtliche Interventionen in der Meso- und Makropraxis sind zeitliche Ressourcen. Die Finanzierung Sozialer Arbeit erfolgt meist für die Arbeit mit Individuen und Familiensystemen. Oft sind Beschäftigte mit Ihrer Arbeit bereits voll ausgelastet. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass für Interventionen in der Meso- und Makropraxis vom Arbeitgeber explizit zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden – wünschenswert ist auch die Einrichtung eigener Stellen für diesen Praxisbereich. Zur argumentativen Begründung solcher Maßnahmen kann das jeweilige Leitbild<sup>55</sup> des Trägers dienen.

---

<sup>54</sup> In ihrer Veröffentlichung verwendet die Autorin den Begriff der „Mezzopraxis“. Um eine einheitliche Begrifflichkeit in dieser Arbeit zu wahren, verwendet der Autor den synonymen Begriff der „Mesopraxis“.

<sup>55</sup> Zumindest wenn das Leitbild des Trägers „normativ progressiv“ ist und sich z.B. an die Menschenrechte oder an die soziale Gerechtigkeit orientiert. Im Allgemeinen enthalten die Leitbilder der Wohlfahrtsverbände auch Ziele auf der Makroebene, so dass sich leicht ein Bezug herstellen lassen dürfte. Die Makropraxis könnte so auch als ein Teil der Umsetzung des Leitbildes der Organisation gesehen werden.

Da eine umfassende Darstellung von Interventionsformen (auch als Methoden/Techniken/spezielle Handlungstheorien zu bezeichnen) in der Meso- und Makropraxis den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, folgend eine unvollständige und kurze Auflistung einiger Ansätze, die dem Autor besonders wichtig erscheinen, z.T. angelehnt an David Gil (Gil 2006), Staub-Bernasconi (Staub-Bernasconi 2007, S.297ff) und anderen SozialarbeitstheoretikerInnen.

- Bewusstseinsbildung z.B. im Sinne von Paulo Freire (vgl. z.B. Gil 2006, S.64ff; Staub-Bernasconi 2007, S.311ff)
- Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Pressearbeit, Leserbriefe, Fachveröffentlichungen, *Whistleblowing* etc.)
- Soziallobbying (z.B. gezielte Politikberatung von politischen Gremien und Einzelpersonen, Mitwirken in Gremien, Initiierung von Stadtrats- und Bundestagsanträgen und Anfragen, Demonstrationen etc.)<sup>56</sup>
- Empowerment im Sinne der Ermächtigung von Betroffenen (vgl. z.B. Staub-Bernasconi 2007, S.247ff)<sup>57</sup>
- Monitoring<sup>58</sup> (z.B. bezüglich Menschenrechten und national verankerten Rechten) auf lokaler, regionaler, nationaler Ebene, Schaffung von Ombudsstellen
- Unterstützung bei der Nutzung des Rechtswegs (inkl. Nutzung nationaler und internationaler Rechtsinstrumente)
- Auftragsverweigerung (z.B. Ablehnung illegaler oder illegitimer Maßnahmen)
- Bündnisarbeit (vgl. z.B. Seithe 2010, S.262) bzw. Vernetzung (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.356ff)
- Initiierung von Forschungsprojekten zur Schaffung einer Wissensbasis für weitere Interventionen

---

<sup>56</sup> Exemplarisch sei hier die Münchner AWO M group genannt, die explizit das Einwirken auf die Sozialgesetzgebung in ihr Leitbild aufgenommen hat. Zudem sei das „Bündnis München Sozial“ erwähnt, in dem über 60 Wohlfahrtsverbände, freie Träger und Gewerkschaften organisiert sind, mit dem Ziel, sich bei sozialen Belangen aktiv einzumischen.

<sup>57</sup> Es versteht sich von selbst, dass keine Instrumentalisierung stattfinden darf – vgl. hierzu auch Staub-Bernasconi zur Rolle des „reflektierenden Praktikers“ (Staub-Bernasconi 2010, S.129f.).

<sup>58</sup> *Persönliche Erfahrungen des Autors während der Arbeit in der Rechtsschutzabteilung (Protection Unit) des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) in Guinea und Senegal 2006/2007: Der UNHCR führt ein systematisches Monitoring durch. Dies beinhaltet auch, dass von der Einzelfallberatung (z.B. innerhalb der „community services“) bis hin zu Ortsbegehungen (z.B. dem Aufsuchen von Flüchtlingslagern) die Einhaltung nationaler Rechte und internationalen Menschenrechtsabkommen geprüft wird.*

- Entwicklung alternativer Modellprojekte (vgl. z.B Heiner 2006, S.358; Seithe 2010, S.263), wenn möglich mit wissenschaftlicher Begleitung. Aufbau von Kooperativen (vgl. Gil 2006, S.86ff).

Die Interventionsmöglichkeiten sind in der Praxis nicht klar voneinander getrennt und können kombiniert werden.<sup>59</sup>

Akteure Sozialer Arbeit der Meso- und Makropraxis können u.a. sein:  
Einzelne SozialarbeiterInnen, Träger Sozialer Arbeit im Allgemeinen, Behörden, Gewerkschaften, Bündnisse sowie sonstige Nichtregierungsorganisationen.

