



Ausarbeitung

Gemeinwohlorientierte Arbeit als Gegenleistung für Sozialleistungen
Arbeitsmarktpolitische und verfassungsrechtliche Aspekte

Gemeinwohlorientierte Arbeit als Gegenleistung für Sozialleistungen

Arbeitsmarktpolitische und verfassungsrechtliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 046/22
Abschluss der Arbeit: 03.08.2022 (gleichzeitig letzter Abruf der 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.	Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II	4
2.1.	Regelung	4
2.2.	Zweck der Regelung	6
2.3.	Förderumfang	7
3.	Arbeitsmarktpolitische Diskussion	7
3.1.	Begriff des Workfare	8
3.2.	Funktion	9
3.3.	Internationaler Vergleich	10
3.4.	Bewertung	10
3.4.1.	Arbeitsangebot	10
3.4.2.	Arbeitsmarktausgleich	11
3.4.2.1.	Verbesserung des Matching-Prozesses	12
3.4.2.2.	Impulse für Beschäftigungsnachfrage und Verdrängungseffekte	12
3.4.2.3.	Gesamtwirtschaftliche Kosten	13
3.4.3.	Fazit	13
4.	Verfassungsrechtliche Aspekte	14
4.1.	Sozialstaatsprinzip und Menschenwürde	15
4.1.1.	Menschenwürdiges Existenzminimum	15
4.1.2.	Sanktionierung durch Leistungsentzug	15
4.1.3.	Legitimes Ziel	17
4.2.	Verbot der Zwangsarbeit	17
5.	Fazit	18

1. Einleitung

Arbeitnehmer, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, gelten nach § 18 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III) als langzeitarbeitslos. Im Juli 2022 gab es deutschlandweit mehr als 800.000 Langzeitarbeitslose, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhielten.¹

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Frage, inwieweit es arbeitsmarktpolitisch sinnvoll und rechtlich möglich wäre, erwerbsfähige Leistungsberechtigte als Gegenleistung für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu gemeinwohlorientierten Arbeiten heranzuziehen.

2. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II

Die Verrichtung gemeinwohlorientierter Arbeiten ist bereits nach geltender Rechtslage im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten im Sinne des § 16d SGB II als Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich.

2.1. Regelung

Nach § 16d Abs. 1 Satz 1 SGB II können erwerbsfähige Leistungsberechtigte „zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist, in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, wenn die darin verrichteten Arbeiten zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sind“.² Die Regelung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende geht auf eine entsprechende Regelung des § 18 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG)³ zurück, die in modifizierter Form in das SGB II übernommen wurde.

Die besonderen Voraussetzungen für die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten sind in § 16d Abs. 2 bis 4 SGB II geregelt. Arbeiten liegen nach § 16d Abs. 3 Satz 1 SGB II im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Zusätzlich sind Arbeiten nach § 16d Abs. 2 Satz 1 SGB II, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden; denn Arbeitsgelegenheiten sollen wettbewerbsneutral

1 Bundesagentur für Arbeit (BA) - Statistik: Langzeitarbeitslosigkeit, Deutschland, Länder, Kreise, Jobcenter, Juli 2022, Tabelle 3: Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug auf einen Blick, Nürnberg, 21. Juli 2022, abrufbar im Internetauftritt der BA-Statistik: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einleiftsuche_Formular.html?topic_f=langzeitarbeitslosigkeit.

2 Vgl. dazu BA: Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch - SGB II, § 16d SGB II, Arbeitsgelegenheiten, Stand 1. Januar 2022, abrufbar im Internetauftritt der BA: https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba014267.pdf.

3 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815-841), in Kraft bis 31. Dezember 2004.

sein und dürfen keine reguläre Beschäftigung verdrängen.⁴ § 16d Abs. 5 SGB II statuiert den Vorrang von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, mit denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unmittelbar unterstützt werden kann, gegenüber der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten. Den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist nach 16d Abs. 7 SGB II während einer solchen Arbeitsgelegenheit zuzüglich zum Arbeitslosengeld II von der Agentur für Arbeit eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen.

Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigung sollen in der Grundsicherung für arbeitsmarktferne Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger eine Hilfestellung für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sein. Sie zielen vorrangig auf die Herstellung oder Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung. Insoweit ist auf die persönlichen Bedingungen der einzugliedernden Person abzustellen. Die Arbeitsgelegenheit muss daher mehr als nur Beschäftigung sein und Elemente der konkreten Förderung im Einzelfall beinhalten.⁵ Die Arbeitsgelegenheiten stehen wie auch die anderen Vermittlungs- und Arbeitsangebote der Träger der Grundsicherung unter dem Grundsatz der Zumutbarkeit.⁶ Nach § 16d Abs. 5 SGB II haben Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach diesem Buch, mit denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unmittelbar unterstützt werden kann, Vorrang gegenüber der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten. Auch dürfen erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach § 16d Abs. 6 Satz 1 SGB II innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nicht länger als insgesamt 24 Monate in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden.

