

Dr. Friederike Mussgnug

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

Dr. Friederike Mussgnug

Sozialrecht
Zentrum Recht und Wirtschaft

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1603
F +49 30 65211-3603
Friederike.mussgnug@diakonie.de
www.diakonie.de

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 1 BvR 7/16 Zusammenfassung und Lesehilfe

Die Ergebnisse

1. Prämissen:

Das Grundrecht auf Sicherung der menschenwürdigen physischen und soziokulturellen Existenz ist unteilbar. Verhältnismäßige Mitwirkungspflichten und deren Durchsetzung durch verhältnismäßige Leistungsminderungen entsprechen aber dem Nachranggrundsatz und sind für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Minderungen der Regelleistungen und die Kürzung des für eine menschenwürdige Existenz absolut Notwendigen stellen allerdings eine besondere Belastung dar und unterliegen deshalb strengeren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit als sonst üblich. Entsprechend ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt und erhöhen sich die Anforderungen an die Einschätzungen betr. Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vorgesehenen Durchsetzungsmittel.

2. Bewertung:

Gemessen an diesem besonders strengen Maßstab sind die §§ 31 Abs. 1 iVm § 31a und § 31b SGB II unverhältnismäßig und verfassungswidrig, soweit sie

- bei wiederholten Pflichtverletzungen Minderungen von 60 % des maßgeblichen Regelbedarfs vorschreiben,
- trotz außergewöhnlicher Härten Leistungsminderungen zwingend festlegen
- trotz Erfüllung oder Bereitschaft zur Erfüllung von Mitwirkungspflichten eine nicht modifizierbare Dauer von drei Monaten vorsehen.

3. Rechtsfolge:

§ 31a Abs. 1 S. 1- 3 und § 31b Abs. 1 sind teilweise verfassungswidrig aber nicht nichtig. Der Gesetzgeber hat insoweit neue Regelungen zu treffen. Bis zu deren Inkrafttreten verhindern folgende Übergangsregelungen unzumutbare Härten:

- Bis der Gesetzgeber eine Neuregelung trifft, § 31a Absatz 1 Sätze 1, 2 und 3 und § 31b Absatz 1 Satz 3 in Fällen des § 31 Absatz 1 SGB II wie folgt anwendbar:
 1. § 31a Absatz 1 Satz 1 SGB II für Fälle von einfachen Pflichtverletzungen (§ 31 Abs. 1 SGB II) mit der Maßgabe anzuwenden: Leistungsminderung kann entfallen, wenn Minderung im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. Insbesondere kann von einer Minderung abgesehen werden, wenn nach Ein-

- schätzung der Behörde die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Sanktion unterbleibt. → **Ermessen, auf Minderung zu verzichten.**
2. § 31a Absatz 1 Sätze 2 und 3 SGB II für Fälle wiederholter Pflichtverletzungen mit der Maßgabe anzuwenden: Leistungsminderung darf nicht über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen. Wirksamkeit der Sanktion durch Verlängerung der Zeitraum. Zudem → **Ermessen wie unter 1.**
 3. § 31b Absatz 1 Satz 3 SGB II betr. die Dauer der Minderung ist in den Fällen des § 31 Absatz 1 SGB mit der Maßgabe anzuwenden: Erfüllung der Mitwirkungspflicht oder der nachträglich ernsthaft und nachhaltig erklärten Bereitschaft zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten wirkt sich auf die Dauer der Minderung aus:
 - a) unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, kann Behörde ab diesem Zeitpunkt die Leistung wieder in vollem Umfang erbringen. → **Ermessen**
 - b) Maximale Dauer der Minderung ab diesem Zeitpunkt: nicht länger als einen Monat. → **zwingend**

Für die Praxis bedeutet dies:

