

Prof. Dr. Constanze Janda, SRH Hochschule Heidelberg

# Die Aktivierung junger Erwachsener im SGB II

### Ein Plädoyer für die Einbeziehung jugendhilferechtlicher Elemente in das Grundsicherungsrecht

Prof. Dr. Constanze Janda

Der folgende Beitrag verortet zunächst die "jungen Erwachsenen" als Zielgruppe im Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates (I.), zeigt sodann deren Rechtsstellung im SGB II auf (II.), um im Anschluss an eine Bewertung des Instrumentariums (III.) einen Vorschlag zur Verbesserung der Situation der unter 25jährigen Arbeitsuchenden zu unterbreiten (IV.).

### I. Junge Erwachsene im aktivierenden Wohlfahrtsstaat

Die Jugendarbeitslosigkeit erweist sich seit mehreren Jahren als schwer zu bewältigendes Problem. Lag der Fokus der Arbeitsförderung in den 1990er und 2000er Jahren noch auf der Erwerbsintegration älterer Arbeitnehmer<sup>1</sup>, hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass der Arbeitsmarkt auf das Potenzial, die Kenntnisse und Erfahrungen von Personen jenseits des 50. Lebensjahres nicht verzichten kann. Ein Blick in die krisengeschüttelten Staaten Südeuropas zeigt, dass nunmehr die junge Generation kaum Chancen auf eine Beschäftigung in einem Normalarbeitsverhältnis hat. Die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland beläuft sich auf 49,8% im Vergleich zur Gesamtarbeitslosenquote von 25,7 %, in Spanien auf 53,5% im Vergleich zu 23,9%². Die Situation in der Bundesrepublik ist angesichts dieser erschreckenden Zahlen recht erfreulich. Indes ist auch hier die Arbeitslosenquote der unter 25jährigen mit 7,4% um 2,4 Prozentpunkte höher als die allgemeine Arbeitslosenquote. Dies deutet auf Defizite bei der Erwerbsintegration junger Erwachsener hin3.

### 1. Aktuelle Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit

Europaweit werden derzeit Initiativen lanciert, um die Erwerbsbeteiligung von jungen Erwachsenen zu verbessern. Die Jugendgarantie der Europäischen Kommission<sup>4</sup> sieht vor, dass allen Personen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach dem Abschluss ihrer Ausbildung oder dem Beginn ihrer Arbeitslosigkeit ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz, ein Praktikum oder eine Weiterbildung angeboten wird. Durch eine Verbesserung der Ausbildung, die Absenkung der Lohnnebenkosten sowie Lohnzuschüsse an Arbeitgeber soll die Jugendarbeitslosigkeit bewältigt werden.

Auch private Initiativen haben sich der Problematik angenommen. So ist mit den Europatriates<sup>5</sup> ein Pilotprogramm entwickelt worden, mit dem Jugendlichen der Übergang ins Berufsleben erleichtert werden soll. Das Konzept basiert auf einer Förderung europaweiter Mobilität: Jugendliche sollen über ein "Jobradar" zur Arbeit und Ausbildung in andere Mitgliedstaaten vermittelt werden, während ein Netzwerk von Unternehmen Wirtschaftsförderung in den Herkunftsstaaten betreibt, um den jungen Menschen eine Rückkehrperspektive zu eröffnen. Die Auslandsaufenthalte sollen über ein sogenanntes Ausbildungszeitwertpapier aus einem bei der Europäischen Investitionsbank zu errichtenden Fonds finanziert werden<sup>6</sup>.

### 2. Wirkweise des aktivierenden Wohlfahrtsstaats

Solche Maßnahmen sind Ausdruck des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, der nach Möglichkeiten der Verhaltenssteuerung sucht, um die Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu vermeiden bzw. die Bezugsdauer zu verkürzen. Im deutschen Recht ist der aktivierende Wohlfahrtsstaat seit Inkrafttreten der Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ("Hartz-Gesetze") angekommen<sup>7</sup>. Diese haben einen tiefgreifenden Wandel in der Arbeitsförderung bewirkt. § 1 Abs. 2 SGB II betont die Stärkung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten. Sie sollen nach eigenen Kräften darauf hinarbeiten, ihren Lebensunterhalt unabhängig vom Leistungsbezug bestreiten zu können. Statt auf lediglich finanzielle Unterstützung, welche die Passivität des Berechtigten toleriert, zielt das Konzept der Aktivierung auf eine Verbesserung seiner Beschäftigungsfähigkeit<sup>8</sup> und die rasche (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Ziel ist, "aus der sozialen Hängematte

<sup>1</sup> Exemplarisch Sproß/Eichhorst, BArbBl. 11/2005.

<sup>2</sup> Eurostat, http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugend-arbeitslosigkeit-in-europa/ (Stand November 2014).

<sup>3</sup> Dazu allgemein Leiska-Stephan, NDV 2013, 132 ff.

<sup>4</sup> Empfehlung des Rates v. 22.4.2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01), ABl. C 120, S. 1.

<sup>5</sup> www.europatriates.eu.

<sup>6</sup> Hartz/Petzold, Wege aus der Arbeitslosigkeit, 2014 (passim).

<sup>7</sup> Knickrehm, AuR 2011, 237, 237; Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates (2012), S. 54ff.

<sup>8</sup> v. Koppenfels-Spies, NZS 2011, 1, 3.

ein Trampolin [zu] machen"<sup>9</sup>. Um die Leistungsberechtigten zur Mitwirkung zu motivieren, ist das Leistungsniveau gering bemessen; zudem sind die weitreichenden Mitwirkungsobliegenheiten sanktionsbewehrt<sup>10</sup>. Im Zusammenspiel mit den Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit folgt das Leistungsrecht des SGBII dem Konzept des "Förderns und Forderns". Auch die Leistungserbringung hat sich gewandelt und setzt verstärkt auf Elemente des *New Public Management*<sup>11</sup>. Das Verhalten der Leistungsberechtigten soll weniger durch Normen, sondern durch individuelles Fallmanagement gesteuert werden. Dadurch wird nicht nur ein hohes Maß an Flexibilität erreicht<sup>12</sup>, sondern auch das im Einzelfall am besten geeignete Instrumentarium zum *workfare*<sup>13</sup> eingesetzt.

### 3. Fördern und Fordern im SGBII

In §2 SGBII ist das Konzept des Forderns an prominenter Stelle herausgestellt: Die Berechtigten müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu mindern oder zu beenden. Ergänzend bestimmt § 10 SGBII, dass jede Art der Beschäftigung zumutbar ist14. Das differenzierte und weitreichende Sanktionssystem nach §§ 31, 31a SGB II bildet einen weiteren Bestandteil der "motivationalen" Instrumente<sup>15</sup>. Es ist also vor allem der Grundsatz des Forderns, mit dem auf die Motivation des Leistungsempfängers eingewirkt wird. Die Selbst-Aktivierung erweist sich als Obliegenheit: Zwar kann die Arbeitsverwaltung aktives Tun des Arbeitsuchenden nicht aufgrund eines Rechtsanspruchs einklagen, also ein Handlungsgebot durchsetzen. Jedoch ist die Nichtbefolgung bestimmter Handlungserwartungen – etwa der Abschluss von Arbeitsverträgen, die Wahrnehmung von Weiterbildungsmaßnahmen oder auch von Arbeitsgelegenheiten - sanktioniert durch eine zeitweise Minderung oder Aussetzung des Leistungsbezugs. Die Verletzung der Mitwirkungsgebote wirkt sich folglich als Verschulden gegen sich selbst aus<sup>16</sup>.

Der Arbeitsmarktintegration junger Erwachsener kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. In dieser frühen Phase des Übergangs von Ausbildung in den Arbeitsmarkt ist zu gewährleisten, dass dieser Personenkreis nicht dauerhaft von der Erwerbstätigkeit ausgeschlossen bleibt. Arbeitslosigkeit in jungen Jahren kann sich nachhaltig negativ auf die späteren Erwerbs- und Einkommenschancen auswirken, denn Personen, deren Lebenslauf Zeiten der Arbeitslosigkeit aufweist, werden auf

dem Arbeitsmarkt per se negativ bewertet<sup>17</sup>. Zudem sind über die individuellen Effekte der Arbeitslosigkeit hinaus gerade bei jungen Erwachsenen hohe gesellschaftliche Kosten zu befürchten<sup>18</sup>, wenn eine Generation von "Abgehängten" produziert wird, die über lange Zeiträume Misserfolge bei der Jobsuche erfahren musste. Der Staat schreibt den Akteuren und Regelungen der Arbeitsverwaltung auch eine erzieherische Funktion zu<sup>19</sup>. Durch Aktivierung soll folglich nicht nur der frühe Leistungsbezug vermieden, sondern auch Gewöhnungseffekte und "Sozialhilfebiografien" durchbrochen werden.

### II. Die Rechtsstellung junger Erwachsener im SGBII

Dass die Arbeitslosenzahlen in der Bundesrepublik zu den niedrigsten in der Eurozone zählen, wird nicht nur der wirtschaftlichen Konjunktur, sondern auch dem dualen System der Ausbildung zugeschrieben<sup>20</sup>. Problematisch ist aber die Arbeitsmarktintegration derjenigen, die gar nicht erst Zugang zum Ausbildungsmarkt finden. Für junge Erwachsene hält das SGB II ein spezifisches Instrumentarium bereit. Einerseits erhalten sie Leistungen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit; sie werden besonders intensiv betreut. Dem steht ein verschärftes Sanktionssystem gegenüber<sup>21</sup>.

