

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	2
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände	3
Deutscher Gewerkschaftsbund	7
Deutscher Landkreistag	16
Bund Deutscher Sozialrichter e. V.	20
Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband e. V.	24
Staatssekretär a. D. Gerald Weiß	30
Martin Kerwat	32
Michael Schweiger	33
Prof. Dr. Uwe Berlit.....	43
Prof. Hans-Ulrich Weth	80
Dr. Florian Blank	83

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

10. Mai 2012
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

**104. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 21. Mai 2012, 14:00 bis 15:30 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen

(BT-Drucksache 17/9070)

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken

(BT-Drucksache 17/7032)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit

Katja Kipping
Vorsitzende

Sachverständigenliste:

Verbände

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Gewerkschaftsbund
Deutscher Landkreistag
Bundesrechtsanwaltskammer
Bund Deutscher Sozialrichter e. V.
Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband e. V.

Einzelverständige

Gerald Weiß, Berlin
Martin Kerwat, Berlin
Michael Schweiger, Nürnberg
Prof. Dr. Uwe Berlit, Leipzig
Prof. Hans-Ulrich Weth, Tübingen
Dr. Florian Blank, Düsseldorf

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)906

18. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Zu Recht liegt dem SGB II der Gedanke des "Förderns und Forderns" zu Grunde. Dies trägt sowohl dem Interesse der Hilfesuchenden an einer möglichst guten individuellen und passgenauen Förderung als auch dem berechtigten Interesse der Solidargemeinschaft an einer schnellen Überwindung der Hilfebedürftigkeit Rechnung. Aus gutem Grund ist das Arbeitslosengeld II eine subsidiäre Fürsorgeleistung. Gesellschaftliche Solidarität setzt gerade auch im Interesse derjenigen Erwerbstätigen, die mit ihren Steuerzahlungen auf geringes Einkommen das Arbeitslosengeld II mitfinanzieren, voraus, dass Hilfebedürftige alle Eigenanstrengungen unternehmen, um so weit wie möglich aus eigener Kraft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu erwirtschaften und nur nachrangig die Unterstützung der Solidargemeinschaft in Anspruch nehmen.

In diesem ausgewogenen Gesamtsystem sind die bestehenden Sanktionen für eine konsequente Aktivierung unentbehrlich. Sie überfordern den Hilfebedürftigen in keiner Weise und unterstreichen das richtige und notwendige Gegenleistungsprinzip der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II. Letztlich sind sie auch im Interesse des Betroffenen, weil sie den Gefahren und Nachteilen einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit entgegenwirken. Dies gilt in besonderem Maße für junge Menschen unter 25 Jahren, die nicht frühzeitig die Erfahrung machen dürfen, dass ihr Lebensunterhalt dauerhaft durch die Solidargemeinschaft finanziert wird, ohne dass eine Gegenleistung eingefordert wird. Daher wäre eine Aussetzung bzw. Abschaffung der Sanktionen im

SGB II weder zielführend noch sozial gerecht und ist deshalb abzulehnen.

Das Subsidiaritätsprinzip findet seinen Ausdruck auch in der gesetzlichen Klarstellung der Vorrangigkeit gegenseitiger Unterstützungsleistungen von Eltern und Kindern.

Nicht zielführend wäre es, Arbeitsuchenden ein Recht einzuräumen, selbst zwischen verschiedenen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit zu wählen. Richtig ist vielmehr, dass die Fallmanager aufgrund eines konsequenten Profilings unter Berücksichtigung der Stärken, Wünsche und sozialen Schwierigkeiten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit diesem gemeinsam eine Strategie erarbeiten, um den Hilfebedürftigen gezielt zu fördern und zu vermitteln.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts im Sozialrecht wäre ein Fremdkörper im deutschen Prozess- und Verfahrensrecht. Die persönliche Betroffenheit muss auch im Sozialrecht Voraussetzung für ein Klagerecht bleiben. Richtigerweise ist die soziale Selbstverwaltung nicht nur an den Interessen der Nutzer sozialer Leistungen ausgerichtet, sondern gerade auch an denen der Beitragszahler, die diese Leistungen finanzieren, wobei Beitragszahler und Nutzer oftmals ohnehin identisch sind. Dies gewährleistet einen möglichst effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der Beitragsmittel.

Die Friedenswahl hat sich im Bereich der Selbstverwaltung bewährt und sollte deshalb nicht zurückgedrängt werden. Eine Eingliederung der Sozial- in die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit wäre sachge-

recht, arbeiten doch Sozial- und Verwaltungsgerichte beide auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.

Im Einzelnen

Zielgenaues Fördern, konsequentes Fordern

Zu Recht liegt dem SGB II der Gedanke des „Förderns und Forderns“ – der Notwendigkeit einer individuellen und passgenauen Förderung des Einzelnen und dem berechtigten Interesse der Solidargemeinschaft an einer schnellen Überwindung der Hilfebedürftigkeit – zugrunde.

Oft haben langzeitarbeitslose und geringer qualifizierte erwerbsfähige Hilfebedürftige multiple Vermittlungshemmnisse und brauchen neben einer bestmöglichen Unterstützung in Form von Beratung und Vermittlung auch eine gezielte am individuellen Bedarf und den Arbeitsmarktbedürfnissen orientierte Förderung, um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen.

Neben dem auf Basis eines konsequenten Profilings ermittelten Unterstützungsbedarf z. B. in Form einer Qualifizierungsförderung benötigen viele Fürsorgeempfänger überdies oft auch flankierende sozial-integrative Hilfen zum Abbau von Hemmnissen, die einer Integration in Beschäftigung entgegen stehen (z. B. in Form von ggf. nötiger ergänzender Sucht- oder Schuldnerberatung oder einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung). Deshalb müssen Kommunen und Arbeitsagenturen in der Praxis eng zusammenarbeiten, um die jeweiligen Stärken gezielt zur schnellstmöglichen Integration arbeitsloser Fürsorgeempfänger einzusetzen. Die Kombination aus einem zielgenauen Fördern und einem konsequenten Fordern bildet nicht zuletzt auch die Basis dafür, bestimmte Notlagen im Sinne einer effektiven Prävention gar nicht erst entstehen zu lassen.

Heutiges Sanktionssystem ist ausgewogen und für eine konsequente Aktivierung unentbehrlich

Fördermaßnahmen sollen darauf ausgerichtet sein, erwerbsfähige Hilfebedürftige an Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und den (in bestimmten Fällen sukzessiven) Ausstieg aus der Hilfebedürftigkeit zu unterstützen. Zu einer konsequenten und konsistenten Aktivierung gehört aber nicht nur „fördern“, sondern auch „fordern“ im Sinne eines Einforderns der Kooperationsbereitschaft der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Dazu notwendig ist auch ein differenzierter und ausgewogener Sanktionierungsmechanismus.

Auch in konjunkturellen Aufschwungphasen werden Arbeitssuchende nicht pauschal dafür verantwortlich gemacht, wenn es nicht unmittelbar zu der angestrebten Arbeitsaufnahme kommt. Entsprechende Bemühungen nachzuweisen, die eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung ermöglichen, liegt dagegen sehr wohl im eigenen Verantwortungsbereich der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die von der Solidargemeinschaft unterstützt werden.

Wenn das Bemühen des Einzelnen im Hinblick auf die Integration in Beschäftigung oder die Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen inakzeptabel gering ist oder im Extremfall gar bewusst boykottiert wird, weil eine Integration offensichtlich überhaupt nicht erwünscht ist, muss den Grundsicherungsstellen

auch die Möglichkeit der Sanktionierung offen stehen. Nur so kann das zentrale Handlungsfeld im Grundsicherungssystem – die konsequente Ausrichtung auf Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme bzw. Ausweitung des Arbeitseinsatzes – ausgefüllt werden.

Es geht dabei nicht darum, Hilfebedürftigen unter einen unangemessenen Druck zu stellen, indem etwas Unmögliches oder Ungerechtfertigtes verlangt wird, oder ihnen gar pauschal zu unterstellen, an einer Beschäftigungsaufnahme nicht interessiert zu sein. Vielmehr geht es darum, das Gegenleistungsprinzip der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II zu unterstreichen, den Betroffenen die Gefahren einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit zu verdeutlichen und deswegen auf eine möglichst zügige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinzuwirken. In diesem Zusammenhang kann es sehr sinnvoll sein, nicht auf den vielleicht als ideal empfundenen Job zu warten, sondern zunächst eine vielleicht nicht allen eigenen Wünschen entsprechende, aber dennoch zumutbare Tätigkeit anzunehmen.

Auch die Teilnahme an einer am individuellen und am Bedarf des Arbeitsmarkts orientierten Eingliederungsmaßnahme kann die Chancen einer späteren Beschäftigungsaufnahme erhöhen. Dies entspricht den Kriterien einer wirksamen und wirtschaftlichen Förderung und ist zugleich Ausdruck der Pflicht von Arbeitslosengeld II-Beziehern, an der schnellstmöglichen Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit mitzuwirken. Ein Wahlrecht des Hilfebedürftigen, wie es im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen wird, ist hingegen geeignet, den konsequenten Aktivierungs- und Integrationsansatz sowie diese Mitwirkungspflicht zu untergraben. Richtigerweise muss es der Beurteilung und Verantwortung des Fallmanagers obliegen, durch intensive Beratung und Betreuung und unter Berücksichtigung der Stärken, Wünsche und sozialen Schwierigkeiten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit diesem gemeinsam eine Strategie zu erarbeiten, die zu einer (schrittweisen) Integration in den Arbeitsmarkt und zu einem Abbau der Hilfebedürftigkeit führen kann. Eine unzureichende Förderleistung von Fallmanagern kann nicht durch ein gesetzliches Wahlrecht des Hilfebedürftigen sondern muss durch Qualifizierung der Vermittlungsfachkräfte und nachhaltige Führungsstrukturen verbessert werden.

Die Ausrichtung auf das Ziel einer zügigen Beschäftigungsaufnahme ist auch deswegen richtig, weil eine schnelle Erwerbsintegration zur psychischen Stabilisierung und zur Stärkung des Selbstwertgefühls der Betroffenen beiträgt. Auch eine möglicherweise angestrebte weitere Stellensuche wird aus Beschäftigung im Regelfall einfacher. Die BDA hat sich gegenüber der Bundesagentur für Arbeit (BA) immer dafür eingesetzt, dass Arbeitslosen, die einen Job angenommen haben, der nicht ihren Erwartungen entspricht, weiterhin zielgerichtet von der BA unterstützt werden.

Gerade bei jugendlichen Hilfebedürftigen ist konsistente Aktivierungsstrategie unverzichtbar

Im Gegensatz zu den Forderungen in den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN und der

Fraktion DIE LINKE ist es notwendig, an dem Sanktionsinstrumentarium auch für jugendliche Hilbedürftige festzuhalten. Gerade Jugendliche dürfen nicht frühzeitig die Erfahrung machen, dass ihr Lebensunterhalt dauerhaft durch die Solidargemeinschaft finanziert wird, ohne dass eine Gegenleistung eingefordert wird. Dies würde davon abhalten, von Anfang an zu lernen, alle eigenen Kräfte und Fähigkeiten zu entwickeln, um ein selbstbestimmtes, eigenverantwortliches und letztlich auch finanziell unabhängiges Leben führen zu können.

Mit der Aussetzung bzw. Abschaffung von Sanktionen würden Fehlanreize zu einem dauerhaften Verbleib in der Grundsicherung geschaffen, was die Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit des Gesamtsystems der sozialen Absicherung bedrohen würde.

Familiäre Unterstützung vor staatlicher Fürsorgeleistung

Die 2006 eingeführten Regelungen, wonach unter 25-Jährige im Haushalt der Eltern zur Bedarfsgemeinschaft gehören und ein Umzug vor Vollendung des 25. Lebensjahres der vorherigen Zustimmung des Jobcenters bedarf, stellen die notwendige Reaktion auf das seinerzeit zu beobachtende Verhalten Jugendlicher dar, mit „Hartz IV“ dem Elternhaus den Rücken zu kehren, eine eigene Wohnung zu beziehen und alles durch das staatliche Fürsorgesystem bezahlen zu lassen. Diese Regelungen sind auch heute noch Ausdruck des richtigen Prinzips der Nachrangigkeit staatlicher Fürsorgeleistungen gegenüber familiärer Unterstützung. An ihnen ist deshalb entgegen dem Antrag der Fraktion DIE LINKE festzuhalten.

Zu den weiteren Forderungen im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Sozialrechtliches Verbandsklagerecht abzulehnen

Verbandsklagen sind ein Fremdkörper im deutschen Prozess- und Verfahrensrecht. Das Verfahrensrecht wird durch das Prinzip des individuellen Rechtsschutzes geprägt, das Ausfluss des Persönlichkeitsrechts ist. Die persönliche Betroffenheit des Rechtsträgers muss auch im Sozialrecht zwingende Voraussetzung für ein eigenes Klagerecht bleiben, weshalb ein Verbandsklagerecht bei Verstößen gegen Vorschriften des Sozialrechts abzulehnen ist.

Darüber hinaus besteht bei der Ausweitung von Verbandsklagerechten allgemein die Gefahr, sog. „Abmahnvereinen“ ein neues Tätigkeitsfeld im Sozialrecht zu eröffnen. Ein Abmahnverein ist ein Verein, dessen Vereinszweck und satzungsmäßige Aufgabe das Abmahnen von vorschriftswidrigen Praktiken ist, etwa Verstöße gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Der Abmahnverein sucht dabei gezielt nach entsprechenden Verstößen - oftmals auch im Bagatellbereich -, um anschließend durch den Abmahnvorgang einen finanziellen Nutzen zu erzielen. Der vom Gesetzgeber bezweckte Schutz der Betroffenen tritt dabei regelmäßig in den Hintergrund.

Selbstverwaltung als Interessenausgleich von Beitragszahlern und Nutzern sozialer Leistungen

Soziale Selbstverwaltung bedeutet vor allem, dass diejenigen, die die Beiträge tragen, auch alle wichtigen Entscheidungen eigenverantwortlich treffen und die Angelegenheiten regeln sollen, die sie selbst am sachkundigsten beurteilen können. Die soziale Selbstverwaltung ist deshalb nicht nur an den Interessen der Nutzer sozialer Leistungen auszurichten, sondern auch an denen der Beitragszahler, die diese Leistungen finanzieren. Dies gewährleistet einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Beitragsmittel.

Vor diesem Hintergrund fordert die BDA für den Bereich der Arbeitslosenversicherung seit langem eine konsequente paritätische Selbstverwaltung der Beitragszahler. Das würde letztlich auch das Stimmgewicht der Arbeitnehmerseite ebenso wie das der Arbeitgeberseite von 1/3 auf 1/2 erhöhen. Es ist allerdings zweifelhaft, dass die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemachte Feststellung: „Im Bereich der Bundesagentur für Arbeit sind Arbeitnehmerinnen und -nehmer nur zu einem Drittel in den Organen der Selbstverwaltung vertreten.“ diese Zielrichtung hat. Stattdessen bleibt völlig unklar, welche Änderungen bei der selbstverwalteten Bundesagentur für Arbeit von der Fraktion angestrebt werden.

Entschieden abzulehnen ist die Forderung nach einer Zurückdrängung der Friedenswahlen im Bereich der Selbstverwaltung der weiteren Sozialversicherungszweige. Die Friedenswahlen sind gesetzlich legitimiert und entsprechen laut einer Grundsatzentscheidung des Bundessozialgerichts den Normen des Verfassungsrechts, insbesondere auch dem Demokratieprinzip. Im Übrigen setzt die Entwicklung einer Gemeinschaftsliste einen umfangreichen Abstimmungsprozess voraus, der in seiner Folge zu einem repräsentativen Spiegelbild der Arbeitgeber bzw. Versicherten bei den jeweiligen Versicherungsträgern führt. Die Möglichkeit zur Friedenswahl muss auch in Zukunft bestehen, denn dieses Wahlverfahren hat sich vor allem auch auf der Arbeitgeberseite in den letzten Jahrzehnten bewährt. Die Friedenswahl gewährleistet eine ausgewogene Repräsentation der Arbeitgeber und spart zudem den Sozialversicherungsträgern und damit den Beitragszahlern Geld. Gerade vor dem Hintergrund der Kritik des Bundesrechnungshofs an den Ausgaben für die Sozialwahlen müssen Wahlverfahren, die diese Kosten zu begrenzen helfen, erhalten bleiben.

Kritisch zu sehen sind auch Überlegungen hinsichtlich einer Ausweitung des aktiven und passiven Wahlrechts, insbesondere auf Personen, die selbst nicht Mitglied der Sozialversicherung sind. Es darf nicht sein, dass weitere Personen in den Selbstverwaltungsorganen mitwirken, die nicht selbst mit eigenen Beiträgen an der Finanzierung der Sozialversicherung mitwirken und damit kein Interesse an einem möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Beitragsmittel haben, sondern ausschließlich an höheren Leistungen.

Um ein hohes Maß an Transparenz und um eine bessere Repräsentativität von Frauen wird sich bereits kontinuierlich bemüht.

Notwendigkeit nicht ersichtlich, Sozialgerichtsbarkeit als eigenständigen Gerichtszweig zu erhalten

Die Erhaltung einer funktionierenden Justiz mit zukunftssicheren Strukturen und einer effizienten Organisation ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu einem modernen Staat. Nicht zuletzt der Kostendruck verlangt, überkommene Strukturen zu überdenken und effiziente Alternativmodelle, unter Berücksichtigung des grundgesetzlich garantierten effektiven Rechtsschutzes, zu entwickeln. Denkverbote für eine strukturelle Neuordnung darf es nicht geben. Ein Festhalten an fünf Fachgerichtsbarkeiten allein aus Tradition ist nicht zu begründen. Die von den Justizministern im November 2011 beschlossene Prüfung einer Eingliederung der Sozial- in die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit ist zu begrüßen. Sozial- und Verwaltungsgerichte arbeiten auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts und gehören daher zusammen. Eine Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten, unter Umständen in Gestalt einer Länderöffnungsklausel, ist verfassungsrechtlich zulässig, ggf. ist eine Änderung des Grundgesetzes unproblematisch möglich.

Eine Verschlankung der Gerichtsorganisation im Wege der Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten schafft die mit einer Konzentration verbundenen, erheblichen Synergieeffekte. Durch den Wegfall von Präsidial-, Direktoren- und Ministerialstellen werden langfristig Kosten eingespart. Richter können bedarfsgerecht versetzt werden. Durch den effiziente-

ren Personaleinsatz wird eine bessere Auslastung der einzelnen Fachzweige erreicht. Insbesondere kann auf Schwankungen bei den Verfahrenseingängen zügig reagiert werden. Verfahrensverzögernde Zuständigkeitsabgrenzungen für bestimmte Rechtsfragen entfallen. Die Synergieeffekte können sogar über die Justiz hinaus reichen: So sind gegenwärtig die einzelnen Fachgerichtsbarkeiten noch verschiedenen Ministerien zugeordnet. Auf Bundesebene sind nur der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof dem Bundesjustizministerium zugeordnet, das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht hingegen dem Bundesarbeitsministerium.

Die BDA tritt für eine einheitliche Ressortierung der Rechtsprechung bei den Justizministern ein. Das Verwaltungsverfahren kann dementsprechend vereinheitlicht und gestrafft werden, das Rechtssystem wird insgesamt vereinfacht. Die Zuständigkeit der Justizministerien für alle Gerichtszweige ist daher bereits vor Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten sinnvoll.

Für den Bürger ist die bisherige Abgrenzung zwischen den Gerichtsbarkeiten ohnehin kaum nachvollziehbar. Die Aufgliederung in fünf Gerichtsbarkeiten stellt darüber hinaus einen Fremdkörper im zusammenwachsenden Europa dar, wo überwiegend Systeme mit zwei Gerichtsbarkeiten existieren, eine zivile und eine öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)901neu

15. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Deutscher Gewerkschaftsbund**Der DGB nimmt zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen“, wie folgt Stellung:**

Jugendliche haben auch in Deutschland ein sehr hohes Verarmungsrisiko. Trotz (noch) guter Konjunktur zählen immer noch rd. 750.000 erwerbsfähige junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren zu den Hartz IV-Empfängern. 8,3 Prozent dieser Altersgruppe bzw. jeder 12. Jugendliche ist auf staatliche Fürsorge angewiesen.

Nur der kleinere Teil von ihnen zählt offiziell zu den Arbeitslosen, 160.000 arbeitslose Jugendliche gibt es im Hartz IV-System; nur der kleinere Teil der arbeitslosen Jugendlichen wird noch vom Versicherungssystem betreut.

Verstärkte Aktivitäten sind aus gewerkschaftlicher Sicht erforderlich, um die berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher zu verbessern.

So müssen die arbeitsmarktpolitischen Initiativen gestärkt und die gegenüber Erwachsenen noch verschärften Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Jugendlichen zurückgenommen werden.

Der DGB bemängelt, dass mit der von der Bundesregierung durchgesetzten generellen Kürzung der Fördermöglichkeiten auch die arbeitsmarktpolitische Unterstützung für hilfebedürftige Jugendliche deutlich zurückgefahren wurde.

Fast 60 % der arbeitslosen Jugendlichen im Hartz IV-System haben keinen Berufsabschluss. Ende 2011 befanden sich lediglich 7.300 Jugendliche im

Hartz IV-System in beruflicher Weiterbildung, 26,6 % weniger als noch ein Jahr zuvor. Deutlich rückläufig ist gleichfalls auch die Förderung der Berufsausbildung hilfebedürftiger Jugendlicher. Obwohl ein Großteil der Jugendlichen im Hartz IV-System keinen Berufsabschluss hat, sind die Aus- und Weiterbildungschancen für junge Erwachsene äußerst gering. Im Hartz IV-System treten Jugendliche doppelt so häufig in 1-Euro-Jobs ein als in geförderte Berufsausbildung und berufliche Weiterbildung zusammen genommen.

Fordern und Fördern für Jugendliche sind im Hartz IV-System falsch gewichtet.

Während das Jugendstrafrecht bei Sanktionen gegen Jugendliche aus pädagogischen Gründen bewusst zunächst weichere Formen der Bestrafung vorsieht, ist es bei Sanktionen bei der Arbeitsvermittlung genau umgekehrt. Jugendliche müssen für die Mitwirkungen gewonnen und motiviert werden, ein abgestuftes System von Sanktionen erfüllt diesen Zweck besser. Ein verschärftes System ist keinesfalls gerechtfertigt.

Zu 1. und 3.

Der DGB unterstützt die Forderung, die Integration von jungen Menschen unter 25 Jahren in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern aufzuheben. Die generelle Eingliederung in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern ist ein weitgehender Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der jungen Menschen. Die Änderung ist erst im Jahre 2006 nachträglich in das Gesetz aufgenommen worden. Eine Evaluierung, ob tatsäch-

lich Jugendliche missbräuchlich ihre Hilfebedürftigkeit herbeigeführt haben, liegt nicht vor.

Es sollte zur alten Regelung zurückgekehrt werden. Bei den meisten Jugendlichen, die nach dem Auszug aus dem Elternhaus bedürftig werden, ist diese Bedürftigkeit vorübergehend, deswegen ist die generelle Eingliederung in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern zu weitgehend.

Zu 2.

Junge Menschen unter 25, die auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, unterliegen – wie in dem Antrag dargestellt – einem verschärften System von Sanktionen. Das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers war, Langzeitarbeitslosigkeit gerade bei jungen Menschen zu verhindern und sie gezielt in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deswegen sollten Jugendliche besonders betreut werden und schnelle Angebote erhalten. Diese Zielsetzung wird vom DGB ausdrücklich mitgetragen. Allerdings gibt es erhebliche Zweifel, ob das bestehende Sanktionssystem dieses Bestreben unterstützt und ob ein angemessenes Verhältnis von Fördern und Fordern besteht. Während für die Förderung immer weniger Geld zur Verfügung steht, sind 2006 die Sanktionen verschärft worden.

Grundsätzlich muss beim Empfang von Sozialleistungen von den arbeitsuchenden Menschen erwartet werden, dass sie die Bemühungen, die Hilfebedürftigkeit zu beenden, unterstützen. Bei nachhaltiger Weigerung hält der DGB deswegen Sanktionen grundsätzlich für angemessen. Allerdings gibt es keinen Grund, zwischen jüngeren und älteren Arbeitsuchenden zu unterscheiden. Die Sanktionen gegen Jüngere sind vor allem deswegen problematisch, weil sie zu wenig abgestuft sind und gleich in der ersten Stufe zu einer vollständigen Streichung der Unterhaltsleistungen führen.

Das sehen auch die Fachkräfte der BA so. Das IAB hat im Jahre 2010 die Wirkungen von Sanktionen auf Jugendliche untersucht und hat aus diesem Grund auch Mitarbeiter der Jobcenter befragt. Die befragten Fachkräfte der Agenturen beurteilten die milden Sanktionen bei Meldeversäumnissen eher positiv, die scharfen Sanktionen eher negativ. Teils massiv kritisiert wurde die Streichung der Kostenübernahme für Miete und Heizung (IAB-Kurzbericht Nr. 10/2010).

Soweit Sanktionen auf eine erwünschte Verhaltensänderung hinzielen, müssen diese beendet werden, sobald die Verhaltensänderung erreicht wurde, dies gilt auch für Jugendliche. Der offensichtlich pädagogisch gemeinte Ansatz, junge Leistungsbezieher/innen stärker zu sanktionieren, kann nicht überzeugen. Jugendliche Leistungsbezieher sollten nicht frustriert, sondern zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven gefördert werden. Das Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern ist dem Gesetzgeber hier aus dem Blick geraten.

Im Jahre 2011 sind insgesamt in über 900.000 Fällen Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte ausgesprochen worden. Ein erheblicher Teil davon ist aber nicht rechtskräftig geworden, weil sich der Sachverhalt bei weiter Aufklärung anders darge-

stellt hat. Dabei muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass nur in 15 Prozent der Fälle die Sanktion wegen Weigerung der Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit verhängt wurde. In allen anderen Fällen haben andere Gründe vorgelegen, insbesondere Meldeversäumnisse. Bei Jugendlichen werden deutlich mehr Sanktionen verhängt, wie in dem Antrag dargestellt.

Es stellt sich deswegen in der Tat die Frage, ob es gerechtfertigt ist, bei relativ geringen Versäumnissen schon die Leistung vollständig zu streichen. Der DGB schließt sich deswegen der Auffassung der Fachkräfte an, dass es auch für Jugendliche ein abgestuftes System geben sollte, das deutlich mildere Sanktionen in der ersten Stufe zulässt.

Zweifelhaft ist auch, ob das derzeitige System mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zu vereinbaren ist. Kürzungen in das Existenzminimum hinein sind hoch problematisch, unterhalb des physischen Existenzminimums nach Auffassung des DGB verfassungswidrig.

Die härteren Sanktionen für unter 25-Jährige verstoßen nach Ansicht des DGB auch gegen die Vorgaben des allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Ziel dieses Gesetzes ist es, Benachteiligungen aus Gründen und u.a. des Alters zu verhindern oder zu beseitigen. Hinsichtlich der Sanktionsregelung im SGB II sind unter 25-Jährige offensichtlich benachteiligt.

Zu 4.

Der DGB unterstützt die Forderung, die Systeme der Ausbildungsförderung so auszubauen, dass das Existenzminimum auch bei auswärtiger Unterbringung gewährleistet ist. Es ist nicht sinnvoll, dass Jugendliche aus zwei unterschiedlichen Unterstützungssystemen Leistungen erhalten. Die vorgelagerten Leistungen, in diesem Fall Ausbildungsförderung bzw. BaföG muss so ausgestaltet werden, dass das Existenzminimum gewährleistet ist.

Zu 5.

Aus Sicht des DGB ist es bisher nicht zu nennenswerten Konflikten gekommen, dass Schüler aufgefordert wurden, ihre Schulausbildung zu beenden, um Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dennoch kann es sinnvoll sein, diese Befreiung von der Erwerbssuchobligiertheit gesetzlich klarzustellen. Die Erlangung eines Schulabschlusses, auch eines höherwertigen Schulabschlusses, ist eine notwendige Voraussetzung, um am Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Jugendliche sollten deswegen durch keinerlei falsche Signale oder Hinweise der Jobcenter davon abgehalten werden, höherwertige Schulabschlüsse zu erwerben. Durch die Aufnahme in das Gesetz würde der Gesetzgeber zum Ausdruck bringen, dass auch aus seiner Sicht das Erreichen höherwertiger Schulabschlüsse in jedem Fall Priorität hat, zumal die derzeitige Formulierung im § 10 Abs. 1 Nr. 5 Auslegungsspielräume zulässt.

