

**Kritische Betrachtung der Sanktionen
wegen Pflichtverletzungen im SGB II vor dem
Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils
vom 5. November 2019 und der Einführung des
Bürgergeldes zum 1. Januar 2023**

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
Fachbereich Sozialverwaltung und Sozialversicherung
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Tina Böhmert
aus Meißen

Meißen, 26. Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Systematik und Ziel des Sanktionensystems	3
3 BVerfG-Urteil vom 5. November 2019.....	4
3.1 Bedeutung.....	4
3.2 Entscheidungserhebliche Normen aufgrund des Ausgangsverfahrens	5
4 Pflichtverletzungen gemäß § 31 SGB II	6
4.1 Regelung in der ab 1. August 2016 gültigen Fassung.....	6
4.1.1 § 31 Abs. 1 SGB II – Verweigerung arbeitsbezogener Pflichten.....	6
4.1.2 § 31 Abs. 2 SGB II – Sonstige Pflichtverletzungen	8
4.2 Keine Beanstandung durch das BVerfG-Urteil.....	9
4.3 Änderungen durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023	10
5 Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen gemäß §§ 31a, 31b SGB II	11
5.1 Regelungen in der ab 1. April 2011 gültigen Fassung	11
5.1.1 § 31a SGB II – Leistungsminderungen	11
5.1.2 § 31b SGB II – Beginn und Dauer der Minderung.....	13
5.2 Übergangsregelungen des BVerfG-Urteils vom 5. November 2019	14
5.2.1 Leistungsminderungen in Höhe von über 30 % des Regelbedarfs.....	15
5.2.2 Zwingende Sanktionierung auch bei außergewöhnlicher Härte	17
5.2.3 Starre Dauer von drei Monaten ohne Möglichkeit der Verkürzung	19
5.2.4 Übertragbarkeit auf weitere Regelungsbestandteile.....	20
5.3 Sanktionsmoratorium mit Wirkung ab 1. Juli 2022	21
5.4 Regelungen ab der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023	22
6 Auswirkungen von Sanktionen	26
6.1 Aktuelle Studienlage.....	26
6.2 Ex-ante- und Ex-post-Wirkung.....	27
6.3 Positive Auswirkungen.....	27
6.4 Negative Auswirkungen	28
6.5 Bilanz zwischen positiven und negativen Auswirkungen	30
7 Verbesserungen durch das BVerfG-Urteil vom 5. November 2019	33
8 Probleme durch das Sanktionsmoratorium mit Wirkung ab 1. Juli 2022.....	35
9 Verbesserungen durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 ..	37
10 Fazit	39
Anhang – Synopsen der §§ 31a, 31b SGB II	IV
Literaturverzeichnis.....	VII
Rechtsprechungsverzeichnis	X
Rechtsquellenverzeichnis	XI
Eidesstattliche Versicherung	XII

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung:	Erläuterung:
a.F.	alte Fassung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
Rn.	Randnummer
Var.	Variante

1 Einleitung

Das Sanktionensystem des SGB II stand in der Vergangenheit immer wieder im Mittelpunkt politischer Debatten – insbesondere infolge des BVerfG-Urteils vom 5. November 2019, aufgrund des ab dem 1. Juli 2022 geltenden Sanktionsmoratoriums und vor der Neuregelung der Sanktionen im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023. Auch schon vor dem BVerfG-Urteil, durch das Teile des Sanktionensystems als verfassungswidrig erklärt wurden, waren Leistungsminderungen äußerst umstritten, da sie zumindest für einen gewissen Zeitraum zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen würden, das durch die Leistungen des SGB II eigentlich gesichert werden soll. Außerdem wurde mitunter – bspw. von den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke – kritisiert, dass positive Wirkungen von Sanktionen nicht belegt und stattdessen viele negative Effekte mit Sanktionen verbunden seien.¹

Im Rahmen dieser Bachelorarbeit soll zum einen untersucht werden, welche Wirkungen Sanktionen entfalten und ob der positive Einfluss auf die Integration in den Arbeitsmarkt oder die negativen Auswirkungen überwiegen. Zum anderen soll beurteilt werden, inwieweit die Sanktionsregelungen des SGB II in einem ersten Schritt durch das Urteil des BVerfG vom 5. November 2019 und in einem zweiten Schritt durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 verbessert wurden. Das Sanktionsmoratorium mit Wirkung ab dem 1. Juli 2022 stellt dabei einen „Zwischenschritt“ dar, dessen Auswirkungen ebenfalls betrachtet werden sollen.

Bevor diese beiden Fragestellungen beantwortet werden können, sind zunächst im 2. Kapitel die Systematik und das Ziel des Sanktionensystems, im 3. Kapitel die Bedeutung und das Ausgangsverfahren des BVerfG-Urteils und anschließend die gesetzlichen Grundlagen zu betrachten. Dabei werden im 4. Kapitel die Pflichtverletzungen gemäß § 31 SGB II und im 5. Kapitel die entsprechenden Rechtsfolgen gemäß §§ 31a, 31b SGB II thematisiert – Meldeversäumnisse gemäß § 32 SGB II sind ausdrücklich nicht Bestandteil dieser Arbeit. Beide Kapitel sind ähnlich aufgebaut – sie zeigen die chronologische Reihenfolge der relevanten Gesetzesänderungen: Zunächst werden unter 4.1 bzw. 5.1 jeweils die ursprünglichen Regelungen vor dem BVerfG-Urteil dargestellt. Unter 4.2 bzw. 5.2 wird anschließend die Entscheidung des BVerfG ausführlich betrachtet – insbesondere aus welchen Gründen bestimmte Regelungsbestandteile nicht mit dem Grundgesetz vereinbar waren und welche Übergangsregelungen sich dementsprechend ergaben. Danach wird in Kapitel 5.3 die Übergangsregelung zu den Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen mit Wirkung ab dem 1. Juli 2022 – das sog. Sanktionsmoratorium – vorgestellt. Unter 4.3 bzw. 5.4 wird abschließend der neue Regelungsstand infolge der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 erläutert.

¹ Vgl. BT-Drucksache 19/1711, S. 2; BT-Drucksache 18/1115, S. 2.

Im 6. Kapitel werden sowohl positive als auch negative Auswirkungen von Sanktionen dargestellt. Darauf aufbauend wird im Rahmen einer „Bilanz“ abgewogen, welche Seite überwiegt. U.a. auf der Grundlage dieses Ergebnisses soll letztendlich beurteilt werden können, inwieweit die Sanktionsregelungen im Laufe der Zeit verbessert wurden. Dies wird in den Kapiteln 7 bis 9 differenziert nach dem BVerfG-Urteil, dem Sanktionsmoratorium und der Einführung des Bürgergeldes betrachtet.

Bis einschließlich Kapitel 5.3 beziehen sich sämtliche Paragraphenangaben auf die vor dem 1. Januar 2023 geltende Fassung. Ab Kapitel 5.4 wird grundsätzlich die seit dem 1. Januar 2023 geltende Fassung der Paragraphen verwendet. Ausnahmen werden durch den Zusatz „a.F.“ gekennzeichnet. Um beide Fassungen besser miteinander vergleichen zu können, befinden sich im Anhang Synopsen zu §§ 31a und 31b SGB II.

In der vorliegenden Bachelorarbeit wird das generische Maskulinum verwendet, was sich stets gleichermaßen auf weibliche, männliche und diverse Personen bezieht. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine Mehrfachbezeichnung verzichtet.

2 Systematik und Ziel des Sanktionensystems

„Der Leistungsgewährung [im SGB II] liegt das in §§ 1 und 2 SGB II verankerte Konzept des ‚Förderns und Forderns‘ zugrunde“². Gemäß § 1 SGB II sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte u.a. bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit sowie bei der Sicherung ihres Lebensunterhalts unterstützt und somit gefördert werden. Im Gegenzug sind sie gemäß § 2 SGB II dazu verpflichtet, alle Möglichkeiten zu nutzen, ihre Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden und ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Dazu haben sie an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit aktiv mitzuwirken und ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einzusetzen.

Das in §§ 31 ff. SGB II geregelte Sanktionensystem konkretisiert den Grundsatz des Forderns³ – denn damit werden bestimmte Mitwirkungshandlungen gefordert, die bspw. bei unzureichenden Bemühungen ggf. mit Sanktionen in Form von Leistungsminderungen durchgesetzt werden sollen. Dabei sind die folgenden vier Vorschriften maßgebend: § 31 SGB II enthält eine Aufzählung der Tatbestände, in denen eine Pflichtverletzung vorliegt. Die entsprechenden Rechtsfolgen bei einer solchen Pflichtverletzung werden in § 31a SGB II geregelt. § 31b SGB II bestimmt abschließend Beginn und Dauer der Leistungsminderung. Diese Normen werden durch § 32 SGB II um eine Sonderregelung bei Meldeversäumnissen ergänzt,⁴ welche jedoch nicht Bestandteil dieser Arbeit ist.

Die Sanktionen zielen darauf ab, die Leistungsberechtigten zur Mitwirkung bei der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit zu bewegen, falls sie dies nicht in einem ausreichenden Umfang oder überhaupt nicht aus eigenem Antrieb tun. Laut der Gesetzesbegründung bestand das Bestreben des Gesetzgebers darin, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und somit die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht nur mithilfe von Anreizen zu fördern, sondern auch durch Sanktionen einzufordern.⁵

² BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 2.

³ Vgl. BT-Drucksache 15/1516, S. 60.

⁴ Vgl. Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 1.

⁵ Vgl. BT-Drucksache 15/1516, S. 47.

3 BVerfG-Urteil vom 5. November 2019

3.1 Bedeutung

Ausgangspunkt der Prüfung durch das BVerfG war das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG.⁶ Da Sanktionen dazu führen, dass existenzsichernde Leistungen für einen gewissen Zeitraum teilweise oder vollständig entzogen werden, entfalten sie laut BVerfG „eine gravierende Belastungswirkung im grundrechtlich geschützten Bereich der menschenwürdigen Existenz“⁷, weshalb strenge Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gelten und „der sonst weite Einschätzungsspielraum [des Gesetzgebers] zur Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit“⁸ beschränkt ist.

Letztendlich stellte das BVerfG mit dem Urteil vom 5. November 2019 fest, dass der Grundgedanke, existenzsichernde Leistungen im Rahmen von Sanktionen gemäß §§ 31a Abs. 1, 31b SGB II zu mindern, „um Mitwirkungspflichten nach § 31 Abs. 1 SGB II durchzusetzen, mit den Anforderungen des Grundgesetzes in Einklang [steht]. Die [damaligen] Regelungen genügen aber in der konkreten Ausgestaltung nicht den [...] strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit.“⁹ Das Urteil „hat das gesetzliche Sanktionensystem [also] nicht grundlegend in Frage gestellt, aber weitgehend umgestaltet.“¹⁰ Diese Umgestaltung erfolgte in einem ersten Schritt durch die mit dem Urteil geschaffenen Übergangsregelungen – und in einem zweiten Schritt durch die mit der Einführung des Bürgergeldes eingetretene Neuregelung der Sanktionen, die zwangsläufig den Vorgaben des Urteils gerecht werden musste. Beides wird in Kapitel 5 thematisiert.

Das BVerfG erklärte die entsprechenden Regelungen, wie sie vor dem Urteil galten, „nicht für nichtig, sondern [lediglich] für mit dem Grundgesetz unvereinbar“¹¹. Diese bloße Unvereinbarkeitserklärung war laut BVerfG ausreichend, da „der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den Verfassungsverstoß zu beseitigen“¹² – z.B. indem er gänzlich auf Sanktionen bei Verletzungen der Mitwirkungspflichten verzichtet oder die Regelungen entsprechend der Kritikpunkte des BVerfG anpasst.

Bis zur Neuregelung hatten die durch das BVerfG getroffenen Übergangsregelungen gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 13 Nr. 11 BVerfGG Gesetzeskraft.¹³ Die übrigen Regelungsbestandteile, die entweder nicht im Urteil betrachtet oder nicht beanstandet worden sind, blieben selbstverständlich in Kraft.

⁶ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 118.

⁷ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 207.

⁸ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, 3. Leitsatz.

⁹ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 116.

¹⁰ Berlit in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 8.

¹¹ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 213.

¹² BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 212.

¹³ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 7b.

3.2 Entscheidungserhebliche Normen aufgrund des Ausgangsverfahrens

Das BVerfG wurde aufgrund einer „Normenkontrollvorlage des Sozialgerichts [Gotha] zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen in § 31a Abs. 1 Sätze 1, 2, 4 und 5, § 31b Abs. 1 Sätze 1, 3 und 5 SGB II in den Fällen des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II“¹⁴ gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG tätig.

Diese Normenkontrollvorlage basierte auf folgendem Ausgangsverfahren vor dem Sozialgericht Gotha: Der Kläger hatte ein zumutbares Arbeitsangebot abgelehnt. Somit lag eine Pflichtverletzung gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II vor. Zudem hatte er einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein nicht eingelöst, wodurch er gegen Anforderungen in seiner Eingliederungsvereinbarung verstoßen hatte. Dies war als Pflichtverletzung gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II anzusehen. Folglich wurde nach § 31a Abs. 1 Satz 1, 2, 4 und 5 SGB II wegen der ersten Pflichtverletzung eine Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs und aufgrund der wiederholten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres eine Sanktion in Höhe von 60 % verhängt. Bezüglich des Beginns und der Dauer der Minderung war § 31b Abs. 1 Satz 1, 3 und 5 SGB II anzuwenden. Da in diesem Fall lediglich die soeben aufgeführten Paragraphen maßgebend waren, betraf die Normenkontrollvorlage dementsprechend auch nur diese Normen.

Das BVerfG erachtete es jedoch als notwendig, die Sanktion in Form des vollständigen Wegfalls des ALG II nach § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II sowie die in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II genannte Pflichtverletzung ebenfalls in die Prüfung einzubeziehen, da beide Normen ähnlich gelagert sind wie die bereits von der Normenkontrollvorlage erfassten Regelungen.¹⁵

Ausdrücklich nicht Gegenstand des Urteils waren hingegen die weiteren Pflichtverletzungen des § 31 Abs. 2 SGB II sowie Meldeversäumnisse gemäß § 32 SGB II. Auch die besonderen Regelungen bezüglich Sanktionen gegenüber unter 25-Jährigen in § 31a Abs. 2, § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II wurden nicht betrachtet. Das oben beschriebene Ausgangsverfahren gab zur verfassungsrechtlichen Würdigung dieser Normen keinen Anlass.¹⁶

¹⁴ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 105.

¹⁵ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 115.

¹⁶ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 114.

4 Pflichtverletzungen gemäß § 31 SGB II

4.1 Regelung in der ab 1. August 2016 gültigen Fassung

§ 31 SGB II unterscheidet zwei Fallgruppen: Abs. 1 betrifft die Verweigerung arbeitsbezogener Pflichten – Abs. 2 erfasst Pflichtverletzungen „ohne direkten Bezug zum Einsatz der Arbeitskraft [...] oder solche, die Bezüge zum SGB III aufweisen.“¹⁷

Sowohl Abs. 1 als auch Abs. 2 gilt grundsätzlich nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte i.S.d. § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II. Eine Ausnahme besteht lediglich darin, dass die in § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II genannten Pflichtverletzungen „über die Verweisung in § 31a Abs. 4 [SGB II] auch von nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten erfüllt werden“¹⁸ können.

4.1.1 § 31 Abs. 1 SGB II – Verweigerung arbeitsbezogener Pflichten

Gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II handelt es sich bei folgenden Verhaltensweisen um Pflichtverletzungen:

- Nr. 1 Verweigerung der Erfüllung der Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung oder dem sie ersetzenden Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II
- Nr. 2 Verweigerung der Aufnahme bzw. Fortführung oder Verhinderung der Anbahnung einer zumutbaren Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II oder eines nach § 16e SGB II geförderten Arbeitsverhältnisses
- Nr. 3 Nichtantritt, Abbruch oder Ausschluss von einer zumutbaren Eingliederungsmaßnahme

Eine Verweigerung i.S.d. Nr. 1 oder 2 „bedeutet regelmäßig die vorsätzliche, ausdrückliche oder stillschweigende, schriftlich, mündlich oder in anderer Weise dem Leistungsträger oder dem Arbeitgeber zum Ausdruck gebrachte fehlende Bereitschaft, sich an die durch das Gesetz auferlegte Pflicht zu halten.“¹⁹ Ein lediglich fahrlässiges Verhalten stellt somit keine Weigerung dar.²⁰

Bei der in **Nr. 1** genannten Eingliederungsvereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S.d. §§ 53 ff. SGB X, der sowohl den Leistungsträger als auch die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person bindet.²¹ Denn gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 SGB II soll in der Eingliederungsvereinbarung u.a. bestimmt werden, welche Eingliederungsleistungen die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person erhält und welche Bemühungen zur Eingliederung in Arbeit sie in welcher Häufigkeit unternehmen soll. Die Eingliederungsvereinbarung koppelt also „staatliche Hilfeleistungen an Gegen-

¹⁷ Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 98.

¹⁸ Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 72.

¹⁹ BSG 15.12.2010 – B 14 AS 92/09 R, Rn. 21.

²⁰ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 17.