### 1. Erfasster Personenkreis

Im SGBII sind die jungen Erwachsenen (im Folgenden auch U25) als Leistungsberechtigte im Alter von 15 bis 25 Jahren definiert<sup>22</sup>. In einem "regulären" Lebensverlauf befinden sich diese Personen typischerweise in der Ausbildungsphase. Als Leistungsberechtigte nach dem SGBII haben die jungen Erwachsenen aber entweder ihre Ausbildung bereits abgeschlossen und sind anschließend arbeitslos oder zumindest so gering entlohnt beschäftigt, dass sie der Grundsicherung bedürfen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, oder es handelt sich um junge Menschen, die nach dem Verlassen der Schule keine Ausbildung gefunden haben<sup>23</sup> - denn wären sie in Berufsausbildung oder Studium, wären diese dem Grunde nach förderungsfähig durch die Berufsausbildungsbeihilfe nach §§ 56 ff. SGB III bzw. nach dem BAFöG. In beiden Fällen stünde ihnen gemäß §§7 Abs. 5, 27 Abs. 2 SGBII kein Anspruch auf Grundsicherung, sondern allenfalls Leistungen zur Deckung von Mehrbedarfen zu<sup>24</sup>.

<sup>9</sup> Diese Metapher ist im Zusammenhang mit den Niederländischen Arbeitsmarkreformen Anfang der 1990er Jahre vom Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam geprägt worden; Cox, From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark, WIP Occasional Paper No. 2, S. 5.

<sup>10</sup> Ein solches Sanktionssystem war dem Sozialrecht auch vor den "Hartz-Reformen" nicht fremd, was die Sperrzeiten im SGB III sowie die Kürzungsmöglichkeiten im BSHG beweisen, dazu Ehrentraut/Plume/Schmutz/Schüssler, Sanktionen im SGB II, (2014), S. 12 f. (abrufbar unter http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10601.pdf).

<sup>11</sup> Dazu sehr instruktiv Bull, VerwArch 2012, 1; Schröter in Blanke/Null-meier/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, (2011), S. 79 ff.

<sup>12</sup> Lang, NZS 2006, 176, 176.

<sup>13 &</sup>quot;Workfare" ist ein Portmanteau aus "welfare to work", ein von Richard Nixon geprägtes Arbeitsmarktprogramm, dazu Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, (2012), S. 24 f.

<sup>14</sup> Dazu kritisch Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGBII, (2009), S.128.

<sup>15</sup> Münder, NJW 2004, 3209, 3210.

<sup>16</sup> Eichenhofer, SGb 2000, 289, 292 für das SGB III; allgemein Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, (2012), S. 99.

<sup>17</sup> Nivorozhkin/Wolff, Give them a Break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? A Regression Discontinuity Analysis, (2012), S.3 (abrufbar unter http://www.iza.org/conference\_files/YULMI2012/nivorozhkin\_a2096.pdf); Nilsen/Holm Reino, Nordic Economic Policy Review 2014, 13, 30ff. am Beispiel Norwegens.

<sup>18</sup> Ehrentraut/Plume/Schmutz/Schüssler, Sanktionen im SGBII (2014), S. 29.

<sup>19</sup> Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGBII, (2009), S. 10.

<sup>20</sup> BMAS, Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland, (2014), S. 13 (abrufbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a761-implementierungsplanjugendgarantie.pdf?\_\_blob=publicationFile); Brenke, DIW Wochenbericht 25/2014, 600, 600. Weitere Gründe sind die Dauer der Schulpflicht und der Ausbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse, Leiska-Stephan, NDV 2013, 132, 133.

<sup>21</sup> Es handelt sich jedoch keineswegs um ein "geschlossenes System", denn über die Spezialregelungen hinaus kommen für die jungen Erwachsenen auch die für andere Leistungsberechtigte geltenden Normen zur Anwendung, Berlit, info also 2011, 59, 59.

<sup>22</sup> Dies ergibt sich aus §§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 Abs. 2, 31a Abs. 2 SGB II.

<sup>23</sup> Popp/Schels/Wenzel, IAB Kurzbericht 26/2006, S.3.

<sup>24</sup> Dazu ausführlich Berlit, info also 2011, 59, 64.

#### 2. "Fördern": Eingliederungsleistungen für U25

Die jungen Erwachsenen sind gezwungen, im Haushalt der Eltern zu leben, vgl. § 22 Abs. 5 SGB II<sup>25</sup>. Da sie grundsätzlich nicht als Haushaltsvorstand agieren können, erhalten sie lediglich den reduzierten Regelsatz für die Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft nach § 20 Abs. 2 Satz 2 SGB II. Das Grundsicherungsrecht steht damit ihrer persönlichen Selbstständigkeit entgegen.

### a) Besondere Vermittlungsbemühungen

Gemäß § 3 Abs. 2 SGB II sind Leistungsberechtigte unter 25 Jahren unverzüglich nach der Antragstellung in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln. Haben die Leistungsberechtigten noch keinen Berufsabschluss und können diese auch nicht in Ausbildung vermittelt werden, sollen sie in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden, die "auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten" beitragen. Diese Regelung war unter anderem Vorbild für die Jugendgarantie der Europäischen Kommission, die diesen Grundsatz übernommen hat<sup>26</sup>. Sie beruht auf der Annahme, dass die Arbeitsmarktintegration junger Erwachsener regelmäßig durch unzureichende Qualifikation oder Bildung erschwert ist.

Dieser Grundsatz der besonderen Betreuung junger erwerbsfähiger Leistungsberechtigter erweist sich jedoch als bloßer Programmsatz. Es besteht zwar eine objektive Pflicht des zuständigen Trägers zum Tätigwerden, jedoch kein einklagbares subjektives Recht auf Vermittlung einer geeigneten Ausbildung oder Beschäftigung<sup>27</sup>. Dieses wäre auch gar nicht erfüllbar, werden Arbeit und Ausbildung doch nicht von der Arbeitsagentur zur Verfügung gestellt oder sonst staatlich organisiert. Die Arbeitsagenturen können lediglich Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammenführen. Bietet die freie Wirtschaft aber keine geeigneten Einsatzmöglichkeiten, müssen die Vermittlungsbemühungen scheitern.

### b) Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II

Konkreter sind die Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit nach §16 Abs. 1 SGB II. Dieser verweist auf die Eingliederungsleistungen nach dem SGB III, sodass auch junge Erwachsene von den Vermittlungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit profitieren, Eingliederungsgutscheine in Anspruch nehmen oder Maßnahmen der betrieblichen Einstiegsqualifizierung nach §54a SGB III durchlaufen können.

### c) Förderung des Übergangs von Ausbildung in den Beruf nach §§ 48 ff. SGB III

Auch die besonderen Leistungen zur Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf nach §§ 48.ff. SGB III stehen jungen Erwachsenen offen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen der Berufsorientierung, die Berufseinstiegsbegleitung sowie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Auf diese verweist § 16 Abs. 1 SGB II zwar nicht explizit. Indes regelt diese Norm die den Grundsicherungsberechtigten zu gewährenden Eingliederungsleistungen nicht abschließend. Ein Blick in die Spiegelnorm des § 22 Abs. 4 SGB III zeigt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem

SGBII alle Leistungen der Arbeitsförderung in Anspruch nehmen können, sofern sie nicht in § 22 Abs. 4 SGBIII ausdrücklich ausgeschlossen sind. Die Leistungen nach §§ 48 ff. SGBIII werden an Träger erbracht, also öffentliche oder private Einrichtungen, die Leistungen der Arbeitsförderung erbringen, vgl. § 21 SGBIII. Jugendliche profitieren folglich mittelbar von diesen Leistungen der Bundesagentur, wenn sie bei den Trägern Beratungs- und Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Dies setzt freilich Eigeninitiative

Die vertiefte Berufsorientierung nach § 48 SGB III beinhaltet die Vermittlung eingehender Informationen über die verschiedenen Berufsfelder. Nach § 49 SGB III können Jugendliche durch eine Berufseinstiegsbegleitung gefördert werden. Diese soll den Übergang von der Schule in die Ausbildung erleichtern. Zu diesem Zweck wird den jungen Erwachsenen ein Berufseinstiegsbegleiter zur Seite gestellt, der sie im letzten Schuljahr bis maximal im ersten halben Ausbildungsjahr betreut, § 49 Abs. 3 SGB III. Zu seinen Aufgaben gehören Hilfen zum Erreichen des Schulabschlusses, die Unterstützung bei der Berufswahl und der Suche nach einem Ausbildungsplatz sowie die "Stabilisierung" des Ausbildungsverhältnisses. Zielgruppe sind junge Menschen mit Schwierigkeiten in der Schule. Sie sollen durch die Maßnahmen ihre beruflichen Ziele definieren, Wissenslücken schließen und ihre Bewerbungsmethoden optimieren können.

Mit den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach §51 SGB III werden schließlich junge Menschen gefördert, die nicht "ausbildungsfähig"<sup>28</sup> sind. Sie sollen auf den Wissensund Kenntnisstand versetzt werden, der ihnen die Aufnahme einer Berufsausbildung ermöglicht. Ist dies nicht möglich, sollen sie zumindest in die Lage versetzt werden, eine un- oder angelernte Beschäftigung aufzunehmen<sup>29</sup>. Auch diese Maßnahme setzt am Bildungsziel an. Es sollen Kenntnisse in allgemeinbildenden Fächern vermittelt und ggf. der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses ermöglicht werden. Dies geschieht durch betriebliche wie außerbetriebliche Maßnahmen.

#### 3. Fordern: Verschärfte Sanktionen für junge Erwachsene

Dem Förderkonzept steht ein Sanktionssystem gegenüber. Der Gesetzgeber will die Sanktionen explizit nicht als Strafe verstanden wissen, sondern als Hilfe zu pflichtgemäßem Verhalten<sup>30</sup>.

