

Sanktionen im Grundsicherungsrecht des SGB II

Waldmann, Benjamin*

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag befasst sich mit Eingriffen in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in Form von Sanktionen im Grundsicherungsrecht. Es werden sowohl verfassungsrechtlich gesetzte Grenzen als auch die sozialwissenschaftliche Begleitforschung über die Wirksamkeit der Leistungsminderungen beleuchtet. Darüber hinaus werden nicht intendierte Folgen der Sanktionen thematisiert und es wird untersucht, welche negativen Auswirkungen diese auf sanktionierte, leistungsberechtigte Personen und nicht zuletzt auf weitere Angehörige in der Bedarfsgemeinschaft haben können.

Keywords Sozialrecht; Bürgergeld; SGB II; Grundsicherung; Leistungsminderung; Totalsanktion; Bedarfsgemeinschaft; soziale Wirkungsforschung; Aktivierender Sozialstaat; Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

A. Einleitung

Am 05. November 2019 entschied das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen im Grundsicherungsrecht des SGB II. Es bestätigte, dass sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums herleiten lässt. Die Mitwirkungspflichten und Sanktionen stuft der Erste Senat als Grundrechtseingriff ein und unterzog die verschiedenen Sanktionsstufen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Während dieser Sanktionen bis 30 Prozent standhielten, wurden Minderungen jenseits der 30 Prozent als unverhältnismäßig und folglich verfassungswidrig eingestuft. Ersteres geschah allerdings nur unter Vorbehalt; so mahnte das Gericht zur sozialwissenschaftlichen Wirkungsforschung, um die damals mit Blick auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gewährte Verhältnismäßigkeit auf Dauer sicherzustellen.¹ Nach einem zwischenzeitlichen Sanktionsmoratorium wurde das Sanktionssystem mit der Einführung des Bürgergeldes neugestaltet. Die entsprechenden Änderungen der §§ 31 ff. SGB II wurden am 16. Dezember 2022 verabschiedet und traten am 1. Januar 2023 in Kraft.² Während von einer grundlegenden Neugestaltung wohl kaum die Rede sein kann, wurden doch kleine, aber nicht unbedeutende Aktualisierungen vorgenommen. Auch rechtspolitisch ist die Thematik der Leistungsminderungen von großer Aktualität und stetiger Relevanz – so führten politische Diskussionen der letzten Monate unlängst zu der Wiedereinführung einer Totalsanktionierung im Ausnahmefall.

B. Einschränkung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Seit Diskussionen über ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums geführt werden, wird diskutiert, ob und inwieweit dieses eingeschränkt werden kann. Berechtigterweise stellt sich dabei die Frage, ob der scheinbare Widerspruch des Wortlauts auflösbar ist – wie kann ein „Minimum“ rechtmäßig unterschritten werden?³ Neben dem Wortlaut spielt auch

die verfassungsrechtliche Herleitung des Grundrechts eine zentrale Rolle, insbesondere aus der Garantie der Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG.⁴ Diese ist unverfügbar und teilweise wurde vertreten, dass als Ausprägung der Menschenwürde auch das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unverfügbar sei.⁵ Spätestens durch das Sanktionsurteil vom 05. November 2019 dürfte dieser Ansicht eine Absage erteilt worden sein. Dabei spricht dieses sich nicht gegen die Bedingungslosigkeit der Menschenwürde aus. Im Gegenteil statuiert es vielmehr, dass diese nicht erarbeitet werden muss, sondern jedem Menschen aus sich heraus zusteht und sogar durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren geht.⁶ Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wird nicht ausschließlich auf Art. 1 Abs. 1 GG gestützt, sondern zusätzlich aus dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG hergeleitet. Mit der Ableitung aus beiden Grundrechten begründet das Bundesverfassungsgericht eine Ausgestaltungsbedürftigkeit der Gewährleistungsvoraussetzungen und der Leistungshöhe, welche nicht der Absolutheit des Schutzes und der Achtung der Menschenwürde unterliegen.⁷ Vielmehr gewährt das aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG hergeleitete Grundrecht „nur einen

*Der Verfasser ist Alumnus der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Goethe-Universität Frankfurt am Main und Rechtsreferendar am Landgericht Darmstadt. Der Aufsatz ist die abgewandelte Fassung der Abschlussarbeit unter der Betreuung von Prof. Dr. Ulrich Wenner.



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Zitieren als: Waldmann, Sanktionen im Grundsicherungsrecht des SGB II, FraLR 2025 (02), S. 52-61. DOI: <https://doi.org/10.21248/gups.91275>

¹BVerfGE 152, 68 Rn. 151.

²BGBI I 2022 Nr. 51.

³Voßkuhle/Schemmel, JuS 2024, 312 (315).

⁴Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wurde vom Bundesverfassungsgericht aus der Menschenwürdegarantie und dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

⁵Neskovic/Erdem, SGB 2012, 134 (140).

⁶BVerfGE 152, 68 Rn. 120.

⁷Berlit, Info Also 2020, 3 (6).

Anspruch dem Grunde nach, wohingegen die Details der Ausgestaltung dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten bleiben.“⁸

I. Bindung an den Nachranggrundsatz

Das Bundesverfassungsgericht erlaubt dem Gesetzgeber, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden. Er muss Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums also nur in dem Umfang zur Verfügung stellen, in dem potenzielle Leistungsbeziehende ihre Existenz nicht selbst sichern können.⁹ Der Nachranggrundsatz findet sich im SGB II gleich an mehreren Stellen wieder. So formuliert beispielsweise § 2 Abs. 1 S. 1 SGB II, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, aber auch die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen. Auch § 3 Abs. 5 Nr. 1 SGB II besagt, dass Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nur erbracht werden dürfen, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann. Die Möglichkeit, den Gedanken der Subsidiarität staatlicher Leistungen umzusetzen, wurde durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt.¹⁰ Im Rahmen der Verfassungsmäßigkeit von Mitwirkungspflichten und Sanktionierungen erstreckt sich der Subsidiaritätsgedanke auch auf Obliegenheiten, an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder diese gar nicht erst eintreten zu lassen.¹¹ Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums „vermittelt keinen unabhängig von jeder Eigenverantwortung und damit gänzlich unabhängig vom eigenen Verhalten einforderbaren Anspruch.“¹² Es ist dementsprechend verfassungsgemäß, den Leistungsberechtigten Mitwirkungspflichten aufzuerlegen, welche wiederum durch Sanktionierungen durchgesetzt werden können. Hiergegen spricht die Unantastbarkeit der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG nicht, denn diese kann grundsätzlich eine Eigenverantwortlichkeit des Menschen für sein Leben voraussetzen. So statuiert das Bundesverfassungsgericht, dass „[d]em Schutz der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG [...] die Vorstellung vom Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen zugrunde [liegt], das darauf angelegt ist, sich in Freiheit selbst zu bestimmen und zu entfalten“¹³. Hierdurch wird nicht lediglich erlaubt, sondern sogar geboten, den Menschen als eigenverantwortlich zu behandeln.¹⁴ In der Folge wird die Menschenwürde weder durch das Prinzip des Forderns noch durch einen „aktivierenden Sozialstaat“ verletzt.¹⁵ Vielmehr wird hierdurch das Telos der Leistungsminderungen verdeutlicht: Die Leistungsminderungen sollen der Eigenverantwortlichkeit des Menschen Rechnung tragen und der Durchsetzung von zuvor festgelegten Mitwirkungspflichten dienen.¹⁶ Die Minderung darf indes nicht darauf gerichtet sein, repressiv Fehlverhalten zu ahnden.¹⁷ Hinterfragt werden kann an dieser Stelle, ob eine Sanktionierung nicht qua Begrifflichkeit ein repressives Element in sich trägt. Der Gesetzgeber intendiert schließlich mit der Leistungsminderung eine Beschränkung der zur Verfügung stehenden Mittel.¹⁸ Es stellt sich die Frage, ob der mit der Einführung des Bürgergeldes vollzogene Wechsel der Begrifflichkeiten – insbesondere die Umbenennung von „Sanktionen“ in „Leistungsminderungen“ im Titel des Unterabschnitts 5

