



Ferdinand Schönberg

**Sanktionen im Sozialrecht:  
Änderungsvorschlag zur  
Vereinbarkeit mit dem  
Grundrecht auf  
Gewährleistung eines  
menschenwürdigen  
Existenzminimums**

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 45

Ferdinand Schönberg

**Sanktionen im Sozialrecht:  
Änderungsvorschlag zur  
Vereinbarkeit mit dem  
Grundrecht auf  
Gewährleistung eines  
menschenwürdigen  
Existenzminimums**

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 45

**Ferdinand Schönberg** studierte zuletzt Interdisziplinäre Public und Nonprofit Studien (M.Sc.) an der Universität Hamburg. Zuvor erfolgte ein grundständiges Studium in Public Management (B.A.) an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg. Er arbeitet in der öffentlichen Verwaltung und forscht schwerpunktmäßig auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.

Der Autor dankt Herrn Prof. Dr. Karsten Nowrot für die gewinnbringenden Hilfestellungen bei der Erstellung dieses Beitrags.

## **Impressum**

Kai-Oliver Knops, Marita Körner, Karsten Nowrot (Hrsg.)  
Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie

Ferdinand Schönberg  
Sanktionen im Sozialrecht: Änderungsvorschlag zur Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums  
Heft 45, Oktober 2021

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.  
ISSN 2366-0260 (print)  
ISSN 2365-4112 (online)

Reihengestaltung: Ina Kwon  
Produktion: UHH Druckerei, Hamburg  
Schutzgebühr: Euro 5,-

Die Hefte der Schriftenreihe „Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie“ finden sich zum Download auf der Website des Fachgebiets Rechtswissenschaft am Fachbereich Sozialökonomie unter der Adresse:

<https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/professuren/koerner/fiwa/publikationsreihe.html>

Fachgebiet Rechtswissenschaft  
Fachbereich Sozialökonomie  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Universität Hamburg  
Von-Melle-Park 9  
20146 Hamburg

Tel.: 040 / 42838 - 3521

E-Mail: [Beate.Hartmann@uni-hamburg.de](mailto:Beate.Hartmann@uni-hamburg.de)

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Einführung</b> .....	5
<b>2.</b>	<b>Grundsicherung für Arbeitsuchende</b> .....	6
	2.1. Hintergrund und Zielsetzung .....	6
	2.2 Leistungsumfang und -berechtigte .....	7
	2.3 Aufgabenträger und Finanzierung .....	9
<b>3.</b>	<b>Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten</b> .....	10
	3.1 Leistungsminderung infolge von Pflichtverletzungen .....	10
	3.1.1 Grundlegende Voraussetzungen .....	10
	3.1.2 Die Sanktionstatbestände nach § 31 Absatz 1 SGB II .....	12
	3.1.3 Die Sanktionstatbestände nach § 31 Absatz 2 SGB II .....	15
	3.1.4 Rechtsfolgen .....	17
	3.1.5 Beginn und Dauer der Minderung .....	19
	3.1.6 Meldeversäumnisse .....	20
	3.2 (Un-)Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz .....	24
	3.2.1 Zulässigkeit von Mitwirkungspflichten .....	25
	3.2.2 Mündliche Anhörung .....	26
	3.2.3 Außergewöhnliche Härten .....	26
	3.2.4 Verkürzung des Sanktionszeitraums .....	27
	3.2.5 Umfang der Leistungsminderung .....	28
	3.2.6 Übergangsregelungen .....	30
	3.2.7 Verfahrensrechtliche Folgen .....	31
	3.2.8 Auswirkungen .....	31
	3.2.9 Zusammenfassung .....	33
<b>4.</b>	<b>Entwurf einer verfassungskonformen Neuregelung zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen</b> .....	34
	4.1 Zielsetzung .....	34
	4.2 Änderungsvorschlag .....	34
	4.3 Begründung .....	36
<b>5.</b>	<b>Ausblick</b> .....	39
	<b>Quellenverzeichnis</b> .....	42



## 1. Einführung

Über die Erforderlichkeit und Zulässigkeit von Sanktionen im Sozialrecht besteht eine kontroverse gesellschaftliche, rechtliche und politische Diskussion (Berlit, 2020: 3). Im Kern der Auseinandersetzung steht dabei die Frage, ob der Staat die Gewährleistung von existenzsichernden Sozialleistungen an die verpflichtende Mitwirkung der Betroffenen zur Überwindung der eingetretenen Hilfebedürftigkeit knüpfen darf (Sieper, 2020: 202). Diskutiert wird insbesondere, inwiefern staatlicher Druck zur Verhaltenssteuerung von Hilfebedürftigen aufgebaut werden darf (Schifferdecker/Brehm, 2020: 1). Während die einen der Auffassung sind, dass „alttestamentarisch[e] Strenge [...] keine Verhaltensänderung im positiven Sinne“ bewirke (Butterwegge, 2019), vertreten die anderen die Ansicht, dass der Solidargemeinschaft keine bedingungslose Grundsicherung zugemutet werden könne. So postuliert Roßbach (2019), dass „[d]ie vornehmste Rolle der Politik [...] nicht die des barmherzigen Versorgers, sondern die des entschlossenen Möglichmakers“ sei. Dem Anschein nach letztgenannter Position folgend beabsichtigt der Gesetzgeber mit den Sanktionen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine „Drohkulisse“ aufzubauen (Knickrehm, 2011: 241). Mit ihrer Hilfe sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte dazu animiert werden, vor allem durch die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Arbeit eigenständig an der Verringerung oder Beseitigung ihrer Hilfebedürftigkeit mitzuwirken (§ 2 SGB II). Im Gegenzug sind allen voran höhere Freibeträge bei der Berücksichtigung von Erwerbseinkommen (§ 11b SGB II) und Weiterbildungsprämien (§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB II i. V. m. § 131a Abs. 3 SGB III) im Zusammenhang mit der unmittelbaren Existenzsicherung vorgesehen. Damit versucht der Gesetzgeber das Verhalten der Arbeitsuchenden durch Belastungen und Belohnungen zu lenken (Schifferdecker/Brehm, 2020: 1 f.).

Das hier gegenständliche Sozialrecht ist ein äußerst umfangreiches und einem stetigen Wandel unterliegendes Rechtsgebiet, das insbesondere Regelungen zur Sozialversicherung, sozialen Entschädigung und sozialen Hilfe enthält (BT-Drs. 7/868: 19 f.). Es dient zur Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I) und ist insoweit dahingehend bestrebt, Antworten auf soziale Herausforderungen zu finden. Charakteristisch ist dabei die Begründung und Ausgestaltung sozialer Rechte der oder des Einzelnen gegenüber einer schützenden und solidarischen Gemeinschaft (BT-Drs. 7/868: 21). Seine verfassungsrechtlichen Grundlagen findet das Sozialrecht vor allem in der Achtung und dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG). Anders als die Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung, die aus den fünf Zweigen der Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung bestehen und sich im Wesentlichen durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanzieren, können steuerfinanzierte Leistungen der sozialen Hilfe in diesem Rahmen subsidiär erbracht werden. Sie setzen damit regelmäßig eine Bedürftigkeit der Betroffenen voraus, die diese nicht durch eigenes Einkommen und Vermögen oder jenes ihrer Unterhaltspflichtigen überwinden können (BT-Drs. 7/868: 19 f.). Entscheidend für den Leistungsanspruch ist in diesem Fall also nicht der bestehende Versicherungsschutz durch die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung, sondern dass die notwendige Hilfe nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann. Infolge eines Vorlagebeschlusses des SG Gotha vom 02.08.2016 (S 15 AS 5157/14) hatte das BVerfG nunmehr darüber zu urteilen, inwiefern der Staat solche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen kürzen darf, wenn diese an ihrer (Wieder-) Eingliederung in Arbeit nicht hinreichend mitwirken (BVerfGE 152, 68 = NJW 2019, 3703). Es war somit aufgerufen darüber zu entscheiden, wie viel Einfluss der Staat auf das Verhalten

der Hilfebedürftigen nehmen darf.

Der nachfolgende Beitrag geht vor diesem Hintergrund der im Kern insbesondere auch rechtswissenschaftlichen Fragestellung nach, inwieweit Leistungsminderungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten im Kontext der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind. Dazu wird zunächst kurz die Intention und der Regelungsinhalt des SGB II skizziert (2.), um anschließend vertieft auf die darin vorgesehenen Mitwirkungspflichten und die Rechtsfolgen ihrer Verletzung einzugehen (3.1). Sodann erfolgt eine kritische Analyse der diesbezüglich getroffenen Entscheidung des BVerfG vom 05.11.2019 (3.2), damit darauf aufbauend ein Änderungsvorschlag der hierin beanstandeten Normen entwickelt werden kann (4.). Abschließend wird angesichts der anstehenden Regierungsbildung infolge der kürzlich abgehaltenen Bundestagswahl ein Ausblick auf die Realisierungschancen des zuvor präsentierten Änderungsvorschlags gegeben (5.).

## 2. Grundsicherung für Arbeitsuchende

### 2.1 Hintergrund und Zielsetzung

Eingeführt mit Art. 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954) soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende es den *Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht* (§ 1 Abs. 1 SGB II). Damit ordnet sich das Gesetz als zweites Buch in das Kodifikationsvorhaben des Sozialgesetzbuches ein (BT-Drs. 7/868: 1, 19 f.). Es führte im Rahmen der sogenannten ‚Agenda 2010‘ der zweiten rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Schröder (2002-2005) die Arbeitslosenhilfe als Leistung des Arbeitsförderungsrechts mit der Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammen und löste erstere vollständig und letztere teilweise als einheitliches Regelungswerk ab. Dadurch sollen ineffiziente und unübersichtliche Doppelstrukturen vermieden und ein nachhaltiger Rückgang der Arbeitslosigkeit erzielt werden (BT-Drs. 15/1516: 1 ff.). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich in diesem Kontext aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Auffassung der Bundesregierung erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG), um eine einheitliche Leistungsberechnung sicherzustellen und regionalen Differenzen bezüglich „des Beschäftigungsstandes und des Einkommensniveaus“ entgegenzuwirken (BT-Drs. 15/1516: 49).

Verfassungsrechtlich lässt sich aus der Pflicht des Staates zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip als Zielbestimmung (Art. 20 Abs. 1 GG) ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ableiten (BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505). Während die Menschenwürde uneingeschränkte Geltung entfaltet (BVerfGE 115, 118 [152] = NJW 2006, 751 [757 Rn. 119]), räumt das Sozialstaatsprinzip dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum ein (BVerfGE 1, 97 [105] = NJW 1952, 297 [298]; 82, 60 [80] = NJW 1990, 2869 [2870]). Dabei begründet die Menschenwürde den Anspruch des Einzelnen auf Gewährleistung eines Existenzminimums, wogegen das Sozialstaatsprinzip „dem Gesetzgeber den Auftrag [erteilt],

jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern“, die „Bestimmung der Höhe des Existenzminimums“ in ihrer Konkretisierung jedoch grundsätzlich dem Gesetzgeber überlässt (BVerfGE 125, 175 [222] = NJW 2010, 505 [507 Rn. 133]).

Das SGB II verfolgt vor diesem Hintergrund eine Regelungssystematik, welche die Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes und Beendigung der Hilfebedürftigkeit herausstellt (BT-Drs. 15/1516: 2). Dazu erhalten die Leistungsberechtigten zielgerichtete Maßnahmen, um die Eingliederung in Arbeit zu erreichen (§ 1 Abs. 3 SGB II). Insoweit werden staatliche Hilfeleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes mit Instrumenten der Arbeitsförderung kombiniert. Dieses Prinzip kann treffend mit *Fordern und Fördern* beschrieben werden (§§ 2 und 14 SGB II). Im Zuge dessen sind die vorgesehenen Unterhaltsleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende grundsätzlich subsidiär gegenüber anderen Sozialleistungen (§ 5 Abs. 1 SGB II). Sie sind allerdings vorrangig gegenüber der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII (§ 5 Abs. 2 SGB II).

## 2.2 Leistungsumfang und -berechtigte

Die Leistungen nach dem SGB II umfassen zum einen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Diese sind in den §§ 14 ff. SGB II abschließend geregelt (§ 31 SGB I) und verweisen in Teilen auf Leistungen nach dem SGB III. Sie haben unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die zuständigen Träger erbracht zu werden, soweit sie im Einzelfall zur Eingliederung in Arbeit erforderlich sind (§ 14 Abs. 4 SGB II). In diesem Sinne sind Arbeitsuchende umfassend zu unterstützen. Dies beinhaltet bei Bedarf auch eine intensive Betreuung, die über das bloße Beraten und Vermitteln hinausgeht (BT-Drs. 15/1516: 54). Zum anderen sieht das SGB II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes vor. Im Einzelnen sind dies das Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige, das Sozialgeld für nicht Erwerbsfähige, die zusammen mit einer oder einem Erwerbsfähigen eine Bedarfsgemeinschaft bilden, sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe (§§ 19 ff. SGB II). Sie setzen sich weitestgehend pauschaliert aus dem Regelbedarf, den Kosten für Unterkunft und Heizung und etwaigen einmaligen oder fortlaufenden Mehrbedarfen zusammen (§ 19 Abs. 1 Satz 3 SGB II).

Der Regelbedarf wird durch eine entsprechende Auswertung der Einkommens- und Verbraucherstichprobe für Leistungen nach dem SGB II und XII gemeinsam ermittelt und jährlich angepasst (§§ 20 Abs. 1a SGB II, 28 SGB XII, 1 RBEG). Seit dem 01.01.2021 beträgt der Regelsatz für Alleinstehende 446 Euro, für Partnerinnen und Partner in einer Bedarfsgemeinschaft jeweils 401 Euro, für Jugendliche 373 Euro, für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 309 Euro und bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 283 Euro (§ 20 Abs. 1a SGB II i. V. m. § 8 RBEG). Zusätzlich zum Regelbedarf werden die nach den örtlichen Bedingungen angemessenen und tatsächlich anfallenden Kosten für die Unterkunft und Heizung übernommen (§ 22 SGB II). Darüber hinaus sind Zusatzzahlungen für einmalige oder laufende Mehrbedarfe vorgesehen. Einmalige Mehrbedarfe können etwa im Zuge der erstmaligen Wohnungsausstattung (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II), laufende Mehrbedarfe beispielsweise bei aufwendiger Ernährung aus medizinischen Gründen anerkannt werden (§ 21 Abs. 5 SGB II). Das BVerfG hat es hierbei im Grundsatz für zulässig erachtet, dass die Unterhaltsleistungen nach dem SGB II pauschaliert erbracht werden, allerdings muss in diesem Zusammenhang auch die Anerkennung eines „unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen

Bedarfs“ ermöglicht werden (BVerfGE 125, 175 [252] = NJW 2010, 505 [516 Rn. 204]).<sup>1</sup> Bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden zudem Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft neben dem Regelbedarf gesondert berücksichtigt (§§ 28 ff. SGB II).

Leistungsberechtigt zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist, wer das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze von grundsätzlich 67 Jahren noch nicht erreicht hat, erwerbsfähig und hilfebedürftig ist, sowie seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hat (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die Altersgrenze wurde im Zuge des Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20.04.2007 (BGBl. I S. 554 [565]) stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Personen sind erwerbsfähig, wenn sie nicht wegen Krankheit oder Behinderung über sechs Monate außerstande sind (Umkehrschluss zu § 101 Abs. 1 SGB VI), *unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein* (§ 8 Abs. 1 SGB II). Sie sind ferner hilfebedürftig, soweit der *Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen gesichert werden kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhalten* (§ 9 Abs. 1 SGB II).<sup>2</sup> In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass der oder dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten grundsätzlich jede Arbeit zumutbar ist und insofern insbesondere kein Berufsschutz besteht (§ 10 Abs. 1 und 2 SGB II). Der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ist anzunehmen, wenn die Umstände erkennen lassen, dass die Person nicht nur vorübergehend an diesem Ort oder in diesem Gebiet verweilt (§ 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I).

Des Weiteren sind diejenigen nicht erwerbsfähigen Personen leistungsberechtigt, die mit einer oder einem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 Abs. 2 SGB II). Eine Bedarfsgemeinschaft liegt vor, sofern die oder der Antragstellende in einem gemeinsamen Haushalt mit anderen Personen lebt und diese eine enge persönliche Beziehung zueinander haben (§ 7 Abs. 3 und 3a SGB II). In diesem Fall hängt die Leistungsberechtigung der Mitglieder von der Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft ab (§ 9 Abs. 2 SGB II). Eingeschränkt leistungsberechtigt sind Auszubildende, deren Ausbildung dem Grunde nach im Rahmen des BAföG förderungsfähig ist (§ 7 Abs. 5 und 6 SGB II). Nicht leistungsberechtigt sind demgegenüber *Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Abs. 3 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigt sind*,<sup>3</sup> *Ausländerinnen und Ausländer, die kein Aufenthaltsrecht haben oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt*, Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG sowie jeweils deren Familienangehörige (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Ausschluss nicht erwerbstätiger Unionsbürgerinnen und -bürger, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel des Sozialleistungsbezugs in einem anderen Mitgliedstaat Gebrauch machen, stellt indes kein Verstoß gegen Unionsrecht dar (EuGH, NJW 2015, 145 [147 Rn. 78]).

- 1 Mit Art. 3a Nr. 2 des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27.05.2010 (BGBl. I S. 671 [672]) wurde diese Bedingung des BVerfG in § 21 Abs. 6 SGB II aufgenommen. Zur Begründung vgl. BT-Drs. 17/1465: 8 f.
- 2 Das Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit bestimmt sich nach § 44a Abs. 1-3 SGB II. Im Widerspruchsfall erstellt der zuständige Rentenversicherungsträger ein bindendes Gutachten (§ 44a Abs. 1 Satz 5 und 6 SGB II). In § 44a Abs. 4-6 SGB II ist zudem das Verfahren zur Feststellung der Hilfebedürftigkeit geregelt.
- 3 Mit Ausnahme derer, *die sich mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten* (§ 7 Abs. 1 Satz 3 SGB II).

### 2.3 Aufgabenträger und Finanzierung

Getragen wird die Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Regel von der Bundesagentur für Arbeit sowie den kreisfreien Städten und Kreisen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SGB II).<sup>4</sup> Sie erbringen die Leistungen nach dem SGB II einheitlich in einer gemeinsamen Einrichtung (§ 44b Abs. 1 SGB II).<sup>5</sup> Dazu wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.07.2010 (BGBl. I S. 944) eigens Art. 91e GG eingeführt, nachdem das BVerfG geurteilt hatte, dass die vormals als Arbeitsgemeinschaften bezeichnete Mischverwaltung dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung widerspricht (BVerfGE 119, 331 = NVwZ 2008, 183). Darüber hinaus können Kommunen als zugelassene Träger in begrenzter Zahl sämtliche Leistungen nach dem SGB II in Eigenverantwortung erbringen (§ 6a SGB II).<sup>6</sup> Unabhängig von der Trägerschaft führen die Einrichtungen zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Bezeichnung *Jobcenter* (§ 6d SGB II). Das Verwaltungsverfahren der Jobcenter richtet sich dabei nach den Bestimmungen des SGB X (§ 40 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Im Falle öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten steht der Rechtsweg vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit offen (§ 51 Abs. 1 Nr. 4a SGG). Vor Erhebung der Anfechtungsklage ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen (§ 78 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 83 SGG).

