

Stellungnahme des DRB zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 06.06.2011 zu den Anträgen

der Abgeordneten Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE "Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen" (BT-Drs. 17/5174) und der Abgeordneten Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Rechte der Arbeitssuchenden stärken - Sanktionen aussetzen" (BT-Drs. 17/3207)

Nr. 15/2011

Mai 2011

Zu den genannten Anträgen nimmt der Deutsche Richterbund wie folgt Stellung:

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf Aspekte der sozialgerichtlichen Praxis und die in der bisherigen Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit und des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeiteten Grundsätze. Eine sozialpolitische Bewertung gehört hingegen nicht zu den Aufgaben des DRB als Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Auch eine über die bisherige Rechtsprechung hinausgehende verfassungsrechtliche Bewertung der geltenden gesetzlichen Regelungen erfolgt mit der folgenden Stellungnahme nicht.

1. Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) verfolgt das Prinzip des aktivierenden Sozialstaats, ausgehend vom Vorrang der Selbsthilfe und der Subsidiarität steuerfinanzierter Sozialleistungen. Die Überschrift des 1. Kapitels des SGB II bezeichnet dies als "Fördern und Fordern". Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden in § 1 SGB II u. a. mit der Stärkung der Eigenverantwortung und der Leistung eines Beitrags dazu umschrieben, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ihre Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. In diesem Zusammenhang wird u. a. von einem "Eingliederungsprinzip" gesprochen (so Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Auflage 2008, Vor § 1 Rn. 6). Diese Konzeption entspricht dem Menschenbild des Grundgesetzes, das von einer in einer sozialen Gemeinschaft lebenden eigenverantwortlichen Persönlichkeit ausgeht (vgl. etwa BVerfGE 4, 7; 12, 45; 24, 119; 65, 1; 121, 69).

2. Das SGB II verlangt den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen ab, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen, insbesondere durch aktive Mitwirkung an Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit (§ 2 Abs. 1 SGB II). Konkrete Pflichten der Hilfeempfänger sind in § 31 SGB II geregelt. Diese Pflichten beziehen sich auf eine zumutbare Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit. Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Verhaltensweise des Hilfebedürftigen scheidet eine Pflichtverletzung aus.

Das Tatbestandsmerkmal des "weigerns" im Sinne des § 31 SGB II wird vom Bundessozialgericht (BSG) im Sinne einer vorsätzlich fehlenden Bereitschaft, sich an die durch das Gesetz auferlegten Pflichten zu halten, ausgelegt (BSG, Urteil vom 15.12.2010 - B 14 AS 92/09 R -, SGB 2011, 92). Die bei Pflichtverletzungen eintretenden Sanktionen in Form einer gestuften Leistungsabsenkung sind nunmehr in den §§ 31a ff. SGB II geregelt und setzen insbesondere voraus, dass der Hilfebedürftige über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung konkret, verständlich, richtig und vollständig belehrt wurde (BSG, a. a. O.). Nunmehr genügt nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II auch positive Kenntnis des Hilfeempfängers von seinen Pflichten. Bei einer Absenkung der Regelleistung um mehr als 30 % besteht zur Gewährleistung des lebensnotwendigen Existenzminimums die Möglichkeit der Gewährung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen.

3. Das Bundessozialgericht (BSG) sieht die Regelungen über die Sanktionen in § 31 SGB II (in seiner zur früheren Fassung des Gesetzes ergangenen Rechtsprechung) nicht als unvereinbar mit dem Grundgesetz an. Es geht vielmehr von der Wirksamkeit der gesetzlichen Vorschriften aus, stellt aber strenge Anforderungen etwa an den Inhalt der dem Hilfebedürftigen zu erteilenden Rechtsfolgenbelehrung (vgl. BSG, Urteil vom 15.12.2010 - B 14 AS 92/09 -, a. a. O.).

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die geltenden Sanktionsregelungen (einschließlich der schärferen Sanktionen für unter 25-jährige) in seinem Urteil vom 09.02.2010 (BGBl. I S. 193) nicht als unvereinbar mit dem in diesem Urteil aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums angesehen. Zwar hat sich das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 zu den Sanktionen nach § 31 SGB II (a. F.) nicht ausdrücklich geäußert; es hat aber festgestellt, dass die (damalige) Höhe der Regelsätze nicht evident unzureichend ist und den Gesetzgeber - anders etwa als in Bezug auf einen unabwiesbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf (Härtefallregelung) - nicht zu einer abweichenden Regelung verpflichtet. Das BVerfG hat dadurch die weitere Absenkung der Leistungen durch Sanktionen zugelassen (so auch Davilla, SGB 2010, 557 m. w. N.).

Es betont in diesem Zusammenhang den weiten Gestaltungsspielraum des sozialpolitischen Gesetzgebers (BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, a. a. O.; Beschluss vom 11.07.2006, NJW 2007, 51, 55) und verweist auf den Grundsatz der Selbsthilfe und der Subsidiarität steuerfinanzierter Leistungen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 07.07.2010 - 1 BvR 2556/09 -, juris, Rn. 13).

