

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Küstermann | Eikötter

Existenzsicherungsrecht für die Soziale Arbeit

SGB II und SGB XII



Nomos

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Sie arbeiten sich in ein neues Sachgebiet ein und benötigen rasch zuverlässige und umfassende Informationen? Sie möchten die wesentlichen Fakten zu Konzepten, Fällen, Arbeitsfeldern und Anwendungsgebieten der Sozialen Arbeit wissen, Good Practice-Beispiele kennenlernen und Handlungsempfehlungen für die Praxis erhalten? In der Reihe erscheinen Werke mit direktem Praxisbezug. Die Bände richten sich an Professionals, Berufseinsteiger:innen und -umsteiger:innen sowie an Studierende, gerade auch mit Blick auf Praxissemester und Anerkennungsjahr.

Burkhard Küstermann | Mirko Eikötter

Existenzsicherungsrecht für die Soziale Arbeit



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0412-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-3663-3 (ePDF)

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Existenzsicherungsrecht des SGB II und SGB XII ist Gegenstand wohl eines jeden Studiums der Sozialen Arbeit. Gleichzeitig haben viele Studierende dieses Studiengangs besonderen Respekt vor rechtlichen Fragestellungen. Die abstrakt formulierten Gesetze erscheinen mitunter als starr und nur schwer verständlich. Zudem werden rechtliche Normen häufig als hinderlich angesehen bei dem Wunsch, sich mit anderen und für andere Menschen zu engagieren.

Das vorliegende Buch möchte einen möglichst grundlegenden und leichten Zugang zum Existenzsicherungsrecht schaffen. Die Autoren haben das Vertrauen, dass es den Studierenden und auch Berufstätigen im Bereich der Grundsicherung mit seiner Hilfe gelingen kann, sich eigenständig dieses Rechtsgebiet zu erschließen. Sie sind zuversichtlich, dass das Wissen, was die Studierenden in ihrem bisherigen Lebensalltag und die Berufstätigen in ihrem beruflichen Kontext erworben haben, einen guten und hilfreichen Ausgangspunkt bildet, um sich die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten.

Gleichzeitig werden die Lesenden bei der Lektüre nicht allein gelassen. Der für eine Hochschule typische Austausch zwischen Lehrenden und Studierenden spiegelt sich auch im Rahmen dieses Buches wider: Die Leserinnen und Leser werden immer wieder angesprochen und dazu aufgefordert, sich zu konkreten Fragestellungen zu positionieren. Dies ermöglicht die Selbstreflexion sowie die Vergewisserung, die behandelte Thematik verstanden zu haben.

Im beruflichen Alltag wollen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter ihre Klientinnen und Klienten dabei unterstützen, eigene Rechte zu erkennen, geltend zu machen und durchzusetzen. Um nach Möglichkeit auch bereits im Studium einen Praxisbezug herzustellen, arbeitet das Buch daher mit Fällen, anhand derer das juristische Denken erlernt und erprobt werden kann.

Zum 01. Januar 2023 bzw. 01. Juli 2023 ist die Grundsicherung für Arbeitssuchende grundlegend reformiert worden (Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022, BGBl. I S. 2328). Das Bürgergeld hat das Arbeitslosengeld II und Sozialgeld als Leistung zur finanziellen Existenzsicherung ersetzt. Diese Gesetzesänderung bildete den äußerlichen Anlass, sich erneut grundlegend mit der Thematik zu befassen und sie für die Studierenden in zugänglicher Art und Weise aufzubereiten.

Ein besonderer Dank gilt Frau Professorin Silvia Pöld-Krämer, deren Seminarunterlagen als zentraler Ausgangspunkt zur Entwicklung dieses Lehrbuchs dienten. Ein Dank gilt zudem der studentischen Hilfskraft Cara Beste sowie Thomas Küstermann, die beide mit Sorgfalt das Buch Korrektur gelesen und hilfreiche Anregungen gegeben haben.

Burkhard Küstermann und Mirko Eikötter
Berlin und Mühldorf a. Inn im Frühling 2024

Inhalt

Vorwort	5
Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	15
I. Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Existenzsicherungsrechts	17
1. Fall: Das sanktionsfreie Grundeinkommen	17
I.1 Grundrecht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums	17
I.1.1 Leistungsrechte im Grundgesetz	18
I.1.2 Umfang des soziokulturellen Existenzminimums	18
I.1.3 Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	19
I.2 Rechtfertigung der Verhängung von Sanktionen	20
I.2.1 Möglichkeit der Rechtfertigung	20
I.2.2 Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	21
I.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen in der Sozialhilfe	24
I.4 Wiederholungsfragen	24
II. Kapitel: Rechtsgrundlagen und Leistungssysteme der Grundsicherung	25
II.1 Normenhierarchie im Bereich der finanziellen Sicherung	25
II.1.1 Normen auf Bundesebene	26
II.1.2 Normen auf Landes- und auf kommunaler Ebene	28
II.2 Leistungssysteme der Grundsicherung	28
II.2.1 Einzelne vorrangige Leistungen	29
II.2.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialhilfe	32
2. Fall: Anna und Tom, die hilfebedürftigen Eltern	32
II.2.3 Verhältnis der Leistungssysteme zueinander	35
II.3 Wiederholungsfall	39
II.4 Wiederholungsfragen	40
III. Kapitel: Zuständigkeit und Verfahren	41
3. Fall: Die neugierige Behörde	41
III.1 Zuständigkeit	41
III.1.1 Sachliche Zuständigkeit, § 6 SGB II	42
III.1.2 Örtliche Zuständigkeit, § 36 SGB II	43
III.2 Antrag, § 37 SGB II	45
III.2.1 Form des Antrags, § 9 SGB X	45
III.2.2 Behörde der Antragsstellung, § 16 SGB I	46
III.2.3 Wirkung des Antrags, § 37 SGB II	47
III.3 Verfahren	48
III.3.1 Untersuchungsgrundsatz, § 20 SGB X	48
III.3.2 Mitwirkungspflicht, § 60 SGB I	48
III.4 Bewilligungszeitraum, § 41 Abs. 3 SGB II	50

