

Dr. Franz Segbers

Ein Jahr Aufruf für ein Sanktionsmoratorium

Berlin, 13. August 2010,

Haus der Demokratie

Niemand darf unter das soziokulturelle Existenzminimum gedrückt werden – eine Frage des Menschenrechts

Als ein breites Bündnis vor einem Jahr öffentlich dazu aufgerufen hat, die menschenunwürdigen und menschenrechtsverletzenden Sanktionen auszusetzen, ging es nicht nur um einzelne Rechtsverstöße im Umgang mit erwerbslosen Menschen. Die Kampagne legte den Finger auf das Zentralnervensystem des durch die Agenda 2010 und Hartz IV umprogrammierten Sozialstaates. In der Geschichte der Bundesrepublik hat es bislang kaum ein Gesetz gegeben, das so oft nachgebessert und rechtlich nachjustiert wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Entscheidungen die Hartz IV-Gesetze als verfassungswidrig verurteilt. Erwerbslose und ihre Familien sind staatlich verordnet fünf Jahre lang verfassungswidrig behandelt und entrechtet worden.

Hartz IV ist nicht nur ein Gesetz, das verfassungswidrig ist, sondern Ausdruck eines grundfalschen Denkmusters, einer Weltanschauung mit gefährlichen Welt- und Menschenbildern. Hartz IV hat einen Webfehler, der sich nicht durch Nachbessern heilen lässt. Dieser Webfehler zeigt sich an den Sanktionen. Wer meint, dass man nur Druck auf Arbeitslose ausüben müsse, dass diese dann in Arbeit kommen, geht von einer falschen Diagnose aus und deshalb ist auch die Therapie falsch. Hartz IV ist ein Hebel, nicht die Wirtschaft und die Politik für die Erwerbslosigkeit verantwortlich zu machen, sondern Arbeitslosen fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten als individuelles Versagen, Faulheit, Schmarotzertum anzulasten. Das Verhalten der Erwerbslosen, nicht die Verhältnisse sind für die strukturelle Arbeitslosigkeit verantwortlich. Wer diesen Grundansatz von Hartz IV

nicht im Blick hat, der versteht auch nicht, warum Sanktionen gegen Erwerbslose für die Umprogrammierung des Sozialstaates so zentral sind.

Wer arbeitslos ist, der soll durch „Fordern“ und „Fördern“ gedrängt werden, jede Arbeit um jeden Preis anzunehmen. Deshalb soll der Regelsatz möglichst niedrig sein, damit sich Arbeit - auch Niedriglohnarbeit - lohnt. Der durch die Hartz-Reformen neu programmierte Sozialstaat geht nicht nur von der fehlenden Motivation der Arbeitslosen aus, sondern sucht auch deren Widerwillen zu brechen. Ein individuelles Fallmanagement mit Eingliederungsvereinbarung soll Arbeitslosen durch Sanktionen kontrollieren und auf den richtigen Weg bringen. Der Staat übernimmt hier eine patriarchalische Funktion und will das Verhalten seiner Bürger beeinflussen und steuern.

Hartz IV entrechtet die Betroffenen entrechtet und baut den Sozialstaat zu einem Wettbewerbsstaat auf Kosten der Schwächsten um. Sie haben die Kosten für die Wettbewerbsfähigkeit und die Exportpolitik zu tragen. Hartz IV hat den Arbeitsmarkt durch einen wachsenden Billiglohnssektor und prekäre Beschäftigung zersetzt. Das oberste deutsche Verfassungsgericht hat attestiert, dass Hartz IV das sozio-kulturelle Existenzminimum nicht abdeckt. Dies ist kein Versehen sondern war politisch gewollt. Hartz IV ist staatlich verordnete Unterversorgung.

