

Anne Ames

Redebeitrag zur Veranstaltung „Ein Jahr Aufruf für ein Sanktionsmoratorium“

Mit dem Thema Sanktionen habe ich mich unter anderem in zwei Forschungsprojekten, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurden, eingehend empirisch befasst. Das erste war eine explorative Studie zur Arbeitssituation und zum Rollenverständnis der so genannten persönlichen Ansprechpartner – kurz: paps - in den Jobcentern. Für diese Studie habe ich 2007 28 Intensivinterviews mit paps geführt und sie dabei unter anderem nach ihren Einstellungen zu Sanktionen sowie nach der Häufigkeit, mit der sie sanktionieren, gefragt. Die andere Studie habe ich letztes Jahr durchgeführt. Da war die Fragestellung ganz speziell die nach den Ursachen und den Auswirkungen von Sanktionen. Hierfür habe ich 30 zum Teil mehrfach sanktionierte ALG II-Beziehende in Intensivinterviews danach gefragt, wie es dazu kam, dass sie sich in einer Weise verhalten haben, die von ihren paps als Pflichtverletzung beurteilt wurde, wie sich die Kommunikation mit ihren paps im Allgemeinen gestaltet, wie sie mit der Minderung oder dem Wegfall der ohnehin spärlichen Existenzsicherungsleistung fertig oder auch nicht fertig geworden sind und ob sie durch die Sanktionen „pflichtbewusstere“ ALG II-Bezieher geworden sind.

Die sehr komplexen Untersuchungsbefunde in ein Zehn-Minuten-Statement zu packen, fiel mir schwer. Hoffentlich sind die knappen Feststellungen, die ich jetzt treffen werde, nicht allzu missverständlich. Zunächst zu den

Ursachen von Sanktionen:

Hinter § 31 SGB II steht ja die – empirisch völlig ungeprüfte – gesetzgeberische Behauptung, die in dem Paragraphen angeführten sanktionsbegründenden Verhaltensweisen seien Folge oder Ausdruck der fehlenden Bereitschaft der Hilfebedürftigen, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Mir ging es demgegenüber darum, einerseits die jeweils konkreten Anforderungen, vor die sich die Sanktionsbetroffenen gestellt sahen, andererseits ihre Motive und ihre Handlungsmöglichkeiten angesichts dieser Anforderungen zu erfassen und zu analysieren.

Damit es zu einer Sanktion kommen kann, bedarf es ja zunächst einer bestimmten Verhaltensanforderung durch einen hierzu ermächtigten Akteur. Die Verhaltensanforderung trifft auf bestimmte Motive, Motivationsdefizite, Kompetenzen, Kompetenzdefizite und Lebensumstände desjenigen, der die Anforderung erfüllen soll. Diese je individuellen und/oder situationspezifischen Gegebenheiten tragen einerseits 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 andererseits das konkrete Verhalten der Person, an die sich eine Verhaltenserwartung richtet. Dieses konkrete

Verhalten trifft auf eine Verhaltensbewertung, von der es abhängt, ob es zu einer Sanktion kommt oder nicht. Die Kriterien für die Verhaltensbewertung liefern politische Vorgaben, denen Annahmen über Motive und Probleme Erwerbsloser und Arbeitsuchender zugrunde liegen, die sich, wie gesagt, auf die Ergebnisse einschlägiger empirischer Forschungen nicht stützen können.

Die Motive, Kompetenzen, Kompetenzschwächen und Lebensumstände, die sich bei der Analyse der Interviews als verhaltensbestimmende Gegebenheiten herauskristallisierten, kann ich jetzt nur sehr kurz benennen:

