

Berlin, 22. Januar 2014

Stellungnahme der Diakonie Deutschland an das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Verfassungsbeschwerde zu den geltenden Regelungen für unter-25-jährige Erwachsene in der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach SGB II / 1 BvR 371/11

I. Zusammenfassung: Bewertung der in der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 371/11 angesprochenen Sachverhalte

Die Diakonie Deutschland hält das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Anliegen für begründet.

Die Diakonie Deutschland weist darauf hin, dass die Deckung des sozialen und kulturellen Existenzminimums verfassungsrechtlich garantiert ist und ohne Abstriche umgesetzt werden muss. Daher sind die Sonderregelungen für unter 25-Jährige abzulehnen. Sie verletzen aus den in der Verfassungsbeschwerde genannten Gründen die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 1 GG („Die Würde des Menschen ist unantastbar“) i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG („Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“) sowie Art. 3 Abs. 1 GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“).

Die gegen die Anrechnung von nicht rechtlich bestehenden Unterhaltsansprüchen gerichtete Verfassungsbeschwerde berührt zudem ein Grundproblem der Bedarfsgemeinschaften. Das SGB II begründet mit diesem Rechtsinstitut Einstandspflichten, die über die Wertungsentscheidungen des Familienrechtes erheblich hinausgehen. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich freilich nur an einem Aspekt in einer Gesamteregelung aus, die die Grundrechte junger Erwachsener tangieren. Diesbezüglich sieht die Diakonie das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums und das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 GG als verletzt an.

Die eigenen Erhebungen der Diakonie Deutschland über die praktischen Auswirkungen der Sonderregelungen belegen diese juristische Einschätzung. Die Diakonie Deutschland regt deshalb an, dass das Bundesverfassungsgericht das „Gesamtpaket“ der Sonderregelungen für jungen Menschen vor Vollendung des 25. Lebensjahres in seine Prüfung einbezieht.

Die Diakonie kommt zu dem Ergebnis, dass

- die §§ 7 Abs. 3 und 3a SGB II sowie § 9 Abs. 2 SGB II, soweit diese gegenüber einem anderen Mitglied der Bedarfsgemeinschaft Einstandspflichten begründen, die über familienrechtliche Unterhaltspflichten hinausgehen, das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG verletzen;
- verschiedene Rechtsvorschriften eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung von volljährigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gegenüber den älteren Erwachsenen begründen. Dies betrifft neben dem § 7 Abs. 3 Nr. 2 und 4 (unter-25-jährige erwachsene Kinder als Teil der Bedarfsgemeinschaft) i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 (Einkommensanrechnung bei ge-

meinsamer Bedarfsgemeinschaft mit unter-25-jährigen erwachsenen Kindern) und § 20 Abs. 2 Satz 2 SGB II (Regelsatz für in der Bedarfsgemeinschaft lebende erwachsene Kinder) auch die § 22 Abs. 5 (Einschränkungen bezüglich der Begründung eines eigenen Haushalts für Unter-25-Jährige) und § 31a Abs. 2 SGB II (Sanktionsregelungen für Unter-25-Jährige);

- auch bei wiederholten Pflichtverletzungen und kumulierten Sanktionen die Folgen einer Sanktion auf eine Kürzung der Regelbedarfe einzuschränken und deshalb auch während der Laufzeit einer Sanktion Leistungen für Unterkunft und Heizung zu gewähren sind. Die bisherige Möglichkeit, Leistungen nach § 22 SGB II in die Sanktion einzubeziehen, erhöht das Risiko des Wohnungsverlusts in unangemessener Weise;
- die Relation des Regelsatzes zum Regelsatz für alleinstehende Leistungsberechtigte sachlich nicht nachvollziehbar ist. Es gibt keine Belege dafür, weshalb sich beim Zusammenleben mehrerer Erwachsener der Bedarf von jungen Erwachsenen vor Vollendung des 25. Lebensjahres gegenüber älteren Erwachsenen um 10 v.H. reduzieren soll. Entsprechende Bedenken konnten auch mit dem Bericht zur Ermittlung der Regelbedarfe der Bundesregierung vom 26. Juni 2013 und den zugrundeliegenden Studien nicht ausgeräumt werden. Damit ist hier der Grundsatz der transparenten, sach- und realitätsgerechten Ermittlung berührt.

