

Der Kampf gegen Sanktionen ist vor allem ein politischer und kein rechtlicher

Ein Diskussionsbeitrag von Armin Kammrad vom 17. Februar 2020

In einem [Forderungspapier "zur gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende" vom 27. Januar 2020](#) treten die Landesarbeitsminister*innen von Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen, trotz der [Sanktionsentscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019](#), für den Weiterbestand von Sanktionen ggf. auch von 100 Prozent ein. Dort fordern die CDU/CSU-Politiker eine rechtssichere Lösung auch *"für diejenigen Personen (...), die sich Mitwirkungspflichten beharrlich verweigern. (...) Ein Leistungsberechtigter, der beharrlich eine zumutbare Arbeitsmöglichkeit ablehnt, erhält keine oder keine vollen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts mehr (ohne Kompensation durch Sachleistungen), soweit und solange die Möglichkeit eines Einkommens durch Aufnahme einer Arbeitsmöglichkeit besteht. Denn in diesem Fall kann der Leistungsberechtigte jederzeit seine Hilfebedürftigkeit beenden bzw. verringern, indem er die Arbeitsmöglichkeit annimmt."* Die Akteure von CDU/CSU berufen sich hierbei ausdrücklich auf den Inhalt der BVerfGE. Doch ist das überhaupt möglich?

[Stefan Sell, der sich am 3. Februar 2020 ausführlich mit dem CDU/CSU-Vorstoß](#) befasste, bejahte nach Studium der BVerfGE die Möglichkeit selbst von 100-Prozent-Sanktionen im Hartz IV-System unter bestimmten Voraussetzungen. Er weist daraufhin: *"Es wird am Ende eine politische Entscheidung sein, in welchem Ausmaß der Gesetzgeber die Sanktionen im SGB II begrenzt. Nicht helfen wird den Sanktionsgegnern wie dargelegt ein schlichter Verweis auf eine (angebliche) Verfassungswidrigkeit. Die kann man bei allen Restriktionen, die das Urteil dem Gesetzgeber als „Leitplanken“ mit auf den Weg gegeben hat, so nicht der Entscheidung entnehmen."* Damit gibt Stefan Sell auch die entscheidende Antwort: Es geht vorrangig um eine politische Entscheidung gegen die herrschende Sanktionspraxis. Für eine rechtliche Abwehr von Sanktionen gibt die BVerfGE dagegen nur wenig her. Vereinfacht zusammengefasst: Nach der BVerfGE kann auch weiterhin die Ablehnung einer - nach § 10 SGB II - *"angebotenen zumutbaren Arbeit"* ggf. sogar mit 100 Prozent sanktioniert werden (vgl. [1 BvL 7/16](#) Rdnr. 208). Dem Wortlaut nach muss damit jedoch die Ablehnung der Möglichkeit einer *"tatsächlich(en) und unmittelbar(en)"* menschenwürdigen Existenzsicherung durch Einkommenserzielung verbunden sein. Ist das nicht der Fall, sind nur 30-prozentige Sanktionierungen möglich. Sinnlose existenzielle Bedrohungen und *"kontraproduktive"* Sanktionen wären danach rechtswidrig. Doch wann sind Sanktionen sinnlos oder kontraproduktiv?

Wie sich diese Einordnung mit den Anforderungen der Zumutbarkeit nach § 10 SGB II in Einklang bringen lässt, hat das Gericht ebenso wenig konkretisiert, wie die Details bezüglich möglicher Einkommenserzielung - und wenn (vgl. Rdnr. 148, 151, 204) zulasten der Handlungs- und Berufsfreiheit der Betroffenen. Bei Sanktionen über 30 Prozent sei der *"grundsätzlich bestehende Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers"* zwar eng (Rdnr. 207). Eine grundsätzlich immer verfassungskonforme Verweigerung der Mitwirkung wird jedoch ausgeschlossen, weil für das Gericht feststeht, dass der Gesetzgeber *"mit den Sanktionsregelungen in § 31a Abs. 1, § 31b SGB II zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten nach § 31 Abs. 1 SGB II ein legitimes Ziel"* verfolgt (Rdnr. 154). Ob bereits die Ablehnung von einer Verringerung der Hilfsbedürftigkeit (Stichwort: Aufstocker) über 30 Prozent sanktioniert werden kann, wovon die CDU/CSU-Akteure ausgehen (vgl. oben), lässt sich der BVerfGE zwar nicht wörtlich entnehmen. Eine sinngemäße befürwortende Ableitung wäre im Streitfall jedoch durchaus möglich. Einfach nicht mitmachen, lässt das Gericht nicht durchgehen.

