

Sozialethische Zusammenhänge und Fallstricke bei der Diskussion um die „Kürzung des Existenzminimums durch Sanktionierungen“ Statement von Dr. Alfred Etheber (Ethikberatung Aachen) / 02.04.2019

Kurzfassung - Thesen - Gliederung zum Statement – es gilt das gesprochene Wort

1. „Sanktionierungen“ - Zugänge im sprachlichen Dickicht von „Fordern und Fördern“ - und die Perspektive der Betroffenen

Mit der „Neuerfindung des Sozialen“ (Lessenich 2008) vollzog sich infolge der sogenannten Agenda 2010 in der sozialstaatlichen Fortschreibung der Bundesrepublik Deutschland eine tiefgreifende Veränderung der sozialen Grammatik. Diese setzt nun wesentlich auf eine „Aktivierung“ der Betroffenen und Leistungsbezieher. „Fordern und Fördern“ sind als leitende Prinzipien gesetzt, womit erstmals eine quasi pädagogische Selbstzuschreibung des Staates im Bereich der sozialen Sicherung in Bezug auf die Individuen installiert ist (mit entsprechendem Aufgabenkatalog für die AA JC).

Eng damit verbunden ist die Etablierung eines sprachlichen „Dickichts“ von Begriffen politischer, moralischen, rechtlicher, pädagogischer und deklaratorischer Art, über deren Charakter, Rechtswirksamkeit und Reichweite in den Diskussionen gestritten wird – meist ergebnislos.

Prima vista: Es braucht Ordnung in der Sprache. Hier eine beliebige und nicht vollständige Auflistung: *Sanktionierung, Mitwirkungspflicht, Obliegenheit, Selbsthilfe, Bedingungslosigkeit, Tatbestandsvoraussetzung, unwirtschaftliches Verhalten, Vertragsfreiheit, nachträgliches Wohlverhalten, Solidargemeinschaft, wichtiger Grund, Sozialrechtsverhältnis, Zumutbarkeit, Eigenverantwortung, Pflichtverletzung ... etc.*

Stichwort Sanktion: „Eine Sanktion besteht in der Regel in der Zufügung von Nachteilen oder dem Entzug von Vorteilen. Als Sanktionen kommen Strafen, Bußgelder oder ... Schadensersatzzahlungen in Betracht. ... Die Sanktionen können einen repressiven, restitutiven oder präventiven Charakter haben. Die Sanktionen wirken präventiv, wenn sie den potentiellen Normbrecher abschrecken (Spezialprävention) oder die allgemeine Normtreue fördern (Generalprävention)“ (Davilla 2011, 241). Hier stellt sich bei der ethischen Betrachtung die Frage, wie sich ein „präventiver“ Charakter vom „repressiven“ Charakter unterscheidet und ob ein repressiver Charakter von Sanktionen bei der Wirkung, insbesondere auf der Ebene des Erlebens der Betroffenen, nicht sogar im Vordergrund steht.

Die **Perspektive der Betroffenen** ist ein zentrales Kriterium für die ethische Bewertung der Sanktionierungen.

1. These: Sowohl die Sprache als auch die Verfahrensform der Beratung und Begleitung in der individuellen Lebenslage (hier ALG II Bezug) müssen allen Betroffenen ermöglichen, den Umfang und die Folgewirkungen des sie und ihre Angehörigen betreffenden Regelwerkes zu verstehen, sie müssen eine Einhaltung barrierefrei befördern und dürfen keine Elemente enthalten, die die Betroffenen sogar daran hindern.

2. These: Betroffene müssen auch hinsichtlich ihrer subjektiven Befähigung imstande sein oder gesetzt werden, Regelwerke befolgen zu können. Gestellte Bedingungen müssen erfüllbar sein! Die Frage der Beweislast ist neu zu stellen.

In der Nicht-Realisierung beider Forderungen liegt ein wesentlicher Faktor für die Konfliktfälle, in denen es zu dem meisten der jährlich knapp 1 Mio. Sanktionierungen im Bereich des SGB II kommt.

