
Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II

Anmerkung: Diese Zusammenfassung eines Forschungsberichtes erschien im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3/2010, S. 111-117

§ 31 SGB II sieht für ALG II-Bezieher/-innen, die in Eingliederungsvereinbarungen festgelegte Pflichten nicht erfüllen, die so genannte Eingliederungsmaßnahmen nicht antreten oder abbrechen oder die nach Ansicht der Behörde zumutbare Arbeit ablehnen, empfindliche Leistungskürzungen bis hin zur völligen Streichung der Hilfe vor.

Die Ursachen von Sanktionen nach § 31 SGB II waren bislang ebenso wenig erforscht wie deren Auswirkungen auf die Lebenslage und die Verhaltensdispositionen der Sanktionierten. Eine explorative empirische Studie, die ich von Februar bis August 2009 im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt habe¹, versteht sich als erster Beitrag zur notwendigen Erforschung dieser sozial- und arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Probleme. Der folgende Beitrag fasst die Fragestellung und die Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

Die empirische Basis der Studie bilden leitfadengestützte problemzentrierte Interviews² mit 30 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Sinne des SGB II, die von einer Sanktion oder mehreren Sanktionen nach § 31 SGB II betroffen waren. Zehn Interviewpartner/-innen waren jünger als 25 Jahre.

In den Interviews wurde hinsichtlich der Ursachen von Sanktionen erkundet,

- ob die Betroffenen wussten, welches Verhalten die SGB II-Träger und ihre Mitarbeiter/-innen von ihnen erwarten,
- wenn sie es wussten, vor welche situationsspezifisch konkreten Anforderungen sie sich gestellt sahen,
- was sie daran hinderte, die Anforderungen zu erfüllen,
- welche Chancen sie wahrgenommen haben, ihr Erleben der konkreten Anforderungen und ihre entgegenstehenden Motive oder sonstigen Hinderungsgründe in der Kommunikation mit den Behördenmitarbeiter/-innen, die zu Anforderungen und Sanktionen ermächtigt sind, mitzuteilen und zu vertreten.

Hinsichtlich der Auswirkungen von Sanktionen ging es in den Interviews darum,

- ob und gegebenenfalls welche Möglichkeiten die Sanktionierten haben, die Minderung oder den Wegfall des Transfereinkommens zu kompensieren,
- wer sie hierbei in welcher Weise unterstützt,
- auf welche alternativen Einkommen oder andere Mittel der Existenzsicherung Sanktionierte möglicherweise zurückgreifen,
- welche Ausgaben die Sanktionierten infolge der Minderung oder des Wegfalls ihres Einkommens nicht tätigen,

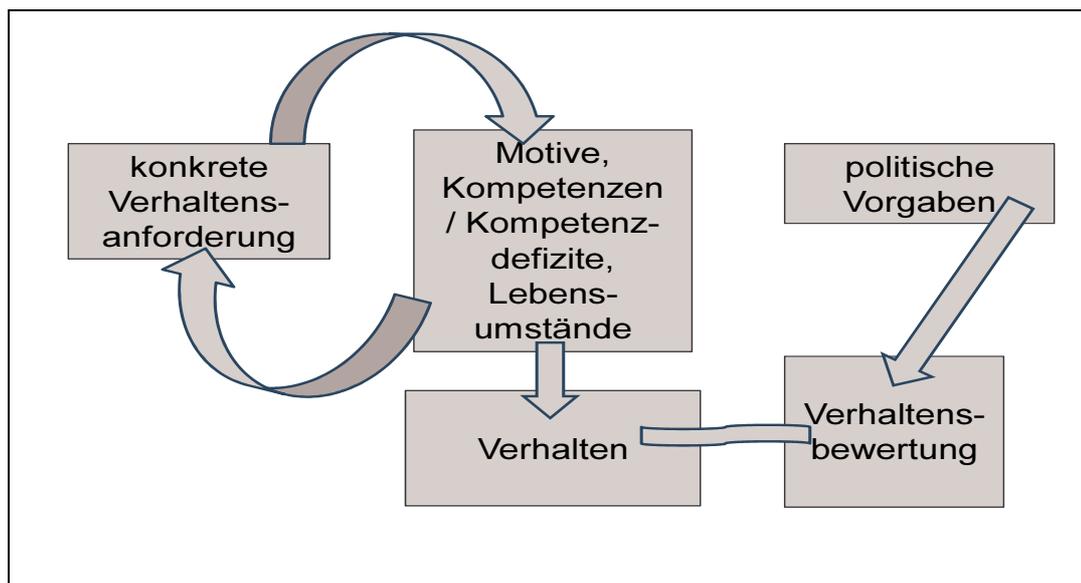
¹ Ames, Anne, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Düsseldorf 2009 (Edition Hans-Böckler-Stiftung)

² Witzel, Andreas 1982, S. 66-120

- welche Konsequenzen dies für ihre sozialen Beziehungen, für die Sicherung ihrer Wohnung, für die Versorgung mit Wasser, Wärme und Strom und für die Sicherung ihrer Gesundheit hat,
- ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Sanktionen die Verhaltensdispositionen der Betroffenen über die Bewältigung der Einkommenseinbuße hinaus beeinflussen.

