

Kapitel 1: Bürgergeld – Was ist das?

„Den fehlenden Abschluss nachholen oder die passende Weiterbildung finden. Gut beraten sein und mit dem Jobcenter auf Augenhöhe planen. Kurze Wege und weniger Bürokratie. Lebensunterhalt und Wohnung gesichert wissen. Mit freiem Kopf in die berufliche Zukunft starten. Kurz: Das Bürgergeld bietet Arbeitsuchenden alles, um eine langfristige, gute Beschäftigung zu finden.“ So stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter dem Titel „Chancen eröffnen, Schutz bieten: Das ist das Bürgergeld.“ auf seiner Internetseite¹ das Bürgergeld dar. **1**

Das Bürgergeld ist als „**Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende**“ im **Sozialgesetzbuch (SGB) II** geregelt. Es geht dabei vor allem um existenzsichernde Geldleistungen für Arbeitsuchende und ihre Familien – das eigentliche Bürgergeld soll bei wirtschaftlichen Notlagen die Existenz sichern. **2**

Das Bürgergeld ersetzt das bis Ende 2023 im SGB II als Transferleistungen geregelte Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld. Das Bürgergeld ist deshalb keine völlig neue Sozialleistung², sondern eine Geldleistung als Grundsicherung für Arbeitsuchende. **3**

Das SGB II verfolgt das Ziel, die Arbeitslosigkeit der Arbeitsuchenden zügig und dauerhaft zu beenden. Um dieses Ziel zu erreichen, werden nicht nur Geldleistungen an Arbeitsuchende und ihre Familien (das Bürgergeld) erbracht, sondern Arbeitsuchende werden durch Beratung, Hilfeleistungen, Unterstützung bei der Arbeitsuche, der Arbeitsaufnahme und/oder der Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit gefördert, damit sie durch eine Erwerbstätigkeit unabhängig von den Geldleistungen des Bürgergeldes werden. **4**

Im Mittelpunkt des Gesetzes steht – wie schon der Titel des Gesetzes (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende) ausdrückt – die Erwerbstätigkeit der Hilfesuchenden: Die Erwerbstätigkeit wird als Mittel angesehen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Darauf sind sowohl die Geldleistungen, also das Bürgergeld, als auch die nichtmonetären Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgerichtet (**Erwerbszentriertheit der Grundsicherung für Arbeitsuchende**³). Daher sichert das Bürgergeld Arbeitsuchenden (und ihren Familien) die wirtschaftliche Grundlage, damit das Existenzminimum gewährleistet wird. Dabei soll durch das Bürgergeld **nicht der bisherige Lebensstandard** erhalten bleiben, sondern lediglich das gewährt werden, was notwendig ist, um das Existenzminimum abzusichern, wenn dies durch die Betroffenen selbst nicht möglich ist. **5**

Das Bürgergeld ist **keine Dauerleistung**, – auch wenn es für einen längeren Zeitraum i. d. R. ein Jahr bewilligt wird⁴ –, denn vorrangig sollen Betroffene ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sicherstellen und daher insbesondere mit den sog. aktiven Leistungen⁵ befähigt werden, dieses Ziel zu erreichen. Das Bürgergeld dient der Überbrückung der finanziellen Notlage, bis der Lebensunterhalt durch eine Erwerbstätigkeit wieder eigenständig von den Betroffenen sichergestellt werden kann, soll deshalb nicht auf Dauer gewährt werden. **6**

¹ www.bmas.de; Stichwort „Arbeit“.

² Daher wird das Bürgergeld auch als „Umetikettierung aus Imagegründen“ (Groth/Güssow, Änderungen des SGB II im Überblick – das neue Bürgergeld, NJW 2023, 184) bezeichnet.

³ Vgl. Rn. 79 ff.

⁴ Vgl. Rn. 408.

⁵ Vgl. Rn. 383.

- 7 Das Bürgergeld/die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine **soziale Leistung**, die an die Arbeitslosigkeit der Hilfesuchenden und ihrer Familien anknüpft und zählt daher zu den sog. Sozialleistungen in Deutschland.

Diese finden ihre Grundlage im Grundgesetz, das in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 festlegt, dass die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat bzw. ein sozialer Rechtsstaat (nicht als Sozialstaat)⁶ ist. Damit sind alle staatlichen Organe im Rahmen ihrer Aufgaben verpflichtet, dazu beizutragen, dass für alle Bürger/innen ein menschenwürdiges Dasein und gleiche Voraussetzungen für die Entfaltung ihrer Persönlichkeit geschaffen werden. Diesem Zweck dienen die sozialen Leistungen, die dann einsetzen, wenn Menschen aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, die Grundlagen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen bzw. zu erhalten.