II. Zu den Sachverhalten im Einzelnen

Die Diakonie bewertet die in der Verfassungsbeschwerde direkt angesprochenen Sachverhalte sowie die nach den Erfahrungen der Diakonie durch die Verfassungsbeschwerde berührten weiteren Sachverhalte im Einzelnen wie folgt:

1. Verfassungsmäßigkeit der §§ 7 Abs. 3 Nr. 2, § 7 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 und § 20 Abs. 2 Satz 2 SGB II

Da das Bundesverfassungsgericht nur die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1 angenommen hat, beschränkt die Diakonie ihre Ausführungen auf die von diesem geltend gemachten Grundrechtsverletzungen. Insoweit hält die Diakonie Deutschland die Verfassungsbeschwerde für begründet. Sie teilt die Ansicht, dass die Bestimmungen über die Anrechnung eines elterlichen Einkommens auf die einem unter 25 Jahre alten Leistungsberechtigten in der Bedarfsgemeinschaft aus §§ 7 Abs. 3 Nr. 2, § 7 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 2 und § 20 Abs. 2 Satz 2 SGB II gegen die Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

Die Verfassungsbeschwerde greift einen besonderen Aspekt der Regelungen für junge Erwachsene auf. Nach der Wertungsentscheidung des Gesetzgebers sollen diese jungen Erwachsenen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres im elterlichen Haushalt leben und dort vorrangig in die gegenseitige Verantwortungsgemeinschaft der Familie eingebunden bleiben. Diese vom Sozialgesetzbuch II begründete besondere Verantwortungsgemeinschaft geht erheblich über die im Familienrecht verankerten Einstandspflichten unter Verwandten hinaus. Es ist zwar für sich genommen nicht unzulässig, im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens von den im Familienrecht einmal festgelegten Unterhaltspflichten abzuweichen und anderweitige Einstandspflichten zu begründen und auszugestalten. Aber auch in diesem Gestaltungsspielraum sind Grenzen der Folgerichtigkeit und der sachlichen Stimmigkeit zu beachten. Im Ergebnis stimmt die Diakonie der Einschätzung des Beschwerdeführers zu, dass der Gesetzgeber mit den Sonder-Bestimmungen für junge Erwachsene vor Vollendung des 25. Lebensjahres diese Grenzen verletzt hat (zu weiteren problematischen Aspekten der sog. U-25 Regelungen siehe unter 2).

a) Grundrechtsverletzungen bezüglich Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG

Die bedarfsmindernde Berücksichtigung elterlichen Einkommens berührt das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹ stellt das aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 hergeleitete Recht auf Sicherung des Existenzminimums ein ausgestaltungsbedürftiges Teilhaberecht dar. Es garantiert diejenigen unerlässlichen materiellen Voraussetzungen, die für die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Die erforderliche Konkretisierung dieses Teilhaberechtes erfolgt durch den Gesetzgeber, dem für diese Aufgabe ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Ziel der Konkretisierung muss es sein, das unverfügbare Grundrecht in Bezug auf den jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und die bestehenden Lebensbedingungen zu verwirklichen. Die Anforderungen an die Ermittlung der Anspruchshöhe, also das Gebot eines realitätsgerechten, transparenten und sachgerechten Bemessungsverfahrens,² kommen auch in dem hier vorliegenden Verfahren zum Tragen, obwohl § 9 Abs. 2 SGB II nicht mehr direkt die eigentliche Regelbedarfsermittlung, sondern die Definition der Bedarfsgemeinschaft und ihre Folgen betreffen. Auch hier muss eine Evidenzkontrolle stattfinden und die Frage zulässig sein, ob die Regel in sich schlüssig ist. Anlass zum Zweifel hier der vom Beschwerdeführer gerügte Umstand, dass sowohl der Gesetzgeber als auch das Bundessozialgericht die Hilfebedürftigkeit auch dann in Frage stellen, wenn der Leistungsberechtigte kein subjektives Recht gegen die weiteren Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft hat, sondern sich nur auf einen moralischen Appell berufen kann.

Es gehört zum Wesensgehalt dieses Leistungsrechtes, dass freiwillige Leistungen von dritter Seite dem Recht auf das Existenzminimum gerade nicht vorgehen.³ Insoweit kann die Diakonie Deutschland dem Bundessozialgericht und seiner Einschätzung nicht folgen, dass sich die in einem Haushalt zusammenlebenden Familienangehörigen typischerweise gegenseitig unterstützen und das grundrechtlich gewährleistete Existenzminimum aufbringen.⁴ Problematisch ist daran nicht, ob das zivilrechtliche Unterhaltsrecht durch andere rechtlich verankerte Einstandspflichten ergänzt wird. Problematisch ist, dass diese Ergänzung allenfalls de facto vorausgesetzt wird. Das Gesetz unterstellt, dass Eltern auch ihr erwachsenes Kind im Haushalt mitversorgen und eher auf das Decken eigener Bedarfe verzichten als dem Kind die elementarsten Bedürfnisse zu verweigern. Mit dieser Regelung ist nach Einschätzung des Verfassungsgerichtes selber das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 i.V. m. Art. 20 Abs. 1 GG in seinem Wesensgehalt berührt. Nach Ansicht der Diakonie ist diese Fiktion jedoch weder geeignet und erforderlich noch angemessen, um das Hilfesystem des SGB II nachhaltig auszugestalten.