1. Ursachen von Sanktionen

Sanktionen nach § 31 SGB II liegt in den meisten Fällen ein vielschichtiges und verwobenes Ursachengefüge zugrunde. Damit es zu einer Sanktion kommen kann, bedarf es zunächst einer bestimmten Verhaltensanforderung durch einen hierzu ermächtigten Akteur. Die Verhaltensanforderung trifft auf bestimmte Motive, Motivationsdefizite, Kompetenzen, Kompetenzdefizite und (behindernde) Lebensumstände des- oder derjenigen, der oder die die Anforderung erfüllen soll. Diese je individuellen und/oder situationsspezifischen Gegebenheiten tragen erheblich zur Spezifizierung der Anforderung bei. Je nach individuellen Motiven und Handlungskompetenzen stellt zum Beispiel derselbe Arbeitsplatz verschiedene Menschen vor unterschiedliche Anforderungen. Die Gegebenheiten bestimmen das konkrete Verhalten der Person, an die sich eine Verhaltenserwartung richtet. Das konkrete Verhalten trifft auf eine Verhaltensbewertung, von der es abhängt, ob es zu einer Sanktion kommt oder nicht.



Schema: Ursachen von Sanktionen

In der Art der gestellten Anforderungen und in der Bewertung von Verhaltensweisen offenbaren sich vielfältige Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Klient/-inn/-en und Behördenmitarbeiter/-inne/-n. Die Kommunikationsstörungen sind ihrerseits auf die Überforderung der SGB II-Träger und ihrer Mitarbeiter/-innen durch die an sie gerichteten politischen Erwartungen zurückzuführen.

Als Ursachen des sanktionierten Verhaltens lassen sich folgende auf Seiten der sanktionierten ALG II-Bezieher/-innen zu verortenden Gegebenheiten analytisch unterscheiden:

- Ansprüche an Arbeit und an die eigene Rolle als Arbeitende/-r,
- 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.

In fast allen Sanktionsfall-Geschichten haben zwei oder mehr dieser Faktoren als Ursachen des sanktionierten Verhaltens zusammengewirkt. Was beeinflussend und was ausschlaggebend war, entzieht sich in der Regel selbst den Rekonstruktionsmöglichkeiten der agierenden Subjekte.

1.1 Ansprüche an Arbeit und an die eigene Rolle als Arbeitende/-r

Wenn Gesprächspartner/-innen wegen der Ablehnung oder des Abbruchs von Ein-Euro-Jobs, wegen der Kündigung regulärer Arbeitsverhältnisse oder wegen nicht erfolgter Bewerbungen auf bestimmte Stellenangebote sanktioniert wurden, lässt sich das sanktionierte Verhalten in mindestens 14 Fällen auch oder ausschließlich darauf zurückführen, dass arbeitsbezogene Motive der Erfüllung der Verhaltenserwartung entgegenstanden. Dabei handelte es sich bei den arbeitsbezogenen Motiven der Gesprächspartner/-innen, also ihren Erwartungen an Arbeit und Arbeitsverhältnisse, durchweg um solche, die Menschen üblicherweise an Arbeit richten. Denn Arbeit und Arbeitsverhältnisse bedeuten für die Arbeitenden eben weit mehr als die Sicherung der materiellen Existenzgrundlage.³

Die den arbeitsbezogenen Motiven widersprechenden Arbeitsbedingungen, denen die Gesprächspartner/-innen unterworfen waren oder die sie antizipierten waren

- besonders monotone, die Fähigkeiten und Interessen der Arbeitenden nicht herausfordernde Arbeitsverhältnisse,
- Aufgaben, die die individuelle psychische Belastungsfähigkeit oder andere Kompetenzen überstiegen,
- fehlende Kollegialität,
- respektlose und herabwürdigende Behandlung durch Vorgesetzte oder Dienstleistungnehmer,
- fehlende Kontinuität und Vorausschaubarkeit von Arbeitsverhältnissen,
- Arbeitsverhältnisse, die zu wenig Zeit zur Erholung lassen und/oder sehr schlecht bezahlt sind.

In den meisten der 14 Fälle, in denen arbeitsbezogene Motive der Anforderung widersprachen, einen bestimmten Ein-Euro-Job anzutreten oder fortzuführen, einen regulären Job fortzuführen, oder sich auf ein bestimmtes Stellenangebot zu bewerben, war mehr als eines der genannten arbeitsbezogenen Motive verhaltenswirksam.

1.2 Widerstand gegen spezifische behördliche Definitionen der Klientenrolle

Für Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II sind die für sie zuständigen SGB II-Träger hoch „signifikante Andere“, also besonders bedeutsame Interaktionspartner im soziologisch-rolletheoretischen Sinn. Die „Rollenpartnerschaft“ ist im Fall der Beziehung zwischen SGB II-Trägern und ihren Klient/-inn/-en von einer extrem ungleichen Definitionsmacht über die Rolle des anderen, also über die Erwartungen, die an ihn gerichtet werden dürfen, gekennzeichnet. Gelegentlich versuchen Menschen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind,

³ vgl. zum Beispiel Promberger Markus 2008

sich gegen bestimmte Implikationen der ihnen von der Behörde zugewiesenen Rolle zu wehren. In einigen Fällen war dies offenbar treibendes Motiv für das Verhalten, das sanktioniert wurde.

