

Vorlage Nr. 20/065-L
für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Arbeit
am 12.02.2020

Sanktionssituation in den Jobcentern nach dem Urteil des
Bundesverfassungsgerichts vom 05. November 2019

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat durch Urteil vom 05.11.2019 (1 BvL 7/16) entschieden, dass die in §§ 31 bis 31b SGB II verankerten Sanktionsregelungen für über 25-jährige Leistungsbeziehende (Ü25) teilweise verfassungswidrig sind und es daher einer Neuregelung durch den Bundesgesetzgeber bedarf.

Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Berichterstattung über die aktuelle Sanktionssituation in den bremischen Jobcentern, dabei wird auf die Folgen des oben genannten Urteils, die Interimsregelungen in den Jobcentern (inkl. vorübergehender Aussetzung neuer Sanktionen) sowie auf die Ausgestaltung der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) erlassenen Fachlichen Weisungen eingegangen.

Eine differenzierte Darstellung zahlenmäßiger Befunde (monatliche Entwicklung der Sanktionen im neuen Rechtsrahmen; Zahl der Leistungsempfänger mit einer laufenden Sanktion; durchschnittliche Sanktionshöhe und Dauer; Zahl der Sanktionen gegenüber Alleinerziehenden-BGs und gegenüber BGs mit Kindern) ist für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Arbeit im September oder Oktober 2020 möglich. Nach Auskunft der BA liegen erst im Juli 2020 statistische Auswertungen zu den Sanktionen auch für das erste Quartal 2020 vor. Dieser Zeitraum dürfte jedoch neben den Daten für das Jahr 2019 mindestens notwendig sein, um etwaige Auswirkungen des durch das BVerfG-Urteil vom 05.11.2019 gesetzten Rechtsrahmens abbilden zu können.

B. Lösung

1) Verfassungsrechtlicher Maßstab und unmittelbare Folgen des Urteils

Das BVerfG-Urteil vom 05.11.2019 bedeutet eine weitere Konkretisierung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 iVm. Art. 20 Abs. 1 GG). Dabei stellt das BVerfG fest, dass in Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips der Gesetzgeber grundsätzlich berechtigt ist, existenzsichernde Leistungen davon abhängig zu machen, dass die Leistungsempfänger/-innen an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit aktiv mitwirken. Damit sind sanktionsbewährte Mitwirkungspflichten in den Leistungssystemen nach SGB II prinzipiell verfassungsgemäß.

Unvereinbar mit dem Grundgesetz ist hingegen die bisherige Ausgestaltung der Leistungsminderungen nach § 31a Absatz 1 Sätze 1 bis 3 SGB II, soweit diese die Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs in Fällen des § 31 Absatz 1 SGB II überschreiten.

Ferner definiert das BVerfG bei Leistungsminderungen nach SGB II strengere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, diese sind:

- Berücksichtigung von außergewöhnlichen Härten,
- Verkürzung des Minderungszeitraums bei nachträglicher Erfüllung der Mitwirkungspflicht bzw. Bereiterklärung zur Mitwirkung,
- zudem ist der betroffenen Person die Gelegenheit zu geben, in einem persönlichen Gespräch den Sachverhalt und die persönlichen Umstände umfassend vortragen zu können.

Sanktionen für unter 25-Jährige (U 25) sowie Sanktionen bei Meldeversäumnissen (§ 32 SGB II) waren nicht Gegenstand der BVerfG-Entscheidung. Letztere machen allerdings rd. drei Viertel der Sanktionsfälle aus.

2) Interimsregelungen für die Jobcenter (vorübergehende Aussetzung neuer Sanktionen)

Das BVerfG hat die geprüften Sanktionsnormen nicht (rückwirkend) für nichtig erklärt, sondern eine Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festgestellt und eine Weitergeltungsanordnung getroffen. Die Sanktionsvorschriften konnten daher grundsätzlich - ab dem Tag der Urteilsverkündung – mit den vom Gericht bestimmten Einschränkungen weiter angewendet werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatte mit Hinweisschreiben vom 05.11.2019 Übergangsregelungen für die Sanktionierung von Mitwirkungsverstößen nach § 31 Abs. 1 SGB II (d.h. bei Pflichtverletzungen wie: Weigerung der Erfüllung von Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung, Nichtaufnahme zumutbarer Arbeit oder Ausbildung, Nichtantreten einer zumutbaren Maßnahme) im Bereich Ü25 erlassen. Zudem wurde durch das BMAS festgelegt, dass Sanktionsverfahren für Ü25-jährige zwar weiterhin einzuleiten oder fortzuführen, die Entscheidungen über Sanktionsbescheide allerdings bis zum Erlass aktualisierter Fachlicher Weisungen durch die BA zurückzustellen waren. Diese Aussetzung der Sanktionierung sollte auch für Leistungsminderungen nach § 31a Abs. 2 SGB II (d.h. Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen bei Personen unter 25 Jahren) gelten.

Die vorgenannten Übergangsregelungen wurden nach Auskunft der bremischen Jobcenter und der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven zeitnah kommuniziert und weisungskonform umgesetzt. In dem durch das BMAS definierten Übergangszeitraum wurden keine Sanktionen ausgesprochen.