3. These: Bei der Bewertung von Sanktionen müssen aus der Perspektive der Betroffenen immer die faktischen Folgewirkungen der Sanktionen mit betrachtet werden, die oft versteckt, verschämt und als untergründige Folgen „disqualifizierender Armut“ (Paugam 2008) wirksam und meist strukturell (psychisch-habituell) verschärfend sind.

2. Sozialethische Einordnung: Es geht um die philosophisch-existentielle Frage, wie sich die individuellen Freiheitsrechte (Selbstbestimmung) zur Praxis der Eingriffe des demokratisch legitimierten Rechtsstaates (Fremdbestimmung) verhalten

Sanktionen sind vom Staat installierte negative Folgewirkungen für Verhaltensformen von Menschen. Damit ist die Grundfrage nach der Eingriffstiefe des Staates in die selbstbestimmte Lebensgestaltung (Freiheitsrechte) gestellt. Dies ist in jeder offenen Gesellschaft eine immer neu auszuhandelnde Balance zwischen Staat und Individuum (sowie Gruppen) und betrifft alle Lebensbereiche (Verkehrsordnung, Strafgesetze, Kriegsdienst mit der Waffe, Steuerpflicht, aktuell Impfpflicht und Organspende, Meldewesen etc.).

Bei Sanktionen im SGB II werden bestimmte Verhaltensformen oder Normabweichungen von ALG II Beziehern „bestraft“. Hier stellt sich die Frage, ob damit bestimmte Verhaltensformen als Freiheitsvollzug dem Individuum zustehen oder aber als „schädlich“ (für wen?) bewertet und mit negativen Folgewirkungen sanktioniert werden. Es geht um die Freiheit und Selbstbestimmung des Menschen auf der einen und um berechnete Forderung des Staates (Gemeinwesens) an das Individuum zur Aufrechterhaltung des Staates (Gemeinwesens) auf der anderen Seite.

Grundfragen: Wie weit darf der Staat gehen? Wie weit darf das Individuum gehen? Was sind „berechnete“ Forderungen – wer legt sie und das Verfahren fest?

Ein zentrales ethisches Kriterium in der Bewertung von individuellen Normabweichungen ist das **Prinzip der Willkürfreiheit** auf Seiten des Staates. D.h., das Individuum muss vor willkürlichen Maßnahmen und nicht begründeten Folgewirkungen eines Regelwerkes geschützt werden. Hier sind die Sanktionierungen des SGB II auf den Prüfstand zu stellen.

Ein besonderes ethisches Problem ist damit gegeben, dass die Sanktionsvorschriften „tabellarisch“ festgesetzt sind und der Behörde ausdrücklich keinen Ermessensspielraum zubilligen (wie vormals im BSHG) und so ein Automatismus in der Sanktion greift, die keine „Nachbesserung“ zugunsten des Betroffenen kennt. Zugleich sind damit Transparenz, Berechenbarkeit und Gleichheit als Prinzipien formal hergestellt und damit individuelle Willkür reduziert. Die Vollzugspraxis muss dabei aber kritisch gegen gelesen werden (vgl. Stellungnahme von Tacheles 2017 an BGH).

3. Das Verhältnis von Menschenwürde zu Menschenrechten

Die Würde des Menschen und ihre Unantastbarkeit sind Grundnorm und oberste Verpflichtung des Staates (Art. 1 GG). Was die Würde des Menschen inhaltlich ausmacht, ist nicht definiert und nicht dem Bereich des Rechts zugeordnet. Menschenwürde ist als vorausgehende „Mitgift“ jedem Menschen qua Menschsein unverlierbar gegeben. Hier geben philosophische und religiöse Deutungen (z. B. Mensch als „Abbild Gottes“) Orientierung, aber sie geben keine finale Definition. Als sozialethischer Bewertungsrahmen sind die Prinzipien der „**Personalität**“, der „**Solidarität**“ und „**Subsidiarität**“ hilfreich und werden auch in der juristischen Diskussion um die Sanktionen oft angeführt.

