

Diakonie Deutschland | Postfach 40164 | 10061 Berlin

An die

- Diakonischen Werke in der Diakonie Deutschland
- Fachverbände in der Diakonie Deutschland

Zur Kenntnis

Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland
Freikirchen (und altkonfessionelle Kirchen)

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
Maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 18.11.2019

Rundschreiben Sozialpolitik Nr. 18/2019

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen nach § 31 ff SGB II vom 5.11.2019, 1 BvL7/16

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben informieren wir Sie über das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 zur Verfassungsmäßigkeit von Regelsatzminderungen infolge von Pflichtverletzungen nach dem SGB II. Im Folgenden werden wir kurz das Urteil erläutern. Als Anlagen erhalten Sie einen vereinfachenden Überblickstext sowie eine Lesehilfe, die die Lektüre der differenzierten Urteilbegründung erleichtert und die gemeinsame Erklärung der Diakonie und weiterer Partner zu Sanktionen.

Mit dem Urteil antwortete das Bundesverfassungsgericht auf eine sog. Richtervorlage des Sozialgerichts Gotha. Die Regeln dieser besonderen Verfahrensart bringen es mit sich, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil auf die Prüfung von Sanktionen für Leistungsbe-rechtigte ab Vollendung des 25. Lebensjahres beschränken musste. Aus diesem Grund blieben die weiteren Regelungsbereiche der Sanktionsregelungen (Sanktionen gegen Menschen vor Vollendung des 25. Lebensjahres und sog. Meldepflichtversäumnisse) ausgespart.

In diesem Rahmen befand das Bundesverfassungsgericht § 31a Abs. 1 bis 3 und § 31b SGB II für teilweise verfassungswidrig. Das führte allerdings nicht zur Nichtigkeit der Regelung. Vielmehr modifizierte das Bundesverfassungsgericht die beanstandeten Regelungen mit Übergangsvorschriften. Diese insoweit „korrigierten“ Regelungen gelten fort, bis der Gesetzgeber wie aufgegeben, Neuregelungen getroffen hat.

Registergericht:
Amtsgericht
Berlin (Charlottenburg)
Vereinsregister 31924 B

Evangelische Bank eG
BIC GENODEF1EK1
IBAN: DE42 5206 0410 0000 4050 00

USt-IdNr.: DE 147801862

Barrierefreier Parkplatz in
der Tiefgarage

Eine Frist hat ihm das Bundesverfassungsgericht dafür allerdings nicht gesetzt.

Damit gelten für Regelsatzminderungen, die Leistungsberechtigte nach Vollendung des 25. Lebensjahres treffen, folgende Regelungen:

1. § 31a Absatz 1 Satz 1 SGB II – Erste Pflichtverletzungen i.S.v. § 31 Abs. 1 SGB II:

Die Minderung der Regelsätze um 30 % ist für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Allerdings eröffnet das Bundesverfassungsgericht einen **Ermessensspielraum**:

Es erlaubt, auf die Leistungsminderung zu **verzichten, wenn diese im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte** führen würde. Insbesondere kann die Behörde von einer Minderung absehen, wenn nach ihrer Einschätzung die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Sanktion unterbleibt.

2. § 31a Absatz 1 Sätze 2 und 3 SGB II – Wiederholte Pflichtverletzungen i.S.v. § 31 Abs. 1 SGB II:

Bei wiederholten Pflichtverletzungen sind auch wiederholte Leistungsminderungen zulässig.

Allerdings

- dürfen diese **nicht über 30 Prozent** des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen. (Wiederholte Pflichtverletzungen kommen daher nicht mehr durch den Umfang, sondern über die Dauer der Minderungen zum Tragen: statt einer Leistungsminderung für drei Monate um 60 %, Fortdauer der Leistungsminderung um 30 %);
- ist **auch hier der unter 1 beschriebene Ermessensspielraum** eröffnet. Im Fall einer außergewöhnlichen Härte, kann die Behörde deshalb im Einzelfall auf die Leistungsminderung verzichten.