Auch wenn diese Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Angehörigen in der Bedarfsgemeinschaft die staatlichen Verbindlichkeiten offenbar merklich reduzieren kann, stellt sich die Frage, ob dieser Effekt tatsächlich nachhaltig wirkt. Dagegen spricht folgende Überlegung: die in § 9 Abs. 2 SGB II unterstellte Einstandsbereitschaft, die nur durch die Obergrenze des nach dem SGB II einzusetzenden Vermögens gezogen wird, kann dazu führen, dass auch die Eltern mit ihrem Einkommen an die Grenze der Belastbarkeit kommen und kein finanzieller Spielraum mehr für unvorhersehbare Bedarfe bleibt. Anstatt einer einzelnen Person kann es daher geschehen, dass alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft hilfebedürftig werden können. Problematisch ist auch, wenn – wie im vorliegenden Fall – das berücksichtigte Vermögen eines Angehörigen auf Zahlungen eines anderen Leistungsträgers zurückgeht. Denn damit subventioniert – letztlich ohne jede rechtliche Grundlage – ein öffentlicher Haushalt bzw. eine Solidargemeinschaft Leistungsberechtigte eines anderen Hilfebereichs.

¹ BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 Rn. 133 ff.

² BV Rn. 139

³ BV Rn. 136

⁴ BSG Urteil vom 13.11.2008, B 14 AS 2/08 R), bestätigt in dem hier angefochtenen Urteil vom 19. 10. 2010 B 14 AS 51/09

Wenn aufgrund der Zurechnung von Zuflüssen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft keine passiven Leistungsansprüche gewährt werden, entstehen zudem auch Probleme für die Gewährleistung aktiver Leistungsansprüche. Dies kann die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren und insofern eigenen Bestimmungen der SGB II und III zuwider laufen, die auf eine bessere Arbeitsmarktintegration abzielen, so etwa den in § 1 SGB II beschriebenen Zielen.

Auch im Hinblick auf das Erforderlichkeitsgebot ist § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II problematisch. Zwar ist es nachvollziehbar, freiwillige Hilfeleistungen als bedarfsmindernd zu berücksichtigen, auf die Leistungsberechtigten keinen Anspruch haben. Die hier gefundene Regel reduziert den Hilfebedarf jedoch unabhängig von tatsächlich geleisteten überobligatorischen Unterstützungszahlungen und damit auch dem tatsächlichen Zufluss bedarfsmindernder Leistungen. Für die Berücksichtigung des Einkommens kommt es allein darauf an, dass der jeweilige Elternteil die Möglichkeit hätte, diese Unterstützung zu leisten. Ob der entsprechende Elternteil diese Hilfe tatsächlich leistet, ist für die Berücksichtigung allerdings unwesentlich. Vor diesem Hintergrund verletzt § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II nicht nur das Gebot der Eignung einer belastenden Regelung, sondern erweist sich auch als unnötig belastend.

Schließlich erscheint § 9 Abs. 2 SGB II unangemessen. Das Ziel, staatliche Sozialausgaben unter Rückgriff auf Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb des persönlichen Umfeldes der Leistungsberechtigten zu begrenzen, führt zu weitgehenden Einschränkungen der auszubehandelnden Leistungen. Zwar kennt das Recht – insbesondere auch das Sozialrecht – die Möglichkeit, dem Einzelnen auch solche Einnahmen fiktiv anzurechnen, die dieser zu beziehen unterlässt. Eine solche Anrechnung ist nachvollziehbar, wenn beispielsweise zur Zahlung verpflichtete Personen auf Kosten der Staatskasse „geschont“ werden. In diesem Fall entspricht es der Eigenverantwortung des Einzelnen, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu erschöpfen, bevor man die Allgemeinheit in Anspruch nimmt. Hier liegt der Fall jedoch anders: es liegt, sofern kein Unterhaltsanspruch gegen die Eltern mehr gegeben ist oder wenn dieser Anspruch am familienrechtlich geschützten Schonvermögen scheitert, gerade nicht im Rahmen des Möglichen, die benötigten Unterhaltsmittel zu beschaffen. Wo diese Mittel versagen, ist die vom Schutzbereich gezogene Grenze erreicht, dass der Einzelne nicht auf die Mildtätigkeit und freiwillige Gebebereitschaft anderer verwiesen werden darf. Dabei sollten auch innerfamiliär keine anderen Regeln gelten. Problematisch ist an diesen Regelungen zum Einen das Ausmaß, in dem sich – unabhängig von der tatsächlichen Erlangung irgendwelcher Mittel oder den Gründen für deren „Ausbleiben“ – die Auszahlung der Grundsicherungsleistung verringern kann; im Fall des Beschwerdeführers umfasst dies nahezu die Hälfte der Regelsatzleistung. Obwohl Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG den Staat an sich zwingt, das Existenzminimum zu gewährleisten, ermöglicht § 9 Abs. 2 SGB II eine erhebliche Reduzierung dieser Leistung, die weder durch Zuwendungen vonseiten Dritter kompensiert noch durch pflichtwidriges Fehlverhalten oder die Verletzung von Obliegenheiten seitens des Leistungsberechtigten veranlasst wird.