Die Menschenrechte beschreiben seit ihrer Kodifizierung (z.B. 1776 / 1789 bis zur AEMR der UN 1948 usw.) Abwehrrechte des Individuums vor dem Zugriff staatlicher

Intervention und Gewalt. Es sind primär Abwehr- und Schutzrechte. Menschenrechte schaffen oder erweitern nicht die Menschenwürde, sie sichern diese. Zugleich listen sie aber für viele Lebensbereiche auf, worin unbedingte Schutz- und Abwehrrechte des Individuums konkret bestehen. Dies erlaubt eindeutige Rückschlüsse für Verletzungsfaktoren von Menschenwürde in einzelnen Lebensbereichen.

1. These: Menschenrechte sichern die Menschenwürde und den bedingungslosen Status als Träger von Rechten. Es besteht ein innerer Zusammenhang von Recht und Würde dergestalt, dass immer da, wo Menschenrechte verletzt werden, immer auch die Menschenwürde verletzt wird (Verletzbarkeit/Vulnerabilität des Menschen).

In der Fortschreibung der Menschenrechte seit 1948 werden dem Menschen neben den Abwehr- und Schutzrechten (status negativus) auch aktive soziale Rechte zuerkannt. Diese **Sozialen Menschenrechte** bedingen als Gewährleistungsrechte (status positivus) de facto eine Bringschuld des Staates/Gemeinwesens für die dort lebenden Menschen. Hier ist zu diskutieren, ob bei der Nicht-Gewährung sozialer Menschenrechte gleichfalls eine Verletzung der Menschenwürde vorliegt.

Schon in Art. 25 der AEMR wird erstmals ein Recht auf „Lebensstandard“ formuliert. Die Sozialen Menschenrechte werden seit 1948 schrittweise fortentwickelt und kodifiziert (UN Sozialpakt v. 16.12.1966 [seit 1976 in Kraft] / Europäische Sozialcharta v. 18.10.1961 [seit 1965 in Kraft], revidiert 1996 aber revidierte Fassung z. B. von Deutschland nicht ratifiziert!) Hier sind grundlegende soziale Rechte unter dem Oberbegriff „Soziale Sicherheit“ zur Daseinssicherung und Vorsorge wie Arbeit, Gesundheit, Bildung, Unfallschutz, Gleichberechtigung, Arbeitslosigkeit etc. festgeschrieben.

Globaler Problemstand: Soziale Menschenrechte sind hinsichtlich ihrer Reichweite, und der mit ihr gegebenen staatlichen Erfüllungspflichten (Einklagbarkeit) und der evtl. an sie geknüpften Bedingungen - sofern überhaupt möglich - in ihrer Ausgestaltung z. T. sehr umstritten und im globalen und europäischen Maßstab extrem uneinheitlich bis hin zum totalen Ausfall. Auch dies ist eine der Hauptursachen für globale Migration und Flucht.

2. These: Wer die „Kürzung des Existenzminimums durch Sanktionen“ befürwortet, muss begründen, inwieweit das soziale Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum überhaupt an eine Bedingung geknüpft werden kann, ohne die Menschenwürde zu verletzen. Dies auch hinsichtlich der Folgewirkungen wie Obdachlosigkeit, Reduzierung von Krankheitsschutz, soziale Ausgrenzung etc.

3. These: Wer die „Kürzung des Existenzminimums durch Sanktionen“ befürwortet, muss darüber hinaus begründen, wie sich die Schädigung dritter Personen (Angehörige, Kinder der Betroffenen insbes. bei Kürzungen der Wohnkosten) zu rechtfertigen ist. Dies auch hinsichtlich der Folgewirkungen wie Obdachlosigkeit, Reduzierung von Krankheitsschutz, soziale Ausgrenzung etc.

4. Das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) in seiner Fortentwicklung zum sozialen Menschenrecht als Recht auf ein „menschenswürdiges Existenzminimum“

Artikel 20 Abs. 1 GG legt fest, dass Deutschland ein „sozialer Bundesstaat“ ist. Eine weitere Ausführung unterbleibt an dieser Stelle; der Staat ist aber durch diese Bestimmung als „Staatsziel“ aufgefordert, durch Gesetzgebung und Sozialpraxis auf allen Ebenen für soziale Sicherheit und Gerechtigkeit die Rahmenbedingungen zu schaffen. Hieraus ist aber keine Ableitung im Sinne einklagbarer sozialer Menschenrechte als Bringschuld möglich und auch aktive Gewährleistungsrechte sind damit nicht unmittelbar verbunden.