Die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit ist nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II verpflichtend, die Verweigerung ohne wichtigen Grund wird gemäß § 31a Abs. 1 SGB II mit vorübergehenden Kürzungen des Regelbedarfs um 30 Prozent und im Wiederholungsfall um 60 bis 100 Prozent sanktioniert. Der Kürzungszeitraum beträgt nach § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II drei Monate.⁷ Während der Zeit der Kürzung können allerdings Sachleistungen oder geldwerte Leistungen als Ermessensleistungen erbracht werden.⁸

4 Vgl. zum Erfordernis der Zusätzlichkeit Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Das Tatbestandsmerkmal der Zusätzlichkeit bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gemäß § 16d SGB II, Sachstand WD 6 - 3000 - 067/19 vom 14. Juni 2019; abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656696/903c93ccca557594be47b19d5620a312/WD-6-067-19-pdf-data.pdf>.

5 Kohte in: Gagel, SGB II/SGB III, § 16d, Rn. 23 ff.

6 Kohte in: Gagel, SGB II/SGB III, § 16d, Rn. 31.

7 Die Sanktionsregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden durch das 11. SGB II-Änderungsgesetz vom 19. Juni 2022 mit Wirkung vom 1. Juli 2022 für die Dauer eines Jahres ausgesetzt.

8 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg Schneider, Sebastian Münzenmaier, René Springer, Uwe Witt und der Fraktion der AfD - Drucksache 19/14738 - Persönliche Folgen von 100-Prozent-Sanktionen für Arbeitslosengeld II-Empfänger, Bundestagsdrucksache 19/15697 vom 5. Dezember 2019, S. 4.

2.2. Zweck der Regelung

Noch in der Weimarer Zeit wurden Leistungen nach dem Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nur gewährt, „wenn der Berechtigte gleichzeitig eine gemeinnützige Arbeit verrichtete. Obwohl es sich um eine Versicherungsleistung handelte, wurde also neben den Beiträgen eine weitere Gegenleistung während des Bezugs erwartet.“⁹

Dieses Verständnis hat sich bereits mit der Einführung des BSHG grundsätzlich gewandelt. Zwar waren nach § 18 Abs. 1 BSHG die Leistungsbezieher zum Einsatz ihrer Arbeitskraft verpflichtet, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Gleichwohl wurden die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nicht als Gegenleistung für die erbrachten Transferleistungen verstanden, sondern als Hilfestellung zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.¹⁰ Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II sind insofern dem Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung zuzurechnen, die sich vor allem an leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose richtet.¹¹

Im Hinblick auf die aktuelle Regelung des § 16d SGB II vertritt das Bundessozialgericht (BSG) in einer Entscheidung aus dem Jahr 2008 die Überzeugung, dass die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung nicht als Gegenleistung für die dem Hilfebedürftigen gewährten Grundsicherungsleistungen angesehen werden kann. Dagegen spreche die systematische Einordnung als Eingliederungsleistung. „Erforderlich für die Zuordnung von so genannten ‚Workfare-Elementen‘ zu dieser Förderungsleistung wäre, dass der Gesetzgeber durch eine ausdrückliche Regelung im Gesetz unmissverständlich zum Ausdruck bringt, dass er eine Gegenleistung für den Erhalt der staatlichen Leistungen einfordern will. Dies ist nach der derzeit gültigen Gesetzeslage jedoch gerade nicht der Fall.“¹² „Systematisch betrachtet besteht in Deutschland die geforderte Gegenleistung gegenüber dem Steuerzahler somit nicht darin, gemeinnützig tätig zu werden, sondern darin, aktiv an Maßnahmen der eigenen Eingliederung mitzuwirken.“¹³ Zu diesen Mitwirkungspflichten zählt auch die in § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II benannte Pflicht.

9 Stölting in: Eicher/Luik/Harich, SGB II, 5. Auflage 2021, § 16d SGB II, Rn. 8; vgl. auch Jenak, Andreas: Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung - Die Arbeitsgelegenheiten des § 16d S. 2 SGB II, Hamburg 2009, S. 15 ff.

10 Stölting in: Eicher/Luik/Harich, SGB II, 5. Auflage 2021, § 16d SGB II, Rn. 8.

11 Vgl. dazu ausführlich Bug, Arnold: Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung - Argumente, Standpunkte und Erfahrungen, Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste, Infobrief WD 6 - 3000-055/10 vom 17. März 2010, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: https://www.bundestag.de/resource/blob/191198/eab2a1fb5f253dc37dd189dd448b89a1/oeffentlich_gefoerderte_beschaeftigung-data.pdf.

12 BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008 - B 4 AS 60/07 R, Rn. 22.

13 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), zitiert nach Müller, Bernd: Arbeitslosigkeit: Widerstand gegen Forderung aus Union für Arbeitsdienst, 12. September 2021, Telepolis im Internetauftritt des juristischen Informationsportals Heise.de: <https://www.heise.de/tp/features/Arbeitslosigkeit-Widerstand-gegen-Forderung-aus-Union-fuer-Arbeitsdienst-6189856.html>.