Diese durch die Leistungsberechtigten nicht steuerbare Reduzierung der Grundsicherungsleistung führt zu einer erheblichen Belastung der Bedarfsgemeinschaft und Familie des an sich Leistungsberechtigten. Das SGB II begründet durch die §§ 21 Abs. 5 und § 9 Abs. 2 Satz 2 einen nahezu unausweichlichen faktischen Zwang zum gegenseitigen Unterhalt, der nicht den familien- und unterhaltsrechtlichen Bestimmungen folgt. Zunächst verhindert das SGB II einen frühzeitigen Auszug junger Erwachsener aus dem Elternhaushalt, indem es die KdU-Leistungen nach § 22 an sehr hohe und eng gefasste Voraussetzungen knüpft. Damit verfestigt es gezielt die Rahmenbedingungen, die die Berücksichtigung von vorhandenem eigenen Einkommen der Eltern bei deren unverheiratet im Haushalt lebenden Kindern ermöglichen. Die Berücksichtigung von elterlichem Einkommen zur Minderung des Hilfebedarfs und die daran ausgerichtete Kürzung der Leistungen nach dem SGB II bringt die Betroffenen in eine keinesfalls fiktive Zwangs- und Notlage, in der die restliche Familie mit dem vorhandenen Vermögen aushelfen und das vorhandene Einkommen einsetzen muss – oder aber die Bedarfe des Betroffenen nicht gedeckt sind.

Wenn dadurch zudem der Effekt eintritt, dass das vorhandene Einkommen auf die Dauer nicht ausreicht, um die Familie zu unterstützen und der Rest der Familie auf ergänzende Aufstockungsleistungen angewiesen ist, entsteht für die Familie ein weiteres Problem: in diesem Fall unterfällt dann nämlich die gesamte Familie den Leistungsvoraussetzungen des SGB II, ist dann ggf. auch auf Leistungen für Unterkunft und Wohnung angewiesen, womit dann wiederum die bisherige Unterkunft dem Angemessenheitsmaßstab

nach § 22 SGB II unterfällt. Eine solche Folge wäre vom Gedanken der Subsidiarität von Grundsicherungsleistungen nicht mehr gedeckt.

Gegen diese weite Form der Subsidiarität spricht im Übrigen auch § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II selbst: dieser hebt den Charakter der Grundsicherung als eine individuelle Leistungsberechtigung auf der Grundlage der persönlichen Hilfebedürftigkeit hervor. Vor diesem Hintergrund ist es ebenfalls problematisch, dem Einzelnen die elterliche Leistungsfähigkeit unabhängig von tatsächlich geleisteten Zuwendungen entgegen zu halten.

Vor diesem Hintergrund kommt die Diakonie zu dem Ergebnis, dass die Bestimmung des § 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II das Grundrecht auf die Gewährleistung des Existenzminimums verletzt.

b) Art. 3 Abs. 1 GG

Die Diakonie schließt sich desweiteren der Einschätzung an, dass die angefochtenen Regelungen eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von erwachsenen Leistungsberechtigten vor beziehungsweise nach Vollendung ihres 25. Lebensjahres und damit einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) bewirken. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht einen sehr weiten Gestaltungsspielraum einräumt, der allein am Verbot offensichtlicher, durch keinen vernünftigen Sachgrund und aus der Natur der Sache nicht mehr zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen endet, ist die Diakonie der Ansicht, dass die vom Gesetzgeber in den §§ 7 Abs. 2 und 3 und § 9 Abs. 2 SGB II vorgesehene Unterscheidung von über und unter 25-jährigen Erwachsenen eine solche Diskriminierung darstellt.

Die angefochtene Regelung § 9 Abs. 2 SGB II ist Bestandteil mehrerer sich aufeinander beziehender Regelungen für junge Leistungsberechtigte vor Vollendung ihres 25. Lebensjahres, die auch im Zusammenhang beurteilt werden müssen.

