

Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 GG

Sanktionen für Verstoß gegen Mitwirkungspflichten bei ALG-II-Bezug („Hartz IV“) teilweise verfassungswidrig

BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BeckRS 2019, 26651

Fall

Die Vorschriften der §§ 19 ff. Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) sehen vor, dass Personen, die längerfristig arbeitslos sind, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes erhalten. Dieses sog. „Arbeitslosengeld II“ umfasst den Regelbedarf, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (vgl. § 19 Abs. 1 SGB II). Der Regelbedarf wird als Pauschale gewährt und soll nach § 20 Abs. 1 SGB II die Ausgaben insbesondere für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile, Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft abdecken.

Bei dem Sozialgericht G ist die Klage des 26jährigen K anhängig, der sich gegen eine von dem zuständigen Jobcenter verfügte Minderung seines Regelbedarfs um 30% für die Dauer von drei Monaten wendet. Diese hatte das Jobcenter gestützt auf §§ 31 a Abs. 1 S. 1, 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II aufgrund einer Pflichtverletzung des K i.S.d. § 30 Abs. 1 SGB II verfügt. Im Laufe des Verfahrens gelangt das Sozialgericht zu der Auffassung, die Vorschriften seien wegen Verstoßes gegen das Recht auf Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums verfassungswidrig. Bereits die Auferlegung von Verhaltenspflichten sei verfassungswidrig, da die Gewährung des Existenzminimums nicht vom Wohlverhalten der Betroffenen abhängig gemacht werden dürfe. Hieran ändere der in §§ 1, 2 SGB II implementierte Grundsatz „Fördern und Fordern“ nichts. Jedenfalls sei die Minderung des Regelbedarfs verfassungswidrig, da sie die Leistungen unter das zum Leben Erforderliche kürze. Die Minderung fördere nicht den Zweck, die Wiedereingliederung in Arbeit zu unterstützen, sondern sei schlichte Bestrafung der Hilfsbedürftigen. Auch aus der zwingenden Dauer von drei Monaten folge ein Verfassungsverstoß, da dieser unabhängig von einer Erfüllung der Mitwirkungspflicht angewendet werden müsse. Daraufhin legt das Sozialgericht die Vorschriften dem BVerfG zur Überprüfung vor. Ist das zulässige Normenkontrollverfahren begründet?

Bearbeitungsvermerk: Das SGB II ist formell verfassungsgemäß erlassen worden. Weitere Kürzungsmöglichkeiten nach § 31 a Abs. 1 SGB II bleiben unberücksichtigt.

Lösung

Der zulässige Normenkontrollantrag (Art. 100 Abs. 1 GG) ist begründet, soweit die §§ 31, 31 a, 31 b SGB II mit höherrangigem Bundesrecht unvereinbar (§§ 82 Abs. 1, 78 S. 1 BVerfGG), also verfassungswidrig sind. Die formell verfassungsgemäßen Normen sind **materiell verfassungswidrig**, soweit sie das **Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG** verletzen.

*I. „[118] ... Das Grundgesetz garantiert mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 ein **Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch; das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG **erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag**, ein menschenwürdiges Existenzminimum tatsächlich zu sichern. Das Grundrecht ist dem Grunde nach unverfügbar und muss durch einen **Leistungsanspruch** eingelöst werden,*

Leitsätze

1. Das sich aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebende Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag sicherzustellen, dass Bedürftigen die materiellen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zur Verfügung stehen.

2. Zur Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates ist es dem Gesetzgeber gestattet, derartige Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden. Leistungen können deshalb davon abhängig gemacht werden, dass Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können und an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitwirken.

3. Minderungen der existenzsichernden Leistungen, die an eine Verletzung von Mitwirkungspflichten geknüpft werden, sind jedoch verfassungswidrig, soweit sie die zuständigen Behörden zur Vornahme der Minderung für eine starre Dauer verpflichten, ohne dass die Umstände des Einzelfalls, insbesondere eine spätere Pflichterfüllung, berücksichtigt werden.