2.3. Förderumfang

Trotz ihres Nachrangs handelte es sich bei den Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung in der Vergangenheit lange Zeit um die ausgabenmäßig bedeutsamste Eingliederungsleistung.¹⁴ Von 2006 bis 2010 waren nach Angaben der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahresdurchschnitt mehr als 300.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II zugewiesen. Seit 2011 ist die Zahl stark rückläufig. Für 2021 weist die Förderstatistik 131.519 Eintritte in Arbeitsgelegenheiten aus; der Bestand lag im Jahresdurchschnitt bei 54.266 Personen.¹⁵

3. Arbeitsmarktpolitische Diskussion

Medienberichten zufolge hat die dänische Regierung im Rahmen eines Reformpakets im September 2021 eine Regelung vorgeschlagen, wonach Arbeitslose mit besonderem Integrationsbedarf als Gegenleistung für Sozialleistungen zu gemeinnütziger Arbeit im Umfang von 37 Stunden pro Woche verpflichtet werden sollten.¹⁶ Dabei konzentrierten sich die Meldungen vielfach auf die Gruppe der Einwanderer. Dieser Vorschlag stieß jedoch der Berichterstattung zufolge in der dänischen Öffentlichkeit und bei den Kommunen auf Kritik. Eine gesetzgeberische Umsetzung des Vorschlags ist nicht ersichtlich.¹⁷

14 Harich in: BeckOK Sozialrecht, 64. Edition, Stand: 1. März 2022, § 16d SGB II, Rn. 1 unter Bezugnahme auf den Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit 2010.

15 BA - Statistik: Arbeitsgelegenheiten - Deutschland, West/Ost, Länder (Zeitreihe Jahreszahlen), Berichtsjahr 2021; Datenstand: April 2022, abrufbar im Internetauftritt der BA-Statistik: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=agh.

16 Vgl. zum Beispiel Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): Dänemark will Einwanderer zur Arbeit verpflichten, 8. September 2021, abrufbar im internetauftritt der FAZ: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/daenemark-migranten-sollen-bei-bezug-staatlicher-hilfen-arbeiten-17526671.html>;
Tageszeitung (TAZ): Migrantinnen in Dänemark - :Ohne Kippensammeln keine Kohle, 8. September 2021, abrufbar im Internetauftritt der TAZ: <https://taz.de/Migrantinnen-in-Daenemark/!5795727/>.

17 Vgl. *Bekendtgørelse af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, LBK nr 701 af 22/05/2022* (dänisch), abrufbar in der dänischen Internet-Gesetzesdatenbank: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/701>.

Auch in Deutschland ist der Gedanke, dass Bezieher von Transferleistungen eine Gegenleistung in Form gemeinnütziger Arbeit erbringen müssten, in der Politik in Bezug auf bestimmte Personengruppen immer wieder thematisiert worden.¹⁸ In der arbeitsmarktpolitischen Forschung ist die Idee in der Vergangenheit vor allem unter dem Schlagwort „Workfare“ diskutiert worden. Dieser Begriff leitet sich von dem angelsächsischen Konzept des „work for welfare“ oder „welfare to work“ ab und bezeichnet jedenfalls in der Diskussion in Deutschland eine Gegenleistungsorientierung von Sozialleistungen.¹⁹

Nach dem Inkrafttreten des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) im Jahr 2005 untersuchte eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) vor dem Hintergrund weitergehender Reformvorschläge und unter dem Eindruck der damals fortbestehenden Beschäftigungskrise unterschiedliche Workfare-Ansätze im internationalen Vergleich auf ihre arbeitsmarktpolitische Wirkung.²⁰ In die Arbeit wurden auch die Ergebnisse einer Reihe früherer Arbeiten hierzu einbezogen.

3.1. Begriff des Workfare

Die Autoren definieren zunächst den Begriff des Workfare wie folgt:

- „Die Teilnahme an Workfare ist verpflichtend - eine Verweigerung birgt das Risiko des Verlustes oder der Reduktion von Sozialleistungen. Das verpflichtende Element hat erstens deutliche Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen, zweitens enthüllt es eine implizite Annahme auf Seiten der politischen Entscheidungsträger: Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein Problem fehlender Arbeitsplätze, sondern auch einer fehlenden Motivation zur Arbeitsaufnahme.