### a) Voraussetzungen der Sanktionierung

Die Sanktionierung setzt zunächst eine Pflichtverletzung voraus. Diese sind in § 31 SGB II definiert und umfassen die Nichterfüllung der in der Eingliederungsvereinbarung vorgesehenen Eigenbemühungen (Abs. 1 Nr. 1), die Verweigerung von Arbeitsoder Ausbildungsangeboten (Abs. 1 Nr. 2), den Nichtantritt oder Abbruch von Eingliederungsmaßnahmen (Abs. 1 Nr. 3), aber auch die bewusste Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit bei Leistungsberechtigten über 18 Jahren (Abs. 2 Nr. 1).

Wegen der grundgesetzlich geschützten Freiheit der Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG ist insbesondere die Pflichtverletzung nach Nr. 2 zurückhaltend zu bewerten und eng auszulegen. Bei Ausbildungsuchenden soll nur dann eine Pflichtverletzung angenommen werden, wenn sie ein Ausbildungsangebot ablehnen, das ihrem zuvor geäußerten Ausbildungswunsch entspricht,

<sup>25</sup> Kritisch Berlit, info also 2011, 59, 65; Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 64.

<sup>26</sup> Ziffer 1. der Empfehlung 2013/C 120/01: "...allen jungen Menschen unter 25 Jahren [soll] innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten [werden]."

<sup>27</sup> Berlit, info also 2011, 59, 62; Greiser in Eicher, SGB II, 3. Aufl. 2013, § 3 Rn. 14; Breitkreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206, 211.

<sup>28</sup> Kritisch zum Konzept der Ausbildungsreife Schruth/Urban, Sozial Extra 2006, 8, 10.

<sup>29</sup> Kritisch zur Aufgabe des primären Ziels der Aufnahme einer anerkannten Berufsausbildung Enggruber, Sozial Extra 2006, 21, 24.

<sup>30</sup> BT-Drucks. 15/1516, S. 61.

wenn also eine "generelle Weigerungshaltung" erkennbar sei<sup>31</sup>. Kann der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweisen, liegt keine Pflichtverletzung vor, §31 Abs. 1 Satz 2 SGB II<sup>32</sup>.

### b) Rechtsfolgen

Sind die Pflichtverletzungstatbestände noch identisch, unterscheiden sich Art und Ausmaß der Sanktionen je nach Alter der Leistungsberechtigten.

### aa) Unterschiedliche Sanktionsfolgen je nach Alter

Bei den Leistungsberechtigten über 25 Jahre führt die erste Pflichtverletzung zu einer Minderung der Regelleistung um 30 %, eine wiederholte33 Pflichtverletzung zu einer Minderung um 60 % sowie jede weitere Pflichtverletzung zum gänzlichen Entzug der Regelleistung (so genannte Totalsanktion) für drei Monate, §31a Abs. 1 SGBII. Bei den U25 führt hingegen schon die erste Pflichtverletzung zum vollständigen Entzug der Regelleistung, §31a Abs. 2 SGBII. Es werden also lediglich die Kosten der Unterkunft und Heizung erbracht, die direkt an den Vermieter abgeführt werden. Bei einer weiteren Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres fallen auch die Kosten für Unterkunft und Heizung weg<sup>34</sup>. Eine Ausnahme gilt für Meldeversäumnisse: Diese werden bei allen Leistungsberechtigten unabhängig von ihrem Alter mit einer Reduzierung der Regelleistungen um lediglich 10 % sanktioniert, §32 SGBII. Meldeversäumnisse sind übrigens der weitaus häufigste Umstand, der einer Pflichtverletzung zugrunde liegt<sup>35</sup>.

Die Minderungsdauer beläuft sich grundsätzlich auf drei Monate, und zwar unabhängig von der Art der Pflichtverletzung<sup>36</sup>. Bei jungen Erwachsenen kann die Minderungsdauer auf bis zu sechs Wochen verkürzt werden, wenn die Umstände des Einzelfalls dies nahelegen, § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II. Der Gesetzgeber will damit die erzieherische Wirkung stärker individualisieren<sup>37</sup>. Angezeigt ist die verkürzte Sanktionsdauer namentlich bei drohender Wohnungslosigkeit oder Überschuldung sowie bei Minderjährigen, denen die notwendige Einsicht in die Tragweite ihres Verhaltens fehlt<sup>38</sup>.

#### bb) Umfang der Leistungsabsenkung

Sonder- und Mehrbedarfe nach §§ 24 Abs. 3, 27 SGB II sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II sind von der Leistungsabsenkung nicht erfasst, ebenso wie die Erbringung der Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II. Die Sanktionierung wirkt sich also lediglich bei den Leistungen zur Sicherung des Le-

bensunterhalts aus<sup>39</sup>. Das Ziel der raschen Eingliederung in den Arbeitsmarkt wird weiterhin verfolgt.

Ergänzend werden auf Antrag<sup>40</sup> Sach- oder geldwerte Leistungen gewährt, wenn die Sanktion zu einer Minderung der Leistungen um mehr als 30% geführt hat, §31a Abs.3 SGBII. In der Rechtsprechung wurde die Auffassung vertreten, die Bundesagentur müsse im Falle der Totalsanktion wegen des weitreichenden Grundrechtseingriffs auch ohne Antrag von Amts wegen tätig werden und den leistungsberechtigten Sachleistungen zur Verfügung stellen<sup>41</sup>. Der Gesetzgeber hat jedoch – wohl in Reaktion auf diese Rechtsprechung<sup>42</sup> – das Antragserfordernis nunmehr explizit in §31a Abs.3 SGBII verankert. Die Träger müssen die Leistungsberechtigten aber in jedem Fall von Amts wegen auf die Möglichkeiten des Sachleistungsbezugs hinweisen und auf die Antragstellung hinwirken<sup>43</sup>. Nur wenn minderjährige Kinder mit dem Leistungsberechtigten zusammenleben, besteht eine Verpflichtung zur Erbringung der Sachleistungen.

### III. Bewertung der gesetzlichen Vorgaben

Das Sanktionssystem des SGBII, insbesondere das verschärfte System für jugendliche Leistungsberechtigte, sieht sich starker Kritik ausgesetzt. Sanktionen werden für U25 vergleichsweise häufig verhängt. Im Jahr 2013 waren 4,6% der Leistungsberechtigten insgesamt einer Sanktion ausgesetzt, aber 11,6% der jungen Erwachsenen. Totalsanktionen wurden insgesamt gegen 0,2% der Leistungsberechtigten verhängt, aber gegen 0,5% der U2544. Diese treffen damit zwar nur einen kleinen Personenkreis, zeigen aber durchaus eine besondere Betroffenheit junger Erwachsener auf. Ein Grund dafür wird in der intensiveren Betreuung gesehen: Da einem Fallmanager für junge Erwachsene weniger Klienten zugewiesen sind als einem Fallmanager für andere Leistungsberechtigte, hat dieser mehr Zeit für die Betreuung, damit auch mehr Anlässe für Sanktionen und ist zudem mit den Einzelheiten des Falls besser vertraut<sup>45</sup>. Zudem mag ein pädagogischer Ansatz eine Rolle spielen, der sich in qualitativen Befragungen nachweisen ließ: Fallmanager verhängen Sanktionen bei Jugendlichen, weil sie von einem Erziehungseffekt ausgehen<sup>46</sup>.

Der Einwand des Verstoßes gegen das in Art. 1 Abs. 1, 20 Abs. 1 GG gründende Grundrecht auf Sicherung einer menschen-

<sup>31</sup> Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Hinweise (2014) §§ 31, 31a, 31b SGBII, Rn. 31.7 (abrufbar unter http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk1/~edisp/l6019022dstbai377967. pdf?); ebenso Sonnhoff, jurisPK-SGBII, 4. Aufl. 2015, § 31 Rn. 74.

<sup>32</sup> Sonnhoff, jurisPK-SGBII, 4. Aufl. 2015, § 31, Rn. 103 ff.; Knickrehm/Hahn in Eicher, SGBII, 4. Aufl. 2015, § 31 Rn. 63 ff. mit zahlreichen Beispielen.

<sup>33</sup> Zum Begriff Hammel, ZfF 2013, 151, 153.

<sup>34</sup> Bei nachträglicher Zusicherung von Wohlverhalten werden die Kosten der Unterkunft und Heizung wieder erbracht, §31a Abs. 2 Satz 4 SGB II.

<sup>35</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 81; Eikötter, NDV 2013, 15, 17.

<sup>36</sup> Kritisch Breitkreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206, 212; Rogge, NDV 2013, 289, 293.

<sup>37</sup> BT-Drucks. 16/1410, S. 26.

<sup>38</sup> Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Hinweise (2014), §§ 31, 31a, 31b SGB II, Rn. 31.59.

<sup>39</sup> Einbußen sind beim Krankenversicherungsschutz hinzunehmen. Die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung setzt gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGBV den Bezug von Leistungen nach dem SGBII voraus. In der Phase der Totalsanktion sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte daher über die Auffangklausel des § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGBV versichert. Zahlen sie die erforderlichen Versicherungsbeiträge nicht, ruht ihr Anspruch, sofern er über die Versorgung bei akuten Krankheitszuständen sowie in der Schwangerschaft und bei der Geburt hinausgeht, vgl. § 16 Abs. 3a Satz 2 SGBV. Ausführlich Rogge, NDV 2013, 289, 292.

<sup>40</sup> Anträge werden, teils aus Unkenntnis, teils wegen der stigmatisierenden Wirkung der Gutscheine und Sachleistungen, häufig gar nicht gestellt, Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 5.