## 5.5 Überlegungen zur Mandatierung

In der Praxis gibt es, wenn sich Sozialarbeitende mit gesellschaftlich (mit)verursachenden sozialen Problemen auseinandersetzen, nicht selten ein Problem der Mandatierung.

Meist ist eine Selbstmandatierung notwendig, da eine Mandatierung von außen kaum erfolgen wird. So stellt z.B. David G. Gil fest:

„Soziale Arbeit und soziale Dienstleistungen wurden jedoch zu keiner Zeit mit dem Ziel implementiert, Ungleichheit, Unterdrückung, Ungerechtigkeit und ihre Konsequenzen zu überwinden oder abzuschaffen“ (vgl. Gil 2006, S.35). Insofern ist Soziale Arbeit der Meso- und Makropraxis oft eine bewusste persönliche Entscheidung, die eine aktive „Strategie der Einmischung“ darstellt.

---

<sup>59</sup> *Erfahrungen des Autors:*

*Beispiel A: Im Rahmen eines Orientierungskurses für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge realisieren wir jedes Jahr einen Besuch des Münchner Rathauses inklusive eines Gespräches mit einem Stadtrat. Ziel ist hierbei, einerseits die Jugendlichen über politische Strukturen zu informieren und andererseits den AdressatInnen zu ermöglichen, ihre Lebenssituation einem Stadtratsabgeordneten zu schildern. Dies erscheint wichtig, da die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Projekten inne hat, die die Lebenswirklichkeit dieser AdressatInnen-gruppe massiv beeinflusst (z.B. Möglichkeit des Besuchs eines Deutschkurses).*

*Beispiel B: 2009 beteiligten sich neben Sozialarbeitenden zahlreiche Sinti im Münchner Stadtteil Hasenberg an einer Kundgebung gegen die Umstrukturierung eines „Jugendzentrums“ zu ihrer Benachteiligung. Sie traten auch als Verhandlungsführer auf und setzten sich in Folge mit Briefen an die Stadt München und Unterschriftensammlungen mit einer neu gewonnenen Macht immer wieder für eigene Interessen ein. Hierbei wurden – ob bewusst oder unbewusst sei dahingestellt - u.a. folgende Interventionsformen angewendet: Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung, Empowerment.*

Eine Selbstmandatierung ist z.B. bei Menschenrechtsverletzungen mit Berufung auf das „Tripelmandat“<sup>60</sup> möglich, da die Soziale Arbeit u.a. eine Menschenrechtsprofession ist (vgl. z.B. Staub-Bernasconi 2007, S.200f). Durch eine solche Selbstmandatierung hat der Sozialarbeitende für sein Handeln eine begründete individuelle normative Legitimationsquelle.

Dies reicht in der Praxis, insbesondere für SozialarbeiterInnen, die an der Basis tätig sind, oft nicht aus.

Denn eigentlich muss der Arbeitnehmer auch vom Arbeitgeber mandatiert werden, zumindest wenn

1. die sich auf das Tripelmandat berufende Interventionen der Meso- und Makropraxis nicht in der Freizeit des Arbeitnehmers stattfinden sollen,
  2. der Arbeitnehmer nicht Konsequenzen bis hin zum Jobverlust riskieren möchte.
- Nicht selten ist Kritik gegen z.B. staatliche Stellen oder gesetzliche Regelungen, auch wenn sie konstruktiv gemeint ist und Lösungswege aufzeigt, nicht unbedingt erwünscht, sicherlich auch, da die freien Trägern meistens auch auf öffentliche Mittel angewiesen sind.

Dieses in der Praxis oft bestehende Problem ist ein schwer auflösbares Dilemma. Prof. David G. Gil – der bis heute in der Lehre u.a. zu Theorien sozialer Ungerechtigkeit an der Brandeis Universität in Boston tätig ist – hat sich ebenfalls mit Strategien in der beruflichen Praxis beschäftigt und schlägt folgendes vor: Reduzierung von Konflikten durch das Testen von Grenzen und die Einhaltung dieser Grenzen. Dabei geht er davon aus, dass die Grenzen oftmals weit weniger eng bzw. streng sind als angenommen.

Er empfiehlt zudem die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Arbeits- und Unterstützungskreisen zur Absicherung (vgl. Gil 2006, S.83).

---

<sup>60</sup> Das dritte Mandat des Tripelmandats nach Staub-Bernasconi (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S.200f) erweitert das doppelte Mandat (Hilfe & Kontrolle bzw. Gesellschaft & Klient) um folgende Komponenten: Wissenschaftsbasierung sowie ethische Basis (Berufskodex und Menschenrechte), „auf welche sich die Professionellen in ihren Entscheidungen unabhängig vom gerade herrschenden Zeitgeist, vom Druck des Trägers wie der Adressat(inn)en berufen können (...) und die wenn nötig eigenbestimmte Aufträge ermöglichen (...).“ (ebd.).

## **6. Zusammenfassung, Rückblick und Ausblick**

### **6.1 Eine Zusammenfassung**

In Kapitel 2. wurde das neoliberale Paradigma mit seiner atomistischen Fokussierung und den Disziplinierungsaspekten näher erläutert, dessen Durchsetzung als (eine) Erklärung für die Einführung vom Arbeitslosengeld II mit den bestehenden rechtlichen Regelungen dienen kann.

