



Sanktionen im SGB II mit dem Grundgesetz vereinbar

Stellungnahme der BDA für das Verfahren 1 BvL 7/16 vor dem Bundesverfassungsgericht

13. Februar 2017

Zusammenfassung

§ 31a in Verbindung mit §§ 31 und 31b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch verstößt weder gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG), noch gegen das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), noch gegen das Grundrecht auf negative Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).¹

Im Einzelnen

I. Kein Verstoß gegen das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Die Sanktionen in den §§ 31, 31a, 31b SGB II verstoßen nicht gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG).

Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) das Existenzminimum „dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden“.² Allerdings bedarf der Umfang dessen, was zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums erforderlich ist, „der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber“³. Bei der Gestaltung dieses Umfangs kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu. Weder das Grundrecht

auf ein menschenwürdiges Existenzminimum noch das Sozialstaatsprinzip fordern jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG die bedingungslose bzw. voraussetzungslose Sicherung des Existenzminimums.⁴ Eine Schutzpflicht des Staates liegt nur dann vor, wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen, noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann.⁵ Die danach verfassungsrechtlich bestehende Selbsthilfeobliegenheit aus Art. 1 Abs. 1 GG ist die Kehrseite der Gewährleistungspflicht des Staates auf Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums. Die Gewährung von Sozialleistungen kann im Rahmen des „Forderns und Förderns“ an eine Mitwirkung des Leistungsberechtigten geknüpft werden. Es besteht keine Verpflichtung, alle Hilfebedürftigen unabhängig von ihrem Verhalten gleich zu behandeln.

Dass der Gesetzgeber im Rahmen der erforderlichen Konkretisierung das ALG II als nicht-bedingungsloses Grundeinkommen ausgestaltet hat, ist demnach grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Mitwirkungspflichten, die der Gesetzgeber von den Leistungsberechtigten einfordert, sind angemessen und verhältnismäßig. Sie knüpfen insbesondere an ein steuerbares Verhalten des Einzelnen an.

Die Pflicht aus § 31 Abs. 1 S. 1 SGB II, Arbeitsangebote anzunehmen bzw. Eigenbemühungen zur Arbeitsplatzbeschaffung nachzuweisen, gilt nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Die Gesetzeslage lässt bereits auf der Ebene der Pflichtverletzung genügend Spielraum, um in jedem Einzelfall eine sachgemessene Entscheidung herbeizuführen, bei der insbesondere auch Härtefälle berücksichtigt werden können. So müssen z. B. Eigenbemühungen zur Arbeitssuche lediglich „in ausreichendem Umfang“ nachgewiesen werden (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II). Auch muss nicht jede, sondern nur eine „zumutbare“ Arbeit angenommen (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) und nur eine „zumutbare“ Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit angetreten werden (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II). Und selbst das ist nicht erforderlich, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten darlegen und nachweisen kann (§ 31 Abs. 1 S. 2 SGB II).

Auch die Sanktionen selbst, die nur ergehen können, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte Kenntnis über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung hatte, sind verhältnismäßig ausgestaltet. Sie erfolgen nach einem Stufenmodell, sodass bei einer Pflichtverletzung nicht sofort alle Leistungen gestrichen werden. Vielmehr erfolgt in einer ersten Stufe eine Minderung um 30 %, bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung um 60 % und erst bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung eine vollständige Kürzung (§ 31a Abs. 1 SGB II). Wird das ALG II um mehr als 30 % gemindert, können (und in manchen Fällen: müssen) in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden (§ 31a Abs. 3 SGB II). Und auch bei einer Kürzung um mindestens 60 % sieht das Gesetz Regelungen vor: In diesem Fall soll das ALG II, soweit es für den Bedarf für Unterkunft und Heizung erbracht wird, stattdessen an den Vermieter gezahlt werden. Zudem besteht bei gänzlichem Wegfall des Leistungsanspruches die Möglichkeit, bei zugesicherter Verhaltensänderung die Sanktionen abzumildern.

Im Ergebnis ist auch im Rahmen einer Evidenzkontrolle, die das BVerfG bezüglich der absoluten Höhe der Leistungen lediglich vornehmen kann, keine evidente Unterschreitung des Existenzminimums anzunehmen. Denn es besteht immer die Möglichkeit, Ersatzleistungen zur Not in Form eines Darlehens zu gewähren. Der Gesetzgeber hat ausreichende Sicherungsmechanismen vorgesehen, die sicherstellen, dass stets ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um den Betroffenen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten.⁶ Überdies beträgt der Minderungszeitraum lediglich drei Monate (§ 31b Abs. 1 S. 3 SGB II) und ist damit überschaubar.