Den Verbleib junger Erwachsener in der Bedarfsgemeinschaft begründet der Gesetzentwurf mit dem Verweis auf die frühere Besserstellung gegenüber Kindern und erwachsenen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft. § 7 Abs. 2 und 3 SGB II stellt nach der gesetzlichen Begründung⁵ sicher, dass die Einsparungen, die junge Menschen im gemeinsamen Haushalt mit der Bedarfsgemeinschaft erzielen, auch bei der Festlegung der Regelbedarfe zum Tragen kommen, was bei der bisherigen Behandlung als Alleinstehende nicht der Fall gewesen sei. § 9 Abs. 2 SGB II erläutert der Gesetzentwurf insoweit als eine Folgeregelung dieser Bestimmung über den Verbleib in der Bedarfsgemeinschaft. Den Zustimmungsvorbehalt der Leistungsträger hingegen rechtfertigt der Entwurf mit dem Verweis auf die Kosten, die der frühzeitige Auszug aus dem Elternhaus verursacht habe. Um diese einzugrenzen, sei es angezeigt, das vorzeitige Ausscheiden aus der Bedarfsgemeinschaft unter den Zustimmungsvorbehalt der Leistungsträger und die Entscheidung in deren Ermessen zu stellen, das nur in Fällen offenkundigen Bedarfs eingeschränkt wird.

Während das Bundessozialgericht die fortgesetzte Gleichsetzung junger Erwachsener mit Kindern und Jugendlichen als sachgerecht ansieht und auch die unvermeidlichen Spannungen in einer solchen Gemeinschaft für hinnehmbar hält⁶, hält die Diakonie die sachliche Rechtfertigung und Stimmigkeit der Sonderregelung für die Altersgruppe 18 bis 25 Jahre für zweifelhaft. Zwar handelt es sich hierbei um eine Stichtagsregelung, die einen wirtschaftlichen und damit auch nachhaltigen Gesetzesvollzug ermöglicht. Allerdings lässt sich der Gesamtzusammenhang der Sonderregelungen nicht auf dieses eine Kriterium reduzieren. Aus den diversen, in sich durchaus noch konsequenten Einzelbausteinen entsteht ein Konzept, in dem gegenläufige Wertungen zusammentreffen und zu einer in sich widersprüchlichen, unangemessenen Gesamtregelung führen, die den entwicklungspsychologisch bedingten Unterschieden in den Ver selbständigungsbedarfen zwischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht gerecht wird.

⁵ BTDr. 16/688 S. 13

⁶ BSG-Urteil vom 14.3.2012 Az. B 14 AS 17/11 R Rn. 34

Die in den §§ 7 und 9 SGB II vorgesehene Umverteilung der für einen arbeitslosen jungen Menschen entstehenden Kosten für Wohnen und Grundsicherung auf dessen an sich leistungsfähige Familie verletzt in ihrer konkreten Ausgestaltung zwar das Grundrecht auf Sicherstellung des Existenzminimums. Der Gesetzgeber nimmt aber für die besonderen Regelungen für unter 25-jährige Erwachsene Sachgerechtigkeit in Anspruch, da die nach Art. 3 Abs. 1 GG zu gewährende Gleichbehandlung bei jungen Menschen zwischen dem vollendeten 18. und 25. Lebensjahr an ein wirtschaftlich vernünftiges Verhalten gebunden sei. Dabei folgt er der Prämisse, dass ein Wegzug aus dem Elternhaus bei Erreichen der Volljährigkeit die Mittel zur Finanzierung eines eigenen Haushaltes voraussetze und dass der vorläufige Verbleib im Elternhaus gegenseitige Möglichkeiten zur gegenseitigen Entlastung bei der Haushaltsführung mit sich bringe. Für junge Erwachsene, die bislang im Familienverband und mit Unterhaltsverpflichtungen aufgewachsen sind, wäre die Fortdauer dieses Zusammenhangs zudem naheliegender als für Erwachsene, für die erst durch die Vermutungsregel nach § 7 Abs. 3a SGB II das Bestehen einer Bedarfsgemeinschaft entsteht. Schließlich sieht das Gesetz die Möglichkeit zum „vorzeitigen“ Ausscheiden aus der Bedarfsgemeinschaft vor, wenn dies für den Eingliederungserfolg erforderlich ist oder wenn der Verbleib dort wegen schwerwiegender Zerwürfnisse oder aus vergleichbaren Gründen unzumutbar ist.