²¹ Vgl. Kador in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 15 Rn. 8.

leistungen im Hinblick auf Kooperation, Koproduktion und Eigenbemühungen der leistungsberechtigten Person.“²² Kommt eine solche Vereinbarung nicht zustande, sollen die Regelungen gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 SGB II durch einen Verwaltungsakt getroffen werden. Dieser Verwaltungsakt ersetzt in diesen Fällen die Eingliederungsvereinbarung und ist ihr in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II ausdrücklich gleichgestellt.²³ Die Eigenbemühungen, die in der Eingliederungsvereinbarung bzw. in dem sie ersetzenden Verwaltungsakt von der leistungsberechtigten Person gefordert werden, „sind nach Art, Umfang, Zeit und Ort so zu konkretisieren, dass die Verletzungshandlung ohne Weiteres festgestellt werden kann.“²⁴

Die in **Nr. 2** aufgeführten Tätigkeiten und die in **Nr. 3** genannte Maßnahme zur Eingliederung müssen zumutbar i.S.d. § 10 SGB II sein. Grundsätzlich ist gemäß § 10 Abs. 1 SGB II jede Arbeit zumutbar, es sei denn es liegt einer der in Nr. 1 bis 5 genannten Gründe vor. § 10 Abs. 2 SGB II führt Gründe auf, die für sich betrachtet nicht zur Unzumutbarkeit führen – bspw. müssen längere Pendelzeiten oder ungünstigere Arbeitsbedingungen als bei der bisherigen Beschäftigung hingenommen werden. § 10 Abs. 3 SGB II weitet die Anwendung der Abs. 1 und 2 auf Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit aus.

§ 31 Abs. 1 Satz 1 **Nr. 3** SGB II definiert nicht nur den Nichtantritt oder den Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme durch die leistungsberechtigte Person selbst als Pflichtverletzung, sondern auch deren maßnahmewidriges Verhalten, welches den Maßnahmeträger dazu veranlasst, sie von der Maßnahme auszuschließen. Ein solches Verhalten liegt z.B. bei gezielten Störungen durch Zwischenrufe oder bewusst bekundetem Desinteresse vor.²⁵

Eine Pflichtverletzung liegt nach § 31 Abs. 1 **Satz 1** SGB II nur vor, wenn die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person vorher schriftlich über die Rechtsfolgen belehrt wurde oder sie bereits kannte. Die Rechtsfolgenbelehrung muss „konkret, verständlich, richtig und vollständig [...] sein. Die alleinige Aushändigung eines Merkblattes reicht nicht aus“²⁶. Der Rechtsfolgenbelehrung steht die positive Kenntnis – also „das sichere Wissen der leistungsberechtigten Person sowohl in Bezug auf die Pflichtverletzung als auch auf die Rechtsfolgen in der konkreten Situation“²⁷ – gleich. Dabei ist es stets erforderlich, dass „konkrete Anhaltspunkte für die Kenntnis vorliegen, die zu dokumentieren sind.“²⁸

²² Grosse/Weber/Wesemann 2017: S. 263.

²³ Vgl. Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 24.

²⁴ Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 28.

²⁵ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 52.

²⁶ Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.14.

²⁷ Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 62.

²⁸ Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.15.

Eine Pflichtverletzung liegt gemäß § 31 Abs. 1 **Satz 2** SGB II nicht vor, wenn die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist. Wichtige Gründe „können alle Umstände des Einzelfalls sein, die unter Berücksichtigung der [...] berechtigten Interessen des Leistungsberechtigten in Abwägung mit etwa entgegenstehenden Belangen der Allgemeinheit das Verhalten des Leistungsberechtigten rechtfertigen.“²⁹ Dabei kommen z.B. Glaubens- und Gewissensgründe, gesundheitliche Gründe, Mobbing am Arbeitsplatz, ein unaufschiebbarer Arztbesuch oder ein unvorhergesehener Ausfall der Kleinkindbetreuung in Betracht.³⁰ Allerdings kann ein wichtiger Grund „im Regelfall nur anerkannt werden, wenn die leistungsberechtigte Person erfolglos einen zumutbaren Versuch unternommen hat, den Grund zu beseitigen, zu vermeiden oder ein solcher Versuch erfolglos geblieben wäre.“³¹ Die Darlegungs- und Beweislast trägt grundsätzlich die leistungsberechtigte Person, wobei dies nur für Tatsachen zutrifft, die in ihrer Sphäre liegen – im Übrigen greift der Amtsermittlungsgrundsatz des § 20 SGB X.³²

4.1.2 § 31 Abs. 2 SGB II – Sonstige Pflichtverletzungen

Gemäß § 31 Abs. 2 SGB II liegen in folgenden Fällen Pflichtverletzungen vor:

- Nr. 1 bewusste Reduzierung des Einkommens oder Vermögens durch Volljährige
- Nr. 2 unwirtschaftliches Verhalten trotz Rechtsfolgenbelehrung oder Kenntnis
- Nr. 3 Ruhen des ALG-Anspruchs wegen einer Sperrzeit gemäß § 159 SGB III oder Erlöschen des ALG-Anspruchs gemäß § 161 SGB III
- Nr. 4 „Sperrzeitfiktion“³³

Die Einkommens- oder Vermögensverminderung i.S.d. **Nr. 1** muss absichtlich und zielgerichtet erfolgt sein. Lediglich bedingter oder direkter Vorsatz oder fahrlässiges Handeln reichen also nicht aus.³⁴ Die volljährige leistungsberechtigte Person muss das Ziel der Gewährung oder Erhöhung des ALG II verfolgen und dies nicht nur billigend in Kauf nehmen, denn dann würde keine Absicht vorliegen.³⁵

Unwirtschaftliches Verhalten i.S.d. **Nr. 2** liegt vor, „wenn ein hilfebedürftiger Erwerbsfähiger [...] bei allen oder einzelnen seiner Handlungen jede wirtschaftlich vernünftige Betrachtungsweise vermissen lässt und hierbei ein Verhalten zeigt, das vom Durchschnitt wesentlich abweicht.“³⁶ Hinsichtlich der Belehrung über die Rechtsfolgen bzw.

²⁹ Berlit in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 72.

³⁰ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 64.

³¹ Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.17.

³² Vgl. Edtbauer/Rabe 2021: S. 183 f.

³³ Grosse/Weber/Wesemann 2017: S. 281.

³⁴ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 74.

³⁵ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.20.

³⁶ BT-Drucksache 15/1516, S. 61.

deren Kenntnis gelten die Ausführungen in Kapitel 4.1.1. Im Rahmen der Rechtsfolgenbelehrung ist der leistungsberechtigten Person „deutlich aufzuzeigen, dass und wie sie ihr unwirtschaftliches Verhalten unterlassen soll.“³⁷

Nr. 3 betrifft erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Anspruch auf ALG II erst dadurch entstanden ist, dass ihr Anspruch auf ALG aufgrund einer Sperrzeit ruht bzw. erloschen ist, oder sog. Aufstocker, bei denen das Erwerbseinkommen bzw. ALG nicht ausreicht, um das Existenzminimum zu decken.³⁸ Die Regelung soll verhindern, dass das Ruhen bzw. Erlöschen des ALG-Anspruchs vollständig durch Leistungen des SGB II kompensiert werden kann. Die Feststellung der Agentur für Arbeit über das Ruhen bzw. Erlöschen hat für den SGB-II-Leistungsträger Bindungswirkung.³⁹

Eine Pflichtverletzung nach **Nr. 4** liegt vor, wenn die Voraussetzungen einer Sperrzeit dem Grunde nach erfüllt sind, diese aber nicht eintritt – sonst wäre Nr. 3 zutreffend. Dies ist der Fall, wenn wegen der Arbeitsaufgabe ein Sperrzeittatbestand des § 159 Abs. 1 Nr. 1 SGB III vorliegt, aber kein Anspruch auf ALG besteht, bspw. weil die nach § 137 Abs. 1 Nr. 3 SGB III erforderliche Anwartschaftszeit nicht erfüllt ist. Dementsprechend hat nicht die Agentur für Arbeit das Vorliegen eines Sperrzeittatbestandes zu prüfen, sondern das Jobcenter selbst.⁴⁰ Laut BSG ist § 31 Abs. 2 Nr. 4 SGB II nicht anwendbar, wenn das vom Leistungsberechtigten verlangte Verhalten bereits in § 31 Abs. 1 SGB II geregelt ist und keine Beziehung zum Rechtskreis des SGB III besteht.⁴¹

4.2 Keine Beanstandung durch das BVerfG-Urteil

Wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben, war § 31 Abs. 2 SGB II nicht Gegenstand des BVerfG-Urteils. Daher wäre allenfalls eine Beanstandung des § 31 Abs. 1 SGB II möglich gewesen.

Die Mitwirkungspflichten des § 31 Abs. 1 SGB II „beschränken [...] – ungeachtet damit eventuell verbundener Sanktionen – die Handlungsfreiheit der Betroffenen und bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.“⁴² Daher müssen sie dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** genügen – d.h. sie müssen ein legitimes Ziel verfolgen, geeignet, erforderlich und zumutbar sein.

Der Gesetzgeber zielt mit den Mitwirkungspflichten des § 31 Abs. 1 SGB II auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch die Eingliederung in Erwerbsarbeit ab. Dabei handelt es sich um ein **legitimes Ziel**.⁴³

³⁷ Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.23.

³⁸ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31 Rn. 80.

³⁹ Vgl. Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31 Rn. 110 f.

⁴⁰ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.27.

⁴¹ Vgl. BSG 17.12.2009 – B 4 AS 20/09 R, Rn. 18.

⁴² BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 128.

⁴³ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 128, 139.

Die Mitwirkungspflichten sind **geeignet**, wenn durch sie das Ziel erreicht oder die Zielerreichung zumindest gefördert werden kann.⁴⁴ Laut BVerfG tragen die Mitwirkungspflichten zumindest dazu bei, „auch Menschen mit großen Schwierigkeiten wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Dies genügt, um diese Mitwirkungspflichten für sich genommen [...] im verfassungsrechtlichen Sinne für geeignet zu halten.“⁴⁵

Die Mitwirkungspflichten sind **erforderlich**, wenn kein milderes, aber gleichermaßen wirksames Mittel vorhanden ist.⁴⁶ Da „nicht evident [ist], dass weniger belastende Mitwirkungshandlungen oder positive Anreize dasselbe bewirken könnten“⁴⁷ wie die in § 31 Abs. 1 SGB II geregelten Mitwirkungspflichten, sind sie laut BVerfG erforderlich.

Die **Zumutbarkeit** wird auch als Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bezeichnet.⁴⁸ Dabei muss die „Belastung des Einzelnen noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen“⁴⁹ stehen. Die Mitwirkungspflichten des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 SGB II sind schon allein aufgrund des Gesetzeswortlauts an die Zumutbarkeit i.S.d. § 10 SGB II gebunden. Bei § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II ist dies zwar nicht der Fall, jedoch darf die „dort in Bezug genommene Eingliederungsvereinbarung [...] oder der sie ersetzende Verwaltungsakt [...] nur Pflichten festlegen, die für sich genommen nach § 10 SGB II zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung der Leistungsberechtigten stellen.“⁵⁰ Daher ist die Zumutbarkeit gegeben.

Somit sind die Mitwirkungspflichten des § 31 Abs. 1 SGB II laut BVerfG mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie wurden also im BVerfG-Urteil nicht beanstandet und galten daher unverändert weiter.

4.3 Änderungen durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023

Inhaltlich wurden im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes durch das Inkrafttreten des Zwölften Gesetzes zur Änderung des SGB II zum 1. Januar 2023 keine wesentlichen Veränderungen an § 31 SGB II vorgenommen – es handelt sich lediglich um redaktionelle Änderungen: Zum einen ist die Pflichtverletzung des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 3 SGB II, sich zu weigern, eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung zu verhindern, entfallen. In der entsprechenden Bundestags-Drucksache wird dafür als Grund angeführt, dass die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II bereits als Maßnahme in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II

⁴⁴ Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 118.

⁴⁵ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 144.

⁴⁶ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, GG, Art. 20 Rn. 13.

⁴⁷ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 145.

⁴⁸ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, GG, Art. 20 Rn. 13.

⁴⁹ Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 120.

⁵⁰ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 147.

erfasst sind.⁵¹ Zum anderen wurde in § 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II der Begriff „Arbeitslosengeld II“ durch „Bürgergeld nach § 19 Abs. 1 Satz 1“ ersetzt.

Änderungen, die sich zum 1. Juli 2023 durch die Ablösung der Eingliederungsvereinbarung durch einen sog. Kooperationsplan ergeben, werden im Rahmen dieser Bachelorarbeit nicht thematisiert, da sie noch vor diesem Datum fertigzustellen ist.

5 Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen gemäß §§ 31a, 31b SGB II

5.1 Regelungen in der ab 1. April 2011 gültigen Fassung

5.1.1 § 31a SGB II – Leistungsminderungen

Die Leistungsminderung erfolgt stufenweise: Nach § 31a **Abs. 1 Satz 1 und 2** SGB II mindert sich das ALG II bei der ersten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II zunächst um 30 % des Regelbedarfs, bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung um 60 %. Diese prozentuale Minderung bezieht sich stets auf den ungeminderten Regelbedarf, der gemäß § 20 SGB II am Tag der Feststellung der Pflichtverletzung maßgebend ist.⁵² Der sich daraus ergebende Minderungsbetrag wird vom ALG II abgezogen.

Jede weitere wiederholte Pflichtverletzung führt gemäß § 31a **Abs. 1 Satz 3** SGB II zu einem vollständigen Wegfall des ALG II – dies betrifft nicht nur den Regelbedarf, sondern auch eventuelle Mehrbedarfe nach § 21 SGB II und die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach §§ 24, 27 und 28 SGB II zählen hingegen nicht zum ALG II und werden somit nicht gemindert.⁵³

„Obwohl die Gesetzesformulierung in § 31a SGB II den Anschein erweckt, als ob die Sanktionen ohne weiteres ‚kraft Gesetzes‘ eintreten würden, ist doch eine Entscheidung des Leistungsträgers in Form eines feststellenden Verwaltungsaktes notwendig, was sich [im folgenden Kapitel 5.1.2] eindeutig auch aus § 31b Abs. 1 SGB II ergibt.“⁵⁴

Durch die Formulierung „mindert sich“ in § 31a Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II verdeutlicht der Gesetzgeber lediglich, dass dem Leistungsträger „bei einer eingetretenen Pflichtverletzung [...] kein Ermessen hinsichtlich der Feststellung der Rechtsfolgen [...] zusteht, sondern dass diese kraft Gesetzes eintreten.“⁵⁵ Der erforderliche Sanktionsbescheid ist gemäß der Fachlichen Weisungen der Agentur für Arbeit als kombinierter Verwaltungsakt auszugestalten – d.h. er beinhaltet zum einen die Feststellung der Pflichtverletzung und der Höhe der Leistungsminderung und zum anderen die Aufhebung des ursprünglichen Bewilligungs- bzw. Änderungsbescheides nach § 48 Abs. 1 Satz 1 SGB X in der Höhe des Minderungsbetrages.⁵⁶

⁵¹ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 92.

⁵² Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.31.

⁵³ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.29.

⁵⁴ Edtbauer/Rabe 2021: S. 186.

⁵⁵ Grosse/Weber/Wesemann 2017: S. 287.

⁵⁶ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.28.

Der Sanktionsbescheid wirkt sich auch hinsichtlich der Frage aus, ob es sich um eine wiederholte Pflichtverletzung handelt: Denn gemäß § 31a **Abs. 1 Satz 4 und 5** SGB II liegt eine wiederholte Pflichtverletzung nur dann vor, wenn bereits zuvor eine Minderung festgestellt wurde und der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums nicht länger als ein Jahr zurückliegt. Ein Fehlverhalten kann also „nur dann als wiederholte Pflichtverletzung sanktioniert werden [...], wenn es nach Bekanntgabe [...] des die vorhergehende Sanktion feststellenden Verwaltungsaktes begangen wurde.“⁵⁷ Außerdem muss dieses erneute Fehlverhalten innerhalb eines Jahres seit Beginn des vorherigen Minderungszeitraums erfolgen. Dabei löst jede Sanktion mit Beginn des jeweiligen Minderungszeitraums eine eigene Jahresfrist – die sog. Zählwirkung – aus. Folglich handelt es sich bei allen Pflichtverletzungen, die nach der Bekanntgabe des vorherigen Sanktionsbescheides und vor Ablauf der dazugehörigen Zählwirkung begangen werden, um wiederholte Pflichtverletzungen.⁵⁸

Bei Sanktionen in Form des vollständigen Wegfalls des ALG II besteht gemäß § 31a **Abs. 1 Satz 6** SGB II die Möglichkeit, die Minderung auf 60 % des maßgebenden Regelbedarfs zu begrenzen, wenn sich die betroffene Person nachträglich dazu bereit erklärt, künftig ihren Pflichten nachzukommen. Die Entscheidung liegt im Ermessen des Leistungsträgers.

§ 31a **Abs. 2** SGB II beinhaltet verschärfte Sanktionen gegenüber unter 25-Jährigen: Gemäß **Satz 1** wird das ALG II bereits bei der ersten Pflichtverletzung auf die für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu erbringenden Leistungen beschränkt. Bei wiederholten Pflichtverletzungen entfällt das ALG II gemäß **Satz 2** vollständig. Ob es sich um eine wiederholte Pflichtverletzung handelt, wird nach **Satz 3** in entsprechender Anwendung des § 31a Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB II beurteilt. Nach § 31a Abs. 2 **Satz 4** SGB II besteht – ähnlich wie nach § 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II – auch für unter 25-Jährige die Möglichkeit, die Sanktion aufgrund einer wiederholten Pflichtverletzung etwas „abzumildern“, indem sie sich nachträglich dazu bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen. Ab diesem Zeitpunkt kann der Leistungsträger im Rahmen einer Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles wieder die Kosten für Unterkunft und Heizung übernehmen.

