

DEUTSCHER SOZIALRECHTSVERBAND e.V.

Herausgeber: Dt. Sozialrechtsverband e.V.

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Inhalt

Kontaktseminar 2011	1
Praktische Probleme mit Hartz IV	3
Ausblick – Bundestagung 2011	4

Kontaktseminar 2011

Thema des 43. Kontaktseminars war die durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordene „**Reform des Rechts der Grundsicherung für Arbeitsuchende**“. Dabei bot der Sozialrechtsverband einen gelungenen Rahmen, die umfangreichen Änderungen zwischen Wissenschaft und Praxis unmittelbar vor dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu diskutieren (vgl. Regelbedarfsermittlungsgesetz vom 24. März 2011, BGBl I 453). Auf diese „außerordentliche Dramaturgie“ wies auch VorsRiBSG **Professor Dr. Peter Udsching** hin, der als Mitglied des Vorstands des Sozialrechtsverbandes die Tagung zunächst im Elisabeth-Selbert-Saal des Bundessozialgerichts (BSG) eröffnete. Der Präsident des Bundessozialgerichts Peter Masuch knüpfte sodann an das kurze Zeit zuvor erfolgte Jahrespressegespräch an und betonte noch einmal die weiter gestiegenen Verfahrenseingänge aus dem SGB II.

Professor Dr. Hans Michael Heinig (Universität Göttingen) zeichnete in seinem einleitenden Referat über „**Die Menschenwürde als Grundlage für Leistungs-**

ansprüche im Sozialrecht“ die historische Entwicklung hin zu einer staatlichen Gewährleistungspflicht für ein „menschewürdiges Existenzminimum“ nach. Dass dieser Gewährleistungspflicht ein subjektives Recht in Form eines Leistungsanspruchs gegenüberstehe, sei eine verhältnismäßig junge Entwicklung, die ihren Ursprung in der mit dem Sozialhilferecht ursprünglich befassten Verwaltungsgerichtsbarkeit nahm. Das Normprogramm des Grundgesetzes sei an dieser Stelle vage, doch habe dies das Bundesverfassungsgericht bekanntlich nicht daran gehindert, in seinem Urteil vom 9.2.2010 aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsgebot einen solchen Anspruch abzuleiten. Der zurückhaltenden Ergebniskontrolle des Verfassungsgerichts stünde dabei eine zunehmend exzessive Prozeduralisierung des Grundrechts gegenüber, die den falschen Eindruck erwecke, das Existenzminimum sei letztlich etwas Berechenbares.

Im Hinblick auf diese etwas kritische Sicht auf die Entscheidung vom 9.2.2010 bestand zum Koreferat von RiBSG **Professor Dr. Wolfgang Spellbrink** Konsens. Spellbrink stellte die These auf, dass durch die nunmehr gesetzten verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verfahren der Leistungsbemessung der Glauben an die richtige und „einzig wahre“ Regelleistunggröße eine Auferstehung erfahre. Auch wenn die klare Konturierung des Rechtsanspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch das BVerfG uneingeschränkt zu begrüßen sei, habe sich das Gericht zu sehr auf die Höhe der Regelleistung fokussiert, ohne das Gesamtleistungssystem, insbesondere den Arbeitsmarktbezug, zu berücksichtigen. Mit der Etablierung eines weitgehend verfahrensrechtlichen Grundrechts verschiebe sich zudem die Zuständigkeit vom Parlament auf die Justiz, die damit letztlich überfordert sei.

Gegenstand der am Nachmittag im Verwaltungsseminar der landwirtschaftlichen Sozialversicherung fortgeführten Tagung waren die Auswirkungen der ebenfalls durch eine Entscheidung des BVerfG notwendig gewordenen Organisationsreform (Urteil vom 20.12.2007). RiSG **Dr. Steffen Luik**, zurzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am BSG und im vergangenen Jahr an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) abgeordnet, gab dabei zunächst einen Überblick über die gesetzliche Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen und dabei insbesondere auch über die – die Grundlage der Organisationsreform bildende und lange umstrittene – Änderung des Grundgesetzes (vgl. Art. 91e GG). Kernpunkte der Reform seien auf der einen Seite die Überleitung der „alten“ Arbeitsgemeinschaften hin zu organisatorisch veränderten gemeinsamen Einrichtungen sowie auf der anderen Seite die Entfristung (und Aufstockung) der zugelassenen kommunalen Träger.