III.5	Zuständigkeit und Verfahren in der Sozialhilfe	50
III.5.1	Sachliche Zuständigkeit	50
III.5.2	Örtliche Zuständigkeit	51
III.5.3	Antrag, Verfahren und Bewilligungszeitraum	52
III.6	Wiederholungsfälle	53
III.7	Wiederholungsfragen	53
IV. Kapitel:	Anspruchsvoraussetzungen	55
4. Fall:	Familie Noelle in Nöten	55
IV.1	Leistungsberechtigung – erwerbsfähige Leistungsberechtigte, § 7 Abs. 1 SGB II	55
IV.1.1	Alter	56
IV.1.2	Erwerbsfähigkeit, § 8 SGB II	56
IV.1.3	Hilfebedürftigkeit, § 9 SGB II	59
IV.1.4	Gewöhnlicher Aufenthalt	61
IV.1.5	Zum Fall: Max Noelle ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter?	61
IV.2	Leistungsberechtigung – nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte	63
IV.3	Leistungsausschlüsse	64
IV.3.1	Leistungsausschluss für Ausländer, § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II	64
IV.3.2	Leistungsausschluss wegen fehlender Erreichbarkeit, § 7 Abs. 4 und § 7b SGB II	64
IV.3.3	Leistungsausschluss für Auszubildende, § 7 Abs. 5 SGB II	67
IV.4	Anspruchsberechtigung in der Sozialhilfe	68
IV.4.1	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	69
IV.4.2	Hilfe zum Lebensunterhalt	70
IV.4.3	Zusammenfassung	71
IV.5	Wiederholungsfälle	72
IV.6	Wiederholungsfragen	73
V. Kapitel:	Gemeinschaften	75
5. Fall:	Familie Noelle als Gemeinschaft	75
V.1	Bedarfsgemeinschaft, § 7 Abs. 3 SGB II	76
V.1.1	Grundlagen	76
V.1.2	Konstellationen	76
V.1.3	Konsequenzen der Bedarfsgemeinschaft	88
V.2	Haushaltsgemeinschaft in Abgrenzung zur Bedarfsgemeinschaft, § 9 Abs. 5 SGB II	92
V.3	Wohngemeinschaft	94
V.4	Gemeinschaften in der Sozialhilfe	94
V.4.1	Einsatzgemeinschaft	96
V.4.2	Haushaltsgemeinschaft	97
V.5	Gemischte Bedarfsgemeinschaft	98
V.6	Wiederholungsfälle	99
V.7	Wiederholungsfragen	101

VI. Kapitel: Regelbedarf und Mehrbedarf	103
6. Fall: Familie Noelles Regel- und Mehrbedarf	103
VI.1 Grundlagen	103
VI.1.1 Berechnung der Hilfebedürftigkeit	104
VI.1.2 Bürgergeld und Bürgergeld für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte	106
VI.2 Regelbedarf	107
VI.2.1 Berechnung des Regelbedarfs	108
VI.2.2 Konkretisierung der Leistungsinhalte	109
VI.2.3 Regelbedarfsstufen	111
VI.3 Mehrbedarf, § 21 SGB II	114
VI.3.1 Pauschalierte Mehrbedarfe	115
VI.3.2 Mehrbedarf in Höhe der tatsächlichen Kosten	118
VI.4 Regelbedarf und Mehrbedarf in der Sozialhilfe	121
VI.4.1 Regelbedarf	121
VI.4.2 Mehrbedarf	122
VI.5 Wiederholungsfälle	123
VI.6 Wiederholungsfragen	124
VII. Kapitel: Kosten der Unterkunft und Heizung	125
7. Fall: Familie Noelle und ihre Unterkunft	125
VII.1 Systematischer Überblick	125
VII.1.1 Verfassungsrechtlicher Hintergrund	125
VII.1.2 Zuständigkeit	126
VII.1.3 Art und Höhe der Leistung	126
VII.2 Klärung der Begriffe	128
VII.2.1 Unterkunft	128
VII.2.2 Kosten	129
VII.2.3 Tatsächliche Kosten der Unterkunft	130
VII.3 Karenzzeit	131
VII.4 Angemessene Aufwendungen	132
VII.4.1 Angemessene Wohnraumgröße	133
VII.4.2 Angemessener Wohnstandard	134
VII.4.3 Angemessene Referenzmiete (schlüssiges Konzept)	134
VII.4.4 Konkrete Angemessenheitsprüfung	136
VII.5 Wohnungswechsel	137
8. Fall: Familie Noelle trennt sich	137
VII.5.1 Umzug im Vergleichsraum, § 22 Abs. 1 Satz 6 SGB II	139
VII.5.2 Umzug in einen anderen Vergleichsraum, § 22 Abs. 4 und 6 SGB II	141
VII.5.3 Sonderfall bei Personen unter 25 (U25)	145
VII.6 Rück- und Direktzahlungen	149
VII.6.1 Rückzahlungen, § 22 Abs. 3 SGB II	149
VII.6.2 Direktzahlungen, § 22 Abs. 7 SGB II	149
VII.6.3 Schuldenübernahme, § 22 Abs. 8 SGB II	150
VII.7 Kosten der Unterkunft in der Sozialhilfe	151

VII.7.1	Besondere Wohnkonstellationen	151
VII.7.2	Schuldübernahme	153
VII.8	Exkurs: Bundesmittel für KdU	153
VII.9	Wiederholungsfälle	154
VII.10	Wiederholungsfragen	154
VIII. Kapitel:	Abweichender Bedarf und weitere Leistungen sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe	157
9. Fall:	Familie Noelle und der kaputte Kühlschrank	157
VIII.1	Abweichende Erbringung von Leistungen	157
VIII.1.1	Darlehen, § 24 Abs. 1 SGB II	157
VIII.1.2	Gesonderte Leistungen, § 24 Abs. 3 SGB II	162
VIII.1.3	Darlehen und einmalige Bedarfe in der Sozialhilfe	164
VIII.2	Leistungen für Auszubildende, § 27 SGB II	165
VIII.3	Leistungen für Bildung und Teilhabe, § 28 SGB II	166
VIII.4	Sofortzuschlag	167
VIII.5	Wiederholungsfälle	168
VIII.6	Wiederholungsfragen	169
IX. Kapitel:	Sicherung im Krankheits- und Pflegefall	171
10. Fall:	Familie Noelle sorgt sich um die Krankenversicherung	171
IX.1	Sicherung im Krankheitsfall im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende	171
IX.1.1	Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und private Krankenversicherung (PKV)	171
IX.1.2	Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung	172
IX.1.3	Beitragszahlungen, Leistungen, Zuzahlungen	174
IX.1.4	Zuschüsse zur privaten Krankenversicherung	175
IX.2	Sicherung im Krankheitsfall in der Sozialhilfe	176
IX.2.1	Übernahme der Krankenbehandlung für nicht Versicherungspflichtige	176
IX.2.2	Zuschüsse zur privaten Krankenversicherung	176
IX.2.3	Hilfe zur Gesundheit	176
IX.2.4	Hilfe zur Pflege	178
IX.3	Wiederholungsfälle	184
IX.4	Wiederholungsfragen	185
X. Kapitel:	Anrechnung von Einkommen und Vermögen	187
11. Fall:	Die Eheleute Noelle gehen arbeiten	187
X.1	Grundlagen	188
X.1.1	Abgrenzung von Einkommen und Vermögen	188
X.1.2	Reihenfolge der Bedarfsdeckung bei vorhandenen Mitteln, § 19 Abs. 3 SGB II	191