der §§ 31 ff. SGB II – ausreicht, um deren Funktion und Zweckbestimmung maßgeblich zu beeinflussen. Diesbezüglich wird in einem Fachbeitrag beschrieben, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Sanktionsurteil vom 5. November 2019 von „negative[n] Sanktionen“, die Gütereinbußen bewirken, „nicht viel hält“ und sie in der Folge zu quasi-therapeutischen Angeboten umdeutet.¹⁹ Diese Zweckbestimmung wird allerdings durch weitere Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts verdeutlicht: Während vor dem Sanktionsurteil 2019 die „Denkzettel-funktion“ von Sanktionierungen noch dadurch verstärkt wurde, dass diese aufrecht erhalten blieben, wenn die entsprechende Mitwirkungspflicht nachgeholt wurde und Leistungskürzungen auch erfolgten, wenn offensichtlich war, dass der erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht auf das „Förder“-Instrument Sanktion reagiert,²⁰ sind die starren Fristen der Leistungsminderungen aufgrund der Vorgaben des Gerichts²¹ nun Vergangenheit. Das Werkzeug der „außergewöhnlichen Härte“ soll zudem verhindern, dass Sanktionen blind erfolgen, wenn der benannte Zweck der Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht durch sie erreicht werden kann. Damit werden repressive Elemente minimiert; das Prinzip des Forderns und Förderns beziehungsweise der aktivierende Sozialstaat stehen im Vordergrund.

II. Erforderlichkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung

Minderungen einer existenzsichernden Leistung stellen dennoch einen erheblichen Eingriff dar. Bedürftigen Personen wird nicht geleistet, was ihnen (dem Grunde nach) grundrechtlich gesichert zusteht, wodurch ein erhebliches Spannungsverhältnis zur Existenzsicherungspflicht des Staates entsteht.²² Durch den Entzug der dem menschenwürdigen Existenzminimum dienenden Leistungen entsteht eine außerordentlich hohe Belastung. Dies, sowie die Nähe zur Menschenwürde, verpflichten zu einer äußerst strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung der Leistungsminderungen.²³

Die gesamte Verhältnismäßigkeitsprüfung steht zudem unter dem Vorzeichen der Pflicht zur sozialen Wirkungsforschung, welche in § 55 SGB II einfachgesetzlich normiert wurde. Dem Gesetzgeber steht auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung ein weiterer Gestaltungsspielraum zu; es steht ihm weitestgehend frei,

⁸Beaucamp, NZS 2023, 161 (162).

⁹BVerfGE, 152, 68 Rn. 123f.

¹⁰BVerfGE, 152, 68 Rn. 125.

¹¹Berlit, Info Also (2020), 3 (6).

¹²Lübbe-Wolff im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/menschenwuerde-weggewogen/> (zuletzt abgerufen am 29.12.2024).

¹³BVerfGE 140, 317 Rn. 54.

¹⁴Lübbe-Wolff im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/menschenwuerde-weggewogen/> (zuletzt abgerufen am 29.12.2024).

¹⁵Berlit, Info Also 2020, 3 (6).

¹⁶BVerfGE 152, 68 Rn. 31, 50, 51, 52, 99.

¹⁷BVerfGE 152, 68 Rn. 131.

¹⁸BT-Drs. 20/3873, S. 93.

¹⁹Rixen, SRA 2021, 174 (175).

²⁰Hohner (2017), Sanktionen im SGB II, S. 124.

²¹BVerfGE 152, 68 Rn. 217.

²²Schifferdecker/Brehm, NZS 2020, 1 (2).

²³BVerfGE 152, 68 Rn. 132, 134.

welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreift.²⁴ Darüber hinaus steht dem Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums eine Einschätzungsprärogative über die Geeignetheit und Erforderlichkeit von Regelungen zu.²⁵ Dies wird auch im Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 05. November 2019 bestätigt.²⁶ Dieser Einschätzungsspielraum wird aber durch die Berührung des grundrechtlich geschützten Existenzminimums durch die Leistungsminderung beschränkt.²⁷ Der Gesetzgeber muss seinen Prognosen daher tragfähige wissenschaftliche Erkenntnisse über tatsächliche Entwicklungen und Wirkungen von gewählten Maßnahmen zu Grunde legen. Je länger Minderungsregeln also in Kraft sind und es dem Gesetzgeber ermöglicht wird, fundierte Einschätzungen zu erlangen, „umso weniger genügt es, sich auf plausible Annahmen zur Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zu stützen.“²⁸ Die Darlegungslast steigt also mit Zeitablauf, während die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers sinkt. Nur unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der sozialen Wirkungsforschung kann die Verhältnismäßigkeit der Sanktionierungen auf Dauer festgestellt und gewährleistet werden.

C. Verhältnismäßigkeitsprüfung von Leistungsminderungen

Das Bundesverfassungsgericht betrachtet Leistungsminderungen nur als „verhältnismäßig, wenn die Belastungen der Betroffenen auch im rechten Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen Zieles stehen, die Bedürftigkeit zu überwinden, also eine menschenwürdige Existenz insbesondere durch Erwerbsarbeit eigenständig zu sichern“.²⁹

I. Verfolgung eines legitimes Ziels und Zweckbestimmung

Der durch die Sanktionierungen verfolgte Zweck ist die Durchsetzung zumutbarer Mitwirkungspflichten, um dadurch die Bedürftigkeit der Leistungsberechtigten zu überwinden und es diesen zu ermöglichen, eine menschenwürdige Existenz eigenständig zu sichern.³⁰ In keinem Fall darf die Sanktion der repressiven Ahndung eines Fehlverhaltens dienen.³¹ Das Bundesverfassungsgericht erteilt zudem jeglicher erzieherischen Funktion von Sanktionierungen eine klare Absage³², was jedoch praxisfremd wirkt. Indem das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass Sanktionierungen Mitwirkungspflichten durchsetzen sollen, die dem Zweck dienen, die existenzielle Bedürftigkeit der Leistungsberechtigten zu vermeiden oder zu überwinden,³³ wird durchaus ersichtlich, dass die Sanktionen den erzieherischen Effekt auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte haben sollen, verhältnismäßige Mitwirkungspflichten zu befolgen. Die Zurückhaltung im Umgang mit dem historisch belasteten Begriff der Erziehung wirkt überzogen und nimmt unnötigerweise Argumentationsspielraum in der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung.

II. Geeignetheit

1. *Theoretische Überlegungen und Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts* Hinsichtlich der Geeignetheit einer Maßnahme prüft das Bundesverfassungsgericht typischerweise nur, ob der gewünschte Erfolg zumindest gefördert

werden kann.³⁴ Solange also zumindest die Möglichkeit besteht, dass Leistungsminderungen einen Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dazu bewegen, ihren Mitwirkungspflichten nachzukommen, kann die Geeignetheit nicht verneint werden.³⁵ Dem Gesetzgeber wird in der Regel ein weiterer Einschätzungs- und Prognosespielraum eingeräumt.³⁶ Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird durch die Nähe zu Art. 1 Abs. 1 GG und die – mit Dauer der Leistungsminderung steigende – Pflicht zum sozialwissenschaftlichen Nachweis der Wirksamkeit der Maßnahmen eingeschränkt.³⁷

Das Bundesverfassungsgericht spricht Leistungsminderungen in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs die Eignung, die verfolgten Zwecke zu erzielen, nicht ab, auch wenn es Zweifel äußert, ob ausweislich der derzeit vorliegenden Erkenntnisse Leistungsminderungen in größerem Umfang Menschen zur Erfüllung ihrer Pflichten bewegen.³⁸ Es verweist an dieser Stelle auf die vorhandene Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers³⁹ und weist zudem darauf hin, dass die unmittelbare Sanktionierung von Leistungsbeziehenden nicht zwingend der einzige Effekt der Sanktionierungen ist; es bestehe auch die Möglichkeit einer ex ante-Wirkung von Sanktionen – also ein Effekt allein aufgrund ihrer Existenz oder Androhung.⁴⁰

