

Information für den Ausschuss

zu den Vorlagen

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

Prof. Dr. Stephan Lessenich, Jena

Für die Abschaffung der Sanktionsregelungen im geltenden Arbeitslosensicherungsregime lässt sich eine Vielzahl guter Gründe anführen. Im Folgenden sollen diese in drei Dimensionen – nämlich normativen, funktionalen und diskurspolitischen Gründen – gebündelt und skizzenartig erläutert werden.

Mit den **normativen Gründen** sind die grundlegenden sozialmoralischen Vorbehalte bezeichnet, die gegen die mit den Sanktionsregeln etablierte Praxis sprechen, ein politisch zu garantierendes soziales Existenzminimum gesetzlich in Frage zu stellen und administrativ zu unterlaufen. An der Frage des Umgangs einer Gesellschaft mit ihren schwächsten Mitgliedern erweist sich die moralische Qualität eines politischen Gemeinwesens. Die herrschende Sanktionspraxis gegenüber Erwerbslosen, die ihrer Logik gemäß zur Kürzung von Unterstützungsleistungen – und im Zweifelsfall zu deren kompletten Streichung – führt, stellt der Bundesrepublik Deutschland, ihres Zeichens eine der wohlhabendsten Gesellschaften der Welt, diesbezüglich ein denkbar schlechtes Zeugnis aus.

Das Bürgerrecht auf die öffentliche Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den fortgeschrittenen demokratisch-kapitalistischen Gesellschaften als Teil ihres wohlfahrtsstaatlichen Konsenses etabliert hat, wird mit dem geltenden Sanktionsregime auf flagrante Weise in Abrede gestellt. Dieses soziale Bürgerrecht, kombiniert mit dem universellen Anspruch aller Bürgerinnen und Bürger auf freien Zugang zu öffentlich bereitzustellenden Bildungs- und

Gesundheitsgütern, stellt den sozialmoralischen Kernbestand jenes „Wohlfahrtskapitalismus“ dar, der im Zuge des Zwanzigsten Jahrhunderts von sozialen Bewegungen erstritten und erkämpft worden ist – und der zugleich als zentrales Legitimationsmoment einer Gesellschaftsordnung gedient hat, die bekanntermaßen auf der radikal ungleichen Verteilung von Besitz, Vermögen und Einkommen beruht.

Die gesellschaftshistorisch immer wiederkehrende Frage – trotz allfälliger Versuche ihrer Unterdrückung, Delegitimierung oder Entproblematisierung durch die gesellschaftlich herrschenden Schichten – lautet, wie eine solche Ungleichheitsordnung überhaupt zu rechtfertigen sein kann. In jeweils wechselnder Form kam man gesellschaftlich darin überein, dass dies – wenn, dann – nur unter der Bedingung einer durch Umverteilungspolitik zu organisierenden relativen Besserstellung der Schlechtgestellten möglich sei, wozu konstitutiv auch basale Sicherheitsgarantien für die Schlechtgestellten gezählt wurden. Mit dem Bürgerrecht auf Mindestsicherung wird somit eine wesentliche Legitimationsbasis des entwickelten Wohlfahrtsstaates in Frage gestellt.

Offensichtlich steckt hinter der Sanktionspraxis ein anderes, nachwohlfahrtsstaatliches Bild vom Bürger: Er (bzw. sie) gilt nicht länger als in individuellen Notlagen zu Hilfsleistungen der gesellschaftlichen Gemeinschaft Berechtigte(r), sein (ihr) Status als Rechtssubjekt wird grundlegend in Zweifel gezogen. Dies stellt eine substanzielle Aushöhlung des Modells wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung von

individuellen Existenzrisiken dar, welche in der Öffentlichkeit womöglich in ihrer strukturellen Bedeutung unter- oder geringgeschätzt wird, weil sie eben „nur“ die schwächsten Glieder der Vergesellschaftungskette, die langfristig Erwerbslosen, trifft oder jedenfalls zu treffen scheint. Dieser Eindruck trägt jedoch, und die Bedeutung des Sanktionsregimes als eines öffentlichen Existenzsicherungsverweigerungsregimes ist durchaus von allgemeingesellschaftlicher Bedeutung: Wer die Basis der wohlfahrtsstaatlichen Architektur demokratisch-kapitalistischer Gesellschaften in Frage stellt, gibt damit die wohlfahrtsstaatliche Ordnung insgesamt der Demontage preis.