18 Vgl. zuletzt ZEIT: Baldauf für Arbeitspflicht bei Langzeitarbeitslosen, 12. September 2021, abrufbar im Internetangebot der ZEIT: https://www.zeit.de/news/2021-09/12/baldauf-fuer-arbeitspflicht-bei-langzeitarbeitslosen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F; Redaktionsnetzwerk Deutschland (rnd): Dänemark als Vorbild: Friedrich Merz befürwortet Arbeitspflicht für Arbeitslose, 9. September 2021, abrufbar im Internetangebot des rnd: <https://www.rnd.de/politik/daenemark-als-vorbild-friedrich-merz-befuerwortet-arbeitspflicht-fuer-arbeitslose-INOG3WEKTJFTLCZBS3NN5H25CE.html>; sowie in der Vergangenheit SPIEGEL: Gemeinwohlarbeit - CDU und Linke schimpfen über Krafts Hartz-IV-Vorstoß, 6. März 2010, abrufbar im Internetauftritt des SPIEGEL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gemeinwohlarbeit-cdu-und-linke-schimpfen-ueber-krafts-hartz-iv-vorstoss-a-682163.html>.

19 Gehrken, Jan: Die Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung gemäß § 16d S. 2 SGB II, Berlin 2010, S. 88 ff.; so ausdrücklich auch BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008 - B 4 AS 60/07 R, Rn. 22.

20 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, abrufbar im Internetauftritt des IAB: <https://doku.iab.de/discussionpapers/2005/dp1705.pdf>; weitere Veröffentlichung mit leicht verändertem Text: Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: ZAF 2005, S. 419-440; neuere wissenschaftliche Studien oder Informationen zu dem Thema konnten nicht ermittelt werden.

-
- Der Schwerpunkt von Workfare liegt auf einem Einsatz in Arbeit, und nicht auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder sonstigen Formen der Aktivierung. Ob das Ziel eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder ein Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist, wird dabei zunächst offen gelassen.
 - Workfare ist entweder eine Bedingung zum Erhalt von Sozialleistungen oder aber stellt einen adäquaten Ersatz - z. B. durch eine „Lohnzahlung“ - für diese bereit. Voraussetzung zur Teilnahme ist wie bei Sozialleistungen eine individuelle Bedürftigkeit.“²¹

3.2. Funktion

Das Workfare-Konzept soll der Studie zufolge eine Reihe ökonomischer Funktionen erfüllen:

- Die „aus Sicht der Befürworter von Workfare sicherlich wichtigste Rolle“²² kommt nach Ansicht der Autoren der **Selektionsfunktion** zu: „Unterstützung sollten nur diejenigen Personen erhalten, die ihrer wirklich bedürfen. [...] Zugrunde liegt hier als eine zentrale Annahme im Sinne eines neoklassischen Konsum-Freizeit-Kalküls, dass Arbeit tatsächlich als nutzenmindernd empfunden wird. [...]“
- Weiterhin hat Workfare auch einen **Anreizeffekt**: Die Drohung, im Fall des Transferbezugs voll arbeiten zu müssen, kann zur Aktivierung von Arbeitslosen beitragen - es wird intensiver nach einem Arbeitsplatz gesucht, bzw. die Ansprüche an diesen werden herabgeschraubt. [...]“²³
- Workfare hat zudem einen **Humankapitalerhaltungseffekt**: Einerseits sollten Transferzahlungen nur bei Bedürftigkeit erfolgen, andererseits kann aber auch Unterstützung zukünftige Bedürftigkeit zementieren. Abhängigkeit von Transferleistungen erzeugt weitere Abhängigkeit, wenn sie dazu führt, dass Entscheidungen getroffen werden, die einen späteren Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlicher machen. Dies spricht dafür, den Empfang einer Unterstützungsleistung möglichst unattraktiv auszugestalten.
- Workfare kann letztlich auch einen **Allokationseffekt** haben, wenn durch die Maßnahmen das Sozialprodukt insgesamt gesteigert werden kann. Dies [...] hängt u. a. davon ab, wie

21 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 7.

22 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: ZAF 2005, S. 419-440 (421).

23 Die Autoren gehen allerdings davon aus, dass dieser Anreizeffekt nur vor dem Eintritt in Workfare wirksam ist. Bei einem Vollzeiteinsatz in Workfare seien beträchtliche „Lock-in“-Effekte zu erwarten, weil kaum noch Zeit zur Suche nach einem Arbeitsplatz im allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehe, Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 8.

hoch der Aufwand bei der Einrichtung der Workfare-Arbeitsplätze ist, wie hoch die Produktivität der in diesen Maßnahmen eingesetzten Personen ist und inwieweit Substitutions- und Verdrängungseffekte auftreten [...].“²⁴

3.3. Internationaler Vergleich

Die Studie führt neben den Workfare-Elementen des geltenden SGB II Praxisbeispiele aus den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien und den USA auf.²⁵ Im internationalen Vergleich zeige sich, „dass Elemente von Workfare nahezu überall Bestandteil der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind. In den meisten Fällen [...] taucht Workfare aber nicht ausschließlich in Reinform auf, sondern wird mit anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen, insbesondere solchen zur Qualifizierung, gekoppelt.“²⁶

3.4. Bewertung

Die Autoren gehen unter Einbeziehung der Ergebnisse früherer Studien vor allem aus dem angelsächsischen Bereich der Frage nach, inwieweit der verstärkte Einsatz von Workfare einen substantiellen Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten könnte.