Auch § 31a **Abs. 3 Satz 1** SGB II eröffnet dem Leistungsträger Ermessen – er kann „[b]ei einer Minderung um mehr als 30 % des Regelbedarfs [...] auf Antrag [...] ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen als Zuschuss erbringen, insbesondere in Form von Lebensmittelgutscheinen.“⁵⁹ Nach **Satz 2** hat dies zwingend zu erfolgen, wenn im Haushalt der sanktionierten Person minderjährige Kinder leben.

⁵⁷ Grosse/Weber/Wesemann 2017: S. 289.

⁵⁸ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.35, 31.38.

⁵⁹ Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.48.

Bei einer Minderung um mindestens 60 % soll das ALG II, soweit es für den Bedarf für Unterkunft und Heizung erbracht wird, gemäß § 31a **Abs. 3 Satz 3** SGB II direkt an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden. Bei einer Bedarfsgemeinschaft mit mehreren Mitgliedern sollte diese Regelung i.V.m. § 22 Abs. 7 Satz 2 SGB II angewendet werden, sodass nicht nur der Anteil der sanktionierten Person, sondern die gesamte Miete in einem Betrag direkt an den Vermieter gezahlt wird.⁶⁰

Gemäß § 31a **Abs. 4** SGB II können auch gegen nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte – also Sozialgeld-Bezieher – Sanktionen verhängt werden. Dies ist jedoch auf Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB II beschränkt. Da lediglich § 31a Abs. 1 und 3 SGB II entsprechend anzuwenden sind, kommen die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige gemäß Abs. 2 nicht in Betracht – auch wenn die Sozialgeld-Bezieher ihr 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.⁶¹

5.1.2 § 31b SGB II – Beginn und Dauer der Minderung

Wie bereits in Kapitel 5.1.1 erwähnt, ergibt sich das Erfordernis eines feststellenden Sanktionsbescheides aus § 31b **Abs. 1** SGB II – denn nach **Satz 1** beginnt die Minderung mit dem Kalendermonat, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes folgt, der die Pflichtverletzung und den Umfang der Leistungsminderung feststellt. Eine Leistungsminderung setzt also stets den Eintritt der Wirksamkeit eines Sanktionsbescheides voraus⁶² – dies ist gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 SGB X mit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe nach § 37 SGB X der Fall. Da der Minderungszeitraum erst mit dem Folgemonat des Wirksamwerdens beginnt, kann eine Minderung grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft – nicht für die Vergangenheit – eintreten. Dies ist lediglich bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II nicht zwingend der Fall.⁶³ Denn in diesen Fällen hängt der Beginn der Minderung nicht vorrangig vom Wirksamwerden des Sanktionsbescheides ab, sondern erfolgt gemäß § 31b **Abs. 1 Satz 2** SGB II zeitgleich mit dem Beginn der Sperrzeit oder dem Erlöschen des ALG-Anspruchs.

Die Dauer der Minderung beträgt nach § 31b **Abs. 1 Satz 3** SGB II stets drei Monate – grundsätzlich ohne eine Möglichkeit der Verkürzung. Auch bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II umfasst der Minderungszeitraum unabhängig von der Dauer der Sperrzeit drei Monate.⁶⁴ Falls sich die Zeiträume der Minderung um 30 % nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II und um 60 % nach Satz 2 überschneiden, darf keine Addition erfolgen. D.h. die Leistung wird nicht um 90 %, sondern um 60 % gemindert.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.54.

⁶¹ Vgl. Renn/Schoch/Löcher/Wendtland 2018: S. 175 f. Rn. 745 f.

⁶² Vgl. Grosse/Weber/Wesemann 2017: S. 293.

⁶³ Vgl. Renn/Schoch/Löcher/Wendtland 2018: S. 177 Rn. 755.

⁶⁴ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31b Rn. 15c.

⁶⁵ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.32.

Eine Möglichkeit der Verkürzung des Minderungszeitraums besteht gemäß § 31b **Abs. 1 Satz 4** SGB II lediglich für die unter 25-Jährigen und liegt im Ermessen des Leistungsträgers: Unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls kann er die Minderung des Auszahlungsanspruchs in Höhe der Bedarfe nach den §§ 20 und 21 SGB II auf sechs Wochen verkürzen.

§ 31b **Abs. 1 Satz 5** SGB II beinhaltet eine Ausschlussfrist: Die Minderung kann nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Pflichtverletzung festgestellt werden. Dies soll „einen zeitlichen Zusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Eintritt der Sanktion gewährleisten. Dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten soll die Ursächlichkeit seines pflichtwidrigen Verhaltens für die Minderung der Leistungen vor Augen geführt werden.“⁶⁶

§ 31b **Abs. 2** SGB II stellt abschließend klar, dass während des Minderungszeitraums kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII besteht.

5.2 Übergangsregelungen des BVerfG-Urteils vom 5. November 2019

In den folgenden Kapiteln wird die Entscheidung des BVerfG bezüglich der Sanktionen betrachtet. Dabei wird zunächst jeweils dargestellt, weshalb bestimmte Regelungsbestandteile der §§ 31a, 31b SGB II nicht mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar sind. Daraus folgt anschließend die entsprechende Übergangsregelung.

Ausgangspunkt hinsichtlich der Frage der Verfassungsmäßigkeit ist dabei – wie auch zuvor bei den Mitwirkungspflichten – der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. D.h. die Sanktionen müssten für sich betrachtet zunächst ein legitimes Ziel verfolgen.

Sanktionen zielen nicht vorrangig darauf ab, repressiv Fehlverhalten zu bestrafen, sondern dass die Mitwirkungspflichten, die die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bezwecken, erfüllt werden.⁶⁷ Somit „dient die Leistungsminderung wie auch die Pflicht, die mit ihr durchgesetzt werden soll, dazu, den existenznotwendigen Bedarf auf längere Sicht nicht mehr durch staatliche Leistung, sondern durch die Eigenleistung der Betroffenen zu decken.“⁶⁸ D.h. nicht nur die Mitwirkungspflichten, sondern auch die zu deren Durchsetzung verhängten Sanktionen verfolgen ein legitimes Ziel.⁶⁹

Inwieweit die Regelungen der §§ 31a, 31b SGB II den weiteren Anforderungen der Verhältnismäßigkeit – d.h. Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit – genügen, wird in den folgenden Kapitel 5.2.1 bis 5.2.3 getrennt nach den vom BVerfG kritisierten Bestandteilen der Regelungen betrachtet.

⁶⁶ BT-Drucksache 17/3404, S. 112.

⁶⁷ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 131.

⁶⁸ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 131.

⁶⁹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 155.

5.2.1 Leistungsminderungen in Höhe von über 30 % des Regelbedarfs

Zunächst werden ausschließlich Leistungsminderungen nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II – also in Höhe von 30 % des Regelbedarfs – betrachtet.

Laut BVerfG-Urteil sind Sanktionen in dieser Höhe grundsätzlich **geeignet**, um das Ziel zu erreichen, die Mitwirkungspflichten durchzusetzen und somit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden oder zumindest zu verringern.⁷⁰ Der Gesetzgeber kann sich dabei auf Studien berufen, laut denen die Wahrscheinlichkeit steigt, dass eine Person eine Beschäftigung aufnimmt, wenn gegen sie eine Sanktion nach § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II verhängt wurde.⁷¹ Auch die Ex-ante-Wirkung von Sanktionen trägt zur Zielerreichung bei.⁷² Auf die Studien zu den Auswirkungen von Sanktionen und die Ex-ante-Wirkung wird in Kapitel 6 vertiefend eingegangen.

Hinsichtlich der **Erforderlichkeit** von Leistungsminderungen in Höhe von 30 % hält das BVerfG die Annahme des Gesetzgebers, dass keine milderen, gleich gut geeigneten Mittel vorhanden seien, für tragfähig. Es sei plausibel, dass eine spürbare Belastung durch die Minderung um 30 % dazu motivieren kann, den Mitwirkungspflichten nachzukommen. Mildere Mittel – also geringere Sanktionen oder sogar positive Anreize – seien keine gleichermaßen geeigneten Alternativen.⁷³ Folglich ist die Erforderlichkeit von Sanktionen in Höhe von 30 % gegeben.

Bezüglich der **Zumutbarkeit** vertritt das BVerfG die Auffassung, dass „[d]ie Regelung des § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II [...] den [...] strengen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne [...] hinsichtlich der Höhe der Minderung gerecht“⁷⁴ wird. Die in § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II normierte Minderungshöhe von 30 % ist also zumutbar und somit „nach derzeitiger Erkenntnislage für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.“⁷⁵ Das BVerfG geht jedoch nicht darauf ein, aus welchem Grund gerade diese Minderungshöhe noch zumutbar ist – der Wert von 30 % wurde ohne weiteres „gesetzt und als Grenze für die Verhältnismäßigkeit aus der ersten Sanktionsstufe übernommen, aber nicht hergeleitet.“⁷⁶

Leistungsminderungen, die 30 % übersteigen, also Sanktionen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 oder 3 SGB II, stufte das BVerfG hingegen in der damaligen Ausgestaltung als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ein – „vor allem mangels tragfähiger Erkenntnisse zur Eignung und Erforderlichkeit einer Sanktion in dieser gravierenden Höhe“⁷⁷.

⁷⁰ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 175.

⁷¹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 169.

⁷² Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 170.

⁷³ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 180.

⁷⁴ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 182.

⁷⁵ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 214.

⁷⁶ Berlit in info also 1/2020: S. 4.

⁷⁷ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 189.

Die Wirksamkeit der Sanktionen nach § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II ist bisher nicht ausreichend erforscht. Der Gesetzgeber kann sich also nicht auf tragfähige Erkenntnisse stützen, dass eine Leistungsminde- rung um 60 % des Regelbedarfs oder sogar ein vollständiger Wegfall der Leistung geeignet wäre, um das Ziel der Mitwirkung tat- sächlich zu erreichen oder zumindest zu fördern.⁷⁸ Die derzeit vorliegenden Studien verstärken die Zweifel an der **Geeignetheit** solch hoher Sanktionen sogar noch, denn sie zeigen, dass Sanktionen nach § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II oftmals negative Effekte auslösen – bspw. psychische Probleme, verstärkte Verschuldung oder Kontakt- abbruch zum Leistungsträger.⁷⁹ In diesen Fällen wirken Sanktionen sogar kontra- produktiv, da durch solche Effekte die Mitwirkung an der Überwindung der Hilfe- bedürftigkeit wesentlich erschwert wird.⁸⁰ Die in § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II geregelte Möglichkeit zur Erbringung ergänzender Leistungen kann diese negativen Effekte zwar ggf. etwas abmildern, beseitigt aber die Zweifel des BVerfG an der Geeignetheit der Sanktionen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II nicht.⁸¹

Angesichts der gravierenden finanziellen Belastung, die durch eine Leistungsminde- rung um 60 % oder einen vollständigen Wegfall der Leistung entsteht, erachtet es das BVerfG ebenso als „sehr zweifelhaft, dass einer wiederholten Pflichtverletzung nicht durch mildere Mittel hinreichend effektiv entgegengewirkt werden könnte.“⁸² Denkbar wäre z.B. eine zweite Sanktion, aber in geringerer Höhe, ggf. für eine längeren Zeit- raum. Dies wäre ein milderer Mittel, bei dem angenommen werden kann, dass es zu- mindest gleich gut zur Zielerreichung geeignet ist, da keine hinreichenden Erkennt- nisse vorliegen, dass die zweite Sanktion derart hoch ausfallen muss, um wirksam zu sein.⁸³ Unter Umständen könnte ein solches milderer Mittel sogar wirksamer sein, da auf diese Weise die oben beschriebenen negativen Effekte möglicherweise verhindert werden könnten.⁸⁴ Aus diesen Gründen bestehen berechtigterweise erhebliche Beden- ken gegen die **Erforderlichkeit** der hohen Sanktionen des § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II.

Unter Berücksichtigung dieser schwerwiegenden Zweifel hinsichtlich Geeignetheit und Erforderlichkeit ergibt sich in der Gesamtabwägung zwischen den massiven Be- lastungen für die Betroffenen auf der einen Seite und dem Ziel der Durchsetzung der Mitwirkungspflichten auf der anderen Seite, dass die Sanktionen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II nicht den strengen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gerecht

⁷⁸ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 193, 205.

⁷⁹ Vgl. Kapitel 6.4.

⁸⁰ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 194, 206.

⁸¹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 195.

⁸² BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 199.

⁸³ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 199.

⁸⁴ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 207.

werden.⁸⁵ Denn die Wirksamkeit dieser Sanktionen „ist nicht in einer Weise durch tragfähige Erkenntnisse belegt, die eine derart einschneidende Maßnahme auch bei wiederholten Pflichtverletzungen als **zumutbar** erscheinen lassen könnte.“⁸⁶

Abschließend weist das BVerfG jedoch nahezu beiläufig darauf hin, dass in Fällen, in denen eine „tatsächlich existenzsichernde und im Sinne des § 10 SGB II zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II willentlich verweigert [wird], [...] ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen“⁸⁷ ist. Laut BVerfG läge dann nämlich im Grunde keine Bedürftigkeit vor, denn die betroffene Person könnte ihre Existenz unmittelbar selbst sichern, indem sie eine Erwerbstätigkeit aufnimmt und so Einkommen erzielt.⁸⁸ Diese Rechtfertigung der „Totalsanktion bei Totalverweigerern“ erscheint vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zunächst widersprüchlich, „ändert [jedoch] nichts an der Verfassungswidrigkeit des § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II; es wird lediglich der verfassungsrechtliche Spielraum des Gesetzgebers beschrieben.“⁸⁹

Das BVerfG traf folgende **Entscheidung**: „§ 31a Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB II sind nach derzeitigem Erkenntnisstand verfassungswidrig [und mit dem Grundgesetz unvereinbar], soweit die Minderung wegen einer ersten wiederholten und einer weiteren wiederholten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres die Höhe von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs übersteigt.“⁹⁰

Dementsprechend wurde in der Entscheidungsformel des Urteils folgende **Übergangsregelung** getroffen: § 31a Abs. 1 Sätze 2 und 3 SGB II sind in den Fällen des § 31 Abs. 1 SGB II mit der Maßgabe anzuwenden, „dass wegen wiederholter Pflichtverletzungen eine Minderung der Regelbedarfsleistungen nicht über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen darf.“⁹¹

5.2.2 Zwingende Sanktionierung auch bei außergewöhnlicher Härte

Hinsichtlich der **Geeignetheit** und **Erforderlichkeit** der zwingenden Sanktionierung auch bei außergewöhnlicher Härte bestehen laut BVerfG in Einzelfällen erhebliche Bedenken.⁹² Insbesondere bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen kann im Einzelfall erkennbar sein, dass sie zwar zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht in der Lage wären, aber bei Nichterfüllung eine Sanktion nicht den angestrebten Effekt

⁸⁵ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 200, 208.

⁸⁶ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 200 (Hervorhebung d. Verf.).

⁸⁷ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 209.

⁸⁸ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 209.

⁸⁹ Geiger/Winkler/Stascheit 2021: S. 966.

⁹⁰ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 215.

⁹¹ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. b.

⁹² Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 176, 181.

hätte – bspw. weil bei einer Sanktion zu befürchten wäre, dass sie den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.⁹³ Dann wäre das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt und somit die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht mehr zu erreichen. Sanktionen hätten also unter Umständen sogar negative Folgen.

Liegt ein solcher Einzelfall vor, ist die Zielerreichung und somit die Geeignetheit fraglich – ebenso wie die Erforderlichkeit. Denn könnte von einer Sanktion abgesehen werden, wäre die betroffene Person weniger stark belastet, ohne dass die Wirksamkeit hinsichtlich der Durchsetzung der Mitwirkung darunter leidet – im Gegenteil: Durch das Absehen von einer Sanktion könnten negative Auswirkungen sogar verhindert werden.⁹⁴ Dies wäre somit ein zumindest gleich gut geeignetes, aber milderes Mittel.

Wird die Geeignetheit und Erforderlichkeit im vorhergehenden Schritt noch bejaht, genügt die Regelung der zwingenden Sanktionierung spätestens hinsichtlich der **Zumutbarkeit** nicht den strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Denn laut BVerfG hat der Gesetzgeber solchen wie oben beschriebenen Ausnahmekonstellationen Rechnung zu tragen. Somit ist die Regelung des § 31a Abs. 1 Satz 1 SGB II, dass zwingend eine Leistungsminderung zu erfolgen hat, selbst wenn dies zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde, unzumutbar.⁹⁵

Daher traf das BVerfG folgende **Entscheidung**: „§ 31a Abs. 1 Sätze 1, 2 und 3 SGB II sind verfassungswidrig und mit dem Grundgesetz unvereinbar, soweit danach der Regelbedarf bei einer Pflichtverletzung auch im Fall außergewöhnlicher Härten zwingend zu mindern ist oder das Arbeitslosengeld II auch dann vollständig entfallen muss.“⁹⁶

Dementsprechend wurde in der Entscheidungsformel des Urteils folgende **Übergangsregelung** getroffen: § 31a Abs. 1 Sätze 1, 2 und 3 SGB II sind „mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Leistungsminderung wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 1 SGB II nicht erfolgen muss, wenn dies im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde.“⁹⁷ Damit wurde eine Möglichkeit geschaffen, von Sanktionen abzusehen, wenn diese im Einzelfall offensichtlich ungeeignet wären, ihr Ziel – die Durchsetzung der Mitwirkungspflicht – zu erreichen.