Zur Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens LVerfG Sachsen-Anhalt RÜ 2019, 383, 384 sowie AS-Skript Staatsorganisationsrecht (2019), Rn. 545 ff.

Sie müssen an dieser Stelle vom üblichen Aufbau (Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung) abweichen, da das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hier nicht in seiner Bedeutung als Abwehrrecht zum Zuge kommt. Auch in seiner Funktion als Leistungsrecht ist es hier nicht einschlägig, da es sich um ein Vorlageverfahren und nicht um eine Verfassungsbeschwerde des K handelt, mit der dieser seine Rechte durchzusetzen versucht. Vielmehr ordnet das BVerfG die Ausgestaltung des Rechts auf das menschenwürdige Existenzminimum dem Schutzauftrag des Staates aus Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG zu, den zu erfüllen es in erster Linie dem Gesetzgeber überantwortet.

Damit ist das Sozialstaatsprinzip zugleich Quelle und Einschränkung des Rechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Eine **Videobesprechung** der **Entscheidung des Monats** finden Sie jeweils zu Beginn des Monats unter bit.ly/2IC1fE1

bedarf aber der **Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber**, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten hat.

[120] Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins **notwendigen materiellen Mittel fehlen**, weil er sie weder aus eigener Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, **ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen für dieses menschenwürdige Dasein zur Verfügung stehen**. Die den entsprechenden Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu, ist dem Grunde nach unverfügbar und geht selbst durch vermeintlich ‚unwürdiges‘ Verhalten nicht verloren. Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge auch für jene, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind. Diese Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums ist auch zur Erreichung anderweitiger Ziele nicht zu relativieren.“

II. Trotz der Ableitung aus der (unantastbaren) Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) ist es dem Staat nicht versagt, die Gewährung konkreter Leistungen zur Erfüllung dieses Schutzauftrages von **Voraussetzungen** abhängig zu machen oder auch **Einschränkungen** vorzusehen.

„[123] ... Das Grundgesetz verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den **Nachranggrundsatz** zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können.

[124] Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass **Mittel der Allgemeinheit**, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, **nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt**. Eine daran anknüpfende **Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates** sichert diesem künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des Sozialstaatsziels.

[125] Mit der Entscheidung für den Nachranggrundsatz **gestaltet der Gesetzgeber das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG aus**. Die Staatszielbestimmung verpflichtet alle Staatsorgane unmittelbar, bedarf aber zu ihrer Verwirklichung in hohem Maße der **Konkretisierung vor allem durch den Gesetzgeber**. Er hat ... zu entscheiden, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln das soziale Staatsziel verfolgt werden soll. Eine Grenze findet dies in der Verpflichtung, jedem Menschen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. [126] Der Gesetzgeber kann den Nachranggrundsatz nicht nur durch eine Pflicht zum vorrangigen Einsatz aktuell verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter zur Geltung bringen. Das Grundgesetz steht auch einer Entscheidung des Gesetzgebers nicht entgegen, von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, **an der Überwindung ihrer Hilfebefürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken** oder die Bedürftigkeit erst gar nicht eintreten zu lassen.“

III. Die §§ 31, 31 a, 31 b SGB II könnten eine verfassungsgemäße Ausgestaltung des **Nachranggrundsatzes** sein.

1. Bei dieser Ausgestaltung gesteht das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum zu und nimmt seine eigene Prüfungscompetenz zurück.

„[122] Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Existenzminimums entspricht eine **zurückhaltende Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht**. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht die Aufgabe zu ent-

scheiden, wie hoch ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums sein muss; es ist zudem nicht seine Aufgabe zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung zur Erfüllung seiner Aufgaben gewählt hat ... Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass die **Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht unterschritten** wird und die **Höhe der Leistungen insgesamt tragfähig begründbar** ist. Auch im Übrigen muss die Ausgestaltung der existenzsichernden Leistungen **verfassungsrechtlichen Anforderungen** genügen.“

Die §§ 31, 31 a, 31 b SGB II sind vor diesem Hintergrund verfassungsgemäß, wenn sie der **Ausgestaltung des Schutzauftrages** bzw. einem mit diesem im Zusammenhang stehenden Zweck folgen und hierzu geeignet, erforderlich und angemessen sind.