Die Finanzierung der Sozialhilfeleistungen nach dem SGB II erfolgt aus Steuermitteln (BT-Drs. 15/1516: 2). Dabei werden die Aufwendungen größtenteils vom Bund getragen (§ 46 SGB II). Er beteiligt sich auch zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Abs. 5 SGB II), um die dafür im Grunde zuständigen Kommunen finanziell weiter zu entlasten (BT-Drs. 19/20598: 1, 10, 15). Den erhöhten Ausgaben des Bundes stehen nach Auffassung des Gesetzgebers erhebliche Einsparungen durch den beabsichtigten Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und die Effizienzsteigerungen bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Seite (BT-Drs. 15/1516: 4 f.). Im Jahr 2020 beliefen sich die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II auf etwa 45,9 Milliarden Euro, was einem Anteil von rund 3,9 Prozent am Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland entspricht (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021: 295).

- 4 In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg kann die kommunale Zuständigkeit dem besonderen Verwaltungsaufbau dieser Länder angepasst werden (§ 6 Abs. 3 SGB II). So ist in Hamburg etwa die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration als Einrichtung der Landesverwaltung gemeinsam mit der Agentur für Arbeit Hamburg für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig (HmbBü-Drs. 19/8032: 3).
- 5 Als öffentlich-rechtliche Gesellschaft sui generis wird die Organisation der gemeinsamen Einrichtung in den §§ 44c ff. SGB II bestimmt.
- 6 Die Vorschrift des § 6a Abs. 2 Satz 3 SGB II, wonach der Antrag auf Zulassung als kommunaler Träger einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in den dafür zuständigen Vertretungskörperschaften der kommunalen Träger bedürfe, verstößt gegen Art. 28 Abs. 2 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG, indem mit ihr eine Regelung des Kommunalverfassungsrechts getroffen wird, für das ausschließlich die Länder zuständig sind (BVerfGE 137, 108 [161 f.] = NVwZ 2015, 136 [144 Rn. 125]). Für bestehende Zulassungen gilt die mit dem GG unvereinbare Vorschrift zwar weiterhin fort, für neue Zulassungsverfahren gemäß § 6a SGB II darf sie jedoch keine Anwendung mehr finden (a. a. O. [171 Rn. 147]).

### 3. Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten

#### 3.1 Leistungsminderung infolge von Pflichtverletzungen

Mit den Sanktionsregelungen in den §§ 31 bis 32 SGB II soll dem Grundsatz des Forderns Wirkung verliehen werden (§ 2 SGB II). Sie zielen darauf ab, dass die Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende den ihnen obliegenden Pflichten hinreichend nachkommen (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 17). Dem liegt die Auffassung des Gesetzgebers zugrunde, nach der eine hilfebedürftige Person im Gegenzug für die finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft alles zu unternehmen hat, um fortan wieder aus eigener Kraft den Lebensunterhalt zu bestreiten (BT-Drs. 17/3404: 110). Insofern misst er den Sanktionsregelungen im SGB II eine zentrale Bedeutung zur Erreichung dieses Ziels bei (ebd.). Deren Anwendbarkeit wurde durch ein Urteil des BVerfG vom 05.11.2019 im Sinne eines engen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jedoch eingeschränkt (BVerfGE 152, 68 = NJW 2019, 3703). Nachfolgend soll daher zunächst insbesondere die Rechtslage in der Fassung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453, 456 [470 f.]<sup>7</sup>) betrachtet werden (3.1.1 bis 3.1.6), um darauf aufbauend die Unvereinbarkeit einzelner Bestimmungen mit dem GG näher zu analysieren und die daraus resultierenden Folgen abzuwägen (3.2).

##### 3.1.1 Grundlegende Voraussetzungen

Die Verwirklichung einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 SGB II bedingt, dass diese von einer oder einem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gemäß § 7 Abs. 1 SGB II begangen wird. Insofern beschränkt sich der Personenkreis auf jene, die bereits Leistungen nach dem SGB II beziehen oder zum Zeitpunkt der Pflichtverletzung jedenfalls dem Grunde nach leistungsberechtigt sind und einen Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt haben (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 12). Ferner sind auch diejenigen hilfebedürftigen Personen einbezogen, die mit ihrem Einkommen oder Vermögen zwar den eigenen Bedarf decken könnten, nicht aber den gesamten Bedarf aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (§ 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II). Die Sanktionierung einer Pflichtverletzung verlangt in diesem Kontext stets, dass diese subjektiv vorwerfbar und insofern schuldhaft begangen wird (BSG, NJW 2011, 2073 [2076 Rn. 28]). Soweit von dem Pflichtkreis des SGB II bisher nicht erfasste Personen ein vorwerfbares Verhalten zeigen, das zur Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II führt, kann dieses nur in den Fällen von § 31 Abs. 2 SGB II sanktioniert werden.

Eine vorwerfbare Pflichtverletzung setzt die schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis voraus (§ 31 Abs. 1 Satz 1, 1. HS. SGB II). Die Rechtsfolgenbelehrung muss dabei konkret, verständlich, richtig und vollständig sein (BSGE 102, 201 [211] = NJOZ 2010, 76 [79 Rn. 36]; 105, 297 [301] = NJW 2011, 254 [255 Rn. 19]; Urteil vom 17.12.2009

7 Neugefasst durch Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094. Geändert durch Art. 5 Nr. 12 des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011, BGBl. I S. 2854, 2917 [2920], und Art. 1 Nr. 25 des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung - sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26.07.2016, BGBl. I S. 1824 [1829]. Der Wortlaut vom Unterabschnitt 5 des Abschnitts 2 im Kapitel 3 SGB II entspricht trotz der beiden vorgenannten Änderungen derzeit im Wesentlichen der oben genannten Fassung vom 24.03.2011.

- B 4 AS 30/09 R, juris Rn. 22). Sie sollte grundsätzlich schriftlich erfolgen, weil der zuständige Leistungsträger andernfalls die vorhandene und aktuelle Kenntnis der oder des betreffenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten über die konkreten Rechtsfolgen einer bestimmten Pflichtverletzung in einer konkreten Situation nachzuweisen hat (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 141 f.). Von einer solchen Kenntnis kann ohne eine vorangegangene schriftliche Rechtsfolgenbelehrung insbesondere dann ausgegangen werden, „wenn zeitnah zu der aktuellen Pflichtverletzung wegen einer gleichartigen Pflichtverletzung bereits einmal eine Sanktion eingetreten ist“ (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.15<sup>8</sup>). Eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung kann in diesem Zusammenhang auch noch zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden, soweit es der oder dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dadurch noch möglich ist, ihr oder sein Verhalten dementsprechend anzupassen (BSGE 105, 297 [303 f.] = NJW 2011, 254 [256 Rn. 24]). Insofern werden an eine wirksame Rechtsfolgenbelehrung strenge Anforderungen gestellt, um deren Warn- und Steuerungsfunktion gegenüber der oder dem Betroffenen hinreichend zu verwirklichen (LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 26.05.2015 - L 7 AS 1059/13, juris Rn. 30). Es ist daher keineswegs ausreichend, wenn „auf einer Seite alle möglichen Sanktionen [abgehandelt werden], die nach dem SGB II denkbar sind“ (SG Dortmund, Urteil vom 02.02.2009 - S 31 AS 317/07, juris Rn. 22). Die Aushändigung eines bloßen Merkblatts genügt insofern nicht dem erforderlichen konkreten Bezug zum Einzelfall (BSGE 102, 201 [211] = NJOZ 2010, 76 [80 Rn. 36]; 105, 297 [301 f.] = NJW 2011, 254 [255 Rn. 19]).

Nach § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II verletzen erwerbsfähige Leistungsberechtigte indes nicht ihre Pflichten, soweit sie für ihr Verhalten einen *wichtigen Grund* darlegen und nachweisen können. In Anlehnung an die Rechtsprechung des BSG zum Sperrzeitrecht im SGB III liegt ein wichtiger Grund dann vor, wenn der oder dem Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung ihrer oder seiner Interessen mit denen der Steuerzahlenden ein anderes Verhalten nicht zugemutet werden kann (BSGE 66, 94 [97] = NZA 1990, 628 [629]). Dabei können berufliche oder persönliche Gründe, vor allem mit Blick auf die Gesundheit und Familie, zu berücksichtigen sein (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 19). So liegt für gewöhnlich ein wichtiger Grund bei dem Aufenthalt in einem Frauenhaus vor (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.17). Bevor sich eine leistungsberechtigte Person jedoch berechtigt auf einen wichtigen Grund berufen kann, hat sie vorab alles Mögliche und Zumutbare zu unternehmen, um diesen Grund zu beseitigen oder zu vermeiden (BSGE 66, 94 [97 f.] = NZA 1990, 628 [629]). Das Vorliegen eines wichtigen Grundes ist von der oder dem Betroffenen nachzuweisen (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Daraus ergibt sich jedoch keine Aufhebung des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 20 Abs. 1 und 2 SGB X, sodass der zuständige Leistungsträger im Rahmen der Anhörung (§ 24 Abs. 1 SGB X) das etwaige Vorliegen eines wichtigen Grundes zu erfragen und infolgedessen anlassbezogenen Ermittlungen aufzunehmen hat (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 114). Soweit die oder der erwerbsfähige Leistungsberechtigte dabei irrtümlicherweise einen wichtigen Grund annimmt, ändert dies nichts an der Verwirklichung des Sanktionstatbestandes, weil der wichtige Grund objektiv vorliegen muss (BSGE 66, 94 [101 f.] = NZA 1990, 628 [631]).

8 Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu den §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019 können als verbindliche Verwaltungsvorschrift mit Außenwirkung (Art. 3 Abs. 1 GG) unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-31-31b\\_ba015902.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-31-31b_ba015902.pdf), letzter Zugriff: 12.09.2021.

### 3.1.2 Die Sanktionstatbestände nach § 31 Absatz 1 SGB II

Wenn sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte weigern, *die in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem diese ersetzenden Verwaltungsakt festgelegten Pflichten zu erfüllen*, liegt eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II vor. „Weigern [...] bedeutet [in diesem Sinne] regelmäßig die vorsätzliche, ausdrückliche oder stillschweigende, schriftlich, mündlich oder in anderer Weise [...] zum Ausdruck gebrachte fehlende Bereitschaft, sich an die durch das Gesetz auferlegte Pflicht zu halten“ (BSG, Urteil vom 15.12.2010 - B 14 AS 92/09 R, juris Rn. 21). Eine Weigerung kann insofern auch durch konkludentes Verhalten erfolgen (ebd.). Der Weigerungswille muss sich jedoch „eindeutig und zweifelsfrei aus dem Gesamtverhalten des Arbeitsuchenden ergeben [...], wobei der Leistungsträger dafür die materielle Darlegungslast trägt“ (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.05.2008 - L 7 B 321/07 AS ER, juris Rn. 30). Zur Beurteilung, ob eine Weigerung vorliegt, sind vor diesem Hintergrund folglich sämtliche Umstände und die vollumfängliche Verhaltensweise der oder des Leistungsberechtigten heranzuziehen. Dabei müssen ihre oder seine intellektuellen Fähigkeiten und Erfahrungen in der konkreten Situation Berücksichtigung finden (*Lauterbach in Gagel*, 2021: § 31 SGB II Rn. 26).

Die einzelnen Pflichten der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind in einer Eingliederungsvereinbarung oder in einem diese ersetzenden Verwaltungsakt bestimmt (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II). Mit der Eingliederungsvereinbarung wird das Sozialrechtsverhältnis zwischen der oder dem Leistungsberechtigten und dem Leistungsträger konkretisiert, denn „[s]ie enthält verbindliche Aussagen zum Fördern und Fordern des Erwerbsfähigen, insbesondere zu den abgesprochenen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und den Mindestanforderungen an die eigenen Bemühungen um berufliche Eingliederung nach Art und Umfang“ (BT-Drs. 15/1516: 54). Hierbei haben die Leistungsberechtigten allerdings keinen Anspruch auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Vielmehr entscheidet das Jobcenter im Einzelfall, ob eine Eingliederungsvereinbarung oder ein Verwaltungsakt als Handlungsform für die beabsichtigte Eingliederung in Arbeit zielführender ist (BSGE 104, 185 [187] = NJOZ 2010, 1072 Rn. 13). Die Eingliederungsvereinbarung ist vor diesem Hintergrund als öffentlich-rechtlicher Vertrag in Form eines subordinationsrechtlichen Austauschvertrags nach §§ 53 Abs. 1 Satz 2, 55 SGB X zu klassifizieren (BSGE 121, 261 [264 Rn. 16]).<sup>9</sup> Insofern ist in ihr die Vereinbarung von Eigenbemühungen nur dann angemessen, wenn auch die Unterstützung durch Leistungen der zuständigen Behörde individuell, konkret sowie verbindlich ist und in einem ausgewogenen Verhältnis der gegenseitigen Verpflichtungen steht (a. a. O. [267 Rn. 22 f.]). Als Eigenbemühungen können dabei grundsätzlich alle nach dem SGB II zulässigen und im Einzelfall zumutbaren Verpflichtungen in eine Eingliederungsvereinbarung aufgenommen werden (*Lauterbach in Gagel*, 2021: § 31 SGB II Rn. 31). Soweit eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt, stellt dies allerdings keinen Sanktionstatbestand dar (BT-Drs. 17/3404: 111). Stattdessen soll ein ersetzender Verwaltungsakt erlassen werden (§ 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II), für den mit Blick auf die Sanktionierung nicht geleisteter Eigenbemühungen jedoch ähnlich strenge Anforderungen an deren Rechtmäßigkeit gelten, wie für die Eingliederungsvereinbarung selbst (*Weber in jurisPK-SGB II*, 2020: § 31 Rn. 41).

Gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II verletzen erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Pflichten, wenn sie sich weigern, *eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II oder ein nach § 16e SGB II gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen*,

<sup>9</sup> Andere Ansicht: Spellbrink, 2010: 49 ff. Demnach sei eine Eingliederungsvereinbarung weder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, noch ein Realakt, und insofern als öffentlich-rechtliche Handlungsform sui generis anzusehen.

*fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern.* Unter Arbeit ist dabei „jede (lohn-)abhängige Erwerbstätigkeit, die sozialversicherungsrechtlich ein (sozialversicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis konstituiert“, zu verstehen (LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.05.2008 - L 7 B 321/07 AS ER, juris Rn. 25). Ausbildung meint hingegen die Berufsausbildung (a. a. O., Rn. 26). Eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16d SGB II dient zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit, um eine Eingliederung in Arbeit zu erreichen. Sie muss im öffentlichen Interesse liegen, wettbewerbsneutral sein und zusätzliche Arbeit schaffen (§ 16d Abs. 1 Satz 1, 2. HS. SGB II). Es wird kein Arbeitsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne und auch kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne des SGB IV begründet (§ 16d Abs. 7 Satz 2, 1. HS SGB II). Mit § 16e SGB II soll schließlich die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen erleichtert werden, indem das geschlossene Arbeitsverhältnis für zwei Jahre finanziell bezuschusst und ganzheitlich begleitet wird. Dadurch sollen besondere Vermittlungshemmnisse ausgeglichen und zugleich Arbeitgebende gefördert werden, die für diesen Personenkreis sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anbieten (BT-Drs. 16/5715: 1, 5, 7).

Eine Pflichtverletzung ist im Grundsatz bereits dann verwirklicht, sofern es die oder der erwerbsfähige Leistungsberechtigte ablehnt, eine zumutbare Tätigkeit aufzunehmen (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 51). Demgegenüber liegt die Weigerung, eine Arbeit fortzuführen, nur dann vor, „wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige selbst kündigt, einen Aufhebungsvertrag schließt oder die abhängige oder selbständige Tätigkeit einfach aufgibt“ (BSG, NZS 2011, 72 [73 Rn. 12]). Ein Verhalten, das die Anbahnung einer Tätigkeit verhindert, impliziert in der Regel bereits die Weigerung der Aufnahme ebendieser, sodass mit der gewählten Formulierung lediglich eine Klarstellung des Gesetzgebers erfolgt (BT-Drs. 17/3404: 111). Die Zumutbarkeit der aufgezählten Tatbestandsmerkmale richtet sich dabei zunächst nach § 10 SGB II. Demnach ist grundsätzlich jede Arbeit zumutbar, solange sie den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Dabei ist jedoch insbesondere die körperliche, geistige und seelische Verfassung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu berücksichtigen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Insofern ist die vollschichtige Ausübung einer Tätigkeit nicht zumutbar, soweit die oder der Leistungsberechtigte aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen, die durch eine fachliche medizinische Begutachtung bestätigt werden, dazu erst nach einer stufenweisen Wiedereingliederung von sechs Monaten in der Lage wäre (SG Dresden, Urteil vom 10.08.2015 - S 20 AS 1507/14, juris Rn. 29). Unzumutbar ist ferner eine Tätigkeit, wenn das Arbeitsentgelt in einem auffälligen Missverhältnis zur geschuldeten Arbeitsleistung steht. „Ein auffälliges Missverhältnis, das die Sittenwidrigkeit im Sinne des § 138 Abs. 1 BGB begründet [...], ist anzunehmen, wenn der angebotene Lohn bei Vollzeitarbeit mit einer durchschnittlichen Arbeitsleistungserwartung unter dem Grundsicherungsniveau für eine volljährige alleinstehende Person ohne Unterhaltsverpflichtungen, bei grundsicherungsrechtlich angemessener Unterkunft und bei uneingeschränkter Erwerbsfähigkeit liegt“ (SG Berlin, Beschluss vom 19.09.2011 - S 55 AS 24521/11 ER, juris Rn. 14).

Bei der Aufnahme einer Ausbildung ist in besonderem Maße das Grundrecht der Berufsfreiheit zu beachten (Art. 12 Abs. 1 GG). Die freie Berufswahl beinhaltet, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Eignung, Begabung und Berufswunsch eine Entscheidung über ihre Ausbildung treffen dürfen, ohne dabei eine Sanktion befürchten zu müssen (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 44). Dazu zählt auch die Möglichkeit, eine Ausbildung abzubrechen, wenn sie sich nachvollziehbar als ungeeignet offenbart. Insoweit können Betroffene in der Regel einen wichtigen Grund vorweisen, wenn sie sich weigern, eine bestimmte Berufsausbildung anzutreten oder ein Ausbildungsverhältnis während der Probezeit auflösen (zum Sperrzeitrecht: BSG, NZA 1990, 956; Urteil vom 04.07.1991 - 7 RAR 124/90, juris Rn. 21).

Das Angebot einer Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II muss hinreichend bestimmt sein. Andernfalls darf aus der Ablehnung eines solchen Angebots keine Sanktion folgen (*Burkiczak* in BeckOK SozR, 2021: § 31 SGB II Rn. 21). Demzufolge muss in dem Angebot „die Art der Arbeit, ihr zeitlicher Umfang und ihre zeitliche Verteilung sowie die Höhe der angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen im Einzelnen bestimmt sein“ (BSGE 102, 201 [209] = NJOZ 2010, 76 [79 Rn. 32] mit Verweis auf BVerwGE 67, 1 [6] = NVwZ 1983, 410 [411]; 68, 97 [99] = NVwZ 1984, 243; NVwZ 1993, 371). Darüber hinaus ist gegenüber den Arbeitsuchenden verbindlich zu bezeichnen, welche Leistungen ihnen bei der Teilnahme an der Maßnahme dem Grunde nach zustehen (zum Sperrzeitrecht: BSGE 66, 140 [141 f.]). Die oder der erwerbsfähige Leistungsberechtigte muss auf der Grundlage eines hinreichend bestimmten Angebotes zum einen die „Entscheidung über die Teilnahme an der Maßnahme treffen“ und zum anderen erkennen können, „ob die angebotene Arbeitsgelegenheit den inhaltlichen und formellen Anforderungen an eine zulässige Arbeitsgelegenheit, die zur Erreichung des Eingliederungsziels geeignet und erforderlich ist, genügt“ (BSGE 102, 201 [210] = NJOZ 2010, 76 [79 Rn. 32 f.]). Es obliegt dabei allein dem zuständigen Leistungsträger, die konkrete Tätigkeit sowie die Rechte und Pflichten der oder des Leistungsberechtigten festzulegen, dies kann nicht durch den Maßnahmeträger erfolgen (LSG Sachsen, Beschluss vom 02.04.2008 - L 2 B 141/08 AS-ER, juris Rn. 31).

Eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II ist grundsätzlich zumutbar, soweit sie nicht offensichtlich ungeeignet ist, die Eingliederungschancen der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu verbessern (SG Berlin, Beschluss vom 14.07.2008 - S 37 AS 19402/08 ER, juris Rn. 11). Sie stellt ausdrücklich keine Gegenleistung für die gewährten Grundsicherungsleistungen dar, sondern muss geeignet, erforderlich und angemessen sein, das Ziel der Eingliederung in Arbeit zu fördern (BSGE 102, 201 [206] = NJOZ 2010, 76 [77 f. Rn. 22 f.]). Der zeitliche Umfang einer Arbeitsgelegenheit bemisst sich insoweit nach den spezifischen Erfordernissen des Einzelfalls, weshalb ein Umfang von bis zu 30 Stunden pro Woche angemessen und damit zumutbar sein kann (a. a. O. [205 Rn. 19]). Für geförderte Arbeitsverhältnisse zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II gelten die vorangegangenen Ausführungen zur Zumutbarkeit der Arbeit gleichermaßen (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 50).

Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte *eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben*, begehen sie eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II. Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit sind hierbei alle in den §§ 16 ff. SGB II angeführten Maßnahmen. Ausgenommen sind jedoch reine Geldleistungen wie das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 96). Ihre Zumutbarkeit richtet sich nach § 10 Abs. 1 und 2 SGB II (§ 10 Abs. 3 SGB II). Sie setzt insbesondere voraus, dass die Maßnahme geeignet ist, die Eingliederung in Arbeit zu fördern und insoweit Kenntnisse vermittelt, „deren Erwerb für den Arbeitsuchenden in seiner konkreten Situation sinnvoll ist“ (LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.07.2008 - L 14 B 568/08 AS ER, juris Rn. 5). Wenn die Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem diese ersetzenden Verwaltungsakt hinreichend konkretisiert wurde, ist § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II die speziellere Norm. Insofern findet § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II dann Anwendung, soweit in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem ersetzenden Verwaltungsakt keine hinreichende Bestimmung der jeweiligen Maßnahme erfolgt ist oder wenn eine Maßnahme außerhalb der Eingliederungsvereinbarung oder des ersetzenden Verwaltungsaktes angeboten wird (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 57).

„Abbruch bzw. Abbrechen meint die vorsätzliche, ausdrückliche oder konkludente, gleich

in welcher Form erfolgende Beendigung einer zuvor begonnenen Eingliederungsmaßnahme“ (SG Koblenz, Urteil vom 30.11.2005 - S 2 AS 72/05, juris Rn. 21). Dieses Verhalten kann gegenüber dem Leistungs- oder dem Maßnahmeträger erfolgen (ebd., m. w. N.). Ausdrücklich erfasst ist auch der Fall, dass eine Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit gar nicht erst angetreten wird (*Burkiczak* in BeckOK SozR, 2021: § 31 SGB II Rn. 24). „Anlass für den Abbruch gibt [demgegenüber], wer durch sein vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten als erwerbsfähiger Hilfebedürftiger dem Leistungs- bzw. Maßnahmeträger Grund gibt, die Eingliederungsmaßnahme zu beenden“ (SG Gießen, Beschluss vom 15.12.2008 - S 27 AS 1387/08 ER, juris Rn. 17 m. w. N.).

### 3.1.3 Die Sanktionstatbestände nach § 31 Absatz 2 SGB II

In § 31 Abs. 2 SGB II werden überwiegend Tatbestände normiert, die ein Verhalten sanktionieren, das vor dem Eintritt der Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II liegt. Zu diesem Zeitpunkt haben die Betroffenen insofern mehrheitlich noch keine Leistungen nach dem SGB II bezogen. Ihre Pflichtverletzung wird deshalb „[a]us systematischen Gründen [...] fingiert“ (BT-Drs. 17/3404: 111). Mit Ausnahme von Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II ist dafür im Vorwege keine Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis erforderlich. Von den in § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II bestimmten Fällen und deren Rechtsfolgen sind darüber hinaus auch nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte erfasst, die einen Anspruch auf Sozialgeld nach § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II haben (§ 31a Abs. 4 SGB II).

Sofern erwerbsfähige Leistungsberechtigte *nach Vollendung des 18. Lebensjahres ihr Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert haben, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Arbeitslosengeldes II herbeizuführen*, ist eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II anzunehmen. Der Tatbestand gilt als erfüllt, „wenn der Hilfebedürftige nach einer Wertung in der Laiensphäre hätte wissen müssen, dass er das vorhandene Einkommen oder Vermögen zur Deckung seines Lebensunterhalts einsetzen musste“ (LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 25.08.2005 - L 6 B 200/05 AS ER, juris Rn. 13). Dafür wird die unmittelbare Absicht, also der direkte Vorsatz, durch die Verschlechterung der finanziellen Situation Leistungen nach dem SGB II zu erhalten oder den gegebenen Anspruch zu erhöhen, vorausgesetzt (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 63). Ein bloßes Unterlassen des Einsatzes der eigenen Arbeitskraft, um Einkommen zu erzielen, ist insoweit nicht ausreichend (BSGE 105, 194 [200] = NJW 2010, 3115 [3117 Rn. 23]). Liegt eine schuldhaftige Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II vor, ist ferner zu prüfen, ob zusätzlich auch ein Ersatzanspruch des Jobcenters nach § 34 SGB II gegenüber der betreffenden Person für die infolge des sozialwidrigen Verhaltens erbrachten Geld- und Sachleistungen besteht (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.24; Fachliche Weisungen § 34 SGB II vom 20.07.2016, Rn. 34.4, 34.11<sup>10</sup>).

Setzen erwerbsfähige Leistungsberechtigte *trotz Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis ihr unwirtschaftliches Verhalten* fort, wird eine Pflichtverletzung gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II angenommen. „Unwirtschaftliches Verhalten [...] liegt dann vor, wenn ein hilfebedürftiger Erwerbsfähiger unter Berücksichtigung der ihm durch die Allgemeinheit gewährten Hilfe bei allen oder einzelnen seiner Handlungen jede wirtschaftlich vernünftige Betrachtungsweise vermissen lässt und hierbei ein Verhalten zeigt, das vom Durchschnitt

10 Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 34 SGB II vom 20.07.2016 können als verbindliche Verwaltungsvorschrift mit Außenwirkung (Art. 3 Abs. 1 GG) unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-34\\_ba015869.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-34_ba015869.pdf), letzter Zugriff: 04.07.2021.

wesentlich abweicht“ (BT-Drs. 15/1516: 61). Zuvor ist eine mündliche oder schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen erforderlich, sodass die oder der Betroffene zum Zeitpunkt der Belehrung bereits Leistungen nach dem SGB II beziehen muss und ihr oder sein Verhalten trotz Kenntnis der rechtlichen Konsequenzen wissentlich fortsetzt (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 164). Die Unwirtschaftlichkeit muss dabei objektiv durch den Leistungsträger ersichtlich sein (*Burkiczak* in BeckOK SozR, 2021: § 31 SGB II Rn. 30).

Wenn der Anspruch der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten *auf Arbeitslosengeld ruht oder erloschen ist, weil die Agentur für Arbeit das Eintreten einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs* nach dem Arbeitsförderungsrecht festgestellt hat, muss eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II angenommen werden. Einschlägig sind hierbei insbesondere Sperrzeiten aufgrund von Arbeitsaufgabe (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB III), Ablehnung eines Vermittlungsangebotes (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB III), unzureichenden Eigenbemühungen (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB III), Ablehnung oder Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und 5 SGB III) oder eines Integrationskurses oder einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 und 7 SGB III), Meldeversäumnissen (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 SGB III) sowie verspäteter Arbeitsuchendmeldung (§ 159 Abs. 1 Satz Nr. 9 SGB III). Letztgenannte stellt jedoch auch wegen der kurzweiligen Dauer von einer Woche (§ 159 Abs. 6 SGB III) nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit keine Pflichtverletzung gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II dar (Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.28).<sup>11</sup> Bei Meldeversäumnissen ist zu beachten, dass die Rechtsfolgen abschließend in § 32 SGB II normiert sind und sich insoweit nicht aus § 31a SGB II ergeben (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31 Rn. 170).<sup>12</sup> Der Eintritt einer Sperrzeit nach § 159 SGB III oder das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach § 161 SGB III ist durch die Agentur für Arbeit festzustellen und entfaltet sodann Tatbestandswirkung für das zuständige Jobcenter (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31 SGB II Rn. 67).

Eine Pflichtverletzung ist entsprechend § 31 Abs. 2 Nr. 4 SGB II auch dann anzunehmen, soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte *die im Dritten Buch genannten Voraussetzungen für das Eintreten einer Sperrzeit erfüllen, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld begründen*. Damit erfolgt eine Fiktion der Sperrzeit nach dem SGB III, die anders als im Fall von § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II durch das Jobcenter zu prüfen und festzustellen ist (BT-Drs. 15/1516: 61). In beiden Fällen sind jedoch nur diejenigen Personen erfasst, die zum Zeitpunkt des sperrzeitrelevanten Ereignisses in einem Sozialrechtsverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit als Trägerin der Leistungen nach dem SGB III stehen, insbesondere weil sie eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben (BSGE 105, 194 [200] = NJW 2010, 3115 [3118 Rn. 24]). Im Fall von § 31 Abs. 2 Nr. 4 SGB II haben sie dabei allerdings die Anwartschaftszeit für Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (noch) nicht erfüllt. Dementsprechend findet die Regelung keine Anwendung für Personen, „die keine Versicherungszeiten nach dem SGB III zurückgelegt haben“ (a. a. O. [201 Rn. 25-26]). Die Anwendbarkeit der Norm erstreckt sich zwar überwiegend auf Zeiten vor dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II, sie kann sich aber auch auf Zeiten während des aufstockenden Leistungsbezugs durch sozialversicherungspflichtig beschäftigte Geringverdienende beziehen, solange das den Leistungsberechtigten abverlangte Verhalten nicht schon von anderen Sanktionstatbeständen aus § 31 Abs. 1 SGB II erfasst ist (BSG, NZS 2011, 72 [74 Rn. 14]).

11 Zugelassene kommunale Träger i. S. v. § 6a SGB II sind nach Ansicht des LSG Berlin-Brandenburg an Weisungen der Bundesagentur für Arbeit nicht gebunden und können auch bei festgestellter Sperrzeit wegen verspäteter Arbeitsuchendmeldung (§ 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 SGB III) eine Sanktion nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II verhängen (Urteil vom 11.03.2020 - L 5 AS 623/18 WA, juris Rn. 37).

12 Näheres hierzu in Kapitel 3.1.6.

### 3.1.4 Rechtsfolgen

Welche Rechtsfolgen das Vorliegen der in § 31 SGB II normierten Tatbestände statuiert, ist in § 31a SGB II geregelt. Die Rechtsfolgen beziehen sich unmittelbar auf den individuellen Anspruch der oder des Leistungsberechtigten, die oder der eine vorwerfbare Pflichtverletzung begangen hat. Mittelbar wirkt sich die Sanktion allerdings auch auf die Mitglieder einer etwaigen Bedarfsgemeinschaft aus (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31a SGB II Rn. 2). Für Meldeversäumnisse gilt abweichend sowohl hinsichtlich der Tatbestände als auch der Rechtsfolgen § 32 SGB II abschließend. Die Anwendung von § 31a SGB II ist durch eine Entscheidung des BVerfG vom 05.11.2019 nur mehr eingeschränkt zulässig, weil die Norm eine eventuell vorliegende außergewöhnliche Härte für die Betroffenen im Einzelfall nicht hinreichend berücksichtigt, im Falle einer wiederholten Pflichtverletzung eine unzumutbare Höhe der Leistungsminderung vorsieht und sich eine etwaige Nachholung der den Leistungsberechtigten obliegenden Pflichten oder die Bereiterklärung zur entsprechenden Mitwirkung unzureichend auf die starre Dauer der Minderung auswirkt (BVerfGE 152, 68 [120 f.] = NJW 2019, 3703 [3707 Rn. 137]). Auf die Konsequenzen und Hintergründe dieser teilweisen Unvereinbarkeit mit dem GG wird im weiteren Verlauf des Beitrags, insbesondere in Kapitel 3.2, näher eingegangen. Zunächst soll jedoch vornehmlich diejenige Rechtslage betrachtet werden, die dem zitierten Urteil zugrunde liegt.<sup>13</sup>

*Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II mindert sich das Arbeitslosengeld II in einer ersten Stufe um 30 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs (§ 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II).* Gemindert wird insoweit der Betrag des gemäß § 19 SGB II zustehenden Arbeitslosengeldes II. Dieses umfasst den Regelbedarf nach § 20 SGB II, Mehrbedarfe nach § 21 SGB II und den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II (§ 19 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Die Leistungen werden in der Höhe dieser Bedarfe erbracht, soweit sie nicht durch anzurechnendes Einkommen oder Vermögen gedeckt sind (§ 19 Abs. 3 Satz 1 SGB II). Der konkrete Leistungsanspruch bemisst sich folglich danach, inwieweit Einkommen und Vermögen als bedarfsdeckend zu berücksichtigen sind. Bei der Leistungsminderung handelt es sich um eine gebundene Rechtsfolge. Es steht nicht im Ermessen des zuständigen Jobcenters, ob eine Pflichtverletzung nach § 31 SGB II eine Sanktion nach § 31a SGB II zur Folge hat (LSG Sachsen, Beschluss vom 16.12.2008 - L 7 B 613/08 AS-ER, juris Rn. 34). Liegen die entsprechenden Tatbestandsmerkmale vor, erfolgt somit nach dem Wortlaut der Norm zwingend eine Minderung des Arbeitslosengeldes II. Sie wird als fester Betrag in Abhängigkeit von der Höhe des jeweils maßgebenden pauschalierten Regelbedarfs nach § 20 SGB II ermittelt. Unterschreitet die Bemessung des Regelbedarfs wegen der Anrechnung von Einkommen oder Vermögen im Einzelfall die Höhe des festen Minderungsbetrags, werden auch etwaige Mehrbedarfe und der Bedarf für Unterkunft und Heizung bis zur Erreichung der Höhe des Minderungsbetrags gekürzt (*Weber* in jurisPK-SGB II, 2020: § 31a Rn. 23). Dadurch kann bei aufstockenden Leistungsbeziehenden, die durch ihre Erwerbstätigkeit kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen, bereits in der ersten Minderungsstufe der gesamte Anspruch auf Arbeitslosengeld II für die Dauer der Minderung vollständig entfallen (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31a SGB II Rn. 4). Von einer Minderung werden jedoch keine Leistungen nach den §§ 16 (Leistungen zur Eingliederung einschließlich Einstiegsgeld nach § 16b SGB II), 24 (unabweisbarer Bedarf in Sonderfällen einschließlich besonderer Bedarfe, die nicht vom Regelbedarf umfasst sind), 26 (Zuschüsse zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen), 27 (Leistungen für Auszubildende) und 28 (Leistungen für

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch Fußnote 7.

Bildung und Teilhabe) SGB II erfasst, weil diese Leistungen nach § 19 Abs. 1 Satz 3 SGB II nicht Bestandteil des Arbeitslosengeldes II sind.

Mit der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II *mindert sich das Arbeitslosengeld II um 60 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs* (§ 31a Abs. 1 Satz 2 SGB II). Gemäß § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II *entfällt das Arbeitslosengeld II bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung dann vollständig*. Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt dabei nur vor, soweit *bereits zuvor eine Minderung festgestellt wurde und der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums nicht länger als ein Jahr zurückliegt* (§ 31a Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB II; BT-Drs. 17/3404: 111 f.). In diesem Fall kommen ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen nach § 31a Abs. 3 SGB II in Betracht. Auch besteht die Möglichkeit, ein Darlehen nach § 42a Abs. 1 SGB II zu erhalten. Sollten sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte nachträglich bereiterklären, ihren Pflichten nachzukommen, kann der zuständige Träger im Falle des vollständigen Entfalls des Arbeitslosengeldes II (§ 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II) die Leistungsminderung *ab diesem Zeitpunkt auf 60 Prozent des für sie maßgebenden Regelbedarfs begrenzen* (§ 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II). Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II einen Anspruch auf Sozialgeld haben, gelten die Regelungen in § 31a Abs. 1 und 3 SGB II bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II indes entsprechend (§ 31a Abs. 4 SGB II).

Abweichend von § 31a Abs. 1 SGB II ergeben sich die Rechtsfolgen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, *die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben*, bei Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II aus § 31a Abs. 2 SGB II. Demnach ist das Arbeitslosengeld II im Falle einer einfachen Pflichtverletzung bereits in der ersten Stufe *auf die für die Bedarfe nach § 22 SGB II zu erbringenden Leistungen* zu beschränken (§ 31a Abs. 2 Satz 1 SGB II). Bedarfe nach § 22 SGB II umfassen die ortsangemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung. Bei einer wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II sodann vollständig (§ 31a Abs. 2 Satz 2 SGB II). Es kann wieder auf den Bedarf für Unterkunft und Heizung beschränkt werden, wenn sich die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, *die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben*, *nachträglich bereiterklären, ihren Pflichten nachzukommen* (§ 31a Abs. 2 Satz 4 SGB II). Mit diesen strengeren Regelungen für Leistungsberechtigte im Alter von unter 25 Jahren verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Langzeitarbeitslosigkeit durch eine uneingeschränkte Mitwirkung der jungen Erwachsenen an ihrer Eingliederung in Arbeit von vornherein entgegenzuwirken (BT-Drs. 15/1516: 61).

Sofern das Arbeitslosengeld II *um mehr als 30 Prozent des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs* gemindert wird, *kann der Träger auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen* (§ 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II). Ergänzende Sach- und geldwerte Leistungen sollen insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen erbracht werden (BT-Drs. 15/1516: 61). Sie setzen einen Antrag der oder des Betroffenen voraus (§ 37 Abs. 1 Satz 1 SGB II), sodass ein Tätigwerden von Amts wegen ausscheidet (*Burkiczak* in BeckOK SozR, 2021: § 31a SGB II Rn. 14). Die Gewährung von ergänzenden Sach- und geldwerten Leistungen steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde (§ 39 Abs. 1 SGB I). *Wenn Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben*, hat der Träger ergänzende Sach- und geldwerte Leistungen zu erbringen (§ 31a Abs. 3 Satz 2 SGB II). „Hierdurch soll das Existenzminimum von minderjährigen Kindern besonders gesichert werden, die ohne ihr eigenes Zutun Gefahr laufen, von der Leistungskürzung eines Mitglieds ihrer Bedarfsgemeinschaft mitbetroffen zu werden“ (BT-Drs. 17/3404: 112). Beläuft sich die Minderung des Arbeitslosengeldes II auf mindestens 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs, sollen die Kosten für Unterkunft und Heizung direkt

*an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden* (§ 31 Abs. 3 Satz 3 SGB II). Damit möchte der Gesetzgeber Obdachlosigkeit vermeiden und eine Zweckentfremdung der Transferleistungen für die Wohnkosten unterbinden (BT-Drs. 17/3404: 112).