- für **bestandskräftige** Verwaltungsakte (keine Rechtsmittel mehr möglich)
 - mit **Minderungen von 30 %** bleibt es bei der Regelung des § 40 Abs. 3 SGB II als Sonderregelung zu § 44 Abs. 1 Satz 1 SGB X. → **Keine Rückwirkung**
 - mit **Minderungen von mehr als 30 %**, gem. § 48 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB X Aufhebung für die Zukunft wegen Änderung zugunsten des Betroffenen (Soll-Regelung) → **Wirkung nur für die Zukunft**
- zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung **nicht bestandskräftige Bescheide** über Leistungsminde-
rungen (Rechtsmittelfrist noch nicht abgelaufen)
 - nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II (30 %-Minderung), die vor der Urteilsverkündung festgestellt worden sind, bleiben wirksam.
→ Fortbestand, da 30 % verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
 - nach § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II (60 % und 100 %), sind aufzuheben, soweit sie über eine Minderung in Höhe von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen.
→ Fortbestand nur in dem von der Übergangsregelung zugelassenen Umfang von 30 % des Regelbedarfs.
→ Soweit diese Bescheide angefochten, stellt die Reduzierung der Minderung nur einen Teilerfolg vor Gericht dar. Bei der dann zu treffenden Kostenentscheidung ist die Verfassungswidrigkeit der Regelungen von klagenden Hilfebedürftigen angemessen zu berücksichtigen, soweit dies die gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen.

Lesehilfe

I. Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum

1. Schutzbereich des Grundrechts

- Maßstab für Kontrolle der Sanktionsregelung: grundrechtlich geschützte Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG Rn. 118
- Art. 1 Abs. 1 GG Anspruchsbegründung; Art. 20 Abs. 1 GG Auftrag zur tatsächlichen Sicherung des Existenzminimums. Grundrecht dem Grunde nach unverfügbar und durch Leistungsanspruch einzulösen.

- Würde des Menschen umfasst physische Existenz und soziale Teilhabe: Rn. 119 f.
 - Gebot der Unantastbarkeit: das Grundrecht ist nicht relativierbar
 - Das als Minimum Eingestufte lässt sich nicht in einen unantastbaren Kernbereich physischer und einen Randbereich sozialer Existenz spalten.
 - Der Staat ist zur Gewährleistung der materiellen Voraussetzungen für menschenwürdiges Daseins verpflichtet.
- Keine Verwirkung, Entzug oder Verlust des Grundrechts durch unwürdiges Verhalten oder Unfähigkeit. Rn. 120
- Sicherung des Existenzminimums ist nicht zur Erreichung anderer Zwecke relativierbar.

2. Der Nachranggrundsatz

- Keine allgemeinen Grundpflichten der Bürger: Menschenwürde muss nicht erarbeitet werden, sondern steht Menschen aus sich heraus zu. Rn. 123
- Teil des staatlichen Schutzauftrags: Herstellen der Voraussetzungen für ein eigenverantwortliches Leben.
- Zulässige Voraussetzung für die Inanspruchnahme von sozialen Leistungen zur Sicherung der menschlichen Existenz: Leistungen nur subsidiär, wenn Menschen Existenz nicht selber sichern können und insofern wirklich bedürftig sind (Nachranggrundsatz). Rn. 124
- Nachranggrundsatz an sich ist eine zulässige Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.
- Das Grundrecht ist Rn. 127
 - nicht bereits verletzt durch Subsidiarität der Hilfe oder Mitwirkungspflichten (aktive Mitwirkung an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Verhinderung ihres Eintritts).
 - verletzt durch sachwidrige Zwecke der Mitwirkungspflichten: staatliche Bevormundung oder Versuche der „Besserung“ durch Förderung der Persönlichkeitsentwicklung, „dem GG ist solcher Paternalismus fremd. Es gibt keine „Vernunftthoheit“ staatlicher Organe über die Grundrechtsberechtigten“.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip: Mitwirkungspflichten mit legitimem Ziel müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein. Rn. 128

II. Mitwirkungspflichten im Sozialrecht

1. Entwicklung und Fakten

- Historischer Rückblick auf sanktionsbewehrte Verhaltenspflichten im Sozialrecht und Nachranggrundsatz seit Reichsverordnung über Fürsorgepflicht 1924 und Entwicklung der §§ 31 ff SGB II. Rn. 4 ff
- Sanktionen im Rahmen SGB XII: § 26 und § 39a Abs. 2 Rn. 10
- Geltende Rechtslage im SGB II Rn. 11