2. Diese Anforderungen müssten zunächst bei der Auferlegung der **Mitwirkungspflichten in § 31 Abs. 1 SGB II** eingehalten worden sein.

a) Dann müssten die Mitwirkungspflichten ein **legitimes Ziel** verfolgen.

„[140] Die in § 31 Abs. 1 SGB II normierten Mitwirkungspflichten entsprechen dem Nachranggrundsatz; sie konkretisieren den gesetzlich normierten Grundsatz des Forderns aus § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB II, wonach erwerbsfähige Hilfsbedürftige alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Dies dient auch dem legitimen Ziel einer **Schonung der Mittel der Allgemeinheit**.“

b) Die Mitwirkungspflichten müssten zu diesem Zweck **geeignet** sein, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel also zumindest fördern.

aa) Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Mitwirkungspflichten ...

„[141] ... **unmittelbar auf die Erzielung eigener Einkünfte gerichtet** sind. Das gilt aber auch für Pflichten, deren Erfüllung zwar nicht unmittelbar Einkünfte erbringt, die sich aber **mittelbar auf die Integration in Arbeit beziehen** und damit **auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bezogen** sind ... Verfassungswidrig wären demgegenüber Mitwirkungsanforderungen, die von vornherein ungeeignet sind, Menschen zumindest mittelbar wieder in Erwerbsarbeit zu bringen; Mitwirkungspflichten dürfen auch in der Praxis nicht zur Bevormundung, Erziehung oder Besserung missbraucht werden. [127] ... Es gibt keine ‚Vernunftlosigkeit‘ staatlicher Organe über die Grundrechtsberechtigten; vielmehr fordert das Grundgesetz Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung der Einzelnen, ohne den hilflosen Menschen aber einfach sich selbst zu überlassen.“

Soweit die Mitwirkungspflichten die Aufnahme zumutbarer Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit beinhalten (Nr. 2), dienen sie unmittelbar der Beseitigung der Erwerbslosigkeit. Eigenbemühungen und sonstige Pflichten (Nr. 1) sowie Eingliederungsmaßnahmen (Nr. 3) dienen jedenfalls mittelbar der Aufnahme von Arbeit, indem sie beispielsweise zur Weiterbildung und damit zu einer verbesserten Qualifikation des Betroffenen beitragen. Die Mitwirkungspflichten sind demnach grundsätzlich geeignet.

bb) Sollte sich eine der in § 31 Abs. 1 S. 1 SGB II genannten Mitwirkungspflichten **aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls als ungeeignet** erweisen, ist dies durch § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II in ausreichender Weise abgesichert. Denn eine Pflichtverletzung liegt danach nicht vor, wenn der Leistungsberechtigte einen **wichtigen Grund**, wie z.B. familiäre oder gesundheitliche Probleme, vorbringen kann, der bei objektiver Betrachtung der geforderten Mitwirkung entgegensteht und auch einer künftigen Mitwirkung entgegensteht kann. Die Mitwirkungspflichten aus § 31 Abs. 1 S. 1 SGB II sind geeignet.

c) Mangels milderer, gleich geeigneter Maßnahmen sind die Mitwirkungspflichten auch **erforderlich**.

Die Prüfungsreihenfolge ist zwingend vorgegeben: Erweisen sich die Mitwirkungspflichten bereits als verfassungswidrig, teilen die an sie anknüpfenden Sanktionen dieses Schicksals!

§ 31 SGB II

(1) ¹Erwerbsfähige Leistungsberechtigte verletzen ihre Pflichten, wenn sie trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis

1. sich weigern, in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem diese ersetzenden Verwaltungsakt nach § 15 Absatz 3 Satz 3 festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen,

2. sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit nach § 16d oder ein nach § 16e gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten zu verhindern,

3. eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben.