X.2	Einkommen	191
X.2.1	Nicht zu berücksichtigendes Einkommen, § 11a	192
X.2.2	Zu berücksichtigendes Einkommen, § 11 SGB II	197
X.2.3	Anrechnung von Einkommen	200
X.2.4	Einkommensanrechnung in der Sozialhilfe	207
X.2.5	Wiederholungsfall	210
X.2.6	Wiederholungsfragen	210
X.3	Vermögen	210
X.3.1	Verwertbare Vermögensgegenstände	210
X.3.2	Nicht zu berücksichtigendes Vermögen, § 12 Abs. 1 Satz 2 SGB II	212
X.3.3	Karenzzeit	215
X.3.4	Ansatz des Vermögens	215
X.3.5	Freibetrag, 12 Abs. 2 SGB II	216
X.3.6	Vermögen in der Sozialhilfe	217
X.3.7	Wiederholungsfall	218
X.3.8	Wiederholungsfragen	218
XI. Kapitel:	Leistungskürzungen und Verpflichtungen Anderer	219
12. Fall:	Herr Noelle und der Terminstress	219
XI.1	Sanktionen im SGB II	219
XI.1.1	Subjektiv vorwerfbares Fehlverhalten	221
XI.1.2	Rechtsfolgenbelehrung	225
XI.1.3	Fehlen eines wichtigen Grundes	225
XI.1.4	Anhörung	226
XI.1.5	Höhe, Dauer und Rechtsschutz	227
XI.2	Verpflichtungen Anderer: Übergang von Ansprüchen	230
XI.3	Blick in die Sozialhilfe	231
XI.3.1	Einschränkung der Leistung	231
XI.3.2	Verpflichtungen anderer im SGB XII	232
XI.4	Wiederholungsfall	233
XI.5	Wiederholungsfragen	233
XII. Kapitel:	Leistungen für Personen in besonders schwierigen Lebenssituationen	235
XII.1	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	235
XII.1.1	Leistungsvoraussetzungen	235
XII.1.2	Rechtsfolge	238
XII.2	Hilfe in anderen Lebenslagen	239
XII.2.1	Hilfe zur Weiterführung des Haushalts	239
XII.2.2	Altenhilfe	240
XII.2.3	Blindenhilfe	242
XII.2.4	Hilfe in sonstigen Lebenslagen	244
XII.2.5	Bestattungskosten	244
XII.3	Wiederholungsfragen	245
XIII. Kapitel:	Das vollständige Gutachten	247
XIII.1	Fall SGB II	247
XIII.2	Fall SGB XII	252
XIII.2.1	Anspruch Manfred Paschulke (M)	252

XIII.2.1 Anspruch Karin Paschulke (K)	254
XIV. Kapitel: Lösungen zu den Wiederholungsfällen	257
XIV.1 Lösungen zum 2. Kapitel	257
XIV.2 Lösungen zum 3. Kapitel	258
XIV.3 Lösungen zum 4. Kapitel	259
XIV.4 Lösungen zum 5. Kapitel	262
XIV.5 Lösungen zum 6. Kapitel	266
XIV.6 Lösungen zum 7. Kapitel	268
XIV.7 Lösungen zum 8. Kapitel	269
XIV.8 Lösungen zum 9. Kapitel	271
XIV.9 Lösungen zum 10. Kapitel (Einkommen)	275
XIV.10 Lösungen zum 10. Kapitel (Vermögen)	277
XIV.11 Lösungen zum 11. Kapitel	279
Literaturverzeichnis	281
Sachregister	285
Bereits erschienen in der Reihe KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT	289

Abbildungsverzeichnis

Abbildung I.1:	Auswirkungen von Sanktionen auf die Existenzsicherung	20
Abbildung II.1:	Normenhierarchie im Bereich der Grundsicherung	25
Abbildung II.2:	Rangfolge der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	37
Abbildung V.1:	Konsequenzen der Bedarfsgemeinschaft	88
Abbildung VI.1:	Berechnung des Anspruchs auf Grundsicherung	106
Abbildung VII.1:	Pauschaler Regelbedarf und angemessene Kosten der Unterkunft	127
Abbildung VII.2:	Tatsächliche und angemessene Kosten der Unterkunft	131
Abbildung VII.3:	Umzug ohne und mit Trägerwechsel	139
Abbildung VII.4:	Zusicherung der Übernahme der Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten	143
Abbildung VII.5:	Zustimmung beim Umzug U25	148

Tabellenverzeichnis

Tabelle II.1:	Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld	29
Tabelle II.2:	Voraussetzungen der unterschiedlichen sozialen Grundsicherungssysteme im Vergleich	33
Tabelle V.1:	Bedarfsgemeinschaft – Einsatzgemeinschaft – Haushaltsgemeinschaft im Vergleich	95
Tabelle VI.1:	Zusammensetzung des Bürgergeld-Satzes für Alleinstehende in 2024	109
Tabelle VI.2:	Regelbedarfsstufen	113
Tabelle VI.3:	Übersicht zur Berechnung des Mehrbedarfs für Alleinerziehende	116
Tabelle VII.1:	Angemessene Wohnkosten	135
Tabelle VIII.1:	Verhältnis von § 21 Abs. 6 SGB II zu § 24 Abs. 1 SGB II	160
Tabelle IX.1:	Voraussetzungen der Hilfe zur Pflege	181
Tabelle IX.2:	Überblick Leistungsarten der Hilfe zur Pflege	182
Tabelle X.1:	Anrechnung von Einkommen	206
Tabelle XI.1:	Übersicht zur Höhe und Dauer der Sanktionen	229
Tabelle XII.1:	Voraussetzungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	238
Tabelle XII.2:	Höhe der Blindenhilfe (BMAS Stand Juli 2024)	243

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alg	Arbeitslosengeld
Az	Aktenzeichen
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BeckOS	Beck Online Sozialrecht
BerHG	Beratungshilfegesetz
BG	Bedarfsgemeinschaft
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSG	Bundessozialgericht
Bürgergeld-V	Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Bürgergeld (Bürgergeld-Verordnung – Bürgergeld-V)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
eLB	erwerbsfähiger Leistungsberechtigter
EM	Erwerbsminderung
EU	Erwerbsunfähigkeit
gA	gewöhnlicher Aufenthalt
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GruSi	Grundsicherung
GruSi A	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)
GruSi B	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Viertes Kapitel, §§ 41 -45)
HzL	Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII, 3. Kapitel, §§ 27-40)
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KdU	Kosten der Unterkunft
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
MuSchG	Mutterschutzgesetz
nF	neue Fassung
Nicht-eLB	nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte
PKV	Private Krankenversicherung
RBEG	Regelbedarfsermittlungsgesetz
RBS	Regelbedarfsstufe
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
z. B.	zum Beispiel

I. Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Existenzsicherungsrechts

1. Fall: Das sanktionsfreie Grundeinkommen

Frau Yilmaz ist Mitglied im Deutschen Bundestag. Seit langem begleitet sie die öffentlichen Diskussionen darüber, ob Sanktionen gegenüber Arbeitsuchenden verhängt werden dürfen. Sie ärgert sich sehr, dass es bis heute gesetzliche Bestimmungen gibt, wonach Arbeitsuchenden staatliche Leistungen gekürzt werden, wenn sie nicht aktiv daran mitwirken, ihre eigene Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Regelungen sehen unter anderem vor, dass sich bei bestimmten mehrfachen Pflichtverletzungen das Bürgergeld für erwerbsfähige Leistungsberechtigte um 30 Prozent des maßgeblichen Regelbedarfs verringert (vgl. § 31a Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 20 SGB II)¹. Die Dauer der Minderung ist nach der Anzahl der Pflichtverletzungen gestaffelt und beträgt im Fall einer mehrfachen Pflichtverletzung drei Monate (§ 31b Abs. 2 SGB II). Spätestens dann, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ihre Pflichten erfüllen, ist die Minderung aufzuheben (§ 31a Abs. 1 Satz 6 SGB II). Die Opposition im Bundestag möchte diese Bestimmung sogar noch verschärfen und für jeden Fall der Pflichtverletzung die Dauer der Kürzung auf drei Monate festlegen. Aus Sicht von Frau Yilmaz kann es nicht sein, dass der Gesetzgeber auch noch diejenigen schwächt, die ohnehin schon am Rande des Existenzminimums leben.

Frau Yilmaz bittet um Ihre Einschätzung, ob die gesetzlichen Bestimmungen zur Kürzung des Regelbedarfs um 30 % überhaupt rechtmäßig sind.

Im Jahr 2023 bezogen durchschnittlich 3,9 Mio. erwerbsfähige Personen² in Deutschland Bürgergeld nach dem SGB II (laut Statista Januar 2023). Im Jahr 2024 beträgt der Regelbedarf für eine alleinstehende Person 563 €. Werden diese Mittel um 30 % gekürzt, so stehen der hilfebedürftigen Person pro Monat 168,90 € weniger zur Verfügung. Das ist ein erheblicher Betrag. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit einer entsprechenden Kürzung ist für die arbeitssuchende Person also von erheblicher Bedeutung.

Aber: Welcher rechtliche Maßstab ist eigentlich anzuwenden, um zu prüfen, ob eine Bestimmung des SGB II – die Bestimmung eines Bundesgesetzes – rechtmäßig ist?

I.1 Grundrecht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums

Sie wissen sicherlich bereits, dass über den Bundesgesetzen in der Normenhierarchie das Grundgesetz steht. Die Regelungen des SGB II zur Sanktionierung des Existenzminimums sind also nur dann rechtmäßig, wenn sie mit dem Grundgesetz als höherrangigem Gesetz zu vereinbaren sind. Das Grundgesetz bildet den Aus-

¹ Vgl. Ausführlich zu den Voraussetzungen einer Sanktion Kap. XI.1.

² Die Autoren sehen sich der Gleichberechtigung aller Menschen verpflichtet, unabhängig von deren biologischen Geschlecht, Gender, Herkunft, Religionszugehörigkeit, sexuellen Orientierung oder anderer Merkmale. Der besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit halber verwenden wir dort, wo keine geschlechtsneutrale Formulierung möglich ist, in diesem Text das generische Maskulin.

gangspunkt bei der Fragestellung, welche Rechte finanziell bedürftigen Menschen zustehen.

I.1.1 Leistungsrechte im Grundgesetz

Zu Beginn des Grundgesetzes finden Sie die Grundrechte (Art. 1 – 19 GG). Diese beschreiben die wesentlichen Rechte, die den Mitgliedern einer Gesellschaft gegenüber dem Staat zustehen und eingeklagt werden können.

Wenn Sie die Artikel überfliegen, werden Sie feststellen, dass es sich bei den Grundrechten ganz überwiegend um *Freiheitsrechte* handelt.³ Wenn der Staat in ein Grundrecht eingreift, ohne hierfür die erforderliche Befugnis zu besitzen, können die Bürgerinnen und Bürger den Eingriff unter Hinweis auf die ihnen zustehenden Freiheiten abwehren.

Hilfebedürftigen geht es aber regelmäßig nicht darum, staatliche Eingriffe in ihre Freiheiten abzuwehren. Im Gegenteil: Sie wollen, dass der Staat Ihnen gegenüber Leistungen erbringt. So wollen etwa Arbeitsuchende eine finanzielle staatliche Unterstützung, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Solche *Leistungsrechte* finden sich im Grundgesetz nur sehr selten.

Eines der wenigen grundgesetzlichen Leistungsrechte kennen Sie vielleicht bereits aus der Veranstaltung zum Kinder- und Jugendhilferecht. Erinnern Sie sich noch daran, welches es war?⁴

Ein Grundrecht, das Hilfebedürftigen explizit ein *Leistungsrecht zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz* einräumt, findet sich im Grundgesetz nicht. Dem Bundesverfassungsgericht ist es jedoch gelungen, ein entsprechendes Recht aus der Zusammenschau zweier grundgesetzlicher Normen abzuleiten:

- Zunächst einmal ist es die Aufgabe des Staates, die unantastbare Würde des Menschen zu achten und zu schützen (Art. 1 Abs. 1 GG).
- Daraus abgeleitet erteilt das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) „dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern“ (BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 133).

I.1.2 Umfang des soziokulturellen Existenzminimums

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur festgestellt, dass es ein grundgesetzliches Recht des Einzelnen auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums gibt (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG). Es hat sich auch mit der Frage auseinandergesetzt, wie dieses Recht inhaltlich zu füllen ist. Es hat überlegt, was ein Mensch alles benötigt, damit er menschenwürdig leben kann. Demnach gewährleistet das Leistungsrecht

³ Z. B. das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 Abs. 1 GG, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Art. 4 GG oder die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG.

⁴ Art. 6 Abs. 4 GG bestimmt: Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft. Zur Ausgestaltung dieses Grundrechtes gibt es z. B. das grundsätzliche Kündigungsverbot für (werdende) Mütter gem. § 17 MuSchG.

„das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (...), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 135).

Das Bundesverfassungsgericht erkennt also zwei wesentliche Bereiche der menschlichen Existenz: die physische Existenz einerseits und die gesellschaftliche Teilhabe andererseits. Aus der Zusammenschau dieser beiden Bereiche ergibt sich der Anspruch auf Sicherung des *soziokulturellen Existenzminimums*.