3.4.1. Arbeitsangebot

Aus arbeitsangebotstheoretischer Sicht wirke Workfare vor allem als eine Zeitstrafe für Hilfebezieher. Zentrale Annahme sei dabei, dass jedes Einkommen und Freizeit nutzenstiftend, Arbeit jedoch nutzenmindernd wirke.²⁷ Diese Grundannahme gelte jedoch nicht uneingeschränkt. Denn die Ergebnisse einer empirischen Analyse der subjektiv empfundenen Lebenszufriedenheit habe gezeigt, dass Sozialhilfeempfänger mit ihrem Leben deutlich unzufriedener seien als alle anderen

24 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 7 f. (Aufzählungszeichen vom Verfasser).

25 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 12 ff. unter Bezugnahme auf eine frühere Studie: Ochel, Wolfgang: Welfare-to-work Experiences with Specific Work-first Programmes in Selected Countries (englisch), CESifo Working Paper 1153, München 2004, abrufbar im Internetauftritt des ifo-Instituts: <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2004/working-paper/welfare-work-experiences-specific-work-first-programmes-selected>.

26 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: ZAF 2005, S. 419-440 (427).

27 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 21.

Arbeitnehmergruppen. Das gelte auch im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsegment.²⁸

Dieser Befund stütze die These, „dass die Lebenszufriedenheit einer Person stärker dadurch beeinflusst wird, ob sie Arbeit hat, als durch die Art der Arbeit, die sie ausübt.“²⁹ Die Autoren werten dies „als Hinweis darauf, dass Workfare bei den Betroffenen nicht unbedingt zum Verlust von Selbstbestimmung und Freizeit führen muss, sondern auch zu einer Steigerung der Lebenszufriedenheit beitragen könnte. Möglicherweise ist damit eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Workfare die intendierten Screening- und Abschreckungswirkungen bei ‚freiwilliger Arbeitslosigkeit‘ entfalten kann, nicht erfüllt.“³⁰ Die von Workfare erwartete Selektionswirkung wird in der Studie damit ebenso relativiert wie der Anreizeffekt.

3.4.2. Arbeitsmarktausgleich

Zur Untersuchung der Wirkungen breit angelegter Workfare-Maßnahmen auf den Arbeitsmarktausgleich unterstellt die Studie, dass für jede erwerbsfähige Person, die auf Transferleistungen angewiesen ist, eine Arbeitsmöglichkeit bereitzustellen wäre und stützt darauf mangels empirischer Befunde eine Reihe von Plausibilitätsüberlegungen. Dabei geben die Autoren zu bedenken: „Wenn eine Verdrängung regulärer Beschäftigung vermieden werden soll [...] und damit im Rahmen von Workfare eher marktferne Tätigkeiten ausgeübt werden müssen, ist es unwahrscheinlich, dass dadurch marktgängige Qualifikationen erworben werden können. [...] In einem solchen Fall könnten massive Lock-in-Effekte auftreten, weil eigene Initiativen unterbleiben (können).“³¹ Dieser Aspekt wird bestätigt durch einen 2012 veröffentlichten IAB-Bericht über die Wirkungen der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, in dem festgestellt wird, dass sich Arbeitsgelegenheiten jedenfalls innerhalb der ersten sechs Monate nach Teilnahmebeginn nachteilig auf die Chance auswirken, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen.³²

-
- 28 Der These, Langzeitarbeitslose seien „nur zu faul“ oder hätten „keine Lust auf Arbeit“ widersprachen sowohl der Präsident des Sozialverbands Deutschland als auch der Sprecher der BA Christian Weinert gegenüber dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) aus Anlass der Vorstellung der Vorschläge der dänischen Regierung, Georgi, Uta: Sollten Sozialhilfe-Empfänger zur Arbeit verpflichtet werden? MDR Aktuell, 12. September 2021, abrufbar im Internetangebot des MDR: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/arbeitspflicht-sozialhilfe-100.html>.
- 29 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 28.
- 30 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 30.
- 31 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 33.
- 32 Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim: Arbeitsgelegenheiten im SGB II - Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, IAB-Kurzbericht 9/2012, Nürnberg 2005, S. 4.

3.4.2.1. Verbesserung des Matching-Prozesses

Trotz gewichtiger Argumente gegen die Wirksamkeit von Workfare als allumfassendes Aktivierungsinstrument gehen die Autoren aber davon aus, dass dadurch die Suchintensität von Transferleistungsempfängern im Ganzen zunehmen dürfte. Bei schwieriger Arbeitsmarktlage könnten dabei auch weniger attraktive Stellen in den Blick genommen und so ein besserer Arbeitsmarktgleichgewicht in einem schwierigen Teilsegment geleistet werden.³³ Probleme könnten sich nach Ansicht der Autoren aber im Hinblick auf den Ausgleich von Qualifikationsnachfrage und Qualifikationsangebot daraus ergeben, dass die Kompetenzen der vormals langzeitarbeitslosen Leistungsbezieher unter Umständen nicht den Stellenanforderungen entsprechen.³⁴ Dieser Gesichtspunkt dürfte aus heutiger Sicht unter dem Eindruck zunehmenden Fachkräftemangels an Bedeutung gewonnen haben.