Vorschläge des DGB zur besseren Integration von arbeitslosen Jugendlichen

- Mit der letzten Gesetzesänderung sind Berufsorientierungsmaßnahmen und Berufseinstiegsbegleitung gesetzliche Regelleistungen geworden, die aber jeweils von Kofinanzierungen abhängig sind. Der DGB empfiehlt zügig Rahmenvereinbarungen abzuschließen, damit diese wichtigen Maßnahmen begonnen bzw. weitergeführt werden können. Soweit die Länder die Kofinanzierung kurzfristig noch nicht sicherstellen können, sollte der Bund für das Jahr 2013 eine Anlauffinanzierung über ESF-Mittel prüfen.
- Die Maßnahmeangebote für Jugendliche müssen besser evaluiert werden, damit „Warteschleifen“ vermieden werden.

Die **Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB)** sind ausschließlich auf Jugendliche zu begrenzen, die eine zusätzliche Vorbereitung benötigen. Die Maßnahmen müssen qualitativ so gestaltet werden, dass die Inhalte bei einer anschließenden Ausbildung verwendet und auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können. Die BvB sollten möglichst in Zusammenarbeit mit Betrieben stattfinden. Die BvB müssen vorrangig schulische Defizite ausgleichen, deshalb sollten die für Bildung zuständigen Länder zu 50 Prozent an der Finanzierung beteiligt werden.

- Jugendliche, die nur aufgrund mangelnder Ausbildungsangebote keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, benötigen keine BvB und keine EQ. Sie sollten spätestens sechs Monate nach Beginn des Ausbildungsjahres einen **Rechtsanspruch auf eine außerbetriebliche Ausbildung** erhalten.
- Den fast 60 % der arbeitslosen Jugendlichen im Hartz IV-System ohne Berufsabschluss muss eine Perspektive gegeben werden, mit der sie aus Hartz IV herauskommen. Gerade für gering qualifizierte Jugendliche bedarf es eines umfassenden Maßnahme- und Hilfeplanes, damit in einem abgestuften System von Hilfen erreicht wird, dass sie möglichst einen beruflichen Abschluss erreichen. Die berufliche Ausbildung muss Priorität haben vor Arbeitsangeboten. Die berufliche Integration ohne Ausbildung wird immer aussichtsloser. Vielfach bleibt nur prekäre Arbeit, die keinesfalls zu einer dauerhaften Integration beiträgt.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Angebote geschaffen werden, mit deren Hilfe die jungen Menschen qualifizierende Berufsabschlüsse nachholen können

- entweder in der Form, dass sie eine duale Berufsausbildung nachholen können, möglicherweise mit Unterstützung wie z.B. ausbildungsbegleitenden Hilfen,
- eine Förderung im Rahmen der BA mit anschließender Externenprüfung (nach § 45 BBiG)
- oder unter Anerkennung artverwandter Qualifikationen und Maßnahmen direkte Externenprüfung

- Die Kürzung der Mittel für arbeitsmarktpolitische Hilfen wird von der Regierung damit begründet, dass die Arbeitslosigkeit zurückgegangen sei und deswegen nicht mehr so viele Maßnahmen erforderlich seien. Dies ist jedoch kein Maßstab. Zudem gehen die Kürzungen weit über den Rückgang der arbeitslosen Hartz IV-Empfänger hinaus. Vielen Jugendlichen werden derzeit notwendige Hilfen verweigert. Das Hartz IV-System muss insbesondere einen besseren Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs leisten.

Für die Integration von Jugendlichen sollten spezielle Fachkräfte geschult werden und mit dieser Aufgabe betraut werden. Die Hilfen für Jugendliche und die Ausbildungsvermittlung sollten insofern in einer Hand zusammengefasst werden.

Der DGB nimmt zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken“, wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

- Der Antrag zu 5 fordert eine stärkere Ausrichtung der Kontroll- und Gestaltungsaufgaben der Selbstverwaltung an den Interessen der Nutzerinnen und Nutzer. Das soll jedoch vorrangig durch eine Änderung des Sozialwahlverfahrens erreicht werden soll. Der DGB hält dies für verfehlt und plädiert stattdessen für den Ausbau der Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten sowie eine bessere Ausstattung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung, damit diese ihren anspruchsvollen Aufgaben auch nachkommen kann. Zur Weiterentwicklung der Sozialwahlen sollten die Rahmenbedingungen für Ur- und Friedenswahlen überprüft und zusätzliche Regelungen für die Friedenswahlen vereinbart werden, um Vorbehalte abzubauen.
- Allen Initiativen eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit in Frage zu stellen, erteilt der DGB eine klare Absage und begrüßt die Initiative im Antrag zu 7 zur Beendigung dieser Diskussion ausdrücklich. Zu einem Sozialstaat gehört auch eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit. Die Sozialgerichte leisten seit fast 60 Jahren einen wesentlichen Beitrag zum sozialen Frieden. Ihre Zerschlagung birgt ein erhebliches Risiko von gesellschaftlichem Unfrieden. Gerade die sozial Schwachen würden die Auswirkungen der Umsetzung solcher Pläne einmal mehr besonders zu spüren bekommen. Die Organisation der Recht sprechenden Gewalt kann und darf nicht von finanziellen Erwägungen und personellen abhängig gemacht werden.
- Um Sozialleistungsberechtigte bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche bestmöglich zu unterstützen, sind Beratungsstrukturen (Antrag zu 1) zu verbessern, ein barrierefreier Zugang zu den Sozialleistungen (Antrag zu 2) notwendig und der Aufbau von Schlichtungsstellen (Ombudsstellen) zu prüfen (Antrag zu 16). Die Umsetzung,

Stärkung und Entwicklung dieser Vorschläge unterstützt der DGB ausdrücklich, schlägt für den im Antrag zu 1 formulierten Vorschlag jedoch einen anderen Weg vor.

- Die Verwirklichung der den Bürgerinnen und Bürgern garantierten sozialen Rechte erfordert die restriktionsfreie Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen der Verwaltung durch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit. Die diesem Ziel entgegenstehenden Verschärfungen des Prozessrechts der Sozialgerichtsbarkeit in der Vergangenheit haben ihre behaupteten Ziele nicht erreicht. Die Ursachen steigender Verfahrenszahlen und der Verfahrensdauer sind nicht in der Sozialgerichtsbarkeit begründet, sondern in strukturellen und organisatorischen Problemen der Verwaltung und unklaren Gesetzen. Deshalb ist es nach Auffassung des DGB konsequent, die mit den Anträgen zu 8, 10 und 11 verfolgte Rücknahme der verschärften Regelungen umzusetzen.
- Die Verwirklichung sozialer Rechte leitet sich aus dem Verfassungsgebot der Sozialstaatlichkeit ab, soweit die Existenzsicherung betroffen ist, tritt das Grundrecht auf Würde des Menschen hinzu. Der DGB sieht daher wie die Antragsteller die Notwendigkeit, dem entgegenstehende Regelungen im SGB II abzuändern (Anträge zu 12, 13, 14, 17 und 18).
- Der DGB unterstützt jede Maßnahme zur Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitsuchenden, die damit der Selbstbestimmung dient (Antrag zu 15).
- Die Streichung der Kostenfreiheit für SGB-II-Leistungsträger ist konsequent im Verhältnis zu den anderen Leistungsträgern. Der im Antrag zu 9 vorgeschlagene Weg ist zur konsequenten Umsetzung des verfolgten Ziels nach Auffassung des DGB jedoch zu erweitern.
- Die mit den Anträgen zu 3 und 6 verfolgten Zielen einheitliche Regelungen für in der Sache gleiche Sachverhalte zu vereinheitlichen unterstützt der DGB, sieht hier jedoch weitere Möglichkeiten in der Umsetzung durch die Verbesserung und Erweiterung vorhandener Strukturen.
- Das in § 13 BGG geregelte Verbandsklagerecht (Antrag zu 4) sollte einer Evaluation im Hinblick auf die Erreichung seiner Ziele unterzogen werden.

Im Einzelnen

I. Zu den sozialgesetzbuchübergreifenden Forderungen:

Der Antrag enthält sechs Forderungen, die sozialgesetzbuchübergreifend Verbesserungen etwa bei der Beratung und dem Zugang zu Sozialleistungen formulieren, aber auch die Selbstverwaltung in den Blick nehmen.

Zu Nr. 1: Beratungspflicht

Der DGB unterstützt grundsätzlich die Forderung nach Stärkung und Weiterentwicklung von Beratungsanspruch und -strukturen. Zweifellos sind unabhängige Beratungsstrukturen sinnvoll und notwendig, um Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche bestmöglich zu unterstützen. Solche unabhängigen Beratungsstrukturen bestehen unter anderem für Gewerkschaftsmitglieder beim DGB-Rechtsschutz. In dem konkreten Vorschlag, bestehende Beratungsstrukturen wie die Gemeinsamen Servicestellen oder die Pflegestützpunkte zu einer neutralen, trägerunabhängigen Beratungsinstanz analog zum Verbund der Unabhängigen Patientenberatung Deutschland umzubauen, sieht der DGB jedoch eine falsche Weichenstellung. Dieser Vorschlag widerspricht auch dem in der Begründung genannten Ziel, ein „Fallmanagement“ zu schaffen. Dieses Ziel ist richtig, kann aber in einer neutralen, nicht entscheidungsberechtigten Beratungsstruktur eben nicht erreicht werden.

Notwendig ist deshalb, statt einer trägerunabhängigen Beratung eine *trägerübergreifende* Beratungsstruktur zu schaffen:

- Die Sozialleistungsträger haben nach SGB I und SGB IX einen umfassenden Beratungs- und Unterstützungsauftrag. Diesem haben sie nachzukommen und dafür müssen die Beratungsstrukturen entsprechend gestärkt werden – sowohl hinsichtlich der personellen Ausstattung als auch ihrer organisatorischen Anbindung. Ähnlich etwa der Innenrevision sollten sie unabhängig von anderweitigen geschäftspolitischen Interessen der Leistungsträger gemacht werden.
- Beratung und Fallsteuerung können alleinig durch die Sozialleistungsträger zusammen durchgeführt werden. Sie sind in der Lage, die verschiedenen Akteure zu koordinieren – und zwar auch, was Entscheidungen angeht.
- Hinsichtlich der Beratung darf der Blick nicht auf die Leistungsberechtigten verengt werden. Gerade wenn es um die Teilhabe am Arbeitsleben geht, ist auch die Beratung von Unternehmen von großer Bedeutung. Diese kann nicht getrennt von der Beratung der Betroffenen gesehen werden.
- Der DGB hält an der Idee der Gemeinsamen Servicestellen fest und sieht in ihnen den geeigneten Ort für eine umfassende Beratung und Koordinierung der beteiligten Akteure. Gleichwohl müssen sie in ihren Kompetenzen gestärkt werden: Die Gemeinsamen Servicestellen sollten Begutachtungsverfahren einleiten, den zuständigen Trägern Termine setzen oder ggf. zu Fallkonferenzen einladen können, wenn Entscheidungsprozesse zu lange dauern.

Zu Nr. 2: barrierefreier Zugang

§ 17 Abs. 2 SGB I räumt hörbehinderten Menschen das Recht ein, bei der Ausführung von Sozialleistungen zur Anwendung von Gebärdensprache. Die Sozialleistungsträger sind verpflichtet, die dafür anfallenden Kosten zu tragen. Der Antrag fordert nun das Recht zur Inanspruchnahme einer barriere-

freien Kommunikationsform für alle Menschen, um den Zugang zu Sozialleistungen insgesamt zu erleichtern. Diese Forderung unterstützt der DGB, nicht zuletzt um eine mögliche Ungleichbehandlung von verschiedenen Formen der Behinderung zu beseitigen.

Zu Nr. 3: koordinierte Hilfeplanung

Die Forderung nach Einführung eines Rechtsanspruchs der Leistungsberechtigten auf Aufstellung und regelmäßige Anpassung eines sozialgesetzbuchübergreifenden Hilfeplanes wird vom DGB unterstützt. Dieser Rechtsanspruch reicht allerdings nicht aus. Zu recht weist der Antrag darauf hin, dass gemeinsame Regeln für alle Leistungsträger geschaffen werden müssen. Das SGB IX sollte deshalb der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation den verbindlichen Auftrag geben, für alle Träger geltende Qualitätsstandards für die Begutachtung und Teilhabeplanung zu formulieren, die sich an der ICF orientieren. Ziel muss sein, dass künftig bei trägerübergreifenden Sachverhalten und Hilfebedarfen auch trägerübergreifende Hilfepläne erstellt werden.

Zu Nr. 4: Verbandsklagerecht

Der Vorschlag, bei festgestellten allgemeinen Verstößen gegen wesentliche gesetzliche Regelungen der Sozialgesetzbücher, abgekoppelt von der individuellen Verletzung der Rechte Einzelner, ein Verbandsklagerecht vorzusehen, kann geeignet sein, eine schnellere allgemeingültige Klärung und Beseitigung des Verstoßes zu bewirken. Damit kann eine Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit einhergehen. Der DGB schlägt vor zu diesem Zweck die bisherigen Wirkungen des sich aus § 13 BGG ergebenden Verbandsklagerechts einer Evaluation zu unterziehen.

Zu Nr. 5: Selbstverwaltung

Es ist verfehlt, vorrangig das Sozialwahlverfahren ändern zu wollen, wenn es darum gehen soll, „die Kontroll- und Gestaltungsaufgaben der Selbstverwaltung ... an die [den] Interessen der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen auszurichten“ (S. 3 des Antrags). Wichtiger ist, die Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten auszubauen und die ehrenamtliche Selbstverwaltung besser auszustatten, damit sie ihren anspruchsvollen Aufgaben auch nachkommen kann.

Zur Weiterentwicklung der Sozialwahlen und der Selbstverwaltung insgesamt macht der DGB folgende Vorschläge:

a. Rahmenbedingungen für Ur- und Friedenswahlen überprüfen

Der DGB schlägt vor, die Regeln und Rahmenbedingungen für Friedens- und Urwahlen gleichermaßen zu überprüfen und zu reformieren. Die meisten Regeln sollten dabei für beide Wahlformen gelten, bei Friedenswahlen sollten aber besonders hohe Anforderungen gestellt werden:

- Nachweis der Eigenschaft „Arbeitnehmervereinigung“: Für die Prüfung der Eigenschaft als Arbeitnehmervereinigung sollten verbindliche Kri-

terien entwickelt werden, die dann auch ernsthaft vom Wahlausschuss zu prüfen sind. Zu diesen Kriterien gehört beispielsweise die nach dem Gesetz für sonstige Arbeitnehmervereinigungen vorausgesetzte sozial- oder berufspolitische Zwecksetzung, die durch das Vorlegen von Programmen, öffentlichen Stellungnahmen und sonstigen politischen und öffentlich wahrnehmbaren Aktivitäten nachgewiesen werden sollte. Bei der Beurteilung der Eigenschaft als Arbeitnehmervereinigung kann sich auch daran orientiert werden, welche Organisationen von der EU oder der ILO als solche anerkannt werden.

- Nachweis der „Mächtigkeit“: Alle Organisationen, die sich an Sozialwahlen beteiligen, sollten ein Mindestmaß an organisationspolitischem Unterbau nachweisen. Dazu gehört, genügend Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen zu können, um in mehreren – mindestens drei – unterschiedlichen Sozialversicherungsträgern aktiv zu werden. Beim erstmaligen Antritt bzw. bei bisheriger Erfolglosigkeit sollte auch weiterhin eine angemessen hohe Anzahl von Stützunterschriften verlangt werden; eine Reduzierung dieser Anforderung erscheint nicht geboten.
- Nachweis der demokratischen Verfasstheit der Organisationen: Die Organisationen sollten – ähnlich wie Parteien – nachzuweisen haben, dass sie demokratisch verfasst sind und die Vorschlagslisten in einem offenen und transparenten Verfahren durch ein legitimes Organ beschlossen haben.
- Herstellung von Transparenz über mögliche Interessenkonflikte: Es müssen klare Regelungen für den Umgang mit Interessenkonflikten geschaffen werden. Hier geht es z. B. um die organisatorische oder finanzielle Abhängigkeit von Organisationen oder Kandidat/innen von Leistungserbringern oder von anderen Leistungsträgern. Die Mindestanforderung ist, solche Interessenkonflikte offen zu legen und zu dokumentieren. Inwiefern sie sogar zum Ausschluss von der Wahl führen müssen, muss ebenfalls geregelt werden.
- Faire Regelungen für die Namensgebung von Listen: Geprüft werden muss, ob durch die Namensgebung von Vorschlagslisten eine Irreführung der Wählerinnen und Wähler erfolgt und wie eine Verzerrung der Wahlchancen verhindert werden kann.

b. Regelungen für Friedens- und Urwahlen

Es sollte geprüft werden, ob die Legitimation von Friedenswahlen durch größere Öffentlichkeit, mehr Transparenz und faire Einflussmöglichkeiten der Versicherten gestärkt werden kann. Der DGB geht davon aus, dass durch zusätzliche Verfahrensvorschriften Vorbehalte gegenüber Friedenswahlen abgebaut werden können, ohne dass sie gleichzeitig völlig ausgeschlossen werden. Für Friedenswahlen könnten Vorgaben für die Zusammensetzung der Gremien gemacht werden, um die Repräsentativität sicherzustellen – naheliegender wäre z.B. eine Geschlechterquote.

Auch für Urwahlen sollten spezielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dabei muss es vor allem um „gleiches Recht für beide Bänke“ gehen: Interessengegensätze bestehen auch unter Arbeitgebern. Eine einseitig obligatorische Urwahl auf Seiten der Versichertenvertreter wäre eine klare Benachteiligung, die vom Gesetzgeber im Rahmen der Sozialpartnerschaft so nicht gewollt sein kann. Im Ergebnis bestünde die Gefahr, dass die Versicherte durch Urwahlen fraktioniert und gespalten würde, während die Arbeitgeberseite auch weiterhin die Möglichkeit hätte, sich relativ geschlossen aufzustellen.

Zu Nr. 6: sozialmedizinisches Gutachten

Die Versicherten haben häufig Misstrauen gegenüber Gutachtern, die von den Leistungsträgern bestellt worden sind. Zweifel an deren Unvoreingenommenheit liegen nahe, und nicht immer überzeugt die Qualität der Gutachten. Deshalb werden diese Gutachten häufig zu einer Ursache von Rechtsstreitigkeiten.

Der DGB ist eher skeptisch gegenüber der Forderung, den Antragstellenden das uneingeschränkte Recht einzuräumen, ihre Gutachter selbst zu benennen. Zwar ist die Intention grundsätzlich nachvollziehbar. Der Leistungsträger ist aber wie der Versicherte auf eine unabhängige fachlich orientierte Begutachtung angewiesen, um rechtsstaatlich haltbare Entscheidungen treffen zu können. Schließlich ist auch die Vergleichbarkeit der Gutachten von großer Bedeutung, was bei einer Beschränkung auf einen überschaubaren Personenkreis besser erreicht werden kann. Qualitätsgesicherte Begutachtung ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz der Gutachten. Sinnvoll erscheint ein Verfahren, das darauf zielt, dass Leistungsträger und Versicherte sich auf einen Gutachter/eine Gutachterin einigen.

Geprüft werden muss, ob der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) als trägerübergreifender sozialmedizinischer Dienst für die Sozialleistungsträger tätig wird. Damit können die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Gutachten von vornherein trägerübergreifend zu gestalten und den gesamten Hilfebedarf (siehe Antrag zu 3) zu erfassen. Sinnvoll ist außerdem die Verbesserung der Selbstverwaltung bei den Organen des MDK, die bisher mehr von Hauptamtlichen der Kassen als z. B. von engagierten ehrenamtlichen Versichertenvertretern ausgeübt wird.

II. Zu den Forderungen zum Sozialprozessrecht

Die im Antrag enthaltenen fünf Forderungen zielen auf eine weitere Festigung der Stellung der Sozialgerichtsbarkeit, die Rückführung des Prozessrechts auf seine sozialen Ziele und die Schaffung von Anreizen zur Verbesserung qualifizierten Verwaltungshandelns.

Zu Nr. 7: eigenständiger Gerichtszweig

Die dem Antrag innewohnende Intention der seit Jahren geführten Diskussion über die Zusammenlegung der Fachgerichte, insbesondere der Sozial- und

Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beenden, wird vom DGB ausdrücklich begrüßt. Es ist nach unserer Auffassung seit langem Zeit, diese Debatte zu beenden und der Sozialgerichtsbarkeit zu ermöglichen, sich auf die Erledigung ihrer so notwendigen Arbeit zu konzentrieren.

Die Ablehnung dieser Pläne und die Gründe haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften in der Vergangenheit immer wieder dargestellt. Im Juni 2010 konnte der DGB das Ergebnis einer kurzfristigen Unterschriftenaktion zum Erhalt der eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit – mit mehr als 8.000 Unterzeichnern aus Politik, Gerichtsbarkeit, Verwaltung und von Sozialleistungsträgern – bekanntgeben.

Zwei Argumente wurden zur Begründung der Pläne im Wesentlichen benannt:

- eine angebliche Stärkung der richterlichen Selbstverwaltung und
- ein effektiverer Einsatz von Personal und Sachmitteln, mit dem ein schnellerer und effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden soll.

Nach Auffassung des DGB trägt keines der beiden Argumente:

- Die zur Selbstverwaltung der Justiz existierenden Vorschläge und Lösungsansätze werden mit einer Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit unter keinem Gesichtspunkt quasi automatisch einhergehen oder stellen einen Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel dar. Die Rechte der (zusammengelegten) Präsidien werden nicht erweitert.
- Defizite eines schnellen und effektiven Rechtsschutzes in der Sozialgerichtsbarkeit ergeben sich aus bekannten Mängeln im verwaltungsorganisatorischen Bereich der Jobcenter. Eine deutliche Senkung der Klagen ist nur durch klarere gesetzliche Regelungen und eine Analyse und Bearbeitung der internen Strukturprobleme in den Jobcentern möglich. Eine Zusammenlegung kann dies nicht lösen, im Gegenteil werden sich aus einer Zusammenlegung (zunächst) zusätzliche Hemmnisse ergeben.

Die Gründe für die hohe Zahl an Klagen und die schon genannte seit Jahren gleichbleibende Erfolgsquote für die Klägerinnen und Kläger von ca. 60% sind nicht bei den Gerichten zu suchen. Gerade die enorme Leistungsfähigkeit, die sich aus der besonderen fachlichen Kompetenz und Spezialisierung der Richterinnen und Richter ergibt, zeigt sich in der Bearbeitung der mit den Hartz IV-Gesetzen ausgelösten Klagewelle. Ohne das große Engagement der Richterinnen und Richter und ihren Willen zum freiwilligen Wechsel, wären die bekannten Erledigungsquoten nicht denkbar.

Der sich aus einer beabsichtigten Länderöffnungsklausel ergebende Verlust einer bundeseinheitlichen Sozialgerichtsbarkeit gefährdet eine einheitliche Rechtsprechung. Die Zersplitterung trägt zudem nicht zur Transparenz für die Beteiligten bei. Die Leidtragenden sind Bürger und Verwaltung.

Wie die Antragsteller ist auch der DGB der Auffassung, dass die Zerschlagung der Fachgerichtsbarkei-

ten allein zum Ausgleich von Belastungsschwankungen sich nur auf Kosten des Verlustes an Spezialwissen und damit an Qualität der Rechtsprechung erreichen lässt.

Der Antrag wird zu Recht damit begründet, dass die Fachgerichtsbarkeiten geschaffen worden sind, um dem hohen Maß an Verrechtlichung gerecht zu werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse, die eine verbesserte Effizienz bei Aufgabe der Fachgerichtsbarkeit nachweisen würde, liegt bisher nicht vor.

Zu Nr. 8: Gerichtskosten, Beratungs- und Prozesskostenhilfe

Der DGB weist, wie die Antragsteller, in seinen Stellungnahmen zu den bereits erfolgten Änderungen im Prozesskosten- und Beratungshilferecht darauf hin, dass durch die Beratungs- und Prozesskostenhilfe die rechtsstaatlichen Grundsätze für den Anspruch auf Rechtsschutz und Justizgewährung für Personen mit wenig Einkommen garantiert werden. Rechtsschutz soll nicht von den finanziellen Mitteln abhängig sein.

Ungeachtet dessen wurden die gesetzlichen Regelungen dazu verschärft und sollen nach einem aktuell vorliegenden Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz (BMJ) für ein Gesetz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungsrechts weiter verschärft werden. Mit den Antragstellern geht der DGB davon aus, dass die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der Rechtsschutzgleichheit und Rechtswahrnehmungsgleichheit nicht mehr gewährleistet sind. Der neue Gesetzentwurf entspricht darüber hinaus nicht dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Staates aus Art. 19 Abs. 4 GG, wonach der Staat jeden Bürger zur Verfolgung seiner Rechte effektiven Rechtsschutz zu gewähren hat. Die steigenden Kosten der Länder für Prozesskostenhilfe rechtfertigen nicht, rechtsstaatliche Garantien zu beschränken. Ursachen für die steigenden Kosten sind einerseits die zunehmende Armut in Deutschland, wodurch immer mehr Personen auf Prozesskostenhilfe angewiesen sind, und andererseits die sich aus den mangelhaften Regelungen und dem Verwaltungshandeln zum SGB II ergebenden Rechtsstreitigkeiten. Dieser Kostenentwicklung muss an den Ursachen entgegengewirkt werden und nicht mit einer Beschränkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger.

Bereits zu Nr. 7 des Antrags verweist der DGB auf die notwendige Analyse und Bearbeitung der internen Strukturprobleme in den Jobcentern.

Bevor gesetzliche Regelungen die Kostenfreiheit der sozialgerichtlichen Verfahren und den Zugang zur Prozesskosten- und Beratungshilfe für die Bürgerinnen und Bürger einschränken, sollten alle Mittel genutzt werden, vorhandene gesetzliche Fehlsteuerungen zur Vermeidung, Beschleunigung und Beendigung von Verfahren vor den Sozialgerichten zu beseitigen. Dies hat der DGB u. a. in seiner Stellungnahme vom 30.03.2012 zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Modernisierung des Kostenrechts (2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz - 2. KostRMOG) gegenüber dem BMJ deutlich gemacht. Hier bietet sich durch die Schaffung von

Anreizen zur Vermeidung, Beschleunigung und Beendigung von Verfahren vor den Sozialgerichten genügend Spielraum für Effizienzsteigerungen und finanzielle Einsparungen.

Zu Nr. 9: Einführung von Pauschalgebühren für SGB-II- und SGB-XII-Träger

Gegenüber den anderen Leistungsträgern ist es nach Auffassung des DGB konsequent, die Kostenfreiheit für die SGB-II-Leistungsträger zu streichen. Über den Antrag hinausgehend hat sich der DGB zu den Pauschalgebühren und weiteren damit verbundenen Änderungen bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf zum 2. KostRMOG vom 30.03.2012 gegenüber dem BMJ geäußert. Der DGB empfiehlt – über die Formulierungsänderungen im RefE zum Sozialgerichtsgesetz – SGG (Artikel 20) und des 10. Buches Sozialgesetzbuch – SGB X (Artikel 40) hinaus - folgende Ergänzungen in ein 2. KostRMOG aufzunehmen:

- **Streichung der Worte: „der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ in § 64 Absatz 3 Satz 2 SGB X.**

Mit der Einführung] von Pauschalgebühren für die Jobcenter werden über die dem Bund entstehenden Kosten Möglichkeiten der Steuerung eröffnet, unnötige Verfahren durch Qualitätssicherung zu vermeiden und Anreize zur vergleichsweisen Beendigungen von Verfahren zu setzen.