Dieser Anspruch auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ist „dem Grunde nach *unverfügbar* und *muss eingelöst* werden“ (BVerfG, vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 133). Der Einzelne kann auf seine Menschenwürde nicht verzichten, er kann nicht über sie verfügen. Daher muss er sich den Anspruch auf Sicherung seiner Existenz auch nicht erarbeiten. Er steht ihm kraft seines Menschseins zu.

1.1.3 Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) ist der eine Pfeiler, auf den sich das Bundesverfassungsgericht bei der Entwicklung des Rechts auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums bezieht. Der andere Pfeiler ist das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Bei dem Sozialstaatsprinzip handelt es sich um eine *Staatszielbestimmung*.

Können Sie erklären, was unter dem Begriff „Staatszielbestimmung“ zu verstehen ist?

Wie bereits das Wort selbst zum Ausdruck bringt, handelt es sich bei einem *Staatsziel* um die Definition eines Ziels, das der Staat – hier also die Bundesrepublik Deutschland – erreichen möchte. Deutschland gibt sich selbst die Aufgabe, ein sozialer Staat zu sein. Was genau unter dem Begriff „sozial“ zu verstehen ist, erläutert das Grundgesetz nicht (vgl. z. B. Dürig et.al/Grzeszick 2024: Art. 20 GG, Rn. 17-21). Es ist vielmehr die Aufgabe des Gesetzgebers (Bundestag und Bundesrat) zu überlegen, welche Maßnahmen es zur Erreichung dieses Staatsziels benötigt. Der Gesetzgeber hat insofern einen *Handlungsauftrag*. Daher hat auch das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass das Grundrecht auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums

„der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber (bedarf), der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu“ (BVerfG, vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 2. Leitsatz).

Wenn der Gesetzgeber einen *Gestaltungsspielraum* hat, wie er das soziokulturelle Existenzminimum des Einzelnen gewährleisten möchte, dann ist die Gewährung einer „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nur eine von mehreren Möglichkeiten, die ihm hierfür zur Verfügung steht.

Versuchen Sie einmal Ideen zu entwickeln, welche Leistungen der Gesetzgeber anstelle von Bürgergeld erbringen könnte, um das Existenzminimum von Arbeitsuchenden zu sichern.⁵

Zum Fall:

Die Verhängung einer Sanktion gegenüber Arbeitsuchenden hat unmittelbar Auswirkungen auf das Recht des Einzelnen zur Sicherung seiner menschenwürdigen Existenz. Es stellt sich daher die Frage, ob eine entsprechende Ausgestaltung verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

I.2 Rechtfertigung der Verhängung von Sanktionen

I.2.1 Möglichkeit der Rechtfertigung

Es ist umstritten, ob eine Kürzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor dem Hintergrund des Grundrechts auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums überhaupt gerechtfertigt werden kann:

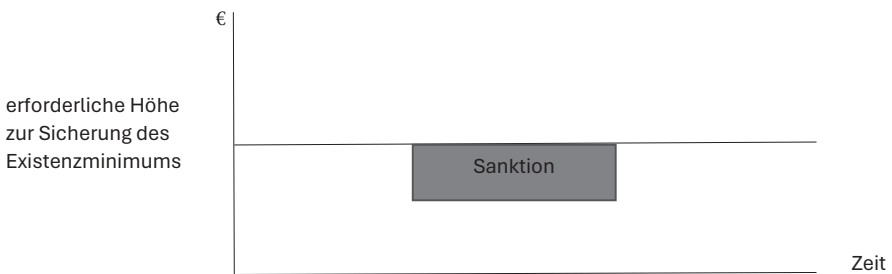


Abbildung I.1: Auswirkungen von Sanktionen auf die Existenzsicherung

Wenn das Grundgesetz den Staat dazu verpflichtet, das Existenzminimum eines jeden Einzelnen zu sichern und die Höhe der gewährten Leistung der erforderlichen Grundsicherung entspricht, dann bedeutet die Verhängung einer Sanktion stets, dass der Einzelne weniger Mittel zur Verfügung hat, als er zur Sicherung seiner Existenz benötigt. Dann liegt der Schluss nahe, dass die Verhängung einer Sanktion – unabhängig von der Höhe – nicht mit dem Grundgesetz vereinbart werden kann (vgl. zu der Thematik z. B. Eikötter 2013).

Diese Argumentation legt das Bundesverfassungsgericht bei seinen Erwägungen allerdings nicht zugrunde. Das Gericht sieht es vielmehr als möglich an, „die

⁵ Nur um einmal die gedankliche Bandbreite aufzuzeigen: Der Gesetzgeber könnte sowohl über die Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens nachdenken wie auch über den gesetzlichen Anspruch auf einen Arbeitsplatz.

Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den *Nachranggrundsatz* zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 123). Das Sozialstaatsprinzip als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber ermögliche grundsätzlich eine entsprechende Ausgestaltung. Hierdurch werde sichergestellt, dass „Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 124). Mit dem Nachranggrundsatz ist es aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts auch zu vereinbaren, von denjenigen, „die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 126).

Allerdings sei der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Mitwirkungspflichten und etwaigen Sanktionen an den Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* gebunden. An dessen Anwendung seien strenge Anforderungen zu stellen, da die Minderung existenzsichernder Leistungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten „in einem unüberschaubaren Spannungsverhältnis zur Existenzsicherungspflicht des Staates“ stehe (BVerfG vom 5.11.2019–1 BvL 7/16–Rn. 132).

Zum Fall:

Die im SGB II vorgesehene Verhängung einer Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs kann aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts also mit dem Grundrecht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums zu vereinbaren sein, sofern die Voraussetzungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beachtet werden.

I.2.2 Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Die gesetzliche Grundlage des SGB II zur Verhängung einer Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs muss also anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit überprüft werden.

Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kennen Sie sicherlich bereits. Welche vier Prüfungsschritte sind im Rahmen seiner Prüfung zu beachten?⁶

I.2.2.1 Legitimer Zweck

Eine gesetzliche Bestimmung ist nur dann mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren, wenn sie einen *legitimen Zweck* verfolgt.

Der Begriff der legitimen Zwecke ist sehr weit zu fassen. Legitim ist die Verfolgung *jedes öffentlichen Interesses*, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist (vgl. Dürig et al./Grzeszick 2024: Art. 20 GG, Rn. 111).

⁶ Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit.

Mit der Verhängung einer Sanktion gegenüber Arbeitsuchenden will der Gesetzgeber eine *Verhaltenssteuerung* bei den Betroffenen bewirken. Diese sollen dazu bewegt werden, eigenständig an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit mitzuwirken. Dadurch soll der Nachranggrundsatz staatlicher Leistungen mit Leben gefüllt und öffentliche Mittel möglichst schonend eingesetzt werden.

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Verhängung einer Sanktion gegenüber Arbeitsuchenden im Falle einer Pflichtverletzung also einen legitimen Zweck.