Die betreffenden Interviewpartner/-innen versuchten, Restbestände von bürgerlicher Vertragsfreiheit und/oder das eigene Selbstverständnis gegenüber der Verfügungsgewalt der SGB II-Träger zu verteidigen oder sich dagegen zu wehren, dass die Behörde Verfügungen über die Verwendung der eigenen Zeit nicht zweckrational begründen muss. Es ging zum Beispiel um die behördliche Erwartung, an Ort und Stelle eine Eingliederungsvereinbarung zu unterzeichnen, ohne sich über die Bedeutung von deren Inhalten im Klaren zu sein, geschweige denn, dass die Inhalte wirklich Ergebnis einer Vereinbarung gewesen wären. In einem anderen Fall wehrte sich der Gesprächspartner gegen die wiederholte Zuweisung zu einem Bewerbungstraining, ohne dass der zuweisende Behördenmitarbeiter der Bitte nach Erläuterung des hinter der Zuweisung stehenden Eingliederungskonzeptes nachkommen konnte oder wollte. Ein anderer Gesprächspartner wehrte sich dagegen, dass die Bewerbungstrainerin in einem Einzelcoaching im Gespräch hartnäckig für ihre abwertenden Spekulationen über die Motivlage des Betroffenen Gültigkeit beanspruchte, um dessen Selbsteinschätzung zu widerlegen. Auch der Widerstand eines weiteren Gesprächspartners galt dem Versuch der Behörde oder einer ihrer Mitarbeiterinnen, sich seiner Psyche zu bemächtigen, indem sie diese „aufdecken“ und damit quasi der behördlichen „Bearbeitung“ zugänglich machen wollte. Angst bereitete ihm darüber hinaus die unberechenbare, täglich in sein Leben einbrechen könnende Befugnis des SGB II-Trägers und die hierüber potentiell vermittelte Befugnis von Zeitarbeitsfirmen, stets aufs Neue verfügen zu dürfen, wo er welche Tätigkeiten in welchen sozialen Beziehungen verrichten muss. Aus Angst vor Kontrollverlust entzog sich dieser Gesprächspartner dem SGB II-Träger völlig, was schließlich zur Wohnungslosigkeit führte.

1.3 Fehlende Motivation, die behördlichen Anforderungen zu erfüllen

In einigen Fälle standen der Erfüllung der behördlichen Erwartung nicht oder nicht ausschließlich arbeitsbezogene oder auf die Rolle als Behördenklient/-in bezogene Motive entgegen, sondern das Fehlen einer Motivation, die behördliche Erwartung zu erfüllen.

Die Betroffenen lehnten wiederholte Ein-Euro-Jobs oder wiederholte Bewerbungstrainings ab, nachdem sie bereits die Erfahrung gemacht hatten, dass solche „Maßnahmen“ schon wegen ihres Alters nicht zu ihrer Integration in den Arbeitsmarkt führten.

Zwei Gesprächspartner waren zeitweise zu resigniert und zu „einfalllos“ im Hinblick auf Bewerbungsmöglichkeiten, um die von ihnen verlangten Bewerbnachweise vorlegen zu können. Auch bei ihnen waren stark demotivierende Erfahrungen mit der Förderungsbereitschaft des SGB II-Trägers beziehungsweise mit dem Verhalten eines Arbeitgebers vorgegangen.

Ein Gesprächspartner nahm wiederholt Termine im Jobcenter nicht wahr, nachdem er erlebt hatte, dass er sich dort lediglich zeigen sollte und gleich wieder weggeschickt wurde.

Die fehlende Motivation, behördliche Anforderungen zu erfüllen, kann in keinem Fall als Ausdruck fehlender Motivation zur Erwerbsarbeit gewertet werden. Vielmehr drückt sich darin die fehlende Hoffnung aus, dass die Erfüllung der behördlichen Erwartungen zur Verbesserung der eigenen Arbeitsmarktchancen beitragen könnte. In einigen Fällen haben die Behörden selbst zur Resignation und Hoffnungslosigkeit erkennbar beigetragen, indem

sie Fortbildungswünsche mit der Begründung ablehnten, diese würden nicht zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Betroffenen führen.

1.4 Belastende und behindernde Lebensumstände

In sieben Fällen haben die Lebensumstände meiner Gesprächspartner/-innen, dazu geführt oder dazu beigetragen, dass sie behördliche beziehungsweise gesetzliche Erwartungen nicht erfüllen konnten. Sechs dieser sieben Gesprächspartner/-innen waren, als sie sich „pflichtwidrig“ verhielten, zwischen 19 und 24 Jahre alt.

