

Sozialverband Deutschland e.V. • Stralauer Str. 63 • 10179 Berlin

Bundesverfassungsgericht  
Erster Senat  
- Der Vorsitzende –  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

**Bundesrechtsabteilung**

Tel 030 / 72 62 22-446

Fax 030 / 72 62 22-448

Mail [bra@sovde.de](mailto:bra@sovde.de)

28.04.2017

## **Stellungnahme des Sozialverbandes Deutschland e.V. (SoVD) zu dem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 2. August 2016 (Az.: 1 BvL 7/16)**

Der SoVD bedankt sich herzlich für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Normenkontrollverfahren Az. 1 BvL 7/16.

Nach Auffassung des SoVD sind die Sanktionen des SGB II in der jetzigen Ausgestaltung verfassungswidrig und insbesondere mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), nicht vereinbar.

### **A. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG**

#### **I. Grundrechtsumfang**

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch; das Sozialstaatsgebot aus Art. 20 Abs. 1 GG erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern (vgl. BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, veröffentlicht in juris, dort Rn. 133, m.w.N.).

Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 handelt es sich bei diesem Grundrecht um einen absolut wirkenden Anspruch, der dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Er bedarf aber der Konkretisierung und der stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten

hat. Hierbei steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 133).

Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein; dies verlangt bereits unmittelbar der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG (BVerfG, a.a.O., Rn. 136). Daher darf ein Hilfebedürftiger nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist. Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf des Grundrechtsträgers deckt. Kommt der Gesetzgeber dieser verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Bestimmung des Existenzminimums nicht nach, liegt eine Verfassungswidrigkeit des Rechts im Umfang seiner defizitären Gestaltung vor (BVerfG a.a.O., Rn. 197).

Das Sozialstaatsgebot hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zeit- und realitätsgerecht zu erfassen (BVerfG a.a.O., Rn. 138).

Bei der Bestimmung der Höhe der derart gebotenen Leistungen verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum; er hat diese Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten (BVerfG vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 –, veröffentlicht in juris, dort Rn. 62). Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu bereits ausgeführt, dass die grundrechtliche Garantie sowohl „die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (BVerfG Ur. v. 9.2.2010, 1 BvL 109, Rn.135). Somit steht der Bedarf eines Menschen nicht unverändert fest, sondern ist von den jeweiligen sozialen Verhältnissen abhängig.

## **II. Eingriff**

Als Ausfluss des Prinzips des „Förderns und Forderns“ hat der Gesetzgeber in § 31 SGB II einen Katalog an Pflichtverletzungen geregelt, die für den Leistungsberechtigten sowohl die Minderung als auch den vollständigen Wegfall der Leistung nach §§ 31 a, 31b SGB II zur Folge haben kann. Weil die Leistungen nach dem SGB II allerdings der Bedarfsdeckung und somit dem Erhalt einer Existenzgrundlage des Einzelnen dienen, stellen Sanktionen einen besonderen Einschnitt dar. Schließlich stellt jede Einschränkung der Leistung zugleich eine Einschränkung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dar. Das Sanktionen nur zeitlich begrenzt wirken, steht dem nicht entgegen, weil der gesetzliche Leistungsanspruch dahingehend auszugestalten ist, dass er „den existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt“ (BVerfG BVerfG vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 –, veröffentlicht in juris, dort Rn. 65).

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Prüfung eines Anspruchs nur auf die gegenwärtige Lage des Antragstellers abzustellen, da die Leistungen zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden Ausdruck der Pflicht des Staates zur Sicherstellung eines

menschenwürdigen Lebens sind und diese Pflicht unabhängig von den Gründen der Hilfebedürftigkeit besteht (BVerfG Beschl. v. 12.5.2005 –Az. 1 BvR 56905, Rn. 28.).

### **III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Ob das Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum überhaupt einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Abwägung zugänglich ist, erscheint unter Berücksichtigung der Unverfügbarkeit des Grundrechts der Menschenwürde problematisch.

