Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

DGB Bundesvorstand | Henriette-Herz-Platz 2 | 10178 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

31. März 2017

Abteilung Recht

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Tel.: +49 (0)30 24060-262
Fax: +49 (0)30 24060-761

www.dgb.de

STELLUNGNAHME

zu der Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 12.12.2016

in dem Verfahren 1 BvL 7/16 zur verfassungsrechtlichen Prüfung, ob

1. § 31a in Verbindung mit §§ 31 und 31 b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB ll) in der Fassung vom 13. Mai 2011 (BGBI I S. 850, 2094), gültig ab 1. April 2011, insoweit mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG - Sozialstaatlichkeit - und dem sich daraus ergebenden Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist, als sich das für die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums maßgebliche Arbeitslosengeld ll aufgrund von Pflichtverletzungen um 30% beziehungsweise 60% des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person maßgebenden Regelbedarfs mindert beziehungsweise bei weiteren Pflichtverletzungen vollständig entfällt;

2. § 31a in Verbindung mit §§ 31 und 31b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB ll) in der Fassung vom 13. Mai 2011 (BGBI I S. 850, 2094), gültig ab 1. April 2011, insoweit mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar ist, als Sanktionen, wenn sie zu einer Lebensgefährdung oder Beeinträchtigung der Gesundheit der Sanktionierten führen, gegen das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verstoßen;

3. § 31a in Verbindung mit §§ 31 und 31b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB ll) in der Fassung vom 13. Mai 201 1 (BGBI I S. 850, 2094), gültig ab 1. April 2011, insoweit mit Art. 12 GG vereinbar ist, als Sanktionen gegen die Berufsfreiheit verstoßen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Gotha vom 2. August 2016
(S 15 AS 5157/14) -

Name, Adresse und zur Bearbeitung notwendige Angaben werden vorrübergehend gespeichert.
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Material.

I. Vorbemerkung ... 3

II. Grundsicherung nach dem SGB II als Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Anspruches auf ein soziokulturelles Existenzminimum ... 3

III. Die Sanktionsvorschriften der §§ 31, 31a, 31b und 32 SGB II ... 7

1. Keine Gewährleistung des Existenzminimums im Fall von Sanktionen ... 7

2. Sanktionstatbestände und –folgen ... 11

IV. Verhältnis der Sanktionsvorschriften zum Anspruch auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld ... 12

1. Keine weitere Ausgestaltung des Existenzminimums durch §§ 31 ff SGB II ... 12

2. Gesetzgeberische Konzeption als Eingriff ... 14

3. Ergebnis ... 16

V. Sozialpolitische Bedeutung und tatsächliche Wirkungen der Sanktionsvorschriften ... 17

1. Sozialpolitische Bedeutung ... 17

2. Tatsächliche Wirkungen ... 19

3. Hohe Quote rechtswidriger Sanktionen ... 22

VI. Fazit ... 22

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund dankt für die Gelegenheit, als Sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfG im o. g. Vorlageverfahren, das die Frage betrifft, ob die Sanktionsvorschriften des SGB II verfassungswidrig sind, Stellung zu nehmen. Insbesondere bedanken wir uns für die gewährte Fristverlängerung zur Stellungnahme.

Der DGB tritt ein für eine solidarische Gesellschaft, in der Lebensverhältnisse und Teilhabechancen sich in einer akzeptablen Bandbreite bewegen. Dazu gehört ein Grundsicherungssystem, das bedarfsdeckende Regelbedarfe vorsieht. Das Grundsicherungssystem muss wirksam vor Armut schützen und allen, die nicht selbst über die erforderlichen Ressourcen für ein Minimum an Teilhabe an gesellschaftlichen Leben verfügen, Mittel zur Verfügung stellen, die erforderlich sind, um ein Mindestmaß an Teilhabe zu realisieren. Der DGB hält es für eine der wichtigsten Aufgaben des Gesetzgebers im Sozialen Rechtsstaat, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt begrenzen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass abhängige Beschäftigung gute Arbeit ist. Ein Grundsicherungssystem, das eine verlässliche Absicherung liefert, ist ein integraler Bestandteil dieser Rahmenbedingungen. Dazu gehört, dass die Regelsätze bedarfsgerecht ausgestaltet sind (vgl. dazu die Stellungnahme des DGB vom 09.09.2016 zum Referentenentwurf des BMAS für das Regelbedarfsermittlungsgesetz). Dazu gehört auch, dass Grundsicherungsleistungen im Fall der Bedürftigkeit verlässlich zur Verfügung stehen. Diese Frage ist durch die Sanktionsvorschriften unmittelbar betroffen.

Auf einen eigenen Sachbericht zu den Verfahren wird verzichtet. Die Tatbestände werden zu den Prüfungsfragen des Verfahrens 1 BvL 7/16 in dem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Gotha vom 2. August 2016 hinsichtlich der entscheidungserheblichen Sachverhalte detailliert dargestellt.

II. Grundsicherung nach dem SGB II als Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Anspruches auf ein soziokulturelles Existenzminimum

Aus Art. 1 Abs. 1 GG resultiert ein verfassungsrechtlicher Anspruch jedes Einzelnen auf Zurverfügungstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Das BVerfG „entwickelt das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Das Menschenwürdeprinzip aus Art. 1 Abs. 1 GG wird dabei als Anspruchsgrundlage herangezogen, während das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG im Sinne eines Gestaltungsgebots mit erheblichen Wertungsspielraum verstanden wird […].“ (SG Mainz, Vorlagebeschluss vom 12.12.2014, S 3 AS 130/14, S. 71). Das Grundrecht auf Gewährleistung eines Existenzminimums „ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an den jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat“ (aaO).

Der Gewährleistungsanspruch erstreckt sich nicht lediglich auf Nahrung, Unterkunft, Kleidung und ärztliche Versorgung, sondern auch auf die wirtschaftlichen Ressourcen, die erforderlich sind, um zu einem Mindestmaß zwischenmenschliche Beziehungen zu pflegen und ebenfalls zu einem Mindestmaß am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilzuhaben: Denn „der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (BVerfG, 09.02.2010, 1 BvL 1/09, Rn. 135).

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, „dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch ein Parlamentsgesetz erfolgen müsse, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthalte. Aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip ergebe sich die Pflicht des Gesetzgebers, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblich Regelungen selbst zu treffen. Dies gelte in besonderem Maße, wenn und soweit es um die Sicherung der Menschenwürde und der menschlichen Existenz gehe. Zudem könne sich der von Verfassungs wegen bestehende Gestaltungsspielraum des Parlaments nur im Rahmen eines Gesetzes entfalten und konkretisieren. Schließlich sei die Begründung von Geldleistungsansprüchen auch mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte verbunden. Derartige Entscheidungen seien dem Gesetzgeber vorbehalten […].“ (SG Mainz aaO, S. 72).

Das Bundesverfassungsgericht hat am 09.02.2010 entschieden, dass der Gesetzgeber „alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen“ hat (SG Mainz aaO, S. 73). Der Gesetzgeber habe die Bedarfsarten und die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfes zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibe ihm dafür keine bestimmte Methode vor. Es komme dem Gesetzgeber zu, die Methode selbst auszuwählen. Das Grundgesetz selbst gebe keinen exakt bezifferbaren Anspruch vor (aaO).

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Gesetzgeber die Ausgestaltung und den Umfang existenzsichernder Leistungen in freiem Ermessen bestimmen könnte. Vielmehr ergibt sich aus dem Erfordernis, die Leistungen mittels eines transparenten und sachgerechten Verfahrens nach dem tatsächlichen Bedarf zu bestimmen und dabei folgerichtig vorzugehen, dass der Gewährleistungsanspruch aus Art. 1 Abs. GG nur dann erfüllt wird, wenn eine (verfassungsrechtliche) Überprüfung der einfachgesetzlichen Konkretisierung des Gewährleistungsanspruchs ergibt, dass vernünftigerweise angenommen werden kann, dass das soziokulturelle Existenzminimum durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Gewährleistungsanspruches auch tatsächlich gedeckt wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht, so das Bundesverfassungsgericht in der Zusammenfassung der Gründe durch das SG Mainz, „komme es vielmehr entscheidend darauf an, dass die Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht unterschritten werde und die Höhe der Leistungen zu dessen Sicherung insgesamt tragfähig begründbar sei“ (SG Mainz aaO, S. 73/74).

In der Entscheidung vom 09.02.2010 kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Bezifferung des Existenzminimums durch den Gesetzgeber des SGB II in der ursprünglichen Fassung diesen Maßstäben nicht genügen konnte. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar nicht entschieden, dass die Leistungen evident unzureichend seien, dem Gesetzgeber aber aufgegeben, bis zum 01.01.2011 und damit in einer relativ knapp bemessenen Frist eine Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums vorzunehmen und das Recht der wirtschaftlichen Grundsicherung nach dieser Maßgabe zu reformieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Entscheidung vom 09.02.2010 keinen Zweifel daran gelassen, dass das Grundrecht auf ein Existenzminimum einen einheitlichen Anspruch enthält. Es lässt sich nicht aufteilen in einen „harten Kern“, der nur das physische Überleben und einen „weicheren“ Randbereich, der soziale Teilhabe zum Gegenstand hätte. Die Formulierung, der Mensch existiere notwendig in sozialen Bezügen, stellt unmissverständlich klar, dass das Bundesverfassungsgericht Menschen

nicht als gewissermaßen biologische Abstrakta versteht, die unter bestimmten Mindestvoraussetzungen darüber hinaus soziale Wesen wären, sondern vielmehr als im Kern soziale Wesen. Das Mindestmaß der Existenzsicherung umfasst damit auch im Kern die erforderlichen Mittel, um als soziales Wesen zu existieren. In der deutschen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts erfordert dies ein Mindestmaß an ökonomischen Mitteln. Dieses Mindestmaß ist nicht zu trennen von dem Mindestmaß, das für unmittelbare körperliche Bedürfnisse erforderlich ist.