I.2.2.2 Geeignetheit

Die Verhängung einer Sanktion gegenüber Arbeitsuchenden in Höhe von 30 % des Regelbedarfs im Falle einer Pflichtverletzung müsste *geeignet* sein, um eine Verhaltenssteuerung der betroffenen Personen herbeizuführen.

Geeignet ist eine Maßnahme dann, wenn mit ihrer Hilfe das *gewünschte Ziel zumindest gefördert* wird (vgl. Dürig et al./Grzeszick 2024: Art. 20 GG, Rn. 112).

Wie wird sich eine arbeitsuchende Person verhalten, die weiß, dass ihr im Fall einer mehrfachen Pflichtverletzung der Regelbedarf um 30 % gekürzt wird? Wird sie sich an die gesetzlichen Bestimmungen halten und zumindest versuchen, an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit mitzuwirken? Oder wird sie trotz drohender Sanktion ihr Verhalten nicht ändern? Für den Gesetzgeber stellt sich die Herausforderung, dass sich im Zeitpunkt der Gesetzgebung das Verhalten des betroffenen Personenkreises nicht mit abschließender Gewissheit vorhersagen lässt. Daher ist anerkannt, dass er auch im Bereich der Grundsicherung – wenn auch nur in eingeschränktem Maße – mit *Prognosen* arbeiten darf (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 166).

Das *Bundesverfassungsgericht* hat zwar Zweifel an der Lenkungswirkung von Sanktionen geäußert (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 167). Aus der Sicht der Gesetzgebung sei es aber durchaus denkbar, dass eine Sanktion in Höhe von 30 % eine Lenkungswirkung gegenüber dem betroffenen Personenkreis entfalte. Daher könne einer Sanktion in dieser Höhe ihre grundsätzliche Eignung nicht abgesprochen werden (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 175).

I.2.2.3 Erforderlichkeit

Die Verhängung einer Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs im Fall einer mehrfachen Pflichtverletzung müsste *erforderlich* sein, um eine Lenkungswirkung auf Seiten der betroffenen Personen zu entfalten.

Erforderlichkeit bedeutet, dass von mehreren geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen ist, die den Einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich *am wenigsten belastet* (vgl. Dürig et al./Grzeszick 2024: Art. 20 GG, Rn. 113-116).

Die Prüfung der Erforderlichkeit verlangt *Kreativität*: Welche Maßnahmen könnte der Gesetzgeber anstelle einer Sanktion in der Größenordnung von 30 % des Regelbedarfs über einen Zeitraum von (bis zu) 3 Monaten ergreifen? Wäre etwa eine geringere Sanktion über einen längeren Zeitraum weniger belastend und

gleich wirksam? – Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts erscheint es jedenfalls plausibel, 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“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 180).

Folgt man dieser Argumentation, so ist die Verhängung einer Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs grundsätzlich als *erforderliches Mittel* anzusehen. Das gilt umso mehr, als der Kürzung um 30 % des Regelbedarfs in der aktuellen Fassung des SGB II zwei weniger belastende Maßnahmen vorgeschaltet sind (Minderung um 10 % bzw. Minderung um 20 % des maßgebenden Regelbedarfs). Der Gesetzgeber staffelt also bereits selbst die Intensität der Belastung – die Minderung um 30 % greift nur dann ein, wenn mildere Maßnahmen keine Wirkung entfaltet haben.

I.2.2.4 Angemessenheit

Letztlich müsste die Verhängung der Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs als *angemessen* anzusehen sein, um die Lenkungswirkung auf Seiten der betroffenen Person zu entfalten.

Der Grundsatz der Angemessenheit verlangt, dass die Maßnahme nicht zu Nachteilen führen darf, die zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis stehen (vgl. Dürig et al./Grzeszick 2024: Art. 20 GG, Rn. 117-120).

Im vorliegenden Fall soll durch die Verhängung einer Sanktion eine Verhaltenssteuerung bewirkt werden, um staatliche Mittel möglichst schonend einzusetzen. Im Bereich der Existenzsicherung ist eine Kürzung der für den Regelbedarf zur Verfügung stehenden Mittel um 30 % für die betroffene Person besonders belastend. Um gleichwohl als angemessen qualifiziert werden zu können, sind daher die Auswirkungen der Kürzung in besonderer Weise zu berücksichtigen:

- Zum einen muss der Gesetzgeber *Ausnahmesituationen* Rechnung tragen. Das bedeutet, dass eine Möglichkeit bestehen muss, dass „Minderungen ausnahmsweise unterbleiben (...), wenn sie außergewöhnliche Härten bewirken, insbesondere weil sie in der Gesamtbetrachtung untragbar erscheinen“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 184).
- Zum anderen muss die Sanktion *enden*, wenn die Zielsetzung – die Herbeiführung einer Verhaltensänderung – erreicht worden ist. Als unangemessen anzusehen ist es, wenn die Sanktion „unabhängig von der Mitwirkung, auf die sie zielt, immer erst starr nach drei Monaten endet“ (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. 186).

Zum Fall:

Folgt man der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, so ist die Verhängung einer Sanktion in Höhe von 30 % des Regelbedarfs im Fall einer mehrfachen Pflichtverletzung grundsätzlich mit dem Grundgesetz zu vereinbaren. Der Vorschlag der Opposition, für jeden Fall der Pflichtverletzung eine starre Kürzung für die Dauer von drei Monaten einzuführen, wäre hingegen nicht

angemessen und daher nicht verhältnismäßig. Zudem bedarf das Sanktionssystem notwendig einer Härtefallregelung (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II).⁷ Zu beachten ist letztlich Zweierlei: Das Bundesverfassungsgericht hatte in der zugrunde liegenden Entscheidung darüber zu urteilen, ob noch weitergehende Sanktionen (60 % des Regelbedarfs bzw. vollständiges Entfallen der Grundsicherung) mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sind. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich verneint (BVerfG vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – z. B. Rn. 158). Die entsprechenden Bestimmungen des SGB II waren verfassungswidrig und daher notwendig durch den Gesetzgeber zu ändern. Zum anderen ist die Entscheidung in der Literatur vielfach auf Kritik gestoßen (vgl. z. B. Rixen 2021).

I.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen in der Sozialhilfe

Der vorliegende Fall behandelt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende). Die Frage nach der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums stellt sich in gleicher Weise aber auch im Bereich der Sozialhilfe (SGB XII). Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) prägen dieses Rechtsgebiet in gleicher Weise. Das zeigt bereits ein Blick auf § 1 Satz 1 SGB XII: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Insofern sind die grundlegenden gerichtlichen Erwägungen auch in diesem Bereich anwendbar.