Daher zählen:

- Kranken-, Pflege-, Renten-, Unfall – und Arbeitslosenversicherungsleistungen nach dem SGB V (Krankenversicherung), SGB XI (Pflegeversicherung), SGB VI (Rentenversicherung) SGB VII (Unfallversicherung) und SGB III (Arbeitslosenversicherung) als Versicherungsleistungen,
- Bürgergeld/Grundsicherung nach dem SGB II, Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII, Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe von behinderten Menschen nach dem SGB IX, Elterngeld nach dem BEEG, Kindergeld und Kinderzuschlag nach BKGG, Wohngeld nach dem WoGG, Ausbildungsförderung nach dem BAföG, Unterhaltsvorschuss nach dem UhVorSchG, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII, Leistungen nach dem AsylbLG als Fürsorgeleistungen sowie
- Versorgungsleistungen nach dem SGB XIV (Soziale Entschädigung).

Versicherungsleistungen beruhen dabei auf dem Prinzip der Vorsorge, indem die Wechselfälle des Lebens (Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Alter, Arbeits- und Betriebsunfälle, Arbeitslosigkeit) durch einen beitragsfinanzierten Risikoausgleich innerhalb der durch die Versicherungspflicht gebildeten und abgrenzbaren Versichertengemeinschaft abgedeckt werden.

Versorgungsleistungen beruhen auf dem Versorgungsprinzip. Steuerfinanzierte Leistungen werden hierbei aufgrund einer staatlichen Leistungsverpflichtung als Gegenleistung zum Ausgleich für materielle oder gesundheitliche Schäden, die in die Verantwortung des Staates fallen, oder für geleistete Dienste in einem Dienst- oder Treueverhältnis gewährt wie (z. B. Impfgeschädigte, Opfer von Gewalttaten sowie Beamten- und Soldatenversorgung).

Fürsorgeleistungen – wie das Bürgergeld – sind von keiner Vorleistung abhängig, sondern beruhen auf dem Vorliegen einer Notlage. Sie sind auf die Beseitigung der Notlage gerichtet, soweit dies durch den Betroffenen nicht selbst erfolgen kann. Sie werden jedem Bürger gewährt, der in eine Notlage geraten ist, die er nicht selbst beheben kann und beruhen auf dem Prinzip der Solidarität, wonach der Staat Leistungen erbringt, wenn eine nicht auf andere Weise behebbare Notlage besteht. Dabei kommt es auf die Ursache der Notlage i. d. R. nicht an, sondern entscheidend ist grundsätzlich, dass keine andere Hilfe möglich ist. Die Leistungen zielen darauf ab, die konkrete Notlage zu beheben und auf diesem Wege die Führung eines menschenwürdigen Daseins zu ermöglichen und zu fördern. Folglich werden Fürsorgeleistungen nur in einem Umfang gewährt, der zur Behebung der Notlage erforderlich ist. Fürsorgeleistungen stellen keine Entschädigung oder Gegenleistung dar, sondern orientieren sich an der konkreten Notlage, sodass sie zum einen individueller Natur und zum anderen von einer Bedarfsprüfung abhängig sind.

6 Vgl. Rn. 29.

Voraussetzung für die Gewährung vom **Bürgergeld als Fürsorgeleistung**, das an die Arbeitslosigkeit der Hilfesuchenden und ihrer Familien anknüpft (soweit das SGB III⁷ nicht eingreift), ist: **8**

- Es muss eine Notlage bestehen, in der hilfesuchende Menschen keine ausreichenden finanziellen Mittel haben, um ihren Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt ihrer Familie bzw. der Personen, mit denen sie zusammenleben (Bedarfsgemeinschaft⁸) sicherzustellen.
- Die Notlage hat ihre Ursache in der nicht vorhandenen Erwerbstätigkeit oder in einer Erwerbstätigkeit, deren Entgelt nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt sicherzustellen.
- Die Notlage kann durch die hilfesuchenden Menschen nicht selbst behoben werden.
- Für die Behebung der Notlage stehen keine anderen Sozialleistungen zur Verfügung.
- Bürgergeld ist von einer Bedarfsprüfung abhängig, d. h. es wird geprüft, ob und in welcher Höhe für hilfesuchende Menschen Bürgergeld in Betracht kommt und mit welchen Hilfs- und Unterstützungsleistungen die Notlage beseitigt werden kann. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, über welche finanziellen Mittel (Einkommen) und Vermögenswerte (Vermögen) hilfesuchende Menschen verfügen.