Akzeptiert man die normative Begründung für eine Abschaffung der geltenden Sanktionsregelungen, so werden Fragen ihrer möglichen Funktionalität oder Dysfunktionalität für die Erreichung bestimmter gesellschaftspolitischer Ziele und Zwecke irrelevant, müssen sie doch ganz unabhängig davon als normativ inakzeptabel gelten. Gleichwohl sollen auch die **funktionalen Gründe**, die gegen die Aufrechterhaltung der Sanktionspraxis sprechen, nicht verschwiegen werden, denn wesentlich auf solche Gründe berufen sich im Allgemeinen deren Befürworter(innen). Faktisch spricht jedoch alle Evidenz dagegen, dass mit Sanktionen, also mit erzwungenen Leistungskürzungen für erwerbsfähige Erwerbslose, das politisch proklamierte Ziel der gesellschaftlichen Inklusion und erweiterten sozialen Teilhabe der Betroffenen auch wirklich erreicht wird.

Was schon im Alltagsverständnis wenigstens unplausibel, eher aber sogar widersinnig erscheint – nämlich gesellschaftliche Teilhabe durch eine Politik der Bestrafung bzw. Strafandrohung sicherstellen zu wollen –, erweist sich sozialpraktisch in der Tat als prototypisches Beispiel für eine politische Fehlsteuerung (solange man nicht unterstellt, dass die Sanktionsregelungen ein ganz anderes als das offiziell proklamierte Ziel verfolgen: die Leistungsberechtigten schlicht und einfach von der Inanspruchnahme der Leistungen abzuhalten; von dieser Möglichkeit sei an dieser Stelle argumentationshalber abgesehen). Denn das verfügbare – insgesamt allerdings ganz und gar unzulängliche – wissenschaftliche Wissen über die Wirkung der Sanktionsregelungen verweist darauf, dass diese von höchst zweifelhaftem Erfolg sind.

Das geltende Sanktionsregime führt im „Erfolgsfall“ dazu, dass die „negativen Anreize“ des drohenden Leistungsentzugs die Betroffenen dazu zwingen, im Zweifel auch eine „unattraktive“ Beschäftigung anzunehmen. Was nach einem akzeptablen (und in der Steuerungslogik als vorübergehend unterstellten) individuellen Verzicht auf gute Arbeit klingt, hat massive gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Implikationen. Die Sanktionspraxis hat in Verbindung mit den Regeln strenger Zumutbarkeit dazu geführt, dass sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt der im (zumindest west-)europäischen Vergleich größte Niedriglohnsektor herausgebildet hat. Dass dieser systematisch geringere – und in aller Regel auch nach absoluten Maßstäben geringe – gesellschaftliche Teilhabechancen in sich birgt, steht sozialwissenschaftlich außer Frage: Neben der Lohnhöhe

sind auch die Qualitäts- und Sicherungsstandards von Beschäftigung in diesem Sektor gering, was zudem auch für die Mobilitätschancen der Betroffenen gilt, spricht für die Aussicht auf einen dauerhaften Übergang in attraktivere Segmente des Arbeitsmarktes. Die Sanktionsregelungen wirken damit zumindest mittelbar als Instrument nicht der erweiterten erwerbsgesellschaftlichen Partizipation, sondern der dauerhaften Spaltung des Arbeitsmarktes.

Unmittelbar hat das Sanktionsregime zudem einen zweiten spaltenden – und in keiner Weise sozial „inklusive“ – Effekt: Alles andere als selten führen Sanktionen und Sanktionsdrohungen nämlich gerade nicht zu Prozessen der Arbeitsvermittlung (und sei es in schlechte Arbeit), sondern zum Abbruch der „Arbeitsbeziehung“ zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen, indem diese sich dem administrativen Betreuungsverhältnis entziehen und auf familiäre und/oder informelle Formen der Existenzsicherung zurückziehen. Wertet man dies nicht als heimlich akzeptierten (weil arbeitsmarktstatistisch positiven) Nebeneffekt der geltenden Regelungen, dann lässt sich nur von einer fundamentalen Verfehlung des gesetzlichen Steuerungsziels sprechen. Die Sanktionspraxis trägt hier direkt zu jenen Phänomenen sozialer Exklusion bei, die doch gerade verhindert werden sollten – und deren individuellen wie gesellschaftlichen Negativeffekte kaum abzusehen sind.

Die angeführten normativen und funktionalen Gründe für eine Ablehnung und Abschaffung des gesetzlichen Sanktionsregimes sollten für sich selbst sprechen – aber die Soziologie weiß, dass eine solche Selbstverständlichkeitsrhetorik eben nur herrschende Institutionen beherrschen (und dies Teil ihrer Praxis der Herrschaftssicherung ist). Die vielzitierte „Härte“ gegenüber Sozialleistungsempfänger(inne)n – und insbesondere gegenüber den angeblich „Arbeitsunwilligen“ unter ihnen – ist Teil der Selbstdarstellung und Selbstrechtfertigung des gegenwärtigen Systems sozialpolitischer Intervention. Für die Überwindung der Sanktionspraxis sprechen daher nicht zuletzt auch **diskurspolitische Gründe**: Es gilt, die derzeit politisch hegemonialen Deutungsmuster der „Probleme“ der Erwerbsgesellschaft und des Sozialstaats – und ihrer dementsprechend naheliegenden „Lösungen“ – wirksam in Frage zu stellen und mögliche Konturen alternativer Problemdeutungen und Lösungsmuster aufzuzeigen. Die Sanktionsregeln bieten dafür einen – wenn auch traurigen, so doch – hervorragenden Anlass.

