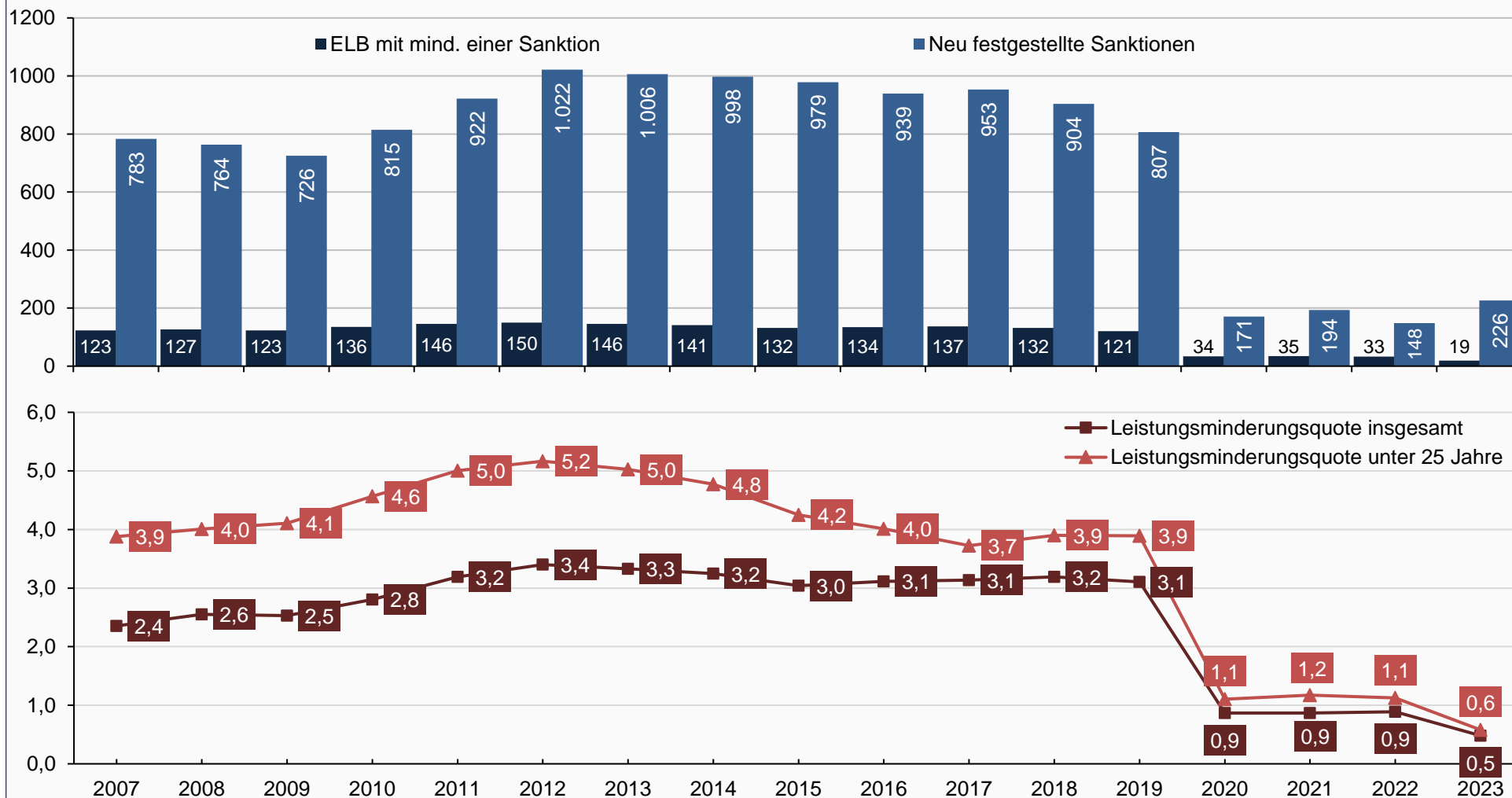


Leistungsminderungen und Leistungsminderungsquoten im SGB II-Bezug 2007 - 2023
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit Leistungsminderungen u. Summe neuer Leistungsminderungen in Tsd. sowie Quoten im Jahresdurchschnitt in % der ELB insgesamt bzw. unter 25-Jahre