### 3.1.5 *Beginn und Dauer der Minderung*

In § 31b SGB II wird normiert, wann der Sanktionszeitraum beginnt und wie lange er andauert. Dazu bedarf es zunächst eines Verwaltungsaktes nach § 31 Satz 1 SGB X, *der die Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung der Leistung feststellt* (§ 31b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Es ist in diesem Kontext jedoch nicht ausreichend, lediglich durch einen Bescheid den Auszahlungsanspruch der oder des Leistungsberechtigten kraft Gesetzes zu mindern.<sup>14</sup> Zusätzlich ist die förmliche (Teil-)Aufhebung des bisherigen Bewilligungsbescheides und etwaiger Änderungsentscheidungen gemäß § 48 Abs. 1 SGB X um die Höhe und für die Dauer der Leistungsminderung erforderlich, damit der oder dem Betroffenen ihr oder sein Leistungsanspruch für den gesamten Bewilligungszeitraum einfach ersichtlich wird (BSGE 119, 17 [21 Rn. 16]). Die Bundesagentur für Arbeit gibt ihren Sachbearbeitenden deshalb vor, dass „[d]er Sanktionsbescheid [...] als kombinierter Verwaltungsakt auszugestalten [ist], der sowohl die Feststellung der Pflichtverletzung als auch deren Umsetzung mittels Aufhebung nach § 48 Absatz 1 SGB X beinhaltet“ (Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.31). Dabei ist die Feststellung einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II und des Eintritts einer Rechtsfolge nach § 31a SGB II allerdings *nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Pflichtverletzung zulässig* (§ 31b Abs. 1 Satz 5 SGB II). Damit soll ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Pflichtverletzung und dem Eintritt der Rechtsfolge hergestellt werden, der den Leistungsberechtigten die Ursächlichkeit ihres pflichtwidrigen Handelns für die Leistungsminderung bewusst macht (BT-Drs. 17/3404: 112). Diese Frist von sechs Monaten gilt uneingeschränkt, sodass es nicht darauf ankommt, wann der Leistungsträger Kenntnis von der Pflichtverletzung erlangt, und entsprechende Ermittlungen aufgenommen hat (*Weber in jurisPK-SGB II*, 2020: § 31b Rn. 24 f.).

Die Leistungsminderung beginnt kraft Gesetzes zum Anfang des Kalendermonats, *der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes folgt* (§ 31b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Ein Verwaltungsakt wird durch Bekanntgabe gegenüber der Adressatin oder dem Adressaten wirksam (§ 39 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Bei postalischer Übermittlung eines schriftlichen Verwaltungsaktes gilt dieser grundsätzlich *am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben* (§ 37 Abs. 2 Satz 1 SGB X). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Sanktionsbescheid haben keine aufschiebende Wirkung (§ 39 Nr. 1 SGB II). Bei einer Minderung des Leistungsanspruchs um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs ist wegen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums deshalb grundsätzlich von einer Eilbedürftigkeit in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG auszugehen (VerfGH Berlin, Beschluss vom 11.12.2019 - 43/17, juris Rn. 14).

Für Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II tritt die Minderung abweichend *mit Beginn der Sperrzeit oder mit dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein* (§ 31b Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird durch die Agentur für Arbeit für den Grundsicherungsträger bindend festgestellt (BT-Drs. 15/1516: 61). Unabhängig von der Dauer der Sperrzeit nach dem SGB III beträgt der Minderungszeitraum für alle Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II dem

<sup>14</sup> Andere Ansicht: *Burkiczak* in BeckOK SozR, 2021: § 31b SGB II Rn. 11a.

Gesetzeswortlaut entsprechend stets drei Monate (§ 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II).<sup>15</sup> Dies stellt auch dann keinen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG dar, wenn sich die Sperrzeit nach dem SGB III auf weniger als zwölf Wochen beläuft, weil „die Leistungssysteme des SGB III und SGB II [...] wesentlich ungleich [sind]“ (LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.03.2020 - L 5 AS 623/18 WA, juris Rn. 54). Denn der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (BVerfGE 126, 400 [416] = NJW 2010, 2783 [2784 Rn. 79 m. w. N.]). Während die Leistungsberechtigten nach dem SGB II steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen beziehen, erhalten Anspruchsberechtigte nach dem SGB III wesentlich ungleiche Arbeitsförderungsleistungen, die eine bestimmte Anwartschaftszeit voraussetzen und durch Beiträge der Versicherten (mit-)finanziert werden (LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.03.2020 - L 5 AS 623/18 WA, juris Rn. 54). Für den Sanktionszeitraum besteht bei allen Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II zudem ausdrücklich *kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches* (§ 31b Abs. 2 SGB II). Damit soll der Sanktionscharakter der temporären Leistungsminderung unterstrichen werden (BT-Drs. 15/1516: 61 f.).

*Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben*, kann der Sanktionszeitraum auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II). Der zuständige Träger hat dabei alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen (BT-Drs. 16/1410: 26). „Zu den zu berücksichtigenden Umständen gehören unter anderem Art und Umstände des Pflichtenverstoßes, der Grad des Verschuldens, Alter und Einsichtsfähigkeit des Leistungsberechtigten, das Verhalten nach dem Pflichtenverstoß, die Wirkungen, die bei unverkürzter Sanktionsdauer auf die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft des Jugendlichen oder jungen Erwachsenen zu erwarten sind, sowie, ob es sich um einen wiederholten Pflichtenverstoß handelt“ (SG Bremen, Beschluss vom 14.11.2014 - S 34 AS 2038/14 ER, juris Rn. 13). Wenn die Begründung der Ermessensentscheidung des Leistungsträgers nicht hinreichend auf den Einzelfall bezogen wird, liegt ein Ermessenausfall vor (a. a. O., Rn. 14). Sollte sich im Rahmen der Entscheidungsfindung abzeichnen, dass die beabsichtigte Wirkung der Sanktion, also die Bereitschaft zur entsprechenden Mitwirkung, auch mit der verkürzten Minderungsdauer erreicht werden kann, reduziert sich das auszuübende Ermessen auf null (*Lauterbach in Gagel*, 2021: § 31b SGB II Rn. 10).

### 3.1.6 *Meldeversäumnisse*

Durch § 32 SGB II wird der Tatbestand und die Rechtsfolge eines Meldeversäumnisses von den Leistungsberechtigten geregelt. Die Pflichtverletzung ähnelt insoweit der Sperrzeit bei Meldeversäumnissen für gesetzlich Arbeitslosenversicherte nach § 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 SGB III. Sie stellt mit Abstand den häufigsten Grund für eine Sanktionierung von Leistungsberechtigten nach dem SGB II dar. Im Jahr 2019 wurden 78 Prozent der insgesamt 807.000 Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aufgrund eines Meldeversäumnisses festgestellt (Bundesagentur für Arbeit, 2020: 8 f.).<sup>16</sup> Von der allgemeinen Meldepflicht umfasst ist die Verpflichtung der Leistungsberechtigten, nach einer entsprechenden Aufforderung

15 Anders *Lauterbach in Gagel*, 2021: § 31b SGB II Rn. 6. Demnach sei § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II für Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II aufgrund einer Regelungslücke dahingehend auszulegen, dass sich Beginn und Ende des Sanktionszeitraums nach der Dauer der Sperrzeit im SGB III bestimmen. So auch Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.39.

16 Die Zahlen für das Jahr 2020 sind infolge der Kontaktbeschränkungen aufgrund der Coronavirus-Pandemie im Vergleich zu den Vorjahren wenig aussagekräftig (Bundesagentur für Arbeit, 2021: 21).

persönlich beim Jobcenter oder *zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen* (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Meldepflichtig sind dabei erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB II ebenso wie nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Anspruch auf Sozialgeld nach § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II, und zwar unabhängig von ihrem Alter (§ 32 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Dies gilt auch für Leistungsberechtigte, denen eine Beschäftigungsaufnahme aufgrund der Betreuung eines Kleinkindes gegenwärtig nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II nicht zumutbar ist (SG Detmold, Beschluss vom 13.06.2013 - S 18 AS 859/13 ER, juris Rn. 23). Beginnend mit dem Antrag auf Leistungen nach dem SGB II, endet die Meldepflicht erst mit dem letzten Tag des Leistungsbezuges beziehungsweise dem Ende eines Widerspruchs- oder Klageverfahrens über die Anfechtung nicht bewilligter Leistungen (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Die Meldepflicht besteht ausdrücklich auch dann, soweit Leistungen wegen einer Sanktion gemindert oder vollständig entfallen sind (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 1 Satz 3 SGB III).

Eine Aufforderung zur Meldung beim Jobcenter kann mit dem Ziel der *Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit, Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen* oder *von Entscheidungen in Leistungsverfahren* sowie zur *Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Leistungsanspruch* veranlasst werden (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 2 SGB III). Insofern ist der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 Abs. 2 Satz 1 SGB II kein gesetzlicher Meldezweck (SG Magdeburg, Beschluss vom 06.12.2005 - S 27 AS 702/05 ER, juris Rn. 17). Bevor ein Meldeversäumnis wirksam festgestellt werden darf, ist die Rechtmäßigkeit der Meldeaufforderung inzident zu prüfen (BSGE 119, 17 [25 Rn. 30]). Dabei begründet die Aufforderung zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen keinen eigenständigen Meldezweck, sondern muss zur Verwirklichung der in § 309 Abs. 2 SGB III genannten Zwecke dienen (BSG, NJW 2011, 2073 [2076 Rn. 25]). Demnach könnte es sich hierbei etwa um die Abklärung der gesundheitlichen Voraussetzungen für die Vermittlung in eine Ausbildung oder Arbeit nach § 309 Abs. 2 Nr. 2 SGB III handeln. Für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte kann sich die Verpflichtung zur Wahrnehmung eines ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermins beispielsweise dadurch ergeben, dass ein zum Haushalt gehörendes Kind wegen einer Alkoholabhängigkeit der oder des Sozialgeldbeziehenden nur von der oder dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betreut werden kann und durch diesen Umstand in ihrer oder seiner Person ein Vermittlungshemmnis für die oder den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten liegt (BT-Drs. 15/1516: 62).

Bei der Meldeaufforderung handelt es sich um einen Verwaltungsakt i. S. v. § 31 Satz 1 SGB X (BSG, Beschluss vom 19.12.2011 - B 14 AS 146/11 B, juris Rn. 6 m. w. N.). Dieser muss deshalb inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 33 Abs. 1 SGB X) und insofern den Zweck, den Zeitpunkt und den Ort der Meldung konkret benennen (LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.01.2008 - L 28 B 2119/07 AS ER, juris Rn. 4). Durch den Verwaltungsakt muss es der oder dem Leistungsberechtigten möglich sein, dass ihr oder ihm abverlangte Verhalten zu erkennen (BSG, NJW 2011, 2073 [2075 Rn. 25]). Außerdem muss die Meldeaufforderung wirksam gegenüber der Adressatin oder dem Adressaten bekanntgegeben worden sein (§ 39 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Im Hinblick auf Meldeversäumnisse ist § 32 SGB II gegenüber § 66 SGB I die speziellere Vorschrift, sodass die Anwendung der letztgenannten Norm allein aufgrund eines Meldeversäumnisses ausgeschlossen ist (LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.02.2009 - L 5 B 376/08 AS ER, juris Rn. 50). Gleiches gilt wegen des unterschiedlichen Charakters der beiden Regelungen für eine Umdeutung des Leistungsentziehungsbescheids nach § 66 SGB I in einen Sanktionsbescheid nach § 32 SGB II gemäß § 43 Abs. 1 SGB X (a. a. O., Rn. 53). Zwar sind die in den §§ 60 bis 67 SGB I normierten allgemeinen

Mitwirkungspflichten ergänzend auch im Bereich des SGB II anwendbar (§ 37 Satz 1 SGB I). Dies gilt allerdings nur, solange und soweit die besonderen Mitwirkungspflichten im SGB II deren Anwendung nicht ausschließen, „also den Lebenssachverhalt nicht ausdrücklich oder stillschweigend abweichend und/oder abschließend regel[n]“ (BSGE 101, 260 [262] = NVwZ-RR 2009, 1005 [1006 Rn. 13]).

Die Meldeaufforderung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde (§ 39 Abs. 1 SGB I). Bei mehreren aufeinanderfolgenden Meldeaufforderungen mit denselben Zwecken in kurzen zeitlichen Abständen liegt, zumindest nach der dritten gleichlautenden Meldeaufforderung mit dem Ergebnis der Nichtwahrnehmung des Termins, eine Ermessenunterschreitung vor (BSGE 119, 17 [28 f. Rn. 45 f.]). Es handelt sich bei den Sanktionsbestimmungen der §§ 31 bis 32 SGB II „nicht um Strafvorschriften [...], sondern um die gesetzlichen Folgen von Obliegenheitsverletzungen“ (a. a. O. [29 Rn. 47]). Können den Leistungsberechtigten obliegende Pflichten durch die Sanktionierung des vorwerfbaren Verhaltens nicht durchgesetzt werden, ist insofern gegebenenfalls die Verpflichtung zur Teilnahme an einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung zu prüfen (a. a. O. [29 Rn. 48]).

Als Meldeorte kommen neben den Dienststellen des Jobcenters und der von ihm eingeschalteten ärztlichen und psychologischen Dienste auch Praxen oder Kliniken der mit der Untersuchung beauftragten Ärztinnen und Ärzte oder Psychologinnen und Psychologen in Betracht (Lauterbach in Gagel, 2021: § 32 SGB II Rn. 10). Die Meldung hat persönlich zu erfolgen (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Es genügt in diesem Zusammenhang nicht, wenn die oder der Leistungsberechtigte im Eingangsbereich des bezeichneten Dienstgebäudes vorspricht, sich anschließend aber weigert, das in der Meldeaufforderung bestimmte Zimmer der oder des Sachbearbeitenden aufzusuchen (LSG Bayern, Urteil vom 19.03.2014 - L 16 AS 383/11, juris Rn. 42). Ein Meldeversäumnis liegt insoweit vor, wenn die oder der Leistungsberechtigte nicht zu dem in der Meldeaufforderung bestimmten Zeitpunkt an dem dort bestimmten Ort erscheint und damit ihre oder seine allgemeine Meldepflicht oder die Meldepflicht beim Wechsel der Zuständigkeit (§ 59 SGB II i. V. m. § 310 SGB III) verletzt (ebd.). Dies gilt nicht, soweit der Meldetermin zu einer anderen Zeit am selben Tag wahrgenommen und der Zweck der Meldung damit erreicht wird (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 3 Satz 2 SGB III). Sofern Leistungsberechtigte ordnungsgemäß zu einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung erscheinen, diese jedoch anschließend ablehnen, liegt kein Meldeversäumnis nach § 32 Abs. 1 SGB II vor (Weber in jurisPK-SGB II, 2020: § 32 Rn. 40).<sup>17</sup> Gleiches gilt bei nachgewiesener Arbeitsunfähigkeit zum Zeitpunkt des Meldetermins. In diesem Fall *wirkt die Meldeaufforderung auf den ersten Tag der Arbeitsfähigkeit fort*, wenn das Jobcenter dies zuvor in der Meldeaufforderung bestimmt hat (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 3 Satz 3 SGB III).

Das Meldeversäumnis muss der oder dem Leistungsberechtigten subjektiv vorwerfbar sein, damit es zu einer Sanktion führen darf (BSG, NJW 2011, 2073 [2076 Rn. 28]). Zudem bedarf es zuvor grundsätzlich einer schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung.<sup>18</sup> Legen Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für ihr Verhalten dar und weisen diesen nach, liegt kein Meldeversäumnis vor (§ 32 Abs. 1 Satz 2 SGB II).<sup>19</sup> Berufen sich die Leistungsberechtigten in diesem Kontext auf gesundheitliche Gründe für ihr Nichterscheinen, kann regelmäßig eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung als Nachweis dienen. Eine Arbeitsunfähigkeit ist allerdings

17 Stattdessen kann bei der Ablehnung erforderlicher Untersuchungen unter den Voraussetzungen von §§ 62, 65 SGB I die Leistung nach § 66 SGB I ganz oder teilweise versagt oder entzogen werden (vgl. BSG, Urteil vom 14.05.2014 - B 11 AL 8/13 R, juris Rn. 28).

18 Zu den Anforderungen an eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung und der Frage, wann von einer Kenntnis der Rechtsfolgen ausgegangen werden kann, s. im Einzelnen Kapitel 3.1.1.

19 Auch hinsichtlich des Vorliegens eines wichtigen Grundes wird im Wesentlichen auf Kapitel 3.1.1 verwiesen.

nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer gesundheitlichen Unfähigkeit, zu einem Meldetermin zu erscheinen, sodass weitere Ermittlungen des Jobcenters erforderlich sind, wenn Zweifel an den gesundheitlichen Gründen für das Nichterscheinen der oder des Leistungsberechtigten bestehen (BSG, NJW 2011, 2073 [2076 f. Rn. 32]). Dazu kann von den Leistungsberechtigten eine ärztliche Bescheinigung zum Nachweis des wichtigen Grundes verlangt werden, aus der ersichtlich wird, dass im konkreten Fall aus gesundheitlichen Gründen keine Möglichkeit besteht, der Aufforderung zur Meldung nachzukommen (LSG Bayern, Urteil vom 29.03.2012 - L 7 AS 961/11, juris Rn. 24). Ebenso kann die akute Erkrankung eines Kleinkindes einen wichtigen Grund für das Nichterscheinen zu einem Meldetermin darstellen, wenn die Betreuung kurzfristig nicht anderweitig sichergestellt ist (SG Detmold, Beschluss vom 13.06.2013 - S 18 AS 859/13 ER, juris Rn. 24). Das Fehlen von Fahrgeld ist hingegen grundsätzlich kein wichtiger Grund für das Versäumen eines Meldetermins, weil die Reisekosten auf Antrag vom Jobcenter erstattet werden können (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 Abs. 4 SGB III). Bei Mittellosigkeit sind die Reisekosten zu erstatten beziehungsweise vorab zu gewähren (LSG Bayern, Beschluss vom 21.07.2014 - L 7 AS 587/13 NZB, juris Rn. 20). Dafür hat sich die oder der Leistungsbeziehende rechtzeitig vor dem Meldetermin an das Jobcenter zu wenden, damit dieses entsprechend reagieren kann (a. a. O., Rn. 25).

Der Auszahlungsanspruch der Leistungsberechtigten mindert sich kraft Gesetzes um 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nach § 20 SGB II, wenn der Tatbestand eines Meldeversäumnisses erfüllt ist (§ 32 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 31b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Diese gebundene Rechtsfolge räumt der zuständigen Behörde keinerlei Ermessen ein (BSGE 119, 17 [20 Rn. 14]). Bei der Minderung handelt es sich um einen festen Betrag. Übersteigt der Minderungsbetrag infolge der Anrechnung von Einkommen oder Vermögen den tatsächlich bewilligten Regelbedarf, so erstreckt sich die Minderung bis zur Höhe dieses Betrages auch auf eventuelle Mehrbedarfe nach § 21 SGB II und den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen § 32 SGB II vom 03.12.2019, Rn. 32.2<sup>20</sup>). Die Sanktionszeiträume und -beträge von mehreren Meldeversäumnissen können sich zwar jeweils überlappen, es gibt jedoch keine weitere Sanktionsstufe, sodass die Feststellung wiederholter Pflichtverletzungen in diesem Fall ausscheidet (BT-Drs. 17/3404: 112).