Seit nunmehr bald zwei Jahrzehnten hat sich im sozialpolitischen Diskurs dieser Gesellschaft die Deutung durchgesetzt, dass es nicht etwa die Strukturprobleme globaler kapitalistischer Vergesellschaftung sind, die „uns“ gesellschaftspolitisch zu schaffen machen: die wachsende (politisch beförderte) wirtschaftliche Konkurrenz, die entfesselten (und in tendenziell alle gesellschaftliche Felder ausgreifenden) ökonomischen Renditeerwartungen, die fortschreitende Deregulierung und Prekarisierung von Lohnarbeit, die systematische Schwächung gesellschaftlicher Kollektivinstanzen und -akteure, die schrittweise Privatisierung von zuvor öffentlichen Räumen der (nicht nur sozialen) Sicherheitsproduk-

tion usw. Vielmehr hat sich in dieser Zeit ein politisches Einvernehmen – als dessen Ausdruck das Sanktionsregime gelten kann – hergestellt, demzufolge es die Verhaltensprobleme der vergesellschafteten Individuen sind, die an der Wurzel von Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und Gesellschaftskrise(n) liegen. Nicht nur Arbeitslose gelten demnach als tendenziell arbeitsunwillig (und müssen daher zur Arbeitsaufnahme „getragen“, gedrängt, gezwungen werden), sondern auch andere gesellschaftliche Gruppen und Milieus haben bzw. sind in dieser Perspektive ein „Problem“: Eltern sind demzufolge erziehungs- und Akademikerinnen gebärunwillig, Kranke behandlungslüster und Ältere ruhestandswütig – und sie alle müssen durch positive oder negative „Anreize“, durch Bildungschips und Elterngeld, Praxisgebühren und Rentenregeln, zu (als positiv gerahmten) Verhaltensänderungen angehalten werden.

Der gegenwärtige Sozialstaat gibt sich als „aktivierender“: er unterstellt seinen Bürger(inne)n Passivität und mangelndes Engagement in Arbeit und Arbeitslosigkeit, Jugend und Alter. Er erweist sich damit durch und durch als Erziehungsstaat, der seine Klienten zu gesellschaftlichem Wohlverhalten antreiben muss – und sei es mit Sanktionen. Hinter der „Aktivierung“ der Erwerbslosen (und der anderen „Sorgenkinder“ des aktivierenden Sozialstaates) verbirgt sich deren umfassende Pädagogisierung – und in der Sanktionspraxis der Erwerbslosen offenbart sie sich mit einer Schonungslosigkeit, die den bessergestellten Adressatengruppen (einstweilen noch) erspart bleibt: Während den erwerbsfähigen Erwerbslosen mit der Kürzung des Existenzminimums gedroht wird, winken den gebärfähigen Kin-

derlosen einkommensprogressive Erfolgsprämien – sie müssen jeweils nur ihr Verhalten ändern.

Die Sanktionsregelungen im Arbeitslosensicherungsregime sind damit nur ein – vermutlich aber das hässlichste – Symptom eines paraautoritären Sozialstaats, der seine Bürgerinnen und Bürger nicht durchweg und „ohne Ansicht der Person“ als berechnete Subjekte individueller und gesellschaftlicher Selbststeuerung versteht, sondern durchweg und mit durchaus sozialstrukturell spezifischen Differenzierungen als problematische, zur Verhaltens(selbst)kontrolle verpflichtete bzw. zu verpflichtende Objekte politisch-administrativer Steuerung behandelt. Die Abschaffung der Sanktionsparagrafen im Sozialgesetzbuch stellt einen ersten Schritt zur Skandalisierung der sozialen Entrechtungstendenzen im „aktivierenden Sozialstaat“ dar. Sie wäre zugleich ein erster Schritt zu einem demokratischen Sozialstaat, der seine Bürger und Bürgerinnen umfassend und vorbehaltlos ins Recht setzt: in das Recht der Teilhabe am wirtschaftlichen Reichtum, am sozialen Leben und an den politischen Entscheidungsprozessen ihrer Gesellschaft.

Die gesetzlich verankerte Sanktionspraxis ist aus normativen, funktionalen und diskurspolitischen Gründen abzulehnen. Beteiligung an Erwerbsarbeit und Gewährleistung der materiellen Existenz sind voneinander zu entkoppeln. Es steht der Arbeitsverwaltung nicht zu, über die Aberkennung der Grundsicherungsleistungen zu befinden: Materielle Grundsicherung ist soziales Bürgerrecht – oder muss zu einem solchen werden.