Allerdings weist das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 auch auf den aus dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleiteten Grundsatz hin, dass der gesetzliche Leistungsanspruch so ausgestaltet sein muss, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (juris Rn. 137). Das heißt, dass Sanktionen nicht dazu führen dürfen, dass Hilfebedürftige etwa hungern müssen oder obdachlos werden (Winkler, in: Gagel, SGB II, § 31 Rn. 162 ff. u. a. unter Hinweis auf die Aussage des früheren Bundesministers für Arbeit und Soziales im Plenarprotokoll 842 des Bundesrats vom 07.07.2006, S. 226). Ob die Sicherung des Existenzminimums durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen erfolgt, überlässt das BVerfG hierbei grundsätzlich dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (juris Rn. 138). Das absolute Existenzminimum siedelt der Gesetzgeber bei 70 % der geltenden Regelleistung (zuzüglich Kosten der Unterkunft und Heizung) an. Auch insoweit erfolgte durch das BVerfG durch das Urteil vom 09.02.2010 keine Beanstandung. Für den Fall einer Minderung der

Regelleistung um mehr als 30 % hat der Gesetzgeber die Erbringung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen in das Ermessen des Leistungsträgers gestellt. Bei dieser Ermessensentscheidung ist das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass das Ermessen des Leistungsträgers auf Null reduziert ist, wenn der Hilfeempfänger keine andere Möglichkeit zum Bestreiten seines Existenzminimums - insbesondere keine Reserven - mehr hat (Winkler, a. a. O., Rn. 163). Die vollständige Streichung vom Hilfeempfänger zur Bestreitung seines Existenzminimums benötigter Grundsicherungsleistungen ist vom geltenden Recht daher nicht vorgesehen.

4. Aufgrund der zunehmend komplexen und komplizierten Struktur des § 31 SGB II in seiner früheren Fassung und der dadurch begründeten Fehleranfälligkeit der praktischen Anwendung ist es hier zu Schwierigkeiten gekommen, die wesentlich zu der zunehmenden Belastung der Sozialgerichtsbarkeit beigetragen haben (vgl. hierzu etwa den Bericht der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen auf dem Gebiet des Sozialrechts vom 27.10.2010, S. 51 ff.).

Der DRB setzt sich vor dem Hintergrund der zunehmenden Belastung der Sozialgerichtsbarkeit dafür ein, dass - neben einer nachhaltigen Personalpolitik und Änderungen im Prozessrecht - insbesondere auch alle Möglichkeiten der Reformierung des materiellen Rechts des SGB II ausgeschöpft werden, um Verbesserungen bei der praktischen Handhabbarkeit der gesetzlichen Regelungen zu erreichen (vgl. die Stellungnahmen Nr. 40/10, 46/10 und 11/11, abrufbar unter www.drb.de).

Durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453) wurden die gesetzlichen Vorschriften über Sanktionen im SGB II bereits stark vereinfacht und klarer strukturiert. Es wird nunmehr abzuwarten sein, inwieweit sich die neuen Regelungen in der praktischen Anwendung bewähren.

5. Zum Vorschlag, von den Jobcentern unabhängige Ombudsstellen einzurichten, die vor Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes angerufen werden müssen, weisen wir darauf hin, dass mit der Sozialgerichtsbarkeit bereits eine unabhängige Institution (mit mehreren Instanzen) zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes zur Verfügung steht. In den Gerichtsverfahren werden zunehmend auch die Möglichkeiten der gerichtlichen Mediation genutzt. Hierdurch wird auch einkommensschwachen Menschen der Zugang zu diesem Verfahren der Konfliktbeilegung eröffnet. Der DRB unterstützt daher die Bestrebungen, die richterliche Mediation in einem Mediationsgesetz zu regeln (vgl. die Stellungnahme Nr. 35/10 auf www.drb.de). Durch Einführung einer Verpflichtung zur vorherigen Anrufung einer Ombudsstelle würde ein weiteres Überprüfungsverfahren zwischen das (ohnehin obligatorische) Widerspruchs- und das Klageverfahren geschaltet. Auch im Gerichtsverfahren besteht indes die Möglichkeit, in einem frühen Stadium Erörterungstermine durchzuführen. Aus unserer Sicht wäre daher eher an eine personelle Verstärkung der Gerichte zu denken.

6. Zum Vorschlag, im Gesetz die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Klagen gegen Sanktionsbescheide zu regeln weisen wir darauf hin, dass nach geltender Rechtslage ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung möglich ist, mit dem die Betroffenen die Aussetzung der angefochtenen Verwaltungsentscheidung erreichen können (§ 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG).

gez. Dr. Bernhard Joachim Scholz, Mitglied des DRB-Präsidiums