1. Ansprüche an Arbeit und an die eigene Rolle als Arbeitende/-r. Mit Arbeit sind hier zum Beispiel durchaus auch Ein-Euro-Jobs gemeint, von denen sich Jobber zum Beispiel wünschen, dass sie ihnen wenigstens für ein paar Monate soziale Einbindung, Wertschätzung, anregende Tätigkeit bieten. Längst nicht alle Ein-Euro-Jobs werden zumindest solchen „Ansprüchen“ gerecht.
2. Ablehnung bestimmter Implikationen der behördlichen Definitionen der Klientenrolle. Hierzu zähle ich zum Beispiel den Widerstand gegen psychologisierende behördliche Übergriffe auf das Selbstverständnis der eigenen Person.
3. fehlende Motivation zur Erfüllung der behördlichen Erwartungen. Das kann zum Beispiel die fehlende Motivation sein, das dritte Bewerbungstraining zu absolvieren oder die zeitweise Unfähigkeit, die verlangten Bewerbungen auf den Weg zu bringen. Ich möchte an dieser Stelle betonen, dass das Fehlen einer Motivation, die behördlichen Erwartungen zu erfüllen, keineswegs gleichbedeutend ist mit mangelnder Bereitschaft zur Erwerbsarbeit, sondern vielmehr aus fehlender Hoffnung resultiert, dass die Erfüllung der behördlichen Erwartungen zur Verbesserung der eigenen Arbeitsmarktchancen beitragen könnte.
4. belastende und behindernde Lebensumstände, zum Beispiel Wohnungslosigkeit oder drohende Wohnungslosigkeit
5. starke psychische Belastungen und Behinderungen der Handlungsfähigkeit.

In fast allen Sanktionsfall-Geschichten haben zwei oder mehr dieser Faktoren als Bedingungen des sanktionierten Verhaltens zusammengewirkt. Das Verhalten entstand also in der Regel in einem komplexen, mehrdimensionalen Ursachengewebe.

Zum vierten und fünften Punkt will ich anmerken, dass hoch belastende Lebensumstände und starke seelische Belastungen und Behinderungen bei einem sehr großen Teil meiner Gesprächspartnerinnen und –partner deutlich wurden, insbesondere bei sämtlichen unter 25-jährigen. Das bringt mich zu der These, die freilich breiter angelegter zu überprüfen wäre, dass ein sehr großer Anteil von Sanktionen just diejenigen ALG II-Abhängigen trifft, die es nicht nur wegen ihrer ALG II-Abhängigkeit besonders schwer haben im Leben und die deshalb unter anderem nicht zu diesem strategisch besonnenen, kühl kalkulierenden

Verhalten in der Lage sind, wie es in der Interaktion mit Jobcentern – nach allen empirischen Befunden – notwendig ist und in der Regel praktiziert wird.

Zusammenfassend stelle ich fest, dass die vielfältigen Motive, die hindernden Lebensumstände und/oder die Kompetenzdefizite, die der Erfüllung bestimmter Anforderungen entgegenstehen, sich nicht in Begriffen wie „Inaktivität“, mangelnde Eigenverantwortung oder mangelnde Arbeitsbereitschaft erfassen lassen.

In der Art der behördlichen Erwartungen, die nicht erfüllt wurden, und in der Bewertung des erwartungswidrigen Verhaltens offenbaren sich vielmehr vielfältige Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Klienten und Behördenmitarbeitern. In zahlreichen Fällen haben die Behördenmitarbeiter vermutlich nur eine vage Vorstellung von den konkreten Anforderungen, vor die sich die Klienten durch die ihnen auferlegten Verpflichtungen gestellt sahen. Gleichzeitig haben die Mitarbeiter/-innen zu wenig Zeit, häufig nicht die Qualifikation und insbesondere nicht den Freiraum, um in der Kommunikation mit den Klienten deren Motive, Probleme und Lebensumstände kennenzulernen und zu berücksichtigen. Dazu stehen sie selbst vor viel zu vielen auf andere Zwecke und Ziele gerichteten behördlichen und politischen Anforderungen.

Ich komme im fliegenden Wechsel zu den **Auswirkungen von Sanktionen**,

wobei dieser Begriff ja mindestens danach zu differenzieren ist, ob es um die Auswirkungen auf die Lebenslagen der Sanktionierten, auf ihre Verhaltensdispositionen oder um die Auswirkungen auf die Verhaltensdispositionen aller ALG II-Abhängigen geht.