Die differenzierte Bezugnahme des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 1 Abs. 1 GG als unmittelbare Anspruchsnorm einerseits und auf Art. 20 Abs. 1 GG als Ermächtigung, aber auch Verpflichtung des Gesetzgebers, den Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 auszugestalten und durch ein Parlamentsgesetz zu konkretisieren, andererseits wurde als zu unverbindlich kritisiert. Das Bundesverfassungsgericht habe damit „ein Grundrecht konstruiert, dessen Inhalt es nicht voll überprüfen kann. Ein Leistungsgrundrecht hat seiner Natur nach eine konkrete Leistung zum eigentlichen Inhalt. Ein ‚unverfügbares' Leistungsgrundrecht ‚dem Grunde nach', das keine konkrete Leistung beinhaltet, ist wohl nicht mehr als eine bloße Absichtserklärung. ‚Unverfügbar' im Sinne einer unantastbaren Garantie ist es sicher nicht. Denn es ist eine Garantie, die die Bestimmung dessen, auf was sie sich bezieht, im Ergebnis (konkreter Geldbetrag) offen lässt. Damit unterliegt das Grundrecht weitestgehend der Disposition des (nur bedingt gebundenen) Gesetzgebers" (Nešković/Erdem SGb 2012, 134-140 <138>)

Diese Kritik hat sich als unbegründet erwiesen, denn das BVerfG hat in Beschluss vom 18.07.2012 klargestellt, dass die zweidimensionale Ausgestaltung des Gewährleistungsanspruches – Art. 1 Abs. 1 GG als Anspruchsnorm und Art. 20 Abs. 1 GG als Recht und Pflicht zur Ausgestaltung durch den Gesetzgeber – einer vorläufigen unmittelbaren Bezifferung des Existenzminimums durch das Bundesverfassungsgericht im Fall einer evidenten Bedarfsunterdeckung nicht entgegensteht. Die evidente Unterdeckung führte zu einer Übergangsregelung unmittelbar durch das Bundesverfassungsgericht, die jedoch die Entscheidung des Gesetzgebers nicht ersetzen konnte, denn „diesen trifft von Verfassungs wegen die Pflicht, eine den grundgesetzlichen Maßgaben entsprechende eigene Entscheidung zu treffen, wie und in welcher Höhe künftig das Existenzminimum des von den für verfassungswidrig erklärten Vorschriften betroffenen Personenkreises gewährleistet werden soll." (BVerfG, 18.07.2012, 1 BvL 10/10 Rn. 110)

Das BVerfG hat noch einmal betont, dass der „unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums" das gesamte Existenzminimum durch „eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die 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" (BVerfG, 18.07.2012, Rn. 64). Die Formulierung „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen" wurde hier wieder aufgegriffen und damit noch einmal bekräftigt.

Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der Gewährleistungsanspruch auch dann besteht, wenn es nur um einen kurzen Zeitraum geht (aaO, Rn. 92).

„Die Unverfügbarkeit des Grundrechts […] resultiert aus dessen Verankerung im Grundsatz der Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), insofern hierin der Schutz der Selbstbestimmung des Menschen aufgrund seines Eigenwerts angesprochen wird […]. Der Mensch kann seinen Achtungsanspruch nach

Art. 1 Abs. 1 GG nicht verwirken, auch nicht durch selbst zu verantwortende Handlungen. Die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Unverfügbarkeit ‚dem Grunde nach' bringt lediglich zum Ausdruck, dass hinsichtlich der Art und Höhe der existenzsichernden Leistungen ein Gestaltungsspielraum besteht. Die Verwendung dieser Formulierung ist abzugrenzen von einem lediglich ‚grundsätzlich' bestehenden Recht, welches im Ausnahmefall auch nicht bestehen kann. Die Verpflichtung zur ‚Konkretisierung' und ‚Aktualisierung' […] bedeutet keine Einschränkungsbefugnis." (SG Mainz, aaO, S. 77). Der Gesetzgeber hat auf das Urteil des BVerfG vom 09.02.2010 hin das Regelbedarfsermittlungsgesetz vollständig neu gefasst und im März 2011 rückwirkend zum 01.01.2011 eine neue Bezifferung des Existenzminimums vorgenommen. Diese neue Bezifferung ist nicht durchgängig auf Zustimmung gestoßen. Das SG Berlin kam mit dem Vorlagebeschluss vom 25.04.2012, S 55 AS 9238/12 zum Ergebnis, dass das Regelbedarfsermittlungsgesetz die Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 nur unzureichend umsetzt.

Das BVerfG ist dem SG Berlin nicht gefolgt, hat im Beschluss vom 23.07.2014 (1 BvL 10/12) jedoch erkennen lassen, dass der Gesetzgeber sich mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz sehr scharf an der Grenze des verfassungsrechtlich gerade noch Zulässigen bewegt. Das BVerfG hat zunächst klargestellt, dass es sich bei dem Anteil des Regelbedarfs, der der soziokulturellen Teilhabe dient, nicht um eine Verschiebemasse handelt, die im Rahmen des internen Ausgleiches grundsätzlich zur Deckung anderweitiger Bedarfe zur Verfügung stünde. Die Bedarfe, die sich auf soziale und kulturelle Teilhabe beziehen, seien keine frei verfügbare Ausgleichsmasse zur Deckung anderer Bedarfspositionen (Rn. 116). Das BVerfG hat damit der Auffassung, nach der der soziokulturelle Teilhabebereich weniger wichtig sei und daher auch zur Deckung von Bedarfslücken, die an anderer Stelle entstehen können, die Grundlage entzogen. Es hat deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber zwar – gerade in Bezug auf den Anteil des Regelbedarfes, der der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben dient – einen Ermessensspielraum hat. Mit der erfolgten Bestimmung des Betrages für den Regelbedarf durch den Gesetzgeber ist das Ermessen aber erschöpft. Dann ist der im Regelbedarf enthaltene Betrag für die soziokulturelle Teilhabe fester Bestandteil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums und keinen weiteren Einschränkungen – ob mit oder ohne Ermessen – zugänglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat seine Entscheidung auch damit begründet, dass die gesetzlichen Vorschriften da, wo ihre Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft erschien, verfassungsgemäß ausgelegt werden könnten. Das BVerfG hat aber insbesondere auf das Kinderbett-Urteil des BSG vom 23.05.2013, B 4 AS 79/12 R Bezug genommen. Das unterstreicht, dass das BVerfG die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch den Gesetzgeber mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz für gerade noch zulässig hält.

Die Entscheidung vom 23.07.2014 mag auch von der Überlegung geprägt sein, dass es politisch möglicherweise problematisch gewesen wäre, nach den Entscheidungen vom 09.02.2010 und vom 18.07.2012 den Gesetzgeber in Bezug auf existenzsichernde Leistungen ein drittes Mal zu düpieren. Der Rückgriff auf Begriffe wie „Strukturprinzipien", (Rn. 136) „im Grundsatz" (Rn. 136) und „Gesamtbetrachtung" (Rn. 141) deutet darauf hin, dass es dem BVerfG nicht leicht gefallen sein mag, das Regelbedarfsermittlungsgesetz von Verfassungs wegen gerade noch gelten zu lassen.

Das bedeutet: Nach der Entscheidung vom 23.07.2014 – die durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz in der Fassung, die zum 01.01.2017 in Kraft trat, nichts von ihrer Aktualität eingebüßt hat – kann kein Zweifel mehr daran bestehen, dass das Existenzminimum in seiner Konkretisierung durch das Regelbe-

darfsermittlungsgesetz tatsächlich das soziokulturelle Existenzminimum repräsentiert. Eine noch geringere Bezifferung wäre, so ist aus dem Beschluss vom 23.07.2014 zu schließen, wohl evident verfassungswidrig. Damit bedeutet jede Kürzung der durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz bezifferten Leistungen eine Kürzung unter das soziokulturelle Existenzminimum.

In Bezug auf die Aufwendungen für die Unterkunft kann nichts Anderes gelten, denn der Anspruch erstreckt sich höchstens auf den Betrag, der für die Unterkunft tatsächlich aufzuwenden ist (§ 22 SGB II). Die Frage, ob die Begrenzung des Anspruches auf das angemessene Maß durch § 22 Abs. 1 S. 1 2. Halbsatz SGB II mit der Verfassung vereinbar ist, muss hier nicht entschieden werden (vgl. dazu SG Mainz, 14.12.2014, S 3 AS 130/14). Es steht jedoch außer Zweifel, dass die Leistungen für die Unterkunft in keinem Fall eine Höhe erreichen können, die das soziokulturelle Existenzminimum überstiege, denn der Anspruch setzt stets voraus, dass Unterkunftskosten in der Höhe der bewilligten Leistungen auch tatsächlich entstehen.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass das BVerfG schon lange vor der Hartz-IV-Reform klargestellt hat, dass nicht einmal schweres kriminelles Verhalten als Rechtfertigung dafür dienen kann, einer Person die zur (physischen und sozialen) Existenz erforderlichen ökonomischen Mittel zu verweigern: „Die grundlegenden Voraussetzungen individueller und sozialer Existenz des Menschen müssen erhalten bleiben. Aus Art 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ist daher - und das gilt insbesondere für den Strafvollzug - die Verpflichtung des Staates herzuleiten, jenes Existenzminimum zu gewähren, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmacht." (BVerfG, 21.06.1977, 1 BvL 14/76, Rn. 146)

Der Betroffene jenes Falles hatte sich eines schweren Verbrechens (Mord) schuldig gemacht. Das BVerfG hat mit seiner damaligen Entscheidung unmissverständlich deutlich gemacht, dass Rechte, die unmittelbar im Menschenwürdegrundsatz verankert sind, nicht eingeschränkt werden können.

III. Die Sanktionsvorschriften der §§ 31, 31a, 31b und 32 SGB II

1. Keine Gewährleistung des Existenzminimums im Fall von Sanktionen

Die Sanktionsvorschriften wurden mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. 2003, 2954) und damit mit dem System der wirtschaftlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III eingeführt. Die Sanktionstatbestände des § 31 SGB II in der Fassung vom 24.12.2003 wurden zum Teil neu geschaffen. Zum Teil wurde Bezug auf die Sperrzeittatbestände des SGB III (§ 144 SGB III in der ab 01.01.2005 in Kraft befindlichen Fassung) genommen. Zum Teil wurden Tatbestände aus dem vormaligen Recht der Sozialhilfe (§ 25 BSHG) übernommen.