- **In § 184 Abs. 2 SGG werden die Worte „150 Euro“ durch die Worte „300 Euro“, die Worte „225 Euro“ durch die Worte „450 Euro“ und die Worte „300 Euro“ durch die Worte „600 Euro“ ersetzt.**
- **§ 186 Satz 1 SGG wird wie folgt gefasst: „Wird eine Sache nicht durch gerichtliche Entscheidung erledigt, so ermäßigt sich die Gebühr auf ein Drittel; dies gilt auch dann, wenn eine gerichtliche Entscheidung ergehen muss, weil die Klage, der Antrag oder das Rechtsmittel nach einer abhelfenden Entscheidung des Gegners nicht zurückgenommen wird.“**

Der Vorschlag soll die vorangegangenen Vorschläge zur Wiedereinführung des Pauschbetrages ergänzen und die Anreizwirkungen für die Leistungsträger zur einvernehmlichen Streitbeilegung stärken. Dies ist nur zu erreichen, wenn die seit 10 Jahren konstanten Pauschalgebühren erhöht und ein entsprechend großer Abschlag bei einer Einigung gewährt wird.

Die Ersetzung des Wortes „Urteil“ durch „gerichtliche Entscheidung“ ist sinnvoll, um alle gerichtlichen Entscheidungen zu erfassen.

Zu Nr. 10: Mindeststreitwerte für Berufung und Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz

Die Antragsteller weisen zu Recht darauf hin, dass das mit der Erhöhung der Mindeststreitwerte für Berufung und Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz sowie dem Ausschluss von Folgebescheiden gesetzgeberisch verfolgte Ziel der Reduzierung von Verfahren nicht erreicht wurde, sondern das Gegenteil. Der DGB hat dies bereits im Gesetzgebungsverfahren kritisiert und darauf 2007 in seiner Stellung-

nahme zum Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und

des Arbeitsgerichtsgesetzes (SGG, ArbGG-Änderungsgesetz) hingewiesen.

Der Gesetzgeber hat sich davon und von weiteren Meinungen aus Literatur und Rechtsprechung nicht leiten lassen. Gerade im Sinne einer effizienten Prozessökonomie stimmt der DGB mit den Antragstellern darin überein, dass die Änderung zurückzunehmen ist.

In seiner schon damals geübten Kritik zu den Änderungen im SGG zur Erhöhung des Streitwertes für Berufung und Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz sowie weiteren Einschränkungen des Beschwerderechts hat der DGB einerseits darauf hingewiesen, dass gerade für Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII selbst geringe Beträge oftmals erhebliche Einschränkungen in der Lebensführung bedeuten. Der Wert für den Zugang zum Berufungsverfahren liegt selbst nach den 2012 geltenden Regelbedarfen und den durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung oberhalb des Wertes für das Existenzminimum. Andererseits ist zu fordern, dass die Umsetzung der einschränkenden Regelungen mit einer Evaluierung des gesetzten Ziels der Beschleunigung bzw. Verminderung von Verfahren verbunden sein muss. Die bisherigen Daten sprechen nach Auffassung des DGB eine andere Sprache und dem Antrag ist vorbehaltlos zuzustimmen.

Zu Nr. 11: Präklusionsregelungen und Fiktion einer Klagerücknahme

Der DGB begrüßt den Antrag und macht darauf aufmerksam, dass die Rücknahmefiktion sich zwischenzeitlich nicht nur auf Klageverfahren (§ 102 SGG) bezieht, sondern mit dem am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Vierten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (4. SGB IV-ÄndG) auch für das Berufungsverfahren gilt (§ 156 Abs. 2 SGG).

Der DGB hat bereits 2007 in seiner Stellungnahme zur Änderung von § 102 SGG im Gesetz zur Änderung des Sozial- und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 26.03.2008 bezweifelt, dass die gewünschte Wirkung eintritt. Die Ausdehnung der Rücknahmefiktion auf das Berufungsverfahren ist ohne nach-

vollziehbare empirische Daten erfolgt, die nachweisen können, dass die gesetzgeberischen Ziele für die Regelung zur Klagerücknahmefiktion eingetreten sind.

Die Ausweitung auf das Berufungsverfahren war im Übrigen nicht erforderlich. Die Regelung in § 153 Absatz 4 SGG ist ausreichend, um auch dem Tatbestand fehlender Mitwirkung gerecht zu werden. Die Landessozialgerichte werden durch die Ausweitung von § 102 SGG nicht entlastet. Es hat Beteiligte zunächst auf die Frist und deren Wirkung hinzuweisen und anschließend durch Beschluss die Berufungsrücknahme festzustellen. Die dafür notwendigen Arbeitsschritte entsprechen der Anwendung von § 153 Absatz 4 SGG.

Für das sozialgerichtliche Verfahren gilt zu Recht der Amtsermittlungsgrundsatz zur Sicherstellung der Verwirklichung der sozialen Rechte. Für den DGB war die Einführung der Präklusionsvorschriften bereits aus diesem Grund umstritten, und die Wirksamkeit einer solchen Regel wurde und wird bezweifelt. Die Präklusionsvorschriften führen nach Ansicht des DGB zur Aushöhlung des Amtsermittlungsgrundsatzes.

III. Zu den Änderungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 12: aufschiebende Wirkung von Widersprüchen

Dem Antrag stimmt der DGB vorbehaltlos zu. Mit den Änderungen sollte eine signifikante Verringerung von Widerspruchs- und Klageverfahren erreicht werden. Nicht bedacht wurde dabei, dass diese Regelungen gerade im Bereich der SGB II und XII bei Bezug von existenzsichernden Leistungen zu einem rapiden Anstieg der Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz führen. Die häufig nicht offensichtlich rechtmäßigen Entscheidungen machen es erforderlich, dass die Sozialgerichte durch Anordnung die aufschiebende Wirkung herstellen müssen, um dem Grundrecht auf Existenzsicherung gerecht zu werden.

Die Neuzugänge im einstweiligen Rechtsschutz seit 2004 sprechen eine eindeutige Sprache. Die Steigerungsrate seit 2009 beträgt 500%.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ³
9 823	28 096	36 999	43 790	48 342	52 476	51 431

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.7, 2010 Seite 15

3) Angaben zu Kostensachen sowie zu Amts- und Rechtshilfesachen ohne Thüringen.

Zu Nr. 13: Belehrung über die Rechtsfolgen

Die Intention des Gesetzgebers, mit einem unterstellten „Kenntnis haben“ Verfahren zu beschleunigen, kann sich nicht erfüllen. Unter Berücksichtigung der hohen Anforderungen, die die Rechtsprechung an die Rechtsfolgenbelehrung stellt, dürfte es den Jobcentern kaum gelingen, den Nachweis einer Kenntnis zu führen. Schon aus Gründen der Rechtssicher-

heit für alle Beteiligten ist den Antragstellern seitens des DGB zuzustimmen. Es ist daher zu bezweifeln, dass die angegebene Entlastung der Jobcenter aus der Gesetzesbegründung eintritt und sich damit in der Folge Verfahren vor den Sozialgerichten vermeiden lassen. Auf die Zahlen zum einstweiligen Rechtsschutz zu Nr. 12 wird verwiesen.

Zu Nr. 14: Rücknahme- und Nachzahlungspflicht

Der DGB hat bereits im Gesetzgebungsverfahren zur erforderlichen Änderung des SGB II durch die Ent-

scheidung des BVerfG vom 09.02.2010 kritisiert, dass § 44 SGB X eine herausragende Bedeutung zur Verwirklichung materieller Gerechtigkeit hat und dem mit der Änderung nicht Rechnung getragen wurde. Durch die Präklusion werden notwendige Korrekturmöglichkeiten aufgrund falscher Entscheidungen eingeschränkt, und die für die Akzeptanz sozialrechtlicher Regelungen dringend notwendige materielle Gerechtigkeit bleibt auf der Strecke. Anders als gegenwärtig, könnte eine fehlerhafte Rechtsanwendung nicht mehr ausreichend für die Vergangenheit korrigiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass über § 44 SGB X im Wesentlichen nur noch tatsächlich fehlerhaftes Verwaltungshandeln aus bereits rechtskräftigen Verwaltungsakten für die Vergangenheit korrigiert werden kann, zu welchem bereits eine eindeutig geklärte Rechtslage vorliegt. Bei ungeklärter Rechtslage können wegen der Regelung von § 330 Abs. 1 SGB III in Verbindung mit § 40 Absatz 2 Nr. 2 SGB II rechtskräftige Verwaltungsakte nur für die Zukunft geändert werden. Nach Auffassung des DGB lässt dies nur den Schluss zu, dass der Gesetzgeber aufgrund der bei den Jobcentern bestehenden Aus- bzw. Überlastung deren Fehlentscheidungen für die Zukunft weiter einkalkuliert und dies auf die Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher durch Beschneidung ihrer Rechte abwägt. Für die Begrenzung der sich aus § 44 Abs. 4 Satz 1 SGB X ergebenden Vierjahresfrist auf ein Jahr lässt sich jedenfalls keine andere schlüssige Erklärung finden. Dies ist für den DGB inakzeptabel. Wie bereits ausgeführt, sind die Jobcenter personell und finanziell in die Lage zu versetzen, ihrer Aufgabe nachzukommen. Der Initiative der Antragsteller stimmt der DGB daher zu.

Zu Nr. 15: Wunsch- und Wahlrecht

Es ist sinnvoll, die Eigeninitiative der Arbeitsuchenden zu stärken. Das Wunsch- und Wahlrecht ist grundsätzlich im Sozialrecht garantiert, allerdings im SGB II unzureichend umgesetzt. Zu oft werden Maßnahmen unter dem Aspekt der Aktivierung „zugeteilt“, die Arbeitsuchenden werden zu wenig in den Prozess einbezogen und letztendlich bevormundet. Eine stärkere Einbeziehung der Arbeitsuchenden z. B. über die Eingliederungsvereinbarung könnte dazu beitragen, die Effizienz der Maßnahmen zu steigern und die Zufriedenheit erhöhen.

Zu Nr. 16: unabhängige Ombudsstellen

Der DGB unterstützt den Vorschlag mit der Einrichtung von unabhängigen Ombudsstellen gerade im SGB II Bereich das Verhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten deutlich zu verbessern. Nach Auffassung des DGB hieße dies jedoch den zweiten Schritt vor dem ersten zu machen. In vielen Fällen erfolgt die Anfechtung der Bescheide vor allem, weil die Arbeitsuchenden die Regelung unzureichend verstehen und damit nicht nachvollziehen können, aber auch weil. Gesetze zu rigide ausgelegt werden. In einem ersten Schritt sind die Jobcenter finanziell und personell ihrer Aufgabe entsprechend auszustatten und eine Abkehr von der Personalpolitik befristeter Beschäftigung unerlässlich. Die Beschäftigten sind gerade wegen des bestehenden Spannungsfeldes zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten nachhaltig zu qualifizieren. Letztlich müssen die verwendeten Bescheidinhalte sprachlich einer kritischen Würdigung unterzogen werden und sich an einem Umgang mit mündigen Bürgern einer demokratischen Gesellschaft orientieren.

In diesem Gesamtkontext können die Ombudsstellen im Sinne einer Schlichtungsstelle eingebunden werden, um zwischen den Trägern und den Antragstellern, zu vermitteln. Damit bestünde eine ergänzende Möglichkeit sowohl Widersprüche als auch Klagen zu vermeiden. Die Widerspruchs- und Klageverfahren sind äußerst verwaltungsaufwendig, Ombudsstellen hingegen können unbürokratisch und schnell Hinweise für Entscheidungen geben. Zu beachten ist dabei, dass für den Antragsteller allerdings der Weg des Widerspruchs und der Klage weiterhin offen sein muss.

Zu Nr. 17 Sanktionsmoratorium und 18 Sanktionen bei Personen unter 25 Jahren:

Den von den Antragstellern gemachten Vorschlägen stimmt der DGB zu und bezieht sich dabei auf seine Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 21. Mai 2012 zum Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE **Hartz-IV-Sonderregelungen für unter 25-jährige abschaffen** (BT-Drs. 17/9070)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)898

14. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Deutscher Landkreistag

Zu den Anträgen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu a):

Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Soziale Bürgerrechte garantieren – Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken“

Zu I.

Der Antrag beklagt zunächst die enorme Komplexität des Sozialrechts. Dies ist auf der einen Seite zutreffend: Allein das Sozialgesetzbuch beinhaltet mittlerweile 12 Bücher mit hoch komplexen Einzelschriften. Daneben gibt es eine Vielzahl weitere sozialrechtlicher Regelungen. Dies ist auch für die Verwaltung eine anspruchsvolle Aufgabe. Auf der anderen Seite geben wir zu bedenken, dass erst das Bestreben der Politik, möglichst vielen Einzelfällen Gerechtigkeit wiederfahren zu lassen und möglichst viele Lebensbereiche und Lebenssituationen zugunsten der Leistungsberechtigten abzubilden, zu dieser Komplexität geführt hat.

Zu widersprechen ist der Aussage, dass deshalb eine auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgerichtete Inanspruchnahme sozialer Leistungen „verhindert“ werde. Dies können wir aus der kommunalen Praxis heraus nicht bestätigen. Die Vielzahl der unterschiedlichen Ansprüche gewährt die Möglichkeit, je nach Bedarf die passende Leistung zu erhalten.

Auch der Vorwurf, es bestehe ein „Krieg innerhalb des Staatswesens“, ist für die tägliche Zusammenar-

beit jedenfalls der Landkreise mit den verschiedenen anderen Leistungsträgern unzutreffend. Insbesondere die Behauptung, dass es einzelne Träger bewusst auf den Rechtsbruch ankommen lassen würden, weisen wir für die Landkreise mit Befremden zurück. Wir möchten von solchen pauschalen Behauptungen abraten. Oftmals sind es gerade die Landkreise als örtliche Sozialhilfeträger und als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die eintreten (müssen), weil andere Leistungsträger sich zurückziehen.

Insgesamt geht es darum, im Interesse der betroffenen Bürger die vom Gesetzgeber vorgegebenen Zuständigkeiten einzuhalten und die dementsprechend gebotenen Hilfen zu sichern. Sofern Streit zwischen den Leistungsträgern besteht, darf dies nicht auf dem Rücken der Bürger ausgetragen werden. Dafür setzen sich jedenfalls die Landkreise ein und dazu dienen die Vorschriften zur vorläufigen Leistung an den Bürger und nachträglichen Kostenerstattung zwischen den Trägern.

Insofern ist es eine grundlegende Forderung des Deutschen Landkreistages an den Gesetzgeber, die einzelnen Zuständigkeiten so klar und sauber zu bestimmen, dass solche Streitigkeiten gar nicht erst aufkommen können. Zugleich erleichtert dies die erforderliche Zusammenarbeit im Interesse der betroffenen Bürger.

Zu II.

Der Antrag enthält sodann Vorschläge, die die Verfahrens-, Leistungs- und Partizipationsrechte der Nutzer sozialer Leistungen stärken sollen.

Vorweg sei darauf hingewiesen, dass eine solche Fülle von unterschiedlichen Themen besetzt und von konkreten Vorschlägen unterbreitet wird, dass eine intensivere Befassung erforderlich wäre, als es die Kürze der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit erlaubt. Wir müssen uns daher auf die wichtigsten Punkte konzentrieren.

Unter **II.1.** wird die Weiterentwicklung der gemeinsamen Servicestellen nach dem SGB IX zu einer neutralen, trägerunabhängigen Beratungsinstanz gefordert. Dies scheint uns unpraktikabel. Beratung ist ohne Frage wichtig. Zutreffend ist auch, dass die gemeinsamen Servicestellen nicht angenommen werden. Dies liegt aber daran, dass insbesondere die wesentlich behinderten Menschen, für die die Sozialhilfe zuständig ist, weiterhin direkt zum Sozialamt gehen, weil sie dort bekannte Ansprechpartner haben und seit Jahren betreut und umfänglich beraten werden. Daneben kann es eine „neutrale“ Instanz per definitionem nicht geben, da sie immer ihrem Finanzier zugerechnet würde. Wichtig für uns ist eine anbieterunabhängige Beratung. Insofern sehen § 14 SGB I, § 11 SGB XII sowie viele andere Leistungsgesetze eine umfangreiche Beratung und Unterstützung schon heute vor.

Der unter **II.2.** angesprochene § 17 SGB I gilt bislang nur für hörbehinderte Menschen. Eine Einbeziehung aller Menschen würde eine deutliche Leistungsausweitung bedeuten, die finanziert werden muss. Zugleich kommt auch hier der ohne bereits geltenden Beratungspflicht der Leistungsträger Bedeutung zu.

Das Verbandsklagerecht (**II.3.**) ist bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Behindertengleichstellungsgesetz im Jahr 2002 kritisch diskutiert und schließlich zum Teil eingeschränkt worden. Mit der Verbandsklage wird die generelle Prozessvoraussetzung einer subjektiven Rechtsverletzung aufgehoben und der Popularklage der Weg bereitet. Ein solches Instrument sollte nur in Ausnahmefällen eingeführt werden. Vorliegend sehen wir dafür keine Notwendigkeit. In der Regel ergeben sich aus dem Behindertengleichstellungsgesetz subjektive Rechte, die im Fall einer subjektiven Rechtsverletzung gerichtlich eingefordert werden können. Die Verbandsklage lenkt vom eigentlichen Ziel der Unterstützung behinderter Menschen bei der selbstständigen Geltendmachung ihres Rechts auf Gleichstellung ab. Das Behindertengleichstellungsgesetz hat aber gerade zum Ziel, die Eigenständigkeit behinderter Menschen zu fördern.

Sofern der Antrag in der Begründung zu **II.5.** die fehlende Kontrolle von Leistungsträgern durch die Bürger rügt, möchten wir dies mit Blick auf die Bundesagentur für Arbeit als SGB II-Leistungsträger ausdrücklich unterstreichen. Es fehlt weitgehend an einer demokratischen Legitimation. Für die Bürger erscheint die BA als riesiger Moloch und als undurchsichtig. In den gemeinsamen Einrichtungen ist die Kontrolle durch Bürger gleichfalls nahezu nicht möglich. Eine klare Zuschreibung von Verantwortlichkeiten besteht kaum.

Ganz anders ist die Situation bei den Optionskommunen sowie den Landkreisen als örtliche Träger der Sozialhilfe und der Jugendhilfe. Hier kommt die

verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Selbstverwaltung im Kreistag und den Ausschüssen und damit das Engagement der Bürger in vollem Umfang zum Tragen. Ebenso wie bei Bund und Ländern, aber wegen der größeren Überschaubarkeit deutlich unmittelbarer werden die politisch verantwortlichen Akteure von den Bürgern gewählt sowie von den Mandatsträgern und der Öffentlichkeit vor Ort kontrolliert. Insofern erschließt sich uns die Kritik des Antrags, die Verwaltung könne im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung durch die Bürger nur noch punktuell kontrolliert werden, in keiner Weise. Der von der Verwaltung zu betreuende Einzelfall wird selbstverständlich nicht im Kreistag behandelt und kann von nicht betroffenen Bürgern zutreffend nicht kontrolliert werden. Hier steht der Rechtsweg offen. Alle grundsätzlichen Fragen jedoch sind entweder vom Gesetzgeber bestimmt oder werden im Kreistag behandelt und entschieden. Insofern besteht in der kommunalen Selbstverwaltung die höchste Bürgerbeteiligung.

Mit Blick auf die unter **II.7.** angesprochene Sozialgerichtsbarkeit möchten wir die deutliche Kritik der kommunalen Praxis und das zunehmende Unverständnis über eine Reihe von praxisfernen Entscheidungen insbesondere des Bundessozialgerichts nicht verhehlen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Sozialhilfe, in dem das Bundessozialgericht ohne Not und vor allem ohne Rechtsänderungen eine Abkehr von der vorherigen anerkannten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit propagiert. Aber auch im Bereich der Pflege (Stichwort: betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen) und im Bereich des SGB II (Stichwort: schlüssiges Konzept für die Kosten der Unterkunft) zeigen sich Urteile, die den Belangen der Praxis nicht Rechnung tragen.

Gerichtsgebühren (**II.8.** und **II.9.**) für kommunale Leistungsträger lehnen wir ab. Die hohe Zahl der Verfahren vor den Sozialgerichten spricht nicht, wie die Begründung hierzu ausführt, für den Erhalt als eigenständiger Gerichtszweig, sondern belegt lediglich die hohe Komplexität des Sozialrechts. Zugleich ist es üblich geworden, schon wegen kleinster Beträge die Gerichte anzurufen. Dies kann aber nicht den Leistungsträgern angelastet werden. Der Antrag ist insofern widersprüchlich, als die umfängliche Kostenfreiheit für die Nutzer sozialer Leistungen unter Hinweis auf die eingeschränkte Relevanz der Kosten bei der Entscheidung über Rechtsbehelfe begründet wird, mit Blick auf die Kostenträger dagegen Pauschalgebühren als effektive Begrenzungsmaßnahme angesehen werden.

Die bei **II.13.** geforderte schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung entspricht nicht nur bei der BA, sondern auch bei den Optionskommunen der gängigen Praxis. Eine gesetzliche Verfahrenspflicht ist nicht erforderlich. Ohnehin ist insbesondere das Gespräch im Jobcenter wichtig, um die betroffenen Menschen zu erreichen.

II.14. betrifft die Verlängerung der Rücknahme- und Nachzahlungspflicht gemäß § 44 SGB X auf vier Jahre. Mit Ablauf einer bestimmten Zeit muss auch im Interesse der leistungsberechtigten Personen Rechtsicherheit hergestellt sein. Die Verlängerung

der Rücknahme- und Nachzahlungspflicht verlängert die Phase der Rechtsunsicherheit und erschwert den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Sozialleistungsträger und der leistungsberechtigten Person. Daher wird eine Verlängerung abgelehnt. Bereits die erst unlängst erfolgte Aufnahme einer Rückzahlungspflicht für ein Jahr stieß auf unsere Kritik, da sie dem Gegenwärtigkeitsprinzip staatlicher Fürsorgeleistung zuwiderläuft.

Unter **II.15.** wird ein Wunsch- und Wahlrecht zwischen mehreren angemessenen Maßnahmen gefordert. Nach § 15 SGB II sind die für die Eingliederung erforderlichen Leistungen mit der leistungsberechtigten Person zu vereinbaren. Dazu wird eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung setzt selbstverständlich eine entsprechende Beteiligung des leistungsberechtigten voraus. Soweit sich im Gespräch mit der Fachkraft ergibt, dass mehrere Maßnahmen für die leistungsberechtigte Person in Betracht kommen, kommt dies heute schon einem Wahlrecht der leistungsberechtigten Person gleich. Ein gesetzliches Wahlrecht würde aber zwingend immer mehrere Maßnahmen erfordern. Dies geht an den Möglichkeiten der Praxis und insbesondere an den vom Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln vorbei.

Die unter **II.16.** vorgeschlagene Ombudsstelle ist eine Möglichkeit, bestehende Konflikte zwischen der leistungsberechtigten Person und dem Sozialleistungsträger zu lösen. Es liegt in der Regel im Interesse der kommunalen Sozialleistungsträger, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der leistungsberechtigten Person (wieder-)herzustellen. Deshalb gibt es vor Ort bereits verschiedene Lösungsmöglichkeiten. So führen zum Beispiel kommunale Träger mit jedem Widerspruchssteller vorab ein Gespräch, bevor über den Widerspruch entschieden wird. Andere investieren besonders viel Zeit in die Erklärung ihrer Entscheidungen und teils gibt es auch bereits Ombudsstellen oder andere externe Beratungen. Eine verpflichtende Einführung einer Ombudsstelle lehnen wir ab. Dies muss vielmehr nach den konkreten Gegebenheiten vor Ort entschieden werden.

Die Vorschläge unter **II.17.** und **II.18.** betreffen das Verhältnis zwischen Leistungsberechtigtem und Sozialleistungsträger im SGB II und haben erheblichen Einfluss auf die Eingliederung in Arbeit. Wesentlich für dieses Verhältnis ist eine umfassende Beratung, die voraussetzt, dass der Ansprechpartner beim Leistungsträger über alle wesentlichen Umstände informiert ist, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen. Diese Informationen können nur erlangt werden, wenn der Leistungsberechtigte mitwirkt, ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Gesprächspartnern besteht und genügend Zeit für Gespräche vorhanden ist. Entscheidende Faktoren sind dabei u. a. die Qualifikation des Ansprechpartners, seine soziale Kompetenz und die Zahl der zu beratenden Leistungsberechtigten.

Die Optionskommunen haben in Bundesdurchschnitt erheblich niedrigere Sanktionsquoten als die gemeinsamen Einrichtungen. Insoweit zeigt sich, dass in alleiniger kommunaler Trägerschaft die Zusammenarbeit mit der leistungsberechtigten Person in der Regel besser gelingt als in gemeinsamen Ein-

richtungen. Trotzdem wird es immer Einzelfälle geben, in denen eine Sanktion ausgesprochen werden muss. In diesen Fällen ist es wichtig, weitere Hilfeangebote zu unterbreiten, damit keine unerwünschten Folgen wie Obdachlosigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder kriminelles Verhalten entstehen. Als problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass der Sozialleistungsträger bei Kürzungen bis 30 % der Regelleistung keine Sachleistungen erbringen kann. Diese Möglichkeit sollte eingeräumt werden.

Die Sanktionsregelung ist weiterhin zu unflexibel, insbesondere verhindert sie eine angemessene Reaktion auf eine Verhaltensänderung der leistungsberechtigten Personen. Die Sanktionsfolgen können lediglich verkürzt oder gemindert werden. Die Verkürzung ist nur auf unter 25-jährige Personen und auf einen festgelegten Zeitraum von sechs Wochen beschränkt. Eine Verhaltensänderung wird nur bei wiederholten Pflichtverletzungen relevant und kann zudem nur zu einer Minderung, nicht jedoch zu einer Aufhebung der Sanktion führen. Kommt die leistungsberechtigte Person nach einem erstmaligen Pflichtverstoß bzw. bei Meldeverstößen ihren Pflichten wieder nach, muss die Sanktion nach der gesetzlichen Regelung gleichwohl aufrechterhalten werden. Der Gesetzgeber hat auch bei den übrigen Pflichtverstößen keine Möglichkeit eröffnet, eine Sanktion zeitnah ganz einzustellen. Die Sanktionsnormen haben insoweit einen strafenden Charakter, der im Einzelfall den Integrationsprozess blockieren kann. Die gesetzliche Regelung sollte eine Möglichkeit eröffnen, die Sanktionen bei einer Verhaltensänderung sofort aufzuheben.

Es sind keine fachlichen Gründe für eine abweichende Sanktionsregelung bei Personen unter 25 Jahren ersichtlich. Die bloße Anhebung der Sanktionshöhe gegenüber Erwachsenen ist nach Erfahrungen aus der Praxis nicht geeignet, den im Vordergrund stehenden Erziehungscharakter der Sanktion bei Jugendlichen zu stärken.

Zu b):

Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: „Hartz IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen“

Zu I.

Der Deutsche Landkreistag teilt nicht die Einschätzung, dass die Einführung von Hartz IV ein „historischer Fehler“ gewesen sei. Wir halten die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach wie vor für richtig. Allerdings ist die Organisationsfrage mit Blick auf die gemeinsamen Einrichtungen nicht wirklich glücklich gelöst. Die in der öffentlichen Wahrnehmung besonders umstrittene Leistungshöhe ist gegenüber den vormaligen Leistungen der Sozialhilfe besser. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht sie in seinem Regelsatz-Urteil vom 9.2.2011 als nicht evident unzureichend akzeptiert.

Für junge Menschen bis zum Alter von 25 Jahren sieht das SGB II eine besonders intensive Förderung vor. So besteht etwa die Pflicht, die jungen Men-

schen unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln. Für Jugendliche mit besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen gibt es zudem teils längere Förderhöchstauern bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Arbeitgebern und Ausnahmen vom Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Maßnahmen der Freien Förderung.

Zu II.

Zu **II.1.**: Soweit die jungen Menschen bei den Eltern wohnen, ist es konsequent, sie in die Bedarfsgemeinschaft einzubeziehen. Abweichungen zum Unterhaltsrecht entstehen vor allem durch die Art der Einkommensanrechnung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft. Vorhandenes Einkommen wird auf die in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen verteilt. Die Verteilung erfolgt nach den Vorgaben des Bundes entsprechend des Anteils des Eigenbedarfs der jeweiligen Person am Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft (sog. Bedarfsanteils- oder horizontale Berechnungsmethode). Der richtige Weg wäre dagegen, das Einkommen zunächst auf den Bedarf der Person anzurechnen, die das Einkommen erzielt. Nur das überschüssige Einkommen dürfte dann auf die übrigen Personen der Bedarfsgemeinschaft verteilt werden (sog. vertikale Berechnungsmethode). Damit würde vermieden, dass Personen auch unterhalb ihres eigenen Bedarfs ihr Einkommen faktisch zur Verfügung stellen müssen.