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024), Leistungsminderungen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen seit 2007)

Leistungsminderungen und Leistungsminderungsquoten im SGB II-Bezug 2007 - 2023

Während die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) im SGB-II-Bezug im Jahresdurchschnitt 2007 bis 2012 abgenommen hat (von 5,2 Mio. auf 4,4 Mio., vgl. [Abbildung III.56](#)), ist die Summe der in diesen Berichtsjahren je neu ausgesprochenen Sanktionen zwischen 2007 und 2012 von rd. 783 Tsd. auf gut 1,0 Mio. angestiegen. Seitdem setzte ein schwacher Rückgang der Leistungsminderungen bis auf 807 Tsd. im Jahr 2019 ein. Auch die Zahl der ELB nahm bis auf etwa 3,9 Mio. im Jahr 2019 weiter ab. Ähnlich der Entwicklung der neu festgestellten Leistungsminderungen verlief auch die Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Bestandsdurchschnitt, die von mindestens einer Leistungsminderung betroffen waren. Zwischen den Jahren 2007 und 2012 nahm ihre Zahl von rd. 124 bis auf 150 Tsd. zu. Seit dem Jahr 2012 setzt ein Rückgang bis auf 121 Tsd. im Jahr 2019 ein.

Entsprechend hat sich die Leistungsminderungsquote von 2,4 % im Jahr 2007 auf 3,4 % im Jahr 2012 erhöht und sank im Anschluss bis auf 3,1 % im Jahr 2019. Die Leistungsminderungsquote misst das Verhältnis der ELB mit mindestens einer Leistungsminderung an allen ELB im Jahresdurchschnitt. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Leistungsminderungsquote von unter 25-Jährigen ELB, für die lange härtere Sanktionsregeln galten (s.u.), lange Jahre deutlich über der allgemeinen Leistungsminderungsquote lag. Bis zum Jahr 2017 ging die Differenz zurück und liegt seitdem auf niedrigerem Niveau.

Mit dem Jahr 2020 sinken die neu festgestellten Leistungsminderungen drastisch von 807 Tsd. in 2019 auf nur noch 171 Tsd. Ebenso ist ein deutlicher Rückgang der ELB mit mindestens einer Leistungsminderung im Bestand von 121 Tsd. (2019) auf 34 Tsd. (2020) zu verzeichnen. Zugleich sinken die Leistungsminderungsquoten stark, denn die Zahl der ELB ist im Jahresdurchschnitt 2020 nahezu konstant zum Vorjahr geblieben (vgl. [Abbildung III.56](#)).

Hintergrund dieses zuletzt deutlichen Rückgangs sind zwei Entwicklungen. Zum einen wurden die vorhandenen Regelungen zu Sanktionen bei Pflichtverletzungen in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05. November 2019 als teilweise verfassungswidrig eingestuft. In Reaktion darauf wurden in einer Fachlichen Weisungen im Dezember 2019 neue Regelungen festgelegt. Diese galten bis zur Vorlage der neuen Gesetzesgrundlage im Jahr 2023 (im Detail siehe unten: „Rechtlicher Hintergrund“). In der Folge lagen die monatlich neu festgestellten Sanktionen zwischen Januar und April 2020 etwa bei einem Drittel der Sanktionen des jeweiligen Vorjahresmonats. Zum anderen kam ab Mai 2020 ein weiterer deutlicher Rückgang neu festgestellter Sanktionen hinzu, der mit dem ersten Lockdown zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie zusammenhing. Auch im weiteren sorgten die weiteren Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie für niedrige Sanktionszahlen. Erst zum Dezember des Jahres 2020 näherte sich der Wert wieder den Werten der Anfangsmonate des Jahres an. Im Jahr 2022 galt von Juli bis Dezember ein Sanktionsmoratorium, wodurch nur noch mehrfache Meldeversäumnisse sanktioniert wurden. Dadurch sank die Zahl der Sanktionen im zweiten Halbjahr stark ab und somit blieb der Gesamt-Jahreswert niedrig. Aber auch mit der Einführung der Neuregelungen der nun als Leistungsminderungen bezeichneten Kürzung der Regelbedarfe erfolgte kein sprunghafter Anstieg.