I.4 Wiederholungsfragen

Fragen

- Was hat die Rechtsprechung aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet?
- Was umfasst das Grundrecht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums inhaltlich?
- Welchen Spielraum hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Grundrechts auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums?
- Gehen Sie gedanklich noch einmal die vier Schritte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch und argumentieren Sie, in welchem Umfang Sanktionen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemessen an diesem Maßstab zulässig sind.

⁷ Vgl. dazu ausführlich Kap. XI.1.5.

II. Kapitel: Rechtsgrundlagen und Leistungssysteme der Grundsicherung

II.1 Normenhierarchie im Bereich der finanziellen Sicherung

Den obersten rechtlichen Maßstab im Bereich der Grundsicherung bildet also das Grundgesetz und das vom BVerfG daraus abgeleitete Recht des Einzelnen auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG). Alle weitergehenden gesetzlichen Regelungen, die auf Bundes- oder auf Landesebene erlassen werden, müssen sich daran messen lassen, ob sie mit diesem Grundrecht zu vereinbaren sind.

Um die nachfolgenden Ausführungen nachvollziehen zu können, ist es sinnvoll, dass Sie sich zunächst noch einmal die Ebenen der Normenhierarchie (oder Normenpyramide) deutlich machen. Wissen Sie noch, welche Ebenen hier im Einzelnen zu unterscheiden sind?⁸



Abbildung II.1: Normenhierarchie im Bereich der Grundsicherung

⁸ *Bundesebene:* Grundgesetz – Bundesgesetze – Bundesrechtsverordnungen; Bundessatzungen; *Landesebene:* Landesverfassung – Landesgesetz – Landesrechtsverordnungen – Satzungen, Regelungen auf kommunaler Ebene.

Die Normenpyramide ordnet Gesetze nach ihrer Hierarchie. Dabei gelten folgende grundsätzlichen Überlegungen:

- Die Normenpyramide lässt sich in die Bundes- und die Landesebene untergliedern.
- Höherrangiges Recht geht dem niederrangigen Recht vor.
- Niederrangiges Recht muss mit höherrangigem Recht zu vereinbaren sein.

II.1.1 Normen auf Bundesebene

Unterhalb des Grundgesetzes stehen im Rahmen der Normenhierarchie auf Bundesebene die *Bundesgesetze*. In diesen werden im Bereich der finanziellen Sicherung die wesentlichen gesetzlichen Entscheidungen getroffen. Hierzu zählen insbesondere:

- AsylbLG – Asylbewerberleistungsgesetz (u.a. Grundleistungen, Analogleistungen)
- BAföG – Bundesausbildungsförderungsgesetz (u.a. Meister-BaföG; BaföG für Studierende)
- BEEG – Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (u.a. Elterngeld)
- BKGG – Bundeskindergeldgesetz (Kindergeld und Kinderzuschlag)
- EStG – Einkommensteuergesetz (Kindergeld)
- SGB II – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
- SGB III – Arbeitsförderung (Alg, Arbeitslosenversicherung)
- SGB V – Krankenversicherung (Krankengeld, Mutterschaftsgeld)
- SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung (u.a. Altersrente, Erwerbsminderungsrente)
- SGB XII – Sozialhilfe (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt, besondere Hilfen 5. – 9. Kapitel SGB XII)
- UhVorschG – Unterhaltsvorschussgesetz
- WoGG – Wohngeldgesetz (Mietzuschuss, Lastenzuschuss)

Wie bereits der Begriff „Bundesgesetz“ zum Ausdruck bringt, gelten die in diesen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen bundesweit. In allen Bundesländern können sich Bürgerinnen und Bürger auf sie berufen. Die *bundeseinheitlichen Regelungen* sollen einen Beitrag dazu leisten, vergleichbare Lebensverhältnisse für die betroffenen Personenkreise zu schaffen. Die soziale Sicherung soll nicht von der wirtschaftlichen Finanzkraft eines Bundeslandes abhängig gemacht werden.

Die aufgelisteten Gesetze benötigen zu ihrer Entstehung und Änderung der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat. Es kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, um den Gesetzgebungsprozess zu durchlaufen und die für die Beschlüsse erforderlichen Mehrheiten zu organisieren. Gerade dort, wo es um die Existenzsicherung geht, ist aber mitunter ein schnelles Agieren erforderlich, um auf unvorhergesehene Situationen reagieren und die zugrundeliegenden Bestimmungen an-

passen zu können. Daher nehmen unterhalb der Bundesgesetze die *Bundesrechtsverordnungen* im Sozialrecht eine wichtige Rolle ein.

Überlegen Sie zunächst selbst: Können Sie erklären, was das Charakteristische einer Rechtsverordnung ist? Wodurch unterscheidet sie sich von einem Gesetz?

Rechtsverordnungen sind untergesetzliche Regelungen, die nicht vom Bundestag (Legislative), sondern maßgeblich von der ausführenden Gewalt (Exekutive) (ggf. unter Mitwirkung des Bundesrates) geschaffen werden. Die hierfür erforderliche Befugnis muss der Exekutive ausdrücklich durch das Parlament eingeräumt werden. Aufgrund der in einem hierarchisch strukturierten Ministerium vorhandenen Sachkompetenz besteht die begründete Hoffnung, dass erforderliche Verordnungen mit einem engen Bezug zu den praktischen Bedürfnissen in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen auf den Weg gebracht werden können. Zumindest zentrale Rechtsverordnungen sollten Sie im Bereich der finanziellen Sicherung kennen:

- Der ausführliche Titel der sog. *Bürgergeld-V* macht deutlich, was in ihr geregelt wird: Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Bürgergeld.⁹
- Mit Hilfe der *Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung* wird die Höhe des Regelbedarfs hilfebedürftiger Personen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jeweils zum 01. Januar eines Jahres angepasst.¹⁰
- Die *Erreichbarkeitsverordnung* (ErrV) beschäftigt sich u.a. mit der Frage, in welchem näheren Bereich des zuständigen Jobcenters sich Leistungsberechtigte aufhalten müssen, um für die Ansprache durch das Jobcenter erreichbar zu sein.
- Das Sozialhilferecht kennt jeweils eine Verordnung zur Konkretisierung des auf die Sozialhilfeleistung anzurechnenden *Einkommens* (Verordnung zur Durchführung des § 82 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – DVO § 82 SGB XII) bzw. des auf die Sozialhilfe anzurechnenden *Vermögens* (Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – DVO § 90 SGB XII).

Lesen Sie einmal die Eingangsformel zur Bürgergeld-V. Daran können Sie nachvollziehen, dass diese Bestimmungen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (= Exekutive) erlassen werden konnten, weil der Gesetzgeber (= Legislative) dem Ministerium eine entsprechende Kompetenz eingeräumt hat.¹¹

Die Bundesagentur für Arbeit hat in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Anwendung zahlreicher Bestimmungen der Sozialgesetzbücher bundeseinheitliche *fachliche Weisungen* erlassen. Diese haben den Charakter von Verwaltungsvorschriften.