Drei dieser sieben Gesprächspartner/-innen waren wohnungslos und lebten in wechselnden Unterkünften bei verschiedenen Bekannten, so dass Behördenpost sie entweder nicht erreichte oder ihr Tagesablauf dadurch zu ruhelos und unberechenbar war, als dass sie regelmäßig einen Ein-Euro-Job hätten ausüben können. Einem Gesprächspartner stand die Wohnungslosigkeit unmittelbar bevor, so dass er einen Job bei einer Leiharbeitsfirma kündigte, um intensiv nach einer Wohnung suchen zu können. In drei weiteren Fällen waren die Belastungen durch das Wohnumfeld einer von mehreren Faktoren, die dazu führten, dass die Betroffenen mit der Erfüllung der behördlichen Erwartung überfordert waren.

1.5 Starke psychische Belastungen und Behinderungen der Handlungsfähigkeit

Ein besonders auffälliges Ergebnis der Interviews ist der sehr hohe Anteil von Gesprächspartner/-inne/-n, deren Kindheit und Jugend von schwerwiegenden psychischen Belastungen und Entbehrungen geprägt sind. Gewalt, Vernachlässigung, abrupte Abbrüche der Beziehungen zu Eltern, häufiger Wechsel von Bezugspersonen, schwerwiegender Verlust des sozialen Ansehens von Eltern und daraus folgende Minderwertigkeitsgefühle des Kindes oder massive Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts eines jungen Erwachsenen sind für zahlreiche Interviewpartner/-innen beherrschende Lebenserfahrungen.

Die Bedingungen, unter denen etliche meiner Gesprächspartner/-innen aufwuchsen und ins Erwachsenenleben eintreten mussten, brachten es unter anderem mit sich, dass ihnen auch als Jugendliche und junge Erwachsene familiärer Rückhalt völlig fehlte. Die Eltern lebten nicht mehr oder waren weit weg und/oder hatten die Fürsorge für ihre Kinder infolge der eigenen Überforderung ohnehin schon lange aufgegeben.

Zum Fehlen familiären Rückhalts gehört insbesondere auch, dass keine/r derjenigen, die unterschiedlichste behördliche Anforderungen nicht erfüllen konnten, weil sie vorübergehend keine eigene Wohnung hatten oder ihnen Wohnungslosigkeit unmittelbar bevorstand, noch eine Familie hatte, in der sie oder er wenigstens zur Überbrückung der Notsituation hätte unterkommen können.

Darüber hinaus führten die starken seelischen Belastungen, Entbehrungen und Verluste, die etliche meiner Gesprächspartner/-innen als Kinder und Heranwachsende ertragen mussten, zu unterschiedlichen seelisch bedingten Behinderungen ihrer Handlungsfähigkeit, die zu dem Verhalten, das sanktioniert wurde, direkt oder indirekt beigetragen haben. Die Behinderungen bestanden in mangelnden Fähigkeiten zur Selbstbehauptung, die sich nicht zuletzt auch in der Kommunikation mit den behördlichen Ansprechpartner/-innen zeigten, Ängsten, vor den Anforderungen von Jobs zu versagen, schwerwiegende depressive Störungen und Drogenabhängigkeit.

1.6 Gestörte Kommunikation zwischen Behörden und Klienten als Sanktionsursache

In der Art der an die sanktionierten Klient/-inn/-en gestellten Anforderungen und in der Bewertung des sanktionierten Verhaltens offenbaren sich vielfältige Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Klient/-inn/-en und Behördenmitarbeiter/-inne/-n. Die Aussagen der Interviewpartner/-innen zu ihren Erfahrungen der Interaktion in und mit der Behörde lassen sich sehr gut vor dem Hintergrund der Ergebnisse von aktuellen Beobachtungsstudien⁴ sowie von Interviews mit Behördenmitarbeiter/-innen⁵ zu ihrer Interaktion und Kommunikation mit den Klient/-inn/-en interpretieren.

Die für die berufliche Förderung beziehungsweise Arbeitsmarktintegration der Klienten zuständigen Behördenmitarbeiter/-innen haben zu viele Klienten und zu viele Vorgaben für die „Fallbearbeitung“, um einzelfallbezogen arbeiten zu können.⁶ Sie haben zu wenig Zeit für Gespräche mit ihren Klienten, um deren Motive, Probleme und Lebensumstände kennenzulernen. Das erschwert insbesondere die Kommunikation mit den Klienten, die selbst nur eine unklare Vorstellung von ihren Wünschen und Motiven haben und schon gar nicht darin geübt sind, ihre Wünsche und Interessen zu vertreten. Zahlreichen Behördenmitarbeiter/-innen fehlt auch die Qualifikation, so zuzuhören, dass Gesprächspartner/-innen darin unterstützt werden, ihre Gedanken zu entwickeln und vorzutragen.