„Freiwillig“ Arbeitslose könnten der Studie zufolge unter einem breit angelegten Workfare nach einer attraktiveren regulären Beschäftigung suchen oder aber ganz auf den Transferleistungsbezug verzichten und damit zu einer Bereinigung des Arbeitslosenbestandes beitragen.³⁵ Allerdings bezweifeln die Autoren, dass diese Gruppe ein drängendes Problem darstellt.³⁶

3.4.2.2. Impulse für Beschäftigungsnachfrage und Verdrängungseffekte

Voraussetzung für die Realisierung eines in einer früheren Studie³⁷ prognostizierten positiven Beschäftigungseffekts infolge des höheren Angebotsdrucks ist nach Überzeugung der Autoren, „dass es zum einen weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können).“³⁸

Das Risiko einer Verdrängung regulärer Arbeit durch Workfare ist letztlich von der Definition der in diesem Bereich zu leistenden Arbeiten abhängig, wächst aber der Studie zufolge mit dem Um-

33 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 34.

34 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 37.

35 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 35.

36 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 40.

37 Bonin, Holger; Kempe, Wolfram; Schneider, Hilmar: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), IZA DP No. 587, Bonn, September 2002, abrufbar im Internetauftritt des IZA: <https://docs.iza.org/dp587.pdf>.

38 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 37.

fang der Workfare-Maßnahmen. Angesichts der erforderlichen Größenordnung eines breit angelegten Workfare-Regimes sei das für die Vermeidung von Verdrängungseffekten unabdingbare Erfordernis der „Zusätzlichkeit“ der Tätigkeiten kaum zu gewährleisten.³⁹

3.4.2.3. Gesamtwirtschaftliche Kosten

Trotz potentiell positiver Auswirkungen auf das Niveau der Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen durch (wenngleich unsichere) Beschäftigungsimpulse gehen die Autoren vor allem aufgrund der nicht auszuschließenden starken Verdrängungseffekte durch Workfare-Maßnahmen insgesamt von Mindereinnahmen aus.

3.4.3. Fazit

Die Studie zeigt, dass die wesentliche Prämisse eines Konsum-Freizeit-Kalküls der Transferleistungsbezieher, wonach Arbeit und der Verlust von Freizeit stets als nutzenmindernd eingeschätzt werden, nicht uneingeschränkt gilt. Als Fazit halten die Autoren fest: „Die Plausibilitätsüberlegungen zu den Arbeitsmarkteffekten einer ‚Workfare für alle‘ kommen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass der arbeitsmarktpolitische Nutzen nicht überschätzt werden sollte. „So dürften sich die Aktivierungseffekte wegen vermutlich geringer Übergangschancen in engen Grenzen halten, die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nicht wesentlich stimuliert werden und beträchtliche Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sein. Auch von der fiskalischen Seite sind Einsparungen für die öffentliche Hand und davon ausgehende positive Impulse keinesfalls sicher.“⁴⁰ Die Autoren werben stattdessen auch für Alternativen zur Schaffung günstigerer Beschäftigungsperspektiven für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer ohne einen neuerlichen Paradigmenwechsel. Im Vordergrund stehe dabei zunächst die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts.⁴¹

39 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 37 f.

40 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 40 f.

41 Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper No. 17/2005, Nürnberg 2005, S. 41.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation, die von zunehmendem Fachkräftemangel in zahlreichen Berufen geprägt ist,⁴² wird aus heutiger Sicht auch auf die wachsende Bedeutung individuell angepasster Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Qualifikation und Weiterbildung hinzuweisen sein. In diesem Zusammenhang ist der seit 2009 geltende Rechtsanspruch auf Förderung der Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses hervorzuheben, aber auch der 2020 eingeführte Anspruch auf Förderung eines nachträglichen Berufsabschlusses, der auch Beziehern von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zusteht, die die Voraussetzungen dafür erfüllen.

4. Verfassungsrechtliche Aspekte

Mit der weiter oben zitierten Entscheidung zu Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II hat das Bundessozialgericht keine Aussage darüber getroffen, ob der Gesetzgeber eine verpflichtende Heranziehung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu gemeinwohlorientierter Arbeit nach dem SGB II im Sinne einer Gegenleistung für die Leistungen der Grundsicherung regeln dürfte.

Die gesetzliche Verknüpfung von Transferleistungen mit der Erbringung gemeinwohlorientierter Arbeit bzw. die Vorenthaltung staatlicher Leistungen zur Existenzsicherung im Fall einer Weigerung könnte gegen die in Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gewährleistete Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG verstoßen.

