

Sören Hohner

Sanktionen im SGB II



Nomos

Arbeits- und Sozialrecht
Band 149

Sören Hohner

Sanktionen im SGB II



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Wittenberg, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4404-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8661-7 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Gewidmet meinen Eltern und meiner Ehefrau Kerstin

Vorwort

Mein erstes Gedankenspiel, die Sanktionen im SGB II wissenschaftlich zu untersuchen, hat Herr Prof. Dr. Wolfhard Kohte sofort ernst genommen. Ich habe es seiner Aufgeschlossenheit zu verdanken, dass die Promotion in die Tat umgesetzt werden konnte. Dafür zolle ich ihm Anerkennung und bedanke mich aus tiefstem Herzen.

Herrn Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe, ein ausgesprochener Experte auf dem Gebiet der Sanktionen im SGB II, gilt gleichfalls mein besonderer Dank. Er hat als Zweitgutachter zum Gelingen des Werkes beigetragen.

Die Dissertation ist während meines Berufslebens entstanden. Tätigkeiten bei der Bundesagentur für Arbeit sowie beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales lieferten mir die notwendigen Impulse und Ideen. Erfahrungen, die ich tagsüber in der Arbeitswelt gesammelt habe, konnten in den Abend- und Wochenendstunden Eingang in den Text finden. Sicherlich ist dadurch der enge praktische Bezug zu diesem wissenschaftlichen Thema entstanden.

Während dieser Zeit gab es treue Wegbegleiter, die mir Mut und Bekräftigung für das Projekt gaben. Ich erinnere mich dabei ganz besonders an Mario, Kai, Silvia und Andrea. Meinen Eltern danke ich für ihr Verständnis und ihre Nachsicht, dass ich in den letzten Jahren nur wenig Zeit mit ihnen verbracht habe.

In der Schlussphase dieser Dissertation habe ich meine heutige Ehefrau Kerstin kennengelernt. Ohne ihr außerordentlich gründliches Lektorat hätte der Leser womöglich nun mehr Freude an Tippfehlern als an der Lektüre.

– *Ich liebe Dich!* –

Die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg hat die Dissertation im Jahr 2016 angenommen. Die Verteidigung fand am 26.1.2017 statt.

Leipzig, im Juli 2017

Sören Hohner

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	27
A. Problembeschreibung	27
B. Problembegrenzung	29
C. Gang der Arbeit	30
Teil 1 Die Sanktion im Sozialrecht und ihre Bedeutung im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Gewährung eines menschenswürdigen Existenzminimums	33
Kapitel 1 Die Sanktionsnormen im SGB II und ihre Entstehungsgeschichte	35
A. Die Entstehungsgeschichte der Sanktionsnormen im SGB II und deren Änderungshistorie	35
I. Entstehungsgeschichte der Sanktionsnormen	36
II. Änderungshistorie von 2004 bis 2013	40
1. Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) vom 30.7.2004; BGBl. I, 2004, S. 2014; BT-Drs. 15/2816	40
2. Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.7.2006; BGBl. I, 2006, S. 1706; BT-Drs. 16/1410, S. 25; 16/1696, S. 27	41
3. Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen – JobPerspektive vom 10.10.2007; BGBl. I, 2007, S. 2326, BT-Drs. 16/5715	42
4. Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt (Beschäftigungschancengesetz) vom 24.10.2010; BGBl. I, 2010, S. 1417, BT-Drs. 17/2454	43

5. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfsgesetz) vom 24.3.2011; BGBl. I, 2011, S. 453, BT-Drs. 17/3404	43
6. Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011; BGBl. I, 2011, S. 2854, BT-Drs. 17/6277 & 17/6835	46
7. Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – 29.7.2016, BGBl. I, 1824	46
8. Zusammenfassung	47
B. Inhalt und Struktur der Sanktionsvorschriften	47
I. Die Pflichten gemäß § 31 SGB II	47
1. Weigerung, die in der Eingliederungsvereinbarung oder die in dem ersetzenden Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 1 S. 6 SGB II festgelegten Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen	49
2. Aufnahme und Fortführung einer Erwerbstätigkeit gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II	50
3. Aufnahme, Fortführung und Nichtantritt von zumutbaren Eingliederungsmaßnahmen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB II	51
4. Weitere Pflichten gemäß § 31 Abs. 2 SGB II	52
II. Die Rechtsfolgen gemäß § 31a SGB II	52
III. Beginn und Dauer der Leistungskürzung gemäß § 31b SGB II	54
IV. Das Meldeversäumnis gemäß § 32 SGB II	55
Kapitel 2 Der Sanktionsbegriff im deutschen Rechtssystem und seine Zweck- sowie Funktionsausrichtung im SGB II	57
A. Der allgemeine Sanktionsbegriff im rechtstheoretischen Sinn	57
B. Der Strafbegriff nach Art. 103 Abs. 2 GG	59
I. Strafe im Sinne des Kriminalstrafrechts	60
II. Strafen im Sinne des Verwaltungsrechts	61
C. Vertragsstrafe	62
D. Schadensersatz	63

E. Zusammenfassung	64
F. Zweck- und Funktionsbestimmungen der Sanktion im SGB II	64
I. Der Zweck der Sanktion im SGB II	65
1. Der Hilfezweck	66
a. Rückblick in das BSHG	66
b. SGB II	68
c. Stellungnahme	71
2. Die Verhaltenssteuerung	74
a. Rückschau auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 73 BSHG a.F. (BVerfGE 22, 180) und § 26 BSHG a.F. (BVerfGE 30, 46)	77
b. Rückschluss auf die Sanktion im SGB II	79
c. Ergebnis	82
3. Die Vermeidung von Leistungsmissbrauch	83
4. Stellungnahme	84
II. Funktionen der Sanktion im SGB II	84
1. Wissenschaftliche Nachweise zu den Funktionen von Sanktionen	85
a. Übersicht zu Studien mit dem Thema: Wirkungsanalyse hinsichtlich intendierter Effekte	87
b. Übersicht zu Studien mit dem Thema: Wirkungsanalyse hinsichtlich nicht intendierter Effekte	91
2. Zusammenfassung	93
G. Die Rechtsnatur der Sanktion im SGB II	94
I. Die Sanktion im SGB II als Strafvorschrift	94
II. Die Sanktion im SGB II als Vertragsstrafe	97
III. Die Sanktion im SGB II als Schadensersatzvorschrift	99
IV. Die Erkenntnisse zur Rechtsnatur der Sperrzeit innerhalb des Sozialversicherungsprinzips sowie der Sanktion nach dem Fürsorgeprinzip versus der Sanktion im SGB II zum „neuen“ Fürsorgeprinzip	100
1. Die Sperrzeit im SGB III und das Sozialversicherungsprinzip	101
2. Die Sanktion im BSHG und das Fürsorgeprinzip	103

3. Das „neue“ Fürsorgeprinzip im SGB II und die Frage der Fortgeltung der Strukturprinzipien der Sozialhilfe nach BSHG (Inkurs)	106
a. Nachranggrundsatz	107
b. Selbsthilfegrundsatz	108
c. Faktizitätsprinzip	110
d. Individualisierungsgrundsatz	111
e. Bedarfsdeckungsgrundsatz	113
f. Stellungnahme	119
V. Spannungsverhältnis zwischen Jurisprudenz und Parallelwertung in der Laiensphäre	122
VI. Bewertung zur Rechtsnatur	123
Kapitel 3 Die Sanktion im SGB II im Widerstreit zum Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	127
A. Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	127
I. Die Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG	127
1. Ansichten zur Schutzbereichsdimension von Art. 1 Abs. 1 GG	128
2. Ergebnis	131
II. Das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG	132
III. Die Schutzbereichsdimension des „neuen“ Grundrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	132
IV. Besteht das Grundrecht frei von Gegenleistungen?	137
1. Bisheriger Meinungsstand	138
a. Bundesverwaltungsgericht BVerwGE 23, 149 (153); 27, 58 (63); 67,1 (5)	140
b. Bundesverfassungsgericht BVerfGE 125, 175 (222, 223); BVerfG Nichtannahmebeschluss vom 7.7.2010 –1 BvR 2556/09	141
c. Sozialgerichte	142
d. Literatur	143
e. Zusammenfassung	144