⁹ Vgl. hierzu unter X.2.

¹⁰ Vgl. hierzu unter VI.2.1.

¹¹ In der Eingangsformel heißt es: „Auf Grund des § 13 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954, 2955), der durch Artikel 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 (BGBl. I S. 1706) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen ...“

Verwaltungsvorschriften sollen insbesondere gewährleisten, dass Behörden ihnen eingeräumte Spielräume (bei der Auslegung von Rechtsbegriffen oder Anwendung von Ermessen) einheitlich füllen. Für die Mitarbeitenden der nachgeordneten Behörden sind sie daher verbindlich. Bürgerinnen und Bürger können sich nicht unmittelbar auf Verwaltungsvorschriften berufen. Allerdings haben sie ein Recht darauf, in gleicher Weise behandelt zu werden wie andere Antragstellende auch. Durch den Vollzug von Verwaltungsvorschriften kann sich eine Behörde in der Ausübung ihres Ermessens selbst binden. Insofern entfalten verwaltungsintern geltende Richtlinien durch ihre Anwendung i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitsgrundsatz) mittelbare Außenwirkung.

II.1.2 Normen auf Landes- und auf kommunaler Ebene

Da der Bundesgesetzgeber im Bereich der sozialen Sicherung bereits die wesentlichen grundsätzlichen Entscheidungen getroffen hat, bleibt für den Landesgesetzgeber nur ein eingeschränkter Gestaltungsspielraum. Zu nennen sind hier vor allen Dingen die *Ausführungsgesetze zu SGB II und SGB XII*, in welchen geregelt wird, welche Verwaltungsebene (Kommune, kreisfreie Stadt, [Land-]Kreise, Bezirke, Landschaftsverband) für die Durchführung der Aufgaben nach dem jeweiligen Gesetzbuch zuständig ist.¹²

Die Kommunen sind die zuständigen Träger insbesondere für die Kosten der Unterkunft und Heizung (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II).¹³ Die Kosten der Miete sind in dem monatlich erforderlichen Budget regelmäßig der größte Einzelposten.¹⁴ Gerade dieser Posten kann von Ort zu Ort seiner Höhe nach sehr unterschiedlich ausfallen. Daher spielen auf kommunaler Ebene im Bereich der Grundsicherung die *Unterkunftsrichtlinien* eine bedeutende Rolle. Von ihrem rechtlichen Charakter her sind Richtlinien innerdienstliche Vorschriften für die Mitarbeitenden in der Behörde, wie ein Gesetz auszulegen und anzuwenden ist. Ziel ist eine gleichmäßige Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 3 Abs. 1 GG). Eine unmittelbare Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern entfalten Richtlinien nicht. Für sie ist nur das Gesetz oder die Rechtsverordnung aufgrund eines Gesetzes verbindlich.¹⁵ Im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des Jobcenters oder des Sozialamts können Richtlinien nur dann Berücksichtigung finden, wenn Sie mit den gesetzlichen Bestimmungen zu vereinbaren sind.¹⁶

II.2 Leistungssysteme der Grundsicherung

Das Sozialrecht kennt eine ganze Reihe von Leistungen, die einen Beitrag zur finanziellen Sicherung unterschiedlicher Personengruppen bieten.

12 Vgl. dazu nähere Ausführungen unter III.1.1 und III.5.1.

13 Vgl. dazu nähere Ausführungen unter III.1.1.

14 Vgl. dazu nähere Ausführungen unter VII.

15 Allerdings können sich Leistungsberechtigte darauf berufen, in gleicher Weise behandelt werden zu wollen wie andere Antragstellende auch. Insofern entfalten die verwaltungsintern geltenden Richtlinien durch ihre Anwendung i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG eine mittelbare Außenwirkung.

16 Vielfach genügen die kommunalen Richtlinien den gerichtlichen Anforderungen nicht und finden daher im Rahmen der Entscheidungen keine Berücksichtigung, vgl. z. B. BSG Urteil v. 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R.

Einige dieser finanziellen Leistungen sind Ihnen nach der bisherigen Lektüre dieses Buches sicherlich noch in Erinnerung. Überlegen Sie einmal, welche Finanzleistungen der Staat zur Verfügung stellt, um den eigenen Lebensunterhalt bestreiten zu können!¹⁷

Jede finanzielle Leistung des Staates benötigt eine gesetzliche Grundlage. Jede gesetzliche Grundlage hat andere Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Leistung erfolgt. Die Höhe der gewährten Leistung unterscheidet sich je nach Leistungssystem. Daher stellt sich die Frage, wie sich die einzelnen rechtlichen Grundlagen zueinander verhalten.

II.2.1 Einzelne vorrangige Leistungen

Die Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII sind grundsätzlich nachrangig gegenüber anderen Leistungen der sozialen Sicherung (vgl. §§ 9 Abs. 1, 12a Satz 1 SGB II, § 2 SGB XII). Der Leistungsberechtigte hat daher zunächst zu prüfen, welche vorrangigen Sozialleistungen anderer Träger in seinem Fall in Betracht kommen. Da es eine Vielzahl sozialer Sicherungen gibt, kann hier nur eine exemplarische Auflistung einzelner vorrangiger Systeme erfolgen.

II.2.1.1 Arbeitslosengeld

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer arbeitslos ist (§ 138 SGB III), sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet hat (§ 141 SGB III) und die Anwartschaftszeit (§ 142 SGB III) erfüllt (vgl. § 137 Abs. 1 SGB III).

Während es sich beim Bürgergeld und der Sozialhilfe um staatliche Leistungen handelt, die aus Steuermitteln finanziert werden, stellt das Arbeitslosengeld nach dem SGB III eine Leistung der *Sozialversicherung* dar. Diese Leistung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn zunächst über einen gewissen Zeitraum Versicherungsbeiträge geleistet worden sind. Die betroffene Person muss innerhalb der letzten 30 Monate mindestens zwölf Monate in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis gestanden haben (sog. Anwartschaftszeit – vgl. § 142 i. V. m. § 143 SGB III).

Die *Dauer* des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ist gestaffelt. Sie beträgt gem. § 147 Abs. 2 SGB III:

Tabelle II.1: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld

nach Versicherungspflichtverhältnissen mit einer Dauer von insgesamt ... Monaten	und nach Vollendung des ... Lebensjahres	... Monate
12		6
16		8

¹⁷ Zu nennen sind zum Beispiel: Kinderzuschlag und Kindergeld (BKGG, bzw. EStG), Ausbildungsförderung (BAföG), Wohngeld (WoGG), Arbeitslosengeld (Alg, SGB III), Bürgergeld (SGB II), Sozialhilfe (SGB XII), Rente (SGB VI).