Hinsichtlich des Vorschlags unter **II.2.** erlauben wir uns auf die obigen Ausführungen unter II.17. und II.18. des Antrags „Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken“ zu verweisen, der auf die gleichen Punkte abstellt.

Die erforderliche Zusicherung des kommunalen Trägers für Umzüge bei unter 25-Jährigen (**II.3.**) gemäß § 22 Abs. 5 SGB II hat den Sinn, unnötige Umzüge zu Lasten des Steuerzahlers zu verhindern und, wie bei allen jungen Erwachsenen, die Gründung eines eigenen Hausstandes in Bezug zu den eigenen finanziellen Möglichkeiten zu setzen. Viele junge Menschen in Ausbildung wohnen in diesem Alter unterhalb des Standards, der im Rahmen des

SGB II für eine Single-Bedarfsgemeinschaft als angemessen angesehen wird, zuhause oder anderswo. Dieser Zustand würde durch einen Rechtsanspruch für die SGB II-Leistungsbezieher verbessert und einen starken Anreiz zur Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen begründen. Wer arbeitet oder sich in der Ausbildung außerhalb des SGB II-Bezugs befindet, soll insoweit nicht schlechter wohnen als der, der SGB II-Leistungen in Anspruch nimmt. Vor Einführung der Regelung in § 22 Abs. 5 SGB II gab es auch von Kindern, deren Eltern gutverdienend waren, Hausstandsgründungen mit der Folge, dass die dadurch deutlich erhöhten Lebenshaltungskosten auf Kosten des Steuerzahlers zu tragen waren. Ohne Genehmigungsvorbehalt würden erhebliche Folgekosten entstehen, wie etwa eine Erstausrüstung der Wohnung, Umzugskosten usw. Zudem gibt es eine gesetzliche Pflicht des kommunalen Trägers, die Zusicherung in bestimmten Fällen zu erteilen. Damit können Härtefälle, die einen eigenen Wohnraum erforderlich machen, hinreichend aufgefangen werden. Eine Änderung der Regelung ist daher abzulehnen.

Auch die bei **II.4.** vorgeschlagene Aufstockung von Ausbildungsförderung durch Grundsicherungsleistungen ist abzulehnen. Ist die Ausbildungsförderung im Einzelfall nicht bedarfsdeckend, muss dies innerhalb der Vorschriften über die Ausbildungsförderung gelöst werden. Parallelstrukturen in mehreren Leistungssystemen sind nicht zielführend.

Der Vorschlag unter **II.5.** betrifft den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben und damit eine wichtige Weichenstellung für die künftige Entwicklung junger Menschen. Damit dieser Übergang gelingt, sind präventive Ansätze schon in der Schule wichtig. Insbesondere sollten die Bemühungen um einen Ausbildungsplatz rechtzeitig vor Abschluss der Schule beginnen. Von daher erscheint eine generelle Befreiung von jeglicher Erwerbssuche nicht angezeigt.

Mehraufwendungen für Leistungen erfordern selbstverständlich einen finanziellen Ausgleich. Eine Mehrbelastung der Kommunen wird abgelehnt. Diese können je nach Art der konkreten Umsetzung bei allen vorgeschlagenen Änderungen entstehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)896

11. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Bund Deutscher Sozialrichter e. V.**Vorbemerkung**

Zunächst bedanken wir uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 21.05.2012. Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich auf diejenigen Teile der Entschließungsanträge, die Auswirkungen auf das sozialgerichtliche Verfahren haben. Zu parteipolitisch strittigen Fragen betreffend das materielle Sozialrecht äußert sich der Berufsverband der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit zurückhaltend und weist lediglich auf die bereits dazu bestehende Rechtsprechung hin..

Zu 4. Einführung eines Verbandsklagerechts

Bisher liegen namhafte Erkenntnisse darüber nicht vor, ob das Verbandsklagerecht nach der bereits im Jahre 2002 in Kraft getretenen Vorschrift § 13 BGG sich für Behinderte in irgendeiner Weise positiv ausgewirkt hat. Einige wenige verwaltungsgerichtliche Entscheidungen betreffen eisenbahnrechtliche Planungssachen. Daher regen wir zunächst eine Evaluierung zur Sinnhaftigkeit der Einführung eines Verbandsklagerechts für alle Bereiche des Sozialgesetzbuches an. Dazu wäre es allerdings erforderlich, die Voraussetzungen zu präzisieren.

Zu 6. Verpflichtung der Sozialleistungsträger zur Benennung wohnortnaher Gutachter.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen Bereichen des Sozialrechts die Sozialleistungsträger medizinische Dienste unterhalten. Zu nennen sind die sozialmedizinischen Dienste der

Rentenversicherungsträger, die medizinischen Dienste der Krankenkassen, der medizinische Dienst der Bundesagentur für Arbeit und die angestellten Ärzte, die in Angelegenheiten des Schwerbehindertenrechts, des sozialen Entschädigungsrechts den Behörden zuarbeiten. Diese bestehenden Strukturen sollten nicht zerschlagen werden. Sie gewährleisten, dass bereits nach dem derzeitigen Rechtszustand die Begutachtung relativ wohnortnahe stattfindet. Die in § 14 Abs. 5 Satz 3 SGB IX und für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung in § 200 Abs. 2 SGB VII vorgesehenen Regelungen sind sicherlich bürgerfreundlich, da sie den Betroffenen ein Wahlrecht bei der Auswahl medizinischer Gutachter zuerkennen. Damit geht allerdings eine in zahlreichen Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren zu beobachtende zeitliche Verzögerung einher, die durch das Anschreiben des Leistungsträgers an den Antragsteller und das Abwarten der Antwort bedingt ist. Daher müssen die Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Vorgehensweise für den Antragsteller sorgsam abgewogen werden. Auch hier ist daher zunächst eine Evaluierung anzuregen.

Zu 7. Sozialgerichtsbarkeit als eigenständiger Gerichtszweig

Nicht allein der BDS sondern auch der Bundesverband des Deutschen Richterbundes (DRB) lehnt die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten entschieden ab. Der Vorsitzende des DRB Christoph Frank hat dazu erklärt: „Für die Auflösung der eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit gibt

es keine überzeugende Begründung. Die fachlich kompetente und spezialisierte Rechtsschutzgewährung durch die sehr engagiert arbeitenden Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit hat sich bestens bewährt. Eine Zerschlagung dieser Strukturen hätte keinen erkennbaren Nutzen, im Gegenteil: Es besteht die Gefahr, dass durch die Aufgabe bewährter und eingespielter Strukturen der Rechtsschutz erschwert und die Verfahren verlängert würden. Eine Länderöffnungsklausel würde die gerade im Sozialrecht für Bürger und Verwaltung wichtige Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährden.

Die Zerschlagung der eigenständigen und sehr leistungsstarken Sozialgerichtsbarkeit wäre überdies ein fatales Signal für den sozialen Frieden in Deutschland. Die deutsche Sozialgerichtsbarkeit genießt bei den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch bei den Sozialleistungsträgern, Sozialpartnern und der Anwaltschaft höchstes Vertrauen. Durch die Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit ginge jahrelang erworbenes sozialrichterliches Fachwissen zum Nachteil der Rechtssuchenden verloren.

Es ist außerdem nicht erkennbar, dass die Auflösung der eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Ohne einen solchen Konsens sind Eingriffe in jahrzehntelang bewährte Gerichtsstrukturen aber auch eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz als Dritter Staatsgewalt.“ (Presseinformation des DRB vom 10.11.2011 – www.dr.b.de)

Zu 8. Gerichtskostenfreiheit – Prozesskostenhilfe und Beratungshilfe

Zum Thema Gerichtskostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren hat es im Zeitraum seit 1990 zahlreiche Gesetzesinitiativen gegeben, die die Einführung von Gerichtskosten in allen Zuständigkeitsbereichen oder auch nur in einigen Teilbereichen der Zuständigkeit der Sozialgerichte zum Gegenstand hatten. Aufgabe des Berufsverbandes der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit ist es zunächst einmal nicht, Vorschläge zur Verbesserung der Einnahmen in den Justizhaushalten zu machen, die auf eine Kostenbelastung der rechtssuchenden Bürger hinauslaufen. Wir können jedoch folgende Hinweise geben: Für den Bereich der Sozialhilfe, an dessen Stelle die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II („Hartz 4“) und die restliche Sozialhilfe nach dem SGB XII getreten sind, würde die Einführung von Gerichtskosten lediglich eine Verlagerung des Streits vom Hauptsacheverfahren auf das Prozesskostenhilfverfahren mit sich bringen. Dies ist allerdings bereits jetzt in der Mehrzahl der Fälle Realität, da insbesondere Leistungsberichtigte nach dem SGB II oftmals durch Rechtsanwälte vertreten werden und infolge dessen die Zahl der Prozesskostenhilfeanträge bei den Sozialgerichten geradezu explodiert ist. Vor Inkrafttreten von SGB II und SGB XII gab es für den Sozialhilfebereich eine generelle Regelung zur Gerichtskostenfreiheit in der VwGO. Es gibt allerdings auch Teilbereiche der Zuständigkeit der Sozialgerichte, in denen die Kläger sicherlich finanziell nicht schlechter gestellt sind als etwa der Kläger, der im Kündigungsschutzpro-

zess streitet oder der Partei in einer mietrechtlichen Streitigkeit ist, wo jeweils Gerichtskosten anfallen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass gemäß § 197a SGG Gerichtskosten erhoben werden, wenn keiner der Beteiligten der Gruppe der Versicherten, Leistungsempfänger oder Hinterbliebenenleistungsempfänger, der behinderten Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger nach § 56 SGB I angehört.

Zu den beabsichtigten Änderungen im Bereich der Prozesskostenhilfe liegt uns der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz zum Gesetz zur Änderung der Prozesskostenhilfe und der Beratungshilfe vor. Wir werden uns dazu äußern. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung einer Einschränkung des Anspruches auf Prozesskostenhilfe enge Grenzen setzt. Allerdings wird derzeit diskutiert, ob es gerechtfertigt sei, für einen Rechtsstreit, der einen Streitwert von weniger als einen Euro zum Gegenstand hat, Prozesskosten zu gewähren, obwohl ein Bürger, der über hinreichende finanzielle Mittel verfügt, einen solchen Rechtsstreit mit anwaltlicher Vertretung nicht führen würde. Dies ist u. a. Gegenstand des vorerwähnten Gesetzentwurfs. Rechtsstreite, bei denen der Streitwert weniger als 50 Euro oder gar weniger als ein Euro beträgt, sind im Bereich des SGB II durchaus nicht selten. Die über die Prozesskostenhilfe von den Länderhaushalten zu tragenden Kosten betragen in einem solchen Fall brutto ca. 500 bis 1000 Euro. Hier stellt sich wohl gemerkt nicht die Frage nach dem Rechtsschutzbedürfnis, dieses ist sicher gegeben. Es stellt sich die Frage, ob jemand der die im Falle des Unterleigens anfallenden Rechtsanwaltsgebühren tragen muss, das Prozesskostenrisiko eingehen würde und ob dies auf den Unbemittelten übertragbar ist.

Zu 9. Einführung von Pauschalgebühren für SGB II- und SGB XII-Träger

Der Vorschlag läuft auf ein Abweichen vom Grundsatz der allgemeinen Befreiung von , Bund, Ländern und Kommunen von der Gerichtskostenpflicht hinaus, die in § 2 GKG verankert ist. Dem liegt zugrunde, dass diese Gebietskörperschaften zugleich Träger der Gerichtshaltungskosten sind. Die Erfahrung aus dem Gerichtsalltag zeigt im Übrigen, dass die unterschiedlich hohe Pauschalgebühr bei denjenigen Leistungsträgern, die nicht von der Kostentragungspflicht befreit sind, dies regelmäßig kein wesentliches Argument für eine unstreitige Beilegung darstellt. Aus der Sicht des Gerichts sollte dies für den Vertreter der an Gesetz und Recht gebundenen Behörde auch kein wesentliches Argument sein.

Zu 10. Reduzierung des Mindeststreitwerts – Einbeziehung von Folgebescheiden

Der Gesetzgeber hat den Mindeststreitwert mit dem SGGArbGGÄndG vom 26.03.2008 (BGBl. I S. 444) zur Entlastung der Landessozialgerichte angehoben und zur Begründung angeführt, dass die Anhebung der 500-Euro-Grenze im Übrigen in etwa einem an der Kaufkraftreduzierung orientierten Ausgleich entspricht (BT-Drs 16/7716). Dies hat zu einem maßvollen Ausgleich von Justizgewährleistungsanspruch und Eindämmung der Prozessflut geführt. Wenn

man berücksichtigt, dass bei grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache oder bei Abweichen von einer höchstgerichtlichen Entscheidung die Berufung vom Sozialgericht zugelassen oder auf die Beschwerde hin vom Landessozialgericht zugelassen werden kann, so ist dem Justizgewährleistungsanspruch hinreichend Rechnung getragen. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass zuvor im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren die Angelegenheit bereits zweifach überprüft worden ist.

Der Gesetzgeber hat ebenfalls mit dem SGGArbGG ÄndG die Vorschrift des § 96 Abs. 1 SGG zur Einbeziehung von Bescheiden nach Klageerhebung präziser gefasst. Zuvor hatte die extensive Auslegung und analoge Anwendung der Vorschrift durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu einer deutlich längeren Verfahrensdauer in den Tatsacheninstanzen geführt. Diese waren nach dem Amtsermittlungsgrundsatz gehalten, alle Folgebescheide, die während des erst- und zweitinstanzlichen Verfahrens ergangen sind, in vollem Umfang – und nicht etwa nur auf den strittigen Punkt hin – zu überprüfen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung, aber auch im SGB II-Bereich ergehen naturgemäß im Zeitablauf nicht selten zahlreiche Folgebescheide, die ganz unterschiedliche Lebenssachverhalte zum Gegenstand haben (vgl. dazu auch die Gesetzesbegründung zu Art 1 Nr. 16 SGGArbGGÄndG, BT-Drs 16/7717 S. 18). Dies hat vielfach dazu geführt, dass es für die Kläger erheblich länger gedauert hat, bis sie eine für sie günstige Entscheidung erstritten hatten.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, wonach eine Begrenzung des Streitstoffes auf einzelne Berechnungselemente des Anspruchs nicht zulässig ist, hat das Sozialgericht bei Streitigkeiten um die Höhe der Leistung den Anspruch auch hinsichtlich unstreitiger Berechnungselemente zu überprüfen. Würde der streitbefangene Zeitraum durch die Einbeziehung von Folgebescheiden ausgeweitet, so hätte dies zeitaufwendige, aber nach dem Amtsermittlungsgrundsatz unerlässliche weitere Ermittlungen zur Folge. Schon nach gegenwärtiger Rechtslage sind die Verfahren nach dem SGB II selbst dann mit erheblichem Zeit- und Arbeitsaufwand bei den erstinstanzlichen Gerichten verbunden, wenn der streitbefangene Zeitraum lediglich wenige Monate umfasst.

Der Vorschlag, dem Sozialgericht Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Einbeziehung von Folgebescheiden einzuräumen, würde mit dem Amtsermittlungsgrundsatz kollidieren. Außerdem wäre es zunächst weder für den Betroffenen noch für den Leistungsträger absehbar, ob gegen einen Bescheid fristgemäß Widerspruch einzulegen und das Widerspruchsverfahren durchzuführen ist, oder nicht. Es würde in das Belieben des erstinstanzlichen Gerichts gestellt, die Berufung „zulässig zu machen“ oder nicht. Die Entscheidung darüber wäre nicht justizabel. Schon nach derzeitiger Rechtslage hat das Sozialgericht im übrigen die Möglichkeit, gemäß § 113 SGG auf Antrag hin oder von Amts wegen anhängige Streitsachen zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung zu verbinden, wenn die geltend gemachten Ansprüche in Zusammenhang stehen.

Zu 11. Präklusionsklauseln

Der Deutsche Richterbund hat die Regelungen in seinen Stellungnahmen zum 4. SGB-IV-ÄndG, 11/11 und 26/11 – www.dr.b.de) begrüßt. Eine Evaluierung zu den im Entschließungsantrag genannten Regelungen wäre auch aus unserer Sicht durchaus von Interesse. Bisher lässt sich dazu keine belastbare Aussage machen, da keine statistischen Angaben vorliegen.

Zu 12. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Klage im Bereich des SGB II

Der Vorschlag wird abgelehnt. Die Regelung zum Entfallen der aufschiebenden Wirkung in § 39 SGB II entspricht weitestgehend den Bestimmungen zum Entfallen der aufschiebenden Wirkung in Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit (§§ 86a 2 Nr. 2 SGG, 336a Nr. 4 SGB III) und im sozialen Entschädigungsrecht sowie in Angelegenheiten des Sozialversicherungsrechts (§ 86a Abs. 2 Nr. 3 SGG). Es ist nicht ersichtlich, warum im Bereich des SGB II etwas anderes gelten soll, zumal auch hier Betroffene die Möglichkeit haben, beim Sozialgericht gemäß § 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG die Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen. Darüber wird sodann im einstweiligen Rechtsschutz entschieden.

Zu 13. Rechtsfolgenbelehrungen

Dem Vorschlag stimmen wir uneingeschränkt zu. Aus Gründen der Dokumentation sind schriftliche Rechtsfolgenbelehrungen zu begrüßen. Sie erleichtern eine ggf. nachfolgende gerichtliche Überprüfung und tragen somit zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Zu 14. Verkürzung der 4-Jahresfrist nach § 44 SGB X durch § 40 Abs. 1 SGB II

Der Ausschluss der 4-Jahresfrist hat im Bereich der Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit eine lange Tradition. Dies war bereits im Arbeitsförderungsgesetzt so geregelt und ist nun in der Vorschriften der §§ 330, 331 SGB III enthalten. Der Deutsche Richterbund hat in seiner Stellungnahme zum SGB II/SGB XII-ÄndG insoweit keine grundlegenden Bedenken geäußert, da die betreffenden Leistungen der aktuellen Bedarfsdeckung dienen. Er hat weiter ausgeführt, im Hinblick auf übliche Ansparszeiten für größere Anschaffungen aus der Regelleistung könne indes auch an eine Verkürzung der Frist auf zwei Jahren gedacht werden (Stellungnahme 46/10 – www.dr.b.de). Jedenfalls muss für den Regelungsbereich des SGB XII gleiches gelten.

Zu 15. Wunsch- und Wahlrecht

Zu diesem sozialpolitischen Vorschlag, der das gerichtliche Verfahren nicht tangiert, nimmt der BDS nicht Stellung

Zu 16. Einrichtung von Ombudsstellen

Dieser Vorschlag tangiert das sozialgerichtliche Verfahren nur insoweit, als dass eine Verfahrensverlängerung zu befürchten ist, wenn zusätzlich zum Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren sowie zum

gerichtlichen Verfahren in zwei Tatsacheninstanzen mit der Möglichkeit der Mediation ein weiteres zusätzliches Verfahren eingeführt würde.

Zu den weiteren Vorschlägen Nr. 17- 18 der Drucksache 17/7032 und den Vorschlägen der Drucksache

17/9070 nimmt der BDS nicht Stellung, da diese rein sozialpolitischer Natur sind und keine erkennbaren Auswirkungen auf das sozialgerichtliche Verfahren haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)900

15. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.**I. Vorbemerkung**

AWO-Einrichtungen arbeiten in verschiedenen Zusammenhängen intensiv gerade mit den Menschen, auf die die beiden vorliegenden Anträge abzielen. Die Arbeiterwohlfahrt verfügt beispielsweise über umfangreiche Erfahrungen in der Sozialberatung sowie als Träger vieler Beschäftigungsinitiativen und -hilfen. Ziel der zahlreichen ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AWO ist es, gemeinsam mit den Betroffenen Teilhabe zu organisieren und bei der Bewältigung ihres Lebensalltags zu helfen.

Von zentraler Bedeutung sind ortsnahe Hilfs- und Unterstützungsangebote, die den spezifischen Bedürfnissen der Betroffenen gerecht werden – ganz gleich ob diese arbeitslos sind, sozialrechtliche Beratung brauchen, Gesundheitsvorsorge nachfragen oder Unterstützung im Bereich der Pflege benötigen. Dabei ist wichtig, dass all diese Angebote denjenigen, die sie brauchen, nicht aufgezwängt werden. Die Erfahrungen der AWO-Einrichtungen unterstreichen, dass erfolgreiche Unterstützungsangebote MIT den Betroffenen zusammen erarbeitet und durchgeführt werden. Eine Drohkulisse ist meistens wenig hilfreich, oft sogar schädlich.

II. Gesamtbewertung

Vor diesem Hintergrund unterstützt die Arbeiterwohlfahrt die in beiden Anträgen zum Ausdruck kommende Intention, die Position der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen auszubauen. Auch

die AWO sieht Handlungsbedarf bei der Feststellung, Bewilligung und Erbringung sozialer Dienstleistungen und im Hinblick auf die Verfahrens-, Leistungs- sowie Partizipationsrechte der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher über alle Sozialgesetzbücher hinweg.

Das SGB II verdeutlicht dies in besonderer Weise. Es formuliert den Anspruch auf aktive Teilhabe. Menschen sollen „aktiviert“ werden, eigeninitiativ nach eine Beschäftigung zu suchen und eigeninitiativ zu handeln. Dabei wird davon ausgegangen, dass im Grunde jeder Job zumutbar ist. Zum anderen soll eine dauernde staatliche Transferleistung durch konsequentes Fördern und Fordern verhindert werden. Bei normwidrigem Verhalten drohen jedoch erhebliche Einschnitte. Das Erleben derartiger Einschnitte führt dazu, dass die Kommunikation zwischen den anspruchsberechtigten Personen und den Sozialleistungsträgern häufig vor allem durch das Antragsverfahren, das Wahren von Formen und das Einhalten von Fristen gekennzeichnet ist und nicht durch ein gemeinsames Erarbeiten eines Weges aus einer häufig problembehafteten Lebenswelt.

Die AWO ist überzeugt, dass den Menschen mehr Selbstverantwortung zugetraut werden kann und muss – auch und gerade in der Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern. Dem Anspruch nach ist die Eingliederungsvereinbarung, die der SGB-II-Leistungsempfänger mit der Fachkraft im Jobcenter schließt, Ausdruck einer neuen Form der Zusammenarbeit. Das Instrument symbolisiert eine Verhandlung auf Augenhöhe statt einer einseitigen

Bevormundung durch die staatliche Stelle. Dass dies in der Praxis zu oft nicht gelingt, zeigen wissenschaftliche Untersuchungen (z.B. Schütz u.a. 2011).

Gerade solche Ansätze, die Menschen mit Unterstützungsbedarf befähigen, sich selbst auf Augenhöhe zu beteiligen, sind aus Sicht der AWO konsequent weiterzuverfolgen – immer unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gruppe derjenigen, die soziale Leistungen beziehen, sehr heterogen ist. Manche brauchen sehr viel Hilfe, haben große qualifikatorische Defizite und verfügen über geringe materielle und familiäre Ressourcen. Insgesamt ist ein breites Vorgehen nötig und wichtig, für das insbesondere der Antrag „Soziale Bürgerrechte garantieren“ ein sehr hilfreicher Ausgangspunkt sein kann, der aus Sicht der AWO überdies hilft, Streitigkeiten präventiv vorzubeugen. Unterstützungs- und Beratungsangebote der Träger der freien Wohlfahrtspflege können in häufigen Streits und bei erheblich gestörter Kommunikation zwischen Fachkräften und Nutzerinnen und Nutzern sozialer Leistungen nur Schadensbegrenzung leisten. Erleichterte Zugänge zu Sozialleistungen, eine andere Form der Beratung, die unterstützt wird durch eine Stärkung der Verfahrensposition der Leistungsberechtigten, können hier helfen.

Es geht aber aus Sicht der AWO auch darum, eine Kultur zu schaffen, die anerkennt, dass Krisen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes und gestiegene Anforderungen an die Qualifikationen es für Menschen mit geringer Qualifikation erheblich schwieriger machen, durch eigene Erwerbsarbeit ein auskömmliches Einkommen zu erzielen. Obwohl diese Probleme institutionell angelegt sind, werden die Ursachen für eine Notlage häufig ausschließlich auf individueller Ebene verortet. Bestimmte soziokulturelle Orientierungsmuster (z.B. „Leistungsgesellschaft“) tragen dazu bei, dass sich Menschen in Notlagen minderwertig und unterlegen fühlen. Sie schämen sich, staatliche Unterstützungsangebote wahrzunehmen. Ausdruck dessen ist auch die hohe Zahl an Personen, die die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Der Vorschlag, den Beratungsanspruch gegenüber den Leistungsträgern zu stärken und vorhandene Beratungsstrukturen weiterzuentwickeln ist auch vor diesem Hintergrund ausdrücklich zu begrüßen.

Den Sonderregelungen für unter 25-Jährige im SGB II steht die AWO – wie alle Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege – grundsätzlich kritisch gegenüber. Uneingeschränkt teilt die AWO insbesondere die im Antrag „Hartz-IV-Sonderregelungen für unter-25-Jährige abschaffen“ geäußerte Kritik an der schärferen Sanktionierung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die AWO fordert auch für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine andere Beratung und strategischere Eingliederung, mit Rechten und Pflichten auf beiden Seiten.

III. Zu den Anträgen im Einzelnen

1. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Soziale Bürgerrechte garantieren -

Rechtspositionen der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken

1.1 Stärkung des Beratungsanspruchs gegenüber den Leistungsträgern

Die Initiative, den Beratungsanspruch der Leistungsberechtigten gegenüber den Sozialleistungsträgern zu stärken, wird von der AWO ausdrücklich begrüßt. Eine Steigerung der Beratungsqualität kann erreicht werden, wenn die trägerübergreifenden Strukturen ausgebaut werden und in ein neutrales und unabhängiges Fall- bzw. Assistenzmanagement investiert wird. Ebenso wichtig ist es, die Qualität der Beratung bei den Leistungsträgern selbst zu steigern. Voraussetzung dafür ist eine entsprechende Ausstattung mit Personal. Sinnvoll wäre es in diesem Zusammenhang auch, wenn die Leistungsträger gezielt Fachkräfte für Beratung einstellen würden.

Eine Alternative dazu sieht die AWO in der Förderung autonomer Beratungsstellen Dritter, die möglichst in räumlicher Nähe zu Jobcentern umfangreiche Beratungsangebote leisten können. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege mit ihrem umfassenden Know-How und den vielseitigen Angebotsstrukturen im sozialen Bereich wären dabei ideale Partner.

1.2 Erleichterung des Zugangs zu Sozialleistungen

Der Forderung, den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern, indem Leichte Sprache als eine eigenständige Sprache anerkannt wird, schließt sich die AWO an. Leichte Sprache leistet einen entscheidenden Beitrag dafür, dass alle Menschen die gleichen Chancen haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Die Arbeiterwohlfahrt kann auf sehr positive Erfahrungen zurückgreifen. Das AWO-Übersetzungsbüro für Leichte Sprache, in dem Texte und Informationen übersetzt und von Menschen mit Lernschwierigkeiten auf Lesbarkeit und Verstehbarkeit geprüft werden, wird sehr häufig angefragt.

Menschen mit Behinderungen, aber auch Migrantinnen und Migranten mit noch geringen Deutschkenntnissen profitieren in hohem Maße von solchen Angeboten. Sie werden in die Lage versetzt, sich eigenständig besser für die eigenen Belange einzusetzen. Hierdurch kann die Lebensqualität der Betroffenen nachhaltig verbessert werden.