Einer Verpflichtung zu gemeinwohlorientierter Arbeit als Voraussetzung für die Erbringung existenzsichernder Leistungen könnte zudem das Verbot der Zwangsarbeit nach Art. 12 Abs. 2 GG entgegenstehen.⁴³

42 Vgl. die aktuelle Fachkräfteengpassanalyse der Statistik der BA: Fachkräfteengpassanalyse 2021, Deutschland und Länder, abrufbar im Internetauftritt der BA-Statistik: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?sessionId=929BEC3B90FC90EAD0F066166F41CFAB?nn=27096&topic_f=fachkraefte-engpassanalyse; sie listet insgesamt fast 150 Engpassberufe: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Fachkraeftebedarf/Engpassanalyse-Nav.html>.

43 Das Verbot der Zwangsarbeit ist daneben auch in Art. 4 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention - EMRK) vom 4. November 1950 (abrufbar im Internetauftritt Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: https://www.echr.coe.int/documents/convention_deu.pdf) sowie in Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Zwangs- oder Pflichtarbeit von 1930 (abrufbar im Internetauftritt der ILO: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_de.htm) und Art. 1 Buchstabe c des Übereinkommens Nr. 105 der ILO über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957 (abrufbar im Internetauftritt der ILO: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c105_de.htm) geregelt. Diese internationalrechtlichen Vorgaben sind jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

4.1. Sozialstaatsprinzip und Menschenwürde

4.1.1. Menschenwürdiges Existenzminimum

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) leitet aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot aus Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab.⁴⁴ Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG beinhaltet den Auftrag an den Gesetzgeber, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern, wobei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bei den Wertungen zukomme, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden sind. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums habe neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. „Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.“⁴⁵

Der Umfang der zu gewährenden Leistungen kann, so das Bundesverfassungsgericht, nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. „Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen.“⁴⁶ Dabei definiert das Gericht das Existenzminimum als ein Grundrecht, das sowohl die „physische Existenz“ mit Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die „Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ umfasst. Denn „der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“⁴⁷

4.1.2. Sanktionierung durch Leistungsentzug

In einem Urteil aus dem Jahr 2019 hatte sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines konkreten Normenkontrollverfahrens mit der Verfassungsmäßigkeit der Minderung staatlicher

44 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 210, abrufbar im Internetauftritt des BVerfG: http://www.bverfg.de/entscheidungen/lS20100209_1bvl000109.html.

45 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 133.

46 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 138.

47 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09, Rn. 135.

Leistungen zur Existenzsicherung zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten des Leistungsberechtigten nach dem SGB II zu befassen.⁴⁸

Das Bundesverfassungsgericht stellt in dem Urteil fest, dass Sanktionen für Empfänger von Arbeitslosengeld II bei Verletzung bestimmter Mitwirkungspflichten, zu denen auch die Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II aufzunehmen, gehöre, grundsätzlich verfassungsgemäß sein können. Die Sanktionierung durch den vorübergehenden Entzug existenzsichernder Leistungen bedeute jedoch eine außerordentliche Belastung der Betroffenen. Die Zulässigkeit solcher Sanktionen unterliege daher strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen; der sonst weite Einschätzungsspielraum zur Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit von Regelungen zur Ausgestaltung des Sozialstaates ist hier laut Bundesverfassungsgericht beschränkt.

Laut Bundesverfassungsgericht kennt „das Grundgesetz [...] zwar keine allgemeinen Grundpflichten der Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere die Menschenwürde ist ohne Rücksicht auf Eigenschaften und sozialen Status, wie auch ohne Rücksicht auf Leistungen garantiert [...]; sie muss nicht erarbeitet werden, sondern steht jedem Menschen aus sich heraus zu.“⁴⁹ Das Grundgesetz verwehre „dem Gesetzgeber jedoch nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den Nachranggrundsatz zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können.“⁵⁰ Der Gesetzgeber könne daher die Gewährung staatlicher Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz an Mitwirkungspflichten binden, die darauf zielten, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, sofern diese gemessen an dieser Zielsetzung verhältnismäßig sind. Darüber hinaus sei es „dem Gesetzgeber [...] nicht verwehrt, Instrumente zu schaffen, um derartige Mitwirkungspflichten durchzusetzen; auch sie müssen den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.“⁵¹ Entscheide sich der Gesetzgeber jedoch für das Durchsetzungsinstrument der Leistungsminderungen, setze er also im Bereich der Gewährleistung der menschenwürdigen Existenz selbst an, seien diese Anforderungen besonders streng. Eine Leistungsminderung „kann die Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nur wahren, wenn sie nicht darauf ausgerichtet ist, repressiv Fehlverhalten zu ahnden, sondern darauf, dass Mitwirkungspflichten erfüllt werden, die gerade dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden

48 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 05.11.2019 - 1 BvL 7/16, abrufbar im Internetauftritt des BVerfG: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/ls20191105_1bvl000716.html;

vgl. dazu Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen für Empfänger von Arbeitslosengeld II, Aktueller Begriff Nr. 09/19 vom 13. November 2019, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/668146/69d8f99fa017d7dbd3b3f95f1ec42b31/BverfG-Sanktionen-ALG-II-data.pdf>.