So ergab sich eine unübersichtliche und systematisch disparate Ansammlung von Tatbeständen, für die Leistungskürzungen vorgesehen waren. Nur zum Teil beziehen sich diese Tatbestände auf Verhaltensweisen, die in einem Zusammenhang zu Erwerbstätigkeit oder zu der Erlangung besserer Voraussetzungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stehen. Ein Teil der Tatbestände führte und führt auch bei Personen, die Sozialgeld beziehen und nicht erwerbsfähig sind, zu Leistungskürzungen.

Die Begründung der Bundesregierung äußert sich nicht zu der Frage, ob und ggf. inwieweit das Existenzminimum durch eine Leistungskürzung berührt ist (Bundestagsdrucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S.

60 ff.). In der Begründung wird eingangs betont, dass in Bezug auf die Frage, ob ein wichtiger Grund vorliegt, welcher der Pflichterfüllung entgegenstand, eine Beweislastumkehr eintritt (aaO S. 60).

Lediglich die folgende Passage bezieht sich indirekt auf die Frage, ob das Existenzminimum durch Leistungskürzungen betroffen ist:

„Wird die Regelleistung um mehr als 30 vom Hundert gemindert, stellt Satz 3 klar, dass ein Ermessensanspruch gegenüber der Agentur für Arbeit auf ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen, entsteht. Diese Leistungen beziehen sich dem Volumen nach nur auf die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes II, die weniger als 30 vom Hundert der maßgebenden Regelleistung umfasst. Für den Fall, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaft lebt, soll die Agentur für Arbeit in den Grenzen des Satzes 4 ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen, um zu verhindern, dass minderjährige Kinder dadurch übermäßig belastet werden, dass das Arbeitslosengeld II ihrer Eltern oder Elternteile wegen Pflichtverletzungen abgesenkt wurde." (S. 61)

Diese Passage aus der Regierungsbegründung macht unmissverständlich deutlich, dass nicht die Beeinträchtigungen von Kindern und Jugendlichen, sondern nur „übermäßige" Belastungen vermieden werden sollten.

Die Sanktionsvorschriften wurden durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl. I S. 1706) bereits kurze Zeit nach Inkrafttreten des SGB II reformiert und dabei deutlich verschärft. Die Verschärfungen traten zum 01.01.2007 in Kraft und gelten im Wesentlichen bis heute.

In der ursprünglichen Fassung wurden Pflichtverletzungen mit einer Kürzung in Höhe von 30% der maßgeblichen Regelleistung geahndet. Eine Ausnahme galt für Meldeversäumnisse (§ 309 SGB III i.V.m. § 59 SGB II), die mit einer Kürzung iHv. 10% der maßgeblichen Regelleistung zu ahnden waren (und sind). Jede weitere Pflichtverletzung wurde mit einer Leistungskürzung in derselben Höhe sanktioniert. Kumulative Kürzungen waren im Wesentlichen nur möglich, wenn es innerhalb der drei Monate der Leistungskürzung zu mehreren Pflichtverstößen kam.

Etwas anderes galt für Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher, die mindestens 15, aber noch nicht 25 Jahre alt sind: In ihrem Fall wurde eine Pflichtverletzung (mit Ausnahme des Meldeversäumnisses) sofort zur hundertprozentigen Kürzung der Regelleistung. Im Fall von Meldeversäumnissen galt dasselbe wie für ältere Betroffene.

Durch das SGB II-Fortentwicklungsgesetz vom 20.07.2006 wurden die Leistungskürzungen drastisch erweitert. Seither gilt (mit Ausnahme von Meldeversäumnissen), dass eine erste Pflichtverletzung mit einer Sanktion iHv 30% der Regelleistung (seit 01.04.2011 Regelbedarf), eine zweite Pflichtverletzung mit einer Sanktion iHv (weiteren) 60% der Regelleistung und eine dritte Pflichtverletzung durch den vollständigen Entzug der Leistung geahndet wird. Der vollständige Leistungsentzug führt auch zum Wegfall der Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V. Die Mitgliedschaft endet damit jedoch nicht, sondern wird von Gesetzes wegen als „freiwillige" Mitgliedschaft nach § 9 SGB V fortgeführt, wobei dem Begriff der Freiwilligkeit nur eine rechtshistorische Bedeutung verbleibt (§ 188 SGB V). Die Versicherung nach § 9 SGB V zieht eine Beitragspflicht des bzw. der Versicherten nach sich.

Das Fortentwicklungsgesetz normierte einen Zeitraum von einem Jahr, innerhalb dessen eine weitere Pflichtverletzung als wiederholte Pflichtverletzung, die zu einer höheren Leistungskürzung führt, zu werten ist.

Auch im Fall von Meldeversäumnissen wurden die Kürzungsbeträge erhöht. Für ein einmaliges Meldeversäumnis innerhalb eins Jahres blieb es bei einer Kürzung iHv 10% der Regelleistung. Jedes weitere Meldeversäumnis wurde mit einer um jeweils weitere 10% der Regelleistung erhöhten Sanktion geahndet.

Schließlich wurden auch die besonderen Regeln für Bezieher von Leistungen im Alter von 15 bis 24 Jahren verschärft: Die erste Pflichtverletzung führt wie zuvor zum vollständigen Wegfall des Regelbedarfs. Bereits eine zweite Pflichtverletzung innerhalb des Jahreszeitraumes wird mit vollständigem Leistungsentzug geahndet.

Die Regierungsbegründung des Fortentwicklungsgesetzes lässt erkennen, dass die Frage, ob im Fall einer Sanktionierung das Existenzminimum noch gesichert ist, im Rahmen der Erwägungen des Gesetzgebers keine Rolle gespielt hat. Die diesbezügliche Passage der Regierungsbegründung lautet:

„Die Rechtsfolgen bei wiederholten Pflichtverletzungen werden an die aus der Umsetzung des SGB II gewonnenen Erkenntnisse und an die Regelungen zu Sperrzeiten im SGB III angepasst. Die bisherige Regelung lässt eine verstärkte Sanktionierung wegen einer wiederholten Pflichtverletzung nur zu, wenn die zweite Pflichtverletzung und die daraus resultierende Absenkung des Arbeitslosengeldes II innerhalb des bereits bestehenden Sanktionszeitraums von drei Monaten liegen. Dies führt in der Praxis dazu, dass kaum erhöhte Sanktionen eintreten. Eine zweite Pflichtverletzung nach Ablauf von drei Monaten wird wieder wie eine erste Pflichtverletzung behandelt (d. h. es erfolgt eine Absenkung um lediglich 30 Prozent). Die Sanktionen kommen daher nicht in der erforderlichen Intensität zur Geltung. Mit der Neufassung wird diese für die Praxis unbefriedigende Rechtslage geändert.

Satz 1 legt die Rechtsfolgen bei wiederholten Pflichtverletzungen fest. Künftig wird das Arbeitslosengeld II nicht nur dann in erhöhtem Umfang gemindert, wenn die erneute Pflichtverletzung während eines laufenden Sanktionszeitraums begangen wird, sondern auch dann, wenn die Pflichtverletzung nach dem Ablauf eines Sanktionszeitraums begangen wird. Dabei ergibt sich der Betrag, um den das Arbeitslosengeld II zu mindern ist, aus der Summe des für die aktuelle Pflichtverletzung vorgesehenen Minderungsbetrages und dem Minderungsbetrag der vorhergehenden Sanktion. Mit Satz 2 wird unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geregelt, dass die verstärkte Sanktionierung nur eintritt, wenn die Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres seit Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums begangen wird. Dies entspricht der vergleichbaren Frist für Sperrzeiten im SGB III.

Zukünftig wird damit beispielsweise derjenige, der nach einer Pflichtverletzung nach Absatz 1 oder 4 zunächst von einer dreimonatigen Absenkung um 30 vom Hundert betroffen war, bei einer folgenden Pflichtverletzung nach Absatz 1 oder 4 innerhalb eines Jahres mit einer Absenkung um 60 vom Hundert sanktioniert.

Wiederholte Pflichtverletzungen nach Absatz 2 (Meldeversäumnis) führen ebenfalls zu einer entsprechend erhöhten Sanktionierung. So wird beispielsweise derjenige, der nach einem Meldeversäumnis zunächst von einer dreimonatigen Absenkung um 10 vom Hundert betroffen war, bei einer folgenden Pflichtverletzung nach Absatz 2 innerhalb eines Jahres mit einer Absenkung um 20 vom Hundert sanktioniert.

Nach dem Wortlaut des bisherigen Absatzes 3 Satz 2 werden die Leistungen nach den §§ 21 bis 23

(Leistungen für Mehrbedarfe, Unterkunft und Heizung und abweichende Leistungen) nur bei wiederholter Pflichtverletzung gemindert; daraus folgt, dass im Rahmen des Absatzes 1 oder 2 nur die Regelleistung gemindert wird. Im Rahmen der Neufassung von Absatz 3 entfällt der Hinweis auf die Einbeziehung der Leistungen nach den §§ 21 bis 23. Damit ist klargestellt, dass von einer Absenkung, ob wegen erstmaliger oder wiederholter Pflichtverletzung, immer das gesamte Arbeitslosengeld II (§ 19) betroffen ist.

Satz 3 räumt dem Träger die Möglichkeit ein, bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 vom Hundert, in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen." (Bundestagsdrucksache 16/1410, S. 25 f.)

„Erkenntnisse aus der Praxis" hatte der Gesetzgeber des Fortentwicklungsgesetzes vom 20.07.2006 jedoch noch nicht gewinnen können. Bis heute kann die empirische Forschung viele Fragen nicht beantworten (s.u.). Im Frühjahr 2006 lagen über die Wirkungen der Sanktionsvorschriften keinerlei Erkenntnisse vor. Die Sanktionsstatistik der Bundesagentur für Arbeit weist Sanktionen erst seit 2007 aus (https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1021952/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1023378&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen).