Beachtlich ist, dass das Bundesverfassungsgericht Sanktionen jenseits der 30 Prozent des Regelbedarfs bereits die Geeignetheit abspricht.⁴¹ Es begründet diese Entscheidung mit dem Mangel tragfähiger wissenschaftlicher Erkenntnisse. Es führt die weitreichenden negativen Folgen von Sanktionen dieser Höhe an und spricht in diesem Zusammenhang von „gravierenden Belastungen für die Betroffenen“.⁴² Dogmatisch vermischt das Bundesverfassungsgericht hierbei die Argumentation bezüglich Geeignetheit und Erforderlichkeit der Leistungsminderung, wodurch nicht immer klar ersichtlich wird, ob die Geeignetheit nun aufgrund mangelnder Forschungslage oder aufgrund eines umgekehrten Effekts durch nicht intendierte Folgen zu hoher Leistungsminderungen abgesprochen wird. Ersteres würde zu der interessanten Schlussfolgerung führen, dass die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers mit steigender Sanktionshöhe sinkt

²⁴BVerfGE 81, 156 Rn. 205; BVerfGE 77, 84 Rn. 106.

²⁵BVerfGE 104, 337 Rn. 347 f.

²⁶BVerfGE 152, 68 Rn. 166, 179.

²⁷BVerfGE 152, 68 Rn. 166.

²⁸BVerfGE 152, 68 Rn. 134.

²⁹BVerfGE 152, 68 Rn. 133.

³⁰BVerfGE 152, 68 Rn. 131, 133; vgl. Schifferdecker/Brehm, NZS 2020, 1 (2).

³¹BVerfGE 152, 68 Rn. 131.

³²BVerfGE 152, 68 Rn. 5 ff., 141.

³³BVerfGE 152, 68 Rn. 131.

³⁴BVerfGE 81, 156 Rn. 192.

³⁵Susnjär/Greiser, DVBl 2018, 1329 (1337).

³⁶BVerfGE 25, 1 Rn. 12, 17; BVerfGE 95, 173 Rn. 185; BVerfGE 115, 276 Rn. 309.

³⁷S.o. B. II. Erforderlichkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.

³⁸BVerfGE 152, 68 Rn. 167.

³⁹BVerfGE 152, 68 Rn. 164.

⁴⁰BVerfGE 152, 68 Rn. 61, 170, 175.

⁴¹BVerfGE 152, 68 Rn. 189.

⁴²BVerfGE 152, 68 Rn. 190.

– so reichen laut Bundesverfassungsgericht die gleichen Forschungsergebnisse aus, um eine Geeignetheit von 30-prozentigen Sanktionierungen anzunehmen.

2. Betrachtung der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung Während das Bundesverfassungsgericht bereits an der Geeignetheit der Leistungsminderungen zweifelt, wird aus aktueller Studienlage jedoch ersichtlich, dass ein Zusammenhang zwischen Sanktionierungen und einer beschleunigten Arbeitsaufnahme besteht. Mehrere Studien stellen fest, dass die Abgangsraten einer Person in Beschäftigung infolge der ersten und zweiten Sanktion jeweils höher ausfallen, als wenn keine oder nur die erste Sanktion erfolgen würde.⁴³ Problematisch ist dabei jedoch, dass die durch den Gesetzgeber angestrebte Wirkung von Sanktionen nicht einfach eine beschleunigte Arbeitsaufnahme um jeden Preis ist, sondern die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt auf eine nachhaltige und den Umständen entsprechend schonende Art und Weise geschehen soll. Die intendierten Wirkungskanäle sind dementsprechend eine Intensivierung der Suchintensität nach einer Erwerbstätigkeit und die Verringerung des Reservationslohns⁴⁴ des Leistungsbeziehers, ohne dabei diesen in prekäre Verhältnisse zu drängen.⁴⁵ Ein kausaler Zusammenhang zwischen Leistungsminderungen und diesen Wirkungskanälen kann aber nicht festgestellt werden.⁴⁶ Ebenso möglich ist, dass die beschleunigte Arbeitsaufnahme zu einem nicht unerheblichen Teil aus einer finanziellen Notlage der Sanktionierten⁴⁷ oder aus Furcht vor verstärkter Überwachung im Nachgang der Sanktionen⁴⁸ resultiert. Wenn das Bundesverfassungsgericht nun anbringt, dass Leistungsminderungen jenseits der 30 Prozent bereits kein geeignetes Mittel darstellen, könnte dies mit dem Umstand erklärt werden, dass höhere Leistungskürzungen verstärkt nicht intendierte Folgen, wie finanzielle und psychische Überlastung⁴⁹, hervorrufen, welche die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Nichtsdestotrotz ist es beachtlich, dass trotz aller negativer Folgen der erhöhten Leistungsminderungen eine zweite im Vergleich zur ersten Sanktionierung eine erhöhte Abgangsrate in Beschäftigung aufweist. Folglich bedarf es zumindest einer ausführlicheren Begründung, wiederholt erhöhten Sanktionen ab 60-Prozent bereits die Geeignetheit abzusprechen, als sie das Bundesverfassungsgericht liefert.

III. Erforderlichkeit

1. Theoretische Überlegungen und Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts Die Erforderlichkeit einer Maßnahme ist gegeben, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, milderes aber gleich wirksames Mittel hätte wählen können, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Auch hierbei wird dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsraum hinsichtlich gewählter Maßnahmen zugesprochen⁵⁰, welcher durch die aufgrund der empfindlichen Nähe zu Art. 1 Abs. 1 GG mit Zeitverlauf steigende Pflicht zum sozialwissenschaftlichen Nachweis eingeschränkt wird.

Das Bundesverfassungsgericht argumentiert zu Sanktionen in Höhe von 30 Prozent lediglich, dass die gesetzgeberische Annahme hinreichend tragfähig sei, dass „mildere, aber gleich wirksame Mittel nicht zur Verfügung stehen“ und „dass eine spürbar belastende Reaktion die

Betroffenen dazu motivieren kann, ihren Pflichten nachzukommen, und eine geringere Sanktion oder positive Anreize keine generell gleichermaßen wirksame Alternative darstellen“.⁵¹ Hinsichtlich höherer Leistungsminderungen führt es zudem aus, dass eine „zweite Sanktion in geringerer Höhe, erforderlichenfalls bei längerer Dauer“⁵² ein milderes Mittel sein könne und spricht der Erforderlichkeit der 60-prozentigen Sanktion eine „hinreichende tatsächliche Grundlage“⁵³ ab, ohne dies aber detailliert zu erläutern.

2. Betrachtung der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung Durchaus könnte die Abschaffung von Sanktionen oder ein Ersatz durch ein reines Anreizsystem als milderes, gleich wirksames Mittel angesehen werden. Auch eine verstärkte individuelle Unterstützung Arbeitsloser könnte einen Lösungsansatz bieten.⁵⁴ Solche Ansätze sind bereits im SGB II vorhanden (bspw. § 14 Abs. 3 SGB II; § 16h SGB II; § 16a SGB II). Ohne Sanktionsmöglichkeit könnte aber ein Beeinflussungsinstrument fehlen, welches Mitwirkungs- beziehungsweise Arbeitsanreize in gleichem Ausmaß setzen kann.⁵⁵ Diese These wird vor allem durch qualitative Umfragen gestützt. Dort wird ersichtlich, dass ein überragender Anteil der interviewten Vermittler und Fallmanager Sanktionsmöglichkeiten für eine grundlegend sinnvolle Maßnahme hält.⁵⁶ Während höhere und drakonische Sanktionen häufig als zu hart und nicht zielführend angesehen werden, wird gerade

⁴³Hillmann/Hohenleitner (2012), HWWI Research Paper, No. 129, S. 28; Van den Berg et al. (2013), IZA Discussion Paper No. 7630, Institute of Labor Economics, S. 21 ff.; Van den Berg et al. (2015), IAB Discussion Paper (34/2015), S. 30; Van den Berg et al. (2017), IAB-Kurzbericht (5/2017), S. 4.