²Dies gilt nicht, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen.

Das BVerfG mahnt in diesem Zusammenhang aufgrund der Ergebnisse der mündlichen Hauptverhandlung an, dass das Vorbringen eines solchen wichtigen Grundes insbesondere durch eine mündliche Anhörung der Leistungsberechtigten ermöglicht werden sollte, da es diesen oftmals im Rahmen der schriftlichen Anhörung nicht gelänge, entsprechende Gründe vorzutragen.

§ 31 a SGB II

(1) ¹Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Arbeitslosengeld II in einer ersten Stufe um 30 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs ...

§ 31 b SGB II

(1) ¹Der Auszahlungsanspruch mindert sich mit Beginn des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsakts folgt, der die Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung der Leistung feststellt ... ³Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate ...

d) Angemessen sind die Mitwirkungspflichten hingegen nur, wenn die durch sie entstehenden Belastungen nicht außer Verhältnis zu den bezweckten Vorteilen stehen. Dies bejaht das BVerfG aufgrund der durch **§ 10 SGB II** in Bezug genommenen **Zumutbarkeit** der auferlegten Verhaltenspflichten. Während § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 SGB II ausdrücklich auf „zumutbare Tätigkeit“ bzw. „zumutbare Maßnahmen“ verweisen, ergibt sich diese Bindung bei § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II durch die Bezugnahme auf die Eingliederungsvereinbarung bzw. den diese ersetzenden Verwaltungsakt. Diese dürfen nur Pflichten festlegen, die für sich genommen nach § 10 SGB II zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung stellen. Die Mitwirkungspflichten sind angemessen und insgesamt verhältnismäßig. Ihre Anordnung hält sich im Rahmen der Ausgestaltungspflichten des Gesetzgebers. § 31 SGB II ist folglich verfassungsgemäß.

3. Allerdings könnte sich die **Sanktionierung von Pflichtverletzungen** nach §§ 31 a Abs. 1 S. 1, 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II als verfassungswidrig erweisen.

a) Nach Auffassung des BVerfG steht der Umstand, dass die **staatlichen Leistungen** aufgrund der Minderung **vorübergehend unter das Existenzminimum sinken**, der Verfassungsmäßigkeit der Normen nicht entgegen, wenn die Sanktion ...

„[131] ... nicht darauf ausgerichtet ist, repressiv Fehlverhalten zu ahnden, sondern darauf, dass Mitwirkungspflichten erfüllt werden, die gerade dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden. Dann dient die Leistungsminderung wie auch die Pflicht, die mit ihr durchgesetzt werden soll, dazu, den existenznotwendigen Bedarf auf längere Sicht nicht mehr durch staatliche Leistung, sondern durch die Eigenleistung der Betroffenen zu decken. Der Gesetzgeber kann insofern staatliche Leistungen zur Sicherung der Existenz auch mit der Forderung von und **Befähigung zu eigener Existenzsicherung** verbinden.“

b) Auch wenn die Minderung der Bezüge als solche damit verfassungsrechtlich möglich ist, muss sich die Ausgestaltung als **verhältnismäßig** erweisen.

aa) Dabei sind **strenge Anforderungen** anzulegen.

„[132] ... Denn die Minderung existenzsichernder Leistungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten steht in einem **unübersehbaren Spannungsverhältnis zur Existenzsicherungspflicht des Staates** aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Bedürftige erhalten in der Zeit der geminderten Leistungen tatsächlich nicht, was sie zur Existenzsicherung benötigen, ohne selbst unmittelbar zur Existenzsicherung in der Lage zu sein. Der Gesetzgeber enthält vor, was er nach Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zu gewährleisten hat; er suspendiert, was Bedürftigen grundrechtlich gesichert zusteht, und belastet damit außerordentlich.“

[133] Derartige Leistungsminderungen sind nur verhältnismäßig, wenn die Belastungen des Betroffenen auch im rechten Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen Zieles stehen, die Bedürftigkeit zu überwinden, also eine menschenwürdige Existenz insbesondere durch Erwerbsarbeit eigenständig zu sichern. Ihre Zumutbarkeit richtet sich vor allem danach, ob die Leistungsminderung unter Berücksichtigung ihrer Eignung zur Erreichung dieses Zwecks und als mildestes, gleich geeignetes Mittel in einem angemessenen Verhältnis zur Belastung der Betroffenen steht. Das setzt insbesondere voraus, dass es den Betroffenen tatsächlich möglich ist, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen.“

bb) Mit der Sanktionierung müsste ein **legitimes Ziel** verfolgt werden.