Im Kapitel 3. wurden Sanktionen mit einem Schwerpunkt auf Sanktionen auf 0 und ihren Auswirkungen umfassend beschrieben, mit dem Versuch einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu geben. Es wurde festgestellt, dass eklatante Mängel in der Verfahrensgerechtigkeit bestehen, die Sanktionswahrscheinlichkeit u.a. von den Variablen Verhalten des Klienten, Wohnort, aktuelle soziale Lage und Arbeitsvermittler mitsamt seinen persönlichen Einstellungen abhängig ist.

Zudem wurde festgestellt, dass Sanktionen, sowie im Besonderen Sanktionen auf 0 massive Auswirkungen auf die psychische, physische und soziale Lage der AdressatInnen haben.

In Kapitel 4. wurden normative Grundlagen erläutert. Anhand derer wurde die Sanktionslegislation bewertet. Hierbei wurde festgestellt, dass höherprozentige Teilsanktionen sowie insbesondere Sanktionen auf 0 aus ethischer Sicht (am Beispiel der Gerechtigkeitstheorie von Amartya Sen) scharf zu kritisieren sind und mit den vorstaatlichen und bedingungslos geltenden Menschenrechten nicht vereinbar sind. Die Vereinbarkeit des § 31 SGB II mit dem Grundgesetz ist auch nicht gegeben – da nach der Verfassung (Art. 1 i.V.m. Art 20) das soziokulturelle Existenzminimum zu gewährleisten ist, und zudem eine Benachteiligung der unter 25-jährigen AdressatInnen nicht hinnehmbar ist.

In Kapitel 4.4.1 wurden Handlungsmöglichkeiten für die involvierten Individuen und Systeme formuliert.

Anschließend wurde im Kapitel 5. vom Beispiel der Sanktionsregelungen ausgehend diskutiert, weshalb Soziale Arbeit - sofern Sie als Profession ihren Gegenstandsbereich „Soziale Probleme“ ernst nehmen will – sich nicht nur mit der

Mikroebene des Individuums und der Familie auseinandersetzen sollte, sondern sich auch mit den kommunalen, regionalen und gesellschaftlichen Strukturen, die für soziale Probleme – mal mehr, mal weniger – (mit)verantwortlich sind. Es wurden hierbei exemplarisch historische Wurzeln aufgezeigt, an die die Soziale Arbeit auch heute anknüpfen könnte, und Folgerungen für die theoretische Herangehensweise an Soziale Probleme formuliert. Des Weiteren wurden Interventionsmöglichkeiten in der Makropraxis erläutert.

Zusammenfassend vertritt der Autor die Überzeugung, dass Totalsanktionen sowie Teilsanktionen ein Verstoß gegen die Menschenrechte, gegen das Grundgesetz und die dargelegten ethischen Prinzipien darstellen (vgl. Kapitel 4.). Zudem teilt der Autor die Einschätzung, dass diese Form der Disziplinierung auch im Sinne der Effektivität kontraproduktiv ist.

Der Autor befürwortet zur Unterstützung der Arbeitsfindung eine lebenswelt- und bedürfnisorientierte Unterstützung, die an intrinsische Motivationen der AdressatInnen anknüpft, sowie die Einführung eines Mindestlohns um Billiglöhne zu unterbinden, die dazu führen, dass auch bei voller Erwerbstätigkeit aufstockend Arbeitslosengeld II bezogen werden muss.

## **6.2 Ein Rückblick**

In der Presse, Wissenschaft und Profession wurden Sanktionen seit Ihrer Einführung alles in allem eher selten thematisiert, trotz der Tatsache, dass monatlich ca. 10.000 Personen von Sanktionen auf 0 und ca. 70.000 von Teilsanktionen betroffen sind und in nicht wenigen Fällen das soziokulturelle Existenzminimum unterschritten wird.

Von den Medien kritisch aufgegriffen wurde das Thema Sanktionen bei der Publikation der einen oder anderen Studie sowie bei dramatischen Einzelfällen wie dem Hungertoten von Speyer. Unkritisch wurde von Medien in den Jahren 2009/2010 immer wieder die Forderungen von Politikern wiedergegeben, dass angeblich „arbeitsunwillige“ Arbeitslosengeld II-Empfänger stärker zu bestrafen

sein<sup>61</sup> – dem Autor stellt sich schon die Frage, ob die betreffenden Politiker (vor allem aus den Reihen der CDU und der FDP) die Rechtsgrundlagen kennen und wenn ja, wie denn eine härtere Bestrafung aussehen soll, die umfassender ist als die komplette Streichung der Leistungen inklusive Kostenübernahme der Krankenversicherungsbeiträge.

Betroffene und Erwerbsloseninitiativen waren und sind nach Ansicht des Autors sehr auf sich allein gestellt. Die zahllosen, bei Recherchen im Internet gefundenen verzweifelten Anfragen in unterschiedlichsten Frageforen von Betroffenen gleichen mitunter Hilferufen.<sup>62</sup>

Der Autor selbst ist für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft an der Parallelberichterstattung zum UN-Sozialpakt bezüglich Sanktionen beteiligt und hat mit seiner Befragung einige Debatten auf überwiegend kommunaler Ebene ausgelöst, die immerhin dazu geführt haben, dass die Stadt München den Beschluss gefasst hat, sich beim Deutschen Städtetag dafür einzusetzen, um eine Gesetzesänderung bezüglich Sanktionen zu erwirken.<sup>63</sup>

Nennenswerte überregionale Debatten sind fast ausschließlich dem „Bündnis für ein Sanktionsmoratorium“ zu verdanken, die seit ca. Sommer 2009 engagiert und professionell eine einstweilige Einstellung der Sanktionen fordern um Sinn, Zweck und Auswirkungen zu diskutieren.