3. § 31b Absatz 1 Satz 3 SGB II – Dauer der Leistungsminderung:

Bei Pflichtverletzungen nach § 31 Absatz 1 SGB muss sich die Erfüllung der Mitwirkungspflicht oder die nachträglich ernsthaft und nachhaltig erklärte Bereitschaft zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten auf die Dauer der Minderung auswirken. Deshalb

- **kann** die Behörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, **ab diesem Zeitpunkt** die Leistung sofort wieder in vollem Umfang erbringen;
- **darf** ab diesem Zeitpunkt die Minderung **nicht länger als einen Monat fort dauern**.

Ausgangspunkt für die Urteilsbegründung ist die in Artikel 1 Abs. 1 und 20 Abs. 1 GG verankerte verfassungsrechtliche Garantie für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Dieses Grundrecht lasse sich nicht in einen unantastbaren Bestand, der die physische Existenz sichert und einen Bestandteil aufspalten, der für Bedarfe der sozialen Teilhabe zur Verfügung steht und auf den Sanktionen zugreifen dürften. Zudem bekräftigt das Bundesverfassungsgericht, dass man das aus der Menschenwürde abgeleitete Existenzminimum weder durch sein Verhalten verdienen müsse, noch durch missbilligtes Verhalten verwirken könne.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber diese Verfassungsgarantie ausgestalten und hat dabei einen Gestaltungsspielraum. Für akzeptabel hat das Gericht dabei eine Ausgestaltung erklärt, in der die staatliche Existenzsicherung erst greift, wenn die Grundrechtsträger ihre Existenz weder aus eigener Kraft noch mit Hilfe von Dritten sicherstellen können (Nachrangigkeitsgrundsatz). Vertretbar seien grundsätzlich auch Mitwirkungspflichten und deren Durchsetzung. In der mündlichen Urteilsbegründung hat der Vorsitzende Richter des 1. Senates

diese Erwägung mit folgendem Bild umschrieben: die Verfassung verpflichtet den Staat dazu, Menschen Brücken in eine bessere Zukunft zu bauen. Sie darf aber von den Menschen verlangen, dass sie über diese Brücken gehen und die Mittel nutzen, die ihnen geboten werden.

In seinen weiteren Ausführungen setzt sich das Bundesverfassungsgericht mit folgenden Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit auseinander:

Zwar sind unter dieser Prämisse nach Ansicht des Verfassungsgerichts weder Mitwirkungspflichten noch deren Durchsetzung durch eine Minderung der Regelbedarfs-Leistungen grundsätzlich zu beanstanden. Allerdings greifen sie in die verfassungsrechtliche Garantie des Existenzminimums ein. Die Kürzung der Leistungen um 30 % ist ein so weitreichender Eingriff, dass für die Verhältnismäßigkeitsprüfung besonders strenge Anforderungen gelten.

Gemessen an diesem strengen Maßstab hielten die geltenden Regelungen der verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht stand. Von den besonders harten Auswirkungen und fragwürdigen Erziehungs- und Besserungszwecken abgesehen, habe der Gesetzgeber es insbesondere versäumt, die an sich im Sozialgesetzbuch II vorgesehene Begleitforschung vorzunehmen und so die Wirksamkeit der vorgesehenen Sanktionen hinreichend zu belegen.