⁴⁴Als Reservationslohn wird das minimale Lohnniveau bezeichnet, bei dessen Erreichen eine ökonomisch inaktive Person bereit ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Er stellt somit die individuelle Schwelle dar, ab der die Aufnahme von Arbeit gegenüber dem Verbleib in Nichterwerbstätigkeits als vorteilhaft empfunden wird. (Ehrentraut et al. (2014), Sanktionen im SGB II - Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, WISO Diskurs (03/2014), S. 25).

⁴⁵Ehrentraut et al. (2014), Sanktionen im SGB II - Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, WISO Diskurs (03/2014), S. 24; Hofmann et al. (2011), IAB-Stellungnahme (5/2011), S. 9.

⁴⁶Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 51, 55; Schneider (2010), Activation of welfare recipients: Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, reemployment and health, S. 39.

⁴⁷Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 55.

⁴⁸Van den Berg et al. (2013), IZA Discussion Paper No. 7630, Institute of Labor Economics, S. 23.

⁴⁹z.B.: Ames (2009), Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II, S. 160, 161; Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 31, 32; Schreyer et al., Sozialer Fortschritt 2012 Vol. 61 No. 9, 213 (219).

⁵⁰BVerfGE 152, 68 Rn. 179.

⁵¹BVerfGE 152, 68 Rn. 180.

⁵²BVerfGE 152, 68 Rn. 199.

⁵³BVerfGE 152, 68 Rn. 199.

⁵⁴Beaucamp, NZS 2023, 161 (163).

⁵⁵Vgl. Susnjar/Greiser, DVBl. 2018, 1329 (1337).

⁵⁶Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht (10/2010), S. 4.

niedrigen Leistungsminderungen eine positive, aktivierende Initialkraft zugeschrieben.⁵⁷

Während eine 30-prozentige Sanktion natürlich ein milderes Mittel als eine 60-prozentige darstellen würde, so ist dennoch statistisch erkennbar, dass niedrigere Sanktionen weniger effektiv zu einer beschleunigten Integration in den Arbeitsmarkt führen. Dagegen könnte angeführt werden, dass hohe Leistungsminderungen vermehrt zu einem Übergang in nicht nachhaltige Erwerbstätigkeiten führen. So lösen diese häufig eine finanzielle Notlage bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus, welche diese mit Minijobs ausgleichen müssen, was wiederum dem Erwerb einer Qualifizierung und somit nachhaltiger Integration im Wege steht.⁵⁸ Mitarbeitende von Jobcentern sind ebenfalls der Ansicht, dass starke Leistungsminderungen die Sanktionierten dazu drängen, „schnell irgendeinen Job zu suchen“⁵⁹, was nicht dem Ziel einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt entspricht. Dies sind gute Argumente dafür, dass niedrige Sanktionen gleich wirksam oder sogar wirksamer eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen könnten. Ausführungen dieser Art und Ausführlichkeit lässt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts allerdings vermissen.

Das Gericht thematisiert, dass ein milderes Mittel als die 60-prozentige Sanktion „eine zweite Sanktion in geringerer Höhe, erforderlichenfalls bei längerer Dauer“ wäre.⁶⁰ Diese Möglichkeit ist nach Betrachtung der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung kritisch zu beurteilen: So kommen qualitative Studien zu dem Ergebnis, dass Sanktionierungen durchaus eine Initialwirkung entfalten,⁶¹ und auch eine vergleichende Studie aus Dänemark bescheinigt einen starken Aktivierungseffekt.⁶² Auffällig ist, dass dieser Aktivierungseffekt nach ungefähr drei Monaten deutlich abfällt.⁶³ Die Ergebnisse anderer Studien schreiben den Leistungsminderungen langfristig sogar negative Auswirkungen zu.⁶⁴ Sanktionierungen längerer Dauer als Alternative vorzuschlagen ist mithin verfehlt.

IV. Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit müssen sämtliche Vor- und Nachteile der Leistungsminderungen gegeneinander abgewogen werden.

1. Generelle Erfordernisse für die Verhältnismäßigkeit von Leistungsminderungen

a) *Flexibilität der Sanktionsdauer* Das Bundesverfassungsgericht kritisiert in seinem Sanktionsurteil, dass es im Sanktionssystem des SGB II keine Möglichkeit gab, „die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen“.⁶⁵ Den Leistungsberechtigten wurde eine starre Sanktionsdauer von bis zu drei Monaten auferlegt, unabhängig von dem Verhalten, welches nach der Pflichtverletzung erfolgte. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Flexibilität der Sanktionsdauer folgt aus dem durch die Leistungsminderungen verfolgten Zweck: die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten. Wenn der Leistungsberechtigte seiner Mitwirkungspflicht nachkommt, ist jedoch das durch die Leistungsminderung angestrebte Ziel erreicht und ein anschließendes Andauern der Leistungsminderung würde lediglich repressiven Charakter haben.⁶⁶ Dies wäre nicht mit den Grundsätzen

des Bundesverfassungsgerichts vereinbar.⁶⁷ Die neue flexible Sanktionsdauer betont die Eigenverantwortung des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und sorgt dafür, dass diesem eine positive Steuerungswirkung erhalten bleibt.⁶⁸

b) *Erforderlichkeit einer Härtefallprüfung* Eine weitere Maßnahme zur Förderung der Verhältnismäßigkeit von Leistungsminderungen liegt in der Durchführung einer Härtefallprüfung. Demnach erfolgt eine Leistungsminde- rung nach neuer Rechtslage (§ 31a Abs. 3 SGB II) nicht mehr, wenn sie im Einzelfall eine außergewöhnliche Härte darstellt. So soll umgesetzt werden, dass Leistungsmin- derungen nur erfolgen, wenn durch sie die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten erreicht werden kann. Es soll von Sanktionierungen abgesehen werden, wenn diese kontraproduktiv oder zweckverfehlend, wirken würden.⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht führt als Fallbeispiele Be- troffene mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen oder erheblichen psychischen Problemen an⁷⁰ und reagiert da- mit auf Erfahrungen aus der Praxis. So berichten Jobcen- termitarbeitende in qualitativen Studien, dass die Sank- tionen bei manchen Klienten, wie etwa bei (ehemaligen) Drogenabhängigen⁷¹ oder psychisch Beeinträchtigten⁷², nicht die gewünschte Wirkung erreichen können.

2. *Güterabwägung und Angemessenheit unter Berücksichti- gung der Sanktionshöhe* Um die Angemessenheit der Leis- tungsminderungen festzustellen, muss eine Güterabwä- gung erfolgen. Dafür muss überprüft werden, ob der Ein- griff durch die Leistungsminderungen in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzmi- nimums zu dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel, der Durchsetzung von Mitwirkungspflichten und der damit verbundenen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und Überwindung der Hilfebedürftigkeit, in einem an- gemessenen Verhältnis steht. Der Eingriff in das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzmi- nimums schränkt die Möglichkeiten der Betroffenen zu einer selbstbestimmten Lebensführung deutlich ein.⁷³ Es muss aber auch berücksichtigt werden, dass der soziale Rechtsstaat darauf angewiesen ist, Mittel der Allgemein- heit nur zur Verfügung stellen zu müssen, wenn wirklich

⁵⁷ Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht (10/2010), S. 4, 5.

⁵⁸ Schreyer et al., Sozialer Fortschritt 2012 Vol. 61 No. 9, 213 (218).

⁵⁹ Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht (10/2010), S. 5.