---

<sup>61</sup> Vgl. z.B. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article6498959/CSU-will-Arbeitsverweigerer-haerter-bestrafen.html>, aufgerufen am 31.12.2010.

<sup>62</sup> Vgl. z.B. <http://www.arbeitslosenselbsthilfe.org/forum/arbeitslosengeld-alg-ii/101073-angeblich-verpasste-termine-sanktion.html>, aufgerufen am 10.12.2010.

<sup>63</sup> Vgl. z.B. Zeitungsartikel vom Münchner Merkur vom 16.04.2010: <http://www.merkur-online.de/lokales/stadt-muenchen/stadt-will-gnade-hartz-iv-suender-718003.html>, aufgerufen am 31.12.2010 und Zeitungsartikel der Süddeutschen Zeitung „Jung, arbeitslos – und abgestraft“ vom 12.04.2010, S.49.

### 6.3 Ein Ausblick

Die Soziale Arbeit wird sich auch generell zu ihrer Rolle im aktivierenden Sozialstaat positionieren müssen. Eine Tendenz geht zur Beibehaltung des Doppelmandats unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der disziplinierenden Kontrolle. Soziale Arbeit wird hier als soziale Dienstleistung gesehen, und akzeptiert eine entstehende „Zwei-Klassen-Sozialarbeit“.

Einerseits eine betriebswirtschaftlich orientierte Soziale Arbeit und andererseits eine Soziale Arbeit, die quasi nur noch die Grundversorgung der Exkludierten sicherstellt (vgl. z.B. Lutz 2008, S.3ff). Ein Vertreter einer solchen Sicht ist Prof. Ronald Lutz. Er umschreibt diese Grundversorgung mit „Suppenküchen, Kleiderkammern, Almosen und kommunale Notunterkünfte, die im Wesentlichen ehrenamtlich oder auf einem eher niedrigen Niveau organisiert und angeboten wird“ (vgl. Lutz 2008, S.9). Er schlussfolgert, dass sich die Soziale Arbeit so von ihrem „Arme-Leute-Geruch“ befreien könne (ebd.).

In Ansätzen ist eine solche Grundversorgung bereits Realität: Im Rahmen der nichtstaatlichen, bundesweiten, stark auf Ehrenamt basierenden „Tafelbewegung“ mit in der Zwischenzeit über 900 Tafeln, werden hunderttausende Bürger mit notwendigen Lebensmitteln ausgestattet (vgl. z.B. Grottian 2010, S.20).

Eine Entwicklung, die der Autor bevorzugen würde, wäre die zunehmende Anerkennung des Tripelmandats mit der Konsequenz der Möglichkeit (wenn notwendig) der Selbstmandatierung. Wissenschaftsbasiert könnte die Soziale Arbeit sich kritisch u.a. mit Individuen, den herrschenden Zuständen und ihrer eigenen Rolle auseinandersetzen, um effektiv Soziale Probleme zu lösen oder die Entstehung dieser zu verhindern.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Dies bedeutet nicht als Gegensatz zum „neoliberalen“ Zukunftsblick, dass Fragen der Effektivität und Kosten Sozialer Arbeit nicht berücksichtigt werden sollen. Auch diese Fragen sind schon seit jeher – und nicht erst seit dem Einzug neoliberalen Instrumente – Thema in der Sozialen Arbeit und vor allem der Politik des Sozialen.



## Literaturverzeichnis

Ames, Anne: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Düsseldorf 2009.

Ames, Anne; Jäger, Frank: Die Arbeitsverwaltung als omnipotente Sozialarbeiterin oder der Bock als Gärtner. Zur Korrumpierung sozialarbeiterischer Begriffe und Konzepte durch das Sozialgesetzbuch II., in: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, Heft 100, Juni 2006, S.75-82.

Beste Jonas; Bethmann Arne; Trappmann Marc: Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft. Alg-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen, Stand 10.10.2010, < <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1510.pdf>>.

Berlit, Uwe: Diskriminierung von Jugendlichen bei Hartz-4-Sanktionen beseitigen, in: Soziale Sicherheit 4/2010, S.124.

Bettinger, Frank: Soziale Arbeit in Zeiten der „Neuerfindung des Sozialen“, in Forum Sozial 4/2010, S.24-25.

Bettinger, Frank: Soziale Arbeit und Sozialpolitik, in: Thole, Werner (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit, Wiesbaden <sup>3</sup>2010, S.345-354.

Bevc, Tobias: Politische Theorie, Bonn 2007.

Bischoff, Joachim et al.: Schwarzbuch Rot-Grün. Von der sozial-ökologischen Erneuerung zur Agenda 2010, Hamburg 2005.

Boeckh, Jürgen; Huster, Ernst-Ulrich; Benz, Benjamin: Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 2004.