2. Stellungnahme	145
a. Abwägungsverbot des Grundrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	145
b. Die Bedeutung des Selbsthilfeprinzips im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	148
c. Ergebnis	151
B. Umsetzung des Grundrechts im einfachen Recht durch das SGB II und SGB XII (Arbeitslosengeld II und die „neue“ Sozialhilfe)	153
I. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	154
II. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Grundrechts im SGB II	155
1. Tatbestandsvoraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld II	156
2. Anspruchsumfang und Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes II	158
III. Arbeitslosengeld II versus Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG	161
1. Sichert das Arbeitslosengeld II den sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebenden Grundrechtsanspruch auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums?	162
2. Bedenken neben der Evidenzkontrolle über die Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums	164
C. Verhältnis zwischen der Sanktion im SGB II und dem Umfang des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	168
I. Die verbleibenden (Regel-)Leistungen nach den einzelnen Sanktionsstufen gemäß § 31a SGB II	168
1. Sanktion Stufe 1: Kürzung um 30 % gemäß § 31a Abs. 1 S. 1 SGB II	170
2. Sanktion Stufe 2: Kürzung um 60 % gemäß § 31a Abs. 1 S. 2 SGB II	170
3. Sanktion Stufe 3: Kürzung um 100 % gemäß § 31a Abs. 1 S. 3 SGB II	171

4. Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß § 31a Abs. 3 S. 3 SGB II	172
5. Kranken- und Pflegeversicherung	172
6. Das Entschließungsermessen des Leistungsträgers und der zu bestimmende angemessene Umfang auf ergänzende Sachleistungen bzw. geldwerte Leistungen nach § 31a Abs. 3 S. 1 SGB II	175
a. Entschließungsermessen gemäß § 31a Abs. 3 S. 1 SGB I	175
b. Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs vom „angemessenen Umfang“ zur Festlegung der Höhe von sach- und geldwerten Leistungen	178
c. Gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung nach § 31a Abs. 3 S. 1 SGB II	182
d. Zusammenfassung	184
7. Zwischenergebnis	185
II. Begründungs- und Ermittlungsdefizit bei dem verbleibenden Regelbedarf nach einer Sanktion von bis zu 30 %	186
1. Ausgangslage	186
2. Der Regelbedarf unter Berücksichtigung von Leistungskürzungen	187
a. Minderung der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsgruppen nach § 5 Abs. 1 RBEG bei einer Sanktion in Höhe von bis 30 %	189
b. Der interne Ausgleich und die Ansparfunktion als Kompensationsmöglichkeit einer Leistungskürzung von bis zu 30 %	192
aa. Ausgangslage	192
bb. Ansparfunktion als Sanktionskompensation	194
cc. Interner Ausgleich als Sanktionskompensation	196
c. Zusammenfassung	197
3. Zwischenergebnis	198
D. Zusammenfassung	199

Teil 2 Die Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen der Sanktionsnormen im SGB II	201
Kapitel 4 Die allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen sowie einzelne ausgewählte Sanktionstatbestände im SGB II	203
A. Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen	203
I. Die subjektive Vorwerfbarkeit der Sanktionstatbestände	203
1. Pflichtverletzung durch „weigern“ nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II	206
a. Weigerungsformen – ausdrückliches oder konkludentes Verhalten	207
b. Verschuldensmaßstab	208
c. Darlegungs- und Beweislast für den Leistungsträger sowie den eLb	212
aa. Vorsatznachweis durch den Leistungsträger	212
bb. Anforderung an das Bestreiten des Vorsatzes durch den eLb	214
d. Zwischenergebnis	215
e. Bewusstsein über die Rechtswidrigkeit	216
f. Auswirkung eines Irrtums	218
aa. Tatbestandsirrtum	219
bb. Verbots-/Rechtsirrtum	220
cc. Zwischenergebnis	221
g. Zusammenfassung	222
2. Pflichtverletzung durch „vereiteln“ nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II: „durch ein Verhalten verhindern“	223
3. Pflichtverletzungen durch „nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch geben“ nach § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB II	224
4. Die Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 SGB II	225
a. § 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II	226
b. § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II	227
c. § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II	229
d. § 31 Abs. 2 Nr. 4 SGB II	230
II. Die Kausalitätsfrage zwischen Pflichtverletzung und Leistungsbezug	230