Den Behördenmitarbeiter/-innen fehlen aber nicht nur Zeit – und in zahlreichen Fällen – die Qualifikation, sich auf die Perspektive ihrer Klient/-inn/-en einzulassen; insbesondere fehlt ihnen auch der Freiraum hierfür. Erstens müssen sie in den Gesprächen mit ihren Klient/-inn/-en ihre Aufmerksamkeit sehr selektiv auf die Informationen konzentrieren, die „amtlich verwertbar“ sind, das heißt, sich in vorgegebene, der Kundensegmentierung dienende Profilingraster einfügen lassen.⁷ Zweitens müssen die Mitarbeiter/-innen oft schon in den ersten Gesprächen mit Klienten Ziele verfolgen, die weit über die Erhebung von Informationen hinaus gehen.

Die Überfrachtung der Gespräche zwischen den für die Arbeitsmarktintegration zuständigen Behördenmitarbeiter/-innen und ihren Klient/-inn/-en mit behördlichen Anforderungen an das Ergebnis dieser Gespräche wird von zahlreichen Klient/-inn/-en als „Abfertigung“ wahrgenommen.

Sechs Gesprächspartner/-innen haben bei der Beschreibung ihrer Beziehung zu ihrem oder ihrer Ansprechpartner/-in hervorgehoben, dass der Kontakt äußerst spärlich ist, sieben andere Gesprächspartner/-innen betonten, dass der oder die Ansprechpartner/-in schon einmal oder – bei den meisten - mehrmals gewechselt habe und der oder die sanktionierende Ansprechpartner/-in vor der Sanktion erst seit kurzer Zeit für sie zuständig gewesen war.

So genannte Anhörungen, in denen vor der Verhängung von Sanktionen erfragt werden soll, ob der Klient oder die Klientin einen „wichtigen Grund“ für sein oder ihr Verhalten hatte, erfolgen, wenn überhaupt, dann über „Anhörungsbögen“. Diese Formulare schematisieren die Kommunikation zwischen Behörden und Hilfebedürftigen ebenso wie die anderen Formulare und die unzähligen aus Textbausteinen bestehenden behördlichen Schreiben, und sie

⁴ Baethge-Kinsky, Volker u.a. 2007 sowie Hielscher, Volker und Ochs, Peter 2009

⁵ Ames, Anne 2008 a und Behrend, Olaf 2007

⁶ vgl. Ames, Anne 2008 a, Kap. 4.1.1 und 4.1.2

⁷ vgl. hierzu etwa Behrend, Olaf 2007 und für die Vermittler-Klienten-Kommunikation im Rechtskreis des SGB III Hielscher, Volker / Ochs, Peter 2009, S. 94

überfordern die Klienten oft. Die einseitig von den Behörden bestimmte formelle und floskelhafte Art, in der mit den Klient/-inn/-en kommuniziert wird, verhindert nicht nur, dass die Klient/-inn/-en ihre Anliegen und ihre Sicht der Dinge zur Geltung bringen können; sie verhindert in etlichen Fällen offenbar auch, dass die Klient/-inn/-en wenigstens verstehen, was die Behörde von ihnen will. Von den ihnen auferlegten Verpflichtungen erfuhren die Betroffenen überwiegend nur durch formelle schriftliche Mitteilungen, nicht in einem persönlichen Gespräch, in dem Art und mutmaßlicher Zweck der Verpflichtung erörtert worden wären. Auch Sanktionsbescheide sind so formuliert, dass längst nicht allen Betroffenen wenigstens klar wird, wofür sie bestraft werden.

1.7 Überforderung der SGB II-Träger und ihrer Mitarbeiter/-innen als Sanktionsursache

Letztlich lassen sich Sanktionen als Folge der Überforderung der SGB II-Träger durch ihren politischen Auftrag zur „Aktivierung“ der Erwerbslosen verstehen. Die SGB II-Träger haben es überwiegend mit Klient/-inn/-en zu tun, die keiner Aktivierung zur Arbeitssuche bedürfen, weil sie in Verfolgung ihrer eigenen Interessen ohnehin Arbeit suchen, meist mit großer Ausdauer und Intensität⁸.

Bei einem kleineren, aber sicher auch beträchtlichen Teil der Klient/-inn/-en muss die Aktivierung zur Arbeitssuche gegen die aus leidvoller Erfahrung entstandene Resignation der vergeblich Arbeitssuchenden angehen, ohne an den Gründen der Resignation etwas ändern und dadurch Hoffnung machen zu können. SGB II-Träger können keine Erwerbsarbeitsplätze schaffen, die vorhandene Arbeit nicht umverteilen, und sie können an den Ausschlusskriterien des von großer Differenz zwischen Angebot und Nachfrage gekennzeichneten Arbeitsmarktes nichts ändern. An erster Stelle dieser Ausschlusskriterien stehen nach wie vor längere Erwerbsarbeitslosigkeit und andere Brüche in der Erwerbsbiografie. Um die resignierten Klient/-inn/-en zu Bewerbungsaktivitäten zu aktivieren, die zu stets neuen Bestätigungen ihres Ausschlusses vom Arbeitsmarkt führen, bedarf es der Sanktionsandrohung.