⁹³ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 176.

⁹⁴ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 181.

⁹⁵ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 184.

⁹⁶ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 216.

⁹⁷ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. a und b.

5.2.3 Starre Dauer von drei Monaten ohne Möglichkeit der Verkürzung

Auch bei der starren Regelung zur Minderungsdauer in § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II bestehen laut BVerfG in Einzelfällen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit.⁹⁸ Gemäß § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II sind Sanktionen stets für einen Zeitraum von drei Monaten zu verhängen – auch wenn die betroffene Person innerhalb dieses Zeitraums ihre Mitwirkungspflicht nachträglich erfüllt oder sich glaubhaft dazu bereit erklärt, in Zukunft mitzuwirken. Die Bereitschaft zur Mitwirkung führt also nicht zu einer Verkürzung des Minderungszeitraums. Dies kann demotivierend wirken und den Anreiz, die Mitwirkung nachzuholen, wesentlich verringern. Daher kann die starre Fortdauer der Sanktion im Einzelfall **ungeeignet** sein, das Ziel der Mitwirkung und somit die Überwindung der Hilfebedürftigkeit, zu erreichen.⁹⁹

Die starre Dauer der Sanktion wäre **erforderlich**, wenn es kein milderes, aber gleich gut geeignetes Mittel gäbe. Würde die Leistungsminderung nach der nachträglichen Mitwirkung oder der erklärten Bereitschaft enden, wäre die betroffene Person weniger stark belastet. Dies wäre also ein milderes Mittel. Grundsätzlich ist es auch gleich gut geeignet, da das Ziel der Mitwirkung ggf. bereits erreicht wurde. Allerdings gesteht das BVerfG dem Gesetzgeber hier zu, dass die Ex-ante-Wirkung nur erreicht werden kann, wenn Sanktionen im Regelfall auch aufrechterhalten werden.¹⁰⁰ Ob dieses Mittel also gleich gut geeignet ist, da durch die Möglichkeit der Verkürzung eventuell die Ex-ante-Wirkung abnimmt, bleibt fraglich.

Keine Zweifel bestehen laut BVerfG hingegen dahingehend, dass die starre Minderungsdauer nicht **zumutbar** ist, wenn innerhalb des Minderungszeitraums die Mitwirkung nachgeholt oder eine glaubhafte Erklärung über die Bereitschaft zur Mitwirkung abgegeben wird. Denn die Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, selbst die Voraussetzungen – in diesem Fall durch ihre Mitwirkung – zu schaffen, um die ihnen grundsätzlich zustehende Leistung auch tatsächlich wieder zu erhalten. Tun sie dies, ist es unzumutbar, die Leistungen, auf die sie zur Sicherung ihres Existenzminimums zwingend angewiesen sind, weiterhin zu mindern.¹⁰¹ Eine Sanktion ist also „nach Maßgabe der hier geltenden strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlich nur zumutbar, wenn ihre Dauer auf die Mitwirkung der Betroffenen und damit auf deren eigenverantwortliches Handeln bezogen ist.“¹⁰²

⁹⁸ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 177, 181.

⁹⁹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 177.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 181.

¹⁰¹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 186.

¹⁰² BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 187.

Daher traf das BVerfG folgende **Entscheidung**: „§ 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II ist verfassungswidrig und mit dem Grundgesetz unvereinbar, soweit er für alle hier überprüften Leistungsminderungen eine starre Dauer von drei Monaten vorgibt.“¹⁰³

Dementsprechend wurde in der Entscheidungsformel des Urteils hinsichtlich § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II folgende **Übergangsregelung** getroffen: „Wird die Mitwirkungspflicht erfüllt oder erklären sich Leistungsberechtigte nachträglich ernsthaft und nachhaltig bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann die zuständige Behörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls ab diesem Zeitpunkt die Leistung wieder in vollem Umfang erbringen. Die Minderung darf ab diesem Zeitpunkt nicht länger als einen Monat andauern.“¹⁰⁴ Die Regelung der Minderungsdauer wird also flexibler gestaltet und dem Leistungsträger wird Ermessen eingeräumt.

5.2.4 Übertragbarkeit auf weitere Regelungsbestandteile

Am 3. Dezember 2019 erließ die Agentur für Arbeit eine Weisung zur Umsetzung der BVerfG-Entscheidung. Darin wurden bestimmte Übergangsregelungen des Urteils auf andere Regelungsbestandteile der §§ 31, 31a SGB II, die nicht vom Urteil erfasst worden sind, übertragen: Zum einen waren die Übergangsregelungen nicht nur auf Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II, sondern auch auf jene nach Abs. 2 anzuwenden. Zum anderen wurden die Übergangsregelungen auf Sanktionen nach § 31a Abs. 2 SGB II für unter 25-Jährige übertragen, soweit sie dadurch nicht schlechter gestellt waren, als wenn die Regelungen des § 31a Abs. 2 SGB II angewandt worden wären – somit war eine Günstigkeitsbetrachtung durchzuführen.¹⁰⁵ Leistungsminderungen bei unter 25-Jährigen durften also nicht über 30 % des Regelbedarfs hinaus gehen und führten „auch weiterhin nicht zu geminderten Auszahlungsbeträgen für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung“¹⁰⁶. Die Möglichkeit der Verkürzung des Minderungszeitraums auf sechs Wochen gemäß § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II blieb weiterhin anwendbar.¹⁰⁷

Zudem wurde in der Weisung klargestellt, dass eine Überschneidung von Minderungszeiträumen bei mehreren Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II zwar weiterhin zulässig war, jedoch der Minderungsbetrag auf insgesamt 30 % des Regelbedarfs begrenzt war. Dies entsprach der Übergangsregelung des BVerfG dahingehend, dass eine Leistungsminderung ohnehin nicht über 30 % des Regelbedarfs hinausgehen durfte.

Hinsichtlich der Anwendbarkeit solcher Weisungen ist zu beachten, dass sich aufgrund der verschiedenen Organisationsformen der Jobcenter Abweichungen ergeben können: Die meisten Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtung (§ 44b SGB II) – bestehend

¹⁰³ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 217.

¹⁰⁴ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. c.

¹⁰⁵ Vgl. Weisung 201912003 vom 03.12.2019 – Umsetzung der Entscheidung des BVerfG, S. 3.

¹⁰⁶ Weisung 201912003 vom 03.12.2019 – Umsetzung der Entscheidung des BVerfG, S. 3.

¹⁰⁷ Vgl. Berlitz in Münder/Geiger, SGB II, § 31a Rn. 46.

aus Agentur für Arbeit und kommunalem Träger – organisiert. Im Gegensatz dazu nehmen die zugelassenen kommunalen Träger (§ 6a SGB II) die Aufgaben des SGB II ohne die Agentur für Arbeit und somit eigenverantwortlich wahr. Folglich entfalten die von der Agentur für Arbeit erlassenen Weisungen lediglich für die gemeinsamen Einrichtungen eine Bindungswirkung. Die zugelassenen kommunalen Träger sind hingegen nicht daran gebunden, da die Agentur für Arbeit in diesen Fällen keine Weisungsbefugnis hat. Es ist zwar nicht bekannt, ob sich alle zugelassenen kommunalen Träger dieser Weisung angeschlossen haben, jedoch auch nur schwer vorstellbar, dass sie nach dem BVerfG-Urteil noch Sanktionen verhängt haben, die über 30 % des Regelbedarfs hinaus gingen.¹⁰⁸ Es wird also davon ausgegangen, dass die oben beschriebene Übertragung der Übergangsregelungen einheitlich in allen Jobcentern erfolgte.

5.3 Sanktionsmoratorium mit Wirkung ab 1. Juli 2022

Durch das Elfte Gesetz zur Änderung des SGB II vom 19. Juni 2022 wurde mit Wirkung ab dem 1. Juli 2022 der § 84 SGB II eingeführt. Diese Norm enthielt u.a. eine Übergangsregelung zu den Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen und stellte ein Sanktionsmoratorium dar, denn gemäß § 84 Abs. 1 SGB II sollte § 31a SGB II – ursprünglich bis zum Ablauf des 1. Juli 2023 – nicht angewandt werden. Mit Art. 1 Nr. 49 des Zwölften Gesetzes zur Änderung des SGB II vom 16. Dezember 2022 wurde § 84 SGB II jedoch vorzeitig mit Wirkung ab dem 1. Januar 2023 aufgehoben, da die Sanktionen ab diesem Tag im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes neu geregelt wurden.

Leistungsminderungen wegen Pflichtverletzungen waren also lediglich in der Zeit vom 1. Juli 2022 bis zum 31. Dezember 2022 ausgeschlossen. Laut der entsprechenden Weisung der Agentur für Arbeit hatte in diesem Zeitraum keine Feststellung der Pflichtverletzung durch den Leistungsträger zu erfolgen. Bereits erlassene Sanktionsbescheide für Minderungszeiträume nach dem 30. Juni 2022 waren gemäß § 48 Abs. 1 SGB X für die Zeit ab dem 1. Juli 2022 aufzuheben.¹⁰⁹

Das Sanktionsmoratorium stellte einen „Zwischenschritt zu einer gesetzlichen Neuregelung“¹¹⁰ dar, welche zuvor durch das BVerfG gefordert worden war und später mit der Einführung des Bürgergeldes geschaffen wurde. Das Sanktionsmoratorium sollte u.a. zur Vorbereitung dieser Neuregelung dienen, denn es eröffnete ein Zeitfenster, in dem die „vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse ergänzt um die praktischen Erfahrungen aus der Zeit der [COVID-19-]Pandemie [...] ausgewertet“¹¹¹ werden konnten, um sie anschließend im Rahmen der Bürgergeld-Reform einfließen zu lassen.

¹⁰⁸ Vgl. Geiger/Winkler/Stascheit 2021: S. 966 f.

¹⁰⁹ Vgl. Weisung 202206014 vom 24.06.2022 – Umsetzung des Sanktionsmoratoriums, S. 3 f.

¹¹⁰ BT-Drucksache 20/1413, S. 1.

¹¹¹ BT-Drucksache 20/1413, S. 1.

5.4 Regelungen ab der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023

Mit dem Inkrafttreten des Zwölften Gesetzes zur Änderung des SGB II am 1. Januar 2023 wurden u.a. die Normen §§ 31a und 31b SGB II entsprechend den Vorgaben durch das BVerfG-Urteil geändert. In diesem Kapitel sollen die neuen Regelungen sowie die entsprechende Intention des Gesetzgebers beschrieben und mit den alten Regelungen verglichen werden. Unter dem Begriff der „alten Regelungen“ werden die §§ 31a und 31b SGB II in der ab dem 1. April 2011 gültigen Fassung verstanden. Die Paragraphenangaben beziehen sich in den folgenden Kapiteln grundsätzlich auf die aktuelle Fassung. Ist ausnahmsweise die vorhergehende Fassung gemeint, wird dies durch den Zusatz „a.F.“ gekennzeichnet.

Die wesentlichste Änderung besteht in der Neufassung der **§§ 31a Abs. 1 Satz 1 bis 3, 31b Abs. 2 Satz 1 SGB II**, wonach sich das Bürgergeld bei der ersten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II für einen Monat um 10 % des Regelbedarfs mindert, bei der ersten weiteren Pflichtverletzung für zwei Monate um 20 % und bei jeder weiteren Pflichtverletzung für drei Monate um 30 %. Diese prozentuale Minderung bezieht sich – wie in der alten Fassung – stets auf den nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarf.

Das Stufensystem wird also grundsätzlich beibehalten, jedoch zusätzlich auf die Dauer der Minderung ausgeweitet und hinsichtlich der Höhe insgesamt deutlich herabgesetzt – die damalige erste Stufe in Höhe von 30 % entspricht der heutigen letzten Stufe. Da Leistungsminderungen, die darüber hinausgehen, laut dem BVerfG-Urteil nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind, musste § 31a Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II a.F. bei einer Neuregelung zwingend geändert werden.

Ursprünglich war diese stufenweise Leistungsminderung gar nicht bzw. in anderer Ausgestaltung vorgesehen: Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales enthielt aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung überhaupt keine Abstufung, sondern eine feste Minderungshöhe von 30 % für einen festen Minderungszeitraum von drei Monaten.¹¹² Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beinhaltete eine zusätzliche Stufe in Höhe von 20 %, jedoch immer noch eine feste Dauer von drei Monaten.¹¹³ Erst in der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses war auch eine Stufe in Höhe von 10 % sowie eine gestaffelte Minderungsdauer vorgesehen.¹¹⁴

Die Klarstellung in **§ 31a Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB II**, in welchen Fällen es sich um eine weitere Pflichtverletzung handelt, wurde – abgesehen davon, dass der Gesetzeswortlaut nicht mehr den Begriff der „wiederholten“, sondern nun den der „weiteren“ Pflichtverletzung nutzt – nicht verändert. Daher gelten die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 5.1.1 weiterhin.

¹¹² Vgl. Referentenentwurf des BMAS, S. 93, 96.

¹¹³ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 22.

¹¹⁴ Vgl. BT-Drucksache 20/4600, S. 3.

Gemäß **§ 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II** ist eine Leistungsminderung aufzuheben, sobald die betroffene Person ihre Pflichten erfüllt oder sich nachträglich ernsthaft und nachhaltig dazu bereit erklärt, diesen künftig nachzukommen. D.h. „die bisherige, auf den vollständigen Wegfall der Leistungen bezogene Begrenzungsmöglichkeit (§ 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II [a.F.]) [wird] durch eine allgemeine, alle Leistungsminderungen umfassende Aufhebungsregelung ersetzt.“¹¹⁵ Die Aufhebung hat gemäß **§ 31b Abs. 2 Satz 2 SGB II** ab dem Zeitpunkt der Pflichterfüllung bzw. der entsprechenden Erklärung zu erfolgen, soweit der Minderungszeitraum mindestens einen Monat betragen hat, andernfalls nach Ablauf dieses Monats. Eine solche Neuregelung war erforderlich, da eine Leistungsminderung laut BVerfG unzumutbar ist, wenn sie „unabhängig von der Mitwirkung, auf die sie zielt, immer erst starr nach drei Monaten endet.“¹¹⁶ Die Neuregelung entspricht weitestgehend der in Kapitel 5.2.3 dargestellten Übergangsregelung des BVerfG – lediglich hinsichtlich des Entscheidungsspielraums für den Leistungsträger unterscheiden sie sich deutlich: Während die Übergangsregelung des BVerfG dem Leistungsträger durch die Formulierung „kann“ Ermessen einräumt, erfordert die neue Fassung des § 31a Abs. 1 Satz 6 i.V.m. § 31b Abs. 2 Satz 2 SGB II eine gebundene Entscheidung.

Gemäß **§ 31a Abs. 1 Satz 7 SGB II** gelten bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II in den Fällen einer Sperrzeit wegen eines Meldeversäumnisses nach § 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 SGB III die Rechtsfolgen des § 32 SGB II. Laut der Gesetzesbegründung entspricht diese „gesetzliche Klarstellung [...] bereits geltender Praxis und stellt sicher, dass Leistungsberechtigte nach dem SGB III, die aufstockende Leistungen nach dem SGB II beziehen, bei Eintritt einer Sperrzeit nach dem SGB III die entsprechende Rechtsfolge bei einem Meldeversäumnis nach dem SGB II erhalten.“¹¹⁷

Unabhängig von der Entscheidung des BVerfG ist selbstverständlich vor jeder Leistungsminderung eine Anhörung nach § 24 SGB X erforderlich, da jeder Sanktionsbescheid in die Rechte der betroffenen Person eingreift. Vor dem BVerfG-Urteil sollte die Anhörung laut der Fachlichen Weisung der Agentur für Arbeit i.d.R. schriftlich erfolgen.¹¹⁸ Das BVerfG wies darauf hin, dass es den betroffenen Personen häufig jedoch nicht gelingt, ihre persönliche Situation darzulegen, wenn die Anhörung lediglich schriftlich erfolgt, weshalb bei entsprechenden Anhaltspunkten die Möglichkeit einer mündlichen Anhörung bestehen müsse.¹¹⁹ Dies hat der Gesetzgeber im Rahmen der Neuregelung in **§ 31a Abs. 2 SGB II** aufgenommen, wonach die Anhörung nach **Satz 1** auf Verlangen der betroffenen Person oder nach **Satz 2** bei Vorliegen einer wiederholten

¹¹⁵ Berlit in info also 1/2023: S. 24.

¹¹⁶ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 186.

¹¹⁷ BT-Drucksache 20/3873, S. 92.

¹¹⁸ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 04.05.2017, Rn. 31.1.

¹¹⁹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 143.