⁶⁰ BVerfGE 152, 68 Rn. 199.

⁶¹ Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht (10/2010), S. 4.

⁶² Svarer, *Economica* 2011, 751 (777).

⁶³ Svarer, *Economica* 2011, 751 (777).

⁶⁴ Nivorozhkin/Wolf (2012), Give them a break! Did activation of young welfare recipients overshoot in Germany? - A Regression Discontinuity Analysis, S. 25.

⁶⁵ BVerfGE 152, 68 Rn. 133.

⁶⁶ Vgl. Schifferdecker/Brehm, NZS 2020, 1 (3).

⁶⁷ S.o. B. I. Bindung an den Nachranggrundsatz.

⁶⁸ Schifferdecker/Brehm, NZS 2020, 1 (3).

⁶⁹ Schifferdecker/Brehm, NZS 2020, 1 (3).

⁷⁰ BVerfGE 152, 68 Rn. 176.

⁷¹ Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 4.

⁷² Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 6.

⁷³ Cremer (2017), Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 7/16, S. 34.

eine Bedürftigkeit vorliegt.⁷⁴ Aus diesem Grund, sowie um das soziale Staatsziel zu verwirklichen, ist schonend mit vorhandenen Ressourcen umzugehen. Nicht zuletzt müssen auch die negativen, nicht intendierten Folgen der Sanktionen beachtet werden.

a) *Wirksamkeit der Leistungsminderungen* Leistungsminderungen haben eine Wirkung auf die Beschleunigung einer Arbeitsaufnahme. Problematisch ist aber, dass hierfür gegebenenfalls nicht die gewünschten Wirkungskanäle verantwortlich sind. Zwar vermuten sozialwissenschaftliche Studien, dass die in Folge von Sanktionen beschleunigte Arbeitsaufnahme aufgrund eines erhöhten Arbeitssuchaufwands oder niedrigeren Ansprüchen an die Entlohnung erfolgte,⁷⁵ andere Wissenschaftler warnen allerdings, dass der hier vermutete kausale Zusammenhang nicht abschließend festgestellt werden könne.⁷⁶ Zwar könnte unabhängig des Wirkungskanals das übergeordnete Ziel, die beschleunigte Reintegration in den Arbeitsmarkt, erreicht werden, dies wäre aber äußerst kritisch zu betrachten, wenn dies nur aufgrund negativ zu bewertender Wirkungskanäle geschehen würde. Alarmierend ist in diesem Zusammenhang eine Studie, die zu dem Ergebnis kommt, dass vollsanktionierte Leistungsbezieher primär aus finanzieller Notlage heraus schneller eine Beschäftigung aufnehmen,⁷⁷ wodurch sich die Folgerung aufdrängt, dass eine Totalsanktionierung fundamental mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums kollidiert.

b) *Schädliche Wirkung der Leistungsminderungen* Sanktionierungen führen zu einer erheblichen finanziellen Belastung. Während dies zwar in der Natur der Sache liegt und zu gewissem Maße auch gewollt ist, so kann es nicht im Interesse des Gesetzgebers liegen, die Leistungsberechtigten so stark zu belasten, dass sie sozial oder physisch nicht mehr überlebensfähig sind. Sanktionierte Leistungsbezieher berichten von Obdachlosigkeit, Verzicht auf notwendige Medikamente, der Kündigung von Telefonverträgen, mangelhafter Ernährung und sozialer Isolation aufgrund der erheblichen finanziellen Belastung.⁷⁸ Andere Studien legen nahe, dass Leistungsminderungen mit schwerwiegenden psychischen Folgen einhergehen.⁷⁹ Zumeist ist zu beobachten, dass diese Folgen in ihrer Intensität mit steigender Sanktionshöhe wachsen.

c) *Kontaktabbruch und Vertrauensverlust* Sanktionen führen regelmäßig zu einem Vertrauensverlust in die Jobcenter und einem damit verbundenem Kontaktabbruch zu diesen. Die Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt und dem ALG-II-Bezug – also die Zahl derer, die weder Arbeit finden, noch ALG-II Leistungen beziehen – erhöht sich laut einer Studie nach einer ersten Sanktionierung um das Vierfache und verdoppelt sich nochmals nach einer zweiten Sanktionierung.⁸⁰ Die Störung der Beziehung zwischen Leistungsbezieher und Leistungsträger ist als höchst problematisch einzustufen. Der Kontakt ist essenziell, um die angestrebte Reintegration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, schließlich werden durch Jobcenter Beratungsdienste angeboten und Arbeitsmöglichkeiten vermittelt. Ohne den Kontakt kann die Effektivität des Sozialsystems nicht gewährleistet werden. Es scheinen kaum Optionen für die Leistungsbezieher zu verbleiben, nachdem sie den Kontakt abgebrochen haben. So wird aus verschiedenen Befragungen ersichtlich, dass sie sich

in die Schwarzarbeit und/oder in die (Klein-)Kriminalität flüchten⁸¹ – eine Folge der Sanktionierungen, die nicht erwünscht sein kann.

d) *Maßnahmen zur Entschärfung der Belastung* Die nicht intendierten Folgen der Leistungsminderungen steigen in ihrer Intensität häufig mit wachsender Sanktionshöhe. Dementsprechend ist festzustellen, dass geringe Leistungsminderungen eher als verhältnismäßig betrachtet werden können als hohe Sanktionierungen. Gleichzeitig sind die durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen generellen Erfordernisse an das Sanktionssystem positiv zu bewerten. Die in § 31a Abs. 2 S. 1 SGB II umgesetzte Möglichkeit einer mündlichen Anhörung kann sich als nützliches Werkzeug gegen die häufigen Kontaktabbrüche erweisen, da sie einen vertrauensvollen Umgang zwischen Leistungsbezieher und Leistungsträger fördern. Auch die Härtefallprüfung gemäß § 31a Abs. 3 SGB II soll nicht zielführende und damit unverhältnismäßige Leistungsminderungen verhindern. Die Flexibilität der Sanktionsdauer und die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Leistungsminderung sorgen dafür, dass die sanktionierten Leistungsberechtigten selbst beeinflussen können, Sanktionierungen zu beseitigen oder von vornherein zu vermeiden. Beachtlich ist zudem, dass die Leistungsminderungen in der heutigen Fassung der §§ 31 ff. SGB II ausschließlich auf den Regelbedarf des Bürgergeldes zugreifen. Durch diese Gesetzesänderung werden große Teile der nicht intendierten Folgen von Leistungsminderungen entschärft, so sollte die berichtete Gefahr des Verlusts der Wohnung zumindest minimiert, wenn nicht sogar gebannt sein. Damit einhergehend ist zu vermuten, dass auch negative psychischen Folgen der Leistungsminderungen minimiert werden.

e) *Finanzierbarkeit des Sozialstaates* Nicht zuletzt ist die Finanzierbarkeit des Sozialstaates durch Mittel der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht führt im Sanktionsurteil aus, dass mit diesen begrenzten Ressourcen schonend umgegangen werden muss.⁸² Oberflächlich kann argumentiert werden, dass jede Leistungsminderung im Rahmen der Grundsicherung finanziell dem Staat zugutekommt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass Sanktionierungen im Rahmen des SGB II selten erfolgen. Im Jahr 2018 beispielsweise wurden

⁷⁴BVerfGE 152, 68 Rn. 124.

⁷⁵So zum Beispiel: Hillmann/Hohenleitner (2012), HWWI Research Paper, No. 129, S. 28; Van den Berg et al. (2015), IAB Discussion Paper (34/2015), S. 30.

⁷⁶Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 55; Schneider (2010), Activation of welfare recipients: Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, reemployment and health, S. 39.

⁷⁷Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 55.

⁷⁸Ames (2009), Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II, S. 160, 161.

⁷⁹Schreyer et al., Sozialer Fortschritt 2012 Vol. 61 No. 9, 213 (219).

⁸⁰Van den Berg et al. (2017), IAB-Kurzbericht (5/2017), S. 4.