Mir gingen die weitverbreiteten Interpretation der BVerfGE zu Sanktionen nicht nur deshalb in die falsche Richtung, weil das Gericht keine Sanktionen über 30 Prozent grundsätzlich untersagt hat, sondern weil der Angriff auf der Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes in der Entscheidung durch den Ersten Senat kaum problematisiert wurde. Deshalb hatte ich auch meine ausführliche Analyse der Sanktionsentscheidung des Ersten Senats am 19. November 2019 bewusst mit der Fragestellung ["Mit](#)

dem Bundesverfassungsgericht vom sozialen zum neoliberalen Rechtsstaat?" überschrieben. Denn für mich besteht der wesentliche, wenn auch nicht ganz offensichtliche, Tenor in der jetzigen BVerfGE, nicht nur in einer kritikwürdigen Grundgesetzinterpretation, sondern auch in einer Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts zum Sozialstaatsgebot. So galt bisher der Grundsatz, dass nach dem Menschenwürdebegriff des Art. 1 GG niemand zum bloßen Objekt staatlicher Politik degradiert werden darf (vgl. BVerfGE 27, 6; 50, 175; 87, 228). Mit seinem Verständnis von Mitwirkung macht der Erste Senat nun Hilfsbedürftige zum reinen Objekt staatlicher Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Galt einmal für das höchste Gericht, dass die *"gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung (...)* zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche" sei (BVerfGE 4, 7 <18>), gibt der Erste Senat nun der Umwandlung der Sozialpolitik durch den früheren Bundeskanzler Schröder in ein neoliberales Erpressungsinstrument die verfassungsrechtliche Weihe. "Sinnlos" und "Kontraproduktiv" sind - laut Sanktions-BVerfGE - nur Sanktionen, welche dem Zweck der ganzen Übung mehr schaden als nutzen.

Wie das BVerfG 1954 zum Investitionshilfegesetz entschied, ist das Grundgesetz jedoch durch *"wirtschaftspolitische Neutralität"* gekennzeichnet. Auch in der Mitbestimmungsentscheidung vom 1. März 1979 (BVerfGE 50, 290 <341f>) widersprach der damalige Erste Senat allen Versuchen der Arbeitgeberverbände diese Neutralität aufzuheben. Er betonte, dass *"die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhaltsbestimmung und Schrankenbestimmung um so weiter [ist], je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht..."* Hier nahm das höchste deutsche Gericht die Sozialverpflichtung des Eigentums (Art. 14 GG) also (noch) ernst. Es verwies den Privatbesitz am Produktivvermögen darauf, dass dessen *"Nutzung und Verfügung in diesem Fall nicht lediglich innerhalb der Sphäre des Eigentümers bleiben, sondern Belange anderer Rechtsgenossen berühren, die auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen sind. Unter dieser Voraussetzung umfaßt das grundgesetzliche Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Nutzung das Gebot der Rücksichtnahme auf den Nichteigentümer, der seinerseits der Nutzung des Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung bedarf"*. Tatsächlich ergibt sich auch nur für das Privateigentum aus dem Grundgesetz eine Sozialverpflichtung (Art. 14 GG Abs.2), und keine für die aus einer bestimmten Art der Nutzung ihres Eigentums folgenden existenziell Abhängigen und ggf. Unterstützungsbedürftigen. Nicht zufällig wurde deshalb auch von Teilen der sozialen Bewegung sogar ggf. Enteignungen zur Sicherung des Sozialstaates für notwendig erachtet¹. Der Sozialstaat muss eher gegen die Interessen und nicht für die Interessen des Privateigentums staatlich realisiert werden.