Bohmeyer, Axel; Kurzke-Maasmeier, Stefan: Ethikkodizes und ethische Deliberationsprozesse in der Sozialen Arbeit, in: Lob-Hüdepohl, Andreas; Walter Lesch (Hg.): Ethik Sozialer Arbeit, Paderborn 2007, S.162-180.

Bohrke-Petrovic: „*Powerpointpräsentation mit unbekanntem Titel*“, Stand 28.11.2010, <[http://www.hs-freiburg.org/download/Sanktionen\\_im\\_SGB\\_II\\_Bohrke-Petrovic.pdf](http://www.hs-freiburg.org/download/Sanktionen_im_SGB_II_Bohrke-Petrovic.pdf)>.

Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende - Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Stand: 26.12.2009, <<http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Sanktionenbericht.pdf>>.

Bundesagentur für Arbeit: SGB II. Sozialgesetzbuch zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Jahresbericht 2008, Stand: 05.10.2009, <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2009.pdf>>.

Bundesagentur für Arbeit: Hinweise zum § 31 SGB II, Stand 05.12.2010, <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-31-SGB-II-Absenkung-Wegfall-ALGeld.pdf>>.

Bundesagentur für Arbeit: SGB2. Sozialgesetzbuch zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Jahresbericht 2009, Stand: 18.10.2009, <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2009.pdf>>.

Bundesagentur für Arbeit: Geschäftsbericht 2009. Kurs halten in stürmischen Zeiten, Stand 02.10.2010, <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2009.pdf>>.

Butterwegge, Christoph; Bettina Lösch; Ralf Ptak: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2008.

Butterwegge, Christoph: Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, Frankfurt am Main 2009.

Chitereka, Christopher: Social Work in a Developing Continent: The Case of Africa, in: Advances in Social Work Vol 10 02/2009, S.144-156.

Engelke, Ernst; Borrmann, Stefan; Spatscheck, Christian: Theorien der sozialen Arbeit. Eine Einführung, Freiburg im Breisgau 2009.

Daseking, Claudia et al.:

Wer nicht spurt, kriegt kein Geld: Sanktionen gegen Hartz-IV-Beziehende. Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen. AG Sanktionen der Berliner Kampagne gegen Hartz IV, Berlin, November 2008.

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/8011 – Sanktionen im Bereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und Sperrzeiten im Bereich des Dritten Buches Sozialgesetzbuch ,

Drucksache 16/8284, 16. Wahlperiode, 26. 02. 2008

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Mathias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Sanktionen im Bereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und für Sperrzeiten im Bereich des Dritten Buches Sozialgesetzbuch , Drucksache 17/1837, 17. Wahlperiode, 26. 05. 2010

Diakonie Bundesverband: Erste Einschätzung der SGB-II-Reform, Stand 22.10.2010,

[http://www.diakonie.de/DW\\_EKD\\_Erste\\_Einschaetzung\\_der\\_Reform\\_SGB\\_II.pdf](http://www.diakonie.de/DW_EKD_Erste_Einschaetzung_der_Reform_SGB_II.pdf)

Eichinger, Ulrike: Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung Sozialer Arbeit, Wiesbaden 2009.

Engartner, Tim: Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors, in: Butterwegge, Christoph; Bettina Lösch; Ralf Prak: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2008.

Engelke, Ernst: Die Wissenschaft Soziale Arbeit, Freiburg 2007.

Engelke, Ernst: Theorien der Sozialen Arbeit, Freiburg im Breisgau 2003.

Fritzsche, K. Peter: Menschenrechte, Paderborn 2004.

Geiger, Udo: Wie sind personenübergreifende Sanktionsfolgen auf der Grundlage der geltenden Fassung von § 31 SGB II zu verhindern?, in: info also – Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 01/2010, S.3-7.

Giddens, Anthony: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main 2001.

Gil, G. David: Gegen Ungerechtigkeit und Unterdrückung. Konzepte und Strategien für Sozialarbeiter, Bielefeld 2006 (Orig.: Confronting Injustice and Oppression: Concepts and Strategies for Social Worker, New York 1998).

Götz Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska: Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, Stand 30.08.2010, <<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf>>.

Grießmeier, Nicolas, Grießmeier Kerstin: Aus der sozialpädagogischen Praxis. Ticket nach unten. Was Totalsanktionen der ARGE für Betroffene bedeuten können, in: DDS - Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Bayern, Mai 2010, S.12-13.

Griessmeier, Nicolas: Explorationsstudie zu Totalsanktionen bei Arbeitslosengeld-2 Empfängern, Stand: 14.12.2009, <[www.sanktionsstudie.de](http://www.sanktionsstudie.de)>.

Grießmeier, Nicolas: Ist prekär denn wirklich schon normal?, in: DDS - Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Bayern, Juli/August 2008, S.3-4.

Grottian, Peter: Arbeitslosigkeit und Tafeln gleichzeitig abschaffen! Eine realistisch-unrealistische Utopie, in: DDS - Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Bayern, September 2010, S.20-21.

Hammerschmidt, Peter; Sagebiel Juliane: Professionalisierung im Widerstreit – Zur Professionalisierungsdiskussion in der Sozialen Arbeit, in: Hammerschmidt, Peter; Sagebiel, Juliane: Professionalisierung im Widerstreit. S.8-23.