Hartz IV verstößt nicht nur gegen die Verfassung. Hartz IV ist auch eine Menschenrechts- und Grundrechtsverletzung. Es hat nämlich das soziale Grundrecht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum missachtet und in ein Tauschverhältnis von Leistung gegen Gegenleistung umgewandelt. Der hessische Ministerpräsident Roland Koch hatte das Urteil aus Karlsruhe so kommentiert: „Wir müssen jedem Hartz IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertige Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung.“

Die These, dass den Rechten auch entsprechend Pflichten zur Seite stehen, ist plausibel und dennoch höchst gefährlich, denn sie versperrt den Blick darauf, dass es in einer freien Gesellschaft Rechte und Pflichten gibt, die sich nicht gegenseitig bedingen. Der Bürger hat beide und beide stehen für sich. Wer eine Sozialleistung an eine Gegenleistung bindet, der untergräbt das soziale Grundrecht, das erst die

Freiheit des Menschen begründet. Wer Rechte an Pflichten bindet, der löst Rechte auf. Der Rückgriff auf Rechte ist der einzige Weg, paternalistische Tendenzen zu überwinden. Erst das Recht schafft einen unbedingten Anspruch, weil es auf einer gesetzlich verankerten Garantie beruht. Zugleich ist das Recht universal, denn es bietet allen gleichberechtigten Zugang. Ein Recht an sich ist jedoch nicht verhandelbar. Es muss respektiert werden.

Es gibt unbedingte Rechte wie die Menschenrechte. Sie können nicht verwirkt werden. Die Sozialhilfe ist ein solches unbedingtes Recht. Die Sozialhilfe als Ausdruck für ein soziokulturelles Existenzminimum verlangt keine Gegenleistung, denn sie ist ein letztes Unterstützungssystem, das einen Ausdruck der verfassungsrechtlichen Verpflichtung eines sozialen und demokratischen Rechtsstaates zur Integration aller Bürger darstellt und deshalb niemanden davon ausschließen darf, ein Leben führen zu können, das der Würde des Menschen entspricht. Auch wenn erwartet wird, dass die Sozialhilfebezieher Anstrengungen unternehmen, aus ihrer Lage herauszufinden und ein eigenständiges Leben zu führen, so meint das Recht auf Sozialhilfe dennoch die Übereinkunft, dass niemand unter ein definiertes sozio-kulturelles Existenzminimum fallen soll. Man kann die zugrunde liegende ethische Grundeinsicht auch so beschreiben: Das Recht des Menschen auf Leben geht jeder Pflicht zu einer Gegenleistung voraus. Dieses Recht kommt der menschlichen Person unabhängig davon zu, ob sie in der Lage ist, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten. Ralf Dahrendorf folgert daraus: „Darum ist eine Politik so zerstörerisch für die Freiheit, die darauf besteht, dass Arbeitslose keine Unterstützung bekommen sollen, wenn sie nicht aktiv Arbeit suchen, und mehr noch, dass Behinderte oder junge Mütter keine staatlichen Hilfen beanspruchen dürfen, wenn sie nicht arbeiten.“¹

Aus dem sozialen Grundrecht auf eine Sozialleistung wird eine Pflicht zur Gegenleistung. Die Sozialhilfe ist ein unbedingtes Recht auf ein menschenwürdiges Leben, das nicht erst durch eine Gegenleistung erworben werden müsste. Man kann die zugrunde liegende ethische Grundeinsicht auch so beschreiben: Das Recht des Menschen auf Leben geht jeder Pflicht zu einer Gegenleistung voraus. Das Recht

¹ Ralf Dahrendorf, Auf der Suche nach einer neuen Ordnung, München 2003, 74.

auf einen angemessenen Lebensunterhalt folgt aus der wechselseitigen Anerkennung der menschlichen Würde und eben nicht der Beteiligung an einer Gegenleistung.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UNO (1966) enthält ein Recht auf „soziale Sicherheit, ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung“. Diese Menschenrechte gelten bedingungslos und müssen nicht durch eine irgendwie geartete Gegenleistung erst erworben werden. Leistungskürzungen, durch die eine Grundsicherung unter die Schwelle des soziokulturellen Existenzminimums gedrückt wird, verstoßen gegen die Menschenwürde und das Menschenrecht auf ausreichende Ernährung.