<sup>41</sup> LSG Niedersachsen-Bremen, info also 2010, 227, 228 mit zustimmender Anm. Spindler, info also 2010, 229; LSG Sachsen-Anhalt, Urt. v 5.1.2011 – L. 2 AS 428/10 B ER.

<sup>42</sup> Knickrehm/Hahn in Eicher, SGBII, 3. Aufl. 2013, §31a Rn. 37.

<sup>43</sup> Berlit, info also 2011, 53, 55; Hammel, ZfF 2013, 151, 154; Eikötter, NDV 2013, 15, 20; Rogge, NDV 2013, 289, 293.

<sup>44</sup> Es sind erhebliche regionale Unterschiede der Häufigkeit von Sanktionierungen festzustellen, Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGBII, S. 16 f.; Müller/Oschmiansky, Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den "Hartz"-Reformen, WZB Discussion Paper 2006– 116, S. 20.

<sup>45</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 81; Götz/Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 4; Berlit, info also 2011, 124, 124.

<sup>46</sup> Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 4ff.

würdigen Existenz<sup>47</sup> bezieht sich nicht spezifisch auf junge Erwachsene und wird daher lediglich kurz dargestellt (1.). Im Vordergrund der Bewertung steht die Frage der Zulässigkeit einer altersmäßigen Differenzierung im Leistungsrecht (2.).

### 1. Verstoß gegen das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz

Die Menschenwürde wird durch jedes, und sei es noch so kurzfristiges Unterschreiten des staatlich zu gewährleistenden Existenzminimums verletzt<sup>48</sup>. Indes lassen sich aus Art. 1 Abs. 1, 20 Abs. 1 GG keine konkreten Leistungsansprüche herleiten. Vielmehr ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zugestanden. Unmittelbar aus dem Grundgesetz erwächst daher keine staatliche Verpflichtung zur Deckung des Existenzminimums ohne jedwede Bedingungen<sup>49</sup>. Die nach dem SGB II zu gewährenden Leistungen sind unter einen Gegenleistungsvorbehalt gestellt: Uneingeschränkte Hilfe wird nur dem zuteil, der zur Selbsthilfe nicht imstande ist, etwa weil er seine Arbeitskraft nicht nutzen kann, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Der Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende erweist sich damit als bedingter Anspruch, ist er doch von vornherein an die Aktivität der Berechtigten gekoppelt<sup>50</sup>.

Dagegen wird vorgebracht, dass dieser Ansatz den strukturellen Ursachen von Arbeitslosigkeit nur unzureichend gerecht werde und die Verantwortung für die Beseitigung der Hilfebedürftigkeit vor allem bei den Leistungsberechtigten, nicht aber bei den sonstigen Arbeitsmarktakteuren verorte<sup>51</sup>. Kritisiert wird zudem, dass die mangelnde Mitwirkung bei aktivierenden Maßnahmen eine Sanktionierung im Rahmen der Pflichtleistungen nach sich zieht<sup>52</sup>. Der Eingriff in das Grundrecht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verfolgt das Ziel der Verhaltenssteuerung<sup>53</sup>. Der Einzelne soll aktiv dazu beitragen, die Hilfebedürftigkeit zu beenden, wird dabei jedoch im Gegenzug durch die Leistungsträger nach Maßgabe der §§ 14ff. SGBII gefördert. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Pflichtverletzungen grundsätzlich steuerbares Verhalten umschreiben. Die Leistungsberechtigten haben also Einfluss darauf, ob eine Sanktion verhängt wird oder nicht. Zudem ist durch die Prüfung des wichtigen Grundes nach § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II sichergestellt, dass nur Umstände sanktioniert werden, bei denen den Betroffenen eine Verhaltensalternative offenstand. Schließlich wird auf die zeitliche Begrenzung der Sanktionen auf drei Monate (§ 31b SGBII) sowie die Möglichkeit der ergänzenden Gewährung von Sachleistungen (§ 31a Abs. 3

SGB II) verwiesen. Die wohl h.M. hält daher eine verfassungskonforme Auslegung für möglich<sup>54</sup>.

### 2. Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG

Die spezifischen Sanktionen für junge Erwachsene sind jedoch auch am Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen<sup>55</sup>. Nach der vom BVerfG entwickelten neuen Formel sind wesentlich gleiche Tatbestände gleich zu behandeln. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann zulässig, wenn diese durch objektive Erwägungen sachlich gerechtfertigt ist<sup>56</sup>. Unterschiedliche Regelungen, die an das Alter anknüpfen, müssen daher auf gewichtigen Unterschieden beruhen, die gerade durch das Alter begründet sind<sup>57</sup>.

### a) Wesentliche Ungleichheit der Leistungsberechtigten?

Ob jedoch zwischen Personen über 25 Jahren und solchen unter 25 Jahren so erhebliche Unterschiede bestehen, dass eine Ungleichbehandlung im Rahmen von §31 SGBII angezeigt ist, scheint fraglich. Zutreffend ist, dass eine nur nach Alter definierte Personengruppe sehr heterogen ist<sup>58</sup>. Jedoch ist die Altersgrenze im Rahmen von §31 SGBII nicht willkürlich gesetzt<sup>59</sup>, sondern aus der Gesetzessystematik begründet. Personen bis 25 Jahren dürfen grundsätzlich keinen eigenen Haushalt gründen, vgl. §22 Abs. 5 SGB II<sup>60</sup>. Sie sind somit Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft mit ihren Eltern, grundsätzlich aber nicht selbst erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Der Umstand, dass §3 Abs. 2 SGBII eine besondere Unterstützung für junge Erwachsene vorsehe, begründet nach Auffassung des Gesetzgebers einen gewichtigen objektiven Unterschied zwischen den Gruppen der Leistungsempfänger<sup>61</sup>. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei jungen Erwachsenen ein besonderer erzieherischer Bedarf bestehe und diesem durch ein verschärftes Sanktionssystem auch begegnet werden kann.

### b) Legitimer Zweck der Ungleichbehandlung?

Lässt sich damit ein wesensmäßiger Unterschied zwischen jüngeren und älteren Leistungsberechtigten konstruieren, ist die Legitimität des mit der Ungleichbehandlung verfolgten Zwecks zu hinterfragen. Der Gesetzgeber beruft sich darauf, dass die Ausgewogenheit zwischen Fördern und Fordern herzustellen sei. Zudem sei Langzeitarbeitslosigkeit und die damit einhergehende Gewöh-

<sup>47</sup> BVerfGE 125, 175, 223 unter Bezugnahme auf BVerfGE 80, 367, 374; BVerfGE 109, 279, 319; BVerwGE 87, 212, 214.

<sup>48</sup> Dazu auch Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, (2012), S. 146.

<sup>49</sup> Berlit, info also 2011, 53, 54f.; Berlit, info also 2013, 195, 199; Luthe, SGb 2006, 637, 641; Breitkreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206 210: "Strenge ist nicht verboten". So aber Nescovic/Erdem, SGb 2012, 134, 137 f.

<sup>50</sup> Berlit, info also 2013, 195, 201; Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, (2012), S.72f.; v. Koppenfels-Spies, NZS 2011, 1, 3; Hammel, ZfF 2013, 151, 152; Bieback, ZfRSoz 2009, 185, 188 begründet in diesem Zusammenhang die Rechtsfigur des "Arbeitsmarktbürgers"; Luthe, SGb 2006, 637, 646 weist auf die "Sozialpflichtigkeit" der Leistungsempfänger hin. A. A. (kein Gegenleistungsverhältnis) Eicher in Knickrehm/Rust, Arbeitsmarktpolitik in der Krise, 4. Aufl. 2015, S. 79.

<sup>51</sup> Spellbrink, NZS 2010, 649, 652.

<sup>52</sup> Blank, Soziale Rechte 1998-2005, S. 136 f.

<sup>53</sup> Eichenhofer, NZS 2007, 57, 60.

<sup>54</sup> BT-Drucks. 17/11459, S. 5f.; BSG, NJW 2011, 2073, 2077; Luthe, SGb 2006, 637, 645f.; Wunder/Diehm, SozSich 2006, 195 ("gerade noch verfassungsmäßig"); Davilla, SGb 2010, 557, 559; Burkiczak, SGb 2012, 324. Ablehnend dagegen Berlit, SozSich 2010, 124; Riehle, ZFSH/SGB 2010, 462; Berlit, info also 2013, 195; Nescovic/Erdem, SGb 2012, 326; Eikötter, NDV 2013, 15 ff.; Rogge, NDV 2013, 289 ff.; Drohsel, NZS 2014, 96, 100 f.

<sup>55</sup> Allgemein zu Altersgrenzen und ihrer verfassungsrechtlichen Würdigung Nussberger, JZ 2002, 524.

<sup>56</sup> St. Rspr., vgl. BVerfGE 55, 72, 88; BVerfGE 88, 87, 96; BVerfGE 112, 368, 401; BVerfGE 116, 229, 238.

<sup>57</sup> Berlit, info also 2011, 59, 60.

<sup>58</sup> Rogge, NDV 2013, 289, 291; Popp/Schels/Wenzel, IAB Kurzbericht 26/2006, S.5: Bei den jungen Leistungsbeziehern handelt es sich häufig um Schüler oder Auszubildende, die noch im Haushalt ihrer Eltern leben. Diese bedürfen keiner Förderung, da ihr Leistungsbezug in der Regel allein auf Bedürftigkeit der Familie gründet. Folglich ist lediglich ein Teil der U25 wegen mangelhafter Qualifikation hilfebedürftig. Die Unterschiede in den individuellen Problemlagen systematisieren Enggruber, Sozial Extra 2006, 21, 21f. sowie Leiska-Stephan, NDV 2013, 132, 133.