Mit „Aktivierung“ ist aber offenbar noch etwas anderes gemeint als Aktivierung zur Arbeitssuche. „Aktiviert“ wird in der Praxis der Umsetzung des SGB II vor allem durch die Zuweisung zu „Trainingsmaßnahmen“ und „Arbeitsgelegenheiten“, wobei die Evaluation der Wirkung dieser Instrumente aktivierender Arbeitsmarktpolitik implizit auf die große Diskrepanz zwischen ihrem massenhaften Einsatz und ihrem sehr geringen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer/-innen hinweist.⁹

Nicht um Erwerbslose überhaupt in Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten unterbringen zu können und sich auf diese Weise als „aktivierend“ zu erweisen, brauchen SGB II-Träger die Möglichkeit, mit Sanktionen zu drohen, sondern um so massenhaft unterbringen zu können, wie sie es tun. Viele Erwerbslose sind aus eigenen Motiven bereit, Trainingsmaßnahmen zu absolvieren und in Ein-Euro-Jobs zu arbeiten.¹⁰ Die Motivation hängt davon ab, ob die Menschen in ihrer konkreten Lebenssituation positive Erwartungen mit der Teilnahme an solchen Maßnahmen verbinden können, und davon, ob die je konkrete Maßnahme ihnen die Möglichkeit zu als sinnvoll erlebter Betätigung, zu interessanten Lernerfahrungen

⁸ Bescherer, Peter / Röbenack, Silke / Schierhorn, Karen 2008, S. 24

⁹ vgl. Jozwiak, Eva / Wolff, Joachim 2007 und Wolff, Joachim / Hohmeyer, Katrin 2008

¹⁰ vgl. Bescherer, Peter / Röbenack, Silke / Schierhorn, Karen 2008, S. 21

gen und zu aufbauenden sozialen Beziehungen bieten.¹¹ Andere Erwerbslose versprechen sich von ihrer Teilnahme an Maßnahmen keine Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen, und viele Maßnahmen vermögen das Selbstwertgefühl der Teilnehmer/-innen nicht einmal für die Dauer der Teilnahme zu stärken.

Auch um Erwerbslose in Maßnahmen zu bringen und zu halten, von denen sie sich nichts versprechen, brauchen die SGB II-Träger die Möglichkeit, mit Sanktionen zu drohen. Sie verfügen kaum über Möglichkeiten, das Verhalten ihrer Klient/-inn/-en mit positiven Anreizen zu steuern. Hierin liegt ein Aspekt der Überforderung der SGB II-Träger.

Für das große Heer der Erwerbstätigen und Erwerbslosen ist die Sanktionsdrohung in der Regel ausreichend, um ihr Verhalten in der politisch und administrativ erwarteten Richtung zu steuern. Die Menschen wissen, dass sie auf die minimalen Existenzsicherungsleistungen angewiesen sind, und sind in der Lage und bis auf wenige Ausnahmen auch willens, die an sie gerichteten Anforderungen um ihrer Existenzsicherung willen zu erfüllen. Zudem haben die meisten ALG II-Beziehenden wahrscheinlich einfach Glück, nicht eine Anforderung erfüllen zu sollen, die ihren Motiven völlig zuwider läuft.

Manche haben jedoch Pech und geraten in eine Situation, in der es ihnen nicht möglich ist, eine spezifische Anforderung mit ihrer Motivlage zu vereinbaren. Diese Art der Überforderung spielt für das Verhalten tatsächlich sanktionierter Personen eine mehr oder minder große Rolle. In manchen Fällen erklärt sie das sanktionierte Verhalten vollständig, in anderen Fällen ist eine solche Art der Überforderung nicht erkennbar. Dazwischen gibt es viele Abstufungen.

Eine andere Art der Überforderung erklärt das Verhalten sanktionierter Personen ebenfalls zu einem individuell unterschiedlichen großen Anteil. Sie besteht darin, dass die Lebenssituation der Betroffenen schon zu fordernd und/oder ihre Handlungskompetenzen zu schwach sind, um bestimmte Anforderungen, die der Motivlage der Betroffenen gar nicht widersprechen müssen, erfüllen zu können. Diese Art der Überforderung dürfte bei etlichen Sanktionierten für ihr „pflichtwidriges“ Verhalten ausschlaggebend gewesen sein.

Damit ist der zweite Aspekt der Überforderung der SGB II-Träger angesprochen. Mit dem SGB II ist der Arbeitsverwaltung eine quasi sozialarbeiterische Zuständigkeit zugefallen, der sie nicht gewachsen ist.¹² Die SGB II-Träger sollen Menschen „aktivieren“ und die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen fördern, deren psychosoziale Probleme viel komplexer sind, als dass sie sich in dem Verdikt mangelnder Gewöhnung an Arbeit oder „Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen“¹³ fassen ließen und in solchen Verdikten der Ansatzpunkt für die Lösung der Probleme liegen könnte. Der Hilfebedürftigkeitsbegriff des SGB II, der Hilfebedürftigkeit mit der Abhängigkeit von Sozialleistungen gleichsetzt¹⁴, wird der Hilfebedürftigkeit dieser Menschen nicht gerecht. Die Mitarbeiter/-innen von SGB II-Trägern verfügen zu einem großen Teil nicht über die Qualifikation, den Hilfe- und Förderungsbedarf dieser Menschen in der geduldigen Zusammenarbeit mit ihnen zu erkennen, und sie verfügen vor allem nicht über einen gesetzlichen Auftrag, ein anderes Ziel als das der „Integration in Arbeit“ zu verfolgen. Auch die zwischenzeitlich erhobene Forderungen nach „... Quantifizierung anderer Zielindikatoren als des Übergangs in reguläre Beschäftigung ...“,

¹¹ Ames, Anne 2008 b, S. 102 ff.