III. Der wichtige Grund als negatives Tatbestandsmerkmal gemäß § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II	232
IV. Schriftliche Rechtsfolgenbelehrung oder Kenntnis der Rechtsfolgen	237
1. Die schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen	238
2. Die Kenntnis über die Rechtsfolgen	241
V. Anhörung gemäß § 24 Abs. 1 SGB X	242
VI. Zusammenfassung	243
B. Streitbehaftete sanktionsübergreifende Tatbestandselemente und einzelne ausgewählte Tatbestände	244
I. Die hinreichende Bestimmtheit von Arbeits-/Maßnahmeangeboten	246
1. Ausgangslage	246
2. Stellungnahme	247
a. Stellenangebote auf dem Ersten Arbeitsmarkt	247
b. Maßnahmeangebote und Stellenangebote auf dem Zweiten Arbeitsmarkt	249
c. Ergebnis	250
II. Die Geeignetheitsprüfung von Eingliederungsleistung und deren Steigerungspotenzial der Integrationschancen für den eLb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt	251
1. Die Geeignetheitsprüfung von Eingliederungsmaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Unzumutbarkeit gemäß § 10 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II	252
2. Die Geeignetheitsprüfung von Eingliederungsmaßnahmen unter dem Gesichtspunkt des wichtigen Grundes gemäß § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II	256
III. Die „wiederholte Pflichtverletzung“ als Tatbestandsmerkmal innerhalb der Rechtsfolgenvorschrift bei Pflichtverletzungen gemäß § 31a SGB II	256
1. Begriffsbestimmung der „wiederholten Pflichtverletzung“ gemäß § 31 Abs. 1 S. 4 SGB II und die Bekanntgabe des Sanktionsbescheides	257

2. Besteht eine Verpflichtung des Leistungsträgers, die vorherige Sanktionsentscheidung innerhalb der Entscheidung über die „wiederholte Pflichtverletzung“ inzident zu überprüfen?	260
a. Rechtmäßigkeitsprüfung vorangegangener Sanktionen im Rahmen des Tatbestandsmerkmals der „wiederholten Pflichtverletzung“	262
b. Hat eine Inzidentprüfung der „ersten“ Pflichtverletzung nur auf Antrag oder auch von Amts wegen gemäß § 44 SGB X stattzufinden?	263
c. Hinweispflicht gegenüber dem eLb auf Spontanberatung gemäß §§ 14, 15 SGB I sowie Überprüfbarkeit nach § 44 SGB X	264
d. Zwischenergebnis	267
3. Der Jahreszeitraum nach § 31a Abs. 1 S. 5 SGB II	267
4. Ergebnis	268
IV. Die Sanktionierung unwirtschaftlichen Verhaltens während des Leistungsbezuges gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II	269
1. Vereinbarkeit der Sanktionierung von unwirtschaftlichem Verhalten mit Art. 14 Abs. 1 GG	273
2. Vereinbarkeit der Sanktionierung von unwirtschaftlichem Verhalten mit Art. 2 Abs. 1 GG	275
a. Formelle Verfassungsmäßigkeit von § 31 Abs. 2 S. 2 SGB II	277
b. Materielle Verfassungsmäßigkeit (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) von § 31 Abs. 2 S. 2 SGB II	277
aa. Legitimer öffentlicher Zweck	278
bb. Geeignetheit	278
cc. Erforderlichkeit	279
dd. Angemessenheit	280
(1.) Bewertung des Schutzbereiches von Art. 2 Abs. 1 GG und Ermittlung des Beeinträchtigungsumfanges der Handlungsfreiheit in seiner Qualität und Intensität	281

