



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Leistungsminderungen im SGB II

Leistungsminderungen im SGB II

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 051/24
Abschluss der Arbeit: 21.08.2024 (zugleich letzter Abruf aller Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Entwicklung der Gesetzeslage betreffend Leistungskürzungen im Sinne des SGB II	4
3.	Rechtliche Hintergründe von Sozialleistungen und Leistungskürzungen	6
3.1.	Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG	6
3.2.	Grundsätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Mitwirkungspflichten und Leistungskürzungen	6
4.	Konkrete Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von Leistungsminderungen	8
4.1.	Verfassungsmäßigkeit der geplanten Erhöhung der Leistungsminderung auf 30 Prozent für einen Zeitraum von drei Monaten beziehungsweise einem Monat im Falle von Meldepflichtverletzungen	8
4.2.	Vollminderung bei Totalverweigerung (§ 31a Abs. 7 SGB II)	10
5.	Geplantes Tatbestandsmerkmal der Schwarzarbeit	12

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der von der Bundesregierung angekündigten Wachstumsinitiative für das Jahr 2025¹, die ein Paket von 49 konkreten Maßnahmen zur Stärkung des deutschen Wirtschaftswachstums umfasst, beschäftigt sich dieser Sachstand mit Leistungsminderungen im SGB II, die unter anderem Gegenstand dieser Initiative sind.

Bei einer Leistungsminderung im Sinne des SGB II handelt es sich um eine teilweise Kürzung des Bürgergeldes, die aufgrund einer begangenen Pflichtverletzung des Leistungsbeziehers verhängt wird.² Eine Pflichtverletzung ist beispielsweise anzunehmen, wenn ein Leistungsbezieher eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Eingliederungsmaßnahme ohne wichtigen Grund ablehnt, obwohl ihm dies zumutbar gewesen wäre.³

Der vorliegende Sachstand erläutert zunächst die Entwicklung der Gesetzeslage von Leistungskürzungen im Sinne des SGB II. Daran anschließend werden die den Sozialleistungen und Leistungskürzungen zugrunde liegenden rechtlichen Grundlagen dargestellt. Zuletzt werden die Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von Leistungskürzungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigt und der Sonderfall der Schwarzarbeit als geplantes neues Tatbestandsmerkmal im Sinne von § 31 Abs. 1 SGB II behandelt.

2. Entwicklung der Gesetzeslage betreffend Leistungskürzungen im Sinne des SGB II

Bereits mit Einführung des SGB II im Jahr 2005 ermöglichte der Gesetzgeber die Sanktionierung der Verletzung von Mitwirkungspflichten. So waren Kürzungen für den Zeitraum von jeweils drei Monaten um 30 Prozent bei einer ersten und um 60 Prozent bei einer zweiten Pflichtverletzung gesetzlich vorgesehen. Spätere Verschärfungen ermöglichten schließlich sogar eine vollständige Kürzung des Regelbedarfs bei gleichzeitiger Kürzung der Mehrbedarfe sowie der Kosten für Unterkunft und Heizung für drei Monate ab der dritten Pflichtverletzung. Schließlich wurde auch eine Sanktionierung von Meldeversäumnissen im Bereich von 10 Prozent bis 30 Prozent für einen Zeitraum von drei Monaten eingeführt.⁴

Mit Urteil vom 5. November 2019 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Regelungen für teilweise verfassungswidrig, soweit die Höhe der Leistungsminderungen 30 Prozent des Regelbedarfs überschreite und eine Ausnahmeregelung für besondere Härtefälle fehle.⁵ Auch die

1 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

2 Webseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Arbeit, Was ist Bürgergeld?, Bürgergeld-Glossar, Leistungsminderungen, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Buergergeld-Glossar/L/leistungsminderungen.html>.

3 Webseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Arbeit, Was ist Bürgergeld?, Bürgergeld-Glossar, Leistungsminderungen, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Buergergeld-Glossar/L/leistungsminderungen.html>.

4 Weber, Leistungsminderungen beim Bürgergeld -der Schlingerkurs des Gesetzgebers, jM 2024, 231 (231).

5 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Nr. 1 der Entscheidungsformel.