<sup>59</sup> So aber Nivorozhkin/Wolff, Give them a Break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? A Regression Discontinuity Analysis, (2012), S. 26; Davilla, SGb 2010, 557, 561.

<sup>60</sup> Kritisch Berlit, info also 2011, 59, 59.

<sup>61</sup> BT-Drucks. 15/1516, S. 61.

nung an den Bezug existenzsichernder Leistungen bei den U25 von vornherein zu vermeiden<sup>62</sup>. Auch in der Rechtsprechung wird die Absicht, junge Erwachsene rasch in den Arbeitsmarkt eingliedern und auf diese Weise den dauerhaften Leistungsbezug zu vermeiden, als legitime Erwägung angesehen<sup>63</sup>.

Indes beinhaltet § 3 Abs. 2 SGB II keinen Rechtsanspruch. Ob und in welchem Umfang und in welcher Qualität jungen Erwachsenen tatsächlich besondere Förderung zuteil wird, steht damit in Frage<sup>64</sup>. Zudem steigt mit der Häufigkeit und Intensität der Vermittlungsbemühungen auch die Häufigkeit potenzieller Sanktionsanlässe, sodass eine weitere Verschärfung der Sanktionen im Vergleich zu älteren Leistungsberechtigten kein Gleichgewicht, sondern ein Ungleichgewicht bewirkt<sup>65</sup>.

### c) Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung?

Überdies stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der unterschiedlichen Sanktionssysteme. Die Auffassung, die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erübrige sich im Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 GG, vermag in diesem Rahmen nicht zu überzeugen. Die Auffassung stützt sich im Wesentlichen darauf, dass die Verhältnismäßigkeit einer Ungleichbehandlung durch die Prüfung der Gleichheit bzw. Ungleichheit der Gruppen bereits hinreichend sichergestellt und zudem durch das Erfordernis des legitimen Zwecks abgesichert sei<sup>66</sup>. Ein Absehen von der gesonderten Prüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit erweitert den Spielraum für Ungleichbehandlungen jedoch in unzulässiger Weise. Auch das BVerfG ist seit Etablierung der "neuen Formel" von der reinen Willkürprüfung abgerückt und bezieht Verhältnismäßigkeitsaspekte in die Prüfung ein<sup>67</sup>. Gerade im Recht der existenzsichernden Leistungen stellt sich die Frage, ob erwiesene Unterschiede zwischen zwei Vergleichsgruppen tatsächlich dazu führen können, dass diese unbegrenzt ungleich behandelt werden, wenn doch die Grundkonstellation – hier: Hilfebedürftigkeit wegen fehlender Arbeitsmarktintegration - identisch ist. Da das Sanktionssystem das grundrechtlich geschützte soziokulturelle Existenzminimum für junge Erwachsene massiv einschränkt, muss der Ungleichbehandlung eine besondere Rechtfertigung zukommen<sup>68</sup>.

### aa) Eignung

Die Eignung des Sanktionssystems lässt sich allein mit juristischer Methodik kaum tragfähig prüfen. Es sind zwingend sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen<sup>69</sup>, um Zirkelschlüssen

zu entgehen. Studien aus den Jahren 2009<sup>70</sup> und 2010<sup>71</sup> lassen an der Eignung des Sanktionssystems erhebliche Zweifel aufkommen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Sanktionen nach §§31 ff. SGBII in kein pädagogisches Konzept eingebettet sind<sup>72</sup>. Darüber hinaus steht die tatsächliche erzieherische Wirkung in Frage. Zwar stehen erzieherische Anliegen in langer wohlfahrtsstaatlicher Tradition, die nicht zuletzt in den wechselseitigen Bezügen von Wohlfahrt, Bildung und Arbeitsgesellschaft gründen<sup>73</sup>. Qualitative Studien konnten jedoch keine Belege für die Auswirkungen der Sanktionen im Sinne einer positiven Verhaltens- oder Einstellungsänderung erbringen<sup>74</sup>. Ein "Erziehungserfolg" lasse sich allenfalls bei den Meldeversäumnissen nachweisen, nicht hingegen bei anderen Pflichtverletzungen, in denen die Ungleichbehandlung zwischen jüngeren und älteren Leistungsbeziehern überhaupt erst zum Tragen kommt<sup>75</sup>. Junge Erwachsene entwickeln vielmehr oft Ausweichstrategien, indem sie problematische Umstände gegenüber dem Fallmanager nicht preisgeben oder taktieren<sup>76</sup>.

Dem Gesetz liegt die Annahme zugrunde, dass Motivation und Erziehung bereits durch die Drohung mit einer Sanktion erzielt würden<sup>77</sup> und nicht erst die Verhängung der Sanktion regelkonformes Verhalten fördere. Die Annahme geht nicht zuletzt deshalb fehl, weil sie unterstellt, dass Pflichtverletzungen aufgrund fehlender Leistungsbereitschaft der jungen Erwachsenen begangen würden. Die fehlende Leistungsbereitschaft ist sozialwissenschaftlich nicht belegbar<sup>78</sup>. Ihre Arbeitsmarktintegration werde vielmehr durch "behindernde Lebensumstände und/oder Kompetenzdefizite" erschwert<sup>79</sup>. Frust wegen einer Vielzahl abgelehnter Bewerbungen mag ebenfalls Anlass zu Sanktionen geben, wenn Bewerbungen nicht mehr in Angriff genommen werden, da sie ohnehin aussichtslos scheinen<sup>80</sup>. Schlussendlich sei die Steuerungsfähigkeit in bestimmten Situationen gänzlich ausgeschlossen, etwa im Falle des Drogenmissbrauchs, psychischer Erkrankungen oder beim Ausweichen in die Illegalität, um die monetären Folgen der Sanktion zu kompensieren<sup>81</sup>. Auch der hohe Anteil von Sanktionen wegen Meldeversäumnissen deute darauf hin, dass der Arbeitsmarktintegration häufig eher "mangelnde Selbstorganisation als fehlende Arbeitsbereitschaft" entgegensteht<sup>82</sup>.

Dass die verschärften Sanktionen ihr Ziel nicht erreichen, sondern – im Gegenteil – sogar geeignet sind, die Abhängig-

<sup>62</sup> BT-Drucks. 15/1516, S.61; Knickrehm/Hahn in Eicher, SGBII, 3.Aufl. 2013, \$31a Rn.24. Dazu Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 1; Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 236.

 <sup>63</sup> Vgl. nur LSG Nordrhein-Westfalen v. 21.12.2012 - L 12 AS 2232/12 B.
64 Schruth, ZKJ 2009, 189, 191; Breitkreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206, 211 billigen die Ungleichbehandlung nur, wenn tatsächlich eine besondere Förderung erfolgt.

<sup>65</sup> Berlit, info also 2011, 124, 124; Breitkreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206, 210.

<sup>66</sup> Heun in Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 27 ff.; Kischel in BeckOK, GG (Stand: 1. 12. 2014), Art. 3 Rn. 35 ff. Grundlegend Jarass, NJW 1997, 2545, 2548 f., der im Einzelfall eine gesonderte Verhältnismäßigkeitsprüfung für zulässig hält; vgl. auch die Übersicht bei Britz, NJW 2014, 346, 346 f. mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>67</sup> BVerfGE 88, 87, 96; BVerfGE 129, 49, 49 (1. Leitsatz).

<sup>68</sup> Ähnlich Davilla, SGb 2010, 557, 560; Berlit, info also 2011, 59, 61.

<sup>69</sup> Die zahlreichen Studien sind bei Ehrentraut/Plume/Schmutz/Schüssler, Sanktionen im SGBII, (2014), S. 24 ff. im Überblick dargestellt. Auch Berlit, info also 2011, 124, 124 fordert die Berücksichtigung empirischer Erkenntnisse.

<sup>70</sup> Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, 2009. Siehe auch die Zusammenfassung bei Ames, NDV 2010, 111.

<sup>71</sup> Götz /Ludwig-Mayerhofer / Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1.

<sup>72</sup> Enggruber, Sozial Extra 2006, 21, 23.

<sup>73</sup> Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, (2012), S. 67.

<sup>74</sup> Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGBII, 2009, S.14.

<sup>75</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 82; Götz/Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 4. Vgl. auch die Erkenntnisse von Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, 2009, S. 165 ff. Mehrere ihrer Interviewpartner setzen ihr Verhalten auch nach der Sanktionierung fort.

<sup>76</sup> Enggruber, Sozial Extra 2006, 21, 23.

<sup>77</sup> Knickrehm, AuR 2011, 237, 241; Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 3.

<sup>78</sup> Brenke, DIW Wochenbericht 43/2008, 678, 682; Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 238; Brenke, DIW Wochenbericht 6/2010, 2, 10 f.

<sup>79</sup> Ames, 2009, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II, S. 171.

<sup>80</sup> Brenke, DIW Wochenbericht 43/2008, 678, 682; Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 238.

<sup>81</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 82; Götz/Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 4.

<sup>82</sup> Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 238.

keit von Grundsicherungsleistungen zu perpetuieren, ist folglich sozialwissenschaftlich nachgewiesen<sup>83</sup>. Dem Instrument fehlt damit bereits die grundsätzliche Eignung<sup>84</sup>.

#### bb) Erforderlichkeit

Auch die Erforderlichkeit verschärften Forderns ist zu diskutieren, wenn mit einer eingehenderen und anders akzentuierten Betreuung als milderes Interventionsinstrument bessere Erfolge erzielt werden können<sup>85</sup>. Die Arbeitsmarktpolitik des SGB II wird explizit als sanktionierend beschrieben, weil sie Arbeitslosigkeit nicht als gesellschaftliches Problem, sondern als Ausdruck eines sozialen Versagens oder Vergehens begreift<sup>86</sup>. Das Kinder- und Jugendhilferecht geht demgegenüber davon aus, dass die Entwicklung des Einzelnen in der Regel aufgrund der individuellen Lebenslage, Behinderungen oder anderen Störungen vom Durchschnitt abweicht<sup>87</sup>. Der Ansatz ist also weniger eine Unterstellung individuellen Versagens, sondern orientiert sich an den gesellschaftlichen wie familiären Umständen, in denen Jugendliche aufwachsen<sup>88</sup>.