1.3 Rechtsanspruch auf Aufstellung und Anpassung eines Hilfeplans

Dem Ziel einer koordinierten Hilfeplanung kann die AWO grundsätzlich zustimmen. Zutreffend ist, dass bislang keine einheitliche Verständigung auf eine koordinierte, sozialgesetzbuch-übergreifende Aufstellung und Anpassung eines Hilfeplans besteht. Das Wirrwarr aus verschiedenartigen Regelungen in den einzelnen Gesetzbüchern ist im Antrag „Soziale Bürgerrechte garantieren“ zutreffend beschrieben. Damit wird ein Problem aufgezeigt, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeiterwohlfahrt vor dem Hintergrund ihrer täglichen Arbeit vor Ort als gravierend bewerten. Oftmals übernehmen es die Beratungsstellen der AWO, die einzelnen Maßnahmen zu „übersetzen“ und zu bündeln. Das kann jedoch ein abgestimmtes Maßnahmenpaket und eine

koordinierte Hilfeplanung nicht ersetzen. Ein Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten auf Aufstellung und Anpassung eines Hilfeplans erscheint folglich sinnvoll und richtig.

1.7 Erhalt der Sozialgerichtsbarkeit als eigener Gerichtszweig

Die Sozialgerichtsbarkeit sollte nach Auffassung der AWO als eigenständiger Gerichtszweig erhalten bleiben. Ihre Bedeutung spiegelt sich auch im Grundgesetz wieder (Art. 95 Abs. 1 GG). Überlegungen zur Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit fanden sich zuletzt im Beschluss der 82. Justizministerkonferenz vom 09. November 2011 wieder. Vielfach wird die Forderung nach einer Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit fiskalischen Erwägungen begründet.

Die AWO unterstützt das Anliegen des Antrags, weil die Rechte der Bürgerinnen und Bürger nicht Vorrang vor Einsparzielen haben dürfen. Die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen profitieren von den Besonderheiten der Sozialgerichtsbarkeit, wie z.B. von der Kostenfreiheit des Verfahrens vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit, der hohen fachlichen Kompetenz der Richterinnen und Richter und der Besetzung der Kammern mit sachverständigen ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Durch eine Änderung der vorhandenen Strukturen besteht die Gefahr, dass es zu längeren Verfahren kommt und somit der Zugang zum Recht erschwert wird. Länderöffnungsklauseln, die Ländern Zusammenlegungen von Gerichten erlauben, bergen ein hohes Risiko, dass dies zu einem Verlust der bundeseinheitlichen Rechtsprechung in der Sozialgerichtsbarkeit führt. Leitragende einer Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit wären auch hier die rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürger.

1.8 Gerichtskosten, Beratungs- und Prozesskostenhilfe

An der Kostenfreiheit des Verfahrens vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit für Versicherte, Leistungsempfänger, behinderte Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger sollte uneingeschränkt festgehalten werden, da dieser Personenkreis in aller Regel nicht über die finanziellen Mittel verfügt, um einen Gerichtskostenvorschuss zu entrichten. Überzeugend erscheint insoweit auch die im Antrag „Soziale Bürgerrechte garantieren“ zitierte Umfrage, nach der die Gebührenfreiheit nur einen der Einflussfaktoren auf das Klageverhalten und die Anzahl der Verfahrenseingänge darstellt.

Aufgrund der Berichte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ihrer täglichen Beratungspraxis kann die AWO bestätigen, welche wichtige Bedeutung der Beratungshilfe für den außergerichtlichen Bereich und der Prozesskostenhilfe für den prozessualen Bereich zukommen, um Zugang zum Recht zu ermöglichen, wenn die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Rechtsuchenden dies andernfalls nicht gestatten würden. Beide Instrumentarien normieren den Gedanken der Waffengleichheit im außergerichtlichen und gerichtlichen Verfahren. Gesetzesinitiativen, die eine höhere Kostenbeteili-

gung an der Beratungshilfe und den Prozesskosten für den anspruchsberechtigten Personenkreis fordern (siehe z.B. aktuell den Referentenentwurf des BMJ eines Gesetzes zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts) steht die AWO kritisch gegenüber. Es besteht die Gefahr, dass vor dem Hintergrund des Ziels, die leichtfertige Inanspruchnahme der Prozesskosten- und Beratungshilfe einzuschränken, der Zugang zum Recht sozialschwächerer Bürgerinnen und Bürger beschnitten wird.

1.12 Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen

Der Forderung nach einer Rücknahme der sofortigen Vollziehbarkeit in § 39 SGB II ist zuzustimmen. Grundsätzlich haben Widersprüche und Anfechtungsklagen im Sozial- und Verwaltungsrecht eine aufschiebende Wirkung – mit der Folge, dass der Bescheid nicht vollzogen werden kann. Pfändungen oder Zwangsvollstreckungen sind im Falle eines Widerspruchs z.B. nicht zulässig. Von diesem Grundsatz wird im SGB II eine Ausnahme gemacht. Hier gilt auch im Widerspruchsfall sofortige Vollziehbarkeit.

Für die Leistungsbezieherinnen und -bezieher hat die Regelung zur Folge, dass sie im Falle eines Widerspruchs gegen einen Bescheid beim Sozialleistungsträger entweder beantragen müssen, die sofortige Vollziehung ganz oder teilweise auszusetzen oder sofort auf ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren vor den Sozialgerichten nach § 86b Abs. 1 Nr. 1 SGG verwiesen sind. Dies kann – wie zu Recht kritisiert – zu einer verstärkten Inanspruchnahme von einstweiligen Rechtsschutzverfahren und somit in der Folge zu einer vermehrten Belastung der Sozialgerichte führen.

1.13 Belehrung über die Rechtsfolgen

Die Arbeiterwohlfahrt unterstützt die Forderung, schriftliche Rechtsfolgenbelehrungen vorzuschreiben. In ihrer Stellungnahme zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (vgl. Ausschuss-Drs.17(11)309) hat die AWO bereits zum Ausdruck gebracht, dass sie es ablehnt, bereits die Kenntnis der Rechtsfolgen ausreichen zu lassen, um eine Sanktion zu verhängen. Denn offen bleibt, wie man diese Kenntnis nachweisen möchte. Der im Antrag „Soziale Bürgerrechte garantieren“ formulierten Argumentation, nach der die aktuelle Regelung zur Belehrung über die Rechtsfolgen der Rechtsprechung widerspricht, folgt die AWO ohne Einschränkungen.

1.14 Rücknahme und Nachzahlungspflicht

Der Vorschlag, die Rücknahme- und Nachzahlungspflicht des SGB-II-Leistungsträgers analog zu § 44 SGB X wieder auf vier Jahre zu verlängern, ist zu begrüßen. Die Verkürzung der Nachzahlungspflicht im SGB II auf einen Zeitraum von nur einem Jahr führt zu einer deutlichen Schlechterstellung von Grundsicherungsbezieherinnen und -bezieher gegenüber anderen Sozialleistungsberechtigten. Nicht nachvollziehbar ist diese Benachteiligung sowohl vor dem Hintergrund der hohen Fehlerquote von Bescheiden im SGB II als auch vor der existenzsichernden Bedeutung der Leistungen.

1.15 Wunsch- und Wahlrecht

Eine Stärkung der Position des Arbeitsuchenden im Eingliederungsprozess, in dem ihm ein Wunsch- und Wahlrecht, um zwischen mehreren angemessenen Maßnahmen wählen zu können, eingeräumt wird, ist sinnvoll und notwendig. Zwar sieht bereits § 33 Satz 2 SGB I als allgemeiner vor die Klammer gezogener Grundsatz vor, dass den Wünschen des Berechtigten oder Verpflichteten über alle Sozialgesetzbücher hinweg entsprochen werden muss, soweit sie angemessen sind. Dieser Grundsatz kommt nach Ansicht der AWO in der Praxis zu wenig zum Tragen.

Die AWO macht sich für eine Form der Leistungsgewährung stark, bei der Eigenverantwortung gefördert und zugestanden wird. Dazu gehört, dass Menschen, die Leistungen beziehen, nicht einfach als passive Leistungsempfänger verstanden werden, sondern gemeinsam mit ihrem Ansprechpartner beim Leistungsträger den Prozess zur Überwindung ihrer Probleme gestalten. Es ist daher sinnvoll, das Wunsch- und Wahlrecht als Leistungsgrundsatz auch im SGB II zu verankern, damit der Wille der Leistungsberechtigten auch bei der Vermittlung von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration geachtet wird und diese bei der Auswahl von Angeboten verbindlich beteiligt werden. Denkbar in Bezug auf die praktische Ausgestaltung des Wunsch- und Wahlrechts im SGB II ist, dass die Entscheidung über das „ob“ einer Maßnahme beim Grundsicherungsträger verbleibt, der Leistungsberechtigte jedoch bei der Frage des „wie“ und des „wo“ beteiligt wird.

1.16 Unabhängige Ombudsstellen

Die AWO unterstützt die Forderung nach Einrichtung unabhängiger Ombudsstellen, die als neutrale Anlaufstellen vor Ort zur Verfügung stehen und bei Konflikten vermitteln. Die unzureichende personelle Ausstattung in den Jobcentern führt häufig nicht nur für die Sachbearbeiter selbst zu einer enormen Belastung, sondern wirkt sich in vielerlei Hinsicht negativ auf die Leistungsberechtigten aus. Häufig kommt es zu zeitlichen Verzögerungen bei der Antragstellung und

-bearbeitung. Die Kommunikation mit persönlichen Ansprechpartnern wird durch auf Effizienz ausgegerichtete Kundenkommunikationssysteme (telefonische Servicecenter) zusätzlich erschwert. Hier gehen nach Berichten von AWO-Einrichtungen teilweise Meldungen und Hinweise verloren.

Die Einrichtung regionaler Ombudsstellen nach dem Vorbild des § 116 Abs. 2 SGB XII könnte Abhilfe schaffen, indem Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen vor Ort zusätzliche Beratung und Aufklärung erhalten. Gleichzeitig könnte die Beratung präventiv zur Vermeidung von Widerspruchsverfahren und Klagen beitragen. Die Ombudsstellen selbst könnten ihre Neutralität wahren, indem sie nicht nur Leistungsberechtigte beraten, sondern im Bedarfsfall auch dem Jobcenter eine Änderung des Bescheids empfehlen. Gewahrt werden könnte die Unabhängigkeit auch über eine paritätische Besetzung, mit je einem Vertreter der Agentur für Arbeit und der Kommune sowie einem sachkundigen Drit-

ten, idealerweise aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände, die einen engen Kontakt zu den Betroffenen haben. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf gute bestehende Verfahren: Das Jobcenter Duisburg hat sein Beratungsangebot schon im Jahr 2007 um eine unabhängige Ombudsstelle erweitert und berichtet über eine höhere Akzeptanz durch die Leistungsberechtigten, wenn ihnen die Hintergründe der Entscheidung oder beispielsweise der Bewilligungsbescheid noch einmal erläutert werden. Dies gelingt, weil der Ombudsmann als neutraler Dritter auftritt. Er kann durch Gespräche zum Teil auch Sachverhalte zu Tage fördern, die vorher gar nicht bekannt waren. Das Jobcenter berichtet zudem, dass die beiden Ombudsmänner früh besondere Problemfelder erkennen, die dann systematisch angegangen werden können.

1.17 Sanktionsmoratorium

Die Gesetzgebung geht im Zusammenhang mit den Sanktionen von einem sehr einfachen Reiz-Reaktions-Schema aus: wenn Arbeitsuchende sich normwidrig verhalten, werden sie sanktioniert, was wiederum eine Verhaltensänderung im positiven Sinne, also eine künftige Pflichterfüllung, auslösen soll. Die Erfahrungen unserer Einrichtungen weichen von diesem Schema zum Teil dramatisch ab.

Ein grundlegendes Problem liegt darin, dass die Kompetenzen der Leistungsberechtigten in vielen Fällen eben nicht ausreichen, um die Anforderungen, die an sie gestellt werden, richtig einschätzen zu können. Das gilt oft auch für Sanktionen, deren Ursachen, wie bereits erwähnt, häufig auf der Beziehungsebene zwischen Betroffenen und Fachkraft vermutet werden – mit negativen Konsequenzen für den weiteren Beratungs- und Vermittlungsprozess. Denn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die in Richtung einer Kooperation auf Augenhöhe geht, ist häufig kaum noch möglich. Dabei ist überdies in Betracht zu ziehen, dass die Gruppe, die stark von Sanktionen betroffen ist, vor allem jene Personen umfasst, die in vielerlei Hinsicht bereits stark benachteiligt sind (siehe Ames 2009). Das alles spricht für die im vorliegenden Antrag geforderte Flexibilisierung der Sanktionsregeln, die nicht automatisch und ohne Sachverhaltsklärung MIT dem Betroffenen, greifen. Vor allem sollten einmal verhängte Sanktionen dann beendet werden können, wenn das Verhalten geändert wurde.

Die AWO ist insgesamt skeptisch im Hinblick auf positive Wirkungen von Sanktionen, die bislang auch nicht systematisch nachgewiesen werden konnten. Durchaus offen liegen dagegen die schädigenden Wirkungen auf die Lebenslagen der Betroffenen und die negativen Folgen, die dies mit sich bringt. Solche Folgen können beispielsweise erhebliche Einschränkungen des Aktionsradius (etwa durch den Verlust des Telefonanschlusses oder fehlende Mittel zum Erwerb von Fahrscheinen für den ÖPNV), Probleme bei der Versorgung mit Energie, mangelhafte Ernährung, fehlendes Geld für Medikamente und letztlich sozialer Rückzug sein.

Die ständigen Sanktionsdrohungen stehen einem Beratungs- und Vermittlungsprozess, der auf Gegenseitigkeit beruht und in dem beide Seiten Rechten

und Pflichten haben, stark entgegen. Klar ist: Die Drohkulisse, die mit dem Sanktionssystem aufgebaut ist, führt zu Ohnmachtsgefühlen und Angst. Ames schreibt: „[Sanktionen] machen die Menschen willfährig, nicht aktiv und handlungsfähig.“ (Ames 2009: 170). Die AWO spricht sich dafür aus, die Sanktionen generell auf ihre positiven Wirkungen hin zu überprüfen.

Im Hinblick darauf, dass das BVerfG sich zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen bisher nicht geäußert hat und das BSG nicht von einer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ausgeht, ist die AWO aber skeptisch bezüglich eines sofortigen Sanktionsmoratoriums.

2. Antrag der Fraktion DIE LINKE: Hartz-IV-Sonderregelungen für unter 25-Jährige abschaffen

2.1 Bedarfsgemeinschaft

Die Ausweitung der Bedarfsgemeinschaft auf unverheiratete, erwerbsfähige Kinder unter 25 Jahren in § 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II ist abzulehnen. Bereits in der BAGFW-Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 16/99) haben die Wohlfahrtsverbände klargestellt, dass diese Regelung nicht im Einklang mit geltendem Unterhaltsrecht steht. Die Eltern haben keine Einwirkungsmöglichkeiten auf das Erwerbsverhalten ihrer volljährigen Kinder. Sie werden mit einer Regelung, die über die Einstandsvermutung des § 9 Abs. 5 SGB II hinausgeht, überfordert, ohne in irgendeiner Weise die Bedürftigkeit oder Erwerbstätigkeit ihrer Kinder beeinflussen zu können. Sie müssen überdies damit rechnen, dass etwaige Sanktionen sich faktisch auch auf sie auswirken und sie somit quasi in „Sippenhaft“ für ein normwidriges Verhalten ihrer Kinder genommen werden. Eine derart weitgehende Einstandsregelung ist abzulehnen.

Ebenso deutlich lehnt die AWO die Ausweitung der Bedarfsgemeinschaft auf (nicht)eheliche Stiefelternverhältnisse in § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II ab. Mit der Regelung wird die Neubildung von Familienstrukturen verhindert. Partnerschaften werden u.U. deshalb nicht eingegangen, weil hieran die Einstandspflicht für die Kinder der neuen Partnerinnen oder des Partners geknüpft wird.

2.2 Das Sanktionssystem für junge Erwachsene unter 25 Jahren

Das Sanktionssystem für junge Erwachsene unter 25 Jahren im SGB II bedarf auch nach Ansicht der AWO dringend einer Überarbeitung. Bei Unter-25-Jährigen wird bei der ersten gravierenden Pflichtverletzung, z.B. im Falle einer Weigerung zur Teilnahme an einer Maßnahme, der gesamte Regelbedarf gestrichen. Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres fallen auch die Kosten der Unterkunft weg. Das besonders harte Sanktionssystem stellt aus Sicht des Gesetzgebers die andere Seite einer besonders intensiven Förderung für diese Personengruppe dar. Ziel ist es, eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen früh zu verhindern. Auch hier gilt: Positive Wirkungen sind äußerst fraglich. Wenn, dann gibt es allenfalls Hinweise auf

Übergänge in instabile und atypische Beschäftigungsverhältnisse; negative Wirkungen sind dagegen in mehreren Studien dokumentiert (z.B. Ames 2009, Götz u.a. 2010).

Die Belastungen im Falle einer Sanktion sind äußerst hoch – und erstrecken sich auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft. Das sind Familien, die letztlich weniger Geld zur Verfügung haben. Jugendliche und junge Erwachsene werden nicht selten in Notlagen gedrängt, die im schlimmsten Fall zum Verlust der Wohnung führen können. Dass ihnen auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, wie z. B. Lebensmittelgutscheine oder Kleidung, erbracht werden können, wenn das Arbeitslosengeld II um mehr als 30% abgesenkt wird, ist nach den Erfahrungen unserer Träger vielen Betroffenen gar nicht bekannt. Zudem werden diese als demütigend und brandmarkend empfunden. Die betroffenen jungen Menschen werden durch die scharfen Sanktionen in die Isolation gedrängt und nicht selten auch in Peer-Groups, die einen negativen Einfluss auf den weiteren Lebensweg haben.

Zudem gilt auch hier: Die AWO-Beratungsstellen berichten, dass sehr viele sanktionierte Unter-25-Jährige nur sehr diffuse Kenntnisse über die Gründe und Rechtmäßigkeit der gegen sie verhängten Sanktionen haben. Das hat etwas mit der erwähnten strukturellen Benachteiligung und der geringen Ausstattung mit qualifikatorischen und familiären Ressourcen zu tun, wird aber verstärkt durch die Tatsache, dass vielfach das Geld an den Haushaltsvorstand gezahlt wird. Das bewirkt, dass die Jugendlichen in diesen Fällen nur indirekte Auswirkungen verspüren, weil die negativen Auswirkungen auf die Familie verteilt werden. Hinzu kommt, dass die Sanktionen erst mit Verzögerung wirken (oft erst zwei Monate nach dem normwidrigen Verhalten), was eine Verhaltensänderung, die durch die Sanktion erreicht werden soll, erschwert.

Entsprechend dem Vorschlag der Gemeinsamen Kommission von Justizministerkonferenz und Arbeits- und Sozialministerkonferenz (vgl. Bericht der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der ASMK zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen auf dem Gebiet des Sozialrechts, Stand: 27.10.2010), der bedauerlicherweise keinen Eingang in das Gesetzgebungsverfahren zum Regelbedarfermittlungsgesetz gefunden hat, spricht sich die AWO dafür aus, die besonderen Sanktionsregelungen für junge Erwachsene unter 25 Jahren in § 31a Abs. 2 SGB II zu streichen.

2.3 Genehmigungsvorbehalt bei Wohnungsauszug

Der Kritik am Genehmigungsvorbehalt bei Wohnungsauszug stimmt die AWO grundsätzlich zu. Die Handlungsfreiheit der Unter-25-Jährigen wird massiv eingeschränkt. Darüber hinaus bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich des Eingriffs in die Verselbständigungsprozesse junger Erwachsener. Gemeinsam mit den anderen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege fordert die AWO deshalb, sicherzustellen, dass Entscheidungen über einen Auszug aus der elterlichen Wohnung nicht nach rein fiskalischen Kriterien erfolgen. Sie schlägt vor, in § 22 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 und 3 SGB II jeweils

das Wort „schwerwiegenden/er“ zu streichen (siehe BAGFW-Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 16/99).

2.4 Junge Menschen in Ausbildung

Der Forderung nach einem Ausbau des Ausbildungsförderungssystems stimmt die AWO zu. Die Kritik an den bestehenden Regelungen im SGB II kann jedoch nicht uneingeschränkt geteilt werden. Zwar besteht für Auszubildende und BAföG-Empfänger gemäß § 7 Abs. 5 SGB II ein grundsätzlicher Ausschluss von den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In § 27 SGB II wird jedoch normiert, in welchen Fällen sie ergänzende Leistungen der Grundsicherung erhalten können. Für den Monat der Aufnahme einer Ausbildung können Leistungen entsprechend § 24 Abs. 4 SGB II als Darlehen erbracht werden.

Sinnvoller als eine Änderung der bestehenden Regelungen im SGB II für junge Menschen in Ausbildung erscheint deshalb eine bedarfssichernde Ausgestaltung der Ausbildungsförderungsleistungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Bearbeitungszeit für Anträge auf Ausbildungsförderung häufig bis zu drei Monate oder länger betragen kann. Eine der Hauptursachen hierfür liegt vermutlich darin, dass eine zentrale Anlaufstelle fehlt, in der sich junge Menschen behördenunabhängig beraten lassen können. Gefordert sind daher eine bessere Kooperation und Koordination zwischen den einzelnen Trägern sowie eine Bündelung der Informationen über die vorhandenen Angebote. Bis zu einer Entscheidung des vorrangig zuständigen Leistungsträgers, sollte der Träger der Grundsicherung im Bedarfsfall nach § 24 Abs. 4 SGB

II in Vorleistung treten, damit Zeiten der Bearbeitungsdauer finanziell überbrückt werden können.

2.5 Leistungsberechtigte in Schulen

Die Absicht, ausdrücklich klarzustellen, dass Schülerinnen und Schüler von der Erwerbsobliegenheit im SGB II freigestellt sind, wird von der AWO prinzipiell unterstützt. Allerdings liegen dem AWO-Bundesverband keine Fälle vor, in denen Schülerinnen und Schüler aufgefordert wurden, sich beim Jobcenter zu melden. Nach dem Jugendschutzgesetz unterliegen Kinder und Jugendliche grundsätzlich der Schulpflicht. Nach Beendigung der Schulpflicht, die in den einzelnen Ländern neun oder zehn Jahre beträgt, unterliegen sie bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres teils noch der Berufsschulpflicht. Insofern ist davon auszugehen, dass der Besuch einer allgemeinbildenden Schule, einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme und das Absolvieren der Erstausbildung regelmäßig als wichtige Gründe im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II anerkannt werden, die der Ausübung einer Arbeit entgegenstehen.

Literatur:

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31. Düsseldorf.

Götz, Susanne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010, Nürnberg.

Schütz, Holger/Kupka, Peter/Koch, Susanne/Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht, 18/2011, Nürnberg.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)903

16. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Staatssekretär a. D. Gerald Weiß, Berlin

Der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen arbeitet an seinem Schlussbericht zu den Sozialwahlen 2011. Ein wichtiger Bestandteil dieses Berichtes wird ein Katalog von die Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Sozialen Selbstverwaltung und des Sozialwahlrechtes sein. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen, aber man kann jetzt schon sagen, dass viele Überlegungen der Antragsteller berücksichtigt werden.

Friedenswahlen/echte Wahlen

Die Friedenswahlen sollten abgeschafft werden. Sie haben ein Legitimationsdefizit und sind der Kernpunkt der Kritik an den Sozialwahlen. Wir werden ein alternatives Modell vorschlagen, das zu einer deutlichen Ausweitung echter Wahlen führen dürfte. Die Skepsis der Antragsteller gegenüber der Friedenswahl teile ich ausdrücklich.

Transparenz erhöhen

Im Vergleich zu den Sozialwahlen 2005 hat sich die Transparenz der Kandidatinnen und Kandidaten, die bei urwählenden Versicherungsträgern antraten, deutlich verbessert. Ein Grund hierfür liegt im Umdenken der Akteure und der verbesserten Nutzung des Internets. Dennoch erreichten den Bundeswahlbeauftragten viele Zuschriften und Mails, in denen sich Wählerinnen und Wähler beklagten, sie könnten sich von den Kandidatinnen und Kandidaten kein Bild machen und es falle ihnen schwer, die Unterschiede zwischen den kandidierenden Listen zu erkennen. Deshalb wird der Schlussbericht die

Einführung verpflichtender Transparenzregeln für Kandidatinnen und Kandidaten sowie für die Vorschlagslisten vorschlagen.

Selbstverständlich benötigen wir auch verpflichtende Transparenzregeln für die gewählten Selbstverwaltungen. Künftig muss es möglich sein, dass man die Mitglieder der Selbstverwaltungen mit Bild, Angaben zur Person und der Erreichbarkeit im Internet findet. Bei vielen Versicherungsträgern ist es heute üblich, dass die Selbstverwaltung „undercover“ arbeitet. Diese Introvertiertheit muss beendet werden. Die Versicherten und ihre Arbeitgeber müssen sich über ihre Selbstverwalter und die Arbeit der Selbstverwaltungen online informieren können.

Zumindest die Selbstverwaltungen der großen Versicherungsträger sollten die Möglichkeiten des web-tv nutzen. Dies könnte damit beginnen, dass die eine oder andere interessante Sitzung der Selbstverwaltung live übertragen wird. Dies würde den Versicherten die Möglichkeit geben, sich einen lebhaften Eindruck von denjenigen Personen zu verschaffen, die in den betreffenden Gremien ihre Interessen vertreten.

Kontroll- und Gestaltungsaufgaben

In der Tendenz hat der Gesetzgeber die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungen immer stärker eingeschränkt. Diese Tendenz sollte umgekehrt werden. Der Schlussbericht wird hierfür Vorschläge unterbreiten. Damit die Selbstverwalter ihre Kontroll- und Gestaltungsaufgaben besser wahrneh-

men können, müssen sie gut geschult sein. Deshalb muss für eine angemessene Aus-, Fort- und Weiterbildung der Selbstverwalter gesorgt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch über Freistellungen abhängig beschäftigter Selbstverwalter gesprochen werden. Wie Betriebsräte, sollten die Selbstverwaltungen die Möglichkeit der professionellen Beratung erhalten. Dies würde ihre Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten deutlich erhöhen.

Frauenanteil

Generell sind die Frauen in den Vertreterversammlungen, den Verwaltungsräten und den ehrenamtlichen Vorständen unterrepräsentiert. Wobei dies von Versicherungsträger zu Versicherungsträger wechselt. Der Frauenanteil auf der Seite der Arbeitgeber beträgt über alle Versicherungszweige hinweg etwa 11 %. Auf der Seite der Versicherten liegt der Anteil bei etwa 22 %.

Im Prinzip gilt (mit zwei Ausnahmen): Dort wo Urwahlen stattgefunden haben, ist der Frauenanteil an den Gewählten merklich höher:

Versicherungsträger mit Urwahlen	Frauenanteil an den Gewählten
Deutsche Rentenversicherung Bund	40,0 %

BARMER GEK	36,7 %
Techniker Krankenkasse	53,3 %
DAK	33,3 %
KKH-Allianz	26,7 %
hkk-Erste Gesundheit	16,6 %
BKK Ernst&Young	40,0 %
HypoVereinsbank BKK	25,0 %
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland*	33,3 %
Berufsgenossenschaft Holz und Metall	10,0 %

* Die Urwahl hat in der Gruppe der Selbstständigen ohne fremde Arbeitskräfte stattgefunden.

Ein Mehr an Urwahlen dürfte damit auch zu einem Anstieg des Frauenanteils führen.

Es liegt nahe eine Quotenregelung zu erwägen. Allerdings scheinen die verfassungsrechtlichen Hürden ausgesprochen hoch zu sein. Deshalb wäre es sinnvoll, wenn der Deutsche Bundestag den verfassungsrechtlichen Spielraum für eine Quotenregelung überprüfen ließe.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)894

11. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Martin Kerwat, Berlin

Der Bitte der Vorsitzenden des Ausschusses folgend nehme ich als Einzelsachverständiger zu Punkt 5 des Antrages der Drucksache 17/7032 Stellung:

Grundsätzlich sind die Forderungen des Antrages zu befürworten, unabhängig davon, ob man die Analyse der Problemstellung ebenfalls als zutreffend erachtet.

Festzustellen bleibt, dass der Gestaltungsrahmen der Selbstverwaltung bezüglich der Durchführungsverantwortung in den vergangenen Jahren eher zurückgedrängt wurde. Diese Entwicklung ist für die Akzeptanz der Selbstverwaltung nicht förderlich. Hier sollte gegengesteuert werden.