Festlegung einer starren Minderungsdauer ungeachtet einer etwaigen nachträglichen Mitwirkung oder zumindest der ernsthaften Bereitschaft hierzu sei unverhältnismäßig.⁶ Die entsprechenden Normen verstoßen daher gegen das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums.⁷

In Übereinstimmung mit den in diesem Zusammenhang vom Bundesverfassungsgericht erlassenen Übergangsregelungen⁸ wurde daraufhin durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch⁹, welches am 1. Juli 2022 in Kraft trat, ein sogenanntes Sanktionsmoratorium eingeführt. In dessen Rahmen wurde die Sanktionierung von Pflichtverletzungen – mit Ausnahme von möglichen Kürzungen um zehn Prozent bei wiederholten Meldeverstößen – befristet ausgesetzt.

Diese Übergangsregelungen wurden schließlich durch die vollumfänglichen Neuregelungen im Zusammenhang mit der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 ersetzt.¹⁰ Sanktionen wurden in diesem Zuge in Leistungsminderungen umbenannt, der Ausnahmetatbestand der außergewöhnlichen Härte wurde entsprechend der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts eingeführt, ebenso wie die Möglichkeit der nachträglichen Beendigung der Leistungsminderung im Falle von nachträglicher Mitwirkung oder zumindest ernsthafter Mitwirkungsbemühungen. Daneben wurden Minderungshöhe und -dauer abgeschwächt. So mindert sich der Regelbedarf gemäß § 31a Abs. 1 SGB II bei einer ersten Pflichtverletzung um zehn Prozent, im Falle einer zweiten um 20 Prozent und bei jeder weiteren um 30 Prozent, wobei diese Minderungsgrenze zunächst nicht überschritten werden konnte.

Eine erhebliche, vor dem Hintergrund von Haushaltsgesichtspunkten auf zwei Jahre befristete Verschärfung trat jedoch Ende März 2024 in Kraft. Durch das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz¹¹ wurde die Möglichkeit einer sogenannten Vollsanktionierung geschaffen, wonach im Falle einer willentlichen Verweigerung einer zumutbaren Arbeitsaufnahme eine vollständige Kürzung des Regelbedarfs für bis zu zwei Monate erfolgen kann, wenn das Bürgergeld bereits innerhalb des letzten Jahres gemindert war und die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme tatsächlich und unmittelbar bestand, vgl. § 31a Abs. 7 SGB II.

Im Rahmen der am 17. Juli 2024 im Kabinett beschlossenen Wachstumsinitiative¹² plant die Bundesregierung nun erneute Verschärfungen der Leistungsminderungen im Bürgergeldbezug.

6 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Nr. 1 der Entscheidungsformel.

7 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 210.

8 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Nr. 2 der Entscheidungsformel.

9 Elfte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 19. Juni 2022, BGBl. I 2022, S. 921.

10 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 16. Dezember 2022, BGBl. I 2022, S. 2328.

11 Zweites Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 27. März 2024, BGBl. I 2024, S. 3 f.

12 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 15 f., abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

Konkret soll eine „einheitliche Minderungshöhe und -dauer von 30 Prozent für drei Monate“ im Fall der grundlosen Ablehnung von zumutbarer Arbeit, Ausbildungen oder Eingliederungsmaßnahmen eingeführt werden.¹³ Auch im Fall von Meldeversäumnissen soll es zu Verschärfungen kommen. Dann soll „eine Minderungshöhe von 30 Prozent für einen Monat festgesetzt werden [können]“.¹⁴ Eine starre Sanktionsdauer soll es jedoch nicht geben. Vielmehr soll die Möglichkeit bestehen, Leistungsminderungen im Falle positiver Mitwirkung oder der Signalisierung ernsthafter Mitwirkungsbereitschaft vorzeitig aufzuheben.¹⁵

3. Rechtliche Hintergründe von Sozialleistungen und Leistungskürzungen

3.1. Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist in zwei Gewährleistungskomponenten unterteilt, sodass neben der Sicherung der physischen Existenz Hilfsbedürftiger auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gewährt wird.¹⁶ Diese beiden Gewährleistungskomponenten bilden ein einheitliches Grundrecht.¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht leitet dieses Grundrecht aus der Menschenwürde (Art. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) her. Wegen seiner normativen Anknüpfung an Art. 1 GG ist dieser Leistungsanspruch, so das Bundesverfassungsgericht, dem Grunde nach unverfügbar, es bestehe aber die Notwendigkeit der stetigen Konkretisierung und Aktualisierung durch den Gesetzgeber, um Sozialleistungen an den Entwicklungsstand des Gemeinwesens anzupassen.¹⁸ Dem Gesetzgeber kommt daher die Aufgabe zu, durch die Entwicklung eines Leistungskonzeptes dieses menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten.¹⁹ Das Bürgergeld stellt unter anderem eine konkrete Ausprägung eines solchen Leistungskonzeptes dar.