Im Ergebnis hat das Verfassungsgericht die Minderung der Regelleistungen grundsätzlich nur bis zur Höhe von 30 Prozent für angemessen befunden und korrigiert in den Übergangsregelungen zum einen die **Höhe** der zulässigen Minderung. Zudem **modifiziert es die starre Anwendung** der Sanktionen. Die Jobcenter haben künftig sowohl auf die unter dem Eindruck der Leistungsminderung erfolgte **Erfüllung der Mitwirkungspflichten** als auch auf **unangemessene Härten** zu reagieren. So betrachtet macht das Urteil aus starren, zur Strafe verhängten Sanktionen ein Mittel zur effektiven Durchsetzung von Mitwirkungspflichten. Dementsprechend sind Leistungsminderungen aufzuheben, wenn sie ihren Zweck – die Kooperation der Leistungsberechtigten – erreicht haben. Zudem kommen sie nur in Betracht, wenn sie dem Zweck der Mitwirkungspflicht dienlich sind. Wenn die Leistungsminderungen hingegen weder die Mitwirkung noch die Wiedereingliederung fördern, haben sie zu unterbleiben.

Wann, in welchem Umfang und mit welcher Ausrichtung der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur Neuregelung der Sanktionen für Leistungsberechtigte nachkommt, ist derzeit noch nicht absehbar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von einer konkreten Fristsetzung abgesehen. Zudem enthält die Urteilsbegründung Hinweise, dass eine solche Neuregelung über den in den Übergangsregelungen eng gezogenen Rahmen hinausgehen darf; so schließt das Verfassungsgericht in besonderen Fällen einer nachgewiesenen dauerhaften Weigerung der Leistungsberechtigten, mit dem Jobcenter zu kooperieren, auch eine über 30 Prozent hinausgehende Sanktionen nicht generell aus. Eine solche Maßnahme und ihre Verhältnismäßigkeit bedürften aber sowohl im Gesetzentwurf als auch bei der Anwendung im Einzelfall einer detaillierten Begründung. Schließlich ist noch offen, ob eine solche Neuregelung auch die vom Urteil „ausgesparten“ Aspekte der Sanktionen aufgreift und entsprechend der Urteilsbegründung modifizieren würde.

Der Bundesminister für Arbeit und Soziales, Hubertus Heil, hat in einem Statement am 5.11.2019 die geforderten Begrenzungen der Sanktionen hervorgehoben und angekündigt, auch die schärferen Regelungen für unter 25-Jährige einer Überprüfung zu unterziehen. Deutlich wird auch, dass eine künftige Regelung in jedem Fall die Kosten der Unterkunft von Sanktionen ausnehmen wird. Eine solche Regelung könnte die Sanktionsregelungen auf ihren ursprünglichen Stand von 2003 und 2005 zu-

rückführen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass ein konkreter Gesetzentwurf auch die vorstehend aufgezeigten Spielräume ausschöpft. Ein wesentlicher Bestandteil der die künftige Sanktionspraxis werden die Arbeitshinweise sein, mit denen die Bundesagentur die Wahrnehmung der vom Verfassungsgericht geforderten Ermessensspielräume lenken wird.

Vor diesem Hintergrund wird es wichtig sein, sich aktiv an der politischen Diskussion um die Neufassung der Leistungsminderung zu beteiligen. Es wird darauf ankommen, einer „sanktionsfreundlichen“ Umsetzung des Urteils sowohl dessen unmissverständliches Bekenntnis zu den Schlussfolgerungen aus der menschenrechtlichen Bedeutung des Existenzminimums als auch die mehrfach geäußerte Bereitschaft des Ministers zu einer grundlegenden Revision der Sanktionsregelungen entgegenzuhalten.

Hierzu hat die Diakonie mit weiteren Verbänden, Gewerkschaften, Politiker*innen und Wissenschaftler*innen eine Erklärung abgegeben, die Sie in der Anlage 3 zu diesem Rundschreiben finden.

Abschließend danken wir nochmals ausdrücklich allen, die mit ihren wertvollen Hinweisen unsere Beteiligung an dem nunmehr abgeschlossenen Verfahren unterstützt haben. Sie haben damit zu diesem für die von Sanktionen betroffenen Menschen wichtigen Urteil beigetragen.

Mit freundlichen Grüßen



Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Anlagen:

1. vereinfachter Überblickstext zum Urteil
2. differenzierte Lesehilfe zum Urteil
3. Erklärung der Diakonie und weiterer Verbände