Eine entsprechende Maßnahme könnten die im Antrag genannten Veränderungen bei den Sozialversi-

cherungswahlen sein. Hier hat das in der Begründung genannte Gutachten zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ eine Reihe von Hinweisen gegeben, die sich im Antrag wiederfinden. Eine Umsetzung, die die Anwendung der Regelungen zu der im Jahr 2017 stattfindenden nächsten Sozialwahl zulässt, wäre wünschenswert.

Darüber hinaus bleibt jedoch zu bemerken, dass allein die lediglich „technischen“ Änderungen im Wahlverfahren nicht zu einer spürbaren Erhöhung der Akzeptanz der Selbstverwaltung führen werden.

Eine Erweiterung der Entscheidungskompetenzen der Selbstverwaltung sollte einhergehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)902

15. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Michael Schweiger, Nürnberg

Zusammenfassung

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken):

1. Beratungspflicht: Die nach § 14 SGB I bestehende Beratungspflicht der Leistungsträger ist ausreichend. Ein neutrales und trägerunabhängiges „Case Management“ würde der Intention dieser Vorschrift nicht gerecht werden und birgt die Gefahr der Fehlberatung und der daraus folgenden Amtshaftungsansprüche sowie sozialrechtlichen Herstellungsansprüche.
2. Barrierefreier Zugang: Im Hinblick auf die über § 17 Abs. 2 SGB I hinausgehende Forderung, für Menschen mit Lernschwierigkeiten eine sogenannte „leichte Sprache“ zu verwenden, hat die BA bereits Vorkehrungen getroffen.
3. Koordinierte Hilfeplanung: Gerade im Rechtskreis SGB II wurde bei mehrfach benachteiligten Jugendlichen im Projekt „Arbeitsbündnis Jugend und Beruf“ die Notwendigkeit der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen bestätigt. Zunächst sollten die Möglichkeiten einer engeren rechtskreisübergreifenden Kooperation genutzt werden, um auch zukünftig der Zielsetzung der jeweiligen sozialrechtlichen Regelung entsprechen zu können. Ferner gewährleistet der Prozess des „4-Phasen-Modells“ die

Partizipation des Kunden in allen Phasen der Integrationsarbeit.

4. Verbandsklagerecht: Die Einführung eines Verbandsklagerechts ist zumindest im Rechtskreis SGB II nicht erforderlich. Das SGB II enthält keine allgemeinen Schutzvorschriften für die Allgemeinheit oder besondere Personengruppen, sondern subjektive Rechte und Pflichten, welche die betroffenen Leistungsberechtigten selbst mittels Widerspruch oder durch eine Anfechtungs- oder Leistungsklage verfolgen können.
5. Selbstverwaltung: Für die Frage der Selbstverwaltung wird keine eigene Wertung abgegeben. Dies bleibt den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane vorbehalten.
6. Sozialmedizinisches Gutachten: Es bedarf keines Wahlrechts eines Gutachters. Bereits jetzt findet eine übergreifende Zusammenarbeit aller Gutachter der Sozialleistungsträger statt, u. a. um Mehrfachuntersuchungen zu vermeiden. Ferner erfolgt insbesondere durch die Fachdienste der BA eine spezialisierte Begutachtung, die sich an den BA-spezifischen Aufgaben ausrichtet (z. B. gesundheitliche Einschränkungen im Bezug auf Arbeitsangebote).
7. Eigenständiger Gerichtszweig: Die Differenzierung der Gerichtsbarkeiten in eine Verwaltungs- und in eine Sozialgerichtsbarkeit hat sich bewährt, so dass letztere als eigener Gerichtszweig beibehalten werden sollte.

8. Gerichtskosten, Beratungs- und Prozesskostenhilfe: Grundsätzlich sollte erwerbsfähigen Leistungsberechtigten weiterhin Beratungs- und Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehen und die sozialgerichtliche Inanspruchnahme kostenfrei möglich sein.
9. Einführung von Pauschalgebühren für SGB II- und SGB XII-Träger: Die Einführung von Pauschalgebühren ist abzulehnen. Die Erhebung von Pauschalgebühren würde lediglich zu einer Kostenverlagerung zwischen unterschiedlichen öffentlichen Haushalten führen, ohne dass dies die Anzahl der sozialgerichtlichen Verfahren in nennenswertem Umfang beeinflussen würde.
10. Mindeststreitwerte für Berufung und Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz: Die Jobcenter haben oftmals ein Interesse daran, sozialgerichtliche Entscheidungen der ersten Instanz, die sie als unrichtig einschätzen, durch (zumindest) die zweite Instanz überprüfen zu lassen.
11. Präklusionsregelung und Fiktion einer Klagerücknahme: Die Beibehaltung der bisherigen Regelung trägt zur Prozessökonomie und schnellen Entscheidungsfindung bei.
12. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen: Die in § 39 SGB II getroffene Regelung ist sachgerecht, da insoweit eine effektive Umsetzung des Grundsatzes des „Förderns und Forderns“ erreicht werden kann.
13. Belehrung über die Rechtsfolgen: Die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung ist grundsätzlich erforderlich. Von der zugelassenen Ausnahme, wonach die Kenntnis der Rechtsfolgenbelehrung genügt, hat die BA keinen Gebrauch gemacht. Alle bereit gestellten Vorlagen (z. B. Eingliederungsvereinbarung, Vermittlungsvorschlag) sehen die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung vor. Eine Rechtsänderung ist hiernach nicht erforderlich.
14. Rücknahme- und Nachzahlungspflicht: Die Jahresfrist für Überprüfungsanträge nach § 40 Abs. 1 S. 2 SGB II i. V. m. § 44 SGB X sollte beibehalten werden. Sie hat zu einer gesetzgeberisch gewünschten Entlastung der Jobcenter geführt. Sie schafft einen hinreichenden Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Rechtssicherheit und dem Interesse des Einzelnen an materieller Gerechtigkeit. Sie beugt Mitnahmeeffekten vor und gewährleistet gleichzeitig das Gegenwärtigkeitsprinzip zur Sicherstellung aktueller Bedarfslagen.
15. Wunsch- und Wahlrecht: Ein Wahlrecht zwischen angemessenen Maßnahmen besteht bereits. Seit 01.01.2003 wurde dieses im Rahmen des Bildungsgutscheines bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung eingeführt. Seit 01.04.2012 besteht ferner die Möglichkeit, bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein auszuhändigen (§ 45 SGB III ggf. i. V. m. § 16 Abs. 1 SGB II).
16. Unabhängige Ombudsstellen: Nach § 14 SGB II gehört es zum Kerngeschäft der Mitarbeiterin-

nen und Mitarbeiter in den Grundsicherungsstellen, die Arbeitsuchenden über ihre Rechte und Pflichten umfassend zu beraten. Das Verfahren mit Ombudsfrauen/-männern eignet sich nur für sehr spezielle Fallgestaltungen. Im Regelfall handelt es sich im SGB II jedoch um gebundene Entscheidungen, die keine Auslegung oder andere Entscheidungsalternative zulassen.

17. Sanktionsmoratorium: Die Sanktionsvorschriften sind ausreichend flexibel. Weitere Öffnungen würden einer einheitlichen Rechtsanwendung zuwider laufen.
18. Sanktionen bei Personen unter 25 Jahren: Die Entscheidung für unterschiedliche Sanktionsinstrumentarien ist eine politische. Gegen eine einheitliche Sanktionierung bei allen Leistungsberechtigten – lebensaltersunabhängig – wäre allerdings nichts einzuwenden.

Zusammenfassung

Antrag der Fraktion DIE LINKE (Hartz IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen):

1. Einbeziehung junger Menschen in die Bedarfsgemeinschaft: Da junge Erwachsene, die noch im Haushalt ihrer Eltern leben, nicht die Generalkosten des Haushalts tragen, ist ihre zum 01.07.2006 erfolgte Einbeziehung in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern nicht zu beanstanden.
2. Sanktionssystem für junge Erwachsene unter 25 Jahren: Die Entscheidung für unterschiedliche Sanktionsinstrumentarien ist eine politische. Gegen eine einheitliche Sanktionierung bei allen Leistungsberechtigten – lebensaltersunabhängig – wäre allerdings nichts einzuwenden.
3. Genehmigungsvorbehalt bei Wohnungsauszug: Es ist nicht ersichtlich, dass diese Regelung nicht sachgerecht wäre.
4. Junge Menschen in Ausbildung: Es bedarf keiner Änderung der bestehenden Vorschriften der Ausbildungsförderung vor dem Hintergrund der Sicherung des Existenzminimums für junge Erwachsene in Ausbildung. Ggf. bestehende Bedarfslücken in der Ausbildungsförderung können über die Leistungen für Auszubildende nach § 27 SGB II geschlossen werden.
5. Leistungsberechtigte in Schulen: Bei Schülerinnen und Schülern besteht in der Praxis faktisch keine „Erwerbssucheobliegenheit“. Diese Personengruppe ist in den Fachlichen Hinweisen der BA zu § 10 SGB II – diese binden die gemeinsamen Einrichtungen – von dieser Pflicht ausgenommen. Dem Abschluss der Schule und einer anschließenden Berufsausbildung mit Blick auf das Ziel einer nachhaltigen, bedarfsdeckenden Integration kommt damit hohe Bedeutung zu.
6. Die Frage einer Kostenbeteiligung des Bundes stellt sich in dieser Form nicht, da der Genehmigungsvorbehalt Bestand haben sollte.

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Soziale Bürgerrechte garantieren – Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken)

Beschlussantrag zu I.

Die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns hat für die BA einen sehr hohen Stellenwert. Sie stattet die gemeinsamen Einrichtungen daher mit einer Vielzahl von Hilfsmitteln aus, die es diesen ermöglichen, sich mit ihren Entscheidungen stets im Rahmen des geltenden Rechts zu bewegen. Die rechtliche Qualität der Entscheidungen der gemeinsamen Einrichtungen wird im Übrigen von der BA in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich in vielfältiger Weise nachgehalten.

Die Erfolgsquote der Klagen lag im Jahr 2010 lediglich bei 45,4%, im Jahr 2011 bei 44,1%. Bei der im Antrag genannten Erfolgsquote – 54,6% – handelt es sich um diejenige aus der Sicht der gemeinsamen Einrichtungen.

Zur Anzahl der Fälle mit vollständiger Aufhebung der Leistungen infolge einer Sanktion liegen keine aktuellen Zahlen vor. Nach früheren Erkenntnissen ist aber nur ein sehr geringer Teil der Leistungsberechtigten von einer solchen Aufhebung betroffen. In diesen Fällen ist das Existenzminimum aber gleichwohl gewährleistet (vgl. hierzu unter II. 17).

Beschlussantrag zu II.

1. Beratungspflicht

Die nach § 14 SGB I bestehende Beratungspflicht der Leistungsträger ist ausreichend. Ein neutrales und trägerunabhängiges „Case Management“ würde der Intention dieser Vorschrift nicht gerecht werden und birgt die Gefahr der Fehlberatung und der daraus folgenden sozialrechtlichen Herstellungsansprüche.

Nach § 14 SGB I ist der Adressat der Beratungspflicht der Sozialleistungsträger, demgegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind. Die Beratung nach § 14 SGB I betrifft alle Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch und wendet sich an den einzelnen Sozialleistungsberechtigten. Insoweit trifft den zuständigen Sozialleistungsträger eine umfassende Beratungspflicht, da er die Entscheidung über den Leistungsanspruch zu treffen hat. Eine Einschränkung auf die Benennung zuständiger Träger, wie sie in § 15 Abs. 2 SGB I im Hinblick auf die Auskunft vorgenommen wird, besteht hierbei gerade nicht. Wendet sich der Ratsuchende an einen nach § 14 SGB I nicht zuständigen Leistungsträger, so muss dieser ihn gemäß § 16 Abs. 2 SGB I weiterleiten, denn der Antrag auf Beratung ist ein Antrag auf eine Sozialleistung.

Bei der Verletzung von Beratungsansprüchen tritt ggf. der vor dem Sozialgericht geltend zu machende Herstellungsanspruch selbstständig neben die Ansprüche aus Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB. Durch die Rechtsprechung zum sozialrechtlichen Herstellungsanspruch hat sich der Umfang der Beratungspflicht nach § 14 SGB I im Lauf der Jahre er-

heblich erweitert. Durch eine trägerunabhängige Beratungsstelle würde sich naturgemäß die Gefahr einer Fehlberatung und damit die Gefahr der Verwirklichung des Herstellungsanspruchs erhöhen.

Als Konsequenz wäre eine gesetzliche Regelung denkbar, die den trägerunabhängigen Beratungsstellen eine Beratungspflicht einräumt, die für diese weniger verpflichtend ist als die Beratungspflicht nach § 14 SGB I. Dies würde aber für den Antragsteller bzw. Leistungsberechtigten kaum von Vorteil sein, da er vornehmlich Interesse an der Verwirklichung eines Sozialleistungsanspruchs hat. Zudem kommt bei antragsgebundenen Leistungen wie den Leistungen nach dem SGB II dem Tag der rechtlichen Antragstellung eine große Bedeutung zu. Somit müsste gewährleistet werden, dass die Beratung unabhängig davon, ob sie vom zuständigen Leistungsträger oder einer unabhängigen Beratungsstelle durchgeführt wird, als Antrag auf eine Sozialleistung gewertet wird. Die Vorschrift des § 16 Abs. 1 SGB I müsste entsprechend modifiziert werden.

Um dem Anspruch des Sozialleistungsberechtigten auf Beratung gerecht zu werden, qualifiziert die BA im Übrigen im Rahmen des Projektes „Beratungskonzeption SGB II“ Integrationsfachkräfte im Hinblick auf Beratungsmethoden. Dadurch wird die zielorientierte Strukturierung von Kundengesprächen, die systematische Identifikation von Kenntnissen und Fertigkeiten und die Beratung von Leistungsberechtigten in schwierigen Lebenslagen unterstützt. Das Konzept ist wissenschaftlich fundiert: Es ist in enger Kooperation mit der Hochschule der BA entwickelt worden und wird aktuell durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Rahmen einer Pilotphase evaluiert. Nach der Erprobungsphase ab dem 2. Quartal 2012 wird die Qualität der Beratung auf der Grundlage dieses Konzeptes kontinuierlich weiter verbessert werden. Die verbesserte Beratung wird zu einer weiter verbesserten Identifikation von Ressourcen der Kundinnen und Kunden führen und kommt damit der Integration zugute.

2. Barrierefreier Zugang

Die BA nimmt die Pflicht zur Herstellung der Barrierefreiheit und das Verbot der Benachteiligung Behinderter sehr ernst und setzt diese um. So werden alle Produkte der BA barrierefrei gestaltet. Um Sprachbarrieren abzubauen, werden die jeweiligen Merkblätter in vielen Sprachen vorgehalten. Soweit es notwendig ist, werden bei persönlichen Vorsprachen Dolmetscher hinzugezogen. Für hörbehinderte Kunden wird die Möglichkeit geschaffen, sich mit Gebärdensprache zu verständigen (§ 17 Abs. 2 SGB I).

Auch im Hinblick auf die über § 17 Abs. 2 SGB I hinausgehende Forderung, für Menschen mit Lernschwierigkeiten eine sogenannte „leichte Sprache“ zu verwenden, hat die BA bereits Vorkehrungen getroffen. Im Sinne der Kundenorientierung versucht die BA, eine einfache und unmissverständliche Sprache zu nutzen, um die rechtlich abstrakten Regelungen und die damit verbundenen Verfahrensweisen für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar darzustellen. Die Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter werden hierbei durch den sog. Sprachleitfaden der BA unterstützt.

Auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht aufgrund der komplexen Rechtsgrundlagen ein Konflikt zwischen bürgerfreundlicher Formulierung und rechtlichen Erfordernissen, der einen erhöhten Beratungsbedarf auslöst.

Für den Hauptantrag auf Arbeitslosengeld II stehen ausführliche Ausfüllhinweise sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form zur Verfügung. Die Anleitung ist einfach und kundenfreundlich gestaltet und bietet außerdem weitergehende Informationen zur Beantragung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Einfache und häufig auftretende Fragen im Zusammenhang mit dem Prozess der Antragstellung können direkt mit der Ausfüllanleitung ohne gesonderte Vorsprache geklärt werden. Darüber hinaus wird auch der Hauptantrag selbst derzeit auf mögliche Verbesserungen in Bezug auf die Kundenfreundlichkeit überprüft.

Das Erfordernis einer bürgernahen Sprache wird auch bei der Erstellung der Merkblätter berücksichtigt.

Bereits bürgerfreundlicher gestaltet – die Umsetzung in der IT ist in Angriff genommen – wurden die wichtigsten Bescheide, unter anderem die Bewilligungs- und Ablehnungsbescheide auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Bei der Überarbeitung wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Beratungsstellen für Arbeitslose sowie Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher beteiligt.

Darüber hinaus hat die BA die gemeinsamen Einrichtungen im Jahr 2010 angewiesen, ein besonderes Beratungsangebot für Bescheide, die einen besonderen Beratungsbedarf auslösen, zur Verfügung zu stellen. Es ist möglich, dass eine Bescheiderklärerin oder ein Bescheiderklärer eingerichtet wird oder dass jede Sachbearbeiterin bzw. jeder Sachbearbeiter unmittelbar ihren/seinen Kundinnen und Kunden die Bescheide auf Wunsch umfassend und nachvollziehbar erläutert. Es fällt dabei in die örtliche Verantwortung, wie das Beratungsangebot sichergestellt wird.

3. Koordinierte Hilfeplanung

Insbesondere mehrfach benachteiligte Jugendliche benötigen Unterstützungsleistungen aus mehreren Rechtskreisen (vor allem durch Jobcenter, Jugendhilfe, Berufsberatung). In diesen Fällen ist es sinnvoll und zielführend, die Hilfeplanung der Jugendhilfe und die Integrationsplanung der Agentur für Arbeit bzw. der Jobcenter gut abzustimmen. So wird vermieden, dass der Jugendliche überfordert wird und Ziele und Maßnahmen sich möglicherweise widersprechen. Zudem können Ressourcen der beteiligten Institutionen sinnvoll gebündelt werden.

Im Projekt „Arbeitsbündnis Jugend und Beruf“, das sich mit Kooperationsmöglichkeiten bei der Arbeit mit benachteiligten Jugendlichen in den drei Rechtskreisen befasst, wurde die Notwendigkeit der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bei der beruflichen und sozialen Integration junger Men-

schen bestätigt. Unter Beachtung der Vorgaben des Datenschutzes wird dort empfohlen, integrationsrelevante Daten und Informationen auszutauschen, gemeinsame Fallbesprechungen durchzuführen und die Jugendlichen persönlich an den Ansprechpartner im anderen Rechtskreis zu übergeben. Dieses Vorgehen wird durch gemeinsame Anlaufstellen und in „Jugendjobcentern“ erheblich erleichtert, bei denen alle Institutionen unter einem Dach zusammengefasst sind. Ausgehend von den Erfahrungen und Erkenntnissen aus diesem Projekt wird die BA ihren Dienststellen empfehlen, die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit und Netzbildung in ihrem jeweiligen Bereich zu intensivieren. Zunächst sollten solche Möglichkeiten einer engeren rechtskreisübergreifenden Kooperation genutzt werden.

In den Agenturen für Arbeit und in den gemeinsamen Einrichtungen orientiert sich die Integrationsarbeit der Fachkräfte mit den Kundinnen und Kunden aller Altersgruppen am „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“. Demnach wird zunächst ein Profiling zusammen mit der Kundin bzw. dem Kunden durchgeführt, dann werden das Integrationsziel festgelegt sowie entsprechende Handlungsstrategien ausgewählt, umgesetzt und nachgehalten. Die Ergebnisse und Vereinbarungen werden in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten. Dieser Prozess erfolgt gemeinsam mit dem Kunden und ist auf seine individuellen Bedarfe zugeschnitten. Der Prozess des „4-Phasen-Modells“ gewährleistet somit die Partizipation des Kunden in allen Phasen der Integrationsarbeit.

In der Jugendhilfe wird entsprechend der Vorgaben des § 36 SGB VIII das Hilfeplanverfahren angewendet. Auch hier ist die Mitwirkung des Kunden erwünscht und erforderlich. Da sich die Zielsetzung des SGB VIII jedoch vom SGB II unterscheidet, werden dort andere, teilweise auch sehr sensible personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet. Im SGB VIII sind vielfach Ermessens- und Pflichtleistungen verankert. Die Inanspruchnahme der Leistungen ist weitgehend freiwillig. Eine rechtskreisübergreifende Hilfeplanung muss daher auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten eingehend geprüft werden.

4. Verbandsklagerecht

Als Verbandsklage wird die Klage von Vereinen oder Verbänden bezeichnet, mit der diese nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen, sondern die der Allgemeinheit. Das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen enthält in § 13 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) ein Verbandsklagerecht, nach dem ein anerkannter Behindertenschutzverband Klage auf Feststellung eines Verstoßes gegen bestimmte behindertenschutzrechtliche Vorschriften nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung oder des Sozialgerichtsgesetzes erheben kann.

Bereits jetzt ist es aufgrund des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) nach § 23 AGG unter bestimmten Voraussetzungen möglich, dass ein Verband Unterstützung eines Leistungsberechtigten vor Gericht als Beistand leistet. Auch im Rahmen

der Vertretungsbefugnis für Rechte aus dem Rehabilitations- und Teilhabegesetz (§ 63 SGB IX) kann eine fachgerechte Unterstützung durch einen Verband erfolgen.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts wird zumindest für das SGB II nicht für erforderlich gehalten und nicht befürwortet. Es ist nicht erkennbar, hinsichtlich welcher konkreten Fallgestaltung eine Lücke mangelnder gerichtlicher Überprüfung vorliegen könnte, die durch ein Verbandsklagerecht geschlossen werden müsste. Das SGB II enthält keine allgemeinen Schutzvorschriften für die Allgemeinheit oder besondere Personengruppen, sondern subjektive Rechte und Pflichten, die die betroffenen Leistungsberechtigten selbst durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können. Die hohe Zahl der sozialgerichtlichen Verfahren belegt, dass das Recht auf Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen auch wahrgenommen wird und eine ausreichende gerichtliche Kontrolle der Entscheidungen der Jobcenter gegeben ist.

Der Betroffene ist nach dem Sozialgerichtsgesetz auch keinem finanziellen Risiko ausgesetzt.

5. Selbstverwaltung

Für die Frage der Selbstverwaltung wird keine eigene Wertung abgegeben. Dies bleibt den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane vorbehalten.

Die Selbstverwaltungsorgane der BA haben die Verwaltung im Bereich der Arbeitslosenversicherung zu überwachen und in allen aktuellen Fragen des Arbeitsmarktes zu beraten (§ 371 Abs. 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch Drittes Buch – SGB III); die Grundsicherung für Arbeitsuchende fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Selbstverwaltung der BA (vgl. § 371 Abs. 4 SGB III). Konkretisierungen hierzu finden sich u. a. in der vom Verwaltungsrat der BA beschlossenen und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) genehmigten Satzung der BA unter Artikel 4, der die Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalte des Verwaltungsrats der BA auflistet.

Ihre Kontroll- und Beratungsfunktionen richten die Selbstverwaltungsorgane der BA an den Interessen der BA-Nutzerinnen und -Nutzer aus. Dies geschieht beispielhaft durch die Feststellung und die Inkraftsetzung des Haushalts der BA, wodurch der Verwaltungsrat Schwerpunkte setzen und arbeitsmarktpolitische Programme initiieren kann, oder z. B. durch den Erlass von durch das BMAS zu genehmigenden Anordnungen, soweit Ermächtigungen hierzu im Gesetz vorgesehen sind.

Die Nutzerinnen und Nutzer der BA sind in deren Selbstverwaltungsorganen repräsentiert durch die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie durch die Gruppe der Arbeitgeber. Zusätzlich ist in den Selbstverwaltungsorganen der BA die Gruppe der öffentlichen Körperschaften vertreten.

Das Berufungsverfahren der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der BA (Berufende Stellen, Berufungsfähigkeit des Mitglieds, vorschlagsberechtigte Stellen) ist gesetzlich geregelt (§§ 377 bis 379 SGB III). Eine Friedenswahl findet bei der BA nicht statt.

Die Arbeit der Selbstverwaltungsorgane wird dokumentiert und im Geschäftsbericht der BA zusammengefasst und veröffentlicht. Der Geschäftsbericht ist auch über das Internet einsehbar.

Die vorschlagsberechtigten Stellen für die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der BA haben unter den Voraussetzungen des § 4 des Bundesgremienbesetzungsgesetzes für jeden auf sie entfallenden Sitz jeweils eine Frau und einen Mann vorzuschlagen (379 Abs. 4 SGB III).

Die berufenden Stellen haben nach § 377 Abs. 2 Satz 2 SGB III das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in den Gruppen zu berücksichtigen.

6. Sozialmedizinisches Gutachten

Die Fachdienste arbeiten flächendeckend in allen Agenturen für Arbeit und können durch die Jobcenter im Rahmen einer eingekauften Serviceleistung im erforderlichen Umfang beauftragt werden. Sozialmedizinische Gutachter stehen allerdings seit Jahren in nur begrenztem Umfang am Arbeitsmarkt zur Verfügung und sind insbesondere deshalb eine sehr teure Ressource. Für eine Mehrfach-Auswahl gibt es daher weder die notwendige Anzahl erfahrener Gutachter noch ist dies für die Sozialleistungsträger finanzierbar.

Um den Kundinnen und Kunden der BA im Bedarfsfall dennoch die Möglichkeit zu bieten von einem anderen Gutachter als dem organisatorisch vorgesehenen begutachtet zu werden, hat die BA folgende Regelung getroffen: Im Hinblick auf die flächendeckende Ausstattung der Agenturen für Arbeit mit Fachdiensten (Ärztlicher und Psychologischer Dienst) besteht keine Notwendigkeit, für die erforderlichen Feststellungen andere (externe) Gutachter zu beauftragen. Bei Bedarf sind dem Leistungsberechtigten Ärzte bzw. Psychologen der Fachdienste angrenzender Agenturbezirke zu benennen.- Die gemeinsamen Einrichtungen können diese Dienstleistungen bei der BA einkaufen.

Die Regelungen des § 14 Abs. 5 Satz 3 SGB IX werden im Hinblick auf Sozialmedizinische Begutachtungen durch die BA bereits umgesetzt, soweit die Personalressourcen es zulassen und es für die Leistungsträger wirtschaftlich vertretbar erscheint.

Die Begutachtungen eines Leistungsträgers richten sich naturgemäß an seinen jeweiligen Aufgaben aus. Sozialmedizinische Begutachtungen durch die Fachdienste der BA sollen daher Fragestellungen zu BA-spezifischen Aufgaben beantworten. Der Eindruck trägerspezifischer Ergebnisse kann eher aus der Vielfalt der Aufgaben der Leistungsträger entstehen als aus der Person des Gutachters heraus. Denn § 96 SGB X legt fest, dass die Untersuchungen nach einheitlichen und vergleichbaren Grundlagen, Maßstäben und Verfahren stattfinden und deren Ergebnisse auch für andere Sozialleistungsträger verwendbar sein sollen. Für die Kundinnen und Kunden wird damit die Belastung von Mehrfachuntersuchungen vermieden.

Zur Möglichkeit der Auswahl eines Gutachters durch Kundinnen oder Kunden gibt es bereits eine

höchstrichterliche Entscheidung des BSG. Hier wird die Auffassung vertreten, dass nach § 62 SGB I der zuständige Leistungsträger festlegt, welcher Gutachter die erforderliche Untersuchung durchführt. Ein Wahlrecht des Kunden besteht im Hinblick auf § 20 Abs.1 Satz 2 SGB X nicht, da der zuständige Leistungsträger die freie Wahl der Erkenntnismittel hat (vgl. Urteil des BSG vom 17.04.2004, B 1 KR 4/02 Rz 21).

Im Ergebnis ist die Einräumung eines Rechts zur Auswahl des Gutachters durch die Kundin oder den Kunden also auf Grund

- der geringen Anzahl von geeigneten Gutachtern am Arbeitsmarkt,
- der daraus folgenden Zeitverzögerung im Begutachtungsprozess,
- der vermutlich höheren Kosten und
- dem Recht des Leistungsträgers, die freie Wahl der Erkenntnismittel zu treffen

weiterhin nicht geboten.