(2.) Feststellung der Wertigkeit des durch die Sanktionsvariante geförderten Schutzgutes (Schutz der Gemeinschaft der Steuerzahler vor der Gefahr oder des tatsächlichen Entstehens zusätzlicher Bedarfe)	282
(3.) Gegenüberstellung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit zum verfassungsrechtlichen Schutzanspruch aus Art. 20 Abs. 3 GG (Schutz des (Steuer-)Bürgers)	287
ee. Zwischenergebnis	289
c. Zusammenfassung	289
3. Abschlussergebnis zur Frage der Verfassungswidrigkeit der Sanktionierung von unwirtschaftlichem Verhalten gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II	290
C. Zusammenfassung	290
Kapitel 5 Die Verhältnismäßigkeit der Sanktionsrechtsfolgen	293
A. Der von der Sanktion betroffene Leistungsumfang und die „Leistungen“ zur Überbrückung der Leistungskürzung zur Sicherstellung des Existenzminimums	294
I. Der von der Sanktion betroffene Leistungsumfang unter Ausklammerung der Mehrbedarfe nach § 21 Abs. 6 SGB II	294
II. „Leistungen“ zur Überbrückung der Leistungskürzung bei einer „wiederholten Pflichtverletzung“	296
1. Ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen (§ 31a Abs. 3 S. 1 SGB II)	296
2. Die Pflicht des Leistungsträgers zur Erbringung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen, wenn minderjährige Kinder im Haushalt des eLb leben (§ 31a Abs. 3 S. 2 SGB II)	298
3. Bedarfe für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter gezahlt werden (§ 31a Abs. 3 S. 3 SGB II)	299
4. Krankenversicherungsschutz während der Sanktion	300

B. Angemessenheit von einheitlichen Kürzungsstufen im Verhältnis zu der einzelnen Pflichtverletzung	300
I. Angemessenheit der Kürzungsstufen zu den einzelnen Pflichtverletzungen	301
II. Ergebnis	303
C. Abfederung der Sanktionsfolgen durch eine Absenkung der Sanktionshöhe oder der Erbringung von Leistungen gemäß § 24 SGB II	303
I. Absenkung der Sanktionshöhe bei nachträglichem „Wohlverhalten“	303
II. Ausgleich der durch die Sanktion gekürzten Regelleistung mit den Leistungen nach § 24 SGB II „Abweichende Erbringung von Leistungen“	306
D. Gesamtergebnis	307
Kapitel 6 Sanktionen bei Meldeversäumnissen oder vorläufige Leistungseinstellung bei mehrfachem Nichterscheinen auf Einladungen des JC? Spannungsverhältnis zwischen dem rechtlich Möglichen und der aktuellen Praxis	309
A. Problemaufriss	309
I. Praxisbericht	310
II. Grenzen der gegenwärtigen Gesetzeslage im Umgang mit Meldeversäumnissen	311
B. Die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Jobcenter gegenüber mehrfach ferngebliebenen eLb zu einer Meldeaufforderung de lege lata	311
I. Einführung	311
II. Das Meldeversäumnis gemäß § 32 SGB II	312
1. Tatbestand	312
2. Rechtsfolgen	314
III. Abgrenzung des Meldeversäumnisses gemäß §§ 32, 59 SGB II i.V.m. § 309 SGB III zu den Mitwirkungsbestimmungen nach §§ 60 ff. SGB I	317
1. Mitwirkungspflichten gemäß §§ 60, 61, 62, 64 SGB I	317
a. § 60 SGB I Angabe von Tatsachen	318
b. § 61 SGB I Persönliches Erscheinen	318
c. § 62 SGB I Untersuchungen	319