3.2. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Mitwirkungspflichten und Leistungskürzungen

Das Bundesverfassungsgericht befasste sich in seiner Grundsatzentscheidung vom 5. November 2019 mit der Frage, ob und inwiefern Mitwirkungspflichten zum Zweck der Überwindung

13 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 15 f., abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

14 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 16, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

15 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 16, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

16 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175, 1. Leitsatz.

17 Buchholtz, Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die staatliche Grundsicherung, JuS 2021, 503 (504).

18 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175, 2. Leitsatz.

19 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175, Rn. 110.

der Hilfsbedürftigkeit sowie die Verhängung von Sanktionen zu deren Durchsetzung mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind.²⁰

Der Gesetzgeber kann den Bezug von existenzsichernden Leistungen an das sogenannte Nachrangprinzip knüpfen, sodass Leistungen des Sozialstaates nur demjenigen zur Verfügung gestellt werden, der seine Existenz nicht selbstständig sichern kann, und vorrangig die Pflicht besteht, aktuell verfügbare Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter zur Existenzsicherung zu verwenden.²¹

Dem Gesetzgeber ist es ebenfalls freigestellt, von Erwerbsfähigen, die ihre Existenz nicht selbst sichern können und deshalb auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, zu verlangen, dass sie aktiv an der Vermeidung oder Überwindung der eigenen Bedürftigkeit mitwirken (sogenannter Mitwirkungsgrundsatz).²² Ziel dieser Mitwirkungspflicht darf allerdings nicht staatliche Bevormundung oder „Besserung“ des Betroffenen sein, sondern darf allein darin bestehen, die eigene Hilfsbedürftigkeit, insbesondere durch Erwerbsarbeit, zu vermeiden oder zu überwinden.²³

Für den Gesetzgeber besteht insofern auch die Möglichkeit, verhältnismäßige Mitwirkungspflichten, die dem Betroffenen bekannt und zumutbar sind, mit verhältnismäßigen Sanktionen durchzusetzen.²⁴ Wird jedoch einem Leistungsbezieher vorübergehend die existenzsichernde Leistung entzogen, da er die erforderliche Mitwirkungspflicht zur Überwindung der eigenen Bedürftigkeit ohne wichtigen Grund nicht erfüllt hat, entsteht eine außerordentliche Belastung für den Betroffenen.²⁵

Trotzdem kann ein solcher vorübergehender Entzug der existenzsichernden Leistung aber verfassungsgemäß sein.²⁶ Leistungsminderungen dürfen nicht darauf abzielen, repressiv das Fehlverhalten von Betroffenen zu „bestrafen“. Sie müssen vielmehr der Durchsetzung der Mitwirkungspflichten dienen.²⁷ Ziel der Sanktionierung soll damit sein, den existenzsichernden Bedarf auf längere Sicht nicht mehr durch die staatliche Unterstützungsleistung, sondern eigenständig zu sichern.²⁸

Aufgrund des Spannungsverhältnisses von Existenzsicherungspflicht des Staates und der Leistungsminderung zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten werden insbesondere strenge

20 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68.

21 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 125.

22 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 126 a.

23 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 127-130 a.

24 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, 2. Leitsatz.

25 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, 3. Leitsatz.

26 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 131.

27 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 131.

28 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 131.

Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Leistungsminderungen gestellt.²⁹ Das legitime Ziel muss die Überwindung der Bedürftigkeit und die eigenständige Sicherung eines menschenwürdigen Lebensbedarfs sein. Die Zumutbarkeit richtet sich danach, ob die Leistungsminderung für diese Zielerreichung geeignet und erforderlich ist, sie also als mildestes, gleich wirksames Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu der Belastung des Betroffenen steht.³⁰ Damit diese Voraussetzungen vorliegen, muss es dem Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung der staatlichen Leistung durch sein eigenes Verhalten abzuwenden und die staatliche existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen.³¹

Der ansonsten weite Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers ist beschränkt. Bei der Wahl und Ausgestaltung seines Konzepts muss der Gesetzgeber eine der Verfassung entsprechende tragfähige Einschätzung zugrunde legen.³² Bezieht sich der Gesetzgeber dabei auf Prognosen zur Wirksamkeit seiner Regelungen und über die tatsächliche Entwicklung, so müssen sie hinreichend verlässlich sein.³³ Umso länger die Leistungsminderung andauert, desto weniger genügt die bloße Annahme zur Wirkung der Durchsetzungsmaßnahme, sondern es bedarf tragfähiger Erkenntnisse, um Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Sanktion zu belegen.³⁴