7. Eigenständiger Gerichtszweig

Das Anliegen die Sozialgerichtsbarkeit als eigenen Gerichtszweig beizubehalten ist nachvollziehbar. Die Differenzierung nach Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit hat sich in Anbetracht der hohen Anzahl von Streitigkeiten und der Komplexität der Rechtsmaterie Sozialrecht als sinnvoll erwiesen.

8. Gerichtskosten, Beratungs- und Prozesskostenhilfe

Erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollten grundsätzlich weiterhin Beratungs- und Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehen und die kostenfreie Inanspruchnahme der Sozialgerichte möglich sein. Handlungsbedarf besteht angesichts der hohen Anzahl von Bagatellstreitigkeiten, die erkennbar nur im anwaltlichen Gebühreninteresse erhoben werden.

Von einer „Bagatellstreitigkeit“ ist auszugehen, wenn über Rundungsfehler, Festsetzungen veränderter Warmwasserpauschalen oder sonstige Kleinstbeträge gestritten wird. Diese „Bagatellstreitigkeiten“ sollten nach Auffassung der BA bei der Kostenentscheidung außer Betracht bleiben und die Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes als nicht notwendig angesehen werden.

9. Einführung von Pauschalgebühren für SGB II- und SGB XII-Träger

Beim SGB II handelt es sich um eine Rechtsmaterie, die voraussichtlich auch künftig erheblichen Gesetzesänderungen unterworfen sein wird. Aus diesem Grund besteht ein erhöhter Bedarf bei der Klärung von Einzelfragen durch die Rechtsprechung. Die Einführung einer Pauschalgebühr nach § 184 Sozialgerichtsgesetz (SGG) nur zu Lasten der SGB II- und SGB XII-Leistungsträger würde dazu führen, dass die Leistungsträger bei jeder Klage doppelt zur Kasse gebeten würden und dies, obwohl sie auf die Erhebung von Klagen keinen Einfluss haben.

Bereits jetzt muss das Jobcenter, soweit es im sozialgerichtlichen Verfahren unterliegt, die außergericht-

lichen Kosten (z. B. Anwaltskosten) des Leistungsberechtigten tragen. Diese Kosten betragen in der Regel das Mehrfache von Pauschalgebühren, so dass hier bereits ein ausreichender fiskalischer Anreiz zur Vermeidung von unnötigen Widerspruchs- und Klageverfahren besteht. Es ist daher äußerst fraglich, ob hier durch die Auferlegung weiterer Kosten ein zusätzlicher Effekt im Sinne einer Reduzierung der Klageeingänge erzielt werden könnte.

Die BA richtet sich bei der Erstellung ihrer Weisungen und Entscheidungshilfen für die gemeinsamen Einrichtungen nicht an fiskalischen Gesichtspunkten, sondern am Gesetzeswortlaut und der gefestigten Rechtsprechung, insbesondere des Bundessozialgerichts, aus. Die Einführung von Pauschalgebühren hätte auf die bestehende Verwaltungspraxis der BA insoweit keinerlei Einfluss.

Die Erhebung von Pauschalgebühren würde lediglich zu einer Kostenumverteilung zwischen unterschiedlichen öffentlichen Haushalten führen, ohne dass dies die Anzahl der sozialgerichtlichen Verfahren in nennenswertem Umfang beeinflussen würde.

10. Mindeststreitwerte für Berufung und Beschwerde im einstweiligen Rechtsschutz

Es gibt Gesichtspunkte, die für diesen Antrag sprechen. Einerseits würde die Senkung der Berufungsgrenze auf wieder 500 € zunächst zu einem Anstieg der Zahl der Berufungen und Beschwerden und damit verbunden zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für Jobcenter und Gerichte führen. Die Jobcenter haben jedoch andererseits oftmals ein Interesse daran, Rechtssicherheit zu erlangen und sozialgerichtliche Entscheidungen der ersten Instanz, die sie nicht für zutreffend einschätzt, durch (zumindest) die zweite Instanz überprüfen zu lassen.

Folgebescheide, die nach Erlass des Ausgangsbescheides oder des Widerspruchsbescheides den streitgegenständlichen Verwaltungsakt abändern oder ersetzen, sind bereits nach §§ 86, 96 SGG Gegenstand des Widerspruchs- bzw. Klageverfahrens. Zudem gilt nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes im sozialgerichtlichen Verfahren ein weiter Streitgegenstandsbegriff.

11. Präklusionsregelung und Fiktion einer Klagerücknahme

Die Beibehaltung der bisherigen Regelung wird befürwortet. Sie trägt zur Prozessökonomie und schnellen Entscheidungsfindung bei, die insbesondere im Bereich der Grundsicherung wegen deren existenzsichernden Bedeutung notwendig und gewünscht ist.

Die Regelung betrifft die Sozialgerichtsbarkeit. Zahlen über die Entlastungswirkung liegen der BA nicht vor. Sollten auch der Sozialgerichtsbarkeit solche Zahlen nicht vorliegen, wäre es sinnvoll, diese zu erheben.

12. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen

Die Vorschrift des § 39 SGB II bezweckt, dass Entscheidungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht durch die Erhebung von Rechtsbehelfen und die Einlegung von Rechtsmitteln

verzögert werden. In den in § 39 SGB II aufgezählten Fällen haben somit Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung. Grundsätzlich kann nur in den Fallgestaltungen, in denen Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung entfalten, eine effektive Umsetzung des Grundsatzes des „Förderns und Forderns“, z. B. eine zügige Eingliederung in Arbeit, sichergestellt werden.

Um dem Grundsatz des Förderns und Forderns effektiv Rechnung zu tragen, sind – wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt – die erforderlichen Regelungen mittels Verwaltungsakt nach § 15 SGB II festzusetzen.

Nach Auffassung des Gesetzgebers (s. Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Gesetze - Drucksache 16/1081009 vom 08.11.2008), die geteilt wird, ist allein aufgrund des Leistungsbezuges ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer sofortigen Vollziehbarkeit gegeben. Dies gilt auch, wenn die hilfebedürftige leistungsberechtigte Person ein berechtigtes Interesse an der Überprüfung des Verwaltungsaktes hat. Dennoch ist der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Überprüfung des Verwaltungsaktes nicht verwehrt. Insoweit ist eine Ungleichbehandlung nicht ersichtlich. Derartige Sachverhalte stellen zudem nicht den Regelfall im täglichen Verwaltungshandeln dar. Eine verstärkte Inanspruchnahme von einstweiligem Rechtsschutz und damit verbunden einer zusätzlichen Belastung der Sozialgerichte in diesen Fällen ist nach Ansicht der BA nicht ersichtlich.

Mit der Rechtsänderung zum 01.01.2009 wurde lediglich klargestellt, dass Widerspruch und Klage gegen einen Erstattungsbescheid nach § 50 SGB X aufschiebende Wirkung haben (BT-Drucksache 16/10910). Erstattungsbescheide sind demnach nicht sofort vollziehbar. Dies war zuvor in der Rechtsprechung umstritten. Eine Verschärfung ist damit nicht eingetreten.

Die in § 39 SGB II getroffenen Regelungen sind daher sachgerecht.

13. Belehrung über Rechtsfolgen

Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453) wurde mit Wirkung zum 01.04.2011 geregelt, dass die Belehrung über die Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen grundsätzlich schriftlich zu erfolgen hat. Von der zulässigen Ausnahmeregelung, dass auch die Kenntnis der Rechtsfolgen ausreicht, hat die BA keinen Gebrauch gemacht. Nach ständiger Rechtsprechung (auch BSG vom 17.12.2009 - B 4 AS 30/09 R und vom 18.02.2009 B 14 AS 53/08 R) sind die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung dem Leistungsberechtigten konkret, verständlich, richtig und vollständig darzulegen. Aus diesem Grund hat die BA in allen offiziellen Vorlagen (Eingliederungsvereinbarung, Vermittlungsangebot, Maßnahme-Zuweisung u. ä.) die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung vorgesehen.

14. Rücknahme- und Nachzahlungspflicht

Die Rückgängigmachung der 2011 eingeführten Überprüfungsfrist von einem Jahr und die Herstellung des früheren Zustandes sind abzulehnen. § 40 Abs. 1 S. 2 SGB II stellt durch die Verkürzung der Überprüfungsfrist von vier Jahren auf ein Jahr im Bereich der Massenverwaltung eine sinnvolle Einschränkung der Bestimmung des § 44 SGB X dar.

Die Regelung hat zu einer spürbaren Entlastung in den Jobcentern auf Erstentscheidungsebene geführt, wie es nach der Gesetzesbegründung auch vorgesehen war. Dies berichtet die Praxis übereinstimmend. Quantifizierbar ist der Effekt mangels vorliegender Daten jedoch nicht.

Neben einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes auf Erstentscheidungsebene ist auch eine Reduzierung bei Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren positiv hervorzuheben. Überdies werden durch die Beschränkung der Überprüfungszeit auf ein Jahr willkürliche Überprüfungsanträge insbesondere von Rechtsanwälten, welche nach späterer erfolgreicher Einlegung von Rechtsbehelfen auch Gebührenansprüche auslösen, eingedämmt.

Arbeitslosengeld II hat eine existenzsichernde Funktion und erfordert besonders schnelle und rechtssichere behördliche Entscheidungen. Deshalb kommt einer schnellen und rechtssicheren Entscheidung eine hohe Bedeutung zu. Mit der Regelung in § 40 Abs. 1 S. 2 SGB II i. V. m. § 44 SGB X wird ein Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Rechtssicherheit und dem Interesse des Einzelnen an materieller Gerechtigkeit geschaffen.

15. Wunsch- und Wahlrecht

Schon die Einführung des Bildungsgutscheins zum 01.01.2003 bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung hat dem Kunden die Möglichkeit eröffnet, sich den für ihn geeigneten Bildungsträger selbst zu suchen. Mit der Einführung des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins in (§ 16 Abs. 1 i. V. m.) § 45 SGB III im Rahmen der Instrumentenreform 2012 wurde das Wahlrecht des Leistungsberechtigten/Arbeitsuchenden weiter gestärkt. Die Aushändigung eines Gutscheins ermöglicht dem Leistungsberechtigten/Arbeitsuchenden eine eigenverantwortliche Auswahl einer geeigneten Maßnahme.

Damit wird dem in § 33 Satz 2 SGB I verankerten Grundsatz entsprochen, dass bei der Ausgestaltung von Rechten und Pflichten die Wünsche des Berechtigten oder Verpflichteten zu berücksichtigen sind, soweit diese angemessen erscheinen. Neben den oben dargestellten Wahlrechten des Leistungsberechtigten verfolgt auch die Eingliederungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 15 SGB II dieses Ziel. Ferner nutzen die gemeinsamen Einrichtungen als Referenzprozess das „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“. Demnach werden zunächst ein Profiling zusammen mit Leistungsberechtigten durchgeführt, dann das Integrationsziel festgelegt sowie entsprechende Handlungsstrategien ausgewählt, umgesetzt und nachgehalten. Die Ergebnisse und Vereinbarungen werden in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten. Dieser Prozess er-

folgt gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten und ist auf seine individuellen Bedarfe zugeschnitten.

Es gibt keine Norm im SGB II, die hierzu im Gegensatz stünde. Da die Nutzung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit und der Abschluss einer gemeinsamen Eingliederungsvereinbarung in der oben dargestellten Form der Regelfall in der Zusammenarbeit mit dem Leistungsberechtigten ist, ist der Grundsatz des § 33 Abs. 2 SGB I beachtet.

16. Unabhängige Ombudsstellen

Nach § 14 SGB I ist es Kernaufgabe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Grundsicherungsstellen, die Arbeitssuchenden über ihre Rechte und Pflichten umfassend zu beraten.

Das Verfahren mit Ombudsfrauen und -männern eignet sich lediglich in sehr speziellen Fallgestaltungen, insbesondere dort, wo ein Beurteilungsspielraum gegeben ist und die Entscheidung die Würdigung eines sehr differenzierten Sachverhaltes voraussetzt. In diesen Fällen kann die Rolle einer Ombudsstelle als Vermittlerin sinnvoll sein. Im Regelfall handelt es sich im SGB II jedoch um gebundene Entscheidungen, die keine Auslegung und andere Entscheidungsalternative zulassen.

Die Zwischenschaltung einer Ombudsstelle würde zu einer Aufblähung und Verlängerung des Verwaltungsverfahrens sowie regelmäßig zusätzlichen Kosten führen. Diese Tätigkeit setzt zudem detaillierte und fundierte Kenntnisse des SGB II voraus,.

Ein Schlichtungsspruch der Ombudsstelle wäre zudem rechtlich nicht verbindlich. Die Prüfung der Leistungsangelegenheit durch weitere Beteiligte würde aber Zeit in Anspruch nehmen, innerhalb derer Widerspruchs- und Klagefristen verstreichen können. Außerdem würde der Kreis der Personen, welche auf die sensiblen Daten der Leistungsberechtigten zugreifen, erweitert.

Eine Aussage zur Entlastung der Sozialgerichte durch die Einführung von Ombudsstellen kann seitens der BA mangels belastbarer Erhebungen nicht getroffen werden.

17. Sanktionsmoratorium

Im Sozialrecht gilt allgemein, dass Antragsteller und Leistungsberechtigte zur Mitwirkung am Hilfeprozess verpflichtet sind. In der Grundsicherung für Arbeitssuchende wird auch die Selbstverpflichtung des Leistungsberechtigten betont. Die Mittel für die Grundsicherung bringt die Allgemeinheit durch Steuerzahlungen auf. Damit ist im Gegenzug die Erwartung der Gesellschaft verbunden, dass der Einzelne im Rahmen seiner Möglichkeiten alles unternimmt, seinen Lebensunterhalt selbst zu bestreiten.

Die Minderung des Leistungsanspruchs entspricht deshalb dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“, wenn Leistungsberechtigte der Aufforderung des Grundsicherungsträgers, ihren Verpflichtungen zur Minderung der Hilfebedürftigkeit zu entsprechen, nicht nachkommen.

Eine in § 31 SGB II beschriebene Pflichtverletzung führt kraft Gesetzes zu einer zeitlich begrenzten Minderung des Leistungsanspruchs, wenn die Leistungsberechtigten für ihr Verhalten keinen wichtigen Grund haben. Diese Feststellung liegt nicht im Ermessen des persönlichen Ansprechpartners/Sachbearbeiters; dadurch wird sichergestellt, dass die Sanktionsvorschriften einheitlich angewandt werden. Die Frage des wichtigen Grundes muss stets im Einzelfall beantwortet werden; dabei ist zwischen den Interessen des Leistungsberechtigten und der Allgemeinheit (Steuerzahler) abzuwägen. Durch die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen bei Minderungen von mehr als 30% des Regelbedarfs und die Möglichkeiten der Abmilderung im Falle des vollständigen Wegfalls des Leistungsanspruchs bzw. durch die Möglichkeit der Verkürzung des Sanktionszeitraumes bei jungen Menschen ist das Sanktionssystem nach Auffassung der BA ausreichend flexibel gestaltet; weitere „Lockerungen“ wären einer einheitlichen Rechtsanwendung nicht förderlich.

Dem Leistungsberechtigten werden aber bei einer vorübergehenden Notlage alle notwendigen Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und Hilfen zur Beendigung seiner Notlage gewährt. Der sogenannte Grundbedarf ist durch die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder geldwerten Leistungen sicher gestellt (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II). Ab einer Minderung von mehr als 30% des maßgebenden Regelbedarfs werden auf Antrag ergänzende Sachleistungen zur Deckung des Bedarfs für Ernährung, für Gesundheitspflege und für Hygiene und Körperpflege gewährt; dies entspricht einem Anteil von ca. 46% des Regelbedarfs und beträgt aktuell rund 172 €. Leben minderjährige Kinder im Haushalt der sanktionierten Person, sind ergänzende Sachleistungen von Amts wegen zu gewähren. Die Leistungen werden in Form von Gutscheinen erbracht, die bei zahlreichen Partnerstellen – vor allem Lebensmitteldiscountern – eingelöst werden können. Durch die ergänzenden Sachleistungen werden somit die existenziellen Bedarfe gesichert, das Fehlverhalten bewirkt nur eine Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe.

18. Sanktionen bei Personen unter 25 Jahren

Die Entscheidung für unterschiedliche Sanktionsinstrumentarien ist eine politische Entscheidung des Gesetzgebers. Gegen eine einheitliche Sanktionierung wäre nichts einzuwenden.

Antrag der Fraktion Die Linke (Hartz IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen)

1. Bedarfsgemeinschaft

Die Einbeziehung junger volljähriger Erwachsener unter 25 Jahren mit dem 1. SGB II- Änderungsgesetz zum 01.07.2006 begründete der Gesetzgeber damit, dass volljährige Kinder, die weiterhin im Haushalt der Eltern leben, nicht die zur Bestreitung der zur allgemeinen Haushaltsführung gehörenden Aufwendungen (z. B. Versicherungen, Strom, haushaltstechnische Geräte) – die „Generalkosten des Haushalts“ – zu tragen haben. Mit der Einbeziehung in die

Bedarfsgemeinschaft ging eine Reduktion des Regelbedarfs von 100% auf 80% einher.

Diese Begründung trägt auch heute noch. Die bestehende Regelung sollte daher beibehalten werden.

Die Einbeziehung in die Bedarfsgemeinschaft führt auch nicht zwangsläufig zur Erweiterung der bürgerlich-rechtlichen Unterhaltspflichten. Grundsätzlich besteht zwischen Eltern und Kindern wie auch zwischen sonstigen Verwandten eine lebenslange Unterhaltsverpflichtung (§ 1601 BGB). Eltern haben gegenüber volljährigen Kindern bis zum 21. Lebensjahr sogar eine gesteigerte bürgerlich-rechtliche Unterhaltspflicht, wenn diese weiterhin im elterlichen Haushalt leben und sich in der allgemeinen Schulausbildung befinden (§ 1603 Abs. 2 BGB). Auch dieser Regelung lag die Annahme des Gesetzgebers zugrunde, dass sich die tatsächliche Lebensstellung junger Erwachsener ungeachtet der rechtlichen Beendigung der elterlichen Sorge nicht wesentlich von der Lebensstellung minderjähriger Kinder unterscheidet. Außerdem haben die jungen Erwachsenen einen Anspruch auf Unterhalt gegen ihre Eltern bis zum Abschluss einer Erstausbildung (§ 1610 BGB).

Die Auffassung des Bundessozialgerichts, wonach der Gesetzgeber bei der Gewährung von Sozialleistungen unabhängig von bestehenden bürgerlich-rechtlichen Unterhaltspflichten die Annahme der Hilfebedürftigkeit davon abhängig machen darf, ob sich für den Einzelnen typisierend aus dem Zusammenleben mit anderen Personen Vorteile ergeben, welche die Gewährung staatlicher Hilfe nicht oder nur noch in eingeschränktem Umfang gerechtfertigt erscheinen lassen (BSG, in den Entscheidungsgründen zum Urteil vom 13.11.2008, B 14 AS 2/08 R, Rz. 35), wird geteilt.

Die Altersgrenze geht konform mit den Regelungen zum Anspruch auf Kindergeld. Diese verstößt auch nicht gegen Art. 3 GG.

2. Sanktionssystem für junge Erwachsene unter 25 Jahren

Eine sanktionsfreie Mindestsicherung ist nicht erstrebenswert. Sanktionen sind Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“: Ein Tolerieren schuldhafter Pflichtverletzungen würde falsche Anreize setzen.

Hinter den unterschiedlichen Sanktionsinstrumentarien steht eine politische Entscheidung des Gesetzgebers; die gemeinsamen Einrichtungen sind als ausführende Behörden an diese Entscheidung gebunden. Gegen eine einheitliche Sanktionierung wäre allerdings nichts einzuwenden.

3. Genehmigungsvorbehalt bei Wohnungsauszug

Über die Zusage der Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach dem Umzug entscheidet nach § 22 Abs. 5 SGB II der kommunale Träger. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Regelung nicht sachgerecht wäre.

4. Junge Menschen in Ausbildung

Das Existenzminimum für junge Menschen in Ausbildung ist bereits nach der aktuellen Rechtslage gewahrt. Eine Neuregelung aus Gründen der Sicher-

stellung des Existenzminimums für Auszubildende ist daher nicht erforderlich.

Gegebenenfalls bestehende Lücken in der Ausbildungsförderung werden über die seit 01.04.2011 in § 27 SGB II geregelten Leistungen für Auszubildende im SGB II gedeckt. Hiernach können von den sonstigen Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossene Auszubildende insbesondere Leistungen in Höhe des Mehrbedarfs für Alleinerziehende und einen Zuschuss zu den ungedeckten angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung erhalten. Auch auf Anregung der BA wurde mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz zudem ein Anspruch auf ein Darlehen im ersten Ausbildungsmonat neu in das SGB II aufgenommen, um die bei der Aufnahme entstehende Zahlungslücke zwischen der letzten Arbeitslosengeld II-Zahlung und der ersten Zahlung der Ausbildungsvergütung und/oder Ausbildungsförderung zu überbrücken. Die Auszubildenden müssen das Darlehen zudem erst nach Abschluss der Ausbildung zurückzahlen, so dass sie sich ohne finanzielle Sorge um die Rückzahlung dieses Darlehens ihrer Ausbildung widmen können.

5. Leistungsberechtigte in Schulen

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte i. S. d. SGB II sind grundsätzlich verpflichtet, alle **zumutbaren** Möglichkeiten zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten, insbesondere durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft.

Zu der Frage, welche Arbeiten zumutbar sind, sieht § 10 SGB II ausdrückliche Regelungen vor. Unter anderem ist die Aufnahme einer Arbeit dann nicht zumutbar, wenn ihr ein sog. sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.

In den Fachlichen Hinweisen der BA zu § 10 SGB II sind Beispiele aufgezählt, wann ein solcher sonstiger Grund anzunehmen ist. Als wichtiger persönlicher Grund sind z. B. anzuerkennen:

„der Besuch einer **allgemein bildenden Schule** und einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, die Erstausbildung, d. h. wenn der/die Leistungsberechtigte nicht über einen Berufsabschluss verfügt, der nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften mit einer Ausbildungsdauer von mindestens 2 Jahren festgelegt ist“.

Zu differenzieren ist bei Fällen, in denen keine Vollzeitschulpflicht vorliegt:

Nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz unterliegen Kinder und Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren der Vollzeitschulpflicht. Eine Arbeit ist ihnen nur eingeschränkt zumutbar. Nach Beendigung der Schulpflicht, die nach den Schulgesetzen der Länder 9 oder 10 Jahre beträgt, unterliegen die Jugendlichen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres der **Berufsschulpflicht**. Die Berufsschulpflicht ist eine **Teilschulpflicht**, die z. B. den/die Leistungsberechtigten verpflichtet, einmal in der Woche für sechs Stunden die Berufsschule zu besuchen. Eine Arbeit ist hier nur zumutbar, wenn sie der Berufsschulpflicht nicht entgegensteht. Hier ist je nach Einzelfall zu entscheiden, ob eine Arbeitsaufnahme in Frage kommt.

Praktisch dürfte dies jedoch nicht relevant sein, da dem Abschluss der Schule und einer anschließenden Berufsausbildung mit Blick auf das Ziel einer nachhaltigen, bedarfsdeckenden Integration hohe Bedeutung zukommt.

In einigen Fällen ist es darüber hinaus angezeigt, die Schülerinnen und Schüler schon während der Schulzeit (1 bis 2 Jahre vor Schulentlassung) in die Berufsorientierung und -beratung einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Ausbildungsvermittlung (z. B. Zuweisung zur Berufsberatung der AA), um so die Schülerinnen und Schüler beim nahtlosen Übergang von der Schule in die

Ausbildung zu unterstützen. Denn schließlich benötigen die Bemühungen um einen Ausbildungsplatz eine gewisse Vorlaufzeit.

In den o. g. Fällen entfällt faktisch die angesprochene „Erwerbsobliegenheit“ der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Sie lebt erst dann wieder auf, wenn der sonstige wichtige Grund entfällt, beispielsweise durch Abschluss der Schullaufbahn/der Ausbildung.

6. Kostenbeteiligung des Bundes

Die Frage stellt sich in dieser Form nicht, da der Genehmigungsvorbehalt Bestand haben sollte.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)897

14. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Prof. Dr. Uwe Berlit, Leipzig

O. Zusammenfassung**0.1 Sonderregelungen für unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte/ Auszubildende**

Den Vorschlägen, die Sonderregelungen für unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte aufzuheben, ist aus sozialpolitischen, teils auch aus verfassungsrechtlichen Gründen überwiegend zuzustimmen.

- Der Gesetzgeber hat durch die strikere Sanktionierung junger Leistungsberechtigter seinen Gestaltungsspielraum in verfassungswidriger, weil zumindest gleichheitswidriger Weise überschritten; die Regelungen sind jedenfalls fachlich kontraproduktiv.
- Der Zustimmungsvorbehalt bei Auszug junger Leistungsberechtigter geht über das im Ansatz legitime Regelungsziel hinaus, ist in der Umsetzung regelungstechnisch missglückt und wirft in der konkreten Ausgestaltung auch verfassungsrechtliche Probleme auf; er ist auch sozialpolitisch korrekturbedürftig.
- Die Forderung, die Einbeziehung erwachsener junger Menschen in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern aufzuheben, ist sozialpolitisch sinnvoll, aber nicht verfassungsgeboden.
- Der Vorschlag, Schülerinnen und Schüler ausdrücklich von der Erwerbsobliegenheit auszunehmen, ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu unterstützen.

- Es ist – auch übergangsweise – nicht zu empfehlen, das SGB II insgesamt für (aufstockende) Leistungen an Auszubildende zu öffnen, deren Bedarf für Ausbildung und Lebensunterhalt durch spezielleres Leistungsrecht (insb. Bundesausbildungsförderungsgesetz, SGB III) zu decken ist. Das vorrangige Leistungsrecht ist bedarfsdeckend zu gestalten.

0.2 sonstige SGB II-Regelungen

- Dem Vorschlag, die Belehrung über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung „grundsätzlich“ wieder schriftlich erfolgen zu lassen, ist im Ergebnis zuzustimmen.
- Die Forderung nach einer gewissen Flexibilisierung des Sanktionenrechts, die insbesondere bei den schärferen Sanktionsstufen Milderungen im Umfang und/oder in der Dauer der Sanktionierung zulässt und zudem Ermessensentscheidungen ermöglicht, ist zu unterstützen.
- Die mit dem RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG (G. v. 24.3.2011, BGBl. I, 453) eingefügte Sonderregelung zur Anwendung des § 44 SGB X ist wieder aufzuheben.
- Der Forderung, „die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte der Grundsicherungsträger zuzulassen“, ist mit der Maßgabe zuzustimmen, dass § 39 SGB II nicht insgesamt zu streichen ist, sondern die Fälle der sofortigen Vollziehbarkeit kraft Gesetzes wieder deutlich zu beschränken sind.

- Der Forderung, ein Wunsch- und Wahlrecht zu garantieren und dem Arbeitsuchenden das Recht einzuräumen, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen, um seine Eigeninitiative zu fördern, ist nur in der Zielrichtung zuzustimmen. Anzusetzen ist an § 15 SGB II.
- Unabhängige Ombudsstellen bei den JobCentern können als mögliche Ergänzung, nicht als Alternative zu sozialgerichtlichem Rechtsschutz und auch nicht als obligatorisches Verfahren der außergerichtlichen Streitschlichtung, eine sinnvolle Institution bilden.
- Aus systematischen Gründen abzulehnen ist die Forderung, eine etwaige finanzielle Mehrbelastung der Kommunen über die Bundesbeteiligung *vollständig* auszugleichen.

0.3. Sozialprozessrecht

- Die dauerhafte Festlegung auf eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit ist weder rechtspolitisch sinnvoll noch aktuell notwendig.
- Die Gerichtskostenfreiheit für natürliche Personen in Verfahren nach dem SGB II/SGB XII ist zu erhalten; die derzeitigen Prozesskostenhilferegulungen sind für einen sozialstaats- und gleichheitskonformen Zugang zu Gericht beizubehalten.
- Die Erweiterung der Pauschalgebührenpflicht auf Leistungsträger nach dem SGB II/SGB XII ist ein kleiner, symbolisch aber wichtiger Beitrag, um die Mitverantwortung dieser Träger an dem deutlichen Anstieg der Kosten der Sozialgerichtsbarkeit zu unterstreichen.
- Die Heraufsetzung der Rechtsmittelstreitwerte für Berufungen und Beschwerden zum 1.4.2008 sollte – jedenfalls für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – zurückgenommen werden.
- Eine Änderung der Regelungen zur Zurückweisung von Erklärungen und Beweismitteln, die nach entsprechender Aufforderung unter Fristsetzung unentschuldig verspätet vorgebracht worden sind (§ 160a SGG), und zur Klagrücknahmefiktion (§ 102 Abs. 2 SGG) ist nicht erforderlich.