„[155] Der Gesetzgeber hat sich in §§ 31 a, 31 b SGB II entschieden, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Beseitigung von Hilfebedürftigkeit nicht nur über Anreize zu fördern, sondern Mitwirkung an der Beseitigung der eigenen Hilfebedürftigkeit auch sanktionsbewehrt zu fordern. Die Regelungen der §§ 31 a, 31 b SGB II in

Verbindung mit § 31 Abs. 1 SGB II folgen damit der für das derzeitige System der Grundsicherung grundlegenden, mit Blick auf die Finanzierbarkeit gerechtfertigten Weichenstellung des **Förderns und Forderns**; mit den in § 31a Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II festgelegten Minderungen der Geldleistungen des Regelbedarfs ... sollen für sich genommen verhältnismäßige Mitwirkungspflichten nach § 31 Abs. 1 SGB II durchgesetzt werden. Wie die Mitwirkungspflichten selbst verfolgen damit auch zu ihrer Durchsetzung verhängte Sanktionen ein legitimes Ziel.“

cc) Die Sanktionen müssten dieses legitime Ziel zumindest fördern, um **geeignet** zu sein. Obschon die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers aufgrund der Auswirkungen auf das menschenwürdige Existenzminimum eingeschränkt ist, überschreitet er mit der Sanktion an sich sowie der Bemessung der Minderung um 30% seinen Gestaltungsspielraum nicht. Denn er darf grundsätzlich davon ausgehen, dass die große Mehrheit der Leistungsberechtigten ohnehin die Mitwirkungsverpflichtungen einhalten oder sich von der Androhung entsprechender Sanktionen zu einer Einhaltung anhalten lassen.

„[174] Desgleichen fördern die für diese Sanktionen geltenden **besonderen Anforderungen an das Verfahren**, dass der Zweck erreicht wird. So muss bereits die Pflicht aus § 31 Abs. 1 SGB II klar und eindeutig bestimmt werden. Dazu kommt die Rechtsfolgenbelehrung mit ihrer Warnfunktion; ... So ist gesichert, dass die Betroffenen wissen, was konkret auf sie zukommt, wenn sie die Mitwirkung verweigern. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, schon mit der Androhung der Sanktion die Erfüllung der Mitwirkungspflicht zu fördern und trägt damit zur Eignung von Leistungsminderungen zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht bei.“

Damit erweisen sich die Sanktionsvorschriften als geeignet.

dd) Die Sanktionierung müsste zudem **erforderlich** sein. Hinsichtlich der **Höhe der Kürzung (30%)** hat der Gesetzgeber seinen Spielraum nicht überschritten, da geringere Kürzungen nicht gleich geeignet sein müssen.

„[181] Doch ergeben sich ... hinsichtlich der **zwingenden Sanktionsvorgabe** unabhängig vom Einzelfall sowie hinsichtlich der **starren Sanktionsdauer** unabhängig von der Mitwirkung jedenfalls **erhebliche Bedenken**. Könnte die Behörde von einer Sanktion in offensichtlich ungeeigneten Fällen absehen, belastete dies die Betroffenen nicht, könnte gleich wirksam sein, zumal mit der Leistungsminderung sonst sogar negative Effekte einhergehen könnten. Weniger belastend wäre es im Einzelfall auch, wenn die Leistungsminderung nicht starr andauerte, sondern beendet würde, wenn die Mitwirkungspflicht erfüllt wird oder die ernsthaftige Bereitschaft dazu wieder nachhaltig vorhanden ist. Auch wenn es nicht mehr möglich ist, eine konkrete Pflicht zu erfüllen, ... , wird zudem jedenfalls das Ziel erreicht, den Kontakt zum Jobcenter aufrecht zu erhalten. Allerdings darf der Gesetzgeber auch in Rechnung stellen, dass ex ante-Wirkungen nur erzielt werden können, wenn diese Sanktion im Normalfall verhängt und aufrechterhalten wird.“

ee) Jedenfalls könnte sich die Sanktionierung **in ihrer derzeitigen Ausgestaltung** als **unangemessen** erweisen.