Ein qualitativ neuer Schritt in diese Richtung ist aber mit dem Recht auf „Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ gegeben. Die Entscheidung des **BVerfG vom 9.2.2010** hat dies in aller Eindeutigkeit als Gewährleistungsgrundrecht neu ausformuliert. Die Rechtssprechung hat hier eine Entwicklung durchlaufen und zunächst über das Steuerrecht eine Untergrenze eingeführt und damit den Schutz eines nicht angreifbaren existenznotwendigen Bedarfes sicher gestellt. Dies zunächst als Schutzrecht vor staatlichem Zugriff gedachte Existenzminimum wurde quasi „aktiv geschaltet“ als Sicherung eines menschenwürdigen Daseins für Personen, die sich selbst nicht helfen können. „Zuletzt hat das BVerfG mit dem Urteil vom 9.2.2010 diese Entwicklung bekräftigt und fortgeführt, indem das 'neue' Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ausdrücklich als subjektiver Anspruch bestätigt wurde“ (Hohner 2017, 133).

Begründend waren hier das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und der Rückgriff auf die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) als oberste Grundnorm. Damit kann ausgesagt werden, dass das soziokulturelle Existenzminimum immer dann verletzt wird, wenn das Individuum hinsichtlich seiner ökonomischen Ressourcen gezwungen ist, unter Lebensbedingungen zu existieren, die ihn zum Objekt erniedrigen (vgl. Hohner 2017, 134). Das „soziokulturelle Existenzminimum“ ist jedoch in seiner Definition und Reichweite offen – dies ist ein Kernproblem der Praxis. Hier sind die beiden Kriterien „Existenzminimum“ und „Teilhabe am Leben der Gesellschaft“ faktisch einem legislativen Gestaltungsspielraum ausgesetzt.

Grundfrage: Bei einer ethischen Diskussion ist zu klären inwieweit mit dem Vollzug von Sanktionen durch die faktisch wirksam werdenden Unterschreitungen des Existenzminimums schon per se eine Verletzung von Menschenwürde gegeben ist oder sein kann.

1. These: Mit dem Urteil ist die aktive Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums erfolgt und in den unlösbaren Zusammenhang von Sozialstaatsprinzip und Menschenwürde gestellt, so dass auch bei jeglicher Form von Sanktionen geprüft werden muss, ob damit das Sozialstaatsprinzip als auch die Menschenwürde (Regelbedarf, Verfahren, Obliegenheiten, Folgewirkungen) verletzt werden. Dies ist eine zentrale Prüffrage.

5. Wer trägt die Verantwortung für die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums – und die Frage nach den „Gegenleistungen“

Eine wesentliche Frage in der Praxis bei der Durchsetzung des Rechts auf ein soziokulturelles Existenzminimum ist die, ob dieser Schutz voraussetzungslos gegeben, oder an Bedingungen geknüpft ist. Da das Recht als Grundrecht formuliert ist, hat es universelle und unbedingte Geltung. Dennoch sehen die juristische Ausgestaltung in nachgeordneten und ausführenden Gesetzen und die Verfahrenspraxis eine Begrenzung vor. Hier wird – auch schon beim vorherigen BSHG – der Schutz des Existenzminimums erst dann gewährt bzw. werden Ansprüche anerkannt, wenn das Individuum die notwendigen ökonomischen Ressourcen weder aus Erwerbsarbeit, eigenem Vermögen oder durch Zuwendung von Dritten erbringen kann. Damit ist eine Einschränkung mit weitreichenden Folgen und Auslegungsproblemen gegeben.

Ob die Gewährung des Grundrechtes in dieser Weise eingeschränkt, begrenzt und an einen Katalog von zu erbringenden „Gegenleistungen“ geknüpft werden darf, ist weiter umstritten. Dieser sozialrechtliche Streit führt bis in die Verfassungsklage, die aktuell beim BVerfG verhandelt wird.