#### **1. Unverfügbarkeit**

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Grundsatzurteil ausgeführt, dass das Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum unverfügbar ist. Das Existenzminimum muss zu jeder Zeit und in jedem Fall sichergestellt werden.

Die Unzulässigkeit des Eingriffs mittels Sanktionen ist nach Auffassung der Literatur (Vgl. Thesen zum Streitgespräch Wolfgang Neskovic [http://www.hartzkampagne.de/pdfs/sanktionen\\_thesen\\_wn\\_25\\_06\\_2013.pdf](http://www.hartzkampagne.de/pdfs/sanktionen_thesen_wn_25_06_2013.pdf)) in mehrfacher Hinsicht anzuzweifeln.

Einerseits handelt es sich bei den Sanktionsnormen nicht um das Grundrecht ausgestaltende Normen. Die Leistungen werden vielmehr losgelöst vom tatsächlichen Bedarf zuerkannt. Die Sanktionsnormen, die einen prozentualen Abschlag pro Pflichtverletzung vorsehen, berechnen nämlich keinen tatsächlichen Bedarf, sondern ignorieren diesen in der jetzigen Ausgestaltung der Normen komplett.

Andererseits liegt jedenfalls bei Sanktionen, welche die Regelleistung um mehr als 30% kürzen eine erhebliche Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums vor. Diesem Defizit werden die derzeitigen Regelungen nicht gerecht. Hierbei führen Sanktionen von 30% und mehr zu einem Verlust der Möglichkeiten zur soziokulturellen Teilhabe. Gemessen am Urteil des BVerfG zum AsylbLG kann ein... auch nicht mehr gewährleistet werden. Weil eben das Existenzminimum aber bereits die unterste Grenze des unabwiesbaren notwendigen Bedarfs darstellt, stellt jede Unterschreitung dessen einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Rechtsposition dar, der wegen des Menschenwürdegehalts des betroffenen Grundrechts keiner Rechtfertigung zugänglich ist.

Eine Kürzung komme nur dann in Betracht, wenn das zum Leben unerlässliche zur Verfügung steht. Da bereits die Bemessungen von Regelleistungen an statischen Mängeln leiden und bestimmte Bedarfe überhaupt nicht berücksichtigt werden, wäre vorrangig zu prüfen, ob vor einer Sanktionierung die Regelleistung an sich auf das richtige Maß bemessen ist. Der SoVD vertritt die Auffassung, dass Regelleistungen an den Berechtigten zu niedrig bemessen sind.

Folgt man diesem Ansatz im vorliegenden Sachverhalt, wäre jede Einschränkung auch zugleich eine Verletzung dessen.

#### **2. Rechtfertigung**

In der Literatur teilweise vertreten wird, dass das Sozialstaatsgebot den Eingriff der Existenzsicherung relativiert und der sozialstaatliche Gehalt des Grundrechts sich derart stark auswirkt, sodass das Grundrecht der Abwägung zugänglich sei (Teifke, Das Prinzip der Menschendwürde, 2011, 96).

Die Anwendung von Sanktionen ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn diese einen legitimen Zweck verfolgt und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Der legitime Zweck ergibt sich aus dem im SGB II niedergelegten Grundsatz des Förderns und Forderns. Hilfsbedürftige, welche eine steuerfinanzierte Leistung in Anspruch nehmen, sollen ihrerseits das bestmögliche unternehmen um die Hilfsbedürftigkeit schnellstmöglich zu verringern und zu beenden.

Es bestehen jedoch bereits Zweifel an der Geeignetheit des Mittels. Geeignet ist das Mittel, wenn es den bezweckten Erfolg fördert. Jedoch kann es dahingestellt bleiben, ob die Anwendung von Sanktionen tatsächlich zu einer Arbeitsmarktannäherung und Motivation des Einzelnen führt oder vielmehr sich kontraproduktiv auswirkt, weil dadurch Ohnmachtsgefühle und Existenzängste einhergehen.