In den ersten anderthalb Jahren nach Inkrafttreten des SGB II ist, soweit ersichtlich, gar keine Sanktionsstatistik geführt worden. In dieser Zeit waren die zuständigen Behörden mit der Umsetzung des neuen Gesetzes und darüber hinaus mit einer unzureichenden Software (A2LL – „A2LL wies von Anfang an zahlreiche Fehler auf, die nur mit einem erheblichen Mehraufwand seitens der Jobcenter bearbeitet bzw. umgangen werden konnten." https://de.wikipedia.org/wiki/A2LL so beschäftigt, dass es zunächst kaum zur Anwendung der Sanktionsvorschriften kam.

Allerdings kam es in den ersten 18 Monaten nach Einführung des SGB II zu einem erheblichen Anstieg der Fallzahlen, den die Bundesregierung nicht vorhergesehen hatte. Im Januar 2005 bezogen 3,33 Mio. Bedarfsgemeinschaften bzw. 6,12 Mio. Personen Leistungen nach dem SGB II. Im Mai 2006 bezogen 4,13 Mio. Bedarfsgemeinschaften bzw. 7,44 Mio. Personen Leistungen nach dem SGB II (IAB-Kurzbericht 5/2009). Am 09.05.2006 legte die Bundesregierung den Kabinettsentwurf für das Fortentwicklungsgesetz vor. In der zweiten Hälfte des Jahres 2006 begann die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu sinken.

Diese Zusammenhänge lassen deutlich erkennen, dass die Regierungsbegründung des Fortentwicklungsgesetzes vom 20.07.2006 die tatsächlichen Zusammenhänge verschleiert. Die Sanktionsvorschriften wurden nicht etwa an „die aus der Umsetzung des SGB II gewonnenen Erkenntnisse" (die es gar nicht gab), sondern an die gestiegenen Fallzahlen im Leistungsbezug „angepasst". Es spricht einiges dafür, dass die ratio legis der durch das Fortentwicklungsgesetz eingeführten Verschärfungen vor allem darin lag, die Zahl der Personen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, zu reduzieren – im Jargon der Jobcenter gesprochen wurde das damals als „Verbesserung der Vermeidungsquote" bezeichnet.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das soziokulturelle Existenzminimum im Fall der Kürzung der Leistungen nach dem SGB II in jedem Fall unterschritten ist. Das gilt auch dann, wenn es sich lediglich um eine Kürzung von 10% des Regelbedarfs handelt. Denn zum einen hat der Gesetzgeber seinen Ermessensspielraum aus Art. 20 Abs. 1 GG, der ihm im Zuge der Ausgestaltung des Gewährleistungsanspruches auf ein soziokulturelles Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG zusteht, mit der Verabschiedung

des Regelbedarfsermittlungsgesetzes erschöpft und das soziokulturelle Existenzminimum damit abschließend beziffert (s.o.). Zum zweiten lässt sich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 23.07.2014 unmissverständlich entnehmen, dass die Bezifferung durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerade noch entspricht. Eine (noch) niedrigere Bezifferung des Existenzminimums wäre damit verfassungswidrig. Zum dritten lässt die Genese der Sanktionsvorschriften zweifelsfrei erkennen, dass der Gesetzgeber mit den Leistungskürzungen nach §§ 31ff SGB II gar nicht erst den Zweck verfolgt, das soziokulturelle Existenzminimum auch im Falle eines Sanktionstatbestandes zur Verfügung zu stellen. Vielmehr ist gerade umgekehrt zweifelsfrei beabsichtigt, den Anspruch auf Zurverfügungstellung eines soziokulturellen Existenzminimums in bestimmten Fällen einzuschränken oder ganz zu suspendieren.

2. Sanktionstatbestände und –folgen

Auf weitere Änderungen wird hier nicht im Einzelnen eingegangen. Im Wesentlichen gilt das Recht der Leistungskürzungen bis heute in der Ausgestaltung fort, die es durch das Fortentwicklungsgesetz vom 20.07.2006 erfahren hat. Als Pflichtverletzungen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die ALG II beziehen, wertet das Gesetz nun folgende Tatbestände:

a) Die Weigerung, Pflichten zu erfüllen, die durch eine Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II oder einen sie nach § 15 Abs. 3 S. 3 SGB II ersetzenden Verwaltungsakt konstituiert werden. Dabei können die Pflichten von Seiten der Behörde in den sehr weiten Grenzen des § 10 SGB II in freiem Ermessen festgelegt werden.

b) Die Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen oder die Verhinderung der Anbahnung einer zumutbaren Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit.

c) Die Weigerung, unentgeltliche Beschäftigung im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Jobs“) auszuüben.

d) Nichtantritt oder Abbruch einer Maßnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder ein Verhalten, das den Abbruch einer solchen Maßnahme zur Folge hat.

e) Sämtliche Sperrzeit-Tatbestände nach den SGB III einschließlich der Tatbestände, die das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bewirken.

Als Pflichtverletzungen aller Leistungsberechtigten *einschließlich* der Bezieherinnen und Bezieher von Sozialgeld wertet das Gesetz die folgenden Tatbestände:

a) Die Verminderung von Einkommen oder Vermögen mit dem Ziel, die Anspruchsvoraussetzung für Leistungen der Grundsicher für Arbeitsuchende herbeizuführen.

b) Die Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhaltens.

c) Meldeversäumnisse (mit der Besonderheit der abweichenden Sanktionsfolgen)

Die Beweislastumkehr (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II) in Bezug auf den wichtigen Grund, der der Pflichterfüllung entgegenstand, gilt unverändert.

Die Sanktionsdauer beträgt unverändert drei Monate. Wenn sich erwerbsfähige Hilfebedürftige nachträglich bereit erklären, ihren Verpflichtungen nachzukommen, können die Sanktionen im Ermessenweg auf 60% des Regelbedarfes (2. Stufe) begrenzt werden. Für Betroffene, die noch nicht 25 Jahre alt sind, gilt, dass die Behörde im Einzelfall auf dem Ermessenweg Leistungen für die Unterkunft gewähren kann, wenn die Sanktion auch diese betrifft (= Reduktion auf 1. Stufe).

Sachleistungen sind nur möglich bei einer Kürzung um mehr als 30% des Regelbedarfs. Sie werden nur auf Antrag und im Ermessen gewährt. Nur wenn Minderjährige im Haushalt des oder der Betroffenen leben, muss die Behörde auf Antrag Sachleistungen gewähren, jedoch auch nur bei einer Kürzung um mehr als 30% des Regelbedarfes und nur in einem Volumen, das diese weitere Kürzung nicht übersteigt.

Zunächst galt, dass der bzw. die Betroffene rechtzeitig über die Rechtsfolgen eines zu sanktionierenden Verhaltens belehrt werden musste. Nunmehr gilt, dass eine Rechtsfolgenbelehrung nicht erforderlich ist, wenn der oder die Betroffene die Rechtsfolgen kannte.

IV. Verhältnis der Sanktionsvorschriften zum Anspruch auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld

1. Keine weitere Ausgestaltung des Existenzminimums durch §§ 31 ff SGB II

Der Anspruch auf Zurverfügungstellung eines soziokulturellen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG setzt lediglich voraus, dass der Anspruchsberechtigte sich in Deutschland tatsächlich aufhält und tatsächlich hilfebedürftig ist (SG Mainz, Vorlagebeschluss vom 18.04.2016, S 3 AS 149/16).

„Der verfassungsrechtliche Begriff der Hilfebedürftigkeit ist nicht mit dem einfachrechtlichen Begriff der Hilfebedürftigkeit […] gleichzusetzen, der über die verfassungsrechtlichen Anforderungen hinausgeht, aber nicht hinter diesem zurückbleiben darf. Im verfassungsrechtlichen Sinne hilfebedürftig ist eine Person, wenn die ihr zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil sie weder aus einer Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen, noch durch Zuwendungen Dritter zu erlangen sind […]. Die Abstraktheit des verfassungsrechtlichen Hilfebedürftigkeitsbegriffs korreliert mit dem Umstand, dass die normative Einschätzung und Bestimmung dessen, was für ein menschenwürdiges Leben unter konkreten gesellschaftlichen Bedingungen erforderlich ist, in weiten Teilen dem politischem Prozess obliegt.“ (SG Mainz aaO, S. 117).

Das soziokulturelle Existenzminimum wird durch die Ansprüche auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld konkretisiert. Die Grundnorm findet sich in § 19 SGB II. Der Anspruch wird ausgestaltet durch § 20 (Regelbedarfe), § 21 (Mehrbedarfe), § 22 (Bedarfe für Unterkunft und Heizung), § 23 (Bezifferung des Regelbedarfs beim Sozialgeld), § 24 (abweichende und besondere Leistungen), § 26 (Zuschüsse zu Beiträgen der Kranken- und Pflegeversicherung), und § 28 (Bedarfe für Bildung und Teilhabe). Wie dargelegt, darf der Gesetzgeber die hier normierten Mindeststandards nicht mehr unterschreiten, da er sonst seine Pflicht zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verletzen würde.

Bedürftigkeit ist definiert in § 9 Abs. 1 SGB II. Sie wird in Bezug auf das Einkommen konkretisiert durch die §§ 11-11b SGB II und in Bezug auf das Vermögen durch § 12 SGB II. Die gesetzgeberische Konkretisierung der Bedürftigkeit dürfte über das Mindestmaß, das die Verfassung vorgibt, hinausgehen. Hier kommt es darauf jedoch nicht an, weil §§ 31ff SGB II für alle Leistungsberechtigten gleichermaßen gelten.

Eine Differenzierung etwa anhand der Frage, ob und in welchem Umfang Leistungsberechtigte über Vermögen verfügen, wird nicht vorgenommen. Die Sanktionsvorschriften treffen damit auch all jene Leistungsberechtigten, die auch im verfassungsrechtlichen Sinn bedürftig sind – und dies dürfte die große Mehrheit sein.