Von den insgesamt etwa 226 Tsd. im Jahr 2023 neu ausgesprochenen Leistungsminderungen wurden ca. 85 % mit Meldeversäumnissen begründet, ca. 2 % mit der Weigerung Pflichten der Eingliederungsvereinbarung zu erfüllen und etwa 7 % mit der Weigerung, eine Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen (vgl. [Abbildung IV.82](#)). Hinzu kommen 4,5 % Sanktionen aus sonstigen Gründen, unter denen der Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs nach dem SGB III sowie die Erfüllung der Voraussetzungen für Eintritt einer Sperrzeit nach dem SGB III immerhin zusammen 4 % ausmachen.

Anders als in aktuellen Diskussionen dargestellt, spielen Leistungsminderungen im Bereich des SGB II eine eher untergeordnete Rolle, wie die vorliegende Abbildung verdeutlicht. Es wird in der Diskussion gerne auf diejenigen abgestellt, die sich komplett verweigern würden, insbesondere der Arbeitsaufnahme. In [Abbildung IV.82](#) wird jedoch deutlich, dass die Verweigerung von Arbeit, Ausbildung oder Maßnahmen nur einen geringen Teil der Leistungsminderungen bzw. vormals Sanktionen ausmachten und -machen. Der weit überwiegende Teil sind Meldeversäumnisse, also das unentschuldigte Nichtwahrnehmen eines Termins. Dies kann vielfältige Gründe haben und muss nicht auf Verweigerung hindeuten. Mit der Einführung des Bürgergeldes und der nun prinzipiell wieder möglichen Nutzung von Leistungsminderungen sind diese nicht deutlich angestiegen. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies weiter entwickelt.

Rechtlicher Hintergrund

Am 05. November 2019 urteilte das Bundesverfassungsgericht zur Rechtmäßigkeit der Sanktionen bei Pflichtverletzungen (§ 31a SGB II). Zwar bekräftigt das Urteil, dass Sanktionen prinzipiell zulässig sind, es wird jedoch betont, dass diese zum einen verhältnismäßig sein müssen und zum anderen tatsächlich eine Möglichkeit zur Abwendung durch den Betroffenen gegeben sein muss. Die vorhandenen Regelungen wurden als teilweise verfassungswidrig eingestuft. Bis neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden, orientierten sich die Sanktionen nicht mehr an der noch vorhandenen (kritisierten) Gesetzesgrundlage. Über fachliche Weisung (201912003) wurde geregelt, dass seit dem Urteil eine Minderung auf maximal 30 % des Regelbedarfs begrenzt wird und eine Verkürzung des Minderungszeitraums möglich ist. Im [Elften Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch](#) vom 19.06.2022 ist ein Sanktionsmoratorium für Pflichtverletzungen zwischen Juli und Dezember 2022 beschlossen worden. Sanktionen bei Meldeversäumnissen sind von diesem Moratorium ausgenommen. Das Moratorium überbrückte die Zeit, bis im Rahmen der [Einführung des Bürgergeldes](#) zum Januar 2023 die Mitwirkungspflichten neu geregelt werden (s.u.).

Rechtsgrundlage für die Sanktionierung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bilden § 31 in Verbindung mit § 31a und 31b SGB II für Pflichtverletzungen sowie § 32 SGB II für Meldeversäumnisse.