Pflichtverletzung persönlich erfolgen soll. Das Ziel dieser Regelung besteht laut der Gesetzesbegründung darin, dauerhafte Leistungsminderungen, die möglicherweise einen Kontaktabbruch zum Leistungsträger nach sich ziehen, zu vermeiden. Außerdem soll es erleichtert werden, die Gründe für das Verhalten der betroffenen Person sowie mögliche Härtefälle nach § 31a Abs. 3 SGB II festzustellen.¹²⁰

§ 31a Abs. 3 SGB II verpflichtet den Leistungsträger, „bei jeder Leistungsminderung zu prüfen, ob diese eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Ist dies der Fall, hat die Minderung zu unterbleiben.“¹²¹ Mit dieser Regelung wird der Gesetzgeber der Forderung des BVerfG gerecht, bei außergewöhnlicher Härte von einer Leistungsminderung abzusehen, da die zwingende Sanktionierung – wie bereits in Kapitel 5.2.2 beschrieben – in solchen Fällen unzumutbar wäre. Laut der Gesetzesbegründung muss für „eine außergewöhnliche Härte [...] eine atypische Ausgangslage vorliegen beziehungsweise eine atypische Folge eintreten, die für den Betroffenen einen deutlich härteren Einschnitt bedeuten würde, als es die Minderung in der Regel nach sich ziehen würde.“¹²² Anhaltspunkte für das Vorliegen einer solchen außergewöhnlichen Härte können familiäre oder gesundheitliche, insbesondere psychische Probleme, aber auch der drohende Kontaktabbruch zum Leistungsträger oder die drohende Obdachlosigkeit sein,¹²³ wobei in die Härtefallprüfung „nicht nur die von der Leistungsminderung betroffene Person, sondern jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft einzubeziehen“¹²⁴ ist. Die Regelungen des § 31a Abs. 3 SGB II a.F. – bspw. hinsichtlich der Erbringung ergänzender Sachleistungen – sind durch die neue Fassung hinfällig, da im Härtefall ohnehin keine Leistungsminderung erfolgt. Da die Bereitstellung von Sachleistungen verhältnismäßig aufwendig für die Leistungsträger war, hat dieser Wegfall den Nebeneffekt einer Verwaltungsvereinfachung.¹²⁵

Gemäß **§ 31a Abs. 4 Satz 1 SGB II** sind Leistungsminderungen bei wiederholten Pflichtverletzungen oder bei einem Zusammentreffen mit einem Meldeversäumnis nach § 32 SGB II auf insgesamt 30 % des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt. Diese Regelung dient der Klarstellung für Fälle, in denen sich Minderungszeiträume zeitlich überschneiden. Eine Addition der Minderungsbeträge ist folglich nicht zulässig. Durch die Begrenzung auf maximal 30 % des Regelbedarfs ist i.d.R. bereits gewährleistet, dass sich der Zahlbetrag für die Kosten der Unterkunft und Heizung nicht mindert. Insbesondere bei sog. Aufstockern kann es jedoch vorkommen, dass durch das anrechenbare Einkommen ein relativ geringer Regelsatz oder ausschließlich Leistungen

¹²⁰ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹²¹ BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹²² BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹²³ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 01.01.2023, Rn. 31.40.

¹²⁴ BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹²⁵ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung bezogen werden. In diesen Fällen könnte ein Minderungsbetrag in Höhe von 30 % des ungeminderten Regelbedarfs zu einer Verringerung des sich rechnerisch ergebenden Zahlbetrags für die Kosten der Unterkunft und Heizung führen. Dies wird jedoch durch **§ 31a Abs. 4 Satz 2 SGB II** ausgeschlossen. Der Minderungsbetrag wird in solchen Fällen auf den nach der Einkommensanrechnung verbliebenen Zahlbetrag des Regelsatzes begrenzt.¹²⁶

§ 31a Abs. 5 SGB II entspricht dem bisherigen § 31a Abs. 4 SGB II a.F., wobei der enthaltene Verweis auf weitere Absätze ausgeweitet wurde, damit „die neuen Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch bei nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten Anwendung finden.“¹²⁷

Die bisher in § 31a Abs. 2 SGB II a.F. vorgesehenen verschärften Sanktionen gegenüber unter 25-Jährigen sind entfallen – stattdessen werden Personen dieser Altersgruppe nun besonders unterstützt: Gemäß **§ 31a Abs. 6 SGB II** sollen unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte innerhalb von vier Wochen nach Feststellung einer Leistungsminderung ein Beratungsangebot erhalten, in dem die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung – bzw. ab dem 1. Juli 2023 die Inhalte des Kooperationsplans – überprüft und bei Bedarf fortgeschrieben werden.¹²⁸ Das Ziel dieser Regelung besteht laut der Gesetzesbegründung darin, einen Kontaktabbruch zum Leistungsträger aufgrund einer Leistungsminderung zu vermeiden. Außerdem soll das Beratungsangebot der betroffenen Person die Möglichkeit eröffnen, ein Vertrauensverhältnis zum Leistungsträger aufzubauen. Nimmt sie das Angebot an, stellt dies eine Erklärung zur Mitwirkungsbereitschaft dar, woraufhin die Leistungsminderung gemäß § 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II aufzuheben ist.¹²⁹ Sie kann das Angebot aber auch ausschlagen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen, denn die Einladung „erfolgt ohne Ankündigung von Rechtsfolgen.“¹³⁰

§ 31b Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II wurden nicht verändert. Der bisherige Satz 5 entspricht nun **Satz 3**. Der bisherige Satz 3 ist entfallen – ebenso wie Satz 4, der „aufgrund des Wegfalls der Sonderregeln für die unter 25-Jährigen“¹³¹ hinfällig wurde. **§ 31a Abs. 2 SGB II** wurde neu gefasst und beinhaltet nun eine gestaffelte Minderungsdauer und die Möglichkeit der vorzeitigen Aufhebung der Minderung – beides wurde oben bereits beschrieben. Die neue Fassung des **§ 31b Abs. 3 SGB II** entspricht dem bisherigen Abs. 2.

¹²⁶ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹²⁷ BT-Drucksache 20/3873, S. 94.

¹²⁸ Vgl. Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand: 01.01.2023, Rn. 31.45.

¹²⁹ Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 94.

¹³⁰ BT-Drucksache 20/3873, S. 94.

¹³¹ BT-Drucksache 20/3873, S. 94.

6 Auswirkungen von Sanktionen

Um anschließend bewerten zu können, inwieweit die Regelungen im Laufe der Zeit verbessert wurden, ist vorher zu betrachten, wie sich Sanktionen generell und ggf. in Abhängigkeit von der Höhe der Leistungsminderung auswirken – denn nur wenn bekannt ist, in welchen Fällen die positiven bzw. negativen Auswirkungen überwiegen, kann beurteilt werden, ob die gesetzliche Grundlage optimal ausgestaltet ist.

Die folgenden Ausführungen bezüglich der Auswirkungen von Sanktionen beziehen sich auf den Regelungsstand vor dem BVerfG-Urteil vom 5. November 2019, da die vorliegenden Studien weiter zurückliegende Untersuchungszeiträume betrachten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die meisten der bislang festgestellten Auswirkungen – ggf. in abgeschwächter Form – auch unter Anwendung der aktuellen Regelungen auftreten.

6.1 Aktuelle Studienlage

„Trotz des in § 55 SGB II festgelegten Auftrages zur Wirkungsforschung gibt es keine verlässliche Datenlage zur Wirkung von Sanktionen auf die Betroffenen.“¹³² Dies kritisiert auch das BVerfG: In dem Urteil wird auffallend oft darauf hingewiesen, dass keine hinreichend tragfähigen Erkenntnisse dahingehend vorliegen, ob die in §§ 31a, 31b SGB II a.F. geregelten Sanktionen tatsächlich die erwünschte Wirkung erzielen. Laut BVerfG sei „[d]ie Forschungslage [...] insbesondere in den Methoden, der Repräsentativität und Aussagekraft und in den Ergebnissen uneinheitlich.“¹³³ Eindeutige Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit von Sanktionen bei Pflichtverletzungen werden oftmals dadurch erschwert, dass in vielen Studien weder eine Differenzierung hinsichtlich der Höhe der Leistungsminderung erfolgte, noch eine Trennung zwischen Sanktionen bei Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II und bei Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II vorgenommen wurde.¹³⁴

Ebenfalls problematisch ist, dass sich die Studien überwiegend auf Untersuchungszeiträume vor dem Jahr 2010 beziehen. Es ist davon auszugehen, dass die von den Studien dargelegten Auswirkungen von Sanktionen in der heutigen Zeit größtenteils immer noch existieren, jedoch sicherlich in einer veränderten Intensität. Da diese anzunehmende Änderung bei einer Übertragung auf die aktuellen Gegebenheiten ohne weitere Daten nicht eindeutig abschätzbar ist, werden im Folgenden lediglich die von den Studien belegten Auswirkungen an sich dargestellt – auf die Nennung konkreter Werte wird hingegen weitestgehend verzichtet.

¹³² Beaucamp in NZS 5/2023: S. 163.

¹³³ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 61.

¹³⁴ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 60.

6.2 Ex-ante- und Ex-post-Wirkung

Sanktionen wirken sich nicht nur auf die Sanktionierten selbst aus, sondern beeinflussen indirekt das Verhalten aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Denn schon „allein die Möglichkeit der Sanktionierung [kann] bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden“¹³⁵, da ihnen bewusst ist, welche Konsequenzen folgen, wenn sie ihren Pflichten nicht nachkommen. Dies wird als **Ex-ante**-Wirkung bezeichnet, da sie auftritt, „**bevor** es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt [...]. Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung [...] kann die Wirkungen weiter verstärken“¹³⁶. Dabei handelt es sich um sog. **Ex-post**-Wirkungen, da sie sich „auf das Verhalten von sanktionierten Personen **nach** der Sanktion“¹³⁷ beziehen. Ex-ante-Wirkungen betreffen also die Gesamtheit aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – Ex-post-Wirkungen lediglich die tatsächlich Sanktionierten.

Da Ex-ante-Wirkungen bisher kaum im Detail erforscht wurden, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf Ex-post-Wirkungen. D.h. es werden lediglich positive und negative Auswirkungen dargestellt, die nach dem Eintritt der Sanktion auftreten.

6.3 Positive Auswirkungen

„Insgesamt zeigen die Ergebnisse der [...] Wirkungsanalysen, dass Sanktionen mit [positiven] Verhaltensänderungen und **verstärkten Bemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit** einhergehen. Insofern entfalten sie eine **Anreizwirkung**“¹³⁸. Sanktionen erhöhen also – zumindest für einen gewissen Zeitraum – die Arbeitsuchintensität der betroffenen Personen und ihre Bereitschaft, ein Arbeitsangebot anzunehmen.

Darauf aufbauend führen Sanktionen zu einer **beschleunigten Beschäftigungsaufnahme**, denn statistisch betrachtet steigt nach Sanktionen die Wahrscheinlichkeit, einer Beschäftigung nachzugehen.¹³⁹ Somit können Sanktionen dazu beitragen, dass die Hilfebedürftigkeit schneller überwunden oder zumindest verringert wird. Inwieweit eine solche durch Sanktionen beschleunigte Eingliederung in Erwerbsarbeit auch tatsächlich nachhaltig ist, kann laut dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aufgrund der aktuell dürtigen Studienlage noch nicht beurteilt werden.¹⁴⁰ Es ist aber durchaus denkbar, dass „[b]ei der Anwendung von Sanktionen [...] ein Zielkonflikt zwischen schneller und nachhaltiger Beschäftigungsintegration“¹⁴¹ besteht.

¹³⁵ IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 8.

¹³⁶ IAB-Stellungnahme 2/2014, S. 6 (Hervorhebung d. Verf.).

¹³⁷ IAB-Stellungnahme 5/2011, S. 10 (Hervorhebung d. Verf.).

¹³⁸ IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 13 (Hervorhebung d. Verf.).

¹³⁹ Vgl. IAB-Forum 24.06.2021, S. 4.

¹⁴⁰ Vgl. IAB-Stellungnahme 5/2018, S. 13.

¹⁴¹ IAB-Forum 24.06.2021, S. 9.

6.4 Negative Auswirkungen

Bei negativen Auswirkungen von Sanktionen handelt es sich um nicht-intendierte Effekte – also um unbeabsichtigte und unerwünschte „Nebenwirkungen“.

Aus der Sicht der Betroffenen sind Sanktionen mit **tiefgreifenden Einschnitten in ihre Lebenssituation** verbunden. Denn aufgrund der Leistungsminderung steht ihnen noch weniger Geld als ohnehin schon zur Verfügung – ihnen wird schließlich ein Teil von dem Geldbetrag entzogen, den sie zur Sicherung des Existenzminimums benötigen.¹⁴² Dies schränkt zwangsläufig „die materiell begründete Lebensqualität und die finanziellen Spielräume ein – und zwar tendenziell umso stärker, je höher die Leistungsminderung ausfällt.“¹⁴³ Zudem führen Leistungsminderungen „Angaben von Sanktionierten zufolge [...] zum Teil zu einer **Verschlechterung ihrer psychischen Verfassung**.“¹⁴⁴ So ergab eine Befragung von sanktionierten Leistungsbeziehenden, dass sich über 70 % der Befragten bereits bei einer Leistungsminderung um 30 % des Regelbedarfs mehr Sorgen um ihre Situation machen und mehr als 80 % empfanden die Sanktion in dieser Höhe als sehr belastend. Fallen die Sanktionen höher aus, verstärken sich folglich auch diese negativen Auswirkungen auf die Lebenssituation.¹⁴⁵

Auch aus der Sicht des Leistungsträgers können Sanktionen mit negativen Auswirkungen einhergehen. Denn teilweise können „Sanktionen zu einem **Vertrauensverlust** gegenüber den Beratungskräften im Jobcenter führen.“¹⁴⁶ Eine zielführende Zusammenarbeit mit der sanktionierten Person wird folglich erschwert. Darüber hinaus kann es infolge einer Sanktion auch zu einem vollständigen **Kontaktabbruch** zum Leistungsträger kommen.¹⁴⁷ Dies ist besonders kontraproduktiv für die Erreichung des Ziels der Integration in den Arbeitsmarkt, da die betroffene Person dann nicht mehr für die notwendige Betreuung und Unterstützung des Leistungsträgers zugänglich ist.

Eine weitere negative Auswirkung von Sanktionen besteht in der **Verstärkung der Verschuldungsproblematik** – vor allem wenn keinerlei finanzielle Rücklagen vorhanden sind.¹⁴⁸ Zum einen sehen sich sanktionierte Personen ggf. gezwungen, sich Geld von Familienmitgliedern oder Freunden zu leihen, um die Kürzung der Leistung finanziell auszugleichen, da sonst im Sanktionszeitraum notwendige Ausgaben nicht mehr getätigt werden können. Zum anderen können bei einer Sanktion in Form des vollständigen Wegfalls des ALG II¹⁴⁹ Zahlungsrückstände hinsichtlich der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, Energieversorgungskosten und Miete entstehen. Bei einem

¹⁴² Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 156.

¹⁴³ IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 5.

¹⁴⁴ IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 5 (Hervorhebung d. Verf.).

¹⁴⁵ Vgl. ISG-Endbericht 2013, S. 26, 28.

¹⁴⁶ IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 6 (Hervorhebung d. Verf.).

¹⁴⁷ Vgl. IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 6.

¹⁴⁸ Vgl. IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 9.

¹⁴⁹ Diese Sanktionen gemäß § 31a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 SGB II a.F. kamen nach dem BVerfG-Urteil grundsätzlich nicht mehr zum Einsatz – vgl. Kapitel 5.2.1, 5.2.4.

sanktionsbedingten Wegfall des ALG II ohne Erbringung ergänzender Leistungen gemäß § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. erlischt die Kranken- und Pflegeversicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a SGB XI. Sind die Voraussetzungen für eine Familienversicherung nach § 10 SGB V bzw. § 25 SGB XI nicht erfüllt, besteht lediglich die Möglichkeit der freiwilligen Mitgliedschaft nach § 9 SGB V oder der Auffangversicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V und § 20 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 SGB XI. Bei beiden Alternativen fallen Beiträge an, die die Betroffenen gemäß § 250 Abs. 2 bzw. 3 SGB V und § 59 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 4 Satz 1 SGB XI selbst tragen müssen, wobei eine pünktliche Zahlung ohne Rücklagen kaum möglich ist.¹⁵⁰ Auch die Energieversorgungs- und Mietforderungen können kaum rechtzeitig beglichen werden, wenn die sanktionierte Person keine Leistung mehr erhält – dies kann sogar bis zum **Verlust der Wohnung** und somit zur Obdachlosigkeit führen.¹⁵¹ Sehr hohe Sanktionen können sich also auch weit über den Sanktionszeitraum hinaus äußerst negativ auf die finanzielle Situation der Betroffenen auswirken, da es einige Monate dauert, bis die aufgelaufenen Schulden wieder abgebaut sind – vor allem vor dem Hintergrund, dass die Leistungen des SGB II ohnehin knapp bemessen sind und vermutlich nur ein geringer Anteil für die Schuldentilgung genutzt werden kann. Deshalb ist es durchaus denkbar, dass für einen kleinen Anteil der Sanktionierten „mangels anderer Optionen **Kleinkriminalität** [oder auch **Schwarzarbeit**] in Frage kommt“¹⁵², um die Kürzung bzw. den vollständigen Wegfall der Leistung auszugleichen. Auf diese Weise können im Extremfall immer mehr Probleme infolge der Sanktionierung entstehen: Ein „Teufelskreis“ beginnt, aus dem die Betroffenen nur schwer wieder ausbrechen können – und dieser „Kampf“ kostet viel Kraft – Kraft, die doch eigentlich in die Integration in den Arbeitsmarkt investiert werden sollte. In solchen Fällen wiegen die beschriebenen negativen Auswirkungen sehr schwer, da durch sie die Erreichung des Ziels der Eingliederung in Erwerbsarbeit erheblich erschwert wird. Außerdem besteht die Gefahr, dass in diesen „Teufelskreis“ auch Unbeteiligte hineingezogen werden können. Denn die negativen Effekte betreffen nicht nur die sanktionierte Person selbst, sondern ggf. auch die mit ihr in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden, obwohl diese überhaupt kein Fehlverhalten gezeigt haben. Insbesondere die Verstärkung der Verschuldungsproblematik und die Gefahr des Wohnungsverlustes beeinträchtigen auch die Lebenssituation der übrigen zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden Personen.¹⁵³

¹⁵⁰ Vgl. Hahn in Eicher/Luik/Harich, SGB II, § 31a Rn. 19a.