⁸¹Ames (2009), Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II, S. 162; Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 6.

⁸²BVerfGE 152, 68 Rn. 124.

zwar über 441.200 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mindestens in einem Monat sanktioniert, dies ist aber den insgesamt 5.157.500 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gegenüberzustellen – es ergibt sich daraus eine jährliche Sanktionsverlaufsquote⁸³ von 8,6 Prozent.⁸⁴ Unter der zusätzlichen Berücksichtigung, dass die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gegenüber der Gesamtbevölkerung gerade 6 Prozent entspricht, sind Sanktionierungen sehr selten und bieten nur geringfügige Einsparmöglichkeiten, haben aber wie dargelegt teils enorme Auswirkungen auf die Betroffenen. Darüber hinaus erfordern die Leistungsminderungen erheblichen Verwaltungsaufwand und Kosten durch Belehrungen, Überprüfungen auf Härtefälle und mündliche Anhörungen.⁸⁵ Mit steigender Sanktionsverlaufsquote ist auch hier mit höheren Ausgaben zu rechnen.

f) Sanktionierungen als Steuerungselement Nicht zu vernachlässigen ist, dass Sanktionierungen von Praktikern als essenzielles Mittel angesehen werden, um den Kontakt zu schwierigen Kunden aufrechtzuerhalten.⁸⁶ Dabei sind Mitarbeitende der Jobcenter der Meinung, dass hohe Sanktionierungen oft zu hart und nicht zielführend sind.⁸⁷ Den geringeren Leistungskürzungen wird hingegen zugesprochen, eine verbindliche und ernsthafte Verbindung zwischen Fachkraft und Kunden herzustellen.⁸⁸ Würde gänzlich auf Sanktionen verzichtet werden, würde dieses Steuerungselement wegfallen.

g) Langzeitwirkungen der Sanktionen und Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme Auch im Rahmen der Angemessenheit ist die fragwürdige Nachhaltigkeit der Sanktionswirkung zu berücksichtigen. Leistungsminderungen wird durchaus Initialwirkung zugeschrieben,⁸⁹ gleichzeitig wird aber berichtet, dass es sich bei den aufgenommenen Erwerbstätigkeiten häufig um instabile und schlecht bezahlte Jobs handelt.⁹⁰ Die Tatsache, dass Leistungsminderungen zwar kurzfristig Wirkung entfalten, gegebenenfalls langfristig aber keine oder sogar eine negative Auswirkung haben könnten, ist in die Güterabwägung einzubringen.

h) Auswirkungen auf weitere Angehörige der Bedarfsgemeinschaft Häufig beeinflussen die Leistungskürzungen weitere Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft. Die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft wird in § 7 Abs. 3 SGB II geregelt und umfasst beispielsweise Eheleute, aber auch Kinder, die im Haushalt leben. Jede Leistungsminderung birgt die Gefahr, Personen zu belasten, die mit der sanktionierten Person in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenleben. Sollte die haushaltsangehörige Person selbst auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sein, kommt dieser Problematik eine verfassungsrechtliche Dimension zu⁹¹ – so wird durch die Sanktion mittelbar auch in ihr Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum eingegriffen.

Das Bundesverfassungsgericht betont mehrfach, dass die Sanktionen an die Verletzung individueller Mitwirkungspflichten anknüpfen, weshalb eine Betroffenheit Dritter besonders rechtfertigungsbedürftig ist.⁹² Vor allem gilt dies hinsichtlich der schutzbedürftigsten Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, nämlich der Kinder, deren Belange bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen in besonderem Maße beachtet werden müssen.⁹³ Dies ist

auch mit dem sogenannten Verursacherprinzip zu begründen, denn die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft werden mit Folgen einer Sanktion konfrontiert, deren Entstehung oder Beendigung sie nicht beeinflussen können.⁹⁴ Gleichzeitig betont das Bundesverfassungsgericht, dass es den Betroffenen tatsächlich möglich sein muss, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen.⁹⁵ Die mittelbar betroffenen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder können die Leistungsminderung aber nicht aus eigener Kraft wieder abwenden. Gerade hinsichtlich der Zweckverfolgung der Leistungsminderungen und der Ablehnung repressiver Sanktionswirkung ist diese Drittwirkung zu kritisieren.

Die negative Wirkung der Sanktionierung auf die Bedarfsgemeinschaft zeigt sich auch in der Praxis, so leidet letztere unter einer Intensivierung der finanziellen Notlage in Folge von Leistungsminderungen mit.⁹⁶ Beachtlich ist, dass das Leben in einer Bedarfsgemeinschaft die auf den sanktionierten Leistungsberechtigten wirkenden Effekte abschwächt. So fallen die Abgangsraten aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug vor allem bei jungen Leistungsbeziehern drastisch geringer aus, wenn diese in einer Mehrpersonenbedarfsgemeinschaft leben.⁹⁷ Diese Wirkung kann durch den Grundsatz des Forderns und den Nachranggrundsatz gerechtfertigt werden, welcher sich nicht nur auf das eigene Vermögen oder die eigene Mitwirkung bezieht, sondern auch hinsichtlich der Bedarfsgemeinschaft angewandt werden darf und soll. So besagt beispielsweise § 2 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 SGB II, dass auch die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen. Die Subsidiarität staatlicher Leistungen könnte die Beanspruchung der Hilfe von Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft grundsätzlich rechtfertigen, in Hinblick auf Minderjährige ist dies aber abzulehnen.

⁸³Die jährliche Sanktionsverlaufsquote bezeichnet den Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die in mindestens einem Berichtsmonat des Jahres SGB II-Leistungen bezogen haben und innerhalb dieses Jahres mindestens eine Sanktion hatten.

⁸⁴Bundesagentur für Arbeit (2020), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundlagen: Methodenbericht – Jährliche Sanktionsverlaufsquote, S. 16.

⁸⁵Beaucamp, NZS 2023, 161 (165).

⁸⁶Beaucamp, NZS 2023, 161 (165).

⁸⁷Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 5.

⁸⁸Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 4.

⁸⁹Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 4.

⁹⁰Apel/Engels (2013), Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach §31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 55; Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 4.

⁹¹Harich, SRa 2021, 195 (195).

⁹²Harich, SRa 2021, 195 (195).

⁹³Cremer (2017), Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 7/16, S. 50-51.

⁹⁴Vgl. Susnjar/Greiser, DVBl 2018, 1329 (1338).

⁹⁵BVerfGE 152, 68 Rn. 133.

⁹⁶So zum Beispiel Götz et al. (2010), IAB-Kurzbericht, (10/2010), S. 6; Schreyer et al., Sozialer Fortschritt 2012 Vol. 61 No. 9, 213 (217); Hofmann et al. (2011), IAB-Stellungnahme (5/2011), S. 13.

⁹⁷Van den Berg et al. (2017), IAB-Kurzbericht (5/2017), S. 4.