d. § 64 Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben	320
2. Zwischenergebnis – Berührungspunkte zwischen den Obliegenheiten nach dem SGB I und SGB II	321
3. Verhältnis zwischen den Mitwirkungspflichten nach dem SGB I und den Obliegenheiten aus dem SGB II	322
a. Verhältnis zwischen § 60 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 SGB I und § 56 SGB II	322
b. Verhältnis zwischen § 61 SGB I und §§ 32 Abs. 1 S. 1, 59 SGB II i.V.m. § 309 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 SGB III	324
c. Verhältnis zwischen § 62 SGB I und §§ 32 Abs. 1 S. 1, 59 SGB II i.V.m. § 309 Abs. 1 SGB III	328
d. Verhältnis zwischen § 64 SGB I und § 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB II	333
IV. Vorläufige Leistungseinstellung gemäß § 40 Abs. 2 Nr. 4 SGB II i.V.m. § 331 Abs. 1 SGB III	333
C. Ergebnis	334
I. Vorschlag der Bundesagentur für Arbeit zur Anpassung des § 32 SGB II	335
II. Eigener Vorschlag zur Anpassung des § 32 SGB II	336
Kapitel 7 Ergebniszusammenfassung	339
A. Inhalt und Struktur der Sanktionsnormen im SGB II	339
B. Der Sanktionsbegriff im deutschen Rechtssystem	339
C. Die Wirkungsweisen und Rechtsnatur der Sanktion im SGB II	339
I. Die Wirkungsweisen der Sanktion im SGB II	340
II. Die Rechtsnatur der Sanktion	340
D. Die Sanktionen im SGB II im Widerstreit zum Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	341
I. Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums	341
II. Die Umsetzung des Grundrechts im einfachen Recht	341
III. Das Verhältnis zwischen den Sanktionsrechtsfolgen und dem Umfang des Schutzbereiches des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum	341

E. Die allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen sowie einzelne ausgewählte Sanktionstatbestände	342
I. Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen	342
II. Streitbehaftete sanktionsübergreifende Tatbestandselemente und weitere ausgewählte Tatbestände	343
F. Die Verhältnismäßigkeit der Sanktionsrechtsfolgen	344
G. Sanktionen bei Meldeversäumnissen oder vorläufige Leistungseinstellung bei mehrfachem Nichterscheinen auf Einladungen des Jobcenters?	344
Literaturverzeichnis	347

Abkürzungsverzeichnis

In dieser Arbeit werden die nach dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache gängigen Abkürzungen gemäß *Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache 7. Auflage 2013* verwendet.

a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGH(en)	Arbeitsgelegenheit(en)
ALG II	Arbeitslosengeld II
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AuR	Arbeit und Recht
BA	Bundesagentur für Arbeit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis

Abkürzungsverzeichnis

EGT	Eingliederungstitel
EinV	Eingliederungsvereinbarung
eLb	erwerbsfähige(r) Leistungsberechtigte(r)
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstatistik
Fn.	Fußnote
gE	gemeinsame Einrichtung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
h.M.	herrschende Meinung
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
JC (gE)	Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KJ	Kritische Justiz
LSG	Landessozialgericht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.w.z.N.	mit weiteren zahlreichen Nachweisen
M.M.	Mindermeinung
NDV	Nachrichtendienst Deutscher Verein
NJ	Neue Justiz
NJOS	Neue Juristische Onlinezeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
RBEG	Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz
RdA	Recht der Arbeit
s.l.n.f.	status libertatis naturalis fictivus
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SozSich	Zeitschrift für Arbeit und Soziales

SR	Soziales Recht
StGB	Strafgesetzbuch
VA	Verwaltungsakt
vgl.	vergleiche
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZFSH/SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis

Einleitung¹

A. Problembeschreibung

Mit dem Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 wurde die bisherige Sozial- und Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II abgelöst.² Nach dem politischen und gesetzgeberischen Willen soll diese Sozialleistung

„den Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.“³

Der Gesetzgeber verlangt für die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II in voller Höhe gemäß den §§ 31 und 32 SGB II zahlreiche Pflichten ab. Diese Pflichten sind jedoch keine originären Tatbestandsvoraussetzungen zur Begründung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II. Verstößt ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (eLb) gegen eine Pflicht, wird das Arbeitslosengeld II in einer ersten Stufe für die Dauer von drei Monaten gekürzt oder es fällt, je nach Häufigkeit der Pflichtverletzung, ganz weg.

Das Abverlangen von Obliegenheiten während des Bezuges von Sozialleistungen ist nicht nur dem SGB II immanent. Sowohl das Recht der Sozialhilfe nach dem BSHG als auch das des Arbeitslosengeldes nach dem SGB III fordern von den Leistungsempfängern die Erfüllung von Obliegenheiten im Zusammenhang mit dem Leistungsbezug ab. Darüber hinaus bestehen gemäß den §§ 60 ff. SGB I leistungsübergreifende Mitwirkungspflichten, die gleichfalls leistungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen können.