Eine von der realen Wirtschafts- und Sozialpolitik unabhängige verfassungskonforme Mitwirkung kann es insofern nicht geben. Dass die - wie es in der BVerfG-Pressemitteilung heißt - im SGB II geregelten Mitwirkungspflichten *"legitime Ziele"* beinhalten, *"denn sie sollen Menschen wieder in Arbeit bringen"*, geht schon deshalb am Grundgesetz vorbei, weil eben nicht mehr gilt bzw. gelten soll: *"Sozial ist, was Arbeit schafft"*. Profitinteressen sind nicht Ausdruck des Gemeinwohls, auf dessen Grundlage überhaupt nur staatliche Eingriffe verfassungskonform möglich sind (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 36, 47 <59>). Zwar braucht niemand Sozialleistungen, der ohne sie auskommt, und lässt sich insofern, das vom Ersten Senat konstruierte Nachrangsgesetz mit einem "O.K." durchwinken. Jede Mitwirkungspflicht bei sozialem Unterstützungsbedarf lässt sich jedoch nur verfassungskonform rechtfertigen, wenn überprüft wird, wobei denn überhaupt konkret mitgewirkt werden soll, also wenn genau das getan wird, von dem der Erste Senat in seiner Sanktionsentscheidung abstrahiert. Der Wunsch von Unternehmer nach billigen und leicht austauschbaren Arbeitskräften hat keinen Verfassungsrang. Sozialpolitik muss Eigenverantwortung ermöglichen und darf diese nicht auf die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Wünsche der Arbeitgeberverbände reduzieren und so "Eigenverantwortung" in eine Verantwortung ausschließlich gegenüber anderen verwandeln. Hierzu kann ich mich sogar auf das BVerfG berufen - wenn auch in der Zeit noch vor der jetzigen kritikwürdigen Entscheidung mit dem früheren einseitig positionierten Arbeitgeberanwalt Stephan Harbarth ([den auch kein Erwerbsloser beim BVerfG wollte](#), was verständlich ist):

Auch wenn z.B. Konrad Hesse, von 1975 bis 1987 Richter beim Bundesverfassungsgericht und maßgeblich 1979 an der Abwehr der Angriffe der Arbeitgeber auf die Mitbestimmung beteiligt, 1962 *"ei-*

¹ so z.B. Wolfgang Abendroth in "Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit", 1969, S. 121

ne umfassende staatliche Fürsorge" ablehnte², war für ihn doch verfassungsrechtlich unverzichtbar, dass "der Gleichheitssatz Grundprinzip der Art der Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben ist". "Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit" bestimmen nach Hesse die Aufgaben des Staates im sozialen Rechtsstaat. "Sie entscheiden über das Ziel, die Grenzen und die Art der Erfüllung dieser Aufgaben". Eine Sozialpolitik, welche die Betroffenen nur zum Objekt von einseitigen wirtschaftspolitischen Interessen macht, widerspricht dem. Freiheit und Gleichheit sind Verfassungsgrundsätze, die auch für die von der freien Marktwirtschaft negativ Betroffenen gelten (müssen). Dies verfassungsrechtlich zu gewährleisten, wäre gerade die Aufgabe der Damen und Herren in Karlsruhe. Die "Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" (Art. 9 Abs. 3 GG) umfasst nämlich auch das Sozialrecht, wobei der Kampf um die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen immer dann auch als sozialpolitische Aufgabe der Gewerkschaften interpretiert werden muss, wenn die staatliche Sozialpolitik hier durch die Hintertür einseitig zugunsten in die Auseinandersetzung der Arbeitgeber eingreift. Wie die [Kammerentscheidung mit Vize Harbarth zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen vom 10. Januar 2020](#) leider zeigt, versucht das Gericht sich auch hier einseitig zu Gunsten von Arbeitgeberinteressen zu positionieren und so doch noch die wirtschaftspolitische Neutralität aufzuheben³.