„[183] Die **Verhältnismäßigkeit** im engeren Sinne verlangt, dass bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Belastung, dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe die **Grenze der Zumutbarkeit** gewahrt wird.“

(1) Die **Höhe der Minderung** ist zumutbar. Der Gesetzgeber überschreitet seinen Einschätzungsspielraum trotz der großen Belastung der Betroffenen bei einer vorübergehenden Leistungsminderung um 30% als Durchsetzungsinstrument einer legitimen Mitwirkungspflicht nicht, da eine spürbar belastende Reaktion den Betroffenen dazu motivieren kann, seinen Pflichten nachzukommen.

(2) Jedoch könnte sich die Vorgabe in § 31 a Abs. 1 S. 1 SGB II, den Regelbedarf bei einer Pflichtverletzung ohne weitere Prüfung **zwingend zu mindern**, als unzumutbar und damit unangemessen erweisen.

Zweifel äußert das BVerfG hingegen an der Eignung der zwingenden Minderung sowie ihrer festen Dauer von drei Monaten. Die Verpflichtung der Behörde zur Sanktionierung verhindere eine Abweichung für den Fall, dass die Sanktion im Einzelfall ungeeignet sei, um den Mitwirkungszweck zu erreichen oder sogar kontraproduktiv wirke (Rn. 176). Die starre Minderungsfrist begegne darüber hinaus für den Fall Bedenken, dass die Mitwirkungspflicht unmittelbar nach Verhängung der Sanktion erfüllt werde. Der Zweck sei dann erreicht und könne von der fortdauernden Sanktion nicht mehr gefördert werden (Rn. 177). Abschließend befindet das BVerfG: „[177] ... Trotz der im Einzelfall damit möglicherweise fehlenden Eignung der so ausgestalteten Regelungen, das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, ist ihre generelle Eignung im verfassungsrechtlichen Sinne zu bejahen.“

Der BVerfG lässt am Ende offen, ob die Ausgestaltung erforderlich ist oder nicht. Im Rahmen einer Examensklausur wäre es zumindest vertretbar, den Normen unter Verweis auf die vom BVerfG selbst eingeführten milderen Mittel die Erforderlichkeit abzusprechen.

„[184] ... Die Regelung **stellt** derzeit **nicht sicher**, dass **Minderungen ausnahmsweise unterbleiben können**, wenn sie **außergewöhnliche Härten** bewirken, insbesondere weil sie in der Gesamtbetrachtung untragbar erscheinen. Eine solche Ausnahmekonstellation liegt nicht schon allein deshalb vor, weil sich die Betroffenen schlicht weigern, an der Überwindung ihrer Hilfsbedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken, und damit wissentlich die Vorenthaltung staatlicher Leistungen in Kauf nehmen ... Zwar ist dem Gesetzgeber unbenommen, mit einer klaren Sanktionsregelung auch die klare Botschaft zu verbinden, dass Mitwirkungspflichten auch durchgesetzt werden. Er muss jedoch erkennbaren Ausnahmekonstellationen Rechnung tragen.“

Dementsprechend schlägt das BVerfG vor, die Rechtsfolge des § 31 a Abs. 1 S. 1 SGB II entweder in das Ermessen der Behörde zu stellen oder eine Härtefallregel als Ausnahme zur Sanktionierung vorzusehen.