Diese Dissertation greift das Thema „Sanktionen im SGB II“ vor dem Hintergrund auf, dass zwei Sozialleistungen und mit ihnen zwei Sanktionsvorschriften zusammengelegt worden sind, welche ihre Wurzeln in unterschiedlichen Grundprinzipien der sozialen Sicherung haben. Die Sozialhilfe mit ihrer Kürzungsvorschrift nach dem BSHG folgte dem Grundsatz der Fürsorge und die Arbeitslosenhilfe, auch wenn sie steuerfinanziert ge-

1 Die Arbeit berücksichtigt höchst- und obergerichtliche Rechtsprechung sowie Nachweise der Literatur bis zum 1.4.2017.

2 BGBl. I, 2003, S. 2954.

3 § 1 Abs. 1 SGB II.

Einleitung

wesen ist, mit der Sperrzeit nach dem SGB III dem Versicherungsprinzip. Im Hinblick dieser Ausgangssituation werden die Fragen aufgeworfen:

Wie reiht sich das Sanktionsrecht des SGB II in das „neue“ System der sozialen Absicherung ein und wird das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum auch während einer Leistungskürzung noch sichergestellt?

Das Sanktionsrecht im BSHG, aber auch das Sperrzeitrecht im SGB III waren jeweils seit ihrer Entstehung einem ständigen Wandel unterzogen. Mit dem Aus- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme haben sich die Pflichten an die Leistungsempfänger, unter gleichzeitiger Verschärfung der Rechtsfolgen, stetig gesteigert. Im SGB II hat sich diese Entwicklung fortgesetzt und führt, im Kontext der Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, zu einem besonderen Diskussionspotenzial. Mit dem Urteil des BVerfG vom 9.2.2010⁴ zur Unvereinbarkeit der Regelleistungen nach dem SGB II mit Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG haben diese Fragen an Aktualität gewonnen, welche uneingeschränkt bis ins Jahr 2014 durch einen Antrag der Fraktion Die Linke⁵ zur Abschaffung von Sanktionen und einen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁶ für ein Sanktionsmoratorium fortbesteht.

Auch wenn die Einhaltung der Obliegenheiten gemäß §§ 31, 32 SGB II keine Tatbestandsvoraussetzung für die Gewährung des Arbeitslosengeldes II sind, wird nur unter ihrer Einhaltung ein ungekürzter Bezug der Leistungen gewährleistet. Diskussionswürdig sind daher die bisher wenig besprochenen Ansätze:

Inwieweit kann für die Gewährung des Existenzminimums die Einhaltung bestimmter Pflichten verlangt werden?

Die Rechtsfolgen der Sanktion im SGB II reichen von einer 10 % Minderung bis zum vollständigen Wegfall der Leistungen. Die Intensität der Leistungskürzung richtet sich nicht nach der begangenen Pflichtverletzung, sondern nach der Häufigkeit von Pflichtverstößen sowie nach dem Alter des eLb. Diese Kürzungsdogmatik fordert die intensive Beschäftigung mit der Verhältnismäßigkeit der Sanktion geradezu heraus. Hinzu

4 BVerfG Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09, BVerfGE 125, 175.

5 BT-Drs. 18/1115.

6 BT-Drs. 18/1963.

tritt die sehr umstrittene Unterscheidung der Rechtsfolgen zwischen eLb vor und nach Vollendung des 25. Lebensjahres.

Die Sanktionen im SGB II bieten daher einen vielschichtigen und bisher noch vergleichsweise wenig erforschten Fundus an Problemstellungen für die Wissenschaft, der durch diese Arbeit nicht abschließend, aber ein Stück weiter abgeschichtet werden soll.