Schließlich erweist sich die Anwendung von Sanktionen nicht als erforderlich zur Erreichung des angestrebten Ziels. Erforderlich ist das Mittel, wenn keine gleich wirksamen oder milderen Mittel zur Verfügung stehen. Als alternative Mittel stünden die gezielte individuelle Unterstützung durch Beratung und die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen zur Verfügung, die als milder und angesichts der Zweifel an der Geeignetheit von Sanktionen auch als mindestens gleich geeignet, wenn nicht sogar wirkungsvoller anzusehen sind (Drohse, in: NZS 2014, 96, (101)). Diese erweisen sich auf langfristiger Basis im Rahmen der Annäherung an den Arbeitsmarkt als effektiver.

Auch die zeitliche Begrenzung von drei Monaten scheint nicht das mildeste Mittel zu sein. Völlig unberücksichtigt bleibt derzeit, wie es sich auswirkt, wenn der Bedürftige die unterlassene Handlung vornimmt. Nach Wegfall dessen bleibt die Sanktion derzeit bestehen.

Im Rahmen der Angemessenheit sind die sich widerstreitenden Interessen in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Nach der derzeitigen Anwendung der Norm sind die Interessen nicht schonend ausgeglichen, weil die Interessen des Hilfebedürftigen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Bei der Bewertung der Angemessenheit des Eingriffs kommt der sog. Eingriffsintensität der Maßnahme eine erhebliche Bedeutung zu. Dem Gesetzgeber wird ein Ermessensspielraum eingeräumt, wobei jedoch das eingesetzte Mittel nicht außer Verhältnis stehen darf.

Berücksichtigt werden muss, dass Sanktionen zwar die Kehrseite des Leistungsanspruchs darstellen, aber ohne Sachleistungskompensationen nicht haltbar sind. Vielmehr überwiegt unter Zugrundelegung des Grundsatzes des „Forderns und Förderns“ im Sinne des § 2 SGB II derzeit das Fordern. Auch eine sensible Abstufung wird durch die starren, unflexiblen Regelungen nicht vorgenommen und Härtefälle bleiben vollkommen unberücksichtigt. Dies kann den Interessen des Einzelnen derzeit nicht gerecht werden.

Durch die starre Rechtsfolge sind die Sanktionsnormen nicht verfassungskonform auslegbar. Vielmehr ist es den Leistungsträgern unmöglich bei Feststellung einer Pflichtverletzung den unbedingt erforderlichen Bedarf des Einzelnen zu berücksichtigen und zu ermitteln. Eine solche Konkretisierung ist derzeit nicht vorhanden.

Wünschenswert wäre somit auch eine gesetzgeberische Klarstellung, welche auch das Antragserfordernis im Rahmen der Kompensation durch Sachleistungen beseitigen könnte. Der SoVD spricht sich insbesondere für eine Leistungsgewährung von Amts wegen aus, weil die Sanktionsentscheidung ohnehin schon eine Prüfung durch den Grundsicherungsträger voraussetzt und so Schutzlücken vermieden werden können.

Im Ergebnis geht der SoVD davon aus, dass die derzeitige Sanktionierungspraxis nicht mit dem Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimums Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 GG vereinbar ist. Die weitere Prüfung ist nur sodann erheblich falls das Gericht hier eine andere Auffassung vertreten sollte.

## **B. Berufsfreiheit, Art. 12 GG**

Seitens des SoVD ergeben sich durchgreifende Bedenken dahin, ob die § 31a i. V. m. §§ 31 Abs. 1 Nr. 2 und 31 b SGB II mit Art. 12 Abs. 1 GG im Einklang stehen.

### **I. Eingriff in den Schutzbereich**

Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs.1 GG liegt vor.

Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist eröffnet. Art. 12 Abs. 1 GG gewährt jedem das Recht, jede Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als Beruf zu ergreifen und zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen. Die Vorschrift konkretisiert somit das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Bereich der individuellen Leistung und Existenzerhaltung und zielt auf eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung ab (vgl. BVerfGE 103, 172, <183>).

Die grundrechtliche Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 GG begründet zunächst bloß das Recht der positiven Berufsfreiheit, d.h. der positiven Freiheit, einen bestimmten Beruf zu ergreifen und auszuüben. Dem korrespondiert keine ranggleiche negative Berufsfreiheit oder negative Freiheit von der Arbeit. Art. 12 GG schützt nur vor dem Zwang zu „bestimmter Arbeit“, was jedoch bei einer konkreten Eingliederungsvereinbarung einer „zumutbaren Arbeit“ sodann gleichzustellen ist. Jedem Grundrechtsträger steht es frei, eine bestimmte Arbeit eben auch nicht zu ergreifen.

So hat Bachof bereits die Auffassung vertreten, „dass jedermann nach Maßgabe seiner Kräfte wenigstens dann zur Beschaffung seines notwendigen Lebensunterhalts arbeiten muss, wenn er andernfalls der Allgemeinheit zur Last fiele“(Vgl. so aber Bachof, Grundrechte III/1, 1958, 155, (257)).

Es liegt in der Entscheidungsgewalt des Einzelnen, für sich zu entscheiden, einer bestimmten beruflichen Tätigkeit nachzugehen oder eben diese auch abzulehnen. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet dies als „...die notwendige Kehrseite der positiven Freiheitver-

bürgung, bezogen auf das Ziel, einen Lebensbereich von staatlichen Eingriffen und Manipulation freizuhalten“ (BVerfGE 58, 358 (364)).

Wird eine unzumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsangelegenheit gemäß § 16 s SGB II oder ein gemäß § 16 e SGB II gefördertes Arbeitsverhältnis nicht aufgenommen, nicht fortgeführt oder deren Anbahnung verhindert, liegt nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II eine Pflichtverletzung vor. Eine solche Verletzung bei Unterlassen der Mitwirkungspflicht zieht sodann die Sanktionierung des Leistungsempfängers und eine Minderung des ALG II-Anspruches nach sich. Die Sanktionsandrohung übt auf den Leistungsberechtigten nach Auffassung des SG Gotha bereits einen faktischen Zwang aus, der einer imperativen Verpflichtung zur Aufnahme einer nicht gewollten Tätigkeit gleichkommt. Besonders augenscheinlich wird dieser Zwang wie im vorliegenden Sachverhalt bei einer 100% Sanktion, wenn eine i. S. des SGB II zumutbare Beschäftigungsmöglichkeit nicht genutzt wird.

## **II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Der Eingriff ist derzeit auch nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Sanktionierung einen legitimen Zweck verfolgt, welche geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Der SoVD erkennt die Intention des Gesetzgebers, dass die Grundsicherung auf die Eingliederung oder Heranführung an den Arbeitsmarkt in eine Erwerbstätigkeit abzielt und begrüsst dies auch sehr.

Dennoch schließt sich der SoVD den Ausführungen zur kritischen Verhältnismäßigkeitsprüfung des SG Gotha an. Zweifel ergeben sich insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit und Angemessenheit des Eingriffs. An dieser Stelle kann auf die Ausführungen unter A. III. 2. Verwiesen werden.