Die Grundsicherung nach dem SGB II als soziale Leistung soll eine Notlage beseitigen, die ihre Ursache in einer nicht ausgeübten Erwerbstätigkeit oder in einer Erwerbstätigkeit hat, die den gesamten Lebensunterhalt nicht sicherstellen kann. Deshalb beinhaltet das SGB II die sog. **aktiven und passiven Leistungen**, also einerseits die Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit, insbesondere durch Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit (§ 1 Abs. 3 Ziffer 2 SGB II), und andererseits Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 3 Ziffer 3 SGB II), um es Leistungsberechtigten zu ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II). Diese passiven Leistungen, also die monetären Zahlungen, sind unter dem Begriff Bürgergeld zusammengefasst und stehen gleichwertig neben den aktiven Leistungen des SGB II. **9**

Grundgedanke des SGB II ist es, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützt und der Lebensunterhalt gesichert werden, soweit Hilfesuchende ihn nicht auf andere Weise bestreiten können (§ 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II). **10**

⁷ Grundsätzlich ist die Arbeitsförderung im Sozialgesetzbuch III (SGB III) geregelt. Arbeitnehmer/innen, die ihre Beschäftigung verlieren, werden durch das Arbeitslosengeld sozial abgesichert, indem das Arbeitsentgelt, das arbeitslose Menschen wegen der Arbeitslosigkeit nicht erzielen können, teilweise ersetzt wird. Da das Arbeitslosengeld, das sich an dem im letzten Jahr vor der Entstehung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld durchschnittlich erzielten Arbeitsentgelt orientiert (Lohnersatzleistung in Höhe von 60 bzw. 67 Prozent des Nettoentgelts), eine Versicherungsleistung ist, also aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgebern finanziert wird, wird das Arbeitslosengeld nicht dauerhaft gezahlt, sondern es richtet sich nach der versicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Arbeitslosmeldung und nach dem Lebensalter bei der Entstehung des Anspruchs, sodass i. d. R. Arbeitslosengeld nur für 12 Monate gezahlt wird. Die soziale Leistung nach dem SGB III kommt somit nicht für alle arbeitslosen Menschen in Betracht.

⁸ Vgl. zur Bedarfsgemeinschaft Rn. 87 ff.

11 Auf diesem Grundgedanken beruht der das SGB II bestimmende **Grundsatz „Fördern und Fordern“** (§§ 2, 14 SGB II)⁹:

- Der Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II) verlangt von Leistungsberechtigten und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen:
 - die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
 - alle Möglichkeiten zu nutzen, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und Mitteln zu bestreiten, von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
 - die aktive Mitwirkung an Maßnahmen zur Eingliederung in -Arbeit (insbesondere den Abschluss eines Kooperationsplans¹⁰),
 - die Nutzung eigener Potenziale,
 - die Inanspruchnahme von anderen Sozialleistungen,
 - den Einsatz der Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts.

Der Grundsatz des Förderns (§ 14 SGB II) umfasst die umfassende und nachhaltige Unterstützung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit; dazu zählt insbesondere eine umfassende Beratung mit der Erarbeitung einer individuellen Strategie zur Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit.

12 Aus dem Prinzip „Fördern und Fordern“ und dem Charakter des SGB II als Fürsorgeleistung ergibt sich, dass das Bürgergeld als monetärer Zahlbetrag **kein bedingungsloses Grundeinkommen** ist, sondern die Bedürftigkeit, das Bestehen einer Notlage sowie die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Beendigung der Notlage voraussetzt.

Das bedingungslose Grundeinkommen geht demgegenüber davon aus, dass es einen verfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums¹¹ gibt und daher der Staat sicherstellen soll, dass jeder instande ist, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht, sodass Geldleistungen – unabhängig von der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Bürgers – bedingungslos, also ohne Gegenleistung, in Höhe des verfassungsmäßig gebotenen soziokulturellen Existenzminimums zur Verfügung zu stellen sind und dadurch u. a. der Vorteil entsteht, dass Leistungsträger des SGB II und anderer Fürsorgeleistungen von den behördlichen Aufgaben der Bedürftigkeitsprüfung und Leistungsgewährung entlastet werden.

Das bedingungslose Grundeinkommen widerspricht dem sozialen Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 GG) innewohnenden Prinzip der Solidarität, wonach staatliche Fürsorgeleistungen an eine Notlage anknüpfen. Damit besteht nach bisher geltendem Recht kein gesetzlicher Anspruch auf ein bedingungsloses Grundeinkommen.

Zusammenfassung:

- 13** Das Bürgergeld ist eine (finanzielle) Grundsicherung für Arbeitsuchende und will die Erwerbstätigkeit der Hilfesuchenden fördern, damit diese und die mit ihnen zusammenlebenden Menschen wieder unabhängig von den Hilfeleistungen werden. Es wird nicht voraussetzungslos gewährt. Das Bürgergeld ist keine Dauerleistung und sichert auch nicht den bisherigen Lebensstandard, denn es dient der Gewährleistung des Existenzminimums als finanziellen Unterstützung bis zu dem Zeitpunkt, in dem Betroffene unabhängig vom Bürgergeld leben können.