Die Sanktionsvorschriften der §§ 31ff SGB II können unter keinem denkbaren Gesichtspunkt als Konkretisierung des soziokulturellen Existenzminimums für eine bestimmte Gruppe gelten, wie oben dargelegt wurde. Eine solche Differenzierung wäre auch unzulässig:

„Weitere Differenzierungen aufgrund prinzipiell beliebiger politischer Kriterien (d. h. nicht bedarfsdeckungsbezogene Ziele […]), beispielsweise bei der Setzung von Anreizen und Sanktionen für bestimmte Verhaltensweisen, können nur auf der zweiten Ebene der Ausgestaltung des Leistungsanspruchs zum Zuge kommen und hierfür auch nur den Spielraum nutzen, der sich auch einer – objektiv tragfähig begründbaren – Übererfüllung der durch den Gesetzgeber selbst gesetzten Mindestanforderungen für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums im Sinne einer Inhaltsbestimmung ergeben kann […]. Dies erfordert wiederum eine hinreichend bestimmbare Unterscheidbarkeit zwischen den gesetzgeberisch ausgestalteten Mindestanforderungen einerseits und den konkreten Leistungsansprüchen andererseits. Würden sich die Mindestanforderungen allein in den konkreten Leistungsansprüchen ausdrücken, wäre jede auch nur geringfügige bedürftigkeitsunabhängige Kürzung der Leistung verfassungswidrig." (SG Mainz, Beschluss vom 18.04.2016, S 3 AS 149/16, S. 125).

Da die konkreten Leistungsansprüche, die in den §§ 19ff SGB II in Verbindung mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz normiert sind, über die Mindestanforderungen an das Existenzminimums nicht hinausgehen, könnte eine Kürzung von Verfassung wegen nur dann zulässig sein, wenn sie bedürftigkeitsabhängig erfolgte.

Das ist jedoch nicht der Fall. Ob dies unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig wäre, muss hier nicht geprüft werden. Es kommt allein darauf an, dass die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung (§ 31 SGB II, §32 SGB II) aus § 31a SGB II bedürftigkeitsunabhängig ausgestaltet sind. Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist es unerheblich, ob „im von der Behörde oder dem Gericht zu prüfenden Einzelfall" eine Möglichkeit besteht, den Verfassungsverstoß zu vermeiden, solange diese Möglichkeit nicht in allen Anwendungsfällen der Norm gegeben ist (SG Mainz, S 3 AS 149/16, S. 195 letzter Absatz).

Im Ergebnis normieren die Sanktionsvorschriften also weder eine abweichende Bezifferung des soziokulturellen Existenzminimums für einen bestimmten Personenkreis, noch eine abweichende Konkretisierung des Begriffs der Bedürftigkeit und damit der zentralen verfassungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzung. Damit sind sie entweder als Eingriff in das durch die Regelungen des SGB II konkretisierten Grundrechts auf Gewährleistung eines Existenzminimums, oder als weitere Anspruchsvoraussetzung zu verstehen. Als Eingriff wären sie von vornherein unzulässig, denn der Anspruch folgt unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG. Der Menschenwürdegrundsatz steht jedoch nicht unter einem Gesetzesvorbehalt – auch nicht unter einem qualifizierten. Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 1 Abs. 1 GG sind deshalb immer unzulässig.

Auch als zusätzliche Anspruchsvoraussetzung verstoßen die Sanktionsvorschriften jedoch gegen Art. 1 Abs. 1 GG, denn die verfassungsrechtliche Anspruchsvoraussetzung der Hilfebedürftigkeit lässt keine Ausnahmen zu.

„Bei der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums geht es nicht darum, bestimmte selbstgewählte Lebensentwürfe zu fördern oder zu ermöglichen, sondern das physische Überleben und ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe des Menschen im Falle der Hilfebedürftigkeit unabhängig von dessen Lebensentwurf zu garantieren. Der Staat kann Art und Höhe der Gewährung von aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanzierten Sozialleistungen generell zwar von der Erfüllung von Verhaltenserwartungen abhängig machen, nicht jedoch die Gewährleistung des Existenzminimums. Gerade hierin liegt – neben der subjektiv-rechtlichen Fundierung – der normative Gewinn der Herleitung des Grundrechts auf Gewährleistung eines Existenzminimums auch aus dem Gebot zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG. Würde der Anspruch auf Existenzsicherung isoliert als Ausfluss des Sozialstaatsprinzips betrachtet, spräche jedenfalls bei rein semantischer Auslegung des Sozialstaatsbegriffs noch nichts dagegen, den Anspruch auf Gewährleistung eines Existenzminimums von Gegenleistungen wie beispielsweise einer Arbeitspflicht bei Arbeitsfähigkeit abhängig zu machen. Hiermit könnte die Gewährleistung existenzsichernder Leistungen für den einzelnen Staats- bzw. Gemeinschaftszwecken untergeordnet werden." (SG Mainz, 18.04.2016, S 3 AS 149/16, S. 112f).

Das Sozialstaatsprinzip für sich genommen fokussiert nicht in gleicher Weise wie der Menschenwürdegrundsatz das individuelle Grundrecht der Person. Art. 20 Abs. 1 GG, lässt daher wohl Raum für utilitaristische Erwägungen. Da der Anspruch auf Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums jedoch unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG erwächst, während Art. 20 Abs. 1 dem Gesetzgeber „nur noch" auferlegt, diesen Anspruch als hinreichend bestimmten individuellen Rechtsanspruch auszugestalten, kommt es darauf nicht an. Der Menschenwürdegrundsatz kann durch utilitaristische Erwägungen in keiner Weise relativiert werden.

2. Gesetzgeberische Konzeption als Eingriff

Die konkrete Ausgestaltung des Rechtes auf ein soziokulturelles Existenzminimum und der Sanktionsvorschriften legt nahe, dass der Gesetzgeber Leistungskürzungen sehr wohl als Eingriff in das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum versteht, denn die Sanktionen sind einfachgesetzlich als Eingriff in das Recht auf wirtschaftliche Grundsicherung für Arbeitssuchende ausgestaltet, wie im Folgenden gezeigt wird.

Die vormalige Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), das zum 31.12.2004 außer Kraft trat, wurde als eine Leistung verstanden, die gleichsam von Tag zu Tag gewährt wurde. Sie unterlag einerseits dem Bedarfsdeckungsgrundsatz, der Sozialhilfeleistungen garantiert, „die nach Art und Umfang ausreichen, um ihren Empfänger vor sozialer Ausgrenzung infolge Mittellosigkeit zu schützen" (Rothkegel, in: ders. Sozialhilferecht 2005, S. 53).

Andererseits wurde der Sozialhilfe wegen ihrer „Situationsgebundenheit" eine „spezifische Existenzschwäche" zugeschrieben: „Ihre Entstehung und ihr Fortbestand hängen vom Bestehen einer gegenwärtigen, tatsächlichen Notlage ab (Gegenwärtigkeits-, Faktizitätsprinzip)" (Rothkegel, aaO, S. 97).

Das Gegenwärtigkeitsprinzip bedeutete, dass ein Sozialhilfefall „gleichsam täglich neu regelungsbedürftig" wurde (Rothkegel, aaO, S. 103 mit Verweis auf BVerwGE 25, 307; 57 237). Daher wurde Sozialhilfe jedenfalls nach ganz herrschender Auffassung nicht durch Dauerverwaltungsakt bewilligt. Dies hatte u. a. zur Folge, dass § 48 SGB X nicht anwendbar war. Es war zwar üblich, dass Sozialhilfebescheide ergin-

gen, die den Hinweis „bis auf Weiteres" oder ähnliche Hinweise enthielten. Wenn diese Bescheide aufgehoben wurden, konnte der Adressat eines Aufhebungsbescheides jedoch aus der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruches keinen Nutzen ziehen, weil es an einem Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, der eine Rechtsposition hätte begründen können, fehlte (so jedenfalls durchgängig die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Der Gesetzgeber des SGB II und des SGB X, wie sie zum 01.01.2005 in Kraft traten, ging ersichtlich davon aus, dass dies auch in der Sozialhilfe nach dem SGB XII gelten würde. Im SGB II dagegen wurde ausdrücklich geregelt, dass die Leistungen durch Verwaltungsakt mit Dauerwirkung bewilligt werden (§ 41 Abs. 3 SGB II). Im Sozialleistungsrecht entfaltet ein Widerspruch regelmäßig aufschiebende Wirkung (§ 86a Abs. 1 S. 1 SGG). Dies hätte dazu geführt, dass ein Widerspruch gegen einen Bewilligungsbescheid, der nun ausdrücklich als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung qualifiziert war, wegen des sich aus § 86a Abs. 1 S. 1 SGG ergebenen Suspensiveffektes dazu geführt hätte, dass die Leistung erst einmal weiter gezahlt werden muss. Dem wollte der Gesetzgeber entgegenwirken, indem er eine Ausnahme vom Suspensiveffekt normierte, die dann gilt, wenn ein Bescheid über Leistungen nach dem SGB II aufgehoben oder zurückgenommen wird (§ 39 SGB II).

§ 41 SGB II in der Fassung, die am 01.01.2005 in Kraft trat, sah vor, dass die Leistungen für einen Zeitraum von drei bis neun Monaten bewilligt werden. In einer späteren Fassung sah die Vorschrift vor, dass der Bewilligungszeitraum regelmäßig sechs Monate beträgt. In der aktuellen Fassung durch das Rechtsvereinfachungsgesetz aus dem vergangenen Jahr sieht die Vorschrift vor, dass der Bewilligungszeitraum regelmäßig zwölf Monate beträgt.

Der Gesetzgeber des SGB II hat damit dezidiert klargestellt, dass die „spezifische Existenzschwäche" sozialhilferechtlicher Ansprüche und mit ihr das Gegenwärtigkeits- und Faktizitätsprinzip für das SGB II nicht gelten soll. Vielmehr konkretisieren und konstituieren die § 19 ff SGB II in Verbindung mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz einen konkreten Anspruch auf Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende. Die Konkretisierung erfolgt in jedem Einzelfall durch den Erlass eines Verwaltungsaktes mit Dauerwirkung, der grundsätzlich fehlerunabhängig gilt und damit dem Adressaten ein formales subjektives Recht gegen den Leistungsträger nach Maßgabe der Verfügungssätze des Verwaltungsaktes einräumt.