Leistungsminderungen nach § 32 SGB II treten zu einer Minderung nach § 31a SGB II wegen Pflichtverstößen gemäß § 31 SGB II hinzu (§ 32 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Soweit die Minderungen dadurch 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs übersteigen, kommen ergänzende Sach- und geldwerte Leistungen nach § 31a Abs. 3 SGB II in Betracht (§ 32 Abs. 2 Satz 2 SGB II). *Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate* (§ 32 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II) und beginnt am Anfang des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden der Pflichtverletzung und den Minderungsumfang feststellenden Verwaltungsaktes folgt (§ 32 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 31b Abs. 1 Satz 1 SGB II; zum Wirksamwerden des Verwaltungsaktes vgl. § 39 Abs. 1 SGB X). Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, kann der Minderungszeitraum, ebenso wie bei Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II, im Einzelfall auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 32 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II).

20 Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 32 SGB II vom 03.12.2019 können als verbindliche Verwaltungsvorschrift mit Außenwirkung (Art. 3 Abs. 1 GG) unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-32\\_ba015867.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-32_ba015867.pdf), letzter Zugriff: 12.09.2021.

### 3.2 (Un-)Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Infolge der Anfechtung zweier Sanktionsbescheide durch den diese betreffenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hat das SG Gotha mit einem Vorlagebeschluss nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG vom 26.05.2015 (S 15 AS 5157/14) das eingeleitete Klageverfahren ausgesetzt und die streitgegenständlichen Normen dem BVerfG zur Prüfung vorgelegt. Der Auszahlungsanspruch des Klägers wurde im Ausgangsverfahren von dem beklagten Jobcenter zunächst um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate gemindert, weil sich dieser trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen geweigert habe, ein Beschäftigungsangebot als Lager- und Transportarbeiter anzunehmen (SG Gotha, Vorlagebeschluss vom 26.05.2015 - S 15 AS 5157/14, juris Rn. 5). Dem gegen diese Sanktionsentscheidung gerichteten Widerspruch wurde nicht abgeholfen (a. a. O., Rn. 9). Aufgrund einer wiederholten Pflichtverletzung minderte das beklagte Jobcenter stattdessen den Auszahlungsanspruch des Klägers um 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für weitere drei Monate, nachdem dieser einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein zur praktischen Erprobung bei einem Arbeitgeber im Verkaufsbereich binnen eines Monats nicht eingelöst habe, obwohl er dazu in einem Eingliederungsverwaltungsakt verpflichtet worden sei (a. a. O., Rn. 16 f.). Auch dem hiergegen eingelegten Widerspruch des Klägers wurde von dem beklagten Jobcenter nicht abgeholfen (a. a. O., Rn. 19). Streitgegenständlich sind insofern Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II verbunden mit den Rechtsfolgen nach § 31a Abs. 1 Sätze 1 und 2 SGB II sowie dem Beginn und der Dauer der Minderung nach § 31b Abs. 1 Sätze 1 und 3 SGB II. Das SG Gotha führt hierzu aus, dass diese Normen insbesondere mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) unvereinbar seien (a. a. O., Rn. 44 f.) und deshalb einer Überprüfung durch das BVerfG bedürften (a. a. O., Rn. 43).

Der skizzierte Vorlagebeschluss des SG Gotha wurde vom BVerfG am 06.05.2016 zunächst als unzulässig zurückgewiesen (NVwZ 2016, 1318). Die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen für das Ausgangsverfahren sei nicht hinreichend nachvollziehbar dargelegt worden (a. a. O. [1319 Rn. 18]). Insbesondere mangle es dem Vorlagebeschluss an Ausführungen darüber, ob die Rechtsfolgenbelehrungen der streitgegenständlichen Sanktionsbescheide die gesetzlichen Anforderungen erfüllen (ebd.). Allerdings könne vor allem die Überprüfung der Vereinbarkeit der §§ 31 ff. SGB II mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums grundsätzlich Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens vor dem BVerfG sein (a. a. O. [1319 Rn. 17]). Zuvor hatte das BVerfG die Anforderungen an die Bemessung des Bedarfs zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums dahingehend konkretisiert, dass „der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen [...] in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht“, ermitteln müsse (BVerfGE 125, 175 [225] = NJW 2010, 505 [508 Rn. 139]). Über die Vereinbarkeit der Sanktionsnormen im SGB II mit dem GG wurde in diesem Zusammenhang jedoch nicht entschieden (SG Gotha, Vorlagebeschluss vom 26.05.2015 - S 15 AS 5157/14, juris Rn. 94). Das BSG sah zuletzt keine durchgreifenden Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit der Sanktionierung von Pflichtverletzungen im SGB II (BSGE 119, 17 [30 Rn. 50]).

Am 02.08.2016 erneuerte das SG Gotha seinen Vorlagebeschluss an das BVerfG (S 15 AS 5157/14). Bezugnehmend auf die vom BVerfG zuvor für diese Vorlage formulierten Zulässigkeitsbedingungen (NVwZ 2016, 1318) gab das SG nunmehr insbesondere an, dass die Rechtsfolgenbelehrung „im Wesentlichen den von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien

gerecht [wird]“ (SG Gotha, Vorlagebeschluss vom 02.08.2016 - S 15 AS 5157/14, juris Rn. 88). Damit genügen die erweiterten Ausführungen zur formellen Rechtmäßigkeit der beiden im Ausgangsverfahren angegriffenen Sanktionsbescheide nach Ansicht des BVerfG im zweiten Anlauf den Anforderungen aus § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG (BVerfGE 152, 68 [108 Rn. 106]). Überdies sei die Vorlage wegen ihrer inhaltlichen Vergleichbarkeit um Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II und die Rechtsfolge nach § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II zu erweitern (a. a. O. [111 Rn. 115]). Die nachfolgend zu besprechende Prüfung des BVerfG betrifft insoweit Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II, Rechtsfolgen nach § 31a Abs. 1 SGB II und die Regelungen zu Beginn und Dauer der Minderung nach § 31b Abs. 1 Sätze 1, 3 und 5 SGB II.

### 3.2.1 Zulässigkeit von Mitwirkungspflichten

Aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ergibt sich das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfGE 125, 175 [222] = NJW 2010, 505 [507 Rn. 133 m. w. N.]). Dieses „gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit [...], als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst“ (a. a. O. [223 Rn. 135]). Es könne an den Nachranggrundsatz gebunden werden, um die finanziellen Mittel der Allgemeinheit nicht über Gebühr zu beanspruchen und insoweit nur in Fällen zugestanden werden, in denen eine tatsächliche Bedürftigkeit bestehe (BVerfGE 142, 353 [371] = NJW 2016, 3774 [3776 Rn. 39]). Dies beinhalte auch die Möglichkeit des Gesetzgebers „von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen“ (BVerfGE 152, 68 [117] = NJW 2019, 3703 [3705 Rn. 126]). Solche Mitwirkungspflichten würden jedoch die allgemeine Handlungsfreiheit der Betroffenen beschränken und seien deshalb verfassungsrechtlich zu rechtfertigen (a. a. O. [117 Rn. 128]). Sie können demnach verhältnismäßig sein, wenn sie „dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden“ (a. a. O. [118 Rn. 131]). Ihr Ziel müsse darin liegen, „Menschen zumindest mittelbar wieder in Erwerbsarbeit zu bringen“ (a. a. O. [122 Rn. 141]). Demgegenüber wären Mitwirkungsobliegenheiten verfassungswidrig, wenn sie „zur Bevormundung, Erziehung oder Besserung missbraucht werden“ (ebd.). Die in § 31 Abs. 1 SGB II normierten Mitwirkungspflichten würden allerdings den aufgezeigten Anforderungen genügen, weshalb das BVerfG gegen diese „keine verfassungsrechtlichen Bedenken“ habe (ebd.).

Ebenso dürfe die Verletzung von zumutbaren Mitwirkungspflichten auch durchsetzbar sanktioniert werden (BVerfGE 152, 68 [117] = NJW 2019, 3703 [3706 Rn. 129]). An diesen erheblichen Grundrechtseingriff sei jedoch ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab anzulegen (a. a. O. [118 Rn. 132]). Ihm werde nur dann entsprochen, soweit „es den Betroffenen tatsächlich möglich ist, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen“ (a. a. O. [119 Rn. 133]). Dazu müssten die existenziell bedarfsdeckenden Leistungen zumindest vollumfänglich bereitstehen, damit die Bedürftigen in zumutbarer Weise durch ihr eigenes Verhalten die Voraussetzungen für die ungekürzte Leistungsgewährung schaffen könnten (ebd.). Zuvor führte das BVerfG allerdings aus, dass es „dem nicht relativierbaren Gebot der Unantastbarkeit [widerspräche], wenn nur ein Minimum unterhalb dessen gesichert würde, was der Gesetzgeber

bereits als Minimum normiert hat; insbesondere lässt sich [das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums] nicht in einen ‚Kernbereich‘ der physischen und einen ‚Randbereich‘ der sozialen Existenz aufspalten“ (a. a. O. [113 Rn. 119]). Genau diese Aufspaltung folgt jedoch unausweichlich aus der Minderung des Auszahlungsanspruchs der Hilfebedürftigen. Daher überzeugt die Argumentation des Gerichts an dieser Stelle nicht. Der Umfang der Grundsicherungsleistungen müsste über dem menschenwürdigen Existenzminimum liegen, damit jenes trotz einer Minderung tatsächlich unangetastet bliebe (so auch zutreffend das vorlegende Gericht: SG Gotha, Vorlagebeschluss vom 02.08.2016 - S 15 AS 5157/14, juris Rn. 116, 174 ff., 226 ff., 256 ff. m. w. N.). Mit der gegenwärtig vorliegenden Rechtslage sinkt der Auszahlungsanspruch der Hilfebedürftigen im Falle einer Leistungsminderung aber unweigerlich, je nach Höhe und Dauer der Minderung stärker oder schwächer eingreifend, unter das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum (zumindest kritisch hinterfragend auch Greiser/Sušnjar, 2019: 3684, und Sieper, 2020: 202). Dieser folgenschwere Widerspruch in der Urteilsbegründung des BVerfG könnte der Preis dafür sein, dass die Entscheidung letztlich „im Ergebnis einstimmig ergangen“ ist (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 225]). Auch der zeitliche Abstand von elf Monaten zwischen der mündlichen Verhandlung und der Urteilsverkündung lässt eine intensive Debatte um Kompromissformulierungen unter den Richterinnen und Richtern am BVerfG mutmaßen (Schifferdecker/Brehm, 2020: 2).

### 3.2.2 *Mündliche Anhörung*

Wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einen wichtigen Grund für ihr Verhalten haben, liegt keine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II vor (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II).<sup>21</sup> Über den unbestimmten Rechtsbegriff des wichtigen Grundes sei deshalb sicherzustellen, dass eine Minderung im Einzelfall unterbleibt, wenn die betreffende Mitwirkungspflicht von vornherein objektiv ungeeignet ist, das Ziel der Eingliederung in Arbeit zu fördern (BVerfGE 152, 68 [123] = NJW 2019, 3703 [3707 Rn. 143]). Die Prüfung des Vorliegens eines wichtigen Grundes erfolgt im Rahmen der Anhörung der oder des Betroffenen (§§ 20 Abs. 1, 24 Abs. 1 SGB X). Dabei müsse im Einzelfall eine mündliche Anhörung ermöglicht werden (BVerfGE 152, 68 [123, 133] = NJW 2019, 3703 [3707 Rn. 143, 3710 Rn. 173]). Dies dürfte bei denjenigen Leistungsbeziehenden erforderlich sein, die sich aufgrund von in ihrer Person liegenden Gründen weder schriftlich äußern noch hierzu eigenständig Hilfe suchen können und auch nicht unaufgefordert persönlich im Jobcenter erscheinen (Greiser/Sušnjar, 2019: 3685). Auch wenn diese Anhaltspunkte wohl nur auf einen kleinen Personenkreis zutreffen werden, ist die Konkretisierung des Verwaltungsverfahrens durch das BVerfG zu begrüßen. Eine Missachtung führt zur formellen Rechtswidrigkeit des Sanktionsbescheides. Sie kann durch die Nachholung der mündlichen Anhörung, beispielsweise im Widerspruchsverfahren, jedoch geheilt werden (§ 41 Abs. 1 Nr. 3 SGB X).

### 3.2.3 *Außergewöhnliche Härten*

Soweit Leistungsminderungen aufgrund einer Pflichtverletzung auch dann zwingend festzustellen sind, wenn dies für die Betroffenen eine außergewöhnliche Härte darstellen würde, seien sie mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht vereinbar (BVerfGE 152, 68 [69 f.] = NJW 2019, 3703 Tenor Nr. 1). Zwar könne die Verletzung einer Mitwirkungspflicht schon infolge des Vorliegens eines wichtigen Grundes

21 Für detaillierte Ausführungen zum wichtigen Grund wird auf Kapitel 3.1.1 verwiesen.

gerechtfertigt sein (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II), allerdings beziehe sich dieser „auf die Mitwirkungspflicht und nicht auf die dann folgende Sanktion“ (BVerfGE 152, 68 [134 f.] = NJW 2019, 3703 [3711 Rn. 176]). Eine Leistungsminderung sei vor diesem Hintergrund in weiterer Folge unzumutbar, wenn es den Betroffenen zwar möglich ist, die Mitwirkungspflicht zu erfüllen, eine Sanktion im Einzelfall aber dennoch untragbar erscheine (a. a. O. [138 Rn. 184]). Dies könne „[i]nsbesondere bei Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen und oft erheblichen psychischen Problemen“ zutreffend sein, sofern sich mit der Sanktion „die gewünschten Durchsetzungs- und Integrationseffekte nicht, nicht zu diesem Zeitpunkt oder nicht mehr“ erreichen ließen (a. a. O. [135 Rn. 176]). Weitere Anhaltspunkte können sich aus familiären oder gesundheitlichen Problemen sowie einer „Gefährdung der Restschuldbefreiung“ im Rahmen eines Insolvenzverfahrens ergeben (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.19).

Bei der Prüfung des Jobcenters, ob eine außergewöhnliche Härte für die Betroffenen im Einzelfall vorliegt (§ 20 Abs. 1 SGB X), sind insoweit sehr enge Voraussetzungen maßgebend (Schifferdecker/Brehm, 2020: 3). „Eine solche Ausnahmekonstellation liegt nicht schon allein deshalb vor, weil sich die Betroffenen schlicht weigern, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken, und damit wissentlich die Vorenthaltung staatlicher Leistungen in Kauf nehmen“ (BVerfGE 152, 68 [138] = NJW 2019, 3703 [3712 Rn. 184]). In die Prüfung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Härte ist jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft einzubeziehen (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.19). Die Entscheidung der zuständigen Behörde ist dabei aufgrund des unbestimmten Rechtsbegriffs der außergewöhnlichen Härte vollständig gerichtlich überprüfbar (Lauterbach in Gagel, 2021: § 31a SGB II Rn. 11). Insgesamt erscheint diese Härtefallregelung zur verfassungsrechtlich vorgegebenen Gewährleistung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum zielführend, weil sie die Einzelfallgerechtigkeit einer Sanktionsentscheidung verbessert.

### 3.2.4 Verkürzung des Sanktionszeitraums

Des Weiteren sei der starr andauernde Sanktionszeitraum von drei Monaten unzumutbar, soweit die Betroffenen ihre Mitwirkungspflicht nachholen oder im Falle der objektiven Unmöglichkeit einer Nachholung sich zur künftigen Mitwirkung ernsthaft und nachhaltig bereiterklären würden (BVerfGE 152, 68 [139] = NJW 2019, 3703 [3712 Rn. 186]). Bezugnehmend auf die Eigenverantwortung der Betroffenen sei eine Leistungsminderung insofern nur zumutbar, „wenn sie grundsätzlich endet, sobald die Mitwirkung erfolgt“ (ebd.). Nur für den Fall, dass die Mitwirkungspflicht fortwährend verletzt wird, sei ein Minderungszeitraum von drei Monaten beanstandungslos (ebd.). Die Verkürzung oder zumindest Abmilderung von Sanktionen sei dem Gesetzgeber auch keinesfalls fremd, sie finde sich etwa bereits in §§ 31a Abs. 1 Satz 6, 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II oder § 67 SGB I wieder (a. a. O. [140 Rn. 188]). Außerdem sei es den Jobcentern auch praktisch möglich, die Leistungen der Hilfebedürftigen mit zumutbarem Aufwand jederzeit wieder zu erbringen (ebd.).

Damit das Arbeitslosengeld II vor dem Ablauf des Zeitraums von drei Monaten fortan vom zuständigen Träger wieder in vollem Umfang gewährt wird, muss die sanktionierte Mitwirkungspflicht tatsächlich nachgeholt oder, sofern dies objektiv nicht (mehr) möglich ist, eine zukünftige Mitwirkung ernsthaft und glaubhaft erklärt werden (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.21). Hierdurch wird der Sanktionsnorm ihr reiner Strafcharakter genommen und zur nachhaltigen Mitwirkung motiviert (Schifferdecker/Brehm, 2020: 3). Die Betroffenen können durch ihr eigenes Handeln

insoweit selbst und unmittelbar die Grundlage für eine ungekürzte Leistungserbringung durch das Jobcenter schaffen. Dies ist uneingeschränkt begrüßenswert.

### 3.2.5 *Umfang der Leistungsminderung*

Eine Minderung des Auszahlungsanspruches um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II infolge einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 SGB II sei mit dem GG vereinbar, soweit dabei eine etwaige außergewöhnliche Härte für die Betroffenen berücksichtigt und eine Verkürzungsmöglichkeit des Sanktionszeitraums eingeräumt werde (BVerfGE 152, 68 [120 f.] = NJW 2019, 3703 [3707 Rn. 137]). „Das Grundgesetz steht der Entscheidung nicht entgegen, nicht nur positive Anreize zu setzen oder reine Obliegenheiten zu normieren“ (a. a. O. [117 Rn. 130]). Aufgrund der außerordentlichen Belastung für die Betroffenen sei hier jedoch ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab anzulegen (a. a. O. [118 Rn. 132]). Dabei müsse der Gesetzgeber die Verhältnismäßigkeit seiner Regelungen mit einer tragfähigen Einschätzung begründen und ihre Wirkung fortlaufend überprüfen (a. a. O. [119 Rn. 134]). „Je länger eine Minderungsregel in Kraft ist und der Gesetzgeber damit in der Lage, fundierte Einschätzungen zu erlangen, umso weniger genügt es, sich auf plausible Annahmen zur Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zu stützen“ (ebd.). In Ermangelung solcher Erkenntnisse hat das BVerfG jedoch sowohl an der Eignung als auch an der Erforderlichkeit von Leistungsminderungen für Grundsicherungsbeziehende zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten Bedenken. Zum einen „ist [...] zweifelhaft, ob mit der Leistungsminderung tatsächlich in größerem Umfang erreicht wird, dass Menschen die in § 31 Abs. 1 SGB II benannten Pflichten erfüllen und letztlich wieder Arbeit suchen und finden“ (a. a. O. [131 Rn. 167]). Zum anderen „erscheint [...] fraglich, ob es sich hier um das mildeste unter gleich geeigneten Mitteln handelt, um die angestrebten Ziele zu erreichen“ (a. a. O. [136 Rn. 178]). Hinsichtlich einer Leistungsminderung im Umfang von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs sei es allerdings „jedenfalls plausibel, dass eine spürbar belastende Reaktion die Betroffenen dazu motivieren kann, ihren Pflichten nachzukommen, und eine geringere Sanktion oder positive Anreize keine generell gleichermaßen wirksame Alternative darstellen“ (a. a. O. [136 Rn. 180]). Dabei verweist das BVerfG auf den weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Sozialrechts (a. a. O. [137 f. Rn. 183]). Verwunderlich ist dies bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne insofern, als dass die Verfassungsrichterinnen und -richter zuvor ausführten, dieser Spielraum des Gesetzgebers werde enger beim Zugriff auf existenzsichernde Leistungen und bedürfe daher hinreichend verlässliche Prognosen zur Wirkung der getroffenen Regelungen (a. a. O. [119 f. Rn. 134]). Insoweit kann zwar der nachvollziehbaren Annahme zugestimmt werden, dass die Androhung von Konsequenzen zur Durchsetzung von Obliegenheiten förderlich ist, nicht aber der unzureichenden Prüfung im Hinblick auf Art und Umfang dieser Sanktionen. Das zu ihrer Wirksamkeit eine Leistungsminderung von mindestens 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs erforderlich sei, konnte in dem Verfahren nicht überzeugend begründet werden (vgl. hierzu a. a. O. [94 Rn. 60]).