Bis zur Neufassung der Regelungen war der Umfang der Leistungskürzungen von der *Art der Pflichtverletzung* oder *des Meldeversäumnisses*, vom *Alter* des Leistungsberechtigten und der möglichen *wiederholten Pflichtverletzung* abhängig:

- Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II liegen vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich weigert, in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen (insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen), eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen, oder wenn eine Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht angetreten oder abgebrochen wird. Eine Pflichtverletzung ist u.a. auch anzunehmen, wenn ELB ihr Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert haben, die Voraussetzung für das Arbeitslosengeld II herbeizuführen oder wenn ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht, weil eine Sperrzeit (vgl. [Abbildung IV.61](#)) verhängt wurde.
- Nach den Sanktionsregelungen gemäß der §§ 31a und 31b wurde bei der ersten Pflichtverletzung das Arbeitslosengeld II für 3 Monate um 30 % des maßgebenden Regelbedarfs gemindert. Bei der wiederholten Pflichtverletzung erfolgte eine Minderung um 60 % des Regelbedarfs. Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung galt bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019, dass die Minderung 100 % betrug. Bei Minderungen um mehr als 30 % konnten auf Antrag Sachleistungen gewährt werden, bei minderjährigen Kindern im Haushalt mussten diese geleistet werden.
- Eine Sanktion aufgrund eines Meldeversäumnisses nach § 32 SGB II (Meldung beim Träger oder Erscheinen bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin) führt zu einer Reduzierung um 10 % des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate je Meldeversäumnis. Kam es zu einer Überschneidung von Sanktionen wegen Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen, wurden die Minderungen in den entsprechenden parallelen Monaten addiert. Mehrere Meldeversäumnisse können bis zu 30 % aufsummiert werden.
- Bei unter 25-jährigen ELB galten für Pflichtverletzungen bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts strengere Vorschriften: Bereits bei der ersten Pflichtverletzung werden für 3 Monate lediglich die Kosten für Unterkunft und Heizung übernommen. Bei einer wiederholten Pflichtverletzung werden auch diese nicht mehr getragen. Auch diese Regelung wurde seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts abgemildert, so dass auch für unter 25-jährige ELB gilt, dass der Regelbedarf nicht unter 30 % gesenkt werden darf.

Seit der Neufassung der Regelungen mit Einführung des Bürgergeldes wird der Umfang und die Dauer der Leistungskürzung im Wesentlichen von der *Häufigkeit der Pflichtverletzung* bestimmt. Bei der ersten Pflichtverletzung erfolgt eine Minderung des Bürgergeldes um 10% für einen Monat, bei der zweiten Pflichtverletzung um 20% für zwei Monate und bei jeder weiteren Pflichtverletzung um 30% für drei Monate. Liegt die letzte Pflichtverletzung mehr als ein Jahr zurück, wird erneut mit der Zählung begonnen. Die Leistungsminderung ist aufzuheben, sobald der Leistungsberechtigte seine Pflicht erfüllt bzw. Bereitschaft zur Pflichterfüllung erklärt (jedoch frühestens nach einem Monat). Leistungsberechtigte bis 25 Jahre sollen bei einer Pflichtverletzung innerhalb von vier Wochen ein Beratungsangebot erhalten, in dem der Kooperationsplan überprüft wird. Liegt ein Meldeversäumnis vor, beträgt die Minderung 10% für einen Monat. In der Summe liegen die Minderungen bei max. 30%.

Zum 28. März 2024 wurde die Neuregelung angepasst. Der Regelbedarf wird demnach vollständig (um 100 %) gekürzt, wenn Beziehende, die innerhalb des letzten Jahres bereits eine Leistungsminderung aufweisen, eine zumutbare Arbeit ablehnen. Um dem Bundesverfassungsurteil

gerecht zu werden, wird in §31a Abs. 7 SGB II folgende Formulierung eingefügt: „Die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme muss tatsächlich und unmittelbar bestehen und willentlich verweigert werden.“ Beendet wird die Leistungsminderung, wenn die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme wegfällt, ansonsten nach zwei Monaten. Diese Änderung wird mit Ablauf des 27. März 2026 automatisch aufgehoben.

Leistungsminderungen sind ein zentrales Instrument im Rahmen der Strategie des Förderns und Forderns. Sie dienen der Disziplinierung und Motivierung der Leistungsempfänger*innen. Ob und inwieweit Leistungsminderungen der Motivierung dienen, ist allerdings weiterhin umstritten. Dies galt jedoch insbesondere für die schärferen Sanktionsregeln der ELB unter 25 Jahren.