⁹ Vgl. dazu Rn. 74 ff.

¹⁰ Zum Kooperationsplan vgl. Rn. 421.

¹¹ Vgl. dazu Rn. 57.

Kapitel 2: Bürgergeld – Warum gibt es Bürgergeld?

- Um zu verstehen, warum es Bürgergeld gibt, sind folgende Aspekte von grundlegender Bedeutung: 14
- der geschichtliche Hintergrund,
 - das Sozialstaatsprinzip,
 - das Grundrecht als ein menschenwürdiges, soziokulturelles Existenzminimum und
 - die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

I. Geschichtlicher Hintergrund des Bürgergeldes

Das SGB II, das das Bürgergeld und die Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt, ist aus zwei unterschiedlichen Sozialleistungen entstanden, nämlich der Sozialhilfe und dem Arbeitsförderungsrecht. 15

1. Fürsorgerecht und BSHG

Als Teil der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellt das Bürgergeld eine **Fürsorgeleistung** dar¹. Fürsorgeleistungen beruhen auf dem Prinzip der Solidarität, einem Grundprinzip des menschlichen Zusammenlebens. **Solidarität** als ein Gefühl von Individuen und Gruppen zusammenzugehören, äußert sich in gegenseitiger Hilfe und dem Eintreten füreinander. So haben sich die Fürsorgeleistungen aus den Hilfen entwickelt, die von Familien, Sippen und Dorfgemeinschaften schon in frühgeschichtlicher Zeit und nach Ausbreitung des Christentums durch die Kirchen geleistet wurden. Später übernahmen Städte die öffentliche Armenhilfe, wobei die Armenfürsorge unter dem Aspekt der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr² erfolgte: Wer arm war, galt als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die öffentliche Fürsorge in der Reichsfürsorgeverordnung – RFV –³ und in den Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge – RGr. –⁴ geregelt. Nach der Gründung der Bundesrepublik galten zwar RFV und RGr. nach Art. 74, 125 GG weiter, jedoch setzte sich – geprägt durch die Rechtsprechung des BVerfG – die Auffassung durch, dass der Einzelne nicht länger Objekt der behördlichen Verpflichtung sei und Fürsorge deshalb nicht mehr als Gefahrenabwehr anzusehen sei, sondern dass dem einzelnen Menschen ein Rechtsanspruch auf Fürsorge zusteht. Mit dem **Bundessozialhilfegesetz – BSHG** –⁵ vom 30.6.1961 änderte sich diese Ansicht: Statt „Fürsorge“ wurde ab da „Sozialhilfe“ gewährt, Menschen, die Leistungen beanspruchen können, wurden als „Hilfsempfänger“ bzw. „Hilfesuchende“ bezeichnet und – im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage – werden **einklagbare Rechtsansprüche auf Sozialhilfeleistungen** begründet. Seitdem sind Hilfesuchende nicht mehr Objekt der staatlichen Fürsorge, sondern der Hilfebezug gründet auf einem Rechtsanspruch. Sozialhilfeleistungen sind somit prinzipiell weder stigmatisierend noch diskriminierend. Das BSHG entstand vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Boomjahre, also Jahren mit großen wirtschaftlichen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung, sodass die Leistungen darauf ausgerichtet 16

1 Vgl. Rn. 7.

2 Gefahrenabwehr betrifft die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung von Gefahren, die von Personen oder Sachen ausgehen, und dient der Reduzierung einer Gefährdung.

3 RFV vom 13.2.1924 (RGBl. I S. 100).

4 RGr. vom 1.8.1931 (RGBl. I S. 441).

5 BSHG vom 30.6.1961 (BGBl. I S. 815).

waren, Hilfe in Einzelfällen und für einen begrenzten Personenkreis zu leisten. Das BSHG stellte einen großen Fortschritt in der Entwicklung eines am Fürsorgeprinzip orientierten sozialen Sicherungssystems dar, was sich auch darin zeigte, dass die Grundzüge des BSHG trotz einer Vielzahl an Detailänderungen in den mehr als vierzig Jahren seiner Geltung unverändert blieben.