49 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 123.

50 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 123.

51 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 128.

oder zu überwinden.“⁵² Unverhältnismäßig sind daher nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts jedoch Leistungskürzungen von 60 Prozent und mehr⁵³ sowie die zwingende Verhängung von Sanktionen.⁵⁴

4.1.3. Legitimes Ziel

Das Bundesverfassungsgericht stellt in der Urteilbegründung darauf ab, dass es ein legitimes Ziel des Gesetzgebers sei, von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen. Die Verwirklichung dieses Ziels könne die Einschränkung des verfassungsrechtlich garantierten Leistungsanspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG durch gesetzliche Mitwirkungspflichten und deren Durchsetzung unter Berücksichtigung strenger Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlich rechtfertigen.⁵⁵

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung dürfte die Einführung einer gesetzlichen Verknüpfung von Leistungen zur Existenzsicherung mit der Erbringung gemeinwohlorientierter Arbeit im Sinne einer Gegenleistung verfassungsrechtlich problematisch sein; denn einer Verpflichtung zur Erbringung gemeinwohlorientierter Arbeit als Gegenleistung für die Gewährleistung eines verfassungsrechtlich geschützten menschenwürdigen Existenzminimums, das vom Gesetzgeber durch einen Leistungsanspruch eingelöst werden muss,⁵⁶ dürfte kaum ein legitimes gesetzgeberisches Ziel zur Seite stehen.

4.2. Verbot der Zwangsarbeit

Nach Art. 12 Abs. 2 GG darf außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden. Eine Ausnahme sieht Art. 12 Abs. 3 GG ausschließlich bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den in § 31 Abs. 1 SGB II benannten Mitwirkungspflichten mit Blick auf seine bisherige Spruchpraxis, wonach der Begriff der Zwangsarbeit im Sinne des

52 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 132.

53 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 158.

54 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 184.

55 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 153 ff.

56 Siehe oben Abschnitt 4.1.1; BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 118.

Art 12 Abs. 2 GG den Aspekt einer „Herabwürdigung der menschlichen Persönlichkeit“ umfassen muss,⁵⁷ keinen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 2 GG erkennt.⁵⁸

Dies entspricht der wohl herrschende Meinung im Schrifttum.⁵⁹ Gleichwohl werden gegen die Zumutbarkeitsregelungen in § 140 SGB III und § 10 SGB II sowie das Sanktionssystem der §§ 31 ff. SGB II zum Teil Bedenken erhoben, weil diese Vorschriften „jedenfalls in bedenkliche Nähe“ eines verbotenen (mittelbaren) Arbeitszwangs führten; denn bei den Leistungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums handele es sich nicht um Vergünstigungen, sondern um Leistungen, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch besteht.⁶⁰

Die solchermaßen begründeten Bedenken könnten insbesondere einer Bestimmung entgegengehalten werden, die gemeinnützige Arbeit als zwingende Gegenleistung für Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende regelt. Denn die Einführung einer generellen Arbeitspflicht für existenzsichernde Leistungen, auf die ein grundrechtlich gestützter Anspruch besteht, wäre unter Umständen nicht völlig frei vom Verdacht einer Herabwürdigung der menschlichen Persönlichkeit.

5. Fazit

Der arbeitsmarktpolitische Nutzen einer Einführung einer verpflichtenden Heranziehung erwerbsloser Bezieher existenzsichernder Leistungen nach dem SGB II zu gemeinwohlorientierter Arbeit als Gegenleistung für die empfangenen Sozialleistungen erscheint vor allem aufgrund von Lock-in-Effekten bei den Betroffenen und kaum zu vermeidenden Verdrängungswirkungen beschränkt und auch aus fiskalischer Sicht würde sie sich nicht notwendig positiv auswirken.

Auch verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf einen damit verbundenen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG sind nicht von der Hand zu weisen, da zweifelhaft erscheint, ob diesem ein legitimes Ziel zur Seite stünde. Schließlich erscheint auch ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 2 GG nicht gänzlich ausgeschlossen.

* * *

57 BVerfG, Beschluss vom 29. November 1967 - 1 BvR 175/66, Fn. 9; BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1987 - 2 BvR 209/84, Rn. 40 (jeweils zitiert nach juris).

58 BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16, Rn. 150.

59 Vgl. zum Beispiel Böttiger in Eicher/Luik/Harisch, SGB II, 5. Auflage 2021, § 10 SGB II, Rn. 23; Marauhn in Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Auflage 2022, Kapitel 12, Rn. 17.

60 Baldschun in Gagel, SGB II/SGB III, 85. Ergänzungslieferung März 2022, § 140 SGB III, Rn. 49.