Aber auch diese Erwägungen treffen nur für den von § 7 Abs. 2 SGB II begründeten Zustand der Bedarfsgemeinschaft zu. Auch vor dem Hintergrund dieser Annahmen ergeben sich Brüche in der Gesamtregelung insoweit als junge Erwachsene einerseits wie Minderjährige in der Bedarfsgemeinschaft zu verbleiben haben und ihnen damit erhebliche Grenzen für die eigenständige Lebensgestaltung gesetzt werden. Andererseits hingegen nehmen die Sanktionsregelungen aus § 31a Abs. 2 SGB II sie hinsichtlich ihrer Pflichterfüllungen viel strenger als die älteren Erwachsenen in die Pflicht und sehen deutlich härtere Sanktionsmöglichkeiten als bei älteren Erwachsenen vor. Diese besondere Verantwortlichkeit für eigenes Verhalten überzeugt weder für sich genommen (s. unter 2.), da sich weder im Vergleich mit über 25-jährigen Erwachsenen eine generelle, entwicklungsabhängige Neigung junger Menschen zu Pflichtverstößen erkennen lässt. Noch ist nachvollziehbar, weswegen junge Menschen einerseits von rechtlich nicht einklagbaren Zuwendungen ihrer Eltern abhängig und damit weit über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus betont unselbstständig bleiben sollen, andererseits aber strenger als normale Leistungsberechtigte für Fehler einzustehen haben. Die besondere Förderung bei der Eingliederung, auf die sich der Gesetzentwurf beruft, vermag diese Unausgewogenheit ebenfalls nicht zu kompensieren.⁷ Eher würde eine Gesamtbetrachtung dafür sprechen, in einer schwierigen Entwicklungsphase, in der das Gesetz selber die Unselbstständigkeit noch unterstreicht und verfestigt, insgesamt einen besonderen Unterstützungsbedarf anzuerkennen, statt von einer höheren Selbstverantwortung als bei über 25-jährigen Erwachsenen auszugehen. Zudem fehlt jedes Korrektiv durch einen größeren Spielraum, der einzelfallbezogene Reaktionen auf Pflichtverstöße von jungen Erwachsenen zulässt.

Somit geht die Diakonie Deutschland davon aus, dass die vorgenommene Bildung einer besonderen Gruppe von jungen Leistungsberechtigten vor der Vollendung des 25. Lebensjahres widersprüchlich und insgesamt nicht sachgerecht ist und die §§ 7 Abs. 2 und 3 und § 9 Abs. SGB II Bestandteil einer in sich widersprüchlichen und damit nicht sachgerechten Regelung sind, die gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.

c) Art. 11 GG

Die Beschränkung von Unter-25-Jährigen beim Auszug aus dem Elternhaus wirft zudem die Frage nach einer Einschränkung der Freizügigkeit auf, mithin des Grundrechtes aus Art. 11, die zu überprüfen wäre.

⁷ BT Drs. 15/1516 S. 61

2. Weitere mit der Verfassungsbeschwerde berührte Fragestellungen

Wie eingangs dargestellt, berührt die Verfassungsbeschwerde mit der Kritik an den Sonderregelungen für Unter-25-Jährige besondere Aspekte der Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft und der Sanktionsregelung, die bereits für „normale“ Leistungsberechtigte belastend wirken. Für die Gruppe der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren wirken sich diese ohnedies umstrittenen Regelungen besonders belastend aus. Die Diakonie Deutschland ergänzt aus diesem Grund die in der vorliegenden Verfassungsbeschwerde vorgelegten Sachverhalte um weitere Sachverhalte, die die Frage weiterer Grundrechtsverletzungen aufwerfen.

Selbst wenn sich eine Sanktion nur gegen eine Person in der Bedarfsgemeinschaft richtet, wirken sich Sanktionen gegen ein Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aus. Insofern kommt auch hier die für die Bedarfsgemeinschaft typische Erwartung zum Tragen, die sich auch in § 9 Abs. 2 SGB II bereits als problematisch erwiesen hat. Der gesamten Regelung über die Bedarfsgemeinschaft liegt die Erwartung zugrunde, dass Familien in Not über die Einstandspflichten des Familienrechtes hinaus füreinander aufkommen bzw. im Fall unzureichender Leistungen die damit entstehenden Härten teilen.

Für den Fall von Sanktionen gegen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft kommt besonders dieser letzte Gesichtspunkt zum Tragen: Auch wenn das sanktionierte Mitglied nur über reduzierte Mittel zum Lebensunterhalt verfügt, erscheint es sachfremd anzunehmen, dass die übrige Bedarfsgemeinschaft das sanktionierte Mitglied nicht oder nur im Rahmen seiner Fähigkeit, zu den Haushaltskosten beizutragen, mitversorgt. Diese Auswirkung verschärft sich, wenn sich Sanktionen häufen und gem. § 31a Abs. 1 bzw. 2 auch die Leistungen zur Unterkunft und Heizung entfallen.