4. Konkrete Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von Leistungsminderungen

Das Bundesverfassungsgericht ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Mitwirkungspflicht als solche zur Überwindung der Hilfsbedürftigkeit mit dem Grundgesetz vereinbar ist.³⁵ Ob Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Pflicht – beispielsweise in Form von Leistungsminderungen – ebenfalls verfassungsmäßig sind, hängt von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Durchsetzungsmaßnahme ab. Vorliegend wird insbesondere die geplante Änderung im Hinblick auf die zukünftige Erhöhung der Leistungsminderung auf pauschal 30 Prozent für drei Monate (jedoch mit der Möglichkeit der frühzeitigen Beendigung der Maßnahme) sowie die bereits bestehende Möglichkeit der vollständigen Kürzung des Regelbedarfs im Falle der Totalverweigerung (vgl. § 31a Abs. 7 SGB II) näher untersucht.

4.1. Verfassungsmäßigkeit der geplanten Erhöhung der Leistungsminderung auf 30 Prozent für einen Zeitraum von drei Monaten beziehungsweise einem Monat im Falle von Meldepflichtverletzungen

Die Verfassungsmäßigkeit von Leistungsminderungen als Maßnahmen zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht ist streng am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen, da entsprechende

29 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 132.

30 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 133.

31 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 133.

32 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 134.

33 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 134.

34 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 134.

35 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 138.

Maßnahmen „in einem unübersehbaren Spannungsverhältnis zur Existenzsicherungspflicht des Staates aus Art. 1 I GG in Verbindung mit Art. 20 I GG stehen“ (siehe 3.1.).³⁶ Minderungen sind demnach dann verhältnismäßig, „wenn die Belastung der Betroffenen auch im rechten Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen Ziels steht, die Bedürftigkeit zu überwinden, also eine menschenwürdige Existenz insbesondere durch Erwerbsarbeit eigenständig zu sichern.“³⁷

Eine Minderung von 30 Prozent stelle hierbei bereits eine außerordentliche Belastung dar, sodass die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit entsprechend hoch ausfallen müssen.³⁸ Das Gericht hielt eine Minderung von 30 Prozent jedoch grundsätzlich für geeignet und erforderlich.³⁹ Außerdem verfolge sie ein legitimes Ziel. Lediglich im Rahmen der Zumutbarkeit als Aspekt der Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne wurden konkrete Einschränkungen vorgenommen.

Laut Wachstumsinitiative zielen die künftigen Gesetzesänderungen zum einen darauf ab, „Betroffene in Arbeit zu bringen“, und zum anderen darauf, „die Akzeptanz der Leistungen zu erhalten“.⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat zumindest ersteres Ziel als legitimen Zweck der Leistungsminderung um 30 Prozent anerkannt. Neben der Förderung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme stelle auch das sanktionsbewährte Fordern der Mitwirkung ein legitimes Ziel dar (sogenanntes Prinzip des Förderns und Forderns).⁴¹

Die Geeignetheit einer Maßnahme liegt dann vor, wenn diese die Zweckerreichung zumindest fördert.⁴² Der Gesetzgeber hat jedoch hinsichtlich der Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, einer gegebenenfalls erforderlichen Prognose und der Auswahl der Mittel grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum inne. Vorliegend ist dieser zwar beschränkt, da eine Leistungsminderung das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums tangiert.⁴³ Die Minderung um 30 Prozent sei jedoch hinreichend tragfähig und plausibel begründbar.⁴⁴

36 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 132.

37 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 133.

38 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 159.

39 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 159.

40 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 15, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

41 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 154 f.

42 Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20 GG, Rn. 114; BVerfG, Beschluss vom 27.01.1983 – 1 BvR 1008/79, 322/80, 1091/81 – BVerfGE 63, 88 (115).

43 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 134, 166.

44 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 159.