- Empirische Erkenntnisse zur Wirkung von Sanktionen: in § 55 SGB II vorgesehene regelmäßiger und zeitnaher Untersuchung fand nicht statt. Übrige Erhebungen und Darstellungen vermitteln heterogenes Bild sowohl bei Praxis als auch Wirkungsweise der Sanktionen. Rn. 57
 - Betr. Insbesondere general- und individualpräventive Wirkung von Sanktionen; Rn. 61
 - Bericht: mehrfach haben Mitarbeitende regelwidrig von offenkundig kontraproduktiven Sanktionen abgesehen. Rn. 67

2. Durchsetzbarkeit von Mitwirkungspflichten

- Befolgung verhältnismäßiger Mitwirkungspflichten nicht nur durch positive Anreize, sondern auch mit belastenden Sanktionen durchsetzbar. Negative Folge für Nichtbefolgung von angemessenen Mitwirkungspflichten Ausdruck von Eigenverantwortung. Rn. 130
- Eingriff ins Existenzminimum kürzt Mittel, die Bedarfe für menschenwürdige Existenz decken müssen. Grenze: Rn. 131
 - Zweck der Maßnahme: nicht repressive Strafe, sondern Hinwirken/Durchsetzen verhältnismäßiger Mitwirkungspflichten
 - Strenge Anforderungen an Verhältnismäßigkeit auch der Sanktionen: unübersehbares Spannungsverhältnis mit der Existenzsicherungspflicht.
- Belastung muss im Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen des Zwecks stehen (Überwindung von Bedürftigkeit). Eingeschränkter Prognosespielraum hinsichtlich Einschätzung Wirksamkeit der Sanktionen (Rn. 134) Rn. 134
- Voraussetzung für Angemessenheit:
 - Es muss für die Betroffenen möglich sein, Minderung durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und Leistungen wiederzuerlangen.
 - Leistungen müssen jedenfalls bereitstehen.
 - Liegt bei den betroffenen und in ihrer eigenen Verantwortung, Leistungen nach Minderung wiederzuerlangen.

III. Unverhältnismäßigkeit der Sanktionsregelungen

- Mitwirkungspflichten (§ 31 Abs. 1 SGB II) und grundsätzlich auch Leistungsminderungen zur Durchsetzung der Pflichten nach §§ 31a und 31b SGB II sind als Reaktion auf die Verweigerung der Mitwirkung ohne wichtigen Grund grundsätzlich mit dem GG vereinbar. Rn. 138 bis 154
- Problemfall: oft bestehen im Einzelfall stichhaltige Gründe für die mangelnde Eignung einer Mitwirkungspflicht; Betroffene haben aber oft Schwierigkeiten, solche Gründe schriftlich präzise darzulegen. Für diese muss es angemessene Möglichkeiten ihre Gründe insbesondere im Rahmen einer mündlichen Anhörung vorbringen zu können. Rn. 143

- In verschiedener Hinsicht pauschalisierter Zuschnitt der Sanktionen nicht verhältnismäßig.
 - Problem begrenzter Erkenntnisse über Wirkungsweise von Sanktionen; Rn. 156 und 165 ff.
 - Keine Teilbarkeit des Existenzminimums in einen Kernbereich der physischen Existenz und einen für Sanktionen „verfügbaren“ Anteil. Rn. 157
 - Minderung um 30 % grundsätzlich noch hinreichend tragfähig begründbar. Nicht mehr verhältnismäßig Rn. 160 ff.
 - Kein Absehen von Sanktion, wenn diese nach Einschätzung der Behörde Ziel nicht erreicht (Rn. 176) Rn. 176
 - Starre Dauer unabhängig von Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen Rn. 177, 186
 - Keine Reaktion auf außergewöhnliche Härten (Rn. 184) Rn. 184
 - Bei wiederholter Verletzungen der Mitwirkungspflichten: wiederholte Sanktionen grundsätzlich zulässig, nicht aber starre Höhe von 60 % und Dauer (Rn. 189 ff). Rn. 189 ff.
 - Völliger Wegfall von ALG II nicht zu rechtfertigen (Rn. 201 ff.) Rn. 201 ff.
- IV. Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit** Rn. 211 ff
- Reichweite der Verfassungswidrigkeit Rn. 218 ff
 - Auswirkung auf bestehende Verwaltungsakte

Dr. Friederike Mussnug
19. November 2019