¹⁵¹ Vgl. IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 9.

¹⁵² IAB-Stellungnahme 2/2014, S. 7 (Hervorhebung d. Verf.).

¹⁵³ Vgl. Beaucamp in NZS 5/2023: S. 163.

Wie bereits in Kapitel 6.3 beschrieben, beschleunigen Sanktionen zwar die Beschäftigungsaufnahme, jedoch können sie sich „negativ auf die **Qualität der aufgenommenen Beschäftigung** auswirken“¹⁵⁴. Dies liegt daran, dass Sanktionierte ihre Ansprüche an potenzielle Arbeitsverhältnisse zurücknehmen, um schneller eine Beschäftigung zu finden: Zum einen nehmen sie eine geringere Entlohnung in Kauf – d.h. der Anspruchslohn sinkt.¹⁵⁵ Zum anderen sind sie infolge der Sanktion eher bereit, auch qualitativ schlechtere Beschäftigungen – bspw. im Helfer- und Anlernbereich – anzunehmen.¹⁵⁶ Dieser zunächst kurzfristige Effekt auf die Beschäftigungsqualität kann sogar langfristig bestehen bleiben. Denn laut einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben Sanktionierte „fünf Jahre nach der [ersten] Sanktion [...] eine höhere Wahrscheinlichkeit als nicht Sanktionierte, eine schlechter entlohnte und nicht qualifikationsadäquate Beschäftigung auszuüben.“¹⁵⁷ Das Institut wies jedoch darauf hin, dass es sich „lediglich um erste Ergebnisse zu den langfristigen Auswirkungen von Sanktionen auf die Beschäftigungsqualität“¹⁵⁸ handle und weitere Analysen erforderlich seien. Es bleibt also abzuwarten, ob sich diese Effekte bestätigen lassen – vor allem auch vor dem Hintergrund der stetigen Anhebung des Mindestlohns und der Abmilderung der Sanktionsregelungen zum 1. Januar 2023. Beides könnte dazu beitragen, dass die negativen Effekte auf die Beschäftigungsqualität sukzessive abgeschwächt werden.

6.5 Bilanz zwischen positiven und negativen Auswirkungen

Das Ziehen einer Bilanz zwischen den zuvor dargestellten positiven und negativen Auswirkungen könnte auch als „Kosten-Nutzen-Analyse“ betrachtet werden. D.h. letztendlich soll die Frage beantwortet werden, ob die „Kosten“ – also die negativen Auswirkungen – oder der „Nutzen“ – also die positiven Auswirkungen – überwiegen. Das Ergebnis spricht entweder für die Beibehaltung oder für eine Abschaffung von Sanktionen – oder als „Mittelweg“ für die Veränderung der bestehenden Sanktionsregelungen.

Zunächst ist eine Gewichtung der zuvor dargestellten Auswirkungen vorzunehmen. Denn verhältnismäßig schwach ausgeprägte oder selten auftretende Auswirkungen sind bei der abschließenden Gesamtabwägung weniger ausschlaggebend.

Den in Kapitel 6.3 beschriebenen positiven Auswirkungen kommt dabei eine sehr große Bedeutung zu. Die verstärkten Bemühungen der sanktionierten Personen sind als sehr hilfreich für den Eingliederungsprozess zu bewerten. Auch die Beschleunigung der

¹⁵⁴ IAB-Forum 24.06.2021, S. 1 (Hervorhebung d. Verf.).

¹⁵⁵ Vgl. IAB-Forschungsbericht 17/2022, S. 9.

¹⁵⁶ Vgl. IAB-Forum 24.06.2021, S. 3.

¹⁵⁷ IAB-Forum 24.06.2021, S. 8 f.

¹⁵⁸ IAB-Forum 24.06.2021, S. 9.

Beschäftigungsaufnahme ist grundsätzlich eine sehr positive und bedeutsame Auswirkung, da dadurch das primäre Ziel der Arbeitsmarktintegration schneller erreicht wird. Allerdings sind dabei die möglicherweise auftretenden negativen Effekte auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung – z.B. hinsichtlich der Entlohnung – nicht zu vernachlässigen, was die positiven Auswirkungen wieder etwas mindert. Der positive Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungsaufnahme überwiegt trotzdem deutlich.

Bei den negativen Auswirkungen ist hinsichtlich der Höhe der Sanktion zu differenzieren: Grundsätzlich führen alle Sanktionen – also auch schon in Höhe von 30 % – zu tiefgreifenden Einschnitten in die Lebenssituation der Betroffenen. Diese negative Auswirkung tritt also nahezu immer auf, wenn es zu einer Sanktionierung kommt. Wie gravierend der Einschnitt tatsächlich ist, hängt u.a. von der Persönlichkeit der Betroffenen und den individuellen Lebensumständen ab – bspw. wie gut sie mit der Sanktion umgehen können und ob die Situation womöglich bereits vor der Sanktionierung angespannt war. Die Intensität dieser negativen Auswirkung müsste also individuell im Einzelfall bewertet werden. Pauschaliert kann man jedoch davon ausgehen, dass es sich um eine recht schwerwiegende Auswirkung handelt. Ebenso unabhängig von der Höhe der Sanktion kann es stets zur Verschlechterung der psychischen Verfassung sowie zum Vertrauensverlust oder sogar Kontaktabbruch kommen. Diese negativen Auswirkungen treten jedoch nicht in jedem Fall auf. Im Hinblick auf die Gesamtabwägung sind sie daher als eher weniger ausschlaggebend zu bewerten.

Einige negative Auswirkungen – wie z.B. die Verstärkung der Verschuldungsproblematik, der Verlust der Wohnung oder die Gefahr von Kleinkriminalität und Schwarzarbeit – treten überwiegend erst bei höheren Sanktionen auf – insbesondere bei einem vollständigen Wegfall des ALG II. Diese Auswirkungen treten also verhältnismäßig selten auf, aber wenn es dazu kommt, dann sind sie äußerst kontraproduktiv für den Eingliederungsprozess und generell extrem problematisch für die Lebenssituation der Betroffenen. Hinsichtlich der Gewichtung sind sie daher als schwerwiegend zu bewerten.

Bei der Gesamtabwägung zwischen positiven und negativen Auswirkungen darf nicht vernachlässigt werden, dass jeder Mensch anders ist und daher auch Sanktionen unterschiedlich auf die Betroffenen wirken: Bei Leistungsberechtigten, die sich ohnehin bereits ernsthaft um die Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit bemühen und motiviert sind, eine Beschäftigung zu finden, ist es vermutlich nicht zielführend, direkt eine Sanktion zu verhängen, wenn sie ausnahmsweise eine Pflichtverletzung begehen – bspw. wenn in der Eingliederungsvereinbarung festgelegt wurde, dass die leistungsberechtigte Person in einem bestimmten Zeitraum zehn Bewerbungen versenden muss, sie dies aber zeitlich nicht schafft und ein aus ihrer Sicht vorliegender Rechtfertigungsgrund

gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II vom Leistungsträger nicht als solcher anerkannt wird. Wird in diesem Fall eine Sanktion verhängt, könnte dies demotivierend wirken und dazu führen, dass das Vertrauen in die Arbeit des Leistungsträgers abnimmt. Beides wäre im Hinblick auf die Erreichung des Ziels der Eingliederung in Arbeit äußerst kontraproduktiv. Folglich wäre die Bilanz der Auswirkungen von Sanktionen in solch einem Fall eher negativ – sie schadet mehr, als dass sie zur Zielerreichung beiträgt.

Es ist aber auch davon auszugehen, dass es vereinzelt Leistungsberechtigte gibt, die ohne den Druck durch den Leistungsträger z.B. Festlegungen in der Eingliederungsvereinbarung nicht erfüllen oder Arbeitsangebote aus Unwillen ablehnen würden. Werden diese Personen sanktioniert, kann dies bewirken, dass sie sich künftig kooperativer verhalten und ihre Pflichten erfüllen, um eine erneute Leistungsminderung zu vermeiden. In derartigen Fällen wiegt eine solche positive Verhaltensänderung schwerer als mögliche negative Nebenwirkungen.

Teilweise ist es also einzelfallabhängig, ob die positiven oder negativen Auswirkungen von Sanktionen überwiegen. Eine pauschalierte „Kosten-Nutzen-Analyse“ durchzuführen und eine allgemeingültige Entscheidung zu treffen, welche Seite überwiegt, ist schwierig, vor allem weil dafür detaillierte und aussagekräftige Untersuchungen nahezu aller möglichen Auswirkungen erfolgt sein müssten. Eine solche allumfassende Studienlage liegt jedoch – wie bereits in Kapitel 6.1 beschrieben – aktuell nicht vor. Daher kann die anfangs gestellte Frage zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden. Im Moment können als **Fazit bezüglich der Auswirkungen von Sanktionen** lediglich folgende Vermutungen angestellt werden:

1. Unabhängig von der Sanktionshöhe stehen sich auf der einen Seite sehr bedeutende positive Effekte auf den Eingliederungsprozess und auf der anderen Seite gravierende Einschnitte in die Lebenssituation der Betroffenen gegenüber. Ob sich diese beiden Effekte ausgleichen bzw. welcher überwiegt, ist umstritten. Zweifelsfrei ist jedoch, dass bei hohen Sanktionen verstärkt negative Auswirkungen auftreten, ohne dass auch positive Effekte hinzukommen oder wesentlich verstärkt werden, weshalb in diesen Fällen „Kosten“ und „Nutzen“ nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Bei hohen Sanktionen – d.h. in Höhe von 60 % des Regelbedarfs oder in Form des vollständigen Wegfalls des ALG II – überwiegen also die negativen Auswirkungen, weshalb sie nicht eingesetzt werden sollten.

2. Bei Sanktionen in Höhe von 30 % des Regelbedarfs fallen die positiven Effekte auf den Eingliederungsprozess im Vergleich zu den negativen Auswirkungen, die aufgrund der moderaten Sanktionshöhe meist nicht so stark ausgeprägt sind, i.d.R. mehr ins Gewicht. In vielen Fällen überwiegt also der Nutzen von Sanktionen. Trotzdem sind

natürlich auch Einzelfälle denkbar, in denen dies nicht zutrifft. Könnte in derartigen Einzelfällen ausnahmsweise von einer Sanktion abgesehen werden, würden in der Gesamtabwägung bezüglich Sanktionen in Höhe von 30 % die positiven Auswirkungen überwiegen. Denn abgesehen von Einzelfällen ist der generelle Nutzen von Sanktionen in dieser Höhe für die Erreichung des Ziels der Integration in den Arbeitsmarkt größer als die Gefahr, dieses Ziel aufgrund der negativen Auswirkungen von Sanktionen möglicherweise zu verfehlen. Die Regelungen zu Sanktionen in Höhe von 30 % sollten also grundsätzlich beibehalten, jedoch etwas angepasst werden, um Einzelfällen gerecht zu werden.

3. Für die Beurteilung des „Kosten-Nutzen-Verhältnisses“ von Sanktionen sind nicht nur die Ex-post-Wirkungen, sondern auch der Ex-ante-Effekt relevant, welcher jedoch – wie bereits in Kapitel 6.2 erwähnt – bisher kaum detailliert erforscht wurde. Folglich kann nicht eindeutig vorhergesagt werden, wie sich die Leistungsberechtigten verhalten würden, wenn es keine Sanktionen gäbe. Es wäre aber durchaus zu befürchten, dass einige dann weniger bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt mitwirken und sich ggf. etwas „zurücklehnen“ würden, da sie keine Konsequenzen in Form von Sanktionen zu befürchten hätten.¹⁵⁹ Die Ex-ante-Wirkung ist somit nicht zu unterschätzen, denn auf diese Weise haben Sanktionen – ohne dass sie ausgesprochen werden müssen – einen großen Nutzen, um das generelle Ziel der Mitwirkung zu erreichen. Dies spricht unabhängig von der konkreten Ausgestaltung für eine Beibehaltung von Sanktionen.

Abschließend ist anzumerken, dass hinsichtlich der Auswirkungen von Sanktionen generell Forschungsbedarf besteht. Künftige Studien sollten jedoch nicht nur einzelne Effekte isoliert betrachten, sondern positive und negative Auswirkungen hinsichtlich ihrer Intensität und Eintrittswahrscheinlichkeit ins Verhältnis setzen und gewichten, um anschließend eine auf konkreten empirischen Ergebnissen basierte „Kosten-Nutzen-Analyse“ durchzuführen.

7 Verbesserungen durch das BVerfG-Urteil vom 5. November 2019

Gemäß der **ersten Übergangsregelung** des BVerfG kann von Sanktionen abgesehen werden, wenn sie zu einer außergewöhnlichen Härte führen würden.¹⁶⁰ Dies stellt eine wichtige Verbesserung dar, denn so kann der Leistungsträger auch Einzelfällen gerecht werden, in denen eine Sanktion aufgrund der außergewöhnlichen Härte ohnehin ungeeignet wäre, um das Ziel der Durchsetzung der Mitwirkungspflichten zu erreichen. Damit wurde die im zweiten Punkt des Fazits bezüglich der Auswirkungen von Sanktionen aufgestellte Forderung umgesetzt.

¹⁵⁹ Vgl. IAB-Stellungnahme 5/2011, S. 11.

¹⁶⁰ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. a.

Die **zweite Übergangsregelung** des BVerfG-Urteils besteht darin, dass Leistungsminderungen auf 30 % des Regelbedarfs begrenzt sind.¹⁶¹ Dies entspricht dem in Kapitel 6.5 gezogenen Fazit bezüglich der Auswirkungen, wonach Sanktionen grundsätzlich beibehalten werden sollten, jedoch nicht in Höhe von mehr als 30 %. Durch die Obergrenze von 30 % werden zu starke Eingriffe in die Lebensverhältnisse der Betroffenen und insbesondere der drohende Verlust der Wohnung – eine der gravierendsten Auswirkungen – vermieden. So ist davon auszugehen, dass ein Großteil der negativen Auswirkungen nicht mehr oder nur noch in abgeschwächter Form auftritt, während die positiven Effekte weitestgehend fortbestehen – die Sanktionsregelungen wurden also effizienter gestaltet. Dies ist die bedeutendste Verbesserung infolge des BVerfG-Urteils.

Außerdem hat diese Übergangsregelung den positiven „Nebeneffekt“, dass die Erbringung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen gemäß § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. hinfällig wurde, da diese Regelung nur bei Leistungsminderungen um mehr als 30 % greift. Dies hat zwei Vorteile: Aus der Sicht des Leistungsträgers wurde somit die Verwaltungspraxis etwas vereinfacht, da die Erbringung solcher Leistungen relativ aufwendig war.¹⁶² Auch aus der Sicht der Betroffenen wurde dies vermutlich überwiegend positiv aufgefasst, da z.B. das Einlösen von Lebensmittelgutscheinen an der Kasse oftmals als erniedrigend empfunden wurde – schließlich offenbart man dadurch den anwesenden Personen seinen Leistungsbezug.¹⁶³

Durch die **dritte Übergangsregelung** des BVerfG muss der Minderungszeitraum nicht mehr starr drei Monate andauern, sondern kann verkürzt werden, wenn die sanktionierte Person ihre Mitwirkungspflichten nachträglich erfüllt oder sich glaubhaft dazu bereit erklärt, künftig mitzuwirken.¹⁶⁴ Dadurch werden bedeutsame Anreize gesetzt, die Mitwirkungshandlung schnellstmöglich nachzuholen – durch diese Übergangsregelung werden die Betroffenen auch während des laufenden Sanktionszeitraums dazu motiviert. Auf diese Weise kann das primäre Ziel der Mitwirkung leichter erreicht werden. Somit führt auch diese Übergangsregelung zu einer Verbesserung.

Wie bereits in Kapitel 5.2.4 beschrieben, wurden die Übergangsregelungen des BVerfG auch auf Sanktionen nach § 31a Abs. 2 SGB II a.F. für **unter 25-Jährige** angewandt, soweit sie dadurch nicht schlechter gestellt wurden. Dies führte zu einer deutlichen Entschärfung der Sanktionen für diese Altersgruppe und somit zu einer bedeutsamen Verbesserung. Denn zuvor war bereits die erste Pflichtverletzung mit einer unverhältnismäßig hohen Leistungskürzung verbunden, welche dementsprechend auch mit gravierenden negativen Auswirkungen einherging.¹⁶⁵

¹⁶¹ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. b.