Grundsätzlich gilt auch, dass passive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik (z.B. Arbeitslosegeld I und II) nicht nur von sozialpolitischer Bedeutung sind, sondern auch ein wichtiges Element der Regulierung von Arbeitsbedingungen darstellen: Je größer die Risiken, etwa durch Entzug bzw. Kürzung der Leistung, desto wichtiger wird der Erhalt des Arbeitsplatzes und desto eher sind die abhängig Beschäftigten zu Zugeständnissen im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (Entgelt, Arbeitszeit, Leistungsanforderungen usw.) bereit. Insofern ist die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen in der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für die Arbeitslosen von Bedeutung, sondern auch für die Erwerbstätigen.

§ 10 SGB II Zumutbarkeit

(1) Einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass

1. sie zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,
2. die Ausübung der Arbeit die künftige Ausübung der bisherigen überwiegenden Arbeit wesentlich erschweren würde, weil die bisherige Tätigkeit besondere körperliche Anforderungen stellt,
3. die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin oder ihres Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird,
4. die Ausübung der Arbeit mit der Pflege einer oder eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,
5. der Ausübung der Arbeit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.

(2) Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil

1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit entspricht, für die die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person ausgebildet ist oder die früher ausgeübt wurde,
2. sie im Hinblick auf die Ausbildung der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person als geringerwertig anzusehen ist,
3. der Beschäftigungsort vom Wohnort der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,
4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person,
5. sie mit der Beendigung einer Erwerbstätigkeit verbunden ist, es sei denn, es liegen begründete Anhaltspunkte vor, dass durch die bisherige Tätigkeit künftig die Hilfebedürftigkeit beendet werden kann.

Durch das Mindestlohngesetz ist geregelt, dass alle Beschäftigten (bis auf wenige Ausnahmen) einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben. Arbeitsvertragsangebote, bei denen für eine Stunde – zuletzt ab Januar 2024 – weniger als 12,41 Euro brutto bezahlt werden, brauchen nicht angenommen zu werden. Sind Personen allerdings in dem Moment, in dem sie eine neue Stelle finden oder angeboten bekommen, bereits seit mindestens einem Jahr arbeitslos, ist für ein halbes Jahr auch eine Beschäftigung zumutbar, bei der sie weniger als den Mindestlohn verdienen (vgl. [Abbildung III.4b](#)).

Methodische Hinweise

Die Daten entstammen der Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und werden durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) bereitgestellt. Einerseits werden nach dem Bestandskonzept Leistungsminderungen sowie deren Umfang bzw. deren leistungsrechtliche Auswirkungen am Bestand der leistungsberechtigten Personen nach dem SGB II gemessen (Leistungsminderungsbestand). Andererseits werden auch die im Berichtszeitraum neu ausgesprochenen Leistungsminderungen über ein Bewegungskonzept (nur Zugänge) gemessen (Leistungsminderungsbewegungen).

Die Leistungsminderungsquote für erwerbsfähige Leistungsberechtigte setzt laut Definition der BA die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer gültigen Minderung (Leistungsminderungsbestand) zur Anzahl aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Bestand in Beziehung: Im Zähler sind nur die ELB mit mindestens einer zum Stichtag wirksamen Leistungsminderung

enthalten und im Nenner alle ELB. Dabei ist zu beachten, dass diese Bezugsgröße auch einen Anteil von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten enthält, die nicht verpflichtet sind, eine Arbeit aufzunehmen, weil ihnen eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist. Dies ist z.B. bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 3 Jahren oder erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die noch die Schule besuchen, der Fall. Dementsprechend kommt für diesen Personenkreis die Mehrzahl der möglichen Leistungsminderungsgründe überhaupt nicht in Betracht. Bei der Betrachtung der Höhe dieser Quote muss also berücksichtigt werden, dass die Grundgesamtheit im statistischen Sinne nicht voll ausschöpfbar ist.