Soweit die jeweils individuell erlassenen Belehrungen über die Folgen pflichtwidrigen Verhaltens (sog. Rechtsfolgenbelehrungen) im Lichte des BVerfG-Urteils fehlerhaft geworden sind, werden auf dieser Grundlage in den bremischen Jobcentern keine neuen Sanktionen ausgesprochen und zwar unabhängig davon, ob das sanktionsbegründende Ereignis vor oder nach der BVerfG-Entscheidung liegt. Bereits getroffene und zum Zeitpunkt der Entscheidung noch laufende Sanktionen werden für U25 und Ü25 Kunden /-innen nach Maßgabe des BVerfG-Urteils überprüft. Bereits ergangene Sanktionsentscheidungen oberhalb von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs werden mit Wirkung ab Urteilsentscheidung revidiert.

Im Jobcenter Bremen wurde zudem allen Integrationsfachkräften eine Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt. Unsicherheiten im Umgang mit den Änderungen im Integrations- und Leistungsbereich wurde durch die zeitnahe Kommunikation von Handlungsanweisungen und mit Hilfe einer FAQ-Liste (d.h. Liste zu „häufig gestellten Fragen“) begegnet.

3) Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit

Die praktische Anwendung der Sanktionsvorschriften in den gemeinsamen Einrichtungen wird bundeseinheitlich über sog. Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (hier zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, § 32 SGB II) gesteuert, diese wurden am 03.12.2019 im Lichte des BVerfG-Urteils angepasst.

Neben Regelungen zur Berücksichtigung einer außergewöhnlichen Härte sowie zur Verkürzung des Minderungszeitraums bei nachträglicher Erfüllung der Mitwirkungspflicht bzw. Bereiterklärung zur Mitwirkung enthalten die aktualisierten Fachlichen Weisungen auch folgende Vorgaben:

- Die Übergangsregelungen der BVerfG-Entscheidung sind auf Leistungsminderungen nach § 31a Abs. 2 SGB II bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren anzuwenden. Insbesondere dürfen Leistungsminderungen bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren die Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfes nicht übersteigen.
- Minderungszeiträume bei mehreren Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II können sich zeitlich überschneiden. Die Minderung ist jedoch der Höhe nach auf 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs beschränkt.
- Die Addition mehrerer Minderungen durch Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II (jeweils 10 Prozent des maßgebenden Regelsatzes) ist möglich, soweit sie der Höhe nach 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfes nicht übersteigt.
- Die Addition einer Minderung aufgrund einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II mit Minderungen auf Grund von Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II ist zulässig, soweit die Minderung 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht übersteigt.

Damit erweitern die Fachlichen Weisungen den Anwendungsbereich der BVerfG-Rechtsprechung zur Höhe des Minderungsbetrages auch auf die Sanktionierung unter 25-Jähriger sowie auf die Meldeversäumnisse. Auch bei sog. Additiven Minderungen (d.h. Zusammentreffen mehrerer Sanktionen) darf eine Grenze von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfes nicht überschritten werden.

Nach Auskunft der bremischen Jobcenter und der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven sind aktuell bundesweit noch nicht alle einheitlich vorgegebenen Formulare an die neue Rechtslage angepasst. Notwendige Formulare (z.B für Anhörungen) wurden erst zeitversetzt ab dem 17.12.2019 durch die Zentrale der BA zur Verfügung gestellt. Die Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs „außergewöhnliche Härte“ stellt die bremischen Jobcenter aber auch die Grundsicherungsträger bundesweit vor Herausforderungen. Belastbare Erkenntnisse zur Umsetzung dieser Vorgabe des BVerfG-Urteils liegen derzeit jedoch noch nicht vor, da der Geltungszeitraum der aktualisierten Fachlichen Weisungen noch zu kurz ist. Gleiches gilt für die Reichweite der „glaubhaften Erklärung zur nachträglichen Mitwirkung“.

Das Jobcenter Bremen teilt zudem mit, dass derzeit rd. 2.700 Sanktionsentscheidungen von Amts wegen (d.h. Durchführung der Anhörung zum etwaigen Vorliegen außergewöhnlicher Härten bzw. glaubwürdiger Erklärung zur Mitwirkung) überprüft werden. Die Prüfung der Sanktionsentscheidungen ist zeitaufwendig. Erst nach der Prüfung und Entscheidung durch die Integrationsteams kann im Leistungsbereich eine eventuell erforderliche Änderung im Auszahlungssystem (z.B. Reduzierung bereits getroffener laufender Sanktionsentscheidungen) vorgenommen werden. Die Überprüfung der Fälle führt im Tagesgeschäft zu einer höheren Arbeitsbelastung sowohl in den Integrationsteams U25 und Ü25 als auch in den Leistungsteams.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Berichterstattung über die Sanktionssituation in den bremischen Jobcentern in Folge des BVerfG-Urteils vom 05.11.2019 hat keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Die beschriebenen Sanktionsregelungen im SGB II betreffen Frauen und Männer gleichermaßen.

D. Negative Mittelstandsbedrohung

Die Berichterstattung löst keine negative Mittelstandsbedrohung aus.

E. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Wirtschaft und Arbeit nimmt Kenntnis.