Der Staat übernimmt bei der Sanktionierung eine in demokratischer Hinsicht problematische Rolle, die von der Erziehungsbedürftigkeit und Erziehungsfähigkeit des Bürgers ausgeht. Dies aus zwei Gründen: In einer demokratischen Gesellschaft hat der Staat/die Verwaltung nicht die Aufgabe oder das Recht, seine Bürgern verbessern zu wollen - so das Bundesverfassungsgericht 1967.² Bereits 1954 hat sich das Bundesverwaltungsgericht zum Verhältnis Bürger zum Staat ausgeführt: „Der Einzelne ist zwar öffentlicher Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt.“³

Dass sich die geforderte Aktivität auch einmal gegen die aktivierende Institution oder deren Maßnahmen richten könnte, ist nicht vorgesehen. Damit wird mitten in einem demokratischen Rechtsstaat ein neues Subjekt-Objekt-Herrschaftsverhältnis etabliert, bei dem es auf der einen Seite die aktive, die fordernde Instanz gibt, auf der anderen Seite den geforderten und noch passiven Menschen, der nur als Behandelter auftaucht. Er „wird“ gefördert, er „wird“ gefordert. Er soll aktiv sein, vorausgesetzt, er bewegt sich in den geforderten Bahnen. Der Job-Manager handelt nach dem Motto: Ich mache ihnen ein Angebot, das sie nicht ablehnen können.

² BVerfG Urteil vom 18.7.1967 (2 BvF 3-8/62; 2 BVR 139-140/62, 334-35/62)

³ BVerwG Urteil vom 24.6.1954 (V C 78/54) in BVerwGE 1, 159 = NJW 1954, 1541.

Sanktionierung heißt: Wenn die Bürger nicht zur Anpassung an die prekären Arbeitsangebote des Arbeitsmarktes bereit sind, dann werden sie aus der Solidargemeinschaft ausgeschlossen, verwirken ihr Recht auf eine soziale Sicherung und werden unter das sozio-kulturelle Existenzminimum gedrückt.

Zu befürchten ist, dass längst überwunden geglaubte helfende Beziehungen der Sozialen Arbeit erneut, und jetzt zudem auch unter modernen Bezeichnungen, wiederkommen. Mit den Sanktionen ist ein Element des Strafrechts ins Sozialrecht eingeführt worden. Sanktionen sollen durch Kürzung der Regelleistung die Bereitschaft zur Aufnahme einer Arbeit erhöhen. In einer Studie kommt das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle zu dem Ergebnis, dass Sanktionen von einer Vielzahl von Faktoren abhängen, die teilweise nichts mit Arbeitsbereitschaft zu tun haben und außerhalb der Person liegen. „Die Hauptwirkung der Sanktionen besteht jedoch vermutlich darin, eine allgemeine Atmosphäre des Drucks zu erzeugen, in der die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen gegenüber potenziellen Arbeitgebern erhöht wird.“⁴ Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 das Recht auf ein unbedingtes Existenzminimum bekräftigt hat, ist zu fragen, welchen rechtlichen Grund es dann noch geben kann, eine Sanktion zu legitimieren, die unter diese Schwelle drücken kann. Ethisch und sozialpolitisch lässt es sich nicht rechtfertigen, dass eine Gesellschaft, Menschen das durch Sanktionen vorenthält oder sogar abzieht, was sie zu einem menschenwürdigen Leben benötigen und von dem die Gesellschaft zugleich sagt, dass dies das sozioökonomische Existenzminimum beschreibt.