Hartz, Peter et al.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin 2002.

Heiner, Maja: Soziale Arbeit zwischen Mikro- und Makropraxis, in: Liebe, Macht, Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit, Freiburg im Breisgau 2006.

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6, Frankfurt am Main 2008.

Höffe, Otfried: Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat, Frankfurt am Main <sup>3</sup>2002.

Holzleithner, Elisabeth: Gerechtigkeit, Wien 2009.

Jüstel, Dominik: Schuldnerberatung vor dem Hintergrund des (Sanktions-)Instrumentariums SGB II, in: Sozialmagazin 4/2006, S. 24-31.

Kersting, Wolfgang: Die Bedeutung der Gerechtigkeit, in: Roman Herzog Institut Position Nr. 9/2010.

Klug, Wolfgang: „Fallmanagement“ – Eine Konstruktion des SGB II, in: Sozialmagazin 2/2006, S.18-24.

Kumpmann, Ingmar: Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse?, in: Wirtschaft im Wandel 6/2009, S. 236-239.

Ladwig, Bernd: Gerechtigkeit, in Göhler, Gerhard; Iser, Mathias; Kerner, Ina: Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe, Wiesbaden 2004.

Landeshauptstadt München – Sozialreferat: Antwort der Landeshauptstadt München. Stadtratsanfrage: Sanktionen beim ALG II – wie gefährlich sind sie in München?, Stand 24.10.2010, <<http://www.ris-muenchen.de/RII2/RII/DOK/ANTRAG/1606487.pdf>>.

Lauterbach, Klaus: Das Sanktionssystem im SGB II, in: Neue Justiz, Nr. 26 6/2008, S. 241–248.

Lehmann-Franßen, Nils: Armut und rechtliche Standards, in: Alice. Magazin der Alice-Salomon Hochschule Berlin, 14/2007, S.22-26.

Lösch, Bettina: Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie, in: Butterwegge, Christoph; Bettina Lösch; Ralf Ptak: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2008.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz 2009.

Lutz, Ronald: Perspektiven der Sozialen Arbeit, in: APuZ, 12-13/2008 S.3-10.

Maaser, Wolfgang: Lehrbuch Ethik. Grundlagen, Problemfelder, Perspektiven, Weinheim und München 2010.

Mäder, Ueli: Kritische Soziale Arbeit - Widerständig konstruktiv, in: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, Heft 100, 06/2006, S.203-208.

Mangold, Jürgen: Handlungsansätze sozialer Arbeit. Soziologie-orientierte Ansätze sozialer Arbeit (erste Folge), in: Sozialmagazin, 6/1983, S.33-40.

Mangold, Jürgen: Handlungsansätze sozialer Arbeit. Soziologie-orientierte Ansätze sozialer Arbeit (dritte Folge), in: Sozialmagazin, 9/1983, S.27-42.

Mangold, Jürgen: Handlungsansätze sozialer Arbeit. Soziologie-orientierte Ansätze sozialer Arbeit (vierte Folge), in: Sozialmagazin, 10/1983, S.29-36.

Mühlum, Albert: Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat?, in: Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, S.15-30.

Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden <sup>2</sup>2007.

Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

Nuscheler, Franz: Das Nord-Süd-Problem, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundwissen Politik, Bonn <sup>3</sup>1997.

Opielka, Michael: Soziale Arbeit und Sozialpolitik, in: Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, S.31-52.

Oschmiansky, Frank; Müller, Kai-Uwe: Regional uneinheitlich: Wie die Sanktionspolitik der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt wird, in: WZB-Mitteilungen, Heft 114, Dezember 2006, S.25 – 28.

Platta, Holger: Der Tod ist ein Professor aus Deutschland, in: Sozialmagazin, 6/2010, S.6-7.

Pollmann, Arnd: Alle gehören dazu! Vom philosophischen Universalismus zur politischen Universalisierung der Menschenrechte, in: iz3w, 307/2008.

Promberger, Markus: Fünf Jahre SGB II: Kontinuitäten und Brüche in der Armutspolitik, in: IAB-Forum, 1/2010, S.86-93.

Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1975 (Orig.: A Theory of Justice, 1971).

Rehbein, Boike: Die Soziologie Pierre Bourdieus, Konstanz 2006.

Riedel, Eibe: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn <sup>4</sup>2004.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen <sup>6</sup>2003.

Sahle, Rita: <Menschsein> heißt <Mensch-in-der-Gesellschaft-sein>, in: Liebe, Macht, Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit, Freiburg im Breisgau 2006, S. 361-377.

Schilling, Johannes, Zeller Susanne: Soziale Arbeit. Geschichte Theorie Profession, München <sup>3</sup>2007.

Schneider, Jakob: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer, kultureller Menschenrechte, Berlin 2004.

Schneider, Johann: Gut und Böse – Falsch und Richtig. Zu Ethik und Moral der sozialen Berufe, Frankfurt am Main 2006.

Schrepp, Bruno: Die neue Verhöhnung: „Bierdosen sind Hartz-IV-Stelzen“, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände. Folge 6, Frankfurt am Main 2008.



Schreyer, Franziska; Götz, Susanne: Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II. Wer nicht hören will muss fühlen?, in: IAB-Forum Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/2010, S.80-85.

Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2002 (Orig.: Development as Freedom, New York 1999).

Sen, Amartya: Die Ideen der Gerechtigkeit, München 2010 (Orig.: The Idea of Justice, Harvard University Press 2009).

Seithe, Mechthild: Schwarzbuch Soziale Arbeit, Wiesbaden 2010.

Stark, Christian: Politisches Engagement in der Sozialen Arbeit. – Ist die politische Sozialarbeit tot? Plädoyer für eine Re-Politisierung der Sozialarbeit, in: Lallinger, Manfred; Rieger, Günter (Hrsg.): Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, S.69-82.

Staub-Bernasconi, Silvia: Soziale Probleme – Soziale Berufe – Soziale Praxis, in: Heiner, Maja et al.: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit, Freiburg im Breisgau 1996, S.11-101.

Staub-Bernasconi, Silvia: Soziale Probleme und Soziale Arbeit – leere Sammelkategorien oder zentrale Themen einer Sozialarbeitswissenschaft?, in: Thole, Werner (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit: Einführendes Handbuch, Opladen 2002, S.245-258.

Staub-Bernasconi, Silvia: Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft, Stuttgart 2007.

Staub-Bernasconi, Silvia: Professionalisierung der Sozialen Arbeit – ein ungelöstes Versprechen, in Hammerschmidt, Peter; Sagebiel, Juliane: Professionalisierung im Widerstreit. S.225-132.

Staub-Bernasconi, Silvia: Soziale Arbeit – Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft, in: Lob-Hüdepohl, Andreas; Lesch, Walter (Hrsg.): Einführung in die Ethik der Sozialen Arbeit, Paderborn 2007, S.20-53.

Strömer, Jens: Der Krankenversicherungsschutz von Hilfebedürftigen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 02/2010, S.64-67.

Thiersch, Hans: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit, in: Thole, Werner (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, Wiesbaden 2010, S.161-178.

Thomé, Harald; Jäger, Harald: Leitfaden für Alg II/Sozialhilfe von A-Z., Frankfurt 2008.

United Nations – Economic and Social Council: General comments NO. 19, 2007, Stand 01.12.2010, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.

United Nations – Economic and Social Council: General Comments NO. 12, 1999, Stand 01.12.2010, <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)>.

Vanberg, Viktor: Marktwirtschaft und Gerechtigkeit – Idee und Kritik der sozialen Gerechtigkeit im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, in: Empter, Stephan; Vehrkamp, Robert (Hrsg.): Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme. Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, Gütersloh 2007, S.25-50.

Wagner, Thomas: Wer nicht hören will muss fühlen!, Stand 25.11.2010, <<http://soz-kult.fh-duesseldorf.de/members/thomaswagner/arge/>>.

Willke, Gerhard: Neoliberalismus, Frankfurt am Main 2003.

## Sonstige Internetquellen

- <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736053,00.html>>, aufgerufen am 27.12.2010.
- <<http://www.fr-online.de/politik/spaetroemischer-steuersozialismus/-/1472596/2796954/-/index.html>>, aufgerufen am 14.11.2010.
- <<http://www.faz.net/s/Rub0B44038177824280BB9F799BC91030B0/Doc~E0AC5A2CD5A6A481EABE50FAE2AEBA30B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>>, aufgerufen am 14.05.2010.
- <vgl. <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>>, aufgerufen am 15.01.2011.
- <[http://www.der-paritaetische.de/22/?size=small&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3464&cHash=db9a5f0fea](http://www.der-paritaetische.de/22/?size=small&tx_ttnews[tt_news]=3464&cHash=db9a5f0fea)>, aufgerufen am 02.12.2010.
- <<http://www.verdi-bub.de/standpunkte/archiv/aufstocker/>>, aufgerufen am 06.12.2010.
- <[http://www.diakonie.de/DW\\_EKD\\_Erste\\_Einschaetzung\\_der\\_Reform\\_SGB\\_II.pdf](http://www.diakonie.de/DW_EKD_Erste_Einschaetzung_der_Reform_SGB_II.pdf)>, aufgerufen am 22.11.2010.
- <<http://www.sozialgerichtsbarkeit.de/sgb/esgb/show.php?modul=esgb&id=120171>>, aufgerufen am 12.10.2010.
- <<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&nr=11616>>, aufgerufen am 06.09.2010.
- <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20100209\\_1bv1000109.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20100209_1bv1000109.html)>, aufgerufen am 14.10.2010.
- <<http://www.merkur-online.de/lokales/stadt-muenchen/stadt-will-gnade-hartziv-suender-718003.html>>, aufgerufen am 31.12.2010
- <<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/SGB-II-Kennzahlen/2010/Mai/Zu-den-Daten-Nav.html>>, aufgerufen am 02.10.2010>, aufgerufen am 16.11.2010.
- <<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/europarat/europaeische-sozialcharta.html#c2304>>, aufgerufen am 01.12.2010.