Frau **Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag) begrüßte in ihrem Referat zwar die nach langjährigen Verhandlungen erfolgte politische Verständigung, kritisierte aber die nach wie vor bestehende Deckelung der Anzahl der Optionskommunen. Auch wenn nunmehr Klarheit über den Fortbestand der Jobcenter bestehe, sei doch auch offenkundig, dass viele der Mischverwaltung immanente rechtliche und praktische Probleme nicht hätten gelöst werden können.

Der nächste Vormittag war geprägt durch die kontrovers diskutierte Frage, ob die neue Regelleistung den Anforderungen des BVerfG entspricht. Den Auftakt machte dabei RiSG **Dr. Andy Groth**, der aufgrund seiner Abordnung zum BMAS im vergangenen Jahr seine Stellungnahme aus Sicht des Ministeriums abgab. Dabei sparte er nicht mit Kritik an der Entscheidung des BVerfG,

in deren Folge gesellschaftlich streitbare Fragen vor dem Hintergrund der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) nunmehr für immer dem politischen Diskurs entzogen seien. In der Praxis allerdings belasse das Urteil des BVerfG dem Gesetzgeber die notwendigen Spielräume. Dabei liefere der dem Regelbedarfsermittlungsgesetz zugrunde liegende Gesetzentwurf eine verfassungsrechtlich tragfähige und sozialpolitisch ausgewogene Entscheidungsgrundlage.

Professor Dr. Stephan Rixen (Universität Bayreuth) stellte aus Sicht der Wissenschaft die Frage, ob sich der Gesetzgeber nunmehr in der Statistikfalle befinde. Während das Existenzminimum „entparlamentarisiert“ werde, avancierten Statistiker zu Experten für Menschenrechte. Hinzu komme teilweise noch immer eine unbefriedigende Datenlage. So ließen sich der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) insbesondere keine Aussagen über Ausgaben einzelner Haushaltsangehöriger entnehmen.

Dr. Jonathan Fahlbusch (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.) kritisierte aus Verbandssicht die nunmehr durchgeführten Abweichungen vom Statistikmodell, wie sie zum Beispiel bei der zunächst eingängig erscheinenden Substituierung von Alkoholika durch Mineralwasser erfolgt sei. Auch habe das Bildungspaket mit eigentlicher Bedarfserfassung nichts zu tun, weil die tatsächlichen Bildungsausgaben durch die EVS hinreichend abgebildet worden seien. Ohnehin sei die „Sozialhilfearisierung“ von Bildung kritisch zu sehen. Insgesamt zeige sich ein „elaborierter Versuch“ des Gesetzgebers, „Scheinrationalität“ zu erreichen.

Nachdem zuletzt RiLSG **Dr. Jens Blüggel** eine Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelleistung aus Sicht der Rechtsprechung abgab, war der Nachmittag des zweiten Tages vor allem durch die mit der Einführung einer Härtefallregelung erfolgte Neuregelung der Sonderbedarfe geprägt (vgl. § 21 Abs. 6 SGB II).

Aus Verbandssicht gab Frau Rechtsanwältin **Claire Vogt** (Deutscher Caritasverband e.V.) schon einmal einen ersten Einblick, welche verschiedenen Fallgruppen sich in der Sozialberatung im Hinblick auf die Härtefallregelung abzeichnen. Zu nennen

seien hier etwa Fahrtkosten bei besonderen familiären Anlässen. Ein Großteil der Sachverhalte beziehe sich aber auf Kosten mit Krankheitsbezug, die aus unterschiedlichen Gründen vom Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung nicht umfasst seien. Kritisch zu hinterfragen sei, ob die Regelung nicht für einmalige Bedarfe zu öffnen sei. Jedenfalls seien die bislang veröffentlichten fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit zu eng.

Aus richterlicher Sicht veranschaulichte Frau RiBSG **Sabine Knickrehm** zunächst noch einmal das komplizierte Geflecht der verschiedenen Anspruchsgrundlagen für einen Sonderbedarf. Bekanntlich hatte sich das BSG vor der Entscheidung des BVerfG in bestimmten Konstellationen mit einem Rückgriff auf § 73 SGB XII beholfen. Ab dem 3.6.2010 gelte nunmehr § 21 Abs. 6 SGB II, doch ließen § 5 Abs. 2 SGB II und § 21 SGB XII weiterhin den Anspruch aus § 73 SGB XII zu. Geboten sei darüber hinaus eine verfassungskonforme „weite“ Auslegung des § 21 Abs. 6 SGB II.