¹⁶² Vgl. BT-Drucksache 20/3873, S. 93.

¹⁶³ Vgl. IAB-Kurzbericht 10/2010, S. 5.

¹⁶⁴ Vgl. BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Entscheidungsformel Nr. 2 lit. c.

¹⁶⁵ Vgl. Berlit in Münder/Geiger, SGB II, § 31a Rn. 45.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das BVerfG-Urteil das Sanktionensystem des SGB II grundlegend verbessert hat. Über die Verfassungsmäßigkeit der §§ 31 ff. SGB II a.F. wurde bereits in der Vergangenheit oft kontrovers diskutiert – in der Rechtsliteratur, der Politik und der Öffentlichkeit. Das Urteil schaffte endlich Klarheit, auch wenn sich einige sicherlich dahingehend mehr erhofft hatten, dass Sanktionen generell für verfassungswidrig erklärt werden – schließlich bewirken sie eine Unterschreitung des Existenzminimums. Die Vertreter dieser Ansicht wurden vermutlich etwas enttäuscht, können aber zumindest insoweit zufrieden sein, als dass die Sanktionen insgesamt deutlich abgemildert worden sind. Auf der anderen Seite werden Sanktionen hingegen als wichtiges Instrument angesehen, um Leistungsberechtigte zur Mitwirkung zu bewegen – ohne Sanktionen wäre die Durchsetzungsfähigkeit der Jobcenter gegenüber nicht kooperierenden Leistungsberechtigten erheblich geschwächt. Dementsprechend wurde es von vielen begrüßt, dass die Möglichkeit der Sanktionierung weiterhin bestehen blieb, wenn auch lediglich in abgeschwächter Form. Somit kann das BVerfG-Urteil im übertragenen Sinne als Kompromiss zwischen diesen beiden Seiten angesehen werden.

8 Probleme durch das Sanktionsmoratorium mit Wirkung ab 1. Juli 2022

Ob das Sanktionsmoratorium sinnvoll und erforderlich oder unnötig und sogar hinderlich war, ist umstritten. Dabei lassen sich wie bereits im vorhergehenden Kapitel die üblichen zwei gegensätzlichen Ansichten erkennen: auf der einen Seite die Forderung der generellen Abschaffung von Sanktionen – bspw. von verschiedenen Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften – und auf der anderen Seite das Bestreben, Sanktionen grundsätzlich beizubehalten. Dass sich diese grundsätzliche Einstellung auch auf die Haltung gegenüber dem Sanktionsmoratorium überträgt, ist naheliegend.

Von der Agentur für Arbeit wurde das Sanktionsmoratorium abgelehnt, da ein „vollständiger Verzicht auf Minderungen [...] kontraproduktiv und daher nicht sinnvoll“¹⁶⁶ sei. Aus der Sicht der Agentur für Arbeit ergeben sich zwei wesentliche Probleme: Zum einen wird durch das Sanktionsmoratorium der „Grundsatz des Forderns nach § 2 SGB II [...] – zumindest für den Integrationsbereich – im Ergebnis faktisch aufgehoben. Dies dürfte sowohl den leistungsberechtigten Personen, die sich gesetzeskonform verhalten, als auch den Steuerzahlerinnen und Steuerzahler[n] [...] nur schwer zu vermitteln sein.“¹⁶⁷

Zum anderen bewirkt das Sanktionsmoratorium einen zweifachen Systemwechsel – zunächst weg von den Übergangsregelungen des BVerfG hin zur Aussetzung der Sanktionen wegen Pflichtverletzungen, anschließend wird das Sanktionsmoratorium

¹⁶⁶ Ausschussdrucksache 20(11)98, S. 5.

¹⁶⁷ Ausschussdrucksache 20(11)98, S. 5.

von neuen Sanktionsregelungen abgelöst. Diese mehrfachen Umbrüche müssen sowohl den Leistungsberechtigten als auch den Mitarbeitern der Leistungsträger verständlich vermittelt werden. Gelingt dies nicht optimal, könne darunter die Handlungs- und Prozesssicherheit leiden.¹⁶⁸ Beide Probleme wären vermeidbar gewesen, denn die damalige Weisungslage entsprach „sowohl den Anforderungen des Urteils des BVerfG [...] als auch den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages, der lediglich ein ‚Mortatorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum‘ vorsieht“¹⁶⁹, weshalb ein Aussetzen der Sanktionen aus der Sicht der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich war.

Ähnlich argumentierte auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Durch die Übergangsregelungen des BVerfG sei bereits ein wichtiger Zwischenschritt bis zur Neuregelung der Sanktionen erfolgt.¹⁷⁰ Es sei nicht ersichtlich, „warum mit dem Sanktionsmoratorium ein derart weitgehender Zwischenschritt notwendig ist“¹⁷¹, zumal sich „[a]us den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen [...] weder ein Sanktionsmoratorium noch eine Abschaffung der Sanktionen im SGB II begründen“¹⁷² ließe.

Es bestand also – zumindest aus der Sicht derjenigen, die sich für eine grundsätzliche Beibehaltung von Sanktionen einsetzen – keine Notwendigkeit für das Sanktionsmoratorium. Es wäre durchaus möglich gewesen, die weitestgehend akzeptierten Übergangsregelungen des BVerfG weiterhin bis zur gesetzlichen Neuregelung anzuwenden. Dies wäre vor dem Hintergrund, dass das Sanktionsmoratorium „in erster Linie zu Verwirrung und Unsicherheit bei Leistungsbeziehenden und zu einem völlig unnötigen administrativen Mehraufwand“¹⁷³ führte, vermutlich besser gewesen.

Auf den ersten Blick könnte das Sanktionsmoratorium zumindest dahingehend als Verbesserung gewertet werden, dass durch das Aussetzen der Sanktionen logischerweise keine negativen Effekte mehr zu befürchten sind. Allerdings gehen natürlich auch die positiven Auswirkungen hinsichtlich der Eingliederung der Sanktionierten in Erwerbsarbeit und insbesondere die Ex-ante-Wirkung auf die nicht sanktionierten Leistungsberechtigten verloren. Da die positiven Effekte bei Leistungsminderungen in Höhe von 30 % i.d.R. überwiegen¹⁷⁴ und infolge des BVerfG-Urteils ohnehin keine höheren Sanktionen zulässig waren, ist das Sanktionsmoratorium eher als Rückschritt und nicht als Verbesserung anzusehen.

¹⁶⁸ Vgl. Ausschussdrucksache 20(11)98, S. 5 f.

¹⁶⁹ Ausschussdrucksache 20(11)98, S. 6 (Hervorhebung im Original).

¹⁷⁰ Vgl. IAB-Stellungnahme 4/2022, S. 7.

¹⁷¹ IAB-Stellungnahme 4/2022, S. 7.

¹⁷² IAB-Stellungnahme 4/2022, S. 4.

¹⁷³ Loose in Hohm, SGB II, § 84 Rn. 6.

¹⁷⁴ Vgl. Kapitel 6.5: zweiter Punkt des Fazits.

9 Verbesserungen durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023

Mit der Einführung des Bürgergeldes wurden die Vorgaben des BVerfG umgesetzt – dessen Übergangsregelungen wurden inhaltlich übernommen. Daher wird hinsichtlich der Verbesserungen durch die Härtefallregelung des § 31a Abs. 3 SGB II, die Obergrenze in Höhe von 30 % gemäß § 31a Abs. 4 Satz 1 SGB II und die Verkürzung der Minderungsdauer bei nachträglicher Mitwirkungsbereitschaft gemäß § 31a Abs. 1 Satz 6 i.V.m. § 31b Abs. 2 Satz 2 SGB II auf die Ausführungen in Kapitel 7 verwiesen.

Darüber hinaus lassen sich folgende Verbesserungen feststellen:

Wie bereits in Kapitel 5.4 beschrieben, wurde die Höhe der stufenweisen Leistungsminderungen in § 31a Abs. 1 Satz 1 bis 3 SGB II im Vergleich zur vorherigen Fassung deutlich herabgesetzt. Diese Entschärfung wird zusätzlich durch die Staffelung der Minderungsdauer gemäß § 31b Abs. 2 Satz 1 SGB II unterstützt. Beides ist grundsätzlich positiv zu bewerten, denn jede Sanktion, „durch die der Regelbedarf ungedeckt bleibt, führt unweigerlich dazu, dass der einer bedürftigen Person tatsächlich gezahlte Betrag nicht dem entspricht, was zur Gewährleistung des [...] menschenwürdigen Existenzminimums benötigt wird.“¹⁷⁵ Daher sollten Leistungsminderungen so gering wie möglich ausfallen, sodass sie aber gerade noch ihre positiven Effekte auf den Prozess der Integration in den Arbeitsmarkt entfalten. Ob dies bei einer Kürzung um 10 % des Regelbedarfs für die Dauer von einem Monat der Fall ist, bleibt abzuwarten und sollte umfassend untersucht werden. Erweist sich eine solche Kürzung als zu gering, da sie für die Sanktionierten finanziell kaum spürbar ist, wird sie vermutlich nur wenige dazu bewegen können, ihr Verhalten zu ändern und künftig mitzuwirken. Somit wäre der Zweck einer Sanktion verfehlt – die Gesetzesänderung hätte dann nicht zu einer Verbesserung geführt, sondern eine Verschlechterung bewirkt. Aktuell ist jedoch davon auszugehen, dass „[d]ie abgesenkten Minderungssätze [...] weiterhin zu deutlich spürbaren Einschränkungen [führen], weil die Regelbedarfserhöhungen zum 1.1.2023 die durch die Inflation geminderte Kaufkraft nicht vollständig ausgeglichen haben und damit die Spielräume deutlich enger geworden sind, durch internen Ausgleich innerhalb der Bedarfsgruppen das absolute Existenzminimum sicherzustellen.“¹⁷⁶

Eine weitere Verbesserung besteht in der nun im Gesetz verankerten Möglichkeit der persönlichen Anhörung gemäß § 31a Abs. 2 SGB II, denn dies „stärkt [...] die Verfahrensrechte der Betroffenen.“¹⁷⁷ Im Vergleich zur schriftlichen Anhörung erleichtert eine persönliche Anhörung die Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und -träger, wodurch Missverständnisse besser vermieden werden können. Wie oft die Möglichkeit der persönlichen Anhörung von den Leistungsberechtigten genutzt wird, wird sich in

¹⁷⁵ BVerfG 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 156.

¹⁷⁶ Berlit in info also 1/2023: S. 24.

¹⁷⁷ Berlit in info also 1/2023: S. 26.

der Zukunft zeigen. Erst dann kann abschließend beurteilt werden, ob diese Änderung tatsächlich eine bedeutsame Verbesserung darstellt oder ob sie ohnehin nur wenig Wirkung hat, falls viele Leistungsberechtigte die Anhörung generell nicht nutzen, unabhängig davon, ob sie schriftlich oder persönlich erfolgt.

Die Klarstellung des § 31a Abs. 4 Satz 2 SGB II, dass die Zahlbeträge für die Kosten der Unterkunft und Heizung nicht verringert werden dürfen, ist ebenfalls als Verbesserung zu werten. Denn auf diese Weise wird sichergestellt, dass die sanktionierte Person trotz der Leistungskürzung stets ihre Miete zahlen kann und somit kein Wohnungsverlust droht. Der einzige Nachteil dieser Regelung besteht darin, dass Personen, die aufgrund ihres anrechenbaren Einkommens ausschließlich Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung beziehen, faktisch nicht sanktioniert werden können. Denn in diesen Fällen könnte der Minderungsbetrag lediglich vom Zahlbetrag für die Kosten der Unterkunft und Heizung abgezogen werden, was jedoch durch § 31a Abs. 4 Satz 2 SGB II ausgeschlossen wird. Diese Personen haben somit keine Leistungsminderungen zu befürchten. Da dies jedoch nur einen kleinen Anteil aller Leistungsberechtigten betrifft, ist dieser Nachteil nicht ausschlaggebend – der oben genannte Vorteil überwiegt.

Außerdem wurden mit der Bürgergeld-Reform die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige nach § 31a Abs. 2 SGB II a.F. endgültig abgeschafft, auch wenn sie ohnehin aufgrund der Weisung der Agentur für Arbeit seit dem BVerfG-Urteil weitestgehend nicht mehr angewandt worden sind. Wie bereits in den Kapiteln 6.4 und 7 beschrieben, waren diese hohen Sanktionen mit gravierenden negativen Auswirkungen verbunden, welche nun nicht mehr oder zumindest nur noch in abgeschwächter Form auftreten werden. Die Abschaffung dieser Regelungen stellt also eine sehr bedeutsame Verbesserung dar, die zusätzlich durch die Einführung eines Beratungsangebots nach § 31a Abs. 6 SGB II verstärkt wird. Auf diese Weise soll „eine sinnvolle, bedarfsgerechte und für die Betroffenen auch ‚akzeptanzfähige‘ Förderung der unter 25-Jährigen“¹⁷⁸ erfolgen. Inwieweit diese Unterstützung tatsächlich angenommen wird, bleibt abzuwarten.

Unabhängig von diesen einzelnen inhaltlichen Verbesserungen ist es generell positiv zu bewerten, dass infolge der Bürgergeld-Reform wieder die Möglichkeit der Sanktionierung besteht und der Gesetzgeber nicht gänzlich darauf verzichtet hat. Denn so können die positiven Wirkungen von Leistungsminderungen wieder genutzt werden, während die negativen Effekte durch die deutliche Entschärfung des Sanktionensystems etwas abgeschwächt werden. Die Sanktionsregelungen wurden also im Vergleich zur Rechtslage vor dem BVerfG-Urteil so optimiert, dass die durch Leistungsminderungen hervorgerufenen positiven Effekte gegenüber den negativen i.d.R. überwiegen.

¹⁷⁸ Berlit in info also 1/2023: S. 26.

10 Fazit

Die in der Einleitung dargestellte Kritik, dass es keine Belege für positive Wirkungen von Sanktionen gäbe, konnte im Rahmen dieser Bachelorarbeit entkräftet werden. Denn verschiedene Studien zeigen, dass Sanktionen die Arbeitssuchintensität der Betroffenen erhöhen und die Beschäftigungsaufnahme beschleunigen. Allerdings wurden auch negative Effekte festgestellt: Infolge von Sanktionen kann es zur Verschlechterung der psychischen Verfassung der Betroffenen und zum Vertrauensverlust oder sogar Kontaktabbruch gegenüber dem Leistungsträger kommen. Außerdem können sich Sanktionen negativ auf die Beschäftigungsqualität auswirken, da Sanktionierte bspw. ihre Ansprüche an die Höhe der Entlohnung zurücknehmen. Einige Studien zeigten zudem, dass Sanktionen die Verschuldungsproblematik verstärken und bis hin zum Verlust der Wohnung führen können – allerdings nur bei sehr hohen Sanktionen, die mittlerweile abgeschafft worden sind.

Um die Forschungsfrage, ob der positive Einfluss der Sanktionen auf die Integration in den Arbeitsmarkt oder die negativen Auswirkungen überwiegen, abschließend und allgemeingültig beantworten zu können, wären weitere Studien erforderlich, die nahezu alle möglichen Auswirkungen detailliert untersuchen und dabei auch deren Intensität und Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigen. Da eine solche allumfassende Studienlage im Moment nicht vorliegt, können zum jetzigen Zeitpunkt lediglich annähernde Aussagen getroffen werden, welche jedoch durch zukünftige Forschungsergebnisse durchaus widerlegt werden könnten. Basierend auf den derzeit vorliegenden Studien wurde zunächst eine Gewichtung der genannten Auswirkungen und darauf aufbauend eine Gesamtabwägung vorgenommen. Daraus ergab sich, dass bei Sanktionen bis zu einer Höhe von 30 % des Regelbedarfs i.d.R. die positiven Wirkungen überwiegen. Bei Leistungsminderungen, die darüber hinaus gehen, fallen hingegen die negativen Effekte stärker ins Gewicht, weshalb sich diese Sanktionen kontraproduktiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt auswirken.

Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage, inwieweit die Sanktionsregelungen des SGB II in einem ersten Schritt durch das Urteil des BVerfG vom 5. November 2019 und in einem zweiten Schritt durch die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 verbessert wurden, war es zunächst erforderlich, die Entscheidung des BVerfG zu betrachten:

Laut dem BVerfG ist es grundsätzlich zulässig, existenzsichernde Leistungen bei Pflichtverletzungen durch Sanktionen zu mindern. Da dies aber einen Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG darstellt, gelten strenge Anforderungen an die

Verhältnismäßigkeit. Diesen Anforderungen wurden Teile der damaligen Sanktionsregelungen nicht gerecht. Daher erklärte das BVerfG Sanktionen nach § 31a Abs. 1 Satz 1 bis 3 SGB II a.F. als verfassungswidrig, soweit sie über die Höhe von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehen und zwingend auch bei außergewöhnlichen Härten zu verhängen sind. Auch die starre Minderungsdauer von drei Monaten, die selbst bei einer nachträglichen Erfüllung der Mitwirkungspflicht oder der Bereitschaft dazu nicht verkürzt werden konnte, sei laut BVerfG verfassungswidrig gewesen. Das BVerfG traf entsprechende Übergangsregelungen, die die Sanktionshöhe auf 30 % des Regelbedarfs begrenzten und eine Härtefallregelung sowie die Möglichkeit zur Verkürzung des Minderungszeitraums bei nachträglicher Mitwirkungsbereitschaft enthielten.