Dieser Verwaltungsakt hat insofern eine besondere Qualität, als er ein Recht konkretisiert und im Einzelfall konstituiert, das nur eingeschränkt zur Disposition des Gesetzgebers steht. Es steht zu seiner Disposition, soweit es das Mindestmaß, das der verfassungsrechtliche Anspruch auf ein Existenzminimum gewährleistet, übersteigt – nicht aber, solange nur dieses Mindestmaß gewährleistet ist.

Diese Besonderheit des Bewilligungsbescheides über Leistungen nach dem SGB II schließt nicht jedwede kassatorische Entscheidung aus. Sowohl im Fall ursprünglicher Rechtswidrigkeit (§§ 44,45 SGB X), als auch im Fall von Rechtswidrigkeit, die durch Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nach Erlass des Verwaltungsaktes entsteht (§ 48 SGB X), sind kassatorische Entscheidungen nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften des SGB X und damit unter Beachtung der Grundsätze des Vertrauensschutzes zulässig. Verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung einer solchen kassatorischen Entscheidung ist jedoch stets, dass der Anspruch auf Grundsicherungsleistungen, soweit er von Verfassungs wegen garantiert ist, tatsächlich nicht bestand oder besteht, weil eine der Voraussetzungen (Aufenthalt im Inland und Bedürftigkeit), die die Verfassung zulässt, nicht oder nicht mehr gegeben waren oder sind.

Ein Sanktionsbescheid setzt voraus, dass ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II besteht. Die Pflichten des § 31 SGB II bestehen nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (§ 31 Abs. 1 S. 1 SGB II) und in bestimmten Fällen für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (§ 31a Abs. 4 SGB II).

Das Vorliegen eines Sanktionstatbestandes kann unmittelbar nicht dazu führen, dass der Leistungsanspruch ganz oder teilweise entfiele. Vielmehr ist zunächst eine Pflichtverletzung im Sinne des § 31 oder § 32 SGB II festzustellen. Der Sanktionsbescheid ist daher stets ein feststellender Verwaltungsakt (so auch BSG 23.06.2016, B 14 AS 30/15 R, Rn 11). Erst dieser feststellende Verwaltungsakt entzieht dem zuvor ergangenen Bewilligungsbescheid seine materielle Rechtmäßigkeit – ganz oder teilweise. Ein Widerspruch gegen diesen Verwaltungsakt entfaltet keine aufschiebende Wirkung. § 39 SGB II regelt ausdrücklich, dass eine Ausnahme von § 86a Abs. 1 S. 1 SGG für einen Verwaltungsakt gilt, der „die Pflichtverletzung und die Minderung des Auszahlungsanspruchs feststellt". Erst auf diesen feststellenden Verwaltungsakt folgt die kassatorische Entscheidung, die den ursprünglichen Bewilligungsbescheid ganz oder teilweise aufhebt und nur insoweit belässt, als er sub specie des Sanktionsbescheides noch (einfachgesetzlich) materiell rechtmäßig ist. Auch der Widerspruch gegen diesen Verwaltungsakt bleibt ohne aufschiebende Wirkung, denn die Ausnahme des § 39 Nr. 1 umfasst auch einen Verwaltungsakt, „der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufhebt".

Sanktionen nach §§ 31 ff SGB II sind – im Ergebnis – formal als Eingriff in den Anspruch auf Leistungen der wirtschaftlichen Grundsicherung nach dem SGB II ausgestaltet. Diese formale Ausgestaltung unterstreicht noch einmal, dass der Gesetzgeber gar nicht bezweckt hat, Betroffenen von Sanktionsbescheiden ein soziokulturelles Existenzminimum zur Verfügung zu stellen. Vielmehr zielen die Vorschriften gerade umgekehrt darauf, diese Gruppe ganz oder teilweise von dem Anspruch auf ein soziokulturelles Existenzminimum auszuschließen. Dieser Ausschluss erfolgt auf dem Wege eines Eingriffes in das durch den Bewilligungsbescheid im Einzelfall konkretisierte und konstituierte Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum.

3. Ergebnis

Die Sanktionsvorschriften der §§ 31 ff SGB II sind als Eingriff in das durch §§ 19 ff. SGB II i.V.m dem RBEG konkretisierte Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums ausgestaltet. Dieser Eingriff verstößt gegen den Menschenwürdegrundsatz aus Art. 1 Abs. 1 GG. Bereits die oben zitierte Entscheidung des BVerfG von 1977 (1 BvL 14/76) hat dies für den hier zur Rede stehenden Eingriff in das Recht auf ein soziokulturelles Existenzminimum bestätigt. Das Missverhältnis zwischen dieser sehr klaren Vorgabe und den Sanktionsvorschriften des SGB II ist außerordentlich scharf: Die Entscheidung aus dem Jahr 1977 lässt keinen Zweifel daran, dass auch die Begehung eines schweren Verbrechens nicht zum Verlust der Menschenwürde und der unmittelbar aus dem Menschenwürdegrundsatz resultierenden Rechte führen kann. Seiner Würde i.S.v. Art. 1 Abs. 1 GG kann man sich nicht begeben, nicht einmal durch ein schweres Verbrechen. Dessen ungeachtet werden mit den §§ 31 ff SGB II bereits Obliegenheitsverletzungen mit dem Mittel der Kürzung existenzsichernder Leistungen geahndet, die nicht einmal als Ordnungswidrigkeiten zu klassifizieren sind. Eine Sanktion, die auch im Fall eines schweren Verbrechens verfassungswidrig wäre, kann im Fall einer wie auch immer gearteten Obliegenheitsverletzung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt als zulässig oder gar als verhältnismäßig gelten.

Es kommt nicht darauf an, ob die Sanktionierung als (unzulässiger) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 1 Abs. 1 GG gewertet wird (wofür aber vieles spricht). Denn wenn die Sanktionsvorschriften nicht als Eingriff auszulegen sind, wären sie als Ausgestaltung des Anspruchs auf Grundsicherungsleistungen zu verstehen. Der Gesetzgeber hätte nach dieser Auffassung den beiden anspruchsbegründenden Tatbestandselementen Aufenthalt im Inland und Bedürftigkeit ein drittes hinzugefügt, nämlich ein Verhalten nach Maßgabe der §§ 31 und 32 SGB II. Das wäre jedoch ebenso unzulässig wie ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 1 Abs. 1 GG, denn der hier verankerte verfassungsrechtliche Anspruch auf Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums kennt nur die beiden anspruchsbegründenden Tatbestandselemente Aufenthalt im Inland und Bedürftigkeit. Wollte man ein weiteres hinzufügen, führte dies dazu, dass es Fälle geben müsste, in denen die beiden verfassungsunmittelbaren anspruchsbegründenden Tatbestandselemente gegeben wären, aber mangels der Erfüllung des weiteres Tatbestandselements (Erfüllung der Obliegenheiten der §§ 31, 32 SGB II) dennoch kein Anspruch bestünde. Der verfassungsunmittelbare Anspruch würde damit in bestimmten Fällen gerade nicht mehr gelten. Deshalb kann er nicht um weitere Tatbestandselemente erweitert werden, ohne verletzt zu werden.

V. Sozialpolitische Bedeutung und tatsächliche Wirkungen der Sanktionsvorschriften

1. Sozialpolitische Bedeutung

Das Hartz-IV-System wurde eingeführt unter dem Schlagwort „Fördern und Fordern", war aber von Anfang an geprägt von einem deutlichen Übergewicht des Forderns. Das Konzept des sog. „aktivierenden Sozialstaates" unterstellt, dass Arbeitssuchende der „Aktivierung" bedürften und damit keine hinreichende Motivation entfalteten, um von sich aus Bemühungen zu unternehmen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Sanktionsvorschriften apostrophieren damit inzident, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit seine primäre Ursache im Verhalten der Betroffenen habe. Der Mangel an Arbeitsplätzen, insbesondere für eher gering Qualifizierte, wird dabei systematisch ausgeblendet. Das Problem der Arbeitslosigkeit wird so individualisiert. Die gesellschaftliche Verantwortung für den Arbeitsmarkt wird demjenigen aufgebürdet, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Es ist bemerkenswert, dass das Negativbild von „passiven" Arbeitslosen nur wenig hinterfragt wird. Soweit empirische Belege vorliegen, belegen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieherinnen und Hilfebeziehern „im System einrichtet". Die Ursachen innerhalb dieser sehr kleinen Gruppe liegen in besonderen Lebensumständen wie z. B. Krankheit oder der Trennung vom Partner. Die ganz überwiegende Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem SGB II braucht keine „Aktivierung", sondern qualifikationsgerechte Arbeitsplätze und im Einzelfall adäquate Hilfe bei der beruflichen Eingliederung, ggf. auch flankierende soziale Leistungen wie z. B. Kinderbetreuung oder Schuldenberatung (IAB-Forschungsbericht 3/2010, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, S. 4: „Die vielfältigen, auch eigeninitiativ ergriffenen Maßnahmen der Hilfebeziehung widersprechen deutlich den bisweilen in der Öffentlichkeit präsenten Bild des passivierten Transferleistungsempfängers, der er als erstrebenswert empfindet, ein Leben in Hilfebezug zu führen").

Erklärtes Ziel der Hartz-IV-Reform war, den Niedriglohnsektor in Deutschland auszubauen. Dabei galt das Leitmotiv: Jede Arbeit ist besser als keine. Das Inkrafttreten der Hartz-IV-Reformen fiel historisch in einen Zeitraum, in dem die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ohnehin stark anstieg. Während in den

meisten OECD-Ländern die Einkommensungleichheit vor allem in den 80er Jahren zunahm, ging sie in Deutschland zunächst leicht zurück.