Ergänzend weist das BVerfG darauf hin, dass die Frist von drei Monaten zu lang und auch nicht erkennbar sei, aus welchem Grund gerade die starr befristete Kürzung die Betroffenen zur Mitwirkung anhalten solle. Die Sanktion sei... „[187] ... verfassungsrechtlich nur zumutbar, wenn ihre Dauer auf die Mitwirkung der Betroffenen und damit auf deren eigenverantwortliches Handeln bezogen ist.“

§ 31 a Abs. 1 S. 1 SGB II sieht vor, dass die Jobcenter die Minderung im Falle einer Verletzung der Mitwirkungspflicht vornehmen, dies ist als **gebundene Rechtsfolge** vorgesehen. Abweichungsmöglichkeiten oder Härtefallregelungen für besondere Einzelfälle enthält § 31 a SGB II nicht. Somit erweist sich die zwingende Minderung als unzumutbar und damit unangemessen.

(2) Auch § 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II könnte dadurch unangemessen sein, dass er die Minderung des Regelbedarfs **zwingend für einen starren Zeitraum von drei Monaten** vorsieht.

„[186] ... Da der Gesetzgeber an die Eigenverantwortung der Betroffenen anknüpfen muss, wenn er existenzsichernde Leistungen suspendiert, weil zumutbare Mitwirkung ohne wichtigen Grund verweigert wird, ist eine Leistungsminderung in der Gesamtbetrachtung **nur zumutbar, wenn sie grundsätzlich endet, sobald die Mitwirkung erfolgt**. Die zur Deckung des gesamten existenznotwendigen Bedarfs erforderlichen Leistungen müssen für die Bedürftigen grundsätzlich bereitstehen und es muss an ihnen sein, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die für sie erlangbare Leistung auch tatsächlich wieder zu erhalten. Tun sie dann, was der Gesetzgeber aufgrund des Nachrangs staatlicher Leistungen verlangt, ist es insgesamt unzumutbar, Leistungen zu mindern, auf die die Menschen zur Sicherung ihrer menschenwürdigen Existenz angewiesen sind.“

§ 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II ordnet die Minderung des Regelbedarfs jedoch für einen starren Zeitraum von drei Monaten an. Auch wenn der Betroffene seiner Mitwirkungspflicht innerhalb des Zeitraumes nachkommt, endet die Minderung nicht in diesem Moment, sondern erst nach drei Monaten. Auch § 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II ist damit unverhältnismäßig und somit verfassungswidrig.

Ergebnis: Das Normenkontrollverfahren ist hinsichtlich der zwingenden Rechtsfolge aus § 31 a Abs. 1 S. 1 SGB II und der starren Dauer, wie sie sich aus § 31 b Abs. 1 S. 3 SGB II ergibt, begründet. Im Übrigen ist es unbegründet.

Das BVerfG hat § 31 a SGB II mit einer vergleichbaren Begründung auch insoweit für verfassungswidrig erklärt, als er bei einer wiederholten Verletzung der Mitwirkungspflichten die Kürzung des Regelbedarfs um 60% (§ 31 a Abs. 1 S. 2 SGB II), bei einer weiteren wiederholten Pflichtverletzung sogar die vollständige Versagung des Arbeitslosengeldes II gestattet (§ 31 a Abs. 1 S. 3 SGB II). Vor allem hinsichtlich der vollständigen Versagung überrascht die Entscheidung nicht, entzieht der Gesetzgeber den Betroffenen doch damit die Leistungen, zu denen er von Verfassungs wegen verpflichtet ist. Genauer legen wir diese Punkte in der Videobesprechung zu dieser Entscheidung dar.

Abschließend erklärt das BVerfG die Vorschriften jedoch nicht für nichtig, sondern stellt lediglich die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz fest (vgl. §§ 82 Abs. 1, 79 Abs. 1, 31 Abs. 2 S. 3 BVerfGG) und fordert den Gesetzgeber zur Schaffung verfassungskonformer Zustände auf. Für eine Übergangszeit bleiben die Vorschriften nach Maßgabe der Urteilsgründe weiter anwendbar.

RA Christian Sommer