Jede der drei Übergangsregelungen trug wesentlich dazu bei, dass das Sanktionensystem durch das BVerfG-Urteil deutlich verbessert wurde: Durch die Obergrenze von 30 % wurden schwerwiegende negative Effekte von Sanktionen vermieden oder zumindest abgeschwächt, während die positiven Wirkungen weitestgehend fortbestanden. Aufgrund der Härtefallregelung konnte der Leistungsträger auch Einzelfällen gerecht werden. Die Möglichkeit der Verkürzung motivierte Betroffene, die Mitwirkung während des laufenden Minderungszeitraums schnellstmöglich nachzuholen.

Als „Zwischenschritt“ zu einer gesetzlichen Neuregelung trat zum 1. Juli 2022 das Sanktionsmoratorium in Kraft. Dies sollte zur Vorbereitung der Neuregelung dienen. Allerdings führte das zeitlich befristete Aussetzen der Sanktionen wegen Pflichtverletzungen zu einigen Problemen – bspw. setzte dies falsche Signale an die Leistungsberechtigten und Steuerzahlenden und verursachte einen unnötigen administrativen Mehraufwand. Das Sanktionsmoratorium bewirkte also keineswegs eine Verbesserung.

Im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 wurden §§ 31a und 31b SGB II entsprechend den Vorgaben durch das BVerfG-Urteil geändert. Da die Übergangsregelungen des BVerfG dabei inhaltlich übernommen wurden, bestehen die durch das Urteil eingetretenen Verbesserungen fort. Die wichtigste Änderung besteht in der deutlichen Herabsetzung der stufenweisen Leistungsminderungen: Vor dem BVerfG-Urteil konnten die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts jeweils für drei Monate um 30 % oder 60 % des Regelbedarfs gekürzt werden oder sogar vollständig entfallen – seit dem 1. Januar 2023 können Leistungsminderungen nur noch für einen Monat um 10 % des Regelbedarfs, für zwei Monate um 20 % oder für drei Monate um 30 % erfolgen. Dies bewirkt eine deutliche Entschärfung des Sanktionensystems – ebenso wie die endgültige Abschaffung der verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige und die Einführung eines Beratungsangebots für diese Altersgruppe.

Eine weitere Verbesserung besteht in der neu eingeführten Möglichkeit der persönlichen Anhörung, die die Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und -träger erleichtern soll. Inwieweit das unterstützende Beratungsangebot oder die persönliche Anhörung von den Leistungsberechtigten tatsächlich genutzt wird, bleibt abzuwarten. Ebenso wird sich erst im Laufe der Zeit zeigen, ob eine einmonatige Leistungsmin- derung um 10 % möglicherweise zu gering ist, um unkooperative Leistungsberechtigte zur Mitwirkung zu bewegen. Beides sollte umfassend durch empirische Studien er- forscht werden, denn erst auf der Grundlage dieser Ergebnisse kann abschließend beurteilt werden, ob diese Änderungen tatsächlich bedeutsame Verbesserungen darstellen oder sich rückblickend als nahezu wirkungslos oder sogar kontraproduktiv erweisen.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann hinsichtlich der Veränderungen des Sanktionensystems ein überwiegend positives Resümee gezogen werden: Die Regelungen der §§ 31 ff. SGB II wurden in einem ersten Schritt durch das Urteil vom 5. November 2019 deutlich verbessert, indem das BVerfG die Verfassungswidrigkeit bestimmter Regelungs- bestandteile feststellte und entsprechende Übergangsregelungen traf. Im zweiten Schritt beseitigte der Gesetzgeber den Verfassungsverstoß im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023. Dabei traten weitere wichtige Verbesserungen hinzu. Durch den „Zwischenschritt“ des Sanktionsmoratoriums ergaben sich zwar keine Verbesserungen, dies ist jedoch aufgrund der kurzen Geltungsdauer von einem halben Jahr und der anschließenden Änderungen durch die Bürgergeld-Reform lediglich von untergeordneter Bedeutung.

Anhang – Synopsen der §§ 31a, 31b SGB II

Die folgenden Tabellen enthalten eine systematische Gegenüberstellung der alten und neuen Fassung der §§ 31a und 31b SGB II. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Übersichtlichkeit wurden geringfügige Änderungen an den Gesetzestexten vorgenommen, welche jedoch nicht deren Inhalt ändern. Die wesentlichen Aspekte wurden durch die Formatierung „fett“ hervorgehoben. Ist der Gesetzeswortlaut in der alten und neuen Fassung identisch, wird dies durch die Formatierung „kursiv“ verdeutlicht.

§ 31a in der Fassung vom 01.04.2011	§ 31a zum 01.01.2023 in Kraft getreten
<p>(1) ¹ Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das ALG II in einer ersten Stufe um 30 % des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs.</p> <p>² Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das ALG II um 60 % des für die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs.</p> <p>³ Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 entfällt das ALG II vollständig.</p> <p>⁴ Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt nur vor, wenn bereits zuvor eine Minderung festgestellt wurde.</p> <p>⁵ Sie liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt.</p> <p>⁶ Erklären sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte nachträglich bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann der zuständige Träger die Minderung der Leistungen nach Satz 3 ab diesem Zeitpunkt auf 60 % des für sie nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs begrenzen.</p>	<p>(1) ¹ Bei einer Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Bürgergeld um 10 % des nach § 20 jeweils maßgebenden Regelbedarfs.</p> <p>² Bei einer weiteren Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Bürgergeld um 20 % des nach § 20 jeweils maßgebenden Regelbedarfs.</p> <p>³ Bei jeder weiteren Pflichtverletzung nach § 31 mindert sich das Bürgergeld um 30 % des nach § 20 jeweils maßgeblichen Regelbedarfs.</p> <p>⁴ Eine weitere Pflichtverletzung liegt nur vor, wenn bereits zuvor eine Minderung festgestellt wurde.</p> <p>⁵ Sie liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt.</p> <p>⁶ Minderungen nach den Sätzen 1 bis 3 sind aufzuheben, sobald erwerbsfähige Leistungsberechtigte diese Pflichten erfüllen oder sich nachträglich ernsthaft und nachhaltig dazu bereit erklären, diesen künftig nachzukommen.</p> <p>⁷ Abweichend von den Sätzen 1 bis 3 gelten bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 in Fällen einer Sperrzeit bei Meldeversäumnis nach § 159 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 des Dritten Buches die Rechtsfolgen des § 32.</p>
<p>(2) ¹ Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist das ALG II bei einer Pflichtverletzung nach § 31 auf die für die Bedarfe nach § 22 (KdU) zu erbringenden Leistungen beschränkt.</p> <p>² Bei wiederholter Pflichtverletzung nach § 31 entfällt das ALG II vollständig.</p>	<p>(6) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sollen innerhalb von vier Wochen nach Feststellung einer Leistungsminderung ein Beratungsangebot erhalten, in dem die Inhalte des Kooperationsplans überprüft und bei Bedarf fortgeschrieben werden.</p>

<p>³ Abs. 1 Satz 4 und 5 gilt entsprechend.</p> <p>⁴ Erklären sich erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nachträglich bereit, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles ab diesem Zeitpunkt wieder die für die Bedarfe nach § 22 zu erbringenden Leistungen gewähren.</p>	
	<p>(2) ¹ Vor der Feststellung der Minderung nach Abs. 1 soll auf Verlangen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Anhörung nach § 24 des Zehnten Buches persönlich erfolgen.</p> <p>² Verletzen die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wiederholt ihre Pflichten oder versäumen wiederholt Meldetermine nach § 32, soll die Anhörung persönlich erfolgen.</p>
<p>(3) ¹ Bei einer Minderung des ALG II um mehr als 30 % des nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs kann der Träger auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen.</p> <p>² Der Träger hat Leistungen nach Satz 1 zu erbringen, wenn Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben.</p> <p>³ Bei einer Minderung des ALG II um mindestens 60 % des für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs soll das ALG II, soweit es für den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 erbracht wird, an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden.</p>	<p>(3) Eine Leistungsminderung erfolgt nicht, wenn sie im Einzelfall eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde.</p>
	<p>(4) ¹ Leistungsminderungen bei wiederholten Pflichtverletzungen oder wiederholten Meldeversäumnissen nach § 32 sind auf insgesamt 30 % des nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs begrenzt.</p> <p>² Die sich rechnerisch ergebenden Zahlungsbeträge für die Kosten der Unterkunft und Heizung dürfen durch eine Leistungsminderung nicht verringert werden.</p>
<p>(4) <i>Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte gilt Abs. 1 und 3 bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 entsprechend.</i></p>	<p>(5) <i>Für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte gelten die Abs. 1 bis 4 bei Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 und 2 entsprechend.</i></p>

§ 31b in der Fassung vom 01.04.2011	§ 31b zum 01.01.2023 in Kraft getreten
<p>(1) ¹ Der Auszahlungsanspruch mindert sich mit Beginn des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes folgt, der die Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung der Leistung feststellt.</p> <p>² In den Fällen des § 31 Abs. 2 Nr. 3 tritt die Minderung mit Beginn der Sperrzeit oder mit dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein.</p> <p>³ Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate.</p> <p>⁴ Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, kann der Träger die Minderung des Auszahlungsanspruchs in Höhe der Bedarfe nach den §§ 20 und 21 unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzen.</p> <p>⁵ Die Feststellung der Minderung ist nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Pflichtverletzung zulässig.</p>	<p>(1) ¹ Der Auszahlungsanspruch mindert sich mit Beginn des Kalendermonats, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes folgt, der die Pflichtverletzung und den Umfang der Minderung der Leistung feststellt.</p> <p>² In den Fällen des § 31 Abs. 2 Nr. 3 tritt die Minderung mit Beginn der Sperrzeit oder mit dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein.</p> <p>³ Die Feststellung der Minderung ist nur innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Pflichtverletzung zulässig.</p>
	<p>(2) ¹ Der Minderungszeitraum beträgt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. in den Fällen des § 31a Abs. 1 Satz 1 einen Monat, 2. in den Fällen des § 31a Abs. 1 Satz 2 zwei Monate und 3. in den Fällen des § 31a Abs. 1 Satz 3 jeweils drei Monate. <p>² In den Fällen des § 31a Abs. 1 Satz 6 ist die Minderung ab dem Zeitpunkt der Pflichterfüllung oder der Erklärung der Bereitschaft zur Pflichterfüllung aufzuheben, soweit der Minderungszeitraum mindestens einen Monat betragen hat, andernfalls nach Ablauf dieses Monats.</p>
<p>(2) Während der Minderung des Auszahlungsanspruchs besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches.</p>	<p>(3) Während der Minderung des Auszahlungsanspruchs besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches.</p>

Literaturverzeichnis

- Edtbauer, Richard; Rabe, Annette: *Grundsicherungsrecht und Sozialhilferecht für soziale Berufe*. 5. Auflage, München, Verlag C. H. Beck, 2021
- Eicher, Wolfgang; Luik, Steffen; Harich, Björn: *SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar*. 5., neu bearbeitete Auflage, München, Verlag C. H. Beck, 2021
- Geiger, Udo; Winkler, Ute; Stascheit, Ulrich: *Leitfaden zum Arbeitslosengeld II – Der Rechtsratgeber zum SGB II*. 15. Auflage, Frankfurt am Main, Fachhochschulverlag, 2021
- Grosse, Michael; Weber, Dirk; Wesemann, Michael: *SGB II und SGB XII für Studium und Praxis – Fachbuch mit praktischen Übungen und Lösungen*. Band 1, 8. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Witten, Verlag Bernhardt-Witten, 2017
- Hohm, Karl-Heinz (Hrsg.): *SGB II – Gemeinschaftskommentar zum SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Loseblattwerk, Aktualisierungslieferung Nr. 81, Stand Dezember 2022, Köln, Luchterhand Verlag
- Hömig, Dieter; Wolff, Heinrich Amadeus: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Handkommentar*. 13. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2022
- Jarass, Hans; Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*. 17. Auflage, München, Verlag C. H. Beck, 2022
- Münder, Johannes; Geiger, Udo (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Lehr- und Praxiskommentar*. 7. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2021
- Renn, Heribert; Schoch, Dietrich; Löcher, Jens; Wendtland, Carsten: *Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) – Das Sozialleistungsrecht für erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen*. 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018

Fachzeitschriftenartikel

- Beaucamp, Guy: Hätte man die Sanktionen im SGB II abschaffen sollen? *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)*. Nr. 5 Jg. 32 (2023), S. 161-166
- Berlit, Uwe: Paukenschlag mit Kompromisscharakter II – das Sanktionenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.2019. *Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht (info also)*. Nr. 1 Jg. 38 (2020), S. 3-11
- Berlit, Uwe: Änderungen der §§ 31 ff. SGB II durch das Bürgergeld-Gesetz. *Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht (info also)*. Nr. 1 Jg. 41 (2023), S. 22-27

Studien

IAB-Forschungsbericht 17/2022: Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit. Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg, 24.10.2022
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1722.pdf>
Zugriff am: 25.03.2023

IAB-Forum 24.06.2021: Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken. Wolf, Markus. Nürnberg, 24.06.2021
abrufbar unter: <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/>
Zugriff am: 02.01.2023

IAB-Kurzbericht 10/2010: Sanktionen im SGB II – Unter dem Existenzminimum. Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf>
Zugriff am: 26.03.2023

IAB-Stellungnahme 5/2011: Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung – Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011. Hofmann, Barbara; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Rauch, Angela; Schreyer, Franziska; Stops, Michael; Wolff, Joachim; Zahradnik, Franz. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0511.pdf>
Zugriff am: 26.03.2023

IAB-Stellungnahme 2/2014: Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 23. Mai 2014. Wolff, Joachim. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2014/sn0214.pdf>
Zugriff am: 25.03.2023

IAB-Stellungnahme 5/2018: Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Oslander, Christopher; Wolff, Joachim. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn0518.pdf>
Zugriff am: 02.01.2023

IAB-Stellungnahme 4/2022: Zum Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 16.5.2022. Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg, 10.06.2022
abrufbar unter: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0422.pdf>
Zugriff am: 02.01.2023

ISG-Endbericht 2013: Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Apel, Helmut; Engels, Dietrich. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.), Köln, 23.07.2013
abrufbar unter: http://www.isg-institut.de/download/ISG_Endbericht_2013_Sanktionen_NRW.pdf
Zugriff am: 02.01.2023

Sonstige PDF-Dateien

Ausschussdrucksache 20(11)98
abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/894864/896691996f106ad450d0f20d4dd46788/SN-BA-data.pdf>
Zugriff am: 10.05.2023

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II.* 04.05.2017
aufgrund der neuen Fassung dieser Fachlichen Weisungen mit Stand vom 01.01.2023 nicht mehr im Internet abrufbar

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Fachliche Weisungen §§ 31, 31a, 31b SGB II.* 01.01.2023
abrufbar unter:
https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-31-31b_ba034000.pdf
Zugriff am: 09.04.2023

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Weisung 201912003 vom 03.12.2019 – Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Minderungsvorschriften.* 03.12.2019
abrufbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/datei/ba028940.pdf>
Zugriff am: 30.03.2023

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Weisung 202206014 vom 24.06.2022 – Umsetzung des Sanktionsmoratoriums nach § 84 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).* 24.06.2022
abrufbar unter:
https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202206014_ba037394.pdf
Zugriff am: 30.03.2023

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): *Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz).* Berlin, 09.08.2022
abrufbar unter:
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurf_e/ref-buergergeld.pdf?blob=publicationFile&v=2
Zugriff am: 07.04.2023

Bundestags-Drucksache 15/1516
abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/15/015/1501516.pdf>
Zugriff am: 14.04.2023

Bundestags-Drucksache 17/3404

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/034/1703404.pdf>

Zugriff am: 16.04.2023

Bundestags-Drucksache 18/1115

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/011/1801115.pdf>

Zugriff am: 16.05.2023

Bundestags-Drucksache 19/1711

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/017/1901711.pdf>

Zugriff am: 16.05.2023

Bundestags-Drucksache 20/1413

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001413.pdf>

Zugriff am: 17.04.2023

Bundestags-Drucksache 20/3873

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf>

Zugriff am: 25.03.2023

Bundestags-Drucksache 20/4600

abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/046/2004600.pdf>

Zugriff am: 18.04.2023

Rechtsprechungsverzeichnis

BSG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – Az.: B 4 AS 20/09 R

abrufbar unter: <https://www.sozialgerichtsbarkeit.de/legacy/128463>

Zugriff am: 20.04.2023

BSG, Urteil vom 15. Dezember 2010 – Az.: B 14 AS 92/09 R

abrufbar unter: <https://www.sozialgerichtsbarkeit.de/legacy/140329>

Zugriff am: 19.04.2023

BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – Az.: 1 BvL 7/16

abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/Is20191105_1bvl000716.html

Zugriff am: 02.01.2023

Rechtsquellenverzeichnis

Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist

Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 8a des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2793) geändert worden ist

Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 1b des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2793) geändert worden ist

Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824) geändert worden ist

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 921) geändert worden ist

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist

Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist

Elftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 921)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist

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

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorlegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind – mit Ausnahme der Anlagen – identisch.

Meißen, 26. Mai 2023

Unterschrift