„Erst seit etwa 1995 steigt die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, während ihr Anteil in den meisten anderen Ländern der EU-15 und auch in den USA gesunken ist. Im Jahre 2000 lag die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland erstmals über dem EU-Durchschnitt […]." (Bosch-Weinkopf, Arbeiten für wenig Geld – Zusammenfassung und politischer Handlungsbedarf, in: Bosch-Weinkopf: (Hg) Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt/Mainz 2007, S. 286).

Damit begann eine Entwicklung, in deren Rahmen die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland nicht nur stark zunahm, sondern gleichzeitig auch ihre Struktur veränderte: Die Löhne differenzierten sich nach unten aus. Innerhalb des Niedriglohnsektors entstand ein wachsender Niedrigstlohnbereich, wobei zu beobachten war, dass die Expansion des Niedriglohnsektors die Beschäftigungschancen der gering Qualifizierten nicht verbessert hat (aaO S. 287). Dreiviertel aller gering Bezahlten in Deutschland haben eine berufliche Ausbildung. Dies ist ein deutlich höherer Anteil als in der Vergangenheit. Dieser Anteil ist in keinem anderen Land vergleichbar hoch (ebd).

Die Ursachen für diese Entwicklung, die lange vor 2005 einsetzte, lagen nicht in den Hartz-Reformen, sondern in spezifischen ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland (vgl. aaO S. 292 ff).

Das Sanktionsregime des SGB II traf also auf eine historische Situation, in der die intendierte Entwicklung – der Ausbau des Niedriglohnsektors – ohnehin in vollem Gange war, allerdings in der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit noch wenig wahrgenommen wurde. Das Ziel des Gesetzgebers der Hartz-IV-Reform, Hilfeempfänger bei Androhung des Entzugs der Fürsorgeleistung zur Aufnahme fast jeder Beschäftigung zu zwingen, goss damit Öl in ein Feuer, das bereits hell brannte. Das Ziel wurde durchaus erreicht. Die Konzessionsbereitschaft der Erwerbslosen nahm weiter zu (IAB-Kurzbericht 15/2010). Die hohe Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen zeigte sich auch darin, dass Hartz-IV-Aufstocker durchschnittlich für einen Stundenlohn von € 6,60 arbeiteten. Zu 29% arbeiteten sie unterhalb ihres Ausbildungsniveaus (ebd).

Diese Effekte wurden sicher nicht nur durch das Sanktionsregime erzielt, sondern auch durch die abschreckende Wirkung des Hartz-IV-Systems insgesamt. Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte passten ihr Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt und ihre Ansprüche an Arbeitsbedingungen im Wissen um das repressive Hartz-IV-Regime nach unten an. Die Bedeutung der Sanktionsregeln geht damit sehr weit über die im Vergleich zur Gesamtzahl der Hilfeempfängerinnen und –empfängern relativ geringe Zahl von Betroffenen von Sanktionsbescheiden hinaus. Diese sog. Ex-Ante-Effekte sind bislang kaum erforscht (dazu siehe unten).

Sowohl ex ante als auch ex post Effekte betreffen überwiegend einen Personenkreis, der nur zu einem sehr geringen Anteil gewerkschaftlich organisiert ist. Die Betroffenen sehen sich damit ohne irgendeine Form von gesellschaftlichem Rückhalt und damit isoliert einerseits übermächtigen Arbeitgebern und andererseits einer übermächtigen Verwaltung der Leistungen nach dem SGB II gegenüber. Die Sanktionsvorschriften verschieben diese ohnehin drastische Machtasymmetrie weiter zu Ungunsten der Betroffenen. Um die sozialpolitische Bedeutung dieses Effektes einzuordnen, ist es erforderlich, auf eine Besonderheit des Deutschen Beschäftigungsmodells hinzuweisen.

„Das Deutsche Beschäftigungsmodell bestand also eigentlich schon früher aus zwei unterschiedlichen Teilmodellen – einem eher egalitären Produktionsmodell und einem Modell einer Dualökonomie mit größerer sozialer Ungleichheit. Das zweite Modell blieb infolge der Dominanz des Produktionsmodells lange verdeckt, hatte aber als ‚schlafende Alternative' […] unter veränderten Bedingungen das Potential dominant zu werden.

[…]

In den 90er Jahren kamen alle Bedingungen zusammen, um die Dominanz des egalitären Deutschen Produktionsmodells in Frage zu stellen. Sie ergaben sich aus einer historisch einmaligen Gemengelage von internationalen politischen Entwicklungen, die schließlich zur Wiedervereinigung führten, der Deregulierung nationaler Governance-Strukturen in wichtigen Dienstleistungsbranchen durch die Europäische Union, dem Umbau der Institutionen des Deutschen Modells auf nationaler Ebene sowie dem Bedeutungsgewinn des Dienstleistungssektors mit hohen Frauenanteilen". (Bosch-Weinkopf aaO S. 294f).

Die Sanktionsvorschriften trugen und tragen weiter dazu bei, die Dominanz des lange Zeit erfolgreichen egalitären Deutschen Produktionsmodells weiter zu untergraben und einen ökonomischen Modell – der „schlafenden Alternative" – mehr und mehr zu Dominanz zu verhelfen, das eine weitere Zunahme sozialer Ungleichheit in Deutschland bewirken muss.

Die Einführung des Mindestlohngesetzes zum 01.01.2015 alleine kann das nicht verhindern. Dies war zwar ein wichtiger und richtiger Schritt, kann aber nichts daran ändern, dass die Sanktionsvorschriften dazu führen, dass Betroffene gezwungen sind, jede Beschäftigung anzunehmen, deren Entlohnung – soweit sie sich oberhalb des Mindestlohns bewegt – die Grenzen der Sittenwidrigkeit nicht unterschreitet. Die Rechtsprechung sieht diese Grenze zurzeit etwa bei einer Unterschreitung des ortsüblichen Lohnes um ein Drittel.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist daher der Auffassung, dass das Sanktionsregime nicht nur das GG verletzt, sondern auch aus sozialpolitischen Gründen verfehlt ist. Dies bedeutet i.Ü. nicht, dass die Arbeitsverwaltung keinerlei Anreize setzen dürfte. Die Ausgestaltung eines Anreizsystems sollte jedoch die verhaltenspsychologische Erkenntnis berücksichtigen, nach der positive Anreize grundsätzlich stärker wirken als negative. Ein solches Anreizsystem könnte auch ohne besondere Schwierigkeiten verfassungskonform ausgestaltet werden.

2. Tatsächliche Wirkungen

Die Autoren der Metastudie *Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen* der Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO-Diskurs März 2014, Ehrentraut u.a.) kommen zu dem Ergebnis: „Eine systematische und umfassende Analyse von Sanktionen und ihren Wirkungen existiert bisher nicht." (S. 4). Sie stellen fest, dass die Arbeitsmarktbilanz der vergangenen zehn Jahre auf den ersten Blick positiv wirkt, weisen aber darauf hin, dass diese Bilanz „zweifelsohne" von dem „Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse, sinkenden Reallöhnen und wachsender Ungleichheit" überschattet werde (ebd). Empirisch belegt scheint bislang lediglich, dass Sanktionen im SGB II Auswirkungen auf die Beschäftigungsaufnahme entfalten.

„Allerdings wäre es verkürzt, dies schon als Beleg für den ‚Erfolg' von Sanktionen zu werten. Die vertiefte Analyse lässt nicht nur einen lückenhaften Forschungsstand zu bestimmten Fragen erkennen, sondern

nicht selten zudem eine ausschließlich auf quantitative Wirkungen verengte Forschungsperspektive. Sog. ‚nicht-intendierte' Effekte, wie z. B. gesundheitliche Folgen, Verschuldung oder Rückzug vom Arbeitsmarkt werden eher selten in die Untersuchungen einbezogen. Diese verengte Perspektive schränkt nicht nur die Interpretationsmöglichkeiten, sondern auch die Ableitung von Konsequenzen für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis erheblich ein. Über Alternativen zu Sanktionen – so der Eindruck aus den vorliegenden Befunden – wird kaum nachgedacht." (aaO S. 5).

Die Metastudie kommt zum Ergebnis, dass die aktuellen Regelungen „sehr unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden. Die im Einzelfall stattfindende Ausübung des gesetzlich eröffneten Ermessensspielraums kann dabei zu einer unterschiedlichen Behandlung der Klienten führen." (aaO S. 17). Die Rede vom „Ermessenspielraum" ist unzutreffend. Gemeint ist die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, denn die Sanktionsvorschriften schließen die Ermessensausübung gerade weitgehend aus.

Der positive Effekt der Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist weitestgehend wissenschaftlich gesichert (aaO S. 33).

„Weitaus weniger erforscht als die ex-post-Effekte sind die ex-ante-Effekte von Sanktionen. Gleichwohl kommen die existierenden Analysen zu dem gemeinsamen Ergebnis, dass Sanktionen nicht nur bei den Sanktionierten selbst, sondern auch bei verwarnten und allen anderen Leistungsbeziehern positiv auf die Wahrscheinlichkeit wirken, wieder erwerbstätig zu werden." (ebd)

Das Feld der nicht-intendierten Effekte ist jedoch im Vergleich zu dem der intendierten Effekte zum einen weniger greifbar und zum anderen kaum erforscht.

„Bisher ist es nur in wenigen Fällen gelungen, messbare Ergebnisse zu gewinnen. So gibt es Hinweise darauf, dass Sanktionen, die mentale Gesundheit negativ beeinflussen können, vor allem wenn die Arbeitssuche als aussichtslos angesehen wird, dass eine Sanktionierung Kriminalität begünstigen kann, die Verschuldung verstärkt wird und es insgesamt zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen kommt.

Etwas besser belegt sind dagegen die infolge einer Sanktion erhöhte Wahrscheinlichkeit, aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden, so wie die negativen Effekte auf die Qualität (Stabilität und Entlohnung) der Beschäftigen nach der Arbeitslosigkeit." (ebd).