¹² vgl. Ames, Anne / Jäger, Frank 2006

¹³ BT-Drs. 15/1516, S. 51

¹⁴ bemerkenswert deutlich formuliert in § 9 SGB II

die dazu dienen sollen, „... für arbeitsmarktferne Personen auch Fortschritte in der Beschäftigungsfähigkeit zu messen, die nicht sofort in ein Beschäftigungsverhältnis münden“¹⁵, ändern an der engen Zielsetzung nichts.

2 Die Auswirkungen von Sanktionen auf die Lebenslage und die Verhaltensdispositionen der Sanktionierten

Nur in einem der 30 untersuchten Fälle betrug die Leistungskürzung lediglich zehn Prozent der Regelleistung wegen eines einmaligen Terminversäumnisses. In neun Fällen betrug die Leistungskürzung 30 Prozent. In ebenfalls neun Fällen wurde die Regelleistung bei der zuletzt wirksamen Sanktion um 40 bis 90 Prozent gekürzt. In elf Fällen wurde die Regelleistung sofort oder – bei über 25-Jährigen - zuletzt ganz gestrichen, dabei wurden in einem Fall auch die Kosten der Unterkunft nicht mehr übernommen. Sieben Interviewpartner/-innen waren zweimal und sechs dreimal sanktioniert worden.

Die Möglichkeiten der Gesprächspartner/-innen, die Einbußen an Leistungen zur Existenzsicherung durch **alternative Einkommen oder Subsistenzmittel** zu kompensieren, waren sehr begrenzt. Nur sechs beziehungsweise drei von ihnen konnten auf die finanzielle oder in Naturalien bestehende Unterstützung von Angehörigen beziehungsweise Freunden zurückgreifen. Die Seltenheit der Unterstützung durch Angehörige entspricht dem Untersuchungsbefund, dass insbesondere die jungen Menschen, die sanktioniert werden, zu einem beträchtlichen Anteil keinerlei familiären Rückhalt haben, was oft Ursache ihrer überfordernden Lebenssituationen ist. Die noch größere Seltenheit der Unterstützung durch Freunde entspricht dem aus der Arbeitslosenforschung bekannten und durch die diesbezüglichen Mitteilungen meiner Gesprächspartner/-innen bestätigten Umstand, dass das soziale Netz Erwerbsloser, je länger die Erwerbslosigkeit andauert, immer mehr ausdünnt und schließlich, wenn überhaupt noch, dann fast nur aus anderen Erwerbslosen und Armen besteht.¹⁶

Jeweils drei Gesprächspartner hatten die Möglichkeit, sich durch geringfügige so genannte Schwarzarbeit etwas zu verdienen, oder auf kleine Ersparnisse zurückzugreifen. Drei andere Gesprächspartner/-innen, die alle jünger als 25 Jahre waren, erlagen der Versuchung, sich durch Diebstähle beziehungsweise die Beteiligung an einem Einbruch ein alternatives Einkommen zu verschaffen. Die sozialrechtlichen Sanktionen erweisen sich in diesen Fällen als Bedingungen abweichenden Verhaltens im strafrechtlichen Sinne. Die Rolle sozialrechtlicher Sanktionen für die Entstehung oder Weiterentwicklung „abweichender Karrieren“ bedarf meines Erachtens dringend eingehender wissenschaftlicher Forschung.

Überwiegend haben die Gesprächspartner/-innen die Einkommenseinbußen durch eine weitere Reduktion ihrer Ausgaben kompensiert. Sie gingen noch seltener aus dem Haus als sonst, kauften noch weniger oder noch schlechtere Lebensmittel als gewöhnlich, sie zahlten Telefon-, Strom-, andere Rechnungen und gegebenenfalls den Eigenanteil an der Miete nicht und/oder fuhren schwarz.

Diese und andere Arten der Ausgabenreduktion führten dazu, dass sich die Betroffenen sozial noch stärker isolierten, als sie es ohnehin waren, dass sie sich verschuldeten und mangelhaft ernährten.

¹⁵ Bernhard, Sarah u.a. 2008, S. 53

¹⁶ vgl. Ames, Anne 2008b, Kap. 3.1.5

In einem Fall führten die Auswirkungen der Sanktionen auf die Lebenssituation des Gesprächspartners zu einer schwerwiegenden und langwierigen psychosomatischen Erkrankung; in einem anderen Fall führte die Sanktion zur Obdachlosigkeit.

Auch die „**erzieherischen**“ **Wirkungen von Sanktionen** auf das Verhalten und die Verhaltensdispositionen lassen sich nicht als „Aktivierung“ oder gar als Stärkung von „Eigenverantwortung“ interpretieren.