Zum dritten Aspekt kann ich keine Aussagen aufgrund spezifischer empirischer Forschung machen, weil es solche meines Wissens nicht gibt. Aber ich denke, jeder, der in intensiver Kommunikation mit Erwerbslosen steht, weiß, wie ängstlich und willfährig gegenüber sämtlichen behördlichen Erwartungen die ständigen, jede Behördenpost dominierenden Sanktionsdrohungen die Menschen machen.

Die Auswirkungen von Sanktionen auf die **Lebenslage der Sanktionierten** hängen natürlich von der Sanktionsschärfe und davon ab, ob die Sanktionierten in der Not noch auf andere Ressourcen als das ALG II zurückgreifen können, ob sie also noch über irgendwelche Ersparnisse verfügen oder Freunde oder Verwandte haben, die ihnen etwas zustecken können und wollen. Über solche Ressourcen verfügen ALG II-Bezieher aus Gründen, die in der Arbeitslosigkeitsforschung schon lange bekannt sind und immer wieder bestätigt werden, entweder gar nicht oder nur in sehr geringem Umfang. Das heißt, die Sanktionierten bewältigen die Einkommenseinbuße überwiegend dadurch, dass sie sich noch schlechter ernähren als sonst, dass sie Miet- und Stromschulden machen, andere Rechnungen nicht zahlen, am liebsten gar nicht mehr aus dem Haus gehen usw. Besonders problematisch finde ich, dass die unter 25-Jährigen, die ja gleich mit der ersten Sanktion gar kein Bargeld

mehr bekommen, geradezu verführt werden, Dinge zu tun, die dann auch noch strafrechtlich verfolgt und sanktioniert werden: zum Beispiel schwarz fahren, stehlen, dealen. Einer meiner jungen Gesprächspartner hatte sich in dieser Situation sogar dazu hinreißen lassen, sich an einem kleinen Einbruch zu beteiligen. Also da entwickeln sich dann solche Strudel von „in großer Not sein – gegen die Regeln der Gesellschaft der Habenden verstoßen – noch stärker kontrolliert, sanktioniert und noch stärker ausgeschlossen werden.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die **Verhaltensdispositionen der Sanktionierten**, also die Frage: „Werden ALG II-Bezieher durch Sanktionen ‚pflichtbewusster‘?“

ist für die von mir untersuchten Fälle zu sagen, dass die Sanktionen nicht bewirkten, dass sich die Sanktionierten künftig so verhielten, wie es zuvor von ihnen erwartet wurde. In wenigen Fällen erhöhten die Sanktionen zwar die resignative Anpassungsbereitschaft an behördliche Erwartungen, mit denen keine Hoffnungen auf verbesserte Arbeitsmarktchancen verbunden wurden. Aber bis zum Interviewzeitpunkt musste sich diese Anpassungsbereitschaft noch nicht beweisen, weil die Behördenmitarbeiter darauf verzichtet hatten, den Sanktionierten erneut eine Verpflichtung aufzuerlegen, die der nicht erfüllten Verpflichtung entsprochen hätte

In anderen Fällen war eine verhaltensbeeinflussende Wirkung schon deshalb nicht möglich, weil die sanktionierten Verhaltensweisen aus einer Situationskonstellation folgten, die bis zum Interviewzeitpunkt nicht mehr eingetreten ist und mit großer Wahrscheinlichkeit auch nicht mehr eintreten wird. In einer dritten Art von 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. Sie erduldeten die Wiederholung von Sanktionen, weil die Überforderung durch bestimmte Verhaltenserwartungen fortbestand.

In einigen Fällen hatten die Sanktionen das Gegenteil einer aktivierenden, nämlich eine lähmende Wirkung auf das Verhalten der Betroffenen. Das heißt, die Leute haben den Kontakt zum Jobcenter noch stärker gemieden als zuvor oder hatten regelrecht Angst davor bekommen, sich eigeninitiativ um Jobs oder Ausbildung zu bemühen, ohne sicher sein zu können, ob sie das, worauf sie sich einlassen, auch tatsächlich würden bewältigen können. Wer von Sanktionen bedroht ist, verliert jede Risikobereitschaft.