B. Problembegrenzung

Das Thema Sanktionen im SGB II ist sehr komplex und bietet dadurch zahlreiche Frage- und Problemstellungen. Nicht alle können Inhalt dieser Arbeit sein, obwohl ihre Bedeutung es durchaus verlangen könnte. Die vorliegende Dissertation wird die Frage aufgreifen, inwieweit das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch die Sanktion noch sichergestellt ist. Damit im Zusammenhang steht die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Existenzminimums. Nicht behandelt wird die Frage nach der „erforderlichen/notwendigen“ Höhe eines menschenwürdigen Existenzminimums, da dies zum einen das Sanktionsthema nur mittelbar berührt und zum anderen mehr dem sozialwissenschaftlichen als dem rechtswissenschaftlichen Forschungsbereich zuzuordnen ist. Verzichtet wird auf eine breite Untersuchung von Grundrechten (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 6, Art. 12 Abs. 1, Abs. 2), die durch einzelne Sanktionstatbestände verletzt sein könnten. Eine Vielzahl der Sanktionstatbestände aus dem § 25 BSHG und § 159 SGB III, die in das SGB II Eingang gefunden haben, sind bereits unter diesem Gesichtspunkt in anderen Dissertationen, Aufsätzen und Kommentaren ausführlich aufgearbeitet und erforscht worden.

Die Arbeit soll keine kommentargleiche Behandlung einzelner Sanktionstatbestände beinhalten, so dass die Ausführungen auf die allgemeinen Sanktionsvoraussetzungen und einige wenige streitbehaftete Sanktionstatbestände beschränkt werden. Ebenfalls kein Platz wird den verschärften Rechtsfolgen bei eLb unter 25 Jahren eingeräumt. Die damit verbundenen Problemstellungen, z.B. nach der nationalen sowie europarechtlichen Verfassungsgemäßheit dieser Rechtsfolge, bieten Raum für weitere wissenschaftliche Ausführungen.

C. Gang der Arbeit

Zusammen mit der Einleitung dient Kapitel 1 als Einstiegs- und Orientierungshilfe in das Thema. Dazu wird die bewegte Änderungshistorie seit dem Jahr 2005 nachvollzogen und das Normengefüge der einzelnen Sanktionsparagrafen dargestellt.

In Vorbereitung einer tiefergehenden Auseinandersetzung zur Rechtsnatur der Sanktion im SGB II – im Kontext ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung und tatsächlichen Funktion gegenüber den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – widmet sich Kapitel 2 dem Terminus „Sanktion“, welcher nicht nur in der deutschen Sprache breit gefächert verwendet, sondern sich auch im deutschen Rechtssystem in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität wiederfindet.

Zusammen mit diesen Vorkenntnissen wird versucht, aus der Zweckbestimmung der Sanktion dessen Rechtsnatur zu bestimmen. Innerhalb dieser Einordnung wird die Fortgeltung bestimmter Strukturprinzipien im „neuen“ Fürsorgeprinzip näher beleuchtet.

Kapitel 3 greift dann die Frage nach der Sicherstellung des Grundrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch die Sanktionsvorschriften auf, die sowohl in der Rechtswissenschaft als auch in der Öffentlichkeit nicht unumstritten ist. Dazu werden die Zusammensetzung des Grundrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, dessen Umsetzung im einfachen Recht und die Verhältnismäßigkeit der Sanktion in den Blick genommen. In diesem Zusammenhang werden eine intensive Auseinandersetzung mit der Bemessung der Regelleistungssätze und des Einflusses von Leistungskürzungen nicht gescheut. Zuletzt soll eine Antwort auf die tatsächliche Höhe des in Deutschland bestehenden gesetzlichen Existenzminimums formuliert werden.

Der erste Teil der Arbeit, welcher die ersten drei Kapitel umfasst, untersucht die Sanktion als Ganzes und deren exogene Wirkungsweise auf das Existenzminimum sowie auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Der zweite Teil der Arbeit wird sich mit der Sanktion im Speziellen beschäftigen. Hierfür werden ausgewählte Tatbestandsvoraussetzungen, die Rechtsfolgen und deren Verhältnismäßigkeit im Fokus stehen.

Kapitel 4 wird im ersten Abschnitt sämtliche allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen, die für alle Obliegenheiten obligatorisch sind, behandeln und im zweiten Abschnitt ausgewählte streitbehaftete, sanktionsübergreifende Tatbestandsmerkmale diskutieren. Der Pflichtverletzung wegen unwirtschaftlichen Verhaltens während des Leistungsbezuges gemäß