Diesbezüglich hat das Bundessozialgericht selbst die Rückwirkung von Sanktionen auf andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft bei den Kosten der Unterkunft in Frage gestellt. Bei jüngeren Erwachsenen unter 25 Jahren umfassen die Sanktionen bei der zweiten Pflichtverletzung schon die Kosten der Unterkunft, bei älteren nach der dritten. Wohnen Unter-25-Jährige allein, können sie sehr schnell in die Situation geraten, dass Mietkosten nicht mehr getragen werden. Dies mindert auch die Bereitschaft von Vermietenden, unter 25-jährigen Leistungsbeziehenden eine Wohnung zu vermieten. Die im Gesetz vorgesehenen Regelungen bedeuten aber auch für andere Mitglieder eine besondere Schärfe, wenn somit nicht mehr der Anteil der Kosten der Unterkunft für das sanktionierte Mitglied der Bedarfsgemeinschaft übernommen wird. Dementsprechend ist durch die laufende Rechtsprechung des Bundessozialgerichts hier schon eine Korrektur erfolgt. Wenn Unter-25-Jährige mit anderen Erwachsenen eine Bedarfsgemeinschaft bilden, werden die Kosten der Unterkunft bei Sanktionen weiter übernommen, indem sie auf die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt und dann erstattet werden.⁸

Grundsätzlich liegt es zwar im Ermessen des Gesetzgebers, wie er das Existenzminimum ausgestaltet. Hier überschreitet er nach Ansicht der Diakonie allerdings gleich in doppelter Hinsicht den Rahmen des Angemessenen und verletzt damit das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums. Damit steht auch diese Regelung im Widerspruch zu der in § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II zum Ausdruck gebrachten individuellen Leistungsberechtigung, wenn sich letztlich Pflichtverstöße und die damit verbundenen Sanktionen auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft auswirken. Die Diakonie sieht diese negativen Folgen nicht auf Kürzungen bei den Kosten der Unterkunft beschränkt, die das Bundessozialgericht mittlerweile korrigiert hat. Tatsächlich knüpft das SGB II bei den Sanktionsregelungen insgesamt gravierende Belastungen an ein Geschehen, das die davon Mitbetroffenen weder verursacht haben noch steuern können. Gleichwohl treffen die Auswirkungen der Sanktion über den Wegfall der Beiträge des Sanktionierten zum Haushalt die Bedarfsgemeinschaft als Ganzes und erlegen auch dieser Einschnitte bei der Absicherung ihres eigenen Existenzminimums auf. An und für sich stehen Sanktionsregelungen, die bis zur völligen Streichung der Leistung führen, dem im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 beschriebenen Recht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums entgegen. Die schärferen Sanktionsregeln für Unter-25-Jährige verschärfen diese Problematik.

⁸ BSG-Urteil vom 23.05.2013, B 4 AS 67/12 R (Rn. 21 ff.)

III. Belege: Berichte aus der Praxis und Schlussfolgerungen

1. Befragungsergebnisse

2011 und 2012 befragte die Diakonie Deutschland Beratende in 110 diakonischen Einrichtungen zu den praktischen Auswirkungen der Rechtsvorschriften und der Umsetzung des SGB II: Diakonie-Texte. Positionspapier 05.2012. Rechtssicherheit und Fairness bei Grundsicherung nötig (<http://www.diakonie.de/media/Texte-05-2012-SGB-II-Rechtsansprueche.pdf>).

Zu den hier angesprochenen Themen ergaben sich die folgenden Rückmeldungen:

Bezüglich der Gewährleistung von Rechtsansprüchen für Unter-25-Jährige gibt es zahlreiche Unsicherheiten und Unwägbarkeiten. Dies betrifft auch Schwangere, die eigentlich besonderen Regelungen unterliegen. (S. 11; S. 13 f.)

Grundsätzliche Probleme bei der Einkommensanrechnung etwa bei Unklarheiten bezüglich des tatsächlichen Zuflusses oder Anrechnung zu Monatsanfang, wenn der tatsächliche Zufluss erst zu Monatsende erfolgt, sowie bei der Anrechnung unregelmäßiger Zuflüsse verschärfen sich bei mehreren Zuflüssen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft. Hiervon werden Erwachsene, die in der Bedarfsgemeinschaft mit ihren Eltern verbleiben müssen, zusätzlich beeinträchtigt. (S. 22 – 25)

Bei Jugendlichen in Ausbildungssituationen, die noch bei ihren Eltern wohnen, kann die Anrechnung ihres Einkommens auf die Leistungsansprüche der Eltern demotivierend wirken und sowohl die Verselbstständigung als auch die langfristige Überwindung sozialer Schwierigkeiten beeinträchtigen. (S. 24)