Die Verhaltensdispositionen von vier, höchstens fünf der Interviewpartner/-innen scheinen durch die Sanktionen in der vom SGB II-Träger intendierten Richtung beeinflusst worden zu sein. Aber nur in einem Fall war die Änderung der Verhaltensdisposition mit Einverständnis mit der behördlichen Anforderung verbunden. Die betreffende Interviewpartnerin hatte keine Einwände gegen den Ein-Euro-Job, den sie inzwischen ausübte. Allerdings waren solche Einwände auch nicht die Ursache dafür, dass sie Termine zu „Vorstellungsgesprächen“ beim Beschäftigungsträger versäumt hatte, weswegen die Beschäftigung zunächst nicht zustande kam.

In den anderen Fällen war die von den Gesprächspartner/-innen bekundete, jedoch noch nicht praktisch umgesetzte Änderung ihrer Verhaltensdisposition ausschließlich durch das Interesse, künftige Sanktionen zu vermeiden, motiviert, keineswegs von der Einsicht in die Recht- und/oder Zweckmäßigkeit der behördlichen Anforderung.

Dem einen Fall, in dem eine dem Aktivierungspostulat entsprechende verhaltenssteuernde Wirkung einer Sanktion erkennbar ist, stehen mindestens drei Fälle gegenüber, in denen die Sanktionen offenbar eher lähmend gewirkt haben und die Risikobereitschaft der Betroffenen, sich auf Arbeits- oder Ausbildungsangebote einzulassen, reduziert haben.

In der weit überwiegenden Zahl der Fälle ist eine verhaltenssteuernde Wirkung von Sanktionen auf die Sanktionierten nicht erfolgt oder nicht erkennbar. In einigen Fällen war eine solche Wirkung schon deshalb nicht möglich, weil die sanktionierten Verhaltensweisen nicht Ausdruck der Weigerung oder der anhaltenden Unfähigkeit waren, die behördlichen Anforderungen zu erfüllen, sondern aus einer akzidentiellen Situationskonstellation folgten.

In den meisten Fällen hatten die Sanktionen deshalb keine verhaltenssteuernde Wirkung, weil das sanktionierte Verhalten aus Motiven und/oder Kompetenzdefiziten folgte, die offenbar stärker waren als die Strafangst der Betroffenen. In manchen Fällen scheinen die Behördenmitarbeiter/-innen vor der Stärke dieser Motive und/oder Kompetenzdefizite resigniert zu haben, so dass sie ihr Anforderungsverhalten änderten. Jedenfalls wurde an die Sanktionierten keine gleichartige Erwartung mehr gerichtet wie die, für deren Nicht-Erfüllung sie zuvor bestraft worden waren.

In anderen Fällen erduldeten die Sanktionierten die Wiederholung von Sanktionen, weil die Überforderung durch bestimmte Verhaltenserwartungen fortbestand.

Literatur:

- | | |
|--------------------------------|---|
| Ames, Anne / Jäger, Frank 2006 | Die Arbeitsverwaltung als omnipotente Sozialarbeiterin oder der Bock als Gärtner, in: Widersprüche, Heft 100, Juni 2006, S. 75-82 |
| Ames, Anne 2008 a | Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II, www.boeckler-de 2008, download unter: www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-982-4-1.pdf |

-
- Ames, Anne 2008 b Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Bad Boll 2008
- Baethge-Kinsky, V./
Bartelheimer,
P./Henke, J./ Wolf, A./
Land, R./Willisch,
A./Kupka, P. 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, IAB-
Forschungsbericht 15/2007, Nürnberg
- Behrend, Olaf 2007 „... das geht zu Lasten eigener Emotionalität“ – Instrumente zur
Kundensteuerung in Arbeitsverwaltungen aus Sicht von Arbeits-
vermittlern, in: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang u.a. (Hg.) 2007, S.
97-117
- Bernhard, Sarah u.a. 2008 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen,
IAB-Forschungsbericht 02/2008
- Bescherer, Peter /
Röbenack, Silke /
Schierhorn, Karen
2008 Nach Hartz IV: Erwerbsorientierung von Arbeitslosen, in: Aus
Politik und Zeitgeschichte, Heft 33-34 2008, S. 19-24
- Deutscher Bundestag 2003 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienst-
leistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1516 vom 5.9.2003,
zitiert als: BT-Drs. 15/1516
- Hielscher, Volker /
Ochs, Peter 2009 Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsver-
mittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin
- Joswiak, Eva / Wolff,
Joachim 2007 Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II, IAB-
Kurzbericht 24/2007
- Lamnek, Siegfried 1995 Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken,
Weinheim, 3. Auflage
- Promberger, Markus 2008 Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: Aus Politik und
Zeitgeschichte, Heft 40/41 2008, S. 7-15
- Witzel, Andreas 1982 Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alterna-
tiven, Frankfurt am Main/New York 1982
- Wolff, Joachim /
Hohmeyer, Katrin 2008 Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Für ein paar Euro mehr, IAB-
Kurzbericht 2/2008