RiBVerwG **Professor Dr. Uwe Berlit** ging in seinem Referat abschließend noch einmal auf „**Die besondere Rechtsstellung der unter 25-jährigen im SGB II**“ ein, deren Brisanz sich unter anderem im Hinblick auf die Erweiterung der Einstandspflichten jenseits des Unterhaltsrechts zeige sowie dem durch das Zusicherungserfordernis nach § 22 Abs. 2a SGB II erfolgten und verfassungsrechtlich bedenklichen Verweis auf das „Hotel Mama“. Mit Artikel 3 Abs. 1 GG unvereinbar sei zuletzt die Verschärfung des Sanktionstatbestandes bei jungen Hilfebedürftigen nach § 31 Abs. 5 SGB II. Insbesondere fehle es an empirisch tragfähigen Anhaltspunkten für ein höheres Sanktionsbedürfnis im Hinblick auf diesen Personenkreis.

Der letzte Tag der Tagung stand im Zeichen der Neuregelung der Vorschriften über die Unterkunftsbedarfe im SGB II, die – obwohl verfassungsrechtlich nicht gefordert – gleichwohl Bestandteil des Regelbedarfsermittlungsgesetzes sind. Frau RiSG **Dr. Karola Piepenstock** nahm dabei aufgrund ihrer Abordnung die Sicht des BMAS ein und referierte insbesondere über die von vielen Seiten mit unterschiedlichen Gründen positiv aufgenommene Satzungslösung. Aus Sicht des Ministeriums diene

die Satzungslösung dabei insbesondere der transparenten und rechtssicheren Ausgestaltung der Leistungen für Unterkunft und Heizung. Bestenfalls könnten auf diesem Wege Gerichtsverfahren reduziert sowie (Verwaltungs-)Kosten eingespart werden.

Durch die zukünftige Rechtsprechung der Sozialgerichte (etwa im Rahmen einer Normenkontrolle nach § 55a Sozialgerichtsgesetz) wird wohl zudem die Frage beantwortet werden müssen, ob mit der Satzungslösung auch ein Beurteilungsspielraum der Träger verbunden ist. Diese Frage griff auch Frau RiBSG **Karen Krauß** aus Sicht der Rechtsprechung auf, nachdem **Dr. Fahlbusch** die Neuregelungen noch einmal aus Verbandssicht beleuchtet hatte. Frau Krauß betonte dabei zum Abschluss der Veranstaltung, dass § 22 Abs. 1 SGB II nicht geändert worden sei, so dass weiterhin alleine entscheidend sein könne, ob die jeweils aufzuwendenden Kosten angemessen seien. Darüber hinaus wies sie noch einmal auf die im Gesetzgebungsverfahren insbesondere von den Richterverbänden heftig kritisierte Neuregelung hin, wonach eine Beschränkung des Streitgegenstandes auf Leistungen für Unterkunft und Heizung nunmehr nicht mehr möglich sei.

Dr. Björn Harich, Richter am SG Bremen, z. Zt. wiss. Mitarbeiter am BSG

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Sozialrechtsverband e.V.
Leiterin der Geschäftsstelle: Gabriele Griesel;
Graf-Bernadotte-Platz 5, 34119 Kassel
Tel.: 0561/ 3107-301
Internet: www.sozialrechtsverband.de
E-Mail: Gabriele.Griesel@bsg.bund.de

Verantwortlich:

Professor Dr. Peter Udsching

Redaktion:

Rechtsanwalt Joachim Schwede,
Hofgartenstr. 24b, 86551 Aichach
Tel./Fax: 082 51/82 69 30

Druck und Verlag:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG
10785 Berlin
Erscheinungsweise: halbjährlich

Praktische Probleme mit Hartz IV

Der **Deutsche Richtertag 2011** in Weimar bot der Sozialgerichtsbarkeit ein Forum, die Gründe zu diskutieren, die für den erheblichen und immer noch zunehmenden Arbeitsanfall in Sachen „Hartz IV“ ursächlich sind und auf neue Herausforderungen hinzuweisen, die durch das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und durch das lange umkämpfte Reformgesetz vom 24.3.2011 auf die Sozialgerichte zukommen. In einem Workshop, der von RiBSG **Dr. Elke Roos** moderiert wurde, führte **Prof. Dr. Peter Udsching** in die Thematik ein:

I. In den Medien werden vor allem vermeintliche Gesetzgebungsfehler für die Klageflut verantwortlich gemacht; die Gerichte müssten die Folgen schlechter Gesetzgebungsarbeit ausbaden. Bei näherer Analyse entpuppt sich die These vom „handwerklich schlechten Gesetz“ ganz überwiegend allerdings als Stammtischparole, die von den Medien in Ermangelung näherer Sachkenntnis gern aufgegriffen wird. Tatsächlich ist das SGB II vor allem in den Bereichen in der Verwaltungspraxis fehleranfällig, in denen es – wie etwa bei den Kosten der Unterkunft – durch starke Individualisierung des Bedarfs versucht, ein hohes Maß an Gerechtigkeit zu erzielen oder – wie bei der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Hilfebedürftigen – ein tagesaktuelles Kombi-Modell zu praktizieren, das allein wegen des hohen Änderungsbedarfs fehleranfällig ist.