Letztlich ist zu berücksichtigen, dass trotz des Fortbestands der Eingliederungsmöglichkeiten in der Sanktionsphase häufig ein vollständiger Kontaktabbruch zu beobachten ist<sup>89</sup>. Jugendliche, die keine Leistungen zum Lebensunterhalt erhalten, nehmen also oft auch nicht mehr an aktivierenden Maßnahmen teil, werden vom Case Management folglich gar nicht mehr erreicht. Sanktionen haben damit nicht den gewünschten Erziehungseffekt, sondern dieser wird sogar ins Gegenteil verkehrt, wenn Schwarzarbeit, Verschuldung, Kriminalität oder Resignation einsetzen<sup>90</sup>. Eine an diesen Erkenntnissen orientierte Arbeit mit jungen Leistungsbeziehern erwiese sich als milderes Mittel, ließe sie doch den Anspruch auf Gewährung existenzsichernder Leistungen zunächst unbeeinträchtigt.

### cc) Angemessenheit

Schließlich steht die Angemessenheit zur Diskussion, wenn die Ungleichbehandlung junger Erwachsener mit dem notwendigen Ausgleich des Maßes von Fördern und Fordern begründet wird, aber einerseits kein Rechtsanspruch auf Eingliederungsleistungen nach §§ 14ff. SGBII besteht. Andererseits bringt die besondere Förderung eine Steigerung der Sanktionsanlässe mit sich<sup>91</sup>. Auch die durch häufigere und schärfere Sanktionen drohende Gefahr sozialer Ausgrenzung spricht gegen die Angemessenheit. Zwar fehlt es an empirischen Daten zur Wohnungslosigkeit oder zur Flucht in die Illegalität. Indes ist zumindest im Fall der Totalsanktion nicht ausgeschlossen, dass der Lebensbedarf gar nicht oder mit Mitteln fragwürdiger Herkunft gedeckt wird oder wenn Eltern oder andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft den sanktio-

nierten Jugendlichen unterhalten müssen<sup>92</sup>, sodass sich die Bedarfsdeckung aller erschwert<sup>93</sup>. Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass auch und gerade das verschärfte Sanktionssystem einen Grund für die weitere Verfestigung der sogenannten Armutsbiografien birgt.

Zu berücksichtigen sind überdies systeminterne Effekte des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. Kann man Eigenverantwortung erzwingen, wenn diese durch den Abschluss von Arbeitsoder Ausbildungsverträgen zutage treten soll - zumal die zum Vertragsschluss gezwungene Person eindeutig in einer schwachen Position ist? Wegen § 10 SGBII besteht ein Zwang zur Annahme nahezu jedweder Arbeitsangebote94. Dies erhöht die Verhandlungsposition derer, die diese Angebote machen. Zwar sind die Leistungsberechtigten diesen nicht schutzlos ausgeliefert: Sie können sich immerhin auf den Einwand der Sittenwidrigkeit gemäß § 138 BGB berufen, wenn ein Arbeitgeber die Zwangslage des Arbeitsuchenden durch die drohende Sanktionierung nach §31a SGBII ausnutzt, um unverhältnismäßige Arbeitsbedingungen durchzusetzen95. Mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ist zwar eine offene Flanke geschlossen, aber das Gesetz enthält einige Ausnahmen, die sich gerade auf hilfebedürftige Jugendliche auswirken. Namentlich sind Langzeitarbeitslose vom Mindestlohn ausgenommen, aber auch Minderjährige, die nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, § 22 Abs. 1, Abs. 4 MiLoG<sup>96</sup>. Die "Waffengleichheit" der privatautonom verhandelnden Vertragspartner ist somit beeinträchtigt.

Die Auswirkungen der Sanktionen können zudem außer Verhältnis zum Wert der angebotenen Tätigkeiten stehen. Berücksichtigt man den Umstand, dass die in Rede stehenden Jugendlichen typischerweise keine Ausbildung, teilweise nicht einmal einen Schulabschluss haben, stehen ihnen allenfalls gering entlohnte, unqualifizierte Hilfstätigkeiten oder Zeitarbeitsmodelle offen<sup>97</sup>. Diese Gefahr betrifft freilich auch junge Menschen mit abgeschlossener Ausbildung. Jedenfalls können diese Tätigkeiten weder eine angemessene noch eine im Hinblick auf ihre Qualifikation und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt nachhaltige Integration bieten<sup>98</sup>.

### d) Ergebnis

Insbesondere wegen ihrer Unverhältnismäßigkeit sind die verschärften Sanktionen für junge Erwachsene nicht mit dem Gleich-

<sup>83</sup> Nivorozhkin/Wolff, Give them a Break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? A Regression Discontinuity Analysis, (2012), S. 26.

<sup>84</sup> Sonnhoff in jurisPK-SGBII, 5. Aufl. 2015, \$31a Rn.37 hält das System dagegen für "möglicherweise" geeignet; die Eignung bejahten auch Davilla, SGb 2010, 557, 561 sowie Eikötter, NDV 2013, 15, 20.

<sup>85</sup> Davilla, SGb 2010, 557, 561; Eikötter, NDV 2013, 15, 20.

<sup>86</sup> Schünemann/Boyle, Sozialer Fortschritt 2011, 189, 189; ähnlich Rixen in Eicher, SGBII, 3. Aufl. 2013, § 10 Rn. 5; Münder, NJW 2004, 3209, 3210.

<sup>87</sup> Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 399.

<sup>88</sup> Schruth, ZKJ 2009, 189, 190.

<sup>89</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 84; Götz/Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 6; Schreyer/Zahradnik/Götz, Sozialer Fortschritt 2012, 213, 216; Rogge, NDV 2013, 289, 291.

<sup>90</sup> Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 6. Breit-kreuz/Wolff-Dellen, SGb 2006, 206, 212 sprechen von "Trotzreaktionen".

<sup>91</sup> Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 81; Götz/Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 4; Berlit, info also 2011, 124, 124.

<sup>92</sup> Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGBII, 2009, S. 158 konnte in Interviews die Flucht in die "Schwarzarbeit" ebenso feststellen wie das Ausweichen auf Unterstützung durch Familienmitglieder. Teilweise wurden auch illegale Wege zur Verschaffung von Mitteln zum Lebensunterhalt eingeschlagen.

<sup>93</sup> Zumindest die Kosten der Unterkunft werden für die gesamte Bedarfsgemeinschaft gedeckt. Das BSG hat klargestellt, dass sich im Fall der Totalsanktion der Anspruch der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft an Unterkunfts- und Heizungskosten anteilig erhöht, BSG SozR 4-4200 § 22 Nr. 68. Zur Problematik Wersig, info also 2013, 51.

<sup>94</sup> Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 239; Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGBII, 2009, S.13.

<sup>95</sup> Bieback, NZS 2005, 337, 340,

<sup>96</sup> Dazu Düwell, jurisPR-ArbR 14/2014, Anm. 1; Spielberger/Schilling, NZA 2014, 414, 415; Däubler, NJW 2014, 1924, 1925, sowie aus europarechtlicher Sicht Eichenhofer, AuR 2014, 450 ff.

<sup>97</sup> Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, IAB-Kurzbericht 10/2010, 1, 5.

<sup>98</sup> Arni/Lalive/van Ours, How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit, IZA Discussion Papers No. 4509 haben am Beispiel des schweizerischen Arbeitsförderungsrechts nachgewiesen, dass Sanktionen zwar geeignet sind, die Aufnahme einer Tätigkeit zu beschleunigen. Die so eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse sind jedoch weder langfristig stabil noch gut entlohnt, S. 32 f.

behandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar<sup>99</sup>. Während das Fordern alle Leistungsberechtigten gleichermaßen treffen kann, werden die Instrumente des Förderns häufig nur bei Personen eingesetzt, die ohnehin vergleichsweise gute Aussichten auf Arbeitsmarktzugang haben. Zudem sind die Instrumente so ausgestaltet, dass junge Menschen mit geringer oder gar keiner beruflichen Bildung von ihnen nicht profitieren können<sup>100</sup>. Die umfassenden Bedenken haben die Regierungsparteien dazu veranlasst, die Überprüfung von Wirkungen und Anpassungsbedarf der Sanktionen für unter 25jährige in den Koalitionsvertrag aufzunehmen. Ergebnisse der Prüfung liegen bislang jedoch nicht vor<sup>101</sup>. Eine im Herbst 2014 angekündigte Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Neufassung der Sanktionen<sup>102</sup> blieb bislang ohne Ergebnisse.

### IV. Reformoptionen

Der Umgang mit jungen Menschen im (Sozial)Recht ist durch Widersprüche geprägt. Während ihnen im SGBII mit der ganzen Härte des Gesetzes begegnet wird, walten im Strafrecht wie auch im Kinder- und Jugendhilferecht Milde<sup>103</sup>. Erweist sich Eigenverantwortung im SGBII gleichsam als Leistungsvoraussetzung, ist sie im SGBVIII erst Ziel der Intervention – und zwar in der gleichen Altersgruppe<sup>104</sup>! Ausgangspunkt für eine Neuausrichtung der aktivierenden Elemente im Grundsicherungsrecht ist die Anerkennung des jugendhilferechtlichen Bedarfs einiger junger Erwachsener, der die Möglichkeit gezielter sozialpädagogischer Intervention eröffnet. Diese sollte aber nicht strikt nach Ressorts getrennt gewährt werden. Geboten ist vielmehr die Verzahnung des SGB II-Instrumentariums mit dem des SGB VIII.