Dagegen stünde die Akzeptanz des Sozialstaates infrage, wenn für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine Voraussetzungen aufgestellt werden dürften. Es wäre insbesondere für die Menschen mit geringem Einkommen, die über ihre Steuern die Grundsicherung für Arbeitssuchende mitfinanzieren, kaum zu vermitteln, wenn sie auch für den Lebensunterhalt der Menschen aufkommen müssten, die zwar arbeiten können, aber nicht wollen. Genau das wäre aber die Folge einer voraussetzungslosen – und damit auch sanktionslosen – Gewährung von Sozialleistungen. Die Solidargemeinschaft darf erwarten, dass Hilfebedürftige alle Eigenanstrengungen unternehmen, um so weit wie möglich aus eigener Kraft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu erwirtschaften.

Die Beibehaltung von Sanktionsregelungen ist auch arbeitsmarktpolitisch geboten. Eine Abschaffung der Sanktionsmöglichkeiten würde arbeitsmarktpolitisch völlig falsche Anreize setzen. Nicht nur die aktuelle Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)⁷ zur Wirkung der Sanktionen bei Jugendlichen weist darauf hin, dass die Anreizwirkung der Sanktionen nicht zu unterschätzen ist. So sind nach der aktuellen Untersuchung des IAB z. B. die Abgangsraten in Beschäftigung bei Leistungsempfängern unter 25 Jahren bei der ersten Sanktion um mehr als 100 % höher als bei einer Vergleichsgruppe ohne Sanktionen.⁸ Eine andere Untersuchung hat gezeigt, dass die Sank-

tionierung die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug auszuschneiden, um etwa 70 Prozentpunkte erhöht. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte.⁹ Die Anreizwirkung des Sanktionssystems besteht schon durch die potenzielle Möglichkeit einer Sanktionierung bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt. Es geht darum, den Betroffenen die Gefahren einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit zur verdeutlichen und auf eine möglichst zügige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinzuwirken.

Die Jobcenter gehen mit den im Gesetz vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten zudem verantwortungsbewusst um. Bei rd. 4,3 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahr 2015 wurde lediglich bei rd. 131.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und damit bei 3 % mindestens eine Sanktion verhängt. Die Höhe der durchschnittlichen Kürzung lag bei rund 19 % bzw. 108 €. Auch in den Jahren davor (2008 – 2014) lag die Sanktionsquote immer zwischen 2, 4 % – 3,4 %. Der Bestand vollsanktionierter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter ist äußerst gering und lag in den Jahren 2008 – 2015 durchweg bei 0,2 %.¹⁰ Zu berücksichtigen ist bei diesen Zahlen zusätzlich, dass die große Mehrheit der Sanktionen in Folge von Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II verhängt wurde, die im vorliegenden Verfahren gar nicht zur Rede stehen. Im Jahr 2015 wurden beispielsweise über 76 % der Sanktionen wegen Meldeversäumnissen ausgesprochen. Letztlich wäre es auch für die Vermittlungs- und Beratungsarbeit der Mitarbeiter der Jobcenter fatal, wenn sie keinerlei Möglichkeiten hätten, bei absichtlich fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Einzelnen, wirksame Sanktionen aussprechen zu können.

II. Kein Verstoß gegen das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Es liegt auch kein Verstoß gegen das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit vor. Aufgrund der Ausgestaltung des Sankti-

onsmechanismus (s. o.) ist eine tatsächliche Gefährdung von Leib und Leben grundsätzlich ausgeschlossen.

Dass die Sanktionen laut vorlegendem Gericht „immer wieder zu lebensbedrohlichen Situationen bei Sanktionierten“ führten, wobei sich die „gesundheitsschädlichen Folgen (...) aus der mangelhaften Versorgung mit Lebensmitteln, fehlender ärztlicher Versorgung und der Gefährdung durch Obdachlosigkeit“ ergäben¹¹, hat seine Ursache nicht im Sanktionssystem an sich. So besteht trotz einer ALG-II-Kürzung von mind. 60 % keine Gefahr der Obdachlosigkeit, weil in diesem Fall das ALG II, soweit es für den Bedarf an Unterkunft und Heizung erbracht wird, an den Vermieter gezahlt werden soll (§ 31a Abs. 3 S. 3 SGB II). Und ein Kranken- und Pflegeschutz ist als Notversorgung auch dann sichergestellt, wenn infolge der Leistungskürzung die Versicherungsbeiträge nicht bezahlt werden (§ 16 Abs. 3a S. 4 SGB V). Bei einer Minderung um mehr als 30 % können zudem in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder Geldleistungen erbracht werden (§ 31a Abs. 3 S. 1 SGB II).

III. Kein Verstoß gegen das Recht auf negative Berufsfreiheit

Auch das Grundrecht auf negative Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ist durch das Sanktionssystem nicht in verfassungswidriger Weise eingeschränkt. Zwar schützt Art. 12 Abs. 1 GG auch die negative Berufsfreiheit, also das Recht, eine bestimmte Arbeit nicht ergreifen zu müssen.