Demgegenüber seien Leistungsminderungen im Umfang von 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs „mit dem Grundgesetz in der derzeitigen Ausgestaltung vor allem mangels tragfähiger Erkenntnisse zur Eignung und Erforderlichkeit einer Sanktion in dieser gravierenden Höhe nicht vereinbar“ (BVerfGE 152, 68 [140 f.] = NJW 2019, 3703 [3712 f. Rn. 189]). Zwar sei es verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, bei einer wiederholten Pflichtverletzung auch erneut zu sanktionieren (ebd.). Allerdings verstoße die Regelung in § 31a Abs. 1 Satz 2 SGB II gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, „weil sie jedenfalls unzumutbar ist“

(ebd.). Sie „bewirkt gravierende Belastungen für die Betroffenen“ und „reicht weit in das grundrechtlich gewährleistete Existenzminimum hinein“ (a. a. O. [141 Rn. 190]). Ein milderer und womöglich gleich wirksames Mittel könnte eine neuerliche Sanktion in geringerer Höhe bei gegebenenfalls längerer Dauer sein (a. a. O. [144 Rn. 199]). Die Erforderlichkeit müsse jedoch tragfähig begründet werden (ebd.). Es stehe dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich zudem frei, ergänzende Sach- und geldwerte Leistungen nach § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II bereitzustellen (a. a. O. [143 Rn. 196]). „Zur Eignung der Sanktion, Menschen letztlich wieder in Arbeit zu bringen, tragen die Ergänzungsleistungen in der derzeitigen Ausgestaltung jedoch nicht genügend bei“ (a. a. O. [143 Rn. 197]).

Das BVerfG stützt seine Entscheidung an dieser Stelle maßgeblich auf die ungenügende Wirkungsforschung zu den vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen. Zu dieser hatte er sich selbst in § 55 SGB II verpflichtet. Insoweit ist die Beschränkung seines Gestaltungsspielraums an dieser Stelle durchaus gerechtfertigt (Greiser/Šušnjar, 2019: 3684). Wäre das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seinen Verpflichtungen zur Prüfung der Wirksamkeit hinreichend nachgekommen, könnte die vorgesehene Rechtsfolge nach § 31a Abs. 1 Satz 2 SGB II eventuell verfassungsgemäß sein. Nun ist jedoch auf absehbare Zeit, unabhängig von etwaigen politischen Mehrheiten,<sup>22</sup> keine Leistungsminderung in Höhe von 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs mehr zu erwarten. Es erscheint schwerlich möglich, die Wirksamkeit einer Sanktion tragfähig zu untersuchen, wenn sie in dieser Form durch die Jobcenter gar nicht mehr angewandt werden darf (Schifferdecker/Brehm, 2020: 4).

Gleichfalls sei der vollständige Wegfall des Arbeitslosengeldes II nach § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II aus den vorgenannten Gründen nicht mit dem GG vereinbar (BVerfGE 152, 68 [144 f.] = NJW 2019, 3703 [3714 Rn. 201]). In Anbetracht des Risikos von Wohnungsverlust und Beitragsrückständen bei der Kranken- und Pflegeversicherung sei es noch zweifelhafter, ob dadurch die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen erhalten bleiben könne (a. a. O. [145 f. Rn. 203 f.]). Es bestehe die Gefahr, dass der Kontakt zum Jobcenter vollständig abgebrochen werde (a. a. O. [146 f. Rn. 206]). Darauf hat selbst die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der mündlichen Verhandlung hingewiesen (a. a. O. [104 Rn. 90, 106 f. Rn. 100]). Hinsichtlich der Erforderlichkeit sei keinesfalls belegt, dass die Maßnahme zur Zielerreichung notwendig wäre (a. a. O. [147 Rn. 207]). Außerdem könne „eine Minderung der Regelbedarfsleistungen in geringerer Höhe, eine Verlängerung des Minderungszeitraums oder auch eine teilweise Umstellung von Geldleistungen auf Sachleistungen und geldwerte Leistungen“ sogar wirksamer sein (ebd.). Den überzeugenden Ausführungen des BVerfG ist hier, insbesondere mit Verweis auf die dargelegten Studien (a. a. O. [97 Rn. 66 m. w. N.]), zuzustimmen.

Zunächst überraschend schränken die Verfassungsrichterinnen und -richter ihre Aussagen abschließend dahingehend ein, dass Totalsanktionen dann verfassungsgemäß seien, „wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) ihre menschenwürdige Existenz [...] selbst zu sichern“ (BVerfGE 152, 68 [148] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 209]). Dies entspreche einer Situation, in der Einkommen oder Vermögen aktuell verfügbar seien und zumutbar eingesetzt werden könnten (ebd.). Dann läge faktisch keine Bedürftigkeit vor (ebd.), sodass kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf staatliche Leistungen zur Existenzsicherung bestünde (a. a. O. [115 f. Rn. 123 m. w. N.]). Insofern weicht die anfängliche Verwunderung in diesem Fall einer im Ergebnis nachvollziehbaren Klarstellung der Bedeutung des Nachranggrundsatzes im Grundsicherungsrecht.

22 Die Positionierung der voraussichtlich im 20. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu dieser Thematik wird in Kapitel 5 betrachtet.

### 3.2.6 Übergangsregelungen

Die besprochene Entscheidung des BVerfG vom 05.11.2019 hat Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 13 Nr. 11 BVerfGG). Ferner ist vom Gesetzgeber „neu zu regeln, ob und wie Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II sanktioniert werden“ (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 224]). Bisher hat die Bundesregierung allerdings im Wesentlichen nur ihre Pflicht aus § 31 Abs. 2 Satz 3 BVerfGG erfüllt und die Entscheidungsformel des Urteils im BGBl. veröffentlicht (2019 I S. 2046 f.). Das BVerfG hat dem Gesetzgeber für die verfassungskonforme Neuregelung der mit dem GG unvereinbaren Normen jedoch auch keine Frist gesetzt (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 224]). Insoweit ist mit ihr frühestens in der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu rechnen. Bis dahin gelten die vom BVerfG aufgestellten Übergangsregelungen zur Anwendbarkeit von § 31a Abs. 1 Sätze 1, 2 und 3 sowie § 31b SGB II in den Fällen des § 31 Abs. 1 SGB II (a. a. O. [150 Rn. 218]). Diese sehen vor, dass § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II für Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II „mit der Maßgabe anzuwenden [ist], dass die Leistungsminderung [...] nicht erfolgen muss, wenn dies im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. Insbesondere kann von einer Minderung abgesehen werden, wenn nach Einschätzung der Behörde die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Sanktion unterbleibt.“ (a. a. O. [70 Tenor Nr. 2 lit. a]). Bei wiederholten Pflichtverletzungen gilt für § 31a Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB II zusätzlich, „dass [...] eine Minderung der Regelbedarfsleistungen nicht über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen darf“ (a. a. O. [71 Tenor Nr. 2 lit. b]). Hinsichtlich der Dauer des Sanktionszeitraums ist § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II für Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II fortan dahingehend anzuwenden, dass die zuständige Behörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls die Leistung wieder in vollem Umfang erbringen kann, wenn die Leistungsberechtigten ihre Mitwirkungspflicht(en) erfüllen oder sich hierzu nachträglich ernsthaft und nachhaltig bereit erklären (a. a. O. [Tenor Nr. 2 lit. c]).

Während der zuständigen Behörde bis zur Urteilsverkündung am 05.11.2019 kein Ermessen darin zugestanden wurde,<sup>23</sup> ob eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 SGB II eine Leistungsminderung nach § 31a Abs. 1 SGB II zur Folge hat, besteht für die Jobcenter nunmehr die Möglichkeit, im Härtefall von einer Sanktion abzusehen und die Dauer einer rechtmäßig ausgesprochenen Sanktion zu verkürzen. Dabei hat das BVerfG eine allgemeine Härtefallregelung zur Zumutbarkeit der Leistungsminderung (BVerfGE 152, 68 [70 f.] = NJW 2019, 3703 [3704 Tenor Nr. 2 lit. a Satz 1, lit. b Satz 2]) und eine spezielle Regelung zur Eignung der Sanktion (a. a. O. [Tenor Nr. 2 lit. a Satz 2, lit. b Satz 3]) aufgestellt. Insofern ist zunächst zu prüfen, ob eine Leistungsminderung infolge einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 SGB II im Einzelfall geeignet ist, das legitime Ziel der Eingliederung in Arbeit zu fördern. Im Anschluss folgt dann die Prüfung der Zumutbarkeit dieser Sanktion für die davon betroffene Person (Greiser/Sušnjar, 2019: 3685). Bei der möglichen Verkürzung des Sanktionszeitraumes ist darüber hinaus zu beachten, dass die Leistungsminderung längstens noch einen Monat nach der geforderten Pflichterfüllung oder der entsprechend erklärten Bereitschaft zur Mitwirkung anhalten darf (BVerfGE 152, 68 [71] = NJW 2019, 3703 [3704 Tenor Nr. 2 lit. c]).

23 Zur bis hierhin geltenden Fassung s. Fußnote 7.

### 3.2.7 *Verfahrensrechtliche Folgen*

Vom BVerfG wurden die geprüften Sanktionsnormen nicht (rückwirkend) für nichtig, sondern für unvereinbar mit dem GG erklärt (BVerfGE 152, 68 [148 ff.] = NJW 2019, 3703, [3715 Rn. 210 ff.]). Für zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung bereits unanfechtbare Sanktionsbescheide ergibt sich mit Verweis auf § 40 Abs. 3 Satz 1 SGB II, dass sie bestandskräftig bleiben und auch nicht nach § 44 Abs. 1 Satz 1 SGB X mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden müssen (a. a. O. [150 f. Rn. 220]). Auch Minderungsbescheide, die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung noch nicht bestandskräftig sind und eine Sanktion nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II festgestellt haben, „bleiben wirksam“ (a. a. O. [151 Rn. 221]). Nur Verwaltungsakte, in denen infolge einer wiederholten Pflichtverletzung eine Sanktion nach § 31a Abs. 1 Satz 2 oder 3 SGB II festgestellt wurde und die zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung noch nicht bestandskräftig sind, müssen, auch mit Wirkung für die Vergangenheit, aufgehoben werden, soweit die Minderung über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs hinausgeht (a. a. O. [Rn. 222]). Nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit sind allerdings ebenso noch anfechtbare Minderungsbescheide, die eine Sanktion von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht übersteigen, zurückzunehmen, wenn im Einzelfall eine außergewöhnliche Härte vorliegt oder die geforderte Mitwirkung nachträglich erfüllt beziehungsweise die Bereitschaft hierzu erklärt wird, und zwar auch für den Zeitraum vor der Urteilsverkündung durch das BVerfG (Weisung 201912003 vom 03.12.2019, Nr. 4 lit. b Aufzählungspunkt 1<sup>24</sup>). Die entsprechende Prüfung habe von Amts wegen zu erfolgen, soweit zuvor kein Widerspruch eingelegt worden sei (ebd.). Bei der Kostenentscheidung sei im Widerspruchsverfahren nach § 63 SGB X und im Klageverfahren nach § 193 SGG „[d]ie Verfassungswidrigkeit der Regelungen [...] angemessen zu berücksichtigen“ (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 223]).

### 3.2.8 *Auswirkungen*

Das BVerfG hat sich in seiner Entscheidung vom 05.11.2019 ausschließlich mit Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II und den daraus resultierenden Rechtsfolgen nach §§ 31a Abs. 1, 31b Abs. 1 Sätze 1, 3 und 5 SGB II befasst (BVerfGE 152, 68 [108] = NJW 2019, 3703 [3704 Rn. 105]). Ausdrücklich nicht Bestandteil des Verfahrens waren insoweit Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 SGB II, Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II, höhere Belastungen der Betroffenen, die durch ein Zusammentreffen dieser Leistungsminderungen mit den im Vorlageverfahren geprüften Sanktionen entstehen können und die speziellen Vorschriften zur Leistungsminderung bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren nach §§ 31a Abs. 2, 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II (a. a. O. [111 Rn. 114]). Für eine Überprüfung dieser Normen auf die Vereinbarkeit mit dem GG bot das Ausgangsverfahren vor dem SG Gotha keinen Anlass (ebd.). Sollten auch sie verfassungswidrig sein, bedarf es darüber folglich einer erneuten Entscheidung des BVerfG auf Grundlage eines instanzgerichtlichen Vorlageverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Exekutive könnte sich jedoch vorerst mit einer Nichtanwendung der betreffenden Regelungen behelfen, bis eine verfassungskonforme Neuregelung durch den Gesetzgeber erfolgt ist (Schifferdecker/Brehm, 2020: 5).

So gelten die Härtefallregelung und die Verkürzungsmöglichkeit nach Auffassung der für die Ausführung dieser Vorschriften grundsätzlich zuständigen Bundesagentur für Arbeit auch

24 Die Weisung 201912003 vom 03.12.2019 der Bundesagentur für Arbeit gilt als verbindliche Dienstanweisung für alle gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II und, im Hinblick auf aufstockende Leistungsbeziehende, auch für alle Agenturen für Arbeit. Sie kann unter folgender Internetadresse abgerufen werden: <https://www.arbeitsagentur.de/datei/ba900098.pdf>, letzter Zugriff: 27.06.2021.

für Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 SGB II (Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.22) und Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II (Fachliche Weisungen § 32 SGB II vom 03.12.2019, Rn. 32.1, 32.4a und 32.12a). Das erscheint im Ergebnis ausweglos, schließlich müssen auch in diesen Fällen die Rechtsfolgen in einem angemessenen Verhältnis zum legitimen Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit stehen. Anders als Sieper (2020: 208) hierbei annimmt, sind auch die Mitwirkungspflichten aus § 31 Abs. 2 SGB II als verfassungsgemäß anzusehen, weil sie auf die im Grundsatz zulässige Mitwirkung zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit abzielen, sodass diese gar nicht erst eintritt oder im Falle unwirtschaftlichen Verhaltens gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II künftig abgewendet werden kann (so auch *Weber* in *jurisPK-SGB II*, 2020: § 31a Rn. 21). Dies gilt auch für die allgemeine Meldepflicht (§ 59 SGB II i. V. m. § 309 SGB III), deren legitime Zwecke sich aus § 309 Abs. 2 SGB III ergeben.

Abweichend von § 31a Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie § 32 Abs. 2 Satz 1 SGB II können sich überlappende Sanktionszeiträume und -beträge fortan zwar bis zu einer Höhe von 30 Prozent des jeweils maßgebenden Regelbedarfs addiert werden, eine über diesen Betrag hinausgehende Addition ist allerdings unzulässig (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.34; Fachliche Weisungen § 32 SGB II vom 03.12.2019, Rn. 32.4). Die Entscheidungsgrundsätze des BVerfG dürften vor diesem Hintergrund auch auf Sozialgeldbeziehende nach § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II übertragbar sein (*Lauterbach* in *Gagel*, 2021: § 31a SGB II Rn. 14).<sup>25</sup> Für diese gelten die Rechtsfolgen nach § 31a Abs. 1 und 3 SGB II entsprechend, soweit sie eine vorwerfbare Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 (absichtliche Verminderung des Einkommens oder Vermögens) und 2 (unwirtschaftliches Verhalten) SGB II begangen haben (§ 31a Abs. 4 SGB II).

Gleiches ist für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von 15 bis 24 Jahren anzunehmen. Die Bundesagentur für Arbeit führt dazu aus, dass bei ihnen die Regelungen für Personen ab 25 Jahren nach § 31a Abs. 1 SGB II ebenfalls Anwendung finden, „soweit dies nicht zu einer Schlechterstellung der Person unter 25 Jahren im Vergleich zur gesetzlichen Regelung des § 31a Absatz 2 SGB II führt“ (Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Nr. 5.2). Daraus kann wohl gefolgert werden, dass auch für leistungsberechtigte Personen unter 25 Jahren keine Sanktionierung von über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs mehr erfolgen darf und die gesetzlich vorgesehene Minderung im Falle außergewöhnlicher Härte entfällt. Dabei ist stets sicherzustellen, dass die angemessenen und tatsächlich anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung, eventuell abzüglich des anzurechnenden Einkommens oder Vermögens, weiterhin vom Leistungsumfang abgedeckt werden (*Lauterbach* in *Gagel*, 2021: § 31a SGB II Rn. 9). Die Differenzierung des Gesetzgebers bei den Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nach dem Alter der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten war schon vor der Entscheidung des BVerfG vom 05.11.2019 fragwürdig (Sieper, 2020: 208). Nun aber ist keine tragfähige Begründung mehr ersichtlich, warum die Regelungen in § 31a Abs. 2 SGB II nicht mit Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sein sollten (Greiser/Šušnjar, 2019: 3686). Insofern ist die Auslegung der Bundesagentur für Arbeit an dieser Stelle sehr zu begrüßen.

Die Aufrechnung von Erstattungs- und Ersatzansprüchen des Jobcenters gegen Ansprüche von leistungsberechtigten Personen auf Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach § 43 Abs. 1 SGB II dürfte hingegen auch während einer Leistungsminderung mit der Maßgabe des § 43 Abs. 3 SGB II zulässig bleiben (Schifferdecker/Brehm, 2020: 6). Für eine Vorlage dieser Regelungen beim BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG konnte sich das

25 Andere Ansicht: *Weber* in *jurisPK-SGB II*, 2020: § 31a Rn. 21, 86.

BSG zuletzt „nicht die notwendige Überzeugung verschaffen“ (BSGE 121, 55 [68 Rn. 49]). Eine dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde nahm das BVerfG nicht zur Entscheidung an (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10.08.2017 - 1 BvR 1412/16, juris Rn. 1). Wenn das Arbeitslosengeld II beziehungsweise das Sozialgeld infolge von Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II um weniger als 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs gemindert ist, besteht nach Ansicht der Bundesagentur für Arbeit insofern weiterhin die Möglichkeit, „eine Aufrechnung in Höhe der Differenz zwischen Minderungsbetrag und 30 % des maßgebenden Regelbedarfs“ vorzunehmen (Fachliche Weisungen § 43 SGB II vom 04.08.2016, Rn. 43.13<sup>26</sup>). Der Auszahlungsanspruch der Leistungsberechtigten reduziert sich damit insgesamt höchstens um 30 Prozent des jeweils maßgebenden Regelbedarfs. Diese Regelung gilt im Übrigen auch für die Rückzahlungsverpflichtung von gewährten Darlehen während des Leistungsbezuges (§ 42a Abs. 2 Satz 2 SGB II).