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang auf den IAB-Kurzbericht 5/2017 unter dem Titel *Wirkungen von Sanktionen von jungen ALG-II-Bezieher, schnellere Arbeitsaufnahme aber auch Nebenwirkungen* hinzuweisen. Dieser Bericht ist im Februar 2017 erschienen, wurde also in der Metastudie noch nicht berücksichtigt. Der IAB-Bericht belegt, dass Sanktionen bei der Gruppe der unter 25jährigen, die in einem Single-Haushalt leben, auch einen rascheren Rückzug aus dem Arbeitsmarkt bewirken:

„Auch die Abgangsrate der jungen ALG-II-Bezieher aus dem Arbeitsmarkt und dem ALG-II-Bezug erhöht sich durch Sanktionen […]. Im Vergleich zu einer Situation ohne Sanktionierung liegt sie infolge der ersten Sanktion für Personen aus Single-Bedarfsgemeinschaften fast viermal so hoch. Eine zweite Sanktion innerhalb eines Jahres verdoppelt diese Abgangsrate noch einmal." (IAB-Kurzbericht 5/2017, S. 5)

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die aktuelle Studie des Deutschen Jugendinstitutes (DJI) zur Zahl der jungen Menschen, die in Deutschland auf der Straße leben (Carolin Hoch, Straßenjugendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens, online auf der Website des DJI). Die Studie kommt zum Ergebnis, dass zwischen 33.000 und 42.500 junge Menschen in Deutschland ohne festen

Wohnsitz sind (S. 40). Diese Gruppe umfasst Menschen bis zum Alter von 27 Jahren ohne festen Wohnsitz, also sowohl Obdachlose als auch Wohnungslose. Die Studie hat auch den Kontakt der Betroffenen mit dem Jugendamt und dem Jobcenter analysiert:

„Dabei hat sich gezeigt, dass der Kontakt mit dem Jugendamt vor allem bei Minderjährigen besteht und mit 18 tendenziell abbricht. In der Altersgruppe der ab 21-jährigen hatte in der Stichprobe keiner mehr Kontakt zum Jugendamt. Zum Jobcenter hatten deutlich mehr Befragte Kontakt, wobei hier vermehrt Kontakt ab 18 Jahren besteht. Hinsichtlich des Jobcenters lässt sich ein Zusammenhang mit dem Wohnstatus benennen. Wohnungslose haben mit 74,7% deutlich häufiger Kontakt mit dem Jobcenter als Obdachlose mit 51,2%." (S. 11)

Diese Analyse zeigt mit aller Deutlichkeit, dass unabhängig von allen verfassungsrechtlichen Problemen (Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs.1 GG) die gesetzgeberische Begründung eines „pädagogischen" Ansatzes für die schärferen Sanktionsregelungen der unter 25 Jährigen ad absurdum geführt ist. Dieser „pädagogische" Ansatz, junge Menschen mit besonderer Härte zur Einhaltung von Regeln zwingen zu wollen, führt im Ergebnis in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen gerade nicht zum Erfolg, sondern zu extremer sozialer Deprivation.

Insgesamt ergibt sich damit folgendes Bild: Die empirische Forschung hat sich bislang auf die intendierten Ex-post-Effekte konzentriert. Es ist belegt, dass intendierte Ex-post-Effekte nachweisbar sind. Die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme erhöht sich durch die Verhängung von Sanktionen. Die nicht intendierten Effekte – sowohl ex post als auch ex ante – wurden bislang nur unzureichend beforscht. Die bestehende Datenlage gibt jedoch eine Reihe von sehr deutlichen Hinweisen darauf, dass das Sanktionsregime umfassende nicht intendierte Effekte zeitigt:

d) Das Sanktionsregime verschiebt die ohnehin starke Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt zu Ungunsten der Beschäftigten. Dies trifft darüber hinaus gerade jene Segmente des Arbeitsmarktes, in denen die Beschäftigten nur in sehr geringem Umfang gewerkschaftlich organisiert sind und sich damit isoliert in einer sehr asymmetrischen Situation sehen. Dies betrifft darüber hinaus die wachsenden Segmente des Arbeitsmarktes, die nicht durch tariflich ausgehandelte Entlohnung geprägt sind.

e) Gewichtige Indizien deuten darauf hin, dass das Sanktionsregime sowohl für Adressaten von Sanktionsbescheiden (ex post) als auch für Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher, die nicht sanktioniert sind (ex ante), negative Auswirkungen auf die physische und mentale Gesundheit entfaltet.

f) Für Leistungsbezieher, die noch nicht 25 Jahre alt sind, ist belegt, dass Sanktionen auch dazu führen, dass Betroffene den regulären Arbeitsmarkt ganz verlassen und gleichzeitig aus dem Grundsicherungssystem des SGB II ausscheiden Zur Sicherung ihrer Existenz gleiten sie wahrscheinlich in Bereiche ab, die den gesellschaftlichen Regeln zuwiderlaufen (Schwarzarbeit, Kriminalität, Prostitution etc.). Es muss angenommen werden, dass dieser Effekt auch für Leistungsbezieherinnen und –bezieher, die 25 Jahre und älter sind, gilt.

g) Das Sanktionsregime entfaltet eine Signalwirkung, die die Verantwortung für Erwerbslosigkeit den von Erwerbslosigkeit Betroffenen zuschreibt. Verantwortung für gesellschaftliche Prozesse wird damit in unzutreffender Weise und zu Lasten der Betroffenen individualisiert.

Insgesamt spricht damit vieles dafür, dass die nicht intendierten und damit schädlichen Effekte der Sanktionen die intendierten Effekte deutlich überwiegen. Die oben zitierte WISO-Studie weist ausdrücklich darauf hin, dass eine „grundsätzliche Kosten-Nutzen-Analyse der Sanktionsregelungen in SGB II" bis heute fehlt (S. 34). Selbst wenn man eine utilitaristische Rechtfertigung des Sanktionsregimes akzeptierten wollte (was sich wegen Art. 1 Abs. 1 GG verbietet), spricht der derzeitige Stand der Forschung insgesamt dafür, dass die Sanktionsvorschriften sich auch unter einer solchen Perspektive nicht rechtfertigen lassen. Dies gilt nicht nur für die Sanktionen, die einen Anteil von mehr als 30% des Regelbedarfs betreffen, sondern für die Sanktionen insgesamt.

3. Hohe Quote rechtswidriger Sanktionen

Seit langem ist bekannt, dass Sanktionsbescheide zu einem erschreckend hohen Anteil zu Unrecht ergeben (vgl. BT-Drs. 16/13577, S. 4; BT-Drs. 17/9335, S.12). Derzeit muss angenommen werden, dass fast die Hälfte der festgesellten Sanktionen einer Überprüfung de lege lata nicht standhalten kann. Bei den Betroffenen kann dies den Eindruck erzeugen, dass Leistungen willkürlich gekürzt werden können. Dies deutet darauf hin, dass Bund und Länder ihrer Aufsicht über die Jobcenter (§§ 47, 48 SGB II) nur defizitär ausüben.

VI. Fazit

Der Deutsche Gewerkschaftsbund sieht keine Möglichkeit, die Sanktionsvorschriften der §§ 31, 31a, 31b und 32 SGB II zu rechtfertigen. Das soziokulturelle Existenzminimum wurde durch den Gesetzgeber für den Personenkreis, der nach dem SGB II anspruchsberechtigt ist, durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz konkretisiert und durch die Leistungen nach §§ 19 ff SGB II konkret ausgestaltet. Ein weiterer Ermessensspielraum des Gesetzgebers besteht nicht. Oben wurde dargelegt, dass eine noch niedrigere Bezifferung der Leistungen, die das soziokulturelle Existenzminimum markieren, verfassungswidrig wäre. Der Gesetzgeber hat also die Leistung in Höhe des Mindeststandards, den die Verfassung vorsieht, beziffert. Dies gilt nicht in gleicher Weise für die Konkretisierung der Bedürftigkeit. Die Verfassung gibt unmittelbar weder Freibeträge für die Erwerbstätigkeit, noch Vermögensfreibeträge vor. Das Sanktionsregime der §§ 31ff SGB II nimmt jedoch keine Rücksicht auf die Bedürftigkeit. Sanktionen führen in jedem Fall, in dem Adressaten von Sanktionsbescheiden nicht über Vermögen verfügen, das nach dem SGB II nicht angerechnet wird, zu einer evidenten Unterdeckung des Bedarfes.

Die Regelungen der §§ 31 bis 32 SGB II verstoßen daher gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG.

Auch sozialpolitisch lassen sich die Vorschriften nicht rechtfertigen. Die Fiktion des arbeitsunwilligen Leistungsbeziehers bzw. der arbeitsunwilligen Leistungsbezieherin ist empirisch in keiner Weise belegt, im

Gegenteil: Die oben zitierte Studie des IAB belegt, dass Arbeitslose ganz überwiegend eine hohe Motivation in Bezug auf ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt zeigen. In der geringen Zahl der Fälle, in der eine solche hohe Motivation nicht vorliegt, liegen die Ursachen in individuellen Problemlagen. Diese individuellen Problemlagen werden durch Sanktionen jedoch nicht behoben, sondern verschärft.

Tatsächlich bewirken Sanktionen zwar eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme. Dies wird jedoch erkauft mit erheblichen negativen Auswirkungen, die so stark zu sein scheinen, dass es nicht unwahrscheinlich erscheint, dass eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse zum Ergebnis kommen müsste, dass Sanktionen insgesamt volkswirtschaftlich schädlich sind.

Vor dem Hintergrund der dargelegten verfassungsrechtlichen Lage, der unzureichenden Forschungslage und der hohen Fehleranfälligkeit der derzeitigen Praxis ist der Deutsche Gewerkschaftsbund der Auffassung, dass als erster Schritt ein Sanktionsmoratorium in Kraft treten sollte.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich für eine stabile und verlässliche wirtschaftliche Grundsicherung für Arbeitslose aus. Dies kann positive Anreize für die Aufnahme von Beschäftigung oder Weiterbildungsmaßnahmen umfassen. Ein verlässliches Grundsicherungssystem ist integraler Bestandteil einer Politik, die gute Arbeit fördert. Das Sanktionsregime des SGB II ist mit diesem Ziel nicht zu vereinbaren.