Allerdings ist der Eingriff in die negative Berufsfreiheit gerechtfertigt. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip vor. Zwar argumentiert das vorlegende Gericht, die Sanktionsnormen seien zur Erreichung ihres Zweckes, nämlich der Heranführung des Leistungsempfängers an den Arbeitsmarkt, ungeeignet. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass das vorlegende Gericht richtigerweise selbst ausführt, dass bereits „die Drohwirkung“ der Sanktionen „einen faktischen Zwang“ ausübe, „der

einer imperativen Verpflichtung zur Aufnahme einer nicht gewollten Tätigkeit gleichkommt¹². Auch Untersuchungen weisen auf die grundsätzlich positive Wirkung von Sanktionsmöglichkeiten hin (s. o. unter I.). Wenn Sanktionen den Leistungsempfänger zur Aufnahme einer ihm zumutbaren Arbeit bewegen, so ist der Normzweck erfüllt.

Die Sanktionsnormen sind erforderlich im Hinblick auf die Erreichung des mit ihnen verfolgten Zwecks. Erforderlich ist stets das mildeste, für die Erreichung des Normzwecks gleich effektive Mittel. Zwar führt das vorlegende Gericht aus, es kämen weniger eingriffsintensive Lösungen in Betracht wie etwa zusätzliche Beratungen, freiwillige Weiterbildungsmaßnahmen und andere individuell abgestimmte Unterstützungsangebote. Diese werden in der Praxis den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als Ausdruck des Förderns auch immer angeboten.

Erst dann, wenn diese Maßnahmen und Angebote nicht an- bzw. wahrgenommen werden und eine Verletzung der in § 31 SGB II normierten Pflichten vorliegt, greift überhaupt erst das Sanktionssystem, als Ausdruck des Forderns und der Verpflichtung des Einzelnen, sich soweit es geht selbst zu helfen. Gleich effektive Mittel, um erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu erreichen, die bereits vorwerfbar eine Pflichtverletzung nach § 31 SGB II begangen haben und somit eine Heranführung an den Arbeitsmarkt verweigert haben, sind nicht erkennbar. Hier können auch weitere Beratungs- und Unterstützungsangebote allenfalls ergänzend helfen. Auch soweit darauf abgestellt wird, dass die Sanktionen gemäß § 31b Abs. 1 S. 3 SGB II strikt über drei Monate verhängt werden, selbst wenn die pflichtverletzende Handlung unmittelbar nachgeholt wird, ergibt sich kein anderes Ergebnis. Eine Sanktionsregelung, die mit der Nachholung oder Unterlassung der pflichtverletzenden Handlung endete, wäre zwar ein milderer Mittel, aber im Hinblick auf die dann weniger abschreckende Wirkung der Sanktionen nicht gleich effektiv.

Die §§ 31 ff. SGB II sind darüber hinaus auch angemessen. Zwar spricht das vorlegende Gericht von erheblichen Konsequen-

zen. Nach einer Sanktionierung würden als Strategien zur Erlangung von Bargeld u. a. „Betteln, Flaschensammeln, Hilfsarbeit an der Grenze zur Schwarzarbeit und Delinquenz“ beschrieben.¹³ Außer Acht bleibt dabei jedoch, dass von den Betroffenen im Rahmen des Pflichtenkataloges von § 31 SGB II nichts Unzumutbares verlangt wird. Die Pflichten nach § 31 SGB II sind nicht überzogen, sondern vielmehr Ausdruck der Selbsthilfeverpflichtung, die zu Recht von jedem Menschen im Rahmen des ihm Möglichen als Teil der Gesellschaft verlangt werden kann. Die Verhängung von Sanktionen steht nicht völlig außer Verhältnis zum verfolgten Ziel. Es steht den Betroffenen zudem frei, sich jederzeit um eine andere ihren Vorstellungen besser entsprechende Arbeitsstelle zu bemühen. Zusätzlich sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, bei zugesicherter Verhaltensänderung die Sanktionen abzumildern.

Grundsätzlich ist es auch im Interesse der Betroffenen selbst, nicht auf den ideal empfundenen Job zu warten, sondern ggf. auch eine zunächst nicht allen eigenen Wünschen entsprechende, aber dennoch zumutbare Tätigkeit anzunehmen. Gerade flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeit und Minijobs erweisen sich für Arbeitslose als guter Einstieg in Beschäftigung. Eine frühzeitige Arbeitsaufnahme ermöglicht es, am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, Berufserfahrung zu sammeln und soziale Kontakte zu knüpfen. Arbeitslose, die schnell wieder in Arbeit kommen, schaffen zudem eher den Aufstieg in besser entlohnte Arbeit, als jene, die aus immer längerer Arbeitslosigkeit heraus auf den Wunscharbeitsplatz warten. Längere Arbeitslosigkeit mindert nachweislich die Chancen auf Teilhabe am Erwerbsleben und beruflichen Aufstieg.