Die Praxis wird sich in den kommenden Monaten massiv mit der Frage beschäftigen müssen, ob der Gesetzgeber mit dem „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und XII“ den Anforderungen gerecht geworden ist, die das BVerfG mit seinem Urteil vom 9.2.2010 aufgestellt hat. Zweifel an den von der Bundesregierung zugrunde gelegten Zahlen sind bereits publiziert worden. Es geht insbesondere um Fehler bei der statistischen Erfassung der maßgebenden Daten und bei der Umsetzung statistischer Methoden. Grundlage der Vorwürfe ist die Forderung des BVerfG, die vom Gesetzgeber gewählte Methode zur Ermittlung des Bedarfs ein-

kommensschwacher Teile der Bevölkerung müsse nicht nur geeignet sein, den Bedarf zu ermitteln, sondern der Gesetzgeber müsse die gewählte Ermittlungsmethode auch konsequent anwenden und umsetzen und dies auch transparent machen (Stichwort: Keine Schätzungen ins Blaue). Hier wird sich insbesondere die Frage stellen, inwieweit der Gesetzgeber an statistische Methodenlehren gebunden sein kann. Mit der Forderung nach Einhaltung statistischer Methodenvorgaben dürfte wohl eine Zielgenauigkeit derartiger Methoden unterstellt werden, die es tatsächlich nicht gibt.

II. Ein wesentlicher Grund für den übermäßigen Arbeitsanfall der Sozialgerichte liegt im gänzlich unzulänglichen Verwaltungsvollzug. Hierfür gibt es mit der fehlenden Regelungskontinuität eine vorgelagerte Ursache, die auch eine bestens organisierte und personell gut ausgestattete Verwaltungsorganisationen überfordern würde. Seit seiner Einführung ist das SGB II mehr als 50 Mal geändert worden. In zwei zentralen Fragen (Organisation und Leistungen) war es verfassungswidrig und musste, wiederum mit umfangreichen Änderungen verbunden, revidiert werden. Die erforderlichen Änderungen mussten mit großer Hektik umgesetzt werden.

Die häufig erschreckende Qualität der Fallbearbeitung ist aber offensichtlich vor allem auf immer noch unzulänglich qualifiziertes Personal zurückzuführen. Ursächlich für die nach wie vor bestehenden großen Personalprobleme sind Umstände, die auch mit der bisherigen Konstruktion der zuständigen Behörden zusammenhängt und der sich hieraus für das Personal ergebenden Perspektivlosigkeit. Die Folge der daraus resultierenden Fehlerhaftigkeit der Bescheide ist eine hohe Erfolgsquote der Betroffenen im gerichtlichen Rechtsschutz. Sie liegt weit höher als in jedem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung – und auch ganz erheblich höher als in anderen Bereichen des Systems der sozialen Sicherung. Indiz für die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungshandelns im SGB II-Bereich ist die Tatsache, dass die BA Verwaltungsanweisungen herausgibt mit dem Titel „Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung sicherstellen“.

Die Sozialgerichte leiden vor allem unter einer höchst unzureichenden Aktenführung, die man teilweise nur als fragmentarisch

bezeichnen kann. Auch aufgrund der Personalschwierigkeiten fällt die Amtsermittlung auf Verwaltungsebene teilweise komplett aus und wird in den meisten Fällen in das gerichtliche Verfahren verlagert. Folge ist, dass richterliche Arbeitszeit zu einem Großteil durch die Ermittlung des Sachverhalts gebunden wird, während für die häufig diffizilen Rechtsfragen keine Zeit mehr bleibt. Darüber hinaus fehlt es an einer funktionierenden überregionalen Koordination. Diese Aufgabe, die im Bereich der Sozialversicherung von den Verbänden der Leistungsträger oder von einem zentral zuständigen Träger bundesweit wahrgenommen wird, nimmt die BA bei der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nur sehr eingeschränkt wahr. Im SGB II-Bereich ist nach wie vor eine unklare Weisungslage zu erkennen. Zur unzulänglichen Koordination zählt auch die Tatsache, dass auch nach über fünfjährigem Vollzug des SGB II noch immer ein Computerprogramm zur Sachbearbeitung (A2LL) verwendet wird, das gravierende Mängel aufweist und als Ergebnis unverständliche Bescheide produziert.

