

VB vom Blatt: Acht Gedanken zum Hartz-IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Alexander Thiele

2019-11-05T14:29:30

1. Die Bundesrepublik ist nach Art. 20 Abs. 1 GG ein Sozialstaat. Bekanntlich ist der konkrete Inhalt des Sozialstaatsprinzips umstritten und lässt dem Gesetzgeber als primärem Adressaten einen weiten Gestaltungsspielraum. Es fungiert so vor allem als Rechtfertigungsgrund für umverteilende und in Grundrechte eingreifende Maßnahmen, wobei die immanenten Grenzen dieser Rechtfertigung wiederum umstritten sind: Steht das Sozialstaatsprinzip (allein) „im Dienst der Freiheit“ (Heinig) oder „im Dienst der Freiheit und der Gleichheit“ (siehe [hier](#))? Im vom Bundesverfassungsgericht heute entschiedenen Fall ging es freilich nicht um ein zu viel, sondern um ein mögliches zu wenig Sozialstaat: Ist es zulässig, Sozialleistungen um 30%, 60% oder gar vollständig zu kürzen, wenn sich der Betroffene konkreten Mitwirkungspflichten für seine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verweigert? Oder gibt es ein absolutes Existenzminimum, das verhaltensunabhängig zu jeder Zeit gewährleistet sein muss?

2. Aus politischer Sicht ist nachvollziehbar, warum das Bundesverfassungsgericht gerade jetzt über diese Frage zu entscheiden hatte. Die Kürzung von Sozialleistungen entspricht dem herrschenden „apertistisch liberalen politischen Paradigma“ (Reckwitz), das seit Anfang der 80er Jahre das gesamte Mitte-links-bis Mitte-rechts-Spektrum prägt und im Hinblick auf den Sozialstaat mit der Parole „fördern und fordern“ charakterisiert werden kann. Ziel der Sozialleistungen ist nach dieser von Clinton über Blair bis Schröder propagierten Form vornehmlich die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt: „*workfare* statt *welfare*“ (Reckwitz). Die Kürzung der Sozialleistungen bei einem Verstoß gegen diese staatlichen Eingliederungsbemühungen ist danach nur konsequent: Wie sollte man anders die Mitwirkung des Betroffenen garantieren („fordern“). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist man gleichwohl überrascht. Schon früh lernen die Studierenden zwar, dass sich aus den Grundrechten praktisch keine konkreten Leistungspflichten ableiten lassen. Ebenso betont wird in den Vorlesungen aber eine dem Grunde nach unumstrittene Ausnahme: Die Wahrung eines in Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG wurzelnden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Existenzminimums. Wenn dieses aber in jedenfalls zentral in der Menschenwürde wurzelt und daher „dem Grunde nach unverfügbar“ ist, wie es das Bundesverfassungsgericht mehrfach (und im heutigen Urteil erneut) entschieden hat, ist eine Kürzung nur bis zur Erreichung dieses Existenzminimums möglich („unantastbar“). „Hartz IV“ zu kürzen wäre also nur denkbar, soweit dieses über das (in seiner konkreten Höhe vom Gesetzgeber zu bestimmende) Existenzminimum hinausgeht. Eine Kürzung auf null wäre hingegen stets unzulässig. Sollte das nun plötzlich anders sein?

3. Die zentrale Antwort, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil gegeben hat, könnte man mit einem „Grundsätzlich nein, aber“ zusammenfassen. Sie birgt jedoch gerade deshalb beachtlichen politischen wie rechtswissenschaftlichen Sprengstoff, weil Eingriffe in die Menschenwürde danach zumindest partiell einer Rechtfertigung (unter strenger Beachtung der Verhältnismäßigkeit) zugänglich gemacht werden – zumindest lässt sich das Urteil so lesen. Wie sonst sollte es möglich sein, dass unter bestimmten Umständen sogar der (temporäre) vollständige Entzug der Sozialleistungen möglich sein soll?