Fazit:

Von der konkreten Sozialpolitik zu abstrahieren, um so eherne Grundsätze von Nachrangigkeit und Mitwirkung zu entwickeln, war der eigentliche "Zaubertrick" des Ersten Senats. So konnte man sich zunächst weitläufig darüber auslassen, dass der Schutz der Menschenwürde "absolut" sei (BVerfGE 109, 279 <313>), um deren Schutz dann doch mit dem Nachrangsprinzip zu relativieren. Das geschah durch eine simple Behauptung, die gar nicht im Grundgesetz steht: "Das Grundgesetz verwehrt es dem Gesetzgeber aber nicht, die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden" (Leitsatz 1). Eine durchsetzbare Mitwirkungspflicht liegt als Konsequenz - wenn auch nur logisch - damit zumindest nahe ("nur logisch", weil ja unbeantwortet bleibt, warum man überhaupt als existenziell abhängiger Verkäufer seiner Arbeitskraft nun auf staatliche Unterstützung angewiesen ist). Doch was vor allem und wörtlich das Grundgesetz vom Gesetzgeber fordert, ist der Schutz der Menschenwürde (vgl. Art.1 GG), z.B. durch Schaffung einer Sozial- und Wirtschaftsordnung, in der Existenzsicherung nicht mehr im existenziellen Konfliktfall eine Nachrangigkeit von Grundrechten und Unterstützungsleistung bedingt. Deshalb kann man auch sagen, dass die BVerfGE zwar (oberflächlich betrachtet zumindest) formal stimmig ist, aber die inhaltliche Verankerung des Sozialstaates im Grundgesetz nicht einmal berührt, die verfassungsrechtlich entscheidende Basis quasi "umschiff" wird. Das nicht überraschende Resultat: Sozial zwar im Anspruch, unsozial jedoch im praktischen Ergebnis.

Erkannt hat dies bereits [am 5. November 2019 Rolf Geffken](#), als er treffend in der Überschrift feststellte, dass es sich bei der BVerfGE um "ein wenig überzeugendes **politisches Urteil**" handelt.⁴ Denn ob nun gewollt oder nicht, letztlich betreibt der Erste Senat hier vor allem (neoliberale) Politik im juristischen Gewand. [Gertrude Lübbe-Wolff](#), Richterin von 2002 bis 2014 beim BVerfG, verteidigt dann am 18. November 2019 auch den Ersten Senat gegen die Kritik, dass dieser die Menschenwürde zur Disposition gesetzgeberischer Eingriffe gestellt hätte, mit der entlarvenden Klarstellung: "Die in der Rechtsprechung auffindbaren abstrakten Bestimmungen der Menschenwürde verweisen im Gegenteil gerade auf die Notwendigkeit situationsspezifischer, abwägender Konkretisierung". Also durch Anpassung an die konkrete Situation neoliberale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik? Der Konkretisierungswunsch von Frau Lübbe-Wolff lässt sich allerdings auch so interpretieren: Nämlich als politischen Auftrag, die aktuelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik im Sinne des Primat der Menschenwürde und des Sozialen - und damit auch verfassungsgemäß - zu verändern. Denn nicht nur bei Hartz IV ist der Sozialstaat immer mehr zu einem Instrument neoliberaler wirtschaftspolitischer Steuerung verkommen. Das muss und kann nur durch politische Aktion geändert werden. Wenn uns das BVerfG hierbei auch wenig hilfreich ist; es kann uns das auch nicht verbieten.

² Konrad Hesse in "Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit", 1969, S. 569

³ vgl. dazu meinen Kommentar vom 6. Februar: <https://www.labournet.de/?p=162523>

⁴ Hervorh. von mir