IV. Verfassungsmäßigkeit der Sanktionen für unter 25-Jährige

Das Sanktionssystem für unter 25-jährige Leistungsempfänger ist zwar nicht explizit Gegenstand des Vorlageverfahrens. Dennoch sind auch diese Regelungen verfas-

sungsgemäß und verstoßen nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG liegt dann vor, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.¹⁴ In Anbetracht dieses Maßstabes lässt sich eine Grundrechtsverletzung nicht feststellen. Zwar besteht in Bezug auf die Vergleichsgruppen „Leistungsempfänger unter“ und „Leistungsempfänger über 25 Jahren“ eine Ungleichbehandlung. Diese ist jedoch gerechtfertigt, da es einen sachlichen Grund hierfür gibt und die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist.

Nach der Gesetzesbegründung hat die Sonderregelung zum Ziel, bei jungen Menschen von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken.¹⁵ Sie soll gerade Jugendlichen und jungen Arbeitslosen, die ihr ganzes Erwerbsleben noch vor sich haben, bewusst machen, wie wichtig es ist, sich frühzeitig um eine Beschäftigung oder Ausbildung zu bemühen. Dadurch soll im Interesse der Betroffenen verhindert werden, dass diese jungen Menschen auf Dauer in der Langzeitarbeitslosigkeit ohne realistische Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt verharren. Ein sachlicher Grund liegt demnach vor.

Die Sonderregelung ist auch verhältnismäßig. Gerade bei Jugendlichen ist die positive Wirkung der Sanktionen besonders stark. Sie sind daher geeignet eine Verhaltensänderung der Jugendlichen zu bewirken (s. u. I.) Zwar besteht hinsichtlich der Sanktionen bei unter 25-jährigen eine höhere Eingriffsintensität, da bereits ab der ersten wiederholten Pflichtverletzung eine vollständige Leistungskürzung vorgesehen ist. Wenn sich aber die jungen Arbeitslosen nachträglich bereiterklären, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles die Leistungen für Unterkunft und Heizung ab diesem Zeitpunkt wieder gewähren. Zudem bestehen auch bei jungen Arbeitslosen jederzeit ausreichende Sicherungsmechanismen, die sicherstellen, dass stets ausrei-

chende Mittel zur Verfügung stehen, um den Betroffenen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten. Mit der Unterkunft und Heizung sowie einer angemessenen Lebensmittelversorgung sind die wesentlichen Pfeiler der Existenzsicherung abgedeckt. Gerade junge Menschen dürfen nicht die Erfahrung machen, dass ihr Lebensunterhalt dauerhaft durch die Solidargemeinschaft finanziert wird, ohne dass eine Gegenleistung eingefordert wird. Die bestehende Regelung überfordert die Hilfebedürftigen nicht und unterstreicht das richtige und notwendige Gegenleistungsprinzip der Fürsorgeleistung ALG II. Die Kritik daran ignoriert, dass die jungen Menschen es durch kooperatives und pflichtbewusstes Verhalten selbst in der Hand haben, ob eine Sanktion eintritt.

Ansprechpartner

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

- ¹ Im Ergebnis so auch BSG, Urteil vom 9. November 2010 – B 4 AS 27/10 R –, SozR 4-4200 § 31 Nr. 6 und Bayerisches LSG, Beschluss vom 8. Juli 2015 – L 16/AS 381/15 BER.
- ² BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, 2. Leitsatz und juris Rn. 133.
- ³ Ebenda.
- ⁴ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 7. Juli 2010 – 1 BvR 2556/09, juris Rn.13.
- ⁵ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 –, juris Rn. 134.
- ⁶ Vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 112.
- ⁷ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Kurzbericht 5/2017.
- ⁸ Ebenda, S. 4; siehe auch Berg, Gerard J. van den; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim; (2015): Under heavy pressure * intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany., IAB-Discussion Paper, 34/2015, S. 30.
- ⁹ Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072, S. 18 ff.
- ¹⁰ Statistik der Bundesagentur für Arbeit.
- ¹¹ SG Gotha, Vorlagebeschluss vom 2. August 2016 – S 15 AS 5157/14 –, juris Rn. 293 ff., 324.
- ¹² Ebenda –, juris Rn. 279.
- ¹³ Ebenda – juris Rn. 302.
- ¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 12. November 1996 – 1 BvL 4/88 –, juris Rn. 42.
- ¹⁵ BT-Drucks 15/1516, S. 61.

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 50 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.