4. Aber von vorne: Der Erste Senat betont zunächst die bisherige Rechtsprechung und die Verwurzelung des Existenzminimums in Art. 1 Abs.1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG: „Die den entsprechenden Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu, ist dem Grunde nach unverfügbar und geht selbst durch vermeintlich ‚unwürdiges‘ Verhalten nicht verloren“ (Rn. 120). Etwas später heißt es, dass die Menschenwürde „ohne Rücksicht auf Eigenschaften und sozialen Status, wie auch ohne Rücksicht auf Leistungen garantiert“ sei (Rn. 123). Daraus folgt wiederum: „Es widerspräche dem nicht relativierbaren Gebot der Unantastbarkeit, wenn nur ein Minimum unterhalb dessen gesichert würde, was der Gesetzgeber bereits als Minimum definiert hat (...)“ (Rn. 119). So weit, so gut. Allerdings folgt schon im unmittelbaren Anschluss eine überraschende Relativierung: Dem Gesetzgeber sei es nicht verwehrt, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den Nachranggrundsatz zu binden, solche Leistungen also nur dann zu gewähren, wenn Menschen ihre Existenz nicht selbst sichern können. Damit vereinbar seien dann auch konkrete Mitwirkungspflichten, die der Gesetzgeber in verhältnismäßiger Weise auch durchsetzbar gestalten dürfe (Rn. 129). Das heißt für den Senat: Kürzungen existenzsichernder (!) Leistungen sind möglich, sofern sie darauf gerichtet sind, dass Mitwirkungspflichten erfüllt werden, die gerade dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden. In solchen Fällen fehlten der bedürftigen Person zwar Mittel, die sie benötige, um die Bedarfe zu decken, die ihr eine menschenwürdige Existenz ermöglichen (Rn. 131). Mit dem Grundgesetz sei „das“ (wir sprechen von menschenunwürdigen Existenzen) aber vereinbar, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sei. Das passt nur schwer zum Verbot, das „Minimum zu unterschreiten“ und geht dogmatisch wohl nur, wenn man davon ausgeht, dass die Sicherung des Existenzminimums nicht oder jedenfalls nicht zentral in Art. 1 Abs. 1 GG fundiert ist. Eine solche Feststellung wäre mehr als bemerkenswert und bedürfte zumindest längerer Ausführungen. In der Entscheidung wird das nicht völlig klar. Rn. 132 ist hier symptomatisch, wo der Senat zunächst die normative Grundlage nennt (Art. 1 Abs. 1 iVm. Art. 20 Abs. 1 GG), um dann aber davon zu sprechen, dass der Staat im Falle von Kürzungen suspendiere, „was Bedürftigen *grundrechtlich* gesichert zusteht (...). Hätte man „durch die Menschenwürde gesichert“ schreiben wollen, hätte man es vielleicht auch geschrieben. Was das aber konkret bedeutet, zeigt sich erst bei der Prüfung der im Gesetz konkret vorgesehenen Kürzungen von 30%, 60% oder 100%.

5. Zunächst zu einer Kürzung von 30%, die nach § 31a Abs. 1 S. 1 SGB II im Falle einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II zwingend für drei Monate eintritt. Das Bundesverfassungsgericht geht zwar davon aus, dass der gesetzgeberische

Spielraum begrenzt ist, weil das grundrechtlich geschützte Existenzminimum berührt ist. Obwohl die Belastungswirkung außerordentlich sei, sei diese Kürzung dem Grunde nach aber nicht zu beanstanden. Als unzulässig wertet der Senat lediglich den Umstand, dass diese Kürzung zwingend eintritt und zudem immer erst nach drei Monaten endet. Insoweit müssten erstens Härtefallregelungen vorgesehen werden, zweitens müsse der Betroffene die Chance haben, die Sanktion jederzeit durch eigenes Verhalten abzuwenden.

6. Bezüglich der 60%-Kürzung, die im Falle einer wiederholten Pflichtverletzung eintritt, ist das Bundesverfassungsgericht zwangsläufig strenger. Auch hier ist man allerdings überrascht festzustellen, dass der erhebliche Eingriff in das menschenwürdige Dasein nicht generell ausgeschlossen wird – wie soll man von 40% des Existenzminimums drei Monate leben, wenn dadurch die vorgesehenen Mittel für Unterkunft und Heizung sowie für die Kranken- und Pflegeversicherung fehlen? Das Bundesverfassungsgericht stört sich erneut allein an der Verhältnismäßigkeit, diesmal immerhin schon an der Geeignetheit: Die Wirksamkeit der Leistungsminderung sei bisher (!) nicht hinreichend erforscht (Rn. 189). Mit ein wenig Empirie ließe sich da also noch was machen (vorausgesetzt, dass auch hier Härtefallregelungen eingeführt werden und die Regeldauer von drei Monaten abgeschafft wird).

7. Und das gilt selbst bei einer vollständigen Kürzung. Spätestens jetzt hätte man erwartet, dass der Grundsatz der Unantastbarkeit bemüht wird, zumindest hier wird man doch vom Kernbereich der Menschenwürde sprechen müssen. Doch erneut ist das nicht der Fall. Die vollständige Kürzung ist wiederum allein in der gegenwärtigen Ausgestaltung unverhältnismäßig – insbesondere wegen des drohenden Wohnungsverlustes (Rn. 205) –, aber nicht undenkbar: Wo eine existenzsichernde und zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund verweigert wird, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, kann ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen sein (Rn. 209).

8. Was bleibt damit eigentlich noch vom bisher in der Menschenwürde wurzelnden Existenzminimum? Vermutlich nicht mehr allzu viel, jedenfalls wird man dieses dogmatisch allenfalls noch partiell in Art. 1 Abs. 1 GG fundiert sehen können. Der Anspruch auf ein bedingungsloses Existenzminimum wandelt sich gewissermaßen in einen Anspruch auf Arbeitsvermittlung. Die Rechtsprechung zeichnet damit das herrschende Paradigma des apertistischen Liberalismus bei der Auslegung des Art. 1 Abs. 1 GG und des Sozialstaatsprinzips nach. Abgesehen von den hier nur skizzierten dogmatischen Fragen, bleibt es zweifelhaft, ob das eigentlich der richtige Weg ist. Wir befinden uns mit *Andreas Reckwitz* aktuell vermutlich in einem weltweiten Wechsel des politischen Paradigmas, in dem der staatliche Schutzanspruch erneut eine größere Rolle spielen dürfte. Das Urteil hätte einen Beitrag zu diesem Paradigmenwechsel leisten können. So liest es sich eher wie ein letztes Aufbäumen des noch herrschenden apertistischen Liberalismus.