### 1. Neujustierung des Verhältnisses zwischen SGB II und SGB VIII

Nach § 10 Abs. 3 SGB VIII sind die Leistungen des Kinder- und Jugendhilferechts vorrangig vor denen des Grundsicherungsrechts mit Ausnahme der Leistungen nach §§ 3 Abs. 2, 14 bis 16g SGB II, die ihrerseits Vorrang vor dem SGB VIII haben. Die Arbeitsvermittlung, der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, die Eingliederungsleistungen nach dem SGB III, die psychosoziale, Schuldner- oder Suchtberatung werden daher unter dem Dach des Grundsicherungsrechts erbracht. Sie haben Vorrang vor den Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII <sup>105</sup>. Danach sollen jungen Menschen bei Bedarf sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, um ihre schulische und berufliche Ausbildung oder die Vermittlung von Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten zu fördern. Ansatzpunkt für die Leistungserbringung nach § 13 SGB VIII sind Entwicklungsdefizite, d.h. Umstände individueller

wie sozialer Art, die von der typischen altersgemäßen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen abweichen 106. Jugendliche, die in den Anwendungsbereich des SGB II fallen, haben damit keinen Zugang zu den Leistungen der Jugendsozialarbeit, soweit ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu begleiten ist. Insbesondere stellt die Arbeit des Jugendamts keine kommunale Eingliederungsleistung i. S. v. § 16a SGB II dar 107. Die gesetzliche Aufgabenverteilung geht damit an den realen Bedürfnissen der betroffenen Jugendlichen vorbei bzw. bewältigt diese nur ungenügend 108, wiewohl § 10 Abs. 3 SGB VIII nicht ausschließt, dass das jugendhilferechtliche Instrumentarium ergänzend zur Anwendung kommt 109.

Sinn der Vorrangregelung ist die Vermeidung des Doppelbezugs kongruenter Leistungen. Zudem soll unter mehreren möglichen Trägern derjenige sachlich zuständig sein, der aufgrund seiner sachlichen und fachlichen Kompetenz zu einer "optimalen Beurteilung" in der Lage ist<sup>110</sup>. Eine Verzahnung von Grundsicherung und Jugendhilfe hätte indes keinen Doppelbezug zur Folge, weil sich die Leistungen wesentlich voneinander unterscheiden. Während das SGB II und das SGB III die Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch (nachgeholte) schulische wie berufliche Bildung und Förderung von Kompetenzen bei der Bewerbung und der Auswahl geeigneter Berufsbilder anstreben<sup>111</sup>, zielt das SGB VIII auf sozialpädagogische Hilfen, mit denen die Entwicklung der Persönlichkeit gefördert und individuelle wie soziale Benachteiligungen abgebaut werden sollen, §1 Abs. 1, Abs. 3 SGB VIII<sup>112</sup>. Kenntnisse und Erfahrungen in der Sozialpädagogik oder der Sozialen Arbeit sind für die Tätigkeit der arbeitsförderungsrechtlichen Fallmanager nicht vorausgesetzt<sup>113</sup>, was zu deren Überforderung führt114. Es sind aber gerade die Hilfen nach dem SGB VIII, die häufig erst die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die im SGBII vorgesehenen Maßnahmen greifen können. Daher darf die Jugendsozialarbeit in keiner Lebensphase nachrangig sein, wenn entsprechender Bedarf festgestellt ist.

### 2. Verzahnung und Kooperation

Sowohl § 18 SGB II als auch § 81 SGB VIII sehen eine Kooperation der Grundsicherungs- und der Jugendhilfeträger vor. Diese ist geboten, sind doch die Leistungsberechtigten beider Sozialleistungszweige teilweise identisch<sup>115</sup>. Die Zusammenarbeit ist indes auf ein und derselben Ebene anzusiedeln und zu systematisieren, um wirkmächtig zu werden. Dies erfordert eine Nachjustierung auf mehreren Ebenen und die Anerkennung des Umstands, dass die Arbeitsmarktintegration einiger Jugendlicher nicht an fehlender

<sup>99</sup> Davilla, SGb 2010, 557, 561; Berlit, info also 2011, 124, 124; Wersig, info also 2013, 51, 51.

<sup>100</sup> Caliendo/Künn/Schmiedel, Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies, IZA Discussion Papers No. 6222, S. 23 f. Auch Nivorozhkin/Wolff, Give them a Break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? A Regression Discontinuity Analysis, S. 26 sowie Popp/Schels/Wenzel, IAB Kurzbericht 26/2006, S. 6 weisen auf den fehlenden "match" der Instrumente im Hinblick auf die Zielgruppe hin.

<sup>101</sup> BT-Drucks. 18/1404, S. 3.

<sup>102</sup> beck aktuell vom 17.09.2014, becklink 1034629, abrufbar unter www. beck-online.de.

<sup>103</sup> Sonnhoff, jurisPK-SGBII, 5. Aufl. 2015, \$31a Rn. 35; Schreyer/Götz, IAB-Forum 1/2010, 80, 84; Berlit, info also 2011, 124, 124f.

<sup>104</sup> Schruth/Urban, Sozial Extra 2006, 8, 10; Schruth, ZKJ 2009, 189, 191; Struck in Wiesner, SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 13 Rn. 12.

<sup>105</sup> Struck in Wiesner, SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 13 Rn. 19. Ausführlich dazu Kunkel, ZfJ 2005, 436 ff.

<sup>106</sup> Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 399.

Berlit, info also 2011, 124, 125. Jedoch bestehen Überschneidungen zwischen beiden Leistungsformen, Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 64; Kunkel, ZfJ 2005, 436, 436.

<sup>08</sup> Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 397; Schruth, ZKJ 2009, 189, 190 f.

<sup>109</sup> Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 67.

<sup>110</sup> Schruth, ZKJ 2009, 189, 189.

Fehlende Bildung und Qualifikation sind nach Auffassung des Gesetzgebers der wesentliche Grund für die Schwierigkeiten jüngerer Menschen beim Arbeitsmarktzugang. Deshalb liegt der Fokus der Arbeitsförderung auf Maßnahmen zur Qualifizierung, Popp/Schels/Wenzel, IAB Kurzbericht 26/2006, S. 1 f.

Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 398; Schruth, ZKJ 2009, 189, 190;
Leiska-Stephan, NDV 2013, 132, 134; Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014,
62, 66. Ausführlich Kunkel, ZfJ 2005, 436 ff.

<sup>113</sup> Leopold in BeckOK, SGBIII (Stand: 1.12.2014), § 49 Rn. 10; Brandts in Niesel/Brand, SGBIII, 6, Aufl. 2012, § 49 Rn. 15.

<sup>114</sup> Ames, NDV 2010, 111, 115 f.

<sup>115</sup> Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 400; Schruth/Urban, Sozial Extra 2006, 8, 10; Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 65 f.

Leistungsbereitschaft, sondern an einer verzögerten Entwicklung der Persönlichkeit scheitert.

### a) Organisation der Leistungserbringung

Zum einen bedarf der sozialarbeiterische Ansatz des "Förderns" der Stärkung. Alle Eingliederungsleistungen sind um den Aspekt der Förderung der Persönlichkeitsentwicklung zu ergänzen, die eben nicht nur bei Bildung und Qualifikation anzusetzen hat, sondern grundlegende Fähigkeiten wie die Strukturierung des Tagesablaufs, die Motivation für eine langfristige und nachhaltige Lebensplanung einschließt. Statt Jugendsozialarbeit als bloße Ergänzung zu den Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGBII anzubieten, sollte diese Bestandteil des Leistungspakets werden. Durch eine Vernetzung kann die Verhaltenssteuerung verbessert werden, als wenn – wie bisher – Eingliederung und Jugendhilfe unabhängig voneinander agieren oder der jugendhilferechtliche Bedarf unerkannt bleibt<sup>116</sup>.

Die Träger müssten ihre Leistungserbringung eng aufeinander abstimmen, damit diese passgenau angeboten werden kann. Angezeigt wäre eine einzige Anlaufstelle statt mehrerer zuständiger Behörden. Ähnlich wie bei der Krankenbehandlung sollte am Anfang des Case Managements eine umfassende bedarfsbezogene Anamnese stehen, mit der nicht nur die Bedarfe an Mitteln zum Lebensunterhalt sowie an Dienstleistungen zur Arbeitsmarktintegration, sondern auch spezifische sozialpädagogische Bedarfe erfasst werden. Daraus sollte eine einheitliche und ganzheitliche Strategie abgeleitet werden, in der die Mitwirkungsschwierigkeiten einzelner Jugendlicher ursachenbezogen angegangen werden können. Die Jugendsozialarbeit muss von Anfang an Bestandteil der Eingliederungsmaßnahmen der Grundsicherungsträger sein<sup>117</sup>.

Ein Lösungsweg wäre die Anstellung von Sozialarbeitern oder Sozialpädagogen in den gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II. Die daran beteiligten kommunalen Träger können insofern die Jugendämter stärker einbinden 118. Womöglich erwiese sich aber gerade mit diesem Ansatz das in § 6a SGB II etablierte Optionsmodell als wirkmächtigeres Instrument 119. Denn das Angebot jugendhilferechtlicher Unterstützung ist sicher nicht generell und flächendeckend erforderlich. Im Optionsmodell kann jede Kommune selbst den Bedarf abschätzen und die Verwaltungsebenen entsprechend vernetzen.