### 3.2.9 Zusammenfassung

Dem BVerfG war die schwierige Aufgabe zugetragen, einen verhältnismäßigen Kompromiss zwischen dem Existenzsicherungsrecht der oder des Einzelnen und der Erwartungshaltung der Gemeinschaft auf eine sparsame staatliche Mittelbewirtschaftung zu finden. Arbeitsunwillige sollen nicht auf Kosten der Steuerzahlenden leben, unverschuldet Hilfebedürftige verdienen die besondere Fürsorge des Sozialstaats. Mit der vorgenommenen Beschränkung des Gestaltungsspielraums der Legislative und zugleich Erweiterung des Handlungsspielraums der Exekutive auf angemessene Sanktionen bei Pflichtverletzungen von Leistungsberechtigten nach dem SGB II versucht das BVerfG die widerstreitenden Interessen in Einklang zu bringen. Das ist im Grundsatz zwar gelungen, erweckt allerdings unverändert auch Zweifel an der gegenwärtigen monetären Bemessung des Existenzminimums. Dem Gesetzgeber obliegt es nun, eine mit dem Grundrecht auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbare Neuregelung im Grundsicherungsrecht zu schaffen. Wie diese rechtlich aussehen könnte, wird im nachfolgenden Kapitel erörtert.

26 Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 43 SGB II vom 04.08.2016 können als verbindliche Verwaltungsvorschrift mit Außenwirkung (Art. 3 Abs. 1 GG) unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-43\\_ba016218.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-43_ba016218.pdf), letzter Zugriff: 04.07.2021.

## 4. Entwurf einer verfassungskonformen Neuregelung zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen

### 4.1 Zielsetzung

Aufgrund der zuvor besprochenen Entscheidung des BVerfG vom 05.11.2019 ist nunmehr eine Neufassung der Sanktionsvorschriften im SGB II erforderlich (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 224]). „Der Gesetzgeber kann [dabei] insbesondere auf die Vorgabe der Leistungsminderungen als Sanktionen verzichten, anstelle von Sanktionen die Umstellung von Geldleistungen auf Sachleistungen oder geldwerte Leistungen vorgeben, oder auch eine Regelung schaffen, die bei einer Verletzung von Mitwirkungspflichten geringere als die bisher geregelten oder je nach Mitwirkungshandlung unterschiedliche Minderungshöhen vorsieht“ (a. a. O. [149 Rn. 213]). Im Rahmen des Vorlageverfahrens hat die Bundesregierung allerdings bereits deutlich gemacht, dass sie die bisher im SGB II vorgesehene Minderung des Auszahlungsanspruches zur Durchsetzung von den Leistungsberechtigten obliegenden Mitwirkungspflichten auch weiterhin für notwendig erachtet (a. a. O. [104 Rn. 89, 106 Rn. 99]). Die Bedeutung der Einforderung einer zumutbaren Mitwirkung der Leistungsberechtigten zur Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit durch andernfalls drohende Sanktionen wurde schon mit der Einführung des SGB II vom Gesetzgeber hervorgehoben (BT-Drs. 15/1516: 47). Denn „[d]ie Vorschrift des § 31 zu den Sanktionen ist eine der zentralen Normen im SGB II, da sie die Schnittstelle zwischen den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts darstellt und dazu beiträgt, dass die Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeit attraktiver bleibt als die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (BT-Drs. 17/3404: 44 f.). Deshalb verfolgt der sich anschließende Änderungsvorschlag eine verfassungskonforme Weiterentwicklung der Sanktionsregelungen im Grundsicherungsrecht auf Grundlage der dargelegten Absichten des Gesetzgebers mit den einschlägigen Vorschriften. Dabei wird zudem berücksichtigt, dass dem Gesetzgeber durch das BVerfG keine, wie sonst übliche, Frist zur Neuregelung der mit dem GG unvereinbaren Vorschriften auferlegt wurde (BVerfGE 152, 68 [151] = NJW 2019, 3703 [3715 Rn. 224]). Hieraus kann wohl abgeleitet werden, dass die vom BVerfG aufgestellten Übergangsregelungen aus seiner Sicht auch längerfristig einem verfassungskonformen Zustand genügen. Zumindest rechnet Groth (2020: 2382) vor diesem Hintergrund nicht mit einer raschen Reaktion des Gesetzgebers. Inwieweit der nachfolgende Vorschlag zur Neufassung der gegenständlichen Normen jedenfalls grundlegend mit den politischen Absichten der voraussichtlich im 20. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vereinbar ist, wird schließlich in Kapitel 5 diskutiert.

### 4.2 Änderungsvorschlag

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 34 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist, kann mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat wie folgt geändert werden:

## 1. § 31a wird wie folgt gefasst:

## ,§ 31a

## Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen

(1) <sup>1</sup> Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Arbeitslosengeld II um 30 Prozent des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs. <sup>2</sup> Für Pflichtverletzungen nach § 31 Absatz 2 Nummer 3 gelten in den Fällen einer Sperrzeit bei Meldeversäumnis nach § 159 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8 des Dritten Buches abweichend die Rechtsfolgen des § 32.

(2) <sup>1</sup> Eine Minderung des Auszahlungsanspruches erfolgt nicht, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. <sup>2</sup> Insbesondere soll von ihr abgesehen werden, wenn nach Einschätzung des Trägers die Zwecke dieses Gesetzes nur erreicht werden können, indem eine Minderung unterbleibt. <sup>3</sup> Zur Ermittlung des Sachverhalts soll die Anhörung nach § 24 des Zehnten Buches persönlich erfolgen, wenn die Leistungsberechtigten dies verlangen oder sie ihre Pflichten nach § 31 und § 59 ohne wichtigen Grund wiederholt verletzen.

(3) <sup>1</sup> Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II kann der Träger auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen. <sup>2</sup> Der Träger hat Leistungen nach Satz 1 zu erbringen, wenn Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben.

(4) Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte gelten die Absätze 1 bis 3 bei Pflichtverletzungen nach § 31 Absatz 2 Nummer 1 und 2 entsprechend.

(5) Die Minderungen nach dieser Vorschrift und § 32 dürfen insgesamt 30 Prozent des für die leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs nicht überschreiten.‘

2. § 31b Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) <sup>1</sup> Der Auszahlungsanspruch mindert sich mit Beginn des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes folgt, der die Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung der Leistung feststellt. <sup>2</sup> Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate. <sup>3</sup> Wenn die Mitwirkungspflicht erfüllt wird oder sich die Leistungsberechtigten nachträglich ernsthaft und nachhaltig bereiterklären, ihren Pflichten nachzukommen, endet die Minderung ab diesem Zeitpunkt. <sup>4</sup> In den Fällen des § 31 Absatz 2 Nummer 3 tritt die Minderung mit Beginn der Sperrzeit oder mit dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein. <sup>5</sup> Sie endet in diesem Fall mit Ablauf der Sperrzeit nach dem Dritten Buch; Satz 3 gilt entsprechend. <sup>6</sup> Die Feststellung der Minderung ist nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Pflichtverletzung zulässig.“

3. § 32 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) § 31a Absätze 2 und 3 sowie § 31b gelten entsprechend.“

### 4.3 Begründung

Die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II bleiben im Hinblick auf die Höhe der Minderung des Auszahlungsanspruches von 30 Prozent des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs und deren Dauer von drei Monaten zunächst grundsätzlich unverändert. Sie wurden vom BVerfG insoweit nicht beanstandet (BVerfGE 152, 68 [120 f.] = NJW 2019, 3703 [3707 Rn. 137]). Von der Feststellung einer wiederholten Pflichtverletzung wird künftig jedoch abgesehen. Sie entfaltet keine andere Rechtsfolge als eine einfache Pflichtverletzung (*Lauterbach* in Gagel, 2021: § 31a SGB II Rn. 5). Aus dem Urteil des BVerfG vom 05.11.2019 ergibt sich auch keine Verpflichtung des Gesetzgebers, wiederholte Pflichtverletzungen anders zu behandeln als einfache Pflichtverletzungen (Sieper, 2020: 209). Eine Stufenregelung ist mithin überholt. Für die verbleibende Minderung in Höhe von 30 Prozent des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nunmehr unverzüglich mit der Forschung über deren Wirkungen zu beginnen (§ 55 SGB II). Nur wenn eine geeignete Verhaltenssteuerung der Beziehenden von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld mit dem Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II tragfähig nachgewiesen werden kann, ist diese Sanktion auch in Zukunft verfassungsgemäß (Schifferdecker/Brehm, 2020: 6). Die Rechtsfolgen von Meldeversäumnissen werden demgegenüber abschließend in § 32 SGB II geregelt. Tritt bei aufstockenden Leistungsbeziehenden, die zusätzlich zum Arbeitslosengeld nach dem SGB III auch Arbeitslosengeld II nach dem SGB II erhalten, eine Sperrzeit infolge eines Meldeversäumnisses nach § 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 SGB III ein, ergibt sich die Rechtsfolge insofern fortan auch dem Wortlaut der Norm folgend aus § 32 SGB II und nicht

aus § 31a SGB II. Damit erfolgt eine gesetzliche Klarstellung, die der bereits geläufigen Praxis in den Jobcentern entspricht (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.27).

Von einer Sanktion soll künftig abgesehen werden, wenn sie im Einzelfall ungeeignet ist, auf das legitime Ziel der Bestreitung des Lebensunterhaltes der Hilfebedürftigen aus eigenen Mitteln und Kräften hinzuwirken oder für die Betroffenen eine unzumutbare Härte darstellen würde. Die Regelung ist angelehnt an den Tenor der Entscheidung vom 05.11.2019 (BVerfGE 152, 68 [70 f.] = NJW 2019, 3703 [3704 Tenor Nr. 2 lit. a und b]). Sie setzt das Urteil des BVerfG um (a. a. O. [69 f. Tenor Nr. 1]). Insoweit kann die zuständige Behörde künftig von der grundsätzlich gebundenen Rechtsfolge in atypischen Fällen abweichen, sodass eine Leistungsminderung in dieser Konstellation nicht mehr zwingend festzustellen ist. Dadurch wird die Einzelfallgerechtigkeit der Entscheidung verbessert. Auf die Einführung einer reinen Ermessensvorschrift wird hingegen verzichtet, weil die Rechtsfolge einer Pflichtverletzung in diesem Fall für die Leistungsberechtigten nicht mehr eindeutig vorhersehbar wäre und das Vertrauensverhältnis zwischen den Sachbearbeitenden im Jobcenter und den Hilfebedürftigen nachhaltig gestört werden könnte (a. a. O. [106 f. Rn. 100]). Zur verpflichtenden Ermittlung des Sachverhalts von Amts wegen nach § 20 SGB X soll die Anhörung nach § 24 Abs. 1 SGB X zudem in Zukunft mündlich erfolgen, soweit anzunehmen ist, dass die Betroffenen ihre persönliche Situation nicht allein schriftlich vortragen können (a. a. O. [123 Rn. 143]). Davon wird insbesondere dann auszugehen sein, wenn die Leistungsberechtigten dies ausdrücklich einfordern oder durch eine wiederholte Verletzung ihrer Obliegenheiten einen Anlass dafür zeigen, dass die besonderen Umstände im Einzelfall näher betrachtet werden müssen (Greiser/Šušnjar, 2019: 3685). Dadurch wird perspektivisch auch die (Wieder-)Eingliederung in Arbeit erleichtert.

Wie auch schon bisher können bei einer Leistungsminderung weiterhin ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen, erbracht werden (BT-Drs. 15/1516: 61). Dadurch soll, trotz gekürzter Leistungsgewährung, ein menschenwürdiges Existenzminimum der Betroffenen sichergestellt werden (BT-Drs. 17/3404: 112). Damit dieses Ziel fortan tatsächlich erreicht werden kann, gilt die Regelung nunmehr unabhängig von der Höhe der Minderung des Auszahlungsanspruches. Sofern Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben, hat das Jobcenter unverändert verpflichtend Sach- oder geldwerte Leistungen zu erbringen. Das menschenwürdige Existenzminimum von minderjährigen Kindern soll nicht durch die Pflichtverletzungen der erwachsenen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gefährdet werden (ebd.). Eine Sonderregelung zur Direktzahlung der Kosten für Unterkunft und Heizung an die Vermieterin oder den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte, wie etwa Energieversorgungsunternehmen, wird dagegen nicht mehr als notwendig erachtet (konträr zur bisherigen Auffassung des Gesetzgebers, ebd.). Mit der Beschränkung auf eine Leistungsminderung in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs sollte die Gefahr der Obdachlosigkeit nicht mehr gegeben sein.

Außerdem wird künftig bei den Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nach § 31 SGB II nicht mehr nach dem Alter der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unterschieden. Für Leistungsberechtigte unter 25 Jahren gelten somit die gleichen Rechtsfolgen wie für erwerbsfähige Leistungsberechtigte über 25 Jahren. Eine derartige Unterscheidung mit erheblich verschärften Sanktionen für Personen unter 25 Jahren ist nach überwiegender Auffassung nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar (Greiser/Šušnjar, 2019: 3686; Schifferdecker/Brehm, 2019: 5; Sieper, 2020: 208). Es ist auch kein stichhaltiger Grund ersichtlich, warum ein Festhalten an dieser Regelung sachgerecht sein sollte. Sie entfällt deshalb ersatzlos. Stattdessen sollte überlegt werden, ob und wie verbesserte

Anreize geschaffen werden können, damit eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen möglichst vermieden wird. Hierzu sind etwa höhere Prämien für eine erfolgreich abgeschlossene berufliche Aus- oder Weiterbildung denkbar (zum Hintergrund vgl. BT-Drs. 19/17740: 21, 25). Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte gelten die neu gefassten Sanktionsvorschriften demgegenüber unverändert bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II fort (BT-Drs. 15/1516: 62). Auch weiterhin hat die absichtliche Verminderung von Einkommen oder Vermögen sowie das Fortsetzen unwirtschaftlichen Verhaltens somit eine Minderung des Auszahlungsanspruches in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs zur Folge, sofern diese Sanktion im Einzelfall geeignet und zumutbar ist.

Insgesamt dürfen die Minderungen nach § 31a und § 32 SGB II eine Höhe von 30 Prozent des jeweils nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten. Zwar ist die Überlappung von Minderungszeiträumen unverändert zulässig, jedoch wird die Höhe aller Minderungen auf 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt (Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201912003 vom 03.12.2019, Nr. 2). Soweit mehrere Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II oder Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II festgestellt werden, können die Leistungsminderungen insofern zusammengerechnet grundsätzlich länger als drei Monate andauern. Dadurch wird die maximal zulässige Höhe aller Minderungen aber nicht berührt. Infolge der in § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II fortan normierten Verkürzungsmöglichkeit wird davon abgesehen eine Höchstdauer für sich überlappende Minderungszeiträume zu bestimmen. Es liegt damit an den Betroffenen selbst, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen für eine ungekürzte Leistungsgewährung zu schaffen.

Die Dauer der Minderung beträgt insoweit auch künftig grundsätzlich drei Monate. Sie beginnt nach wie vor am Anfang des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden der Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung feststellenden Verwaltungsaktes folgt (BT-Drs. 15/1516: 61 f.). Wenn die Leistungsberechtigten die eingeforderte Mitwirkungspflicht nachträglich erfüllen oder sich ernsthaft und nachhaltig bereiterklären, ihren Pflichten in Zukunft nachzukommen, endet die Minderung bereits vorzeitig ab diesem Zeitpunkt. Angelehnt an die vom BVerfG aufgestellte Übergangsregelung wird mit dieser Vorschrift die eigene Verantwortung der Leistungsberechtigten für ihr Handeln betont (BVerfGE 152, 68 [71] = NJW 2019, 3703 [3704 Tenor Nr. 2 lit. c]). Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II beginnt die Minderung abweichend vom zuvor genannten Grundsatz mit dem Eintritt der Sperrzeit oder dem Erlöschen des Anspruchs nach dem SGB III. Sie endet in diesem Fall spätestens mit Ablauf der Sperrzeit nach dem SGB III. Durch diese gesetzliche Konkretisierung dauert die Leistungsminderung aufgrund einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II grundsätzlich genauso lang, wie die Sperrzeit nach § 159 SGB III. Dies entspricht dem bereits verstetigten Vorgehen der Jobcenter (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 03.12.2019, Rn. 31.39). Es genügt auch der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers, wonach eine durch die zuständige Agentur für Arbeit festgestellte Sperrzeit im SGB III für die aufstockende Auszahlung von Leistungen nach dem SGB II nicht folgenlos bleiben soll (BSGE 105, 194 [200] = NJW 2010, 3115 [3118 Rn. 24]). Unabhängig von der Art der Pflichtverletzung ist die Feststellung ebendieser weiterhin nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt des die Minderung begründenden Ereignisses zulässig, um den Leistungsberechtigten die Ursächlichkeit ihres Verhaltens für die Kürzung des Auszahlungsanspruches zu verdeutlichen (BT-Drs. 17/3404: 112).

Für Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II gelten die Härtefallregelung und die Verkürzungsmöglichkeit nunmehr entsprechend (Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen § 32 SGB II vom 03.12.2019, Rn. 32.4a, 32.12a). Eine Sanktion soll demnach unterbleiben, wenn sie im Einzelfall ungeeignet oder unzumutbar ist. Sie ist zu verkürzen, sobald die geforderte

Meldung nachgeholt oder die Bereitschaft zur entsprechenden Mitwirkung ernsthaft und nachhaltig von den Leistungsberechtigten erklärt wird. Die Ernsthaftigkeit der Erklärung setzt dabei in der Regel das persönliche Erscheinen im Jobcenter voraus (Schifferdecker/Brehm, 2020: 5). Während der Leistungsminderung kommen, unabhängig von deren Höhe, ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen für die Betroffenen in Betracht. Hinsichtlich des Beginns und der Dauer der Minderung gelten auch weiterhin die Regelungen des § 31b SGB II, sodass sich diese grundsätzlich über einen Zeitraum von drei Monaten erstreckt (BT-Drs. 15/1516: 61 f.). Bei sich überlappenden Minderungszeiträumen ist der neu gefasste § 31a Abs. 5 SGB II zu beachten. Daher dürfen die Minderungen insgesamt eine Höhe von 30 Prozent des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs nicht überschreiten.

## 5. Ausblick

Bereits eine Woche nachdem das BVerfG die Sanktionsregelungen im SGB II in Teilen für unvereinbar mit dem GG erklärt hat, haben die Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE die Bundesregierung in einem gemeinsamen Antrag dazu aufgefordert, Leistungsminderungen im Grundsicherungsrecht fortan gesetzlich zu unterbinden (BT-Drs. 19/15078). Ihre Forderung nach einer sanktionsfreien Grundsicherung wiederholten sie in diesem Jahr erneut in jeweils fraktionseigenen Anträgen (BT-Drs. 19/25706; 19/29439). Beide Fraktionen begründen ihr Anliegen insbesondere damit, dass der Sozialstaat den Hilfebedürftigen ein menschenwürdiges Existenzminimum uneingeschränkt gewährleisten müsse. Sanktionen seien „für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit in den Jobcentern kontraproduktiv“ (BT-Drs. 19/15078: 2). Stattdessen müsse die persönliche und passgenaue Beratung und Betreuung der Arbeitsuchenden intensiviert werden, um diese nachhaltig in ein bedarfsdeckendes Beschäftigungsverhältnis vermitteln zu können (ebd.). Alle drei Anträge fanden jedoch keine politische Mehrheit im Bundestag. Auch im Bundesrat konnte ein Antrag der Länder Berlin und Bremen zur Änderung der gesetzlichen Sanktionsregelungen im SGB II keine Mehrheit für sich gewinnen (BR-Drs. 358/20). Mit diesem Antrag sollte die Bundesregierung dazu aufgefordert werden, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der unter anderem Leistungsminderungen für Personen unter 25 Jahren und gegenüber Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und Jugendlichen ausschließt. „Sanktionen bedeuten für sie eine besondere Härte“ (a. a. O., Anlage S. 2). Dieser Personenkreis sei deshalb besonders schützenswert (ebd.).