Das Bundesverfassungsgericht ist sich dieser mittelbaren Belastung durchaus bewusst und spricht an, dass auch der Gesetzgeber bei der Berechnung des Regelbedarfs innerhalb der Bedarfsgemeinschaft von der Wirtschaft „aus einem Topf“ ausgeht,⁹⁸ setzt dem aber entgegen, dass die Mehrbedarfe nach § 21 SGB II und die Kosten der Unterkunft und Heizung nach der ersten Pflichtverletzung weiter geleistet werden, sowie dass für einmalige Bedarfsspitzen nach § 24 Abs. 1 SGB II auch Darlehen gewährt werden können, deren Rückzahlung das Jobcenter nach § 44 SGB II erlassen kann.⁹⁹ Bereits vor dem Sanktionsurteil urteilte das Bundessozialgericht, dass bei einer dritten Pflichtverletzung, nach welcher der Regelbedarf des Sanktionierten sowie der Anspruch auf die Kosten der Unterkunft vollständig entfallen, in einer Bedarfsgemeinschaft vom sonst geltenden Kopfteilprinzip abgewichen werden kann und höhere Leistungen an nicht sanktionierte Bedarfsgemeinschaftsmitglieder geleistet werden können, um den Verlust der Wohnung zu verhindern.¹⁰⁰ Der Gesetzgeber hat vor diesem Hintergrund Kürzungen von Wohn- und Heizkosten abgeschafft. Auch die Begrenzung der Sanktionshöhen auf maximal 30 Prozent führt zu einer Entlastung der Bedarfsgemeinschaft und senkt das Risiko einer Überschuldung.¹⁰¹ Nicht zuletzt wird der Belastung der Bedarfsgemeinschaft nach heutiger Rechtslage durch die Prüfung außergewöhnlicher Härten entgegengetreten (§ 31a Abs. 3 SGB II). So sind innerhalb dieser Prüfung nach verfassungsgemäßer Auslegung nicht nur die „von der Leistungsminderung betroffene Person, sondern jedes Mitglied der [Bedarfsgemeinschaft] einzubeziehen.“¹⁰²

Einerseits ist also im Rahmen des Nachranggrundsatzes und der Subsidiarität staatlicher Leistung ein Rückgriff auf die Unterstützung der Bedarfsgemeinschaft beabsichtigt und erwünscht, gleichzeitig ist aber ein Wertungswiderspruch erkennbar. So wird das Verursacherprinzip nicht beachtet und auch das sonst legitime Ziel der Leistungsminderungen, Mitwirkungspflichten durchzusetzen, kann nicht auf die Bedarfsgemeinschaftsmitglieder übertragen werden – die Sanktionen wirken repressiv. Vor allem bei besonders schutzbedürftigen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft ist diese Belastung abzulehnen.

i) *Fazit* Während das Bundesverfassungsgericht Sanktionen jenseits der 30 Prozent bereits die Geeignetheit und/oder Erforderlichkeit abspricht, ist ihnen spätestens die Angemessenheit zu versagen, zu stark ist der Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und zu stark sind die nicht intendierten Folgen für Leistungsbezieher und weitere Bedarfsgemeinschaftsmitglieder.

Doch wie ist dies hinsichtlich der niedrigen Leistungsminderungen unter 30 Prozent zu bewerten? Vor allem die Steuerungsfähigkeit und wohl weitläufig bestätigte Initialwirkung spricht für die Beibehaltung geringfügiger Sanktionen. Niedrigen Leistungsminderungen kann kein überwiegend repressiver Gedanke nachgesagt werden,

dieser tritt neben den genannten Effekten in den Hintergrund, und die schädlichen, nicht intendierten Wirkungen sind begrenzt. Darüber hinaus werden letztere mit den durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen generellen Erfordernissen zur Verhältnismäßigkeit der Leistungsminderungen nochmals erheblich abgeschwächt. Auch greifen die Minderungen nun lediglich auf den Regelbedarf zu, sodass Bedarfe für Heizungs- und Wohnungskosten unangetastet bleiben. Den Leistungsbeziehern stehen zudem umfassend Möglichkeiten zur Verfügung, Leistungsminderungen gar nicht erst entstehen zu lassen oder sie im Nachhinein eigenverantwortlich zu beseitigen.¹⁰³ Nichtsdestotrotz ist gerade die Belastung der mit dem Sanktionierten zusammenlebenden Bedarfsgemeinschaftsmitglieder zu beachten, weshalb, sobald weitere Angehörige der Bedarfsgemeinschaft betroffen sind, Minderungsausschlussgründe verfassungskonform ausgelegt und im Rahmen der Härtefallprüfung angewendet werden müssen.

Fragen verbleiben hinsichtlich des Motivs der Finanzierbarkeit des Sozialstaates und der Langzeitfolgen der Leistungsminderungen. Es ist fragwürdig, ob durch den Verzicht auf Sanktionierungen finanzielle Mittel eingespart werden können – konkrete Zahlen hierzu bieten weder die Bundesregierung noch das Bundesverfassungsgericht an. Es ist in jedem Fall moralisch und politisch fragwürdig, Finanzierungsprobleme im Haushalt durch Einsparungen zulasten sozialleistungsbedürftiger Menschen beseitigen zu wollen. Weitere Wirkungsforschung ist zudem hinsichtlich der Langzeitfolgen von Leistungsminderungen erforderlich, so widersprechen herangezogene Studien den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts und bescheinigen Sanktionen fehlende oder sogar negative Wirkung bei ansteigender Dauer.

Generell bleibt die durch das Bundesverfassungsgericht auferlegte Pflicht zur Wirkungsforschung höchst relevant. Das Sanktionsurteil liegt nun bereits über fünf Jahre in der Vergangenheit, die sozialwissenschaftliche Begleitforschung brachte seitdem aber nur spärlich Erkenntnisse hervor. Während dem Gesetzgeber Ende 2019 aufgrund unzureichender Studienlage ein gesetzgeberischer Spielraum der Leistungsminderungen bis zur Höhe von 30 Prozent zugesprochen wurde, so wächst mit Zeitablauf die wissenschaftliche Darlegungslast. Wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt, wird es ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr genügen, „sich auf plausible Annahmen zur Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zu stützen“.¹⁰⁴ Wann dieser Zeitpunkt erreicht sein wird, ist ungewiss. Angesichts der ergriffenen Maßnahmen des Gesetzgebers dürfte die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen bis zu einer Höhe von 30 Prozent derzeit noch gewahrt sein. Umfassende Wirksamkeitsstudien sollten jedoch zeitnah erfolgen.

⁹⁸BVerfGE 152, 68 Rn. 161.

⁹⁹BVerfGE 152, 68 Rn. 162.

¹⁰⁰BSG Urteil v. 02.12.2014 - B 14 AS 50/13 R.

¹⁰¹Vgl. Beaucamp, NZS 2023, 161 (163).

¹⁰²DH-BA § 31, 31a, 31b SGB II, 4.4 (10) (Stand 28.03.2024).

¹⁰³Beaucamp, NZS 2023, 161 (165); Schifferdecker, NZS 2020, 1 (4).

¹⁰⁴BVerfGE 152, 68 Rn. 134.

j) *Verhältnismäßigkeit der Totalsanktion gemäß § 31a VII SGB II* Im Rahmen des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024¹⁰⁵ wurde mit § 31a Abs. 7 SGB II das Leistungsminderungssystem des SGB II um die Möglichkeit einer Totalsanktion erweitert. Demnach kann der Leistungsanspruch in voller Höhe des Regelbedarfs entfallen, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte (nach vorheriger Pflichtverletzung und Minderung innerhalb des letzten Jahres) ein zumutbares, tatsächliches und unmittelbares Arbeitsangebot willentlich nicht aufnehmen. Sollte die Arbeitsaufnahme im Nachhinein unmöglich werden, spätestens aber nach Ablauf von zwei Monaten, ist die Minderung gemäß § 31b Abs. 3 S. 1 SGB II aufzuheben. Diese Regelung erscheint widersprüchlich zu den bisherigen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit. Das Bundesverfassungsgericht ließ aber gerade diese Möglichkeit der Totalsanktion im Sanktionsurteil offen: „Wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern“, sei deren Situation im „Ausgangspunkt derjenigen vergleichbar, in der keine Bedürftigkeit vorliegt“, und ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.¹⁰⁶

Teilweise wird vertreten, dass die Regelung § 31a Abs. 7 SGB II angesichts der engen Voraussetzungen verfassungsrechtlich nicht bedenklich sei.¹⁰⁷ Der Gesetzgeber orientiere sich nah am Wortlaut des Bundesverfassungsgerichts und nehme auf dessen Ausführungen auch in der Gesetzesbegründung Bezug.¹⁰⁸ Es wird ausgeführt, dass die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit „durch die Beschränkung auf eine zumutbare Tätigkeit, die Möglichkeit der Darlegung eines wichtigen Grundes für die Verweigerung, die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Härten und die Verpflichtung zur Aufhebung der Minderung bei Arbeitsaufnahme sowie verfahrensrechtlich durch die ggfs. persönliche Anhörung gewahrt“¹⁰⁹ seien und problematische Folgen, wie der Entzug der Krankenversicherung und die Gefahr der Obdachlosigkeit, aufgrund ausschließlichen Zugriffs auf den Regelbedarf nicht mehr eintreten.¹¹⁰