Hier ist die zentrale Argumentationsstelle für echte Argumente und populistische Diskussionen sowie für nachfolgende gruppenbezogene Zuschreibungen (z. B. Leistungsbezieher und daraus bestimmte Gruppen wie Asylbewerber). Eine anschauliche und verbreitete Position hier als Beispiel: „Es gibt kein Recht auf

Faulheit. Wer arbeitsfähig ist, aber einen zumutbaren Job ablehnt, dem kann die Unterstützung gekürzt werden“ so Bundeskanzler Gerhard Schröder im Interview mit der BILD-Zeitung am 6.4.2001(zitiert bei Hohner 2017, 138)

Die **ethischen Positionen** gehen hier weit auseinander. Die Anhänger eines bedingungslosen Anspruchs (ähnlich wie bei einem „bedingungslosen Grundeinkommen“) sehen dies als immanente Wirkung und daher ableitbar aus der Menschenwürde – mal begrenzt auf Personen, die hilfebedürftig sind, mal ausgeweitet auf jeden Menschen.

Anhänger des Befähigungsansatzes „capability approach“ (z. B. Amartya Sen, Martha Nussbaum) gehen von den Verwirklichungschancen (individuell und als Gruppe) aus, die dem Menschen zur Selbstentwicklung gegeben sein müssen, so dass er damit sein Leben in Würde selbst gestalten kann. Auch die katholische Soziallehre argumentiert ähnlich vom Menschen als „Befähigtem“ und „Mit-Schöpfer“ – hier ausgehend von der christlich-jüdischen Tradition. In diesen Positionen realisiert sich die Menschenwürde gerade darin, dass jeder Mensch und jede Gruppe (Personalität) sich selbst erhalten kann und können soll (Subsidiarität). Erst darüber hinaus bei Einschränkung/Ausfall der Fähigkeiten greift das Prinzip der Solidarität.

Inwieweit Sanktionen im SGB II als „Erziehung zur Befähigung“ verstanden werden dürfen und damit berechtigt sind, ist die zentrale Frage. Die Grenze zwischen berechtigtem philosophisch-anthropologischem Argument und erlebtem strukturellem Zynismus aus der Verfahrenspraxis ist dabei oft fließend. Fordern ist nicht Fördern.

Die aktuelle Diskussion kann damit auf folgende zugrunde liegende Thesen zurück geführt werden, die einander gegenüber stehen:

These: A) Zur Menschenwürde und zu ihrer Realisierung gehört unabdingbar, dass sich Menschen durch Selbstermächtigung ihre Ressourcen zur Daseinssicherung und Daseinsvorsorge selbst erwerben und damit selbst zur Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe aus eigener Kraft befähigt sind und dies auch erbringen müssen, bevor das Gemeinwesen solidarisch eintritt. Dies ist der Ansatz des Einsatzes der Selbsthilfe.

Gegenthese: dazu B) Zur Menschenwürde und zu ihrer Realisierung gehört unabdingbar, dass den Menschen ein Recht auf Sicherung der Ressourcen zur Daseinssicherung und Daseinsvorsorge (soziokulturelles Existenzminimum) durch das Gemeinwesen zukommt und diese im Sinne der Leistungserbringung bedingungslos, d.h. ohne Einsatz von Selbsthilfe zur Verfügung gestellt wird.

Beide Thesen unterstellen, dass der Mensch habituell imstande ist sich selbst zu erhalten und über eine weitest gehend vorhandene Handlungsfähigkeit verfügen (d.h. keine Krankheit, Einschränkung oder Behinderung).

6. Literatur/Belege/weiterführende Hinweise:

- Davilla, Sofia, Die Eigenverantwortung im SGB III und SGB II. Obliegenheiten und Sanktionen zur Beendigung von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit, Frankfurt 2011.
- Hohner, Sören, Sanktionen im SGB II, Baden-Baden 2017.
- Lessenich, Stephan, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld 2008.
- www.netzwerk-menschenrechte.de
- www.hartz4.org.de
- Paugam, Serge, Die elementaren Formen der Armut, Hamburg 2008.
- www.tacheles-sozialhilfe.de