Auch wenn innerhalb einer Familie massive Konflikte bestehen, ist es sehr schwer, durch das Jobcenter den Auszug genehmigt zu bekommen. Oftmals wäre es aber gerade vorteilhaft, eine solche belastende Situation verlassen zu können, um die eigene soziale Situation aktiv verbessern zu können. (S. 27)

Die besonderen Regelungen für junge Erwachsene in Verbindung mit scharfen Sanktionsregelungen können dazu führen, dass

- Kosten der Unterkunft bei Verselbstständigung nicht gezahlt werden;
- ein familiärer Druck entsteht, die Bedarfsgemeinschaft ohne Genehmigung durch das Jobcenter zu verlassen;
- es bei genehmigter Begründung einer eigenständigen Bedarfsgemeinschaft aufgrund der Kenntnis von Vermietern über die schärferen Sanktionsregelungen zu Problemen bei der Vermietung kommt;
- es im Mietverhältnis beim Vorliegen von Sanktionen zu schneller Kündigung aufgrund von Mietrückständen kommt.

Diese Probleme befördern Wohnungslosigkeit. Direkte Obdachlosigkeit wird oft dadurch vermieden, dass junge Erwachsene bei Bekannten unterkommen, ohne ein reguläres Mietverhältnis zu haben. Dies macht sie erpressbar bis hin zu sexualisierten Übergriffen. Junge Erwachsene, die aufgrund der Kenntnis über die schärfer gefassten Voraussetzungen gar nicht erst Leistungsansprüche geltend machen, gehen ebenfalls entsprechende unsichere Wohnverhältnisse ein. (S. 27; S. 31)

2. Schlussfolgerungen der Diakonie Deutschland aus den Befragungsergebnissen

Die Diakonie Deutschland betont, dass die Deckung des Existenzminimums verfassungsrechtlich garantiert ist und ohne Abstriche umgesetzt werden muss. Hieraus ergeben sich vor dem Hintergrund der genannten Befragung in Bezug auf die in dieser Stellungnahme angesprochenen Sachverhalte die folgenden politischen Anforderungen der Diakonie an eine Änderung des SGB II (siehe S. 15; 25; 29 und 32):

- Abschaffung der restriktiven Sonderregelungen für junge Erwachsene.
- Anrechnung des Partnereinkommens zum Kindesunterhalt nur bei gemeinsamen Kindern und Bestehen familienrechtlicher Unterhaltsansprüche.

- Mit Beginn der eigenen Erwerbstätigkeit eigene Leistungsberechtigung nach dem SGB II – Jugendliche und junge Erwachsene werden nicht als Teil der Bedarfsgemeinschaft behandelt.
- Schaffung individueller Leistungsansprüche im SGB II: keine Einkommensanrechnung des Partners, wenn hierdurch dessen eigene Hilfebedürftigkeit erst entsteht.
- Orientierung an den geltenden familienrechtlichen Regelungen, das heißt, Unterhaltspflicht wird nur dann angenommen, wenn rechtlich Unterhaltsanspruch aufgrund Verwandtschaft besteht.
- Einkommens-, Leistungs- oder Unterhaltsanrechnung immer nach dem Zeitpunkt des tatsächlichen Zuflusses. Stärkere Nutzung von Überleitungsmöglichkeiten der Ansprüche.
- Recht auf Begründung eines eigenen Haushalts für junge Erwachsene.
- Recht auf Begründung eines eigenen Haushalts und besondere Förderung für junge Schwangere Wohnkosten sind von Sanktionen auszunehmen, um Wohnungslosigkeit zu verhindern.
- Zurücknahme der Verschärfung der Sanktionen, umfassende Evaluation der Sanktionspraxis und eine Zulassung flexibler und angemessener Lösungen für den Einzelfall bei einer Neufassung.
- Abschaffung verschärfter Sanktionsregelungen für junge Menschen bis 25 Jahre und des Zwangs zur Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern.
- Begrenzung des Sanktionsumfangs auf maximal 30 Prozent des Regelsatzes. Eine echte Leistungsminderung wird auf maximal 10 Prozent begrenzt, 20 Prozent werden bei höherer Sanktion immer als Gutscheine oder Sachleistung erbracht. Abschaffung der regelhaften dreimonatigen Dauer der Sanktionen.
- Aufhebung der Sanktionen, sobald der Sanktionsgrund nicht mehr gegeben ist.
- Verzicht auf Sanktionen für Schwangere wie für Erziehende in der Elternzeit.

Maria Loheide, Vorstand Sozialpolitik

22. Januar 2014