Exkurs:

In der DDR war zentraler Anknüpfungspunkt für Sozialleistungen die soziale Absicherung durch Arbeit. Recht und Pflicht auf Arbeit, auf Bildung, Recht auf Freizeit und Erholung, auf Gesundheit und soziale Sicherung und auf Wohnraum waren in der Verfassung der DDR abgesichert. Leistungen wurden durch Sozialversicherungen, Familienförderung, Wohnraumförderung, Gesundheitsdienste und die Subventionierung vieler Güter des täglichen Lebens erbracht, sodass Betriebe und der Staat für (fast) alles sorgten, Hilfe zur Selbsthilfe nicht vorgesehen war. Für den Personenkreis, der sich infolge Arbeitsunfähigkeit oder aus anderen Gründen seinen Lebensunterhalt nicht verdienen konnte, gab es die Sozialfürsorge und die Volkssolidarität als Großorganisation. Diese kümmerten sich um ältere und hilfsbedürftige Menschen, versorgten Pflegebedürftige, unterhielten Altenclubs. Am 1.7.1990 trat das Sozialhilfegesetz der DDR in Kraft, das Regelungen über die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die Krankenhilfe, die vorbeugende Gesundheitshilfe und die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen enthielt. Mit der Wiedervereinigung und damit seit dem 1.1.1991 war das BSHG – mit den durch den Einigungsvertrag vorgesehenen Modifikationen – auch in den neuen Bundesländern anzuwenden.

- 17** Entscheidend für das Verständnis des SGB II und insbesondere des Bürgergeldes ist die nach dem BSHG zu gewährende **Hilfe zum Lebensunterhalt**⁶. Diese wurde denjenigen gewährt, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht in ausreichendem Maße aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem Einkommen und Vermögen beschaffen konnten. Diese Hilfe wurde für den notwendigen Lebensunterhalt gewährt, also für Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung, und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Weiter gehörten zur Hilfe zum Lebensunterhalt die Übernahme von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Beiträge für eine angemessene Alterssicherung oder für ein angemessenes Sterbegeld, die Übernahme der Bestattungskosten, die Hilfe zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage sowie Geldleistungen als Darlehen bei einer vorübergehenden Notlage. Die Hilfe zum Lebensunterhalt konnte aus **laufenden und einmaligen Leistungen**⁷ bestehen. Die laufenden Leistungen bestimmten sich nach den **Regelsätzen**, die für die einzelnen Mitglieder eines Haushalts durch Rechtsverordnung der Landesregierungen festgesetzt wurden. **Einmalige Leistungen** wurden insbesondere zur Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen und deren Beschaffung von nicht geringem Anschaffungspreis, zur Beschaffung von Brennstoffen für Einzelheizungen, zur Beschaffung von besonderen Lernmitteln für Schüler, zur Instandsetzung von Hausrat in nicht kleinem Umfang, zur Instandsetzung der Wohnung, zur Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert sowie aus besonderen Anlässen gewährt. Diese einmaligen Leistungen waren einzeln zu beantragen und vom Sozialhilfeträger zu bewilligen, wobei insbesondere für Bekleidung Pauschalen gewährt wurden. Die Sozialhilfe nach dem BSHG deckte – orientiert an der Bedürftigkeit – den **notwendigen Bedarf** für die Lebensführung ab. Im Gegensatz zum Arbeitslo-

⁶ § 11 BSHG.

⁷ § 21 BSHG.

sengeld sicherte sie nicht den bisherigen Lebensstandard, sondern nur das, was für ein menschenwürdiges Dasein notwendig war. Daher konnte ein Anspruch auf Sozialhilfe auch für denjenigen bestehen, der Arbeitslosengeld bezog, wenn das Arbeitslosengeld niedriger war als der sozialhilferechtlich anzuerkennende Bedarf (sog. **Aufstocker**).

Neben der Hilfe zum Lebensunterhalt war in §§ 18 ff. BSHG die Eingliederung in Arbeit und eine Aktivierung der leistungsberechtigten Person als **Hilfe zur Arbeit** vorgesehen. Hilfeempfänger sollten durch den Sozialhilfeträger (das waren die Landkreise und kreisfreien Städte) zur Überwindung ihrer Bedürftigkeit bei der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden. Dazu wurden u. a. Arbeitsgelegenheiten und kommunale Beschäftigungsgesellschaften geschaffen.

2. Arbeitslosenhilferecht

Das SGB II hat seine zweite Wurzel im **Arbeitslosenhilferecht**.

Die Arbeitslosenhilfe, die im Gegensatz zum Sozialhilferecht nur einen relativ kurzen Zeitraum⁸ bestand, war – bis zum 1.1.2004 – im **Arbeitsförderungs-gesetz (AFG)**⁹ und dem **Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförder-ung**^{–10} geregelt.

Nach den Regelungen im SGB III¹¹ hatte jeder, der am Arbeitsleben teilnahm, das Recht auf Beratung bei der Wahl des Bildungsweges und des Berufes, auf individuelle Förderung seiner beruflichen Weiterbildung, auf Hilfe zur Erlan-gung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes, auf wirtschaftliche Si-cherung bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit.