Der Staat drängt, Arbeit um jeden und zu jedem Preis anzunehmen. Eine Studie der Universität Bielefeld bestätigt, dass unter Hartz IV der Umgang mit Arbeitslosen in der Arbeitsverwaltung zu einer neuen Form der sozialen Kontrolle wurde.⁵ Die objektive Lage auf dem Arbeitsmarkt spielt immer weniger oder sogar gar keine Rolle mehr: Arbeit zu finden wird subjektiviert. Beschäftigung wird zu einer vom Willen des

⁴ Institut für Wirtschaftsforschung Halle: IWH-Pressemitteilung 35 / 2009 vom 24. Juni 2009, 5.

⁵ Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Olaf Behrend, Ariadne Sondermann: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz 2009.

Arbeitslosen abhängigen Leistung. Wer es nicht schafft, ist selber schuld. Sein Wille, seine Motivation, seine Haltung waren nicht groß genug. Dadurch verändert sich das Verhältnis von Bürgern zur staatlichen oder öffentlichen Verwaltung. Sie sprechen zwar von „Kunden“, doch sie respektieren die Entscheidungen von Arbeitslosen nicht mehr als Handlungen autonomer Bürgern. Sie werden bei Verstoß gegen das Gesetz durch Leistungsentzug bestraft.

Eine neuere Studie des IAB zitiert einen Arbeitsvermittler, der die Sanktionsregeln im SGB II „ein zu scharfes Schwert“ genannt hat.⁶ Die Studie appelliert an den Gesetzgeber, die Sanktionen gerade für jüngere Hartz IV Empfänger grundlegend zu überdenken. Ralf Dahrendorf spricht von der Wiedergeburt des autoritären Staates, der Arbeit wieder zu einem Instrument sozialer Kontrolle mache. „An Stelle der Demokratie finden wir neue Formen des Autoritarismus. Zum Teil sind diese durchaus beabsichtigt. Menschen zur Arbeit zu zwingen, auch wenn es durch indirekte Mittel geschieht, ist eine autoritäre Politik.“⁷ Es ist deshalb an der Zeit, die Aktivierungspolitik zu überdenken.

Zusammenfassung:

Erstens: Der Staat oder die Arbeitsverwaltungen haben nicht das Recht, durch Druck auf die Arbeitslosen zu erzwingen, Arbeit um jeden Preis und zu jedem Preis anzunehmen und dabei Sanktionen auszusprechen, die das Leben unter das soziokulturelle Existenzminimum drücken.

Zweitens: Nichts kann rechtfertigen, dass der Staat einer reichen Gesellschaft wie die Bundesrepublik Deutschland seinen Bürgerinnen und Bürgern das vorenthält, was sie zu einem menschenwürdigen Leben benötigen. Sanktionen verstoßen gegen das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum. Ein demokratischer Staat ist nicht eine Obrigkeit, die Bürgerinnen und Bürger strafend zur Raison bringen könnte. Deshalb hat er auch nicht das Recht, jemanden zu einer Verhaltensänderung zu zwingen und bis zum Entzug des zum Leben Nötigen zu sanktionieren, wenn er

⁶ Susanne Götz, Wolfgang Ludwig-Mayerhiofer, Franziska Scheryer, Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010, 8.

⁷ R. Dahrendorf, Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, 1067.

nicht spurt. Wer Kürzungen auf null verhängt, der verletzt das demokratische Bürgerrecht und das Menschenrecht.

Hartz verarmt, entwürdigt und entrechtet. Das Sanktionsmoratorium ist ein Akt des zivilen Widerstandes gegen diese Verarmung, Entwürdigung und Entrechtung zum Thema. Deshalb sollte von der heutigen Tagung zumindest ein doppeltes Signal ausgehen: Keine Kürzungen auf null, die das Existenzminimum unterschreiten. Keine Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes mit einem Armutslohn, der unter dem Mindestlohn und dem Existenzminimum liegt.

Franz.Segbers@online.de