Auch sei kein milderes, gleich wirksames Mittel ersichtlich, sodass die Erforderlichkeit der Maßnahme gegeben sei.⁴⁵

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verlangt, „dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Belastung, dem Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt wird.“⁴⁶ Eine Leistungsminderung von 30 Prozent sei im konkreten Fall deshalb nur dann zumutbar, wenn zum einen in Fällen außergewöhnlicher Härte von einer Sanktion ausnahmsweise abgesehen werden kann und wenn die Minderung nachträglich aufgrund einer Nachholung der Mitwirkung oder der ernsthaften Bereitschaft zur Mitwirkung wieder aufgehoben werden kann.⁴⁷ Die aktuelle Gesetzeslage und auch die geplanten Änderungen sowohl im Zusammenhang mit Regelpflichtverletzungen als auch im Zusammenhang mit Meldepflichtverstößen sehen entsprechende Ausnahmen vor. Es ist weder eine Streichung der Härtefallregelung in § 31a Abs. 3 SGB II noch eine Einschränkung der nachträglichen Aufhebungsmöglichkeit gemäß § 31a Abs. 1 Satz 6 und § 31 b Abs. 2 SGB II vorgesehen.⁴⁸ Vielmehr ist sogar eine Ausweitung der nachträglichen Aufhebungsmöglichkeiten von Leistungsminderungen für den Fall der Verletzung von Meldepflichten geplant.⁴⁹

4.2. Vollminderung bei Totalverweigerung (§ 31a Abs. 7 SGB II)

§ 31a Abs. 7 SGB II stellt eine Ausnahme von der aktuell geltenden Minderungshöchstgrenze von 30 Prozent dar.⁵⁰ Gemäß § 31a Abs. 7 SGB II entfällt der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfs, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Bürgergeld wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3 oder 4 SGB II innerhalb des letzten Jahres gemindert war, eine zumutbare Arbeit nicht aufnehmen. Hierbei muss die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme jedoch tatsächlich und unmittelbar bestanden haben, vgl. § 31a Abs. 7 Satz 2 SGB II.

Während das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 5. November 2019 die damals geltenden Regelungen, die eine vollständige Kürzung bei gleichzeitigem Wegfall von Leistungen für Mehrbedarfe und für Unterkunft sowie Heizung vorsahen, als unverhältnismäßig und damit als verfassungswidrig einstufte, stellte es jedoch zugleich fest, dass im Falle einer Totalverweigerung des Leistungsberechtigten auch ein vollständiger Leistungszug im Einzelfall gerechtfertigt sein könne.⁵¹

45 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 159.

46 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 183.

47 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 159.

48 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 16, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

49 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 16, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

50 BT-Drs. 20/9999, S. 22.

51 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 209.

Die damalige gesetzliche Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht insbesondere wegen der durch die zusätzliche Kürzung der Mehrbedarfe sowie der durch die Kürzung der Kosten für Unterkunft und Heizung drohenden Obdachlosigkeit und der mit dem Wegfall der Übernahme von Beiträgen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung einhergehenden drohenden Verschuldung als unverhältnismäßig eingestuft.⁵² Daneben fehle es in diesem Zusammenhang an einer Härtefallregelung und der Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung der Maßnahme.⁵³

Die aktuelle Gesetzeslage sieht hingegen keine Kürzungen im Bereich der Mehrbedarfe oder der Kosten für Unterkunft und Heizung vor.⁵⁴ Die vollständige Leistungsminderung nach der aktuellen Rechtslage (§ 31a Abs. 7 SGB II) dürfte damit im Ergebnis deutlich weniger gravierend ausfallen als nach der Rechtslage, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 5. November 2019 als teilweise verfassungswidrig eingestuft hat. Insbesondere dürfte aufgrund der Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung die Gefahr einer drohenden Wohnungslosigkeit deutlich minimiert worden sein. Auch der Krankenversicherungsschutz wird durch die aktuelle Regelung aufrechterhalten, sodass das Risiko einer Schuldenfalle ebenfalls erheblich verringert worden sein dürfte. Daneben wurden inzwischen eine Härtefallregelung sowie die Möglichkeit der frühzeitigen Beendigung der Maßnahme geschaffen, vgl. § 31a Abs. 7 Satz 3 in Verbindung mit § 31a Abs. 1 Satz 6, Abs. 3 oder § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II.

Außerdem verfolgt die Neuregelung auch einen legitimen Zweck, nämlich die beharrliche Weigerung Einzelner, zumutbare Arbeit aufzunehmen – im besten Falle bereits präventiv – zu verhindern.⁵⁵ Die Berechtigung dieser Zielverfolgung ergibt sich daraus, dass der Sozialstaat darauf angewiesen ist, dass lediglich tatsächlich Bedürftige auf die Mittel der Allgemeinheit Zugriff erhalten.⁵⁶

Im Vergleich zu der alten Rechtslage enthält das Gesetz jedoch keine Regelung betreffend einen Anspruch auf Sachleistungen. Hinsichtlich der Frage, ob dies zur Unverhältnismäßigkeit der vollständigen Leistungskürzung führen könnte, herrscht Uneinigkeit.