Für das Verständnis des SGB II von Bedeutung sind die sog. Entgeltersatzleistun-gen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe)¹².

Arbeitslosengeld konnte beanspruchen¹³, wer:

- arbeitslos war,
- für die Arbeitsvermittlung verfügbar war,
- die Anwartschaften erfüllt hatte,
- sich beim Arbeitsamt (heute Agentur für Arbeit) arbeitslos gemeldet hatte und
- das Arbeitslosengeld beantragt hatte.

Arbeitslosengeld wurde in der Regel nur für ein Jahr gezahlt. Es handelte sich um eine beitragsabhängige Zahlung, eine Versicherungsleistung. Die Mittel hatte die Bundesagentur für Arbeit aufzubringen.

Der Anspruch auf **Arbeitslosenhilfe**¹⁴ richtete sich an Arbeitnehmer, die:

- arbeitslos waren,
- sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet hatten,
- keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, weil sie die Anwartschaft nicht erfüllt hatten,
- in der Vorfrist¹⁵ Arbeitslosengeld bezogen hatten, ohne dass der Anspruch wegen Eintritts von Sperrzeiten mit einer Dauer von insgesamt 24 Wochen erloschen war und
- die bedürftig waren.

8 Vgl. z. B. Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13.11.1918 (RGBl. I S. 1305); Gesetz über die Krisenfürsorge für Erwerbslose vom 19.11.1926 (RGBl. I S. 489); Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 23.12.1956 (BGBl. I S. 1018).

9 Vom 25.6.1969 (BGBl. I S. 582).

10 Vom 24.3.1997 (BGBl. I S. 594).

11 § 3 SGB III a. F.

12 Nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III a. F.

13 § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III a. F.

14 Nach § 190 SGB III a. F.

15 § 192 SGB III a. F.

Die Arbeitslosenhilfe stellte eine Ergänzungsleistung dar, wenn aufgrund eingetretener Arbeitslosigkeit die klassische Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes, das nur für einen begrenzten Zeitraum gewährt wurde, ausgelaufen war oder kein Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand.

Die Arbeitslosenhilfe, die 53 % bzw. 57 % des pauschalierten Nettoentgelts (Leistungsentgelt) betrug und damit den Lebensstandard sichern sollte, wurde zwar unbegrenzt gezahlt, reichte jedoch in vielen Fällen nicht aus, um den Lebensunterhalt sicherzustellen, sodass neben dem Arbeitslosengeld Sozialhilfe nach dem BSHG beantragt und gewährt wurde.

Durch das **Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**¹⁶ wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und in das SGB II überführt. Im SGB III verbleibt u. a. die Regelung zum Arbeitslosengeld¹⁷.

3. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz-Gesetze)

- 19** Seit dem Ende der 1990er Jahre wurden die aufgrund hoher Arbeitslosenzahlen steigenden Fallzahlen (und damit Ausgaben) in der Sozialhilfe nach dem BSHG und das Nebeneinander von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe diskutiert.

So hatten sich zum einen Doppelstrukturen herausgebildet, wenn die Leistungen des SGB III (insbesondere die Arbeitslosenhilfe) durch ergänzende Sozialhilfe auf die existenzsichernde Leistungshöhe aufgestockt werden musste und die Träger der Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe zur Arbeit für arbeitslose Sozialhilfebezieher aktiv wurden. Sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch die örtlichen Träger der Sozialhilfe (im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe zur Arbeit nach §§ 11 ff., 18 Abs. 2 Satz 1 BSHG) unterstützten Arbeitslose bei der Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Dies hatte oft zur Konsequenz, dass Arbeitslose und insbesondere junge Menschen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Sozialhilfeträgern „hin- und hergeschoben“ wurden, auch wenn nach § 18 Abs. 2a Satz 1 BSHG die Träger der Sozialhilfe zur Überwindung der Arbeitslosigkeit von arbeitslosen Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und Leistungsbeziehern nach dem SGB III mit den örtlichen Agenturen für Arbeit Kooperationsvereinbarungen abschließen und durchführen sollten und nach § 18a BSHG Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Sozialhilfe und den örtlichen Agenturen für Arbeit ermöglicht wurden.

Insbesondere in den Fällen, in denen die Leistungen der Arbeitslosenhilfe niedriger ausfielen als die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, führte dies dazu, dass aufgrund des Bedarfsdeckungsgrundsatzes der Sozialhilfe¹⁸ viele Arbeitslose sowohl Arbeitslosenhilfe als auch **aufstockende Sozialhilfe** bezogen. In der Konsequenz hatte dies zu Folge, dass die Arbeitslosen Leistungen bei zwei Leistungsträgern zu beantragen hatten, die beide detaillierte Angaben zu den persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen forderten: **Doppelte Verwaltungsarbeit** war die Folge, die sich auf eine Hauptursache, nämlich die Arbeitslosigkeit, bezog.