Bereits jetzt kann die freiwillige Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendsozialarbeit tauglicher Gegenstand einer Eingliederungsvereinbarung sein. Der Grundsicherungsträger hat jedoch gemäß § 15 Abs. 1, Abs. 2 SGBII zunächst Einvernehmen mit dem kommunalen Träger herzustellen, d. h. der spezifische sozialpädagogische Hilfebedarf muss explizit festgestellt werden 120. Diese Norm könnte zur Regelvoraussetzung gemacht werden, d. h. der Case Manager sollte in jedem Einzelfall prüfen, ob ein solcher Bedarf vorliegt. Eine solche institutionelle Verankerung wäre rein vertraglichen Kooperationsformen 121 vorzuziehen, weil sie durch

systematische und regelhafte Einbindung sozialpädagogischer Elemente in das Case Management einen ganzheitlichen Betreuungsansatz für junge Erwachsene auch "kulturell" beim Grundsicherungsträger verankert<sup>122</sup>.

#### b) Art und Weise der Leistungserbringung

Damit wäre auch die Qualität der Leistungserbringung verändert. Der aktivierende Wohlfahrtsstaat sollte nicht als Zwangsmittel zur Akzeptanz jeder unqualifizierter, vorübergehender, prekärer und schlecht entlohnter Arbeit missverstanden werden. Erforderlich ist vielmehr die Aktivierung von Potenzialen, die – oder deren Fehlen – zu erkennen vorrangige Aufgabe sein muss, bevor das Fördern und Fordern sinnvoll greifen kann. Ähnlich wie im Jugendhilferecht sollte auch in der Grundsicherung auf Kooperation, eingehende Beratung und Betreuung und weniger auf Zwang und Druck gesetzt werden 123. Aktivierung sollte als Empowerment verstanden werden, Respekt für die menschenrechtlichen Positionen der Klienten aufbringen und nicht per se vom Scheitern und Versagen, die durch die fehlende Arbeitsmarktintegration belegt sei, ausgehen.

Notwendig wäre auch eine stärkere Akzentuierung des Verschuldensprinzips im Sanktionsrecht. Das BSG hat in einer Entscheidung zum Sperrzeitenrecht nach §159 SGBIII bestätigt, dass nur ein vorwerfbares Verhalten einen Sperrzeitentatbestand begründen kann<sup>124</sup>. Nichts anderes kann in der Grundsicherung gelten, gehen die Sanktionen doch mit vergleichbaren Grundrechtseingriffen einher wie die Sperrzeiten. Vom lediglich objektiven Vorliegen einer Pflichtverletzung nach §31 SGBII darf also nicht auf die subjektive Vorwerfbarkeit geschlossen werden. Das Case Management hat folglich eingehend den Ursachen für die unzureichende Mitwirkung der Klienten nachzugehen.

Dieser Ansatz dürfte sich letztlich als effizienter erweisen, weil er nachhaltigere Erfolge verspricht als ein System von Zwang und Strafe, würden die verfügbaren Mittel auf diese Weise doch gezielt personen- und problembezogen eingesetzt. Der neue Ansatz würde dazu führen, dass die Auswirkungen der Sanktionen mehr Beachtung fänden, sodass der Fokus nicht isoliert auf die Arbeitsmarktintegration gelegt wird<sup>125</sup>. Auch die familiäre Situation der jungen Leistungsberechtigten wäre stärker in den Blick zu nehmen, sind diese doch häufig wegen der Arbeitslosigkeit ihrer Eltern im Leistungsbezug, nicht aber weil sie selbst Qualifikationsmängel vorzuweisen haben<sup>126</sup>.

Einer Abschaffung der Sanktionen sei damit nicht das Wort geredet. Sie sollten aber neu strukturiert werden. Notwendig wäre nicht nur eine zeitliche Abstufung, sondern auch eine Differenzierung nach der Schwere der individuellen Pflichtverletzung statt des sofortigen Entzugs der Regelleistungen im ersten und der Totalsanktion im zweiten Schritt. Das pädagogische Konzept der

<sup>116</sup> Ähnlich Rogge, NDV 2013, 289, 295; Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 67.

<sup>117</sup> Vgl. auch Bennewitz/Eschelbach, JAmt 2014, 62, 67, die für ein "one stop government" plädieren.

<sup>118</sup> Schruth/Urban, Sozial Extra 2006, 8, 11; ähnlich Deutscher Verein, NDV 2005, 397 398.

<sup>119</sup> Es ist nachweisbar, dass in Optionskommunen weniger Sanktionen eingesetzt werden als in solchen, in denen die Grundsicherungsberechtigten durch die BA betreut werden, Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 237.

<sup>120</sup> Deutscher Verein, NDV 2005, 397, 401.

<sup>121</sup> So die Forderungen des Deutschen Vereins, NDV 2005, 397, 401.

<sup>122</sup> Ähnlich Leiska-Stephan, NDV 2013, 132, 134. Aufzulösen wäre dann freilich auch die Parallelität des Rechtsschutzes: Während Leistungen nach dem SGBII auf dem Sozialrechtsweg verhandelt werden, sind die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen.

<sup>123</sup> Schruth/Urban, Sozial Extra 2006, 8, 10; Schruth, ZKJ 2009, 189, 190.

<sup>124</sup> BSGE 95, 176, 187. Für die Berücksichtigung des Verschuldens auch Eichenhofer, Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, S. 145.

<sup>125</sup> Kumpmann, Wirtschaft im Wandel 2009, 236, 237 erklärt die niedrigere Sanktionsquote in den Optionskommunen damit, dass diese sich wegen der unmittelbaren Betroffenheit stärker mit dem Armutsrisiko auseinandersetzen und deshalb womöglich nicht allein die Senkung ihrer Fallzahlen anstreben.

<sup>126</sup> Popp/Schels/Wenzel, IAB Kurzbericht 26/2006, S. 6.

"Bewährung" sollte also auch im Grundsicherungsrecht zur Geltung gebracht werden 127.

### V. Fazit

Aktivierung vermag nicht jeden Arbeitsplatz mit jedem Leistungsberechtigten zusammenzubringen. Dies gelingt nur, wenn es einen "match" der Anforderungen gibt. Diesen herzustellen, ist Aufgabe der Grundsicherungsträger. Das bisher verfügbare Instrumentarium führt jedoch gerade bei jüngeren Klienten zu Demotivation

und Resignation und führt damit die in §1 SGBII verankerten Ziele ad absurdum, weil Armutsbiografien durch den Zwang zu geringfügiger und geringwertiger Beschäftigung gerade erst verfestigt werden. Eine Lösung des Problems liegt in einer strukturierten 128 sozialarbeiterisch orientierten Arbeitsförderung, die Eingliederungsleistungen, Bildung und dosierte Sanktionen sozialpädagogisch begleitet, anstatt den Leistungsbezug um jeden Preis schnellstmöglich zu beenden. Nur so werden individuell wie gesellschaftlich nachhaltige Erfolge erzielt.



Prof. Dr. Stefan Huster. Ruhr-Universität Bochum



Dr. Andrea Kießling, Ruhr-Universität Bochum

## Die Anlage der Rücklage von Sozialversicherungsträgern in Darlehen für gemeinnützige Zwecke

Prof. Dr. Stefan Huster/Dr. Andrea Kießling

Gem. § 82 SGB IV haben die Sozialversicherungsträger zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit eine Rücklage bereitzuhalten. Die Rücklage kann gem. §83 Abs. 1 Nr. 7 SGB IV in Darlehen für gemeinnützige Zwecke angelegt werden. Für solche Darlehen besteht gem. § 85 Abs. 1 Satz 1 SGB IV allerdings eine Pflicht zur Genehmigung durch das Bundesversicherungsamt (BVA). Durch seine Stellung als Aufsichtsbehörde kann das BVA großen Einfluss auf die Anlage und die Verwaltung des Vermögens der Sozialversicherungsträger nehmen. In der Praxis wird die Tragweite dieses Einflusses insbesondere dadurch deutlich, dass das BVA für die Auslegung des Gemeinnützigkeitsbegriffs eine Ansicht vertritt, die die Anlagestrategie der Sozialversicherungsträger erheblich einschränkt und im Gesetz keine rechte Stütze findet.

### I. Grundsätze der Vermögensanlage

Bei der Verwaltung und Anlage von Rücklagen müssen die Sozialversicherungsträger die Vorgaben des §80 Abs. 1 SGBIV einhalten: Ein Verlust muss ausgeschlossen erscheinen, ein angemessener Ertrag erzielt werden und eine ausreichende Liquidität gewährleistet sein. § 69 Abs. 2 SGBIV verpflichtet die Sozialversicherungsträger dazu, ihre Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfüllen.

Für einige Vermögensanlagen sieht das SGBIV eine Genehmigungspflicht durch die Aufsichtsbehörde vor. Dazu gehören gem. § 85 Abs. 1 Satz 1 SGB IV die Darlehen für gemeinnützige Zwecke.

### II. Genehmigung durch Aufsichtsbehörde

Inwieweit das BVA als Aufsichtsbehörde die genannten Grundsätze der Vermögensanlage überprüfen darf - welcher Aufsichtsmaßstab bei §85 Abs. 1 Satz 1 SGB IV gilt -, ist umstritten. Einige

Dass geringfügigere Sanktionen einen ebenso starken Effekt auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben wie Totalsanktionen, haben van den Berg/Uhlendorff/Wolff, Sanctions for Young Welfare Recipients, IZA Discussion Papers No. 7630, nachgewiesen.

<sup>128</sup> Der Implementierungsplan der Bundesregierung zur Europäischen Jugendgarantie sieht weiterhin nur die subsidiäre Gewährung von Leistungen der Jugendsozialarbeit vor, BMAS, Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland, (2014), S. 19 f.