Dogmatisch ist fraglich, ob diese Ausführungen zutreffen – so können die (knappen) Worte des Bundesverfassungsgerichts auch so gedeutet werden, dass im Falle der Ablehnung eines Arbeitsangebots unabhängig von der Vermögenslage eine Nichtbedürftigkeit des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten fingiert wird. Da die Bedürftigkeit aber Voraussetzung des Leistungsanspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist, läge in dieser „Minderung“ kein Eingriff und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre obsolet.¹¹¹ Im Gegenzug müsste die angebotene Tätigkeit aber tauglich sein, die Hilfebedürftigkeit vollständig zu überwinden – sollte sie nur zur „Aufstockung“ dienen, ist die Hilfebedürftigkeit des Bürgers weiter zu bejahen (siehe Wortlaut des Bundesverfassungsgerichts: „eine solche tatsächlich existenzsichernde Erwerbstätigkeit“¹¹²).¹¹³ Dem folgt die Bundesregierung jedoch nicht – so ist nach ihrem Willen die vollständige Existenzsicherung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht obligatorisches Merkmal des angebotenen Arbeitsplatzes.¹¹⁴ Darüber hinaus bezieht sich

die Bundesregierung direkt auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung des Sanktionsurteils vom 05. November 2019, setzt eine solche also auch für die Totalsanktion voraus.¹¹⁵

Entgegen eingangs erläuteter Ansicht der Literatur bleibt, auch unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, fraglich, ob die Neuregelung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten würde. Die Belastung der Sanktionsbetroffenen wäre außerordentlich. Es sind starke psychische, aber auch soziokulturelle Beeinträchtigungen zu erwarten, welche nicht für die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten förderlich wären.

Es scheint, auch in der politischen Debatte, als solle mit der Totalsanktion der durch das Bundesverfassungsgericht abgelehnte repressive Gedanke von Leistungsminderungen verfolgt werden.¹¹⁶ Die Bundesregierung versucht, „autonome Totalverweigerer“ abzustrafen, also diejenigen Leistungsbezieher, die sich dauerhaft und willentlich der Arbeit entziehen wollen, doch auch das Bundesverfassungsgericht geht nicht von diesem Menschenbild aus und vermutet, dass es sich zumeist um psychisch stark belastete Personen oder Menschen mit mehrfachen Beschäftigungshindernissen oder Kompetenz- und Sprachdefiziten handelt.¹¹⁷ Auch die gesetzlichen Ausschlussgründe – der „wichtige Grund“, die „außergewöhnliche Härte“ und die nicht „willentliche“ Ablehnung eines Arbeitsangebots – wirken hinsichtlich des Ausmaßes der Totalsanktionierung zu unbestimmt und sollten überarbeitet werden, damit auch tatsächlich nur die anvisierten Totalverweigerer erfasst werden.¹¹⁸

Zuletzt überzeugt auch eine haushaltspolitisch motivierte Argumentation nicht. So beträgt die Anzahl des aufgetretenen Minderungsgrunds „Weigerung Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit, Ausbildung, Maßnahme oder eines geförderten Arbeitsverhältnisses“ gerade 15.774 Fälle zwischen Februar und Dezember 2023, ein überragender Teil (84,5 Prozent) der Minderungen erfolgte aufgrund von Meldeversäumnissen.¹¹⁹ Derart geringe Einsparungen im Bundeshaushalt zulasten der Bedürftigsten der

¹⁰⁵BGBI. I 2024, Nr. 107.

¹⁰⁶BVerfGE 152, 68 Rn. 209.

¹⁰⁷Weber in Schlegel/Voelzke, SGB II, § 31a SGB II, Rn. 96.17.

¹⁰⁸BT-Drs. 20/9999, S. 22.

¹⁰⁹Weber in Schlegel/Voelzke, SGB II, § 31a SGB II, Rn. 96.18.

¹¹⁰Weber in Schlegel/Voelzke, SGB II, § 31a SGB II, Rn. 96.18.

¹¹¹Vgl. Kießling im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/totalverweigerung-des-existenzminimums/> (zuletzt abgerufen am 30.12.2024).

¹¹²BVerfGE 152, 68 Rn. 209.

¹¹³Kießling im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/totalverweigerung-des-existenzminimums/> (zuletzt abgerufen am 30.12.2024).

¹¹⁴BT-Drs. 20/9999, S. 22.

¹¹⁵BT-Drs. 20/9999, S. 22; vgl. Kießling im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/totalverweigerung-des-existenzminimums/> (zuletzt abgerufen am 30.12.2024).

¹¹⁶Vgl. Beaupamp, NZS 2023, 161 (165).

¹¹⁷BVerfGE 152, 68 Rn. 59, 142; Kießling im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/totalverweigerung-des-existenzminimums/> (zuletzt abgerufen am 30.12.2024).

¹¹⁸Kießling im Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/totalverweigerung-des-existenzminimums/> (zuletzt abgerufen am 30.12.2024).

¹¹⁹Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2024-15-leistungsminderungen>

Gesellschaft vorzunehmen, ist abzulehnen. Es erweckt den Anschein, als wären Bürgergeldempfänger und Sanktionierte zu einem Spielball des politischen Diskurses und des Sozialsystems geworden. Angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit muss die Debatte über strengste Sanktionierungen zügig beendet und die Einführung der Totalsanktion verfassungsrechtlich überprüft werden.

D. Fazit

Die Steuerungswirkung, die dem Leistungsträger durch die Sanktionen zur Verfügung steht, spricht gegen die vollständige Abschaffung eines Sanktionssystems. Die durch das Bundesverfassungsgericht eingeleiteten und nun umgesetzten Vorgaben eignen sich in der Theorie, um nicht intendierte Effekte der Leistungsminderungen zu verhindern oder zumindest zu minimieren. Dennoch muss die Wirkungsforschung intensiver und zielgerichteter vorangetrieben werden, um die Verfassungsmäßigkeit von Leistungsminderungen auch in Zukunft garantieren zu können.

Die Einführung der Möglichkeit einer Totalsanktion im Rahmen des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes ist umzukehren. Die vollständige Kürzung des Regelbedarfs besitzt einen nicht erlaubten repressiven Charakter. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts sowie sozialwissenschaftliche Begleitforschungen legen zudem nahe, dass solch drastische Sanktionen überwiegend negative Auswirkungen auf die Betroffenen haben. Die psychische und soziale Belastung, die durch den vollständigen Entzug der Existenzgrundlage entsteht, überwiegt die potenziellen positiven Effekte. Eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt erscheint unter solchen Bedingungen äußerst unwahrscheinlich. Vielmehr erweckt die Gesetzesänderung den Eindruck, primär ein politisches Signal senden zu wollen, anstatt auf wirksame und nachhaltige Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu setzen. Besonders problematisch ist die mutmaßliche Motivation, durch diese Regelung erhebliche finanzielle Mittel einzusparen. Ein solcher Ansatz ist moralisch fragwürdig und zudem nicht erfolgsversprechend. Stattdessen sollten Maßnahmen im Fokus stehen, die auf Förderung und individuelle Unterstützung abzielen, um tatsächliche Chancen für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Umso besorgniserregender ist der politische Diskurs, in dem vermehrt angestrebt wird, das Sanktionssystem des SGB II erneut zu verschärfen und auf das Niveau der Hartz-IV-Zeiten zurückzuführen. Die Sinnhaftigkeit und verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Pläne sind zumindest anzuzweifeln.