Sicherlich ist zu berücksichtigen, dass derjenige der aus Steuermitteln finanzierte Sozialleistungen in Anspruch nimmt, verpflichtet ist, aus eigenen Kräften das bestmögliche zu unternehmen, um die Hilfsbedürftigkeit schnellstmöglich zu beenden. Eine individuelle Beurteilung sollte aber auch vor dem Hintergrund der Lage des Arbeitsmarktes erfolgen, welche je nach Entwicklung und Zeitpunkt ein höheres oder geringeres Maß an das Merkmal „zumutbare Arbeit“ stellen kann. So erscheint aus hiesiger Sicht bezogen auf den Sachverhalt unter Umständen zumutbar, dass ein Lagerist als Lagerarbeiter eingesetzt werden kann. Hierdurch kann sich der Betroffene selbst aus der Hilfsbedürftigkeit „befreien“. Es scheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass dieser sich aus der Stellung als Lagerarbeiter innerhalb des Unternehmens weiterentwickeln kann.

Etwaige Möglichkeiten und Einschränkungen sollten im jeweiligen zu prüfenden Einzelfall durch das Jobcenter individuell abgestimmt werden. Eine individuelle Abwägung kann auf Grund der starren, unflexiblen Regelungen derzeit nicht erfolgen.

## **C. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG**

Die Sanktionen gemäß § 31a i. V. m. § 31 und § 31b SGB II verstoßen, wenn sie zu einer Lebensgefährdung oder Beeinträchtigung der Gesundheit des Sanktionierten führen, gegen

das in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Sanktionierung in Höhe von 100% ohne Sachleistungskompensation vorliegt.

Durch § 31 a Abs. 3 S. 1 SGB II wird nicht mehr sichergestellt, dass die „letzte Grundversorgung“ erhalten bleibe. Damit kann auch denjenigen Stimmen in der Literatur nicht gefolgt werden, welche Sanktionen als zulässig bewerten (Vgl. so aber: BeckOK SozR/Burkiczak, 44. Ed. 1.3.2017, SGB II, § 31a, Rn. 12f.)

100% Sanktionen ohne Sachleistungskompensation gemäß §§ 31 ff. SGB II können dazu führen, dass Beitragserstattungen für den Kranken- und Pflegeversicherungsschutz entfallen. Gleichzeitig bleibt in diesen Fällen zunächst zwar die Krankenversicherungspflicht bestehen, so dass dem Beitragspflichtigen zwangsläufig Schulden entstehen, weil die Beiträge eben nicht geleistet werden können. Werden die Beiträge über zwei Monate nicht bezahlt, besteht nur noch ein Anspruch auf die „Notversorgung“ gem. § 16 Abs. 3a S. 2 1.HS SGB V.

Gleiches Szenario ergibt sich in Bezug auf entstehende Mietschulden. Wird die Miete über drei Monate nicht gezahlt, ist der Vermieter auf Grund des Verzugs zur Kündigung berechtigt. Daraus folgt eine nicht unerhebliche Gefahr der Wohnungslosigkeit und Verschuldung, wenn die Kosten für die Unterkunft und Heizung wegfallen.

Das SG Gotha hat bereits ausführlich Stellung genommen, dass in der Vergangenheit Leistungskürzungen immer wieder zu gesundheitsbeeinträchtigenden, sogar lebensbedrohlichen Situationen bei Sanktionierten führten. Hierbei wurden bspw. Armut, Isolierung, psychische Auswirkungen und eine Obdachlosigkeit angegeben. Die derzeitige Ausgestaltung berücksichtigt unter keinen Umständen den Einzelfall.

Auch wird einer Sachleistung derzeit nur auf Antrag des Sanktionierten entsprochen und steht im Ermessen des Jobcenters. Dabei sollte vielmehr eine solche Sachleistung nach Auffassung des SoVD von Amts wegen erfolgen und darüber hinaus eine Nachbesserung der Regelleistungen erfolgen.

#### **D. Ergebnis**

Abschließend zusammengefasst geht der SoVD davon aus, dass sich das derzeitige Sanktionssystem als verfassungswidrig erweist. Insofern wird sich den Ausführungen des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des SG Gotha im Übrigen angeschlossen.

40 Doppel anbei.

gez. Julia Schuster

**Julia Schuster**  
Referentin Bundesrechtsabteilung