III. Durch das über lange Zeit praktizierte fehlerhafte Verwaltungshandeln hat sich bei den Betroffenen ein signifikanter Vertrauensverlust eingestellt. Es gibt kein Vertrauen mehr darin, dass die Behörde grundsätzlich schon richtig gerechnet hat. Dieses Grundvertrauen aber ist elementar für unsere staatliche Verwaltung. Inzwischen legt man lieber einmal mehr Widerspruch ein und lässt den Bescheid noch einmal (kostenfrei) durch ein unabhängiges Gericht überprüfen, dessen Richter sich zunehmend in der Rolle von („weisungsbefähigten“) Verwaltungsinspektoren wiederfinden, die die Widerspruchsbehörde ersetzen. Die Fehlerhaftigkeit der Bescheide produziert weitere Kosten durch die Inanspruchnahme von Rechtsanwälten im sozialgerichtlichen Verfahren – angesichts der hohen Erfolgsquote kann den Rechtsschutzbegehren nur selten Erfolglosigkeit prognostiziert werden. Mit einer Entlastung der Sozialgerichte kann erst gerechnet werden, wenn in der einschlägigen Gesetzgebung ein wenig Ruhe und Kontinuität und in der Arbeit der Verwaltung ein Qualitätssprung eingetreten ist.

Prof. Dr. Peter Udsching

Bundestagung 2011

Qualitätssicherung im Sozialrecht

Ort: Kaisersaal in Erfurt

Termin 13./14.10.2011

Tagungsprogramm

Donnerstag, 13.10.2011

14:30 – 14:45 Uhr: **Begrüßung und Einführung**
Prof. Dr. Ulrich Becker, München

■ Grundlagen

14:45 – 15:15 Uhr: **Qualitätssicherung als Verwaltungsaufgabe**
Prof. Dr. Franz Reimer, Universität Gießen

15:15 – 15:45 Uhr: Diskussion

■ Kriterien und Strukturen der Qualitätssicherung in der Jugendhilfe und Rehabilitation

16:15 – 16:45 Uhr: **Rechtliche Steuerungsinstrumente für eine qualitätsgesicherte Soziale Arbeit**
Prof. Dr. Wolfgang Schütte, HAW Hamburg

16:45 – 17:15 Uhr: **Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe aus erziehungswissenschaftlicher Perspektive**
Prof. Dr. Hans-Uwe Otto, Universität Bielefeld

17:15 – 17:45 Uhr: **Qualitätssicherung aus der Perspektive der Rehabilitationsträger**
Dr. Axel Reimann, DRV Bund, Berlin

17:45 – 18:30 Uhr: **Diskussion**

19:30 Uhr: ■ **Gemeinsames Abendessen – Über den Dächern von Erfurt**

Freitag, 14.10.2011:

■ Kriterien und Strukturen der Qualitätssicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung

9:15 – 9:45 Uhr: **Gesetzliche Vorgaben und Ausgestaltung**
Prof. Dr. Gerhard Igl, Universität Kiel

9:45 – 10:15 Uhr: **Qualitätssicherung aus pflegewissenschaftlicher Perspektive**
Prof. Dr. Stefan Görres, Universität Bremen

10:15 – 10:45 Uhr: **Qualitätssicherung aus der Perspektive der gesetzlichen Krankenkassen**
Dr. Monika Kücking, GKV Spitzenverband, Berlin

10:45 – 11:15 Uhr: **Diskussion**

■ Qualitätssicherung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts

11:45 – 12:15 Uhr: **Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Regelung der Qualitätssicherung**
Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein, Universität Frankfurt a.M.

12:15 – 12:45 Uhr: **Diskussion**

12:45 – 13:15 Uhr: **Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Veröffentlichung der Ergebnisse von Qualitätskontrollen**
Richter am BSG *Dr. Bernd Schütze, Kassel*

13:15 – 13:45 Uhr: **Diskussion**

anschließend ■ **Mittagsimbiss**

Das nächste **Kontaktseminar** wird voraussichtlich am

13./14. Februar 2012 in Kassel stattfinden;

es wird sich mit dem Thema **Sozialhilfe in Einrichtungen** beschäftigen.