- 20** Zum anderen waren die Fallzahlen und damit die Ausgaben der Sozialhilfe stark gestiegen: Waren 1965 noch 522.000 Personen Leistungsbezieher, so stieg diese Zahl bis auf 2.811.203 Personen im Jahre 2003 an, der Anteil der Hilfebezieher an der Gesamtbevölkerung (sog. Sozialhilfequote) stieg von 1 Prozent – Ende 1963 – auf 3,4 Prozent im Jahre 2003. Dadurch wuchsen auch die Pro-Kopf-Belastungen je Einwohner in Deutschland auf durchschnittlich 266 Euro im Jahr 2002.

¹⁶ Vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954).

¹⁷ Vgl. §§ 137 ff. SGB III.

¹⁸ Vgl. dazu Dauber, in: Mergler/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe, Teil II, Einführung Rn. 41.

Dieser Anstieg der Fallzahlen und der Ausgaben verdeutlicht, dass sich das **BSHG in seiner Funktion seit seinem Inkrafttreten gewandelt** hat: Die Sozialhilfe war nicht mehr nur eine Überbrückungshilfe für weite Teile der Bevölkerung, sondern oftmals quasi als rentenähnliche Dauerleistung Bestandteil normaler Lebensverläufe, insbesondere bei Arbeitslosigkeit: Wurde im Jahre 1980 noch bei jedem zehnten Bundesbürger Arbeitslosigkeit als Hauptursache für den Leistungsbezug vermerkt, so wurden 1998 im früheren Bundesgebiet 37 Prozent, in den östlichen Bundesländern 56 Prozent, bundesweit 2002 43,5 Prozent aller Menschen im erwerbsfähigen Alter Leistungsbezieher nach dem BSHG. Die Sozialhilfe wurde immer mehr zum **Ausfallbürgen**, weil andere Sozialleistungsbereiche mit dem gleichen Zweck einen anerkannten Bedarf nicht genügend oder nicht rechtzeitig decken konnten oder für eine Notlage keine Unterstützung vorsahen, also Lücken aufwiesen, die durch die Sozialhilfe abzudecken waren. Damit entwickelten sich die **Sozialhilfeausgaben** in den kommunalen Haushalten, aus denen sie zu decken waren, zu regelrechten Sprengsätzen. Auch wenn die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Sozialhilfe die Ausgaben zu tragen hatten, so wurde die finanzielle Not bei den Landkreisen über die Kreisumlage an die kreisangehörigen Kommunen weitergegeben, sodass die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen erheblich eingeschränkt wurden.

Diese Kritikpunkte¹⁹ wurden durch die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (**Hartz-Kommission**)²⁰ aufgegriffen und mündeten in die sog. **Agenda 2010**, einen Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen.

21

Daraus entwickelten sich die sog. **Hartz-Gesetze**:

- das **Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**²¹, durch dessen Art. 1 das **SGB II** erlassen wurde. Dem Gesetz waren das Erste, Zweite und Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt²² vorausgegangen, durch die vor allem das SGB III durchgreifend verändert wurde,
- das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch²³, mit dem das BSHG aufgehoben und die Sozialhilfe als SGB XII geregelt wurde.

Mit diesen beiden grundlegenden Gesetzen wurde mit dem **SGB II** ein einheitliches Leistungssystem für erwerbsfähige und hilfebedürftige Menschen geschaffen, sodass erwerbsfähige Bezieher von Sozialhilfe aus dem System der Sozialhilfe ausgegliedert wurden. Das neue Leistungssystem ist auf Motivation, Aktivierung und die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet, nämlich:

22

- der schnellen und passgenauen Vermittlung in Arbeit,
- der ausreichenden materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Bedarf,
- der Vermeidung einseitiger Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften,
- der effizienten und bürgerfreundlichen Verwaltung,
- sowie der breiten Konsensfähigkeit.

Zugleich wurde eine entscheidende Wende in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, nämlich der Wandel von der aktiven zu aktivierenden Arbeitsmarktpolitik²⁴. Die **aktivierende Arbeitsmarktpolitik** geht davon aus, dass der Einzelne zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit aktiviert werden

19 Ebenso wie der sog. Vermittlungsskandal bei der Bundesanstalt für Arbeit: die Arbeitsämter hatten zur besseren Darstellung ihrer Ergebnisse systematisch Vermittlungstatistiken gefälscht.