- <<http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/presse/pa.phtml?ID=20081128>>, aufgerufen am 05.11.2010.
- <<http://www.arbeitslosenselbsthilfe.org/forum/arbeitslosengeld-alg-ii/101073-angeblich-verpasste-termine-sanktion.html>>, aufgerufen am 10.12.2010.
- <<http://www.bagw.de/index2.html>>, aufgerufen am 10.10.2010.
- <<http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=4293806/qaj6rn/index.html>>, aufgerufen am 10.12.2010.
- <[https://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/355/355388.ratifizierung\\_des\\_zusatzprotokolls\\_zum\\_u.html](https://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/355/355388.ratifizierung_des_zusatzprotokolls_zum_u.html)>, aufgerufen am 24.10.2010.
- <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>>, aufgerufen am 14.10.2010.
- <<http://www.flensburg-online.de/blog/2009-01/analphabet-vom-arbeitslosen-zum-obdachlosen-gemachtreport-mainz-deckt-erschutterndes-auf.html>>, aufgerufen am 15.02.2009;
- <<http://www.suedkurier.de/region/kreis-konstanz/konstanz/art372448,3659146>>, aufgerufen am 08.03.2009.
- <<http://www.ifsw.org/p38002163.html>>, aufgerufen am 01.01.2011.
- <[http://www.diakonie.de/DW\\_EKD\\_Erste\\_Einschaetzung\\_der\\_Reform\\_SG\\_B\\_II.pdf](http://www.diakonie.de/DW_EKD_Erste_Einschaetzung_der_Reform_SG_B_II.pdf)>, aufgerufen am 31.12.2010.
- <<http://www.das-parlament.de/2010/49/Thema/32611903.html>>, aufgerufen am 01.01.2011.
- <[http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_2/\\_31.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_31.html)>, aufgerufen am 12.01.2011.

## Anhang

Gesetzestext in der am 31.12.2010 geltenden Fassung des § 31 SGB II<sup>65</sup>

§ 31 Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II und des befristeten Zuschlages

(1) Das Arbeitslosengeld II wird unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 in einer ersten Stufe um 30 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 maßgebenden Regelleistung abgesenkt, wenn

1.

der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert,

a) eine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen,

b) in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen,

c) eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, eine mit einem Beschäftigungszuschuss nach § 16a geförderte Arbeit, ein zumutbares Angebot nach § 15a oder eine sonstige in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen, oder

d) zumutbare Arbeit nach § 16 Abs. 3 Satz 2 auszuführen,

2.

der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat.

Dies gilt nicht, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist.

(2) Kommt der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen einer Aufforderung des zuständigen Trägers, sich bei ihr zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, nicht nach und weist er keinen wichtigen Grund für sein Verhalten nach, wird das Arbeitslosengeld II unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 in einer

---

<sup>65</sup> [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_2/\\_\\_\\_31.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/___31.html), aufgerufen am 20.12.2010.

ersten Stufe um 10 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 maßgebenden Regelleistung abgesenkt.

(3) Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um 60 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 maßgebenden Regelleistung gemindert. Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um 100 vom Hundert gemindert. Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 2 wird das Arbeitslosengeld II um den Vomhundertsatz gemindert, der sich aus der Summe des in Absatz 2 genannten Vomhundertsatzes und dem der jeweils vorangegangenen Absenkung nach Absatz 2 zugrunde liegenden Vomhundertsatz ergibt. Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt. Bei Minderung des Arbeitslosengeldes II nach Satz 2 kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls die Minderung auf 60 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 maßgebenden Regelleistung begrenzen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 vom Hundert der nach § 20 maßgebenden Regelleistung kann der zuständige Träger in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen. Der zuständige Träger soll Leistungen nach Satz 6 erbringen, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaft lebt.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend

1. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nach Vollendung des 18. Lebensjahres sein Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert hat, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Arbeitslosengeldes II herbeizuführen,

2. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der trotz Belehrung über die Rechtsfolgen sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt,

3. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,

a) dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht oder erloschen ist, weil die Agentur für Arbeit den Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs nach den Vorschriften des Dritten Buches festgestellt hat oder

b) der die in dem Dritten Buch genannten Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit erfüllt, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld begründen.

(5) Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15. Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, wird das Arbeitslosengeld II unter den in den Absätzen 1 und 4 genannten Voraussetzungen auf die Leistungen nach § 22 beschränkt; die nach § 22 Abs. 1 angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden. Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 1 oder 4 wird das Arbeitslosengeld II um 100 vom Hundert gemindert. Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 2 wird das Arbeitslosengeld II um den Vomhundertsatz gemindert, der sich aus der Summe des in Absatz 2 genannten Vomhundertsatzes und dem der jeweils vorangegangenen Absenkung nach Absatz 2 zugrunde liegenden Vomhundertsatz ergibt. Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend. Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II nach Satz 2 kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls Leistungen für Unterkunft und Heizung erbringen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. Die Agentur für Arbeit kann Leistungen nach Absatz 3 Satz 6 an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erbringen.

(6) Absenkung und Wegfall treten mit Wirkung des Kalendermonats ein, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes, der die Absenkung oder den Wegfall der Leistung feststellt, folgt; in den Fällen von Absatz 4 Nr. 3 Buchstabe a treten Absenkung und Wegfall mit Beginn der Sperrzeit oder dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein. Absenkung und Wegfall dauern drei Monate. Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15. Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, kann der Träger die Absenkung und den Wegfall der Regelleistung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzen. Während der Absenkung oder des Wegfalls der Leistung besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches.

## **Eidesstattliche Erklärung**

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als die angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

München, 17. Januar 2011

Nicolas Grießmeier