Der Gesetzgeber sieht eine solche Regelung als entbehrlich an, „weil im Härtefall gar keine Minderung erfolg[e] [und damit] für die Jobcenter eine verwaltungsaufwendige Bereitstellung von Sachleistungen [entfalle].“⁵⁷ Vielmehr greifen in solchen Sonderfällen die Ausnahmeregelungen gemäß § 31a Abs. 7 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 3 oder § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Dies sehen auch Teile der Literatur so.⁵⁸

52 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 201 ff.

53 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Nr. 1 der Entscheidungsgründe.

54 BT-Drs. 20/9999, S. 22.

55 BT-Drs. 20/9999, S. 22.

56 BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2016 – 1 BvR 371/11 – BVerfGE 142, 353, Rn. 39.

57 BT-Drs. 20/3837, S. 93.

58 Vgl. Weber, Leistungsminderungen beim Bürgergeld – der Schlingerkurs des Gesetzgebers, jM 2024, 231 (236).

Andererseits wird von Seiten der Literatur teilweise angebracht, eine Regelung zu Sachleistungen sei weiterhin notwendig, um in Fällen „einfacher“ Härte, in denen eine Ausnahmeregelung nicht greift, finanziell auszuhelfen.⁵⁹ Außerdem sei eine solche Regelung notwendig, um etwaige Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit weiten Tatbestandsmerkmalen wie „außergewöhnliche Härte“ (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II) oder „wichtige Gründe“ (vgl. § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II) auszuräumen.⁶⁰

5. Geplantes Tatbestandsmerkmal der Schwarzarbeit

Im Rahmen der sogenannten Wachstumsinitiative 2025 plant die Bundesregierung zudem, Schwarzarbeit als weitere Pflichtverletzung in das SGB II aufzunehmen und dadurch im Falle der Ausübung von Schwarzarbeit die Möglichkeit der Leistungsminderung um 30 Prozent für drei Monate zu schaffen.⁶¹

Eine entsprechende Regelung müsste dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Aufgrund der unmittelbaren demokratischen Legitimation kann der Gesetzgeber Ziel und Zweck eines Gesetzes eigenhändig bestimmen.⁶² Hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Gesetze besteht aufgrund der schwer vorhersehbaren Wirkungszusammenhänge eine gewisse Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.⁶³ An beiden Voraussetzungen fehlt es daher nur im Falle offensichtlicher Ungeeignetheit der Regelung.⁶⁴

Soweit die Einführung einer weiteren Pflichtverletzung im Sinne von § 31 SGB II den aktuell bestehenden Tatbeständen in seiner Zielsetzung folgt und auf die Wiedereingliederung eines Leistungsempfängers in den Arbeitsmarkt abzielt, dürften sich keine Anhaltspunkte ergeben, an der Verhältnismäßigkeit einer solchen Norm zu zweifeln.

Bedenken dahingehend, dass sich ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus einer „doppelten Bestrafung“ ergebe, weil die Schwarzarbeit bereits anderweitig – beispielsweise durch das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht – sanktioniert werde, dürften im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht zum Tragen kommen, soweit der Gesetzgeber beabsichtigt, den neuen Tatbestand mit dem Ziel einzuführen, Leistungsempfänger wieder in den

59 Wunder, Wentzel, Der wandelnde Geist des Bürgergeldes, SGB 2024, 277 (280).

60 Webseite Verfassungsblog, Kießling, Das Leitbild des „autonom handelnden Totalverweigerers“ als Vorlage für Sanktionen beim Bürgergeld, abrufbar unter: [Totalverweigerung des Existenzminimums? – Verfassungsblog](#).

61 Webseite der Bundesregierung, Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2024, S. 16, abrufbar unter: [Im Kabinett: Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative | Bundesregierung](#).

62 Michaelis, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Gebrauchsanweisung für die Waage der Justitia, JA 2021, 573 (574).

63 Michaelis, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Gebrauchsanweisung für die Waage der Justitia, JA 2021, 573 (574).

64 Michaelis, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Gebrauchsanweisung für die Waage der Justitia, JA 2021, 573 (574).

Arbeitsmarkt einzugliedern. Leistungsminderungen im Sinne des SGB II dürfen nämlich keinen Strafcharakter haben.⁶⁵

65 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68, Rn. 131.