20 So benannt, weil die Kommission unter dem Vorsitz des VW-Vorstandes Peter Hartz ihre Vorschläge entwickelte.

21 Vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954).

22 Vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4607 und S. 4621); vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848).

23 Vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022).

24 Knickrehm, Wo stehen wir heute? Vor und nach der Entscheidung des BVerfG – Normkonzeption und -anwendung der Sanktionsregelungen im SGB II, Sozialrecht aktuell Sonderheft 2021, 169.

muss²⁵ und dass die die aktivierende Arbeitsmarktpolitik Vorrang vor monetären Leistungen hat und damit der **Grundsatz von Fördern und Fordern**²⁶ gilt.

Auch die **Hilfe zur Arbeit „aus einer Hand“** ist ein wichtiger und grundlegender Baustein des SGB II: Hilfe zur Arbeit soll nicht mehr sowohl Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit und der Träger der Sozialhilfe sein, sondern die Hilfe zur Arbeit soll nur noch von einem Leistungsträger erbracht werden. Damit soll einerseits die Verwaltung von Doppelarbeit entlastet und andererseits die Verwaltung bürgerfreundlich und effizient gestaltet werden. Des Weiteren soll eine schnelle und passgenaue Vermittlung in Arbeit erfolgen, da nur noch ein Leistungsträger zuständig ist. Darüber hinaus grenzt die Zuständigkeit nur noch eines Leistungsträgers die Lastenverschiebung zwischen unterschiedlichen Leistungsträgern ein.

Mit der Einführung des SGB II wurden die **monetären Leistungen** der Sozialhilfe und nach dem SGB II angeglichen: Die materielle Sicherstellung für den Fall der Arbeitslosigkeit umfasst nur noch die dem Bedarf entsprechenden Bedürfnisse, hat also nicht mehr wie die bisherige Arbeitslosenhilfe Lohnersatzfunktion. Als steuerfinanzierte und nachrangige Leistung orientiert sie sich nicht mehr an der Dauer und der Höhe einer früheren Erwerbstätigkeit, sondern hat zum Ziel, das soziokulturelle Existenzminimum für die zeitlich begrenzte Dauer der Arbeitslosigkeit sicherzustellen. Dabei werden die nicht erwerbsfähigen Angehörigen, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, ebenfalls ausreichend materiell abgesichert.

Aufgrund des Reformzieles „nur noch eine Transferleistung“ wurde mit dem SGB II das Arbeitslosengeld II (heute Bürgergeld) **bedürftigkeitsabhängig** gestaltet, da es qualitativ der Sozialhilfe gleichgestellt wird. Arbeitslosengeld II (heute Bürgergeld) kann daher nur derjenige beanspruchen, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus Arbeitseinkommen, sowie seinem Einkommen und Vermögen beschaffen kann.

Leistungsträger sind die **Jobcenter**²⁷, die u. a. eine individuelle Betreuung durch einen persönlichen Ansprechpartner²⁸ sicherstellen.

23 Fazit:

Das seit dem 1.1.2005 geltende SGB II führt für arbeitslose, erwerbstätige Menschen Leistungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einheitlichen System zusammen, sodass für das Bürgergeld als monetäre Transferzahlung insbesondere die aus der Sozialhilfe übernommene Bedürftigkeitsprüfung, Leistungshöhe, Anrechnung von Einkommen und Vermögen gelten. Daraus ergibt sich, dass das Bürgergeld nicht voraussetzungslos gewährt wird, keine Lebensstandardsicherung ist, sondern vorhandene Bedürfnisse entsprechend der gesetzlichen Regelungen abdeckt.

4. Das Bürgergeld-Gesetz

24 Mit dem **Bürgergeld-Gesetz**²⁹ wurde zwar „Hartz IV“ nicht abgeschafft, da die wichtigsten Anspruchsvoraussetzungen des SGB II weiterhin gelten. Jedoch gibt es für den leistungsberechtigten Personenkreis beim Einkommen und Vermögen

25 Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik sieht Arbeitslosigkeit primär als individuelles Problem an, dessen Ursachen in einem nicht marktdäquaten individuellen Verhalten gesehen werden, sodass vorrangig eine möglichst rasche Vermittlung in (jedwede) Arbeit, Zumutbarkeit von Abstiegsmobilität, Verringerung von Höhe und Dauer finanzieller Absicherung als Arbeitsanreiz, aber auch die Vermittlung in eine Ausbildung und die Durchsetzung von Kooperationsvereinbarungen mittels Leistungsminderungen sowie die Präferenz für Fördermaßnahmen die Praxis bilden.

26 Vgl. Rn. 74 ff.

27 Vgl. auch Rn. 389 f.

28 § 14 Abs. 3 Satz 1 SGB II.

29 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2328).