Anfang des Jahres legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sodann einen Referentenentwurf für ein Elftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze<sup>27</sup> vor. Dieser sieht insbesondere vor, dass die Leistungsminderungen 30 Prozent des jeweils maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten dürfen, die Sonderregelungen für Personen unter 25 Jahren abgeschafft werden sollen, im Fall einer außergewöhnlichen Härte keine Sanktionierung erfolgt und der Minderungszeitraum nicht mehr länger als einen Monat andauert, sofern die Mitwirkungspflicht wieder erfüllt wird oder sich die Leistungsberechtigten nachträglich ernsthaft und nachhaltig zur Mitwirkung bereiterklären. Außerdem soll der Minderungszeitraum für Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II demnach

27 Der Referentenentwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 07.01.2021 kann auf folgender Internetseite des Erwerbslosenvereins Tacheles abgerufen werden: [https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald\\_2021/RefE\\_11-SGBII.pdf](https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2021/RefE_11-SGBII.pdf), letzter Zugriff: 15.08.2021. Tacheles e. V. hat zu dem Vorlageverfahren über Sanktionen im Sozialrecht vor dem BVerfG inhaltlich Stellung genommen und wurde mündlich gehört (BVerfGE 152, 68 [103 f. Rn. 88, 106 Rn. 98]).

generell auf einen Monat beschränkt und den betroffenen Leistungsberechtigten die Möglichkeit der mündlichen Anhörung im Bedarfsfall eröffnet werden.<sup>28</sup> Der Referentenentwurf wurde im Bundestag in der 19. Wahlperiode jedoch nicht mehr beraten und unterliegt insofern der Diskontinuität. Eine entsprechende Änderung des SGB II könnte somit frühestens in der 20. Wahlperiode erfolgen. Inwieweit sich dafür eine politische Mehrheit abzeichnet, kann mit Blick auf die Wahlprogramme der bisher und aller Voraussicht nach auch künftig im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zurückhaltend prognostiziert werden.

Die beiden Schwesterparteien CDU und CSU (2021: 61) wollen in diesem Kontext auch in Zukunft an den Sanktionsregelungen im SGB II festhalten. Sie seien zur Durchsetzung des Prinzips von Fordern und Fördern unabdingbar (ebd.). Dagegen möchte die SPD „[s]innwidrige und unwürdige Sanktionen“ abschaffen (SPD, 2021: 33). Was die Partei darunter konkret versteht, führt sie allerdings nicht näher aus. Jedenfalls sollen demzufolge einige Mitwirkungspflichten erhalten bleiben (ebd.). Anhand des gescheiterten Referentenentwurfes aus dem von der SPD geführten Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom Anfang dieses Jahres zeigt sich insofern, dass in der scheidenden Regierungskoalition keine mehrheitsfähige Übereinkunft gefunden werden konnte, wie mit den Obliegenheitsverpflichtungen im SGB II und ihrer etwaigen Verletzung durch die Leistungsberechtigten künftig umgegangen werden soll. Auch bei den Oppositionsparteien der 19. Wahlperiode des Bundestags ist kein einheitliches Verständnis darüber ersichtlich, wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende fortan ausgestaltet werden soll. AfD und FDP scheinen gegenüber den Leistungsminderungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten tendenziell eher zustimmend eingestellt. Gleichwohl treffen sie in ihren Wahlprogrammen keine konkrete Aussage dazu, wie mit den Sanktionen im Sozialrecht in Zukunft verfahren werden soll. Während sich die AfD für eine „Aktivierende Grundsicherung“ einsetzt (AfD, 2021: 121), in der erwerbstätige Leistungsbeziehende mehr Geld zur Verfügung haben sollen als erwerbslose Leistungsberechtigte, beabsichtigt die FDP ein „Liberales Bürgergeld“ einzuführen (FDP, 2021: 64). Damit verfolgt sie ebenfalls das Ziel, den Betrag für das anrechnungsfreie Einkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II zu erhöhen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren (ebd.). DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern hingegen eine sanktionsfreie „Mindestsicherung“ (DIE LINKE, 2021: 26) beziehungsweise „Garantiesicherung“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2021: 111). Sie setzen damit ihren Kurs aus der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestags fort. Die pauschalierten Regelleistungen sollen demnach erhöht und unter keinen Umständen gekürzt werden dürfen.

Zusammenfassend ergibt sich somit ein uneinheitliches Bild darüber, inwieweit die gegenwärtigen Sanktionsvorschriften in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch im neuen Bundestag Bestand haben werden. Nach dem vorläufigen Ergebnis der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag entfallen auf die SPD 25,7, auf CDU und CSU zusammen 24,1, auf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 14,8, auf die FDP 11,5, auf die AfD 10,3, auf DIE LINKE 4,9, auf den SSW 0,1 und auf alle sonstigen Parteien 8,6 Prozent der gültigen Zweitstimmen (Bundeswahlleiter, 2021). Erstmals seit der 1. Wahlperiode ist der SSW als Partei nationaler Minderheiten damit wieder mit einem Mandat im Bundestag vertreten (ebd.). Auf sie findet die Sperrklausel keine Anwendung (§ 6 Abs. 3 Satz 2 BWahlG). In ihrem Wahlprogramm steht die Partei für eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ ein (SSW, 2021: 38). Arbeitsuchende sollen demnach individueller beraten und unterstützt werden (ebd.). Den Sanktionen im SGB II scheint der SSW dabei zumindest skeptisch gegenüberzustehen, trifft zu ihnen allerdings keine konkrete

28 Eine Zusammenfassung der wesentlichen Eckpunkte des Referentenentwurfes kann unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald\\_2021/SGB\\_II-AEndG\\_Zusammenfassung.pdf](https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2021/SGB_II-AEndG_Zusammenfassung.pdf), letzter Zugriff: 15.08.2021.

Aussage. Aufgrund der Grundmandatsklausel ist auch DIE LINKE weiterhin in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BWahlG), weil sie drei Direktmandate erringen konnte (Bundeswahlleiter, 2021). Von den mithin voraussichtlich acht im 20. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien erwecken insoweit zumindest fünf den Anschein, als ob sie grundlegend an den Leistungsminderungen gegenüber Hilfebedürftigen bei Pflichtverletzungen festhalten wollen. In den gegenwärtigen Sondierungen über eine Regierungskoalition zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP oder aus CDU und CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie FDP sind die allgemein sanktionsbefürwortenden Parteien in der Mehrzahl. Insofern könnte der in Kapitel 4.2 dieses Beitrags präsentierte Änderungsvorschlag eine Diskussionsgrundlage für die Überarbeitung des SGB II in den anstehenden Koalitionsverhandlungen bilden. Es bleibt hierbei inständig zu hoffen, dass sich die neue Bundesregierung rasch einer entsprechenden Reform annimmt, damit im Grundsicherungsrecht endlich gesetzliche Klarheit für die Arbeitsuchenden über die künftige Bedeutung von Obliegenheiten und die Folgen ihrer Missachtung hergestellt werden kann. Bis dahin gelten die wegweisenden Übergangsregelungen des BVerfG.

# Quellenverzeichnis

- AFD (Hrsg.) (2021). Deutschland. Aber normal.  
URL: [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2021/06/20210611\\_AfD\\_Programm\\_2021.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf) (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- BERLIT, U. (2020). Paukenschlag mit Kompromisscharakter II – das Sanktionenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.2019. In: info also, S. 3-12.
- BITTNER, C. (Hrsg.) (2020). Juris Praxiskommentar SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. 5. Auflage. Saarbrücken: juris.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2020). Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II.  
URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Generische-Publikationen/AM-Kompakt-Sanktionen-Grundsicherung.html> (letzter Zugriff: 30.05.2021).
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2021). Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. Berichtsmonat Dezember 2020.  
URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/iiii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-202012-pdf.pdf> (letzter Zugriff: 30.05.2021).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (Hrsg.) (2021). Sozialbericht 2021.  
URL: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a101-21-sozialbericht-2021.pdf> (letzter Zugriff: 25.08.2021).
- BUNDESWAHLLeiter (Hrsg.) (2021). Bundestagswahl 2021: Vorläufiges Ergebnis. Pressemitteilung Nr. 50/21 vom 27. September 2021.  
URL: [https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/50\\_21\\_vorlaufiges-ergebnis.html](https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/50_21_vorlaufiges-ergebnis.html) (letzter Zugriff: 01.10.2021).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.) (2021). Deutschland. Alles ist drin.  
URL: [https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021\\_barrierefrei.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf) (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- BUTTERWEGGE, C. (2019). Die Rohrstock-Pädagogik des Kaiserreichs hat sich überlebt.  
URL: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-11/hartz-iv-sanktionen-strafe-anreizsystem-paedagogik> (letzter Zugriff: 18.08.2021).
- CDU/CSU (Hrsg.) (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland.  
URL: <https://www.ein-guter-plan-fuer-deutschland.de/programm/Beschluss+Programm.pdf> (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- DIE LINKE (Hrsg.) (2021). Zeit zu handeln: Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit.  
URL: [https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE\\_LINKE\\_Wahlprogramm\\_zur\\_Bundestagswahl\\_2021.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf) (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- FDP (Hrsg.) (2021). Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten.  
URL: [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP\\_Programm\\_Bundestagswahl2021\\_1.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf) (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- GAGEL, A. (Begr.) (2021). SGB II/SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar. 80. Ergänzungslieferung. München: C. H. Beck.
- GREISER, J./ŠUŠNJAR, D. (2019). Teilweise Verfassungswidrigkeit von Leistungsminderungen im SGB II. In: NJW, S. 3783-3687.
- GROTH, A. (2020). Aktuelle Entwicklungen im SGB II. In: NJW, S. 2377-2382.
- KNICKREHM, S. (2011). Arbeitsmarktpolitik und Sanktionen im SGB II und SGB III – Entwicklung, Auswirkungen und Wirkungen. In: AuR, S. 237-241.
- Schifferdecker, S./BREHM, B. (2020). Sanktionsurteil des BVerfG: Befriedung eines erbitterten Konflikts? Besprechung des Urteils des BVerfG vom 5.11.2019, 1 BvL 7/16. In: NZS, S. 1-6.
- SIEPER, M. (2020). Die Sanktionen nach dem SGB II – Karlsruhe locuta, causa finita? In: jM, S. 202-209.
- SPD (Hrsg.) (2021). Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD.  
URL: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> (letzter Zugriff: 14.08.2021).
- SPELLBRINK, W. (2010). Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und ihre Sanktionierung. In: Deutscher Sozialgerichtstag (Hrsg.). Das SGB II in der Praxis der Sozialgerichte: Bilanz und Perspektiven. S. 45-57. Stuttgart u. a.: R. Boorberg.
- SSW (Hrsg.) (2021). Deine Stimme für Schleswig-Holstein. Wahlprogramm des SSW zur Bundestagswahl am 26. September 2021.  
URL: [https://www.ssw.de/fileadmin/user\\_upload/Wahlprogramm\\_des\\_SSW\\_zu\\_Bundestagswahl\\_2021.pdf](https://www.ssw.de/fileadmin/user_upload/Wahlprogramm_des_SSW_zu_Bundestagswahl_2021.pdf) (letzter Zugriff: 01.10.2021).
- ROLFS, C./GIESEN, R./KREIKEBOHM, R./MESSLING, M./UDSCHING, P. (Hrsg.) (2021). Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht. 60. Edition. München: C. H. Beck.
- ROSSBACH, H. (2019). Warum das Hartz-IV-Urteil richtig ist.  
URL: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hartz-iv-sanktionen-urteil-kommentar-1.4668328> (letzter Zugriff: 18.08.2021).



# Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie

ISSN 2366-0260 (print) / ISSN 2365-4112 (online)

Bislang erschienene Hefte

## Heft 1

*Felix Boor*, Die Yukos-Enteignung. Auswirkungen auf das Anerkennungs- und Vollstreckungssystem aufgehobener ausländischer Handelsschiedssprüche

## Heft 2

*Karsten Nowrot*, Sozialökonomie als disziplinäre Wissenschaft. Alternative Gedanken zur sozialökonomischen Forschung, Lehre und (Eliten-) Bildung

## Heft 3

*Florian Hipp*, Die kommerzielle Verwendung von frei zugänglichen Inhalten im Internet

## Heft 4

*Karsten Nowrot*, Vom steten Streben nach einer immer wieder neuen Weltwirtschaftsordnung. Die deutsche Sozialdemokratie und die Entwicklung des Internationalen Wirtschaftsrechts

## Heft 5

*Karsten Nowrot*, Jenseits eines abwehrrechtlichen Ausnahmecharakters. Zur multidimensionalen Rechtswirkung des Widerstandsrechts nach Art. 20 Abs. 4 GG

## Heft 6

*Karsten Nowrot*, Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts

## Heft 7

*Karsten Nowrot*, Environmental Governance as a Subject of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements

## Heft 8

*Margaret Thornton*, The Flexible Cyborg: Work-Life Balance in Legal Practice

## Heft 9

*Antonia Fandrich*, Sustainability and Investment Protection Law. A Study on the Meaning of the Term *Investment* within the ICSID Convention

## Heft 10

*Karsten Nowrot*, Of “Plain” Analytical Approaches and “Savior” Perspectives: Measuring the Structural Dialogues between Bilateral Investment Treaties and Investment Chapters in Mega-Regionals

## Heft 11

*Maryna Rabinovych*, The EU Response to the Ukrainian Crisis: Testing the Union’s Comprehensive Approach to Peacebuilding

## Heft 12

*Marita Körner*, Die Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union: Struktur und Ordnungsprinzipien

## Heft 13

*Christin Krusenbaum*, Das deutsche Krankenversicherungssystem auf dem Prüfstand – Ist die Bürgerversicherung die ultimative Alternative?

## Heft 14

*Marita Körner*, Age Discrimination in the Context of Employment

## Heft 15

*Avinash Govindjee/ Judith Brockmann/ Manfred Walser*, Atypical Employment in an International Perspective

## Heft 16

*Cara Paulina Gries*, Gesetzliche Barrieren bei der Integration von geduldeten Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt

## Heft 17

*Karsten Nowrot*, Aiding and Abetting in Theorizing the Increasing Softification of the International Normative Order - A Darker Legacy of Jessup’s *Transnational Law*?

## Heft 18

*Matti Riedlinger*, Das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz: Implementierung von Corporate Social Responsibility Berichtspflichten in nationales Recht

## Heft 19

*Karsten Nowrot*, “Competing Regionalism” vs. “Cooperative Regionalism”: On the Possible Relations between Different Regional Economic Integration Agreements

## Heft 20

*Karsten Nowrot*, The 2017 EU Conflict Minerals Regulation: An Effective European Instrument to Globally Promote Good Raw Materials Governance?

**Heft 21**

*Karsten Nowrot, The Other Side of Rights in the Processes of Constitutionalizing International Investment Law: Addressing Investors' Obligations as a New Regulatory Experiment*

**Heft 22**

*Karsten Nowrot/Emily Sipiorski, Arbitrator Intimidation and the Rule of Law: Aspects of Constitutionalization in International Investment Law*

**Heft 23**

*Karsten Nowrot, European Republicanism in (Legitimation) Action: Public Participation in the Negotiation and Implementation of EU Free Trade Agreements*

**Heft 24**

*Karsten Nowrot, Non-Recognized Territorial Entities in the Post-Soviet Space from the Perspective of WTO Law: Outreach to Outcasts?*

**Heft 25**

*Marita Körner, Beschäftigtendatenschutz im Geltungsbereich der DSGVO*

**Heft 26**

*Vladena Lisenko/Karsten Nowrot, The 2018 Pridnestrovian Law on State Support for Investment Activities: Some Thoughts on an Investment Statute in a Frozen Conflict Situation*

**Heft 27**

*Marita Körner, Die Rolle des Betriebsrats im Beschäftigtendatenschutz*

**Heft 28**

*Nadia Kornioti/Karsten Nowrot, Looking Back to Learn for the Future?: The Work of the ILA on the Issue of Human Rights in Times of Emergency in the 1980s*

**Heft 29**

*Marita Körner, Der Betriebsrat als datenschutzrechtlich verantwortliche Stelle*

**Heft 30**

*Karsten Nowrot/Emily Sipiorski, (De-) Constitutionalization of International Investment Law?: Narratives from Africa*

**Heft 31**

*Felix Boor, Die beschleunigte Landreform Mugabes vor deutschen Gerichten - der „Hamburger Kaffeestreit“*

**Heft 32**

*Karsten Nowrot, Corporate Legal and Social Responsibility as an Issue of International Investment Agreements: A Suitable Role Model for the WTO Legal Order?*

**Heft 33**

*Julius Adler, Der Grundsatz der „Full Protection and Security“ im internationalen Investitionsschutzrecht - Bedeutung in Theorie und Praxis*

**Heft 34**

*Sebastian Barth, Gefangenearbeit: Meilen- oder Stolperstein der Resozialisierung? Eine rechtliche Betrachtung von Gefangenearbeit in Bezug auf das Resozialisierungsziel*

**Heft 35**

*Karsten Nowrot, Das gesellschaftliche Transformationspotential der Sustainable Development Goals: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und außerrechtliche Nachhaltigkeitsvoraussetzungen*

**Heft 36**

*Karsten Nowrot, Illegal Trade in Wild Animals and Derived Products during Armed Conflicts: What Role for International Wildlife Agreements?*

**Heft 37**

*Emily Sipiorski, The Seabed and Scientific Legitimization of International Law: Transforming Narratives of Global Justice*

**Heft 38**

*Matti Riedlinger, Mitwirkung des Betriebsrats im Insolvenzplanverfahren*

**Heft 39**

*Karsten Nowrot, „Long Live Deglobalization“ vs. „Free Trade Saves Lives“: Die Rolle des Internationalen Wirtschaftsrechts in Zeiten der Corona-Krise*

**Heft 40**

*Emily Sipiorski, Cocoa and International Law: Some Remarks on the Contradictions and Symmetry in the Role of Private Actors in Elevating and Unifying Standards*

**Heft 41**

*Karsten Nowrot, Vertragskonkurrenz zwischen Menschenrechtsverträgen und Wirtschaftsabkommen in der internationalen Rechtsordnung: Überlegungen zu einem aktuellen völkervertragsrechtlichen Hierarchisierungskonzept*

**Heft 42**

*Felix Boor*, Das Vertragsverletzungsverfahren gegen das ungarische Hochschulgesetz und seine Auswirkungen auf die Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts

**Heft 43**

*Kerrin Kobes*, Selbstbestimmung am Lebensende - Eröffnete das BVerfG die Tür einer Suizidassistenten für psychisch Erkrankte?

**Heft 44**

*Laura Kristin Hass*, Infektionsschutzgesetz: Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseinschränkungen am Beispiel von Kontaktbeschränkungen  
*Fulya Zeiml*, Die Verfassungsmäßigkeit von Ausgangssperren anlässlich der Corona-Pandemie