I. Vorbemerkung

1. Die Stellungnahme konzentriert sich auf die Änderungsforderungen, die sich auf das SGB II beziehen (Antrag BT-Drs. 17/7032, Nr. 12 bis 18; Antrag BT-Drs. 17/9070, Nr. 1 bis 5), und wird die Vorschläge zum Sozialprozessrecht (Antrag BT-Drs. 17/7032 Nr. 7 bis 11) nur kurz behandeln. Nicht Stellung genommen wird zu den sozialgesetzbuchübergreifenden Änderungsforderungen (Antrag BT-Drs. 17/9070 Nr. 1 bis 6).

2. Zwischen den Vorschlägen selbst, den jeweils hierzu gegebenen Begründungen und dem allgemeinen argumentativen Rahmen, in den sie gestellt sind, ist zu unterscheiden. Vorschläge zur Änderung des SGB II können auch dann sinnvoll/notwendig sein, wenn der hierfür jeweils gegebenen Begründung nicht (vollständig) gefolgt wird und/oder der argumentative Kontext nicht geteilt wird, in den sie ein-

gebettet sind. Ein für sich genommen sinnvoller Änderungsvorschlag wird indes dadurch unrichtig, dass er in eine übergreifende politische Gesamtstrategie eingebettet wird oder auf einer analytischen Grundlage beruht, der nicht oder nur teilweise zuzustimmen ist.

Bei aller Zustimmung zu den einzelnen konkreten Forderungen insb. des Antrages BT-Drs. 17/9070 teile ich nicht die Einschätzung, dass die Einführung von Harz IV ein historischer Fehler war, den es grundlegend zu überwinden gilt „durch die Schaffung einer sanktionsfreien und bedarfsdeckenden sozialen Mindestsicherung“, für die die Abschaffung der Sonderregelungen für junge Menschen bis zu 25 Jahren lediglich der erste Schritt sei (so BT-Drs. 17/9070). Im systematischen Ansatz halte ich die Vereinheitlichung des Systems existenzsichernder Leistungen unter Überwindung der früheren, systematisch so nicht mehr zu rechtfertigenden Spaltung von (unbefristet gewährter) Arbeitslosenhilfe und Leistungen der Sozialhilfe – Hilfe zum Lebensunterhalt – für verfassungsrechtlich möglich und sozialpolitisch sinnvoll. Dies umschließt die Entscheidung für eine bedarfsorientierte und bedürftigkeits“geprüfte“ Leistungsgewährung, die notwendig auch Elemente sozialer Kontrolle birgt.

Die grundsätzliche Befürwortung des systematischen Ansatzes des SGB II schließt aber Kritik an der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung und – vor allem – der Umsetzung in der Praxis nicht aus. Das Grundgesetz verlangt eine Ausgestaltung des Systems, das dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum – auch in der Praxis – Rechnung trägt. Sozialpolitisch ist auch jenseits des verfassungsrechtlich Zwingendem Offenheit zur Überprüfung von Einzelregelungen auf vermeidbare Härten oder darauf geboten, ob sie den gewollten Regelungszweck – ohne kontraproduktive Nebenfolgen – auch tatsächlich erreichen. Die Bereitschaft zu Korrekturen im Detail ist Voraussetzung dafür, die Chancen, die das SGB II (nicht nur) für die Arbeitsmarktintegration eröffnet, auch nutzen zu können. Wer sich hier berechtigter Kritik verschließt, beweist nicht konzeptionelle Gradlinigkeit oder politische Konsequenz; er desavouiert letztlich das Gesamtprojekt.

3. Das SGB II ist am 1.1.2005 in Kraft getreten. Etliche der zur Aufhebung vorgeschlagenen Regelungen sind zwar nachträglich in das SGB II eingefügt worden, aber auch schon (deutlich) über 5 Jahre in Kraft. Die umfangreichen, systematischen Evaluationen des SGB II erfassen aber nur Teilbereiche des SGB II und z.B. nicht die leistungsrechtlichen Sonderregelungen für unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Es sind kaum belastbare Aussagen über das Erreichen der im Gesetzgebungsprozess zur Rechtfertigung der Altersdifferenzierung ausgewiesenen Ziele oder nicht intendierten Nebenwirkungen möglich. Eine wirkungsorientierte Sozialpolitik, die altersbezogene Sonderregelungen einsetzt, um bestimmte Steuerungsziele zu erreichen, sollte dann aber zumindest Sorge dafür tragen, dass die tatsächlichen Effekte aus dem Bereich der Spekulation in den der Information überführt werden.

II. Sonderregelungen für unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte/ Auszubildende¹

1. Sanktionsregelung für junge Erwachsene (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 17]; 17/9070 [II. Nr. 2])

Beide Anträge greifen zu Recht die (verschärften) Sanktionen bei Personen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres auf und zielen auf deren Aufhebung. Auch in einem System, in dem – aus systematisch nachvollziehbaren Gründen – auf leistungsrechtliche Reaktionen auf Obliegenheitsverletzungen bei der Arbeitsuche oder in anderen Bereichen nicht verzichtet werden soll, sind diese Sonderregelungen aufzuheben.

1.1. Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum schließt Sanktionen (also eine Absenkung der Leistungen als Folge von Obliegenheitsverletzungen) nicht (vollständig) aus. Es gebietet nicht die Gewährung bedarfsunabhängiger, voraussetzungsloser Sozialleistungen. Es gewährleistet auch keinen von Mitwirkungsobliegenheiten und eigenen Aktivitäten unabhängigen Anspruch auf Sicherung eines Leistungsniveaus, das durchweg einen gewissen finanziellen Spielraum auch zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gewährleistet; in diesem Bereich ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erweitert und lässt dem Grunde nach² Raum für abgesenkte Leistungen bei Pflichtverletzungen.

Es verbietet allerdings auch in Fällen pflicht- oder gar sozialwidrigen Verhaltens, den Einzelnen ohne jede Alternative in einer Situation zu belassen, in der das physische Existenzminimum – und sei es durch Sachleistungen – aktuell nicht gewährleistet ist. Dies gilt für Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (nachfolgend auch: junge Leistungsberechtigte), ebenso wie für Personen, die diese Altersgrenze bereits überschritten haben.

1.2 Der Gesetzgeber hat durch die strikere Sanktionierung junger Leistungsberechtigter seinen Gestaltungsspielraum in aus meiner Sicht verfassungswidriger, weil zumindest gleichheitswidriger Weise überschritten (1.2.1); die Regelungen sind jedenfalls fachlich kontraproduktiv (1.2.1).

1.2.1 Die verschärfte Sanktionierung junger Leistungsberechtigter ist auch nach Einführung der Möglichkeit, den Sanktionszeitraum auf sechs Wochen zu verkürzen, schon unverhältnismäßig. Sie verstößt vor allem gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der insoweit nicht hinter einem etwa anzuwendenden, unionsrechtlich vermittelten Altersdiskriminierungsschutz zurück-

bleibt.³ Es bestehen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass die Ungleichbehandlung im Vergleich zu der Altersgruppe der über 25-jährigen Leistungsberechtigten gerechtfertigt werden könnten.

Es ist ein legitimes Ziel, gerade bei jungen Leistungsberechtigten einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und deren Willen und Bereitschaft zu stärken, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten. Diesem Ziel dient die besondere Betreuung, die diesem Personenkreis nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB II zuteil werden soll. Sie rechtfertigt aber nicht die Ungleichbehandlung. Sie erhöht lediglich die Sanktionswahrscheinlichkeit durch eine höhere Kontaktdichte. Dies belegen deutlich die Zahlen zur Sanktionswirklichkeit.⁴ Der Gesetzgeber hat daher bei der Einführung des § 3 Abs. 2a SGB II, nach dem auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, gleichermaßen unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind, zu Recht darauf verzichtet, diese besondere "Fürsorge" durch Sanktionsverschärfungen zu flankieren.

Auch bei einer dem Gesetzgeber eröffneten typisierenden Betrachtungsweise fehlt jeder empirische Anhalt dafür, dass junge Leistungsberechtigte nur durch härtere Sanktionen erreicht werden können, weil sie sanktionsresistenter/-unempfindlicher wären oder aus anderen Gründen nur auf härtere Sanktionen reagierten.

Leistungsrechtliche Reaktionen auf Obliegenheitsverletzungen sollen vor allem Verhaltensänderungen bewirken. Sie zielen insoweit auf Einsichtsvermögen und (Selbst-)Steuerungskompetenz und damit auf die Fähigkeit, rational auf leistungsrechtliche „Steuerungsimpulse“ zu reagieren. Im Bereich des SGB VIII, aber auch im JGG geht der Gesetzgeber indes davon aus, dass bei jungen Personen hier weiterhin noch Defizite bestehen können, die einer gezielten, im Kern pädagogisch-helfenden Einwirkung bedürfen. Zu diesem Bild junger Erwachsener stehen verschärfte Sanktionen, die zudem relativ unflexibel sind, im Widerspruch.

Zuzugestehen ist allerdings, dass diese und vergleichbare Bedenken bislang in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung nicht aufgegriffen bzw. als nicht durchgreifend erachtet worden sind. Sie wendet die Regelung – zumal im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – an, löst aber i.w.S. "problematisch" erscheinende Fälle oft dadurch, dass die Sanktionierung aus anderem Rechtsgrund (z.B. unzureichender Rechtsfolgenbelehrung) beanstandet wird. Diese „Ausweichstrategie“ wird durch die Ersetzbarkeit einer ausdrücklichen Rechtsfolgenbelehrung durch die Kenntnis der Rechtsfolgen (dazu III.1) erschwert.

1.2.2 Selbst wenn sich verfassungsrechtlich die Ungleichbehandlung junger Leistungsberechtigter noch rechtfertigen ließe, bedarf sie sozialpolitisch der Korrektur.

¹ Dazu eingehend Berlitz, Die besondere Rechtsstellung der unter 25-jährigen im SGB II, info also 2011, 53-58 (Teil 1), 124-127 (Teil 2) (Anlage 1).

² S.a. LPK SGB II, 4. Aufl. § 31 Rn. 13; Berlitz, Änderungen zum Sanktionenrecht des SGB II zum 1. April 2011, info also 2011, 53 (54 f.); a.A. Neskovic/Erdem, Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV - zugleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht, SGB 2012, 134 (indes auf der Grundlage einer eher selektiven Wahrnehmung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

³ Zur Anwendung s. Berlitz (Fn. 2), info also 2011, 59 (60 f.).

⁴ BT-Drs. 17/6722; 17/9335.

Es gibt keinen greifbaren Beleg für die Annahme, dass der mit der Regelung verfolgte Zweck, eine bessere Arbeitsmarktintegration junger Erwachsener zu befördern, auch tatsächlich erreicht wird oder eine etwa erreichte Integrationserfolge nur dadurch haben erreicht werden können, dass es zu einer – im Vergleich zu älteren Leistungsberechtigten – verschärften Sanktionierung gekommen ist. Umgekehrt weist eine qualitative Studie⁵ auf kontraproduktive, desintegrative Effekte.

Das IAB⁶ gelangt in einer qualitativen Untersuchung aus der Perspektive der Fachkräfte in den JobCentern zu dem Ergebnis, dass zwar auf eine Sanktionierung nicht verzichtet werden kann, dass aber die Schärfe und die Flexibilität der Sanktionen kritisiert wird.

2. Zustimmungsvorbehalt bei Auszug junger Leistungsberechtigter aus Bedarfsgemeinschaft (BT-Drs. 17/9070 [II. Nr. 3])

Der mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundversicherung für Arbeitsuchende (v. 20.7.2006, BGBl. I, 1706) eingeführte Zusicherungsvorbehalt für die Berücksichtigung von Unterkunftskosten junger Leistungsberechtigte⁷ sollte den kostenträchtigen Erstbezug einer eigenen Wohnung durch Personen begrenzen, die bislang wegen Unterstützung innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft keinen eigenen Anspruch oder als Teil der Bedarfsgemeinschaft niedrigere Leistungen bezogen hatten. Die Umsetzung dieses gesetzgeberische Ziels, einer "Zellteilung" von Bedarfsgemeinschaften entgegenzuwirken, indem bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres bei hilfebedürftigen jungen Erwachsenen grundsätzlich der Fortbestand der Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern erzwungen wird, geht über das im Ansatz legitime Regelungsziel hinaus, ist in der Umsetzung regelungstechnisch missglückt und wirft jedenfalls in der konkreten Ausgestaltung auch verfassungsrechtliche Probleme auf (2.1);⁸ sie ist auch sozialpolitisch korrekturbedürftig. Auch hier gilt indes, dass die Rechtsprechung den verfassungsrechtlichen Einwendungen (bislang) nicht gefolgt ist.

2.1 Die Regelung beschränkt sich nicht auf eine Absenkung der Anforderungen, die an die Angemessenheit der selbstständigen Unterkunft – nach Wohnfläche und Lage – von Personen zu stellen sind, die sich nach ihrem Alter in einer Ausbildungs- oder Übergangssituation befinden. Sie beschränkt den Unterkunftsanspruch nach einem Umzug bei jungen Leistungsberechtigten vielmehr auf Fälle, in denen der kommunale Träger die Kostenübernahme zugesichert hat, weil der junge Leistungsberechtigte aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann, der Bezug der Unterkunft zu Eingliederung in den Arbeits-

markt erforderlich ist oder ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt. Nach abzulehnender Ansicht soll dies zudem auch für jeden Folgeumzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gelten und sich nicht auf den erstmaligen Auszug aus der elterlichen Wohnung beschränken.

Es ist im Ansatz legitim, den Auszug junger Menschen, die sich bei typischer Betrachtung oft noch in einem gewissen "Übergangsstadium" befinden, aus dem elterlichen Haushalt nicht unbegrenzt aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Allerdings geht es nicht allein um die Übernahme von Umzugskosten, sondern der Unterkunftskosten nach dem Umzug selbst, für die nur eine gewisse Begrenzung des Rechts, im Rahmen des Angemessenen über Art und Weise der Deckung des Unterkunftsbedarfs zu befinden, denkbar sind.

Die Regelung geht über das verfassungsrechtlich noch Vertretbare indes deutlich hinaus. Sie nimmt jungen Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres weitestgehend die Möglichkeit zu bestimmen, ob sie in der elterlichen Wohnung verbleiben wollen, und verweist sie auf die Wohnung eines – als aufnahmebereit und -verpflichtet unterstellten – Elternteils. Dies beschränkt nicht nur die jungen Leistungsberechtigten, sondern auch die Eltern(teile): Auch jenseits der mit der Volljährigkeit endenden Phase der elterlichen Betreuungs- und Erziehungspflichten können sie nicht frei bestimmen, mit wem sie ihre Wohnung – also den elementaren Lebens- und damit privaten Rückzugsraum – teilen wollen. Bei nicht "genehmigtem" Auszug verlieren junge Menschen nach dem Wortlaut bis zu sieben Jahre (bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres) jeden Anspruch auf Deckung ihres Unterkunftsbedarfs, solange sie außerhalb der elterlichen Unterkunft wohnen. Diese allein an das Alter anknüpfende Differenzierung ist von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie durch das legitime Ziel einer Begrenzung des Auszugs junger Menschen aus dem elterlichen Haushalt nicht (mehr) gedeckt ist.

Dass aus den bezeichneten schwerwiegenden Gründen die Zusicherung zur Unterkunftskostenübernahme zu erteilen ist, mildert das Problem, ohne es auszuräumen. Weil auf die Zusicherung nur dann verzichtet werden kann, wenn es dem Betroffenen nicht möglich oder zumutbar war, diese vor Vertragsabschluss einzuholen, sind bei Umzug ohne Zusicherung Fälle denkbar, in denen Unterkunftskosten selbst dann nicht gewährt werden können, wenn die Zusicherungsvoraussetzungen sachlich unstreitig vorliegen (bzw. bei unterstellter Rückkehr in den elterlichen Haushalt vorliegen würden). Auch sonst ergeben sich bei der Regelung Anwendungsprobleme, die nur durch eine verfassungskonform einschränkende Auslegung der Grenze des Wortlautes zu halbwegs gemeinverträglichen Lösungen geführt werden können.⁹

2.2 Den vorstehenden Bedenken wird durch eine Aufhebung der Regelung Rechnung getragen. Soll an dem Ziel festgehalten werden, eine auch "räumliche" Verselbstständigung junger Leistungsberechtigter aus dem Elternhaus zu begrenzen, bedarf es einer grund-

⁵ A. Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Düsseldorf 2010; dies, **Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, NDV 2010, 111**; s.a. N. Griebmeier, **Explorationsstudie zu Auswirkungen von Total-sanktionen von Alg II-Empfängern, München 2009**.

⁶ Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer, Sanktionen im SGB II - Unter dem Existenzminimum, IAB-KB 10/2010.

⁷ Dazu auch Berlitz, Neuregelungen im Leistungsrecht des SGB II zum 1. April/1. Juli 2006, info also 2006, 53 ff.

⁸ BT-Drs. 16/688, 15

⁹ Dazu LKP SGB II, 4. Aufl., § 22 Rn. 134 ff.

legenden Überarbeitung der Regelung. Sie sollte u.a. die Regelung auf den Erstauszug begrenzen (so die zutreffende, wohl herrschende Meinung), die Zustimmungsründe deutlich erweitern und auch an die Lebenssituation/bisherige Ausbildungs- und Erwerbsbiographie koppeln, der Zusicherung ihre (grundsätzlich) konstitutive Wirkung nehmen, die Rechtsfolgen (keinerlei Unterkunfts-kosten) jedenfalls befristen (gerechnet ab Auszug) und in Fällen eines Umzuges ohne Zusicherung bei Vorliegen von Zusicherungsründen Leistungen ermöglichen.

2.3 Sozialpolitisch steht der weitgehende Verweis junger Leistungsberechtigter auf das Elternhaus in einem unaufgelösten Spannungsverhältnis zu dem auch in der Jugendhilfe anerkannten Ziel, die systematische und geordnete Ablösung vom Elternhaus zu unterstützen. Die Rigidität des Ausschlusses von den Unterkunfts-kosten führt zu Verwerfungen, die jedenfalls politisch nicht von dem Ziel einer Eindämmung der Unterkunfts-kosten für junge Menschen gedeckt sind.

Keine empirisch valide Aussage lässt sich treffen, ob der beobachtete Anstieg gerade auch junger obdachloser Menschen auf die Ausschlussregelung zurückzuführen ist. Eine gewisse Plausibilität spricht dafür, dass – neben dem bei jungen Erwachsenen schnelleren Sanktionszugriff auf die Unterkunfts-kosten – § 22 Abs. 5 SGB II/§ 22 Abs. 2a SGB II [a.F.] hierfür mitursächlich war. Die Regelung wäre dann zumindest teilweise kontraproduktiv, weil sie dem richtigen und wichtigen Grundanliegen – auch des SGB II (§ 22 Abs. 7 SGB II) –, Obdachlosigkeit und so auch Lebenslagen vorzubeugen, die den Einsatz von Hilfen nach dem SGB VIII oder nach §§ 69 ff. SGB XII erfordern, diametral zuwider liefe.

3. Junge Erwachsene in der Bedarfsgemeinschaft (BT-Drs. 17/9070 [II. Nr. 1])

Die Forderung, die Einbeziehung erwachsener junger Menschen in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern aufzuheben, ist sozialpolitisch sinnvoll, aber nicht verfassungsgeboden. Mit dieser Forderung wird indes nur ein Teilausschnitt aus dem Problem-bündel herausgegriffen, der mit der SGB II-spezifischen Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft verbunden ist.

3.1 Von Verfassungen wegen müssen die Regelungen des zivilrechtlichen Unterhaltsrechts nicht vollständig mit den Regelungen über sozialrechtliche Einstandspflichten bei Personenmehrheiten übereinstimmen. Sozialrechtliche Einstandspflichten, die für die Anrechnung von Einkommen und Vermögen vom Unterhaltsrecht abweichen, sind dem Recht der existenzsichernden Leistungen nicht fremd und im Ansatz vertretbar; sie erweitern nicht zivilrechtliche Unterhaltspflichten oder -rechte.

Für erweiterte sozialrechtliche Einstandspflichten muss es aber nachvollziehbare, systematisch stimmige und hinreichend tragfähige Gründe geben. Bei freiwillig aufrechterhaltener Haushaltsgemeinschaft kann eine gewisse Erweiterung der wechselseitigen Einstandspflichten in Bezug auf Einkommen und Vermögen gerechtfertigt werden, weil dann – bei dem Grunde nach typisierender Betrachtung – besondere Bindungen vermutet werden können, denen

"ein wechselseitiger Willen, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen" (so die für die partnerschaftliche Gemeinschaft gefundene Formulierung) korrespondieren. Die auf unverheiratete erwerbsfähige Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erweiterte Bedarfsgemeinschaft ist aber in dem Sinne eine "Zwangsgemeinschaft" volljähriger Personen, als die Aufhebung der Haushaltsgemeinschaft nach § 22 Abs. 5 SGB II nur in (verfassungswidrig engen) Grenzen möglich ist. Eine Aufhebung des § 22 Abs. 5 SGB II minderte indes die Bedenken auch gegen den Einbezug junger Erwachsener in die elterliche Bedarfsgemeinschaft.

3.2 Bei bestehender Haushaltsgemeinschaft ist zu prüfen, welches Regelleistungsniveau "systemgerecht" ist. Dies kann unabhängig von der Frage behandelt werden, ob die zum 1.1.2011 festgesetzten Regelsätze in vollem Umfange den Anforderungen entsprechen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Regelleistungsurteil¹⁰ gestellt hat.¹¹ Die in § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II gefundene Staffelung trägt dabei dem Grunde nach der auch vom Bundesverfassungsgericht im Ansatz gebilligten Einschätzung Rechnung, dass es bei Haushaltsgemeinschaften, die zugleich auch Wirtschaftsgemeinschaften sind, "Synergieeffekte" gibt, die auch bedarfstheoretisch eine anteilige Zuweisung rechtfertigen (können).

Für die Gruppe der über 18jährigen Haushaltsangehörigen fehlt es indes an hinreichend aussagekräftigen Daten. Bedarfsmethodisch schwer zu rechtfertigen ist, dass bei unveränderter Lebenssituation mit dem Ausscheiden aus der Bedarfsgemeinschaft durch Vollendung des 25. Lebensjahres ein spürbarer "Leistungssprung" einsetzt.

3.3 Die zumindest sozialpolitischen Einwände werden durch weitere Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft verstärkt (die ebenfalls auf den Prüfstand gehören). Verschärft werden die Friktionen, die sich durch den weitreichenden Einbezug von (echten und unechten) Stiefkindern in die Einsatzgemeinschaft (§ 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II) ergeben und die sich bei volljährigen Stiefkindern immer weiter von der – unterhaltsrechtlich ohnehin nicht gestützten – typisierenden Erwartung entfernen, die Zuneigung zum Ehegatten/Partner umfasse unbegrenzt auch dessen Kinder.

Wegen der "fiktiven" Bedürftigkeit aller Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bei unzureichendem Einkommen und Vermögen, die entgegen der BSG-Rechtsprechung keine bloße Begünstigung ist, verlängern sich auch Fernwirkungen in anderen Rechtsgebieten, die negative Rechtsfolgen an den Bezug von existenzsichernden Leistungen knüpfen.

4. Erwerbsobliegenheit von SchülerInnen (BT-Drs. 17/9070 [II. Nr. 5])

Der Vorschlag, Schülerinnen und Schüler ausdrücklich von der Erwerbsobliegenheit auszunehmen, ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu unterstützen. Für den Regelfall ist zwar da-

¹⁰ BVerfG, U. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – BVerfGE 125, 175.

¹¹ Dazu jüngst SG Berlin, U. v. 25.4.2012 – S 55 AS 9238/12.

von auszugehen, dass bei Besuch allgemeinbildender Schulen ein "sonstiger wichtiger Grund" (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II; Nr. 10.22 Fachliche Hinwiese BA) nicht nur besteht, sondern vom zuständigen Leistungsträger auch anerkannt wird. Die Einordnung als wichtiger "persönlicher" Grund ist de lege lata dogmatisch alternativlos, trägt aber auf der Symbolebene der allseits und zu Recht betonten Bedeutung individueller Bildungsanstrengungen nicht hinreichend Rechnung.

Die gesetzesunmittelbare Beschränkung der Erwerbsobliegenheit von SchülerInnen, die auch auf die sog. Schulferien zu erstrecken ist, ist – obligatorisch – auf den Besuch allgemeinbildender Schulen (inkl. schulischer berufsvorbereitender Maßnahmen) sowie Schulbesuche zur Erfüllung einer Vollzeit-schulpflicht zu beschränken; bei sonstigen Maßnahmen/Aktivitäten jedenfalls der Erstausbildung ist eine Regelausnahme vorzusehen.

5. Leistungen an Auszubildende (BT-Drs. 17/9070 [II. Nr. 4])

Es ist – auch übergangsweise – nicht zu empfehlen, das SGB II insgesamt für (aufstockende) Leistungen an Auszubildende zu öffnen, deren Bedarf für Ausbildung und Lebensunterhalt durch spezielleres Leistungsrecht (insb. Bundesausbildungsförderungsgesetz, SGB III) zu decken ist. Zu prüfen ist allenfalls, ob für ausgewählte, typischerweise nicht durch die Förderleistungen abgedeckte, weil nicht ausbildungsbedingte oder -geprägte Bedarfe Leistungen über § 27 Abs. 2 bis 5 SGB II hinaus einzelne Leistungen zu gewähren sind. Vorzuziehen ist aber ein Ansatz, nach dem auch besondere oder atypisch hohe Bedarfe in dem jeweiligen Ausbildungsförderungssystem gedeckt werden. Dies vermeidet Verwerfungen bei der Bestimmung der Bedürftigkeit.

Das geltende Recht schließt Auszubildende, die sich in einer allgemeinbildenden oder beruflichen (Erst-)Ausbildung befinden, grundsätzlich vom Leistungsbezug aus (§ 7 Abs. 5 SGB II i.V.m. § 27 Abs. 1 SGB II). Dies gilt nicht, wenn die erreichbare Ausbildungsförderung bereits im Ansatz lediglich ergänzende Funktion hat und nicht auf vollständige Deckung des Lebensunterhalts gerichtet ist (Fälle des § 7 Abs. 6 SGB II) sowie in den nunmehr in § 27 Abs. 2 bis 5 SGB II geregelten Ausnahmen und Sonderfällen. Hier sind insb. die Mehrbedarfsleistungen für werdende Mütter, Alleinerziehende, bei kostenaufwändiger Ernährung oder für unabweisbare, laufende, nicht nur einmalige besondere Bedarfe (§ 27 Abs. 2 SGB II) hervorzuheben. Substanzielle Schutzlücken sind im Ergebnis nicht zu erkennen.

Hiervon zu trennen und nicht zu vertiefen ist die Frage, ob die Leistungen der Ausbildungsförderung, die das Existenzminimum abzudecken beanspruchen, ausreichend sind (Leistungsniveau BAföG; Berufsausbildungshilfe). Zu überdenken ist in Randbereichen auch die "Systemabschottung" in Fällen, in denen für eine dem Grund nach förderungsfähige Ausbildung wegen der individuellen Förderungsvoraussetzungen im Einzelfall keine Ausbildungsförderung gewährt wird. Die auf Fälle einer "besonderen Härte" beschränkten Darlehensleistungen lassen zwar Raum für eine flexible Handhabung,

erfassen aber in der durch die Rechtsprechung konkretisierten Auslegung nicht alle Fälle, in denen aus sozialpolitischen Gründen eine Leistungsgewährung in Betracht zu ziehen ist (z.B. alleinerziehende Studierende, die sich Hochschulrechtlich haben "beurlauben" lassen, in geringem, mit der Kinderbetreuung vereinbarem Umfang aber Studienleistungen erbringen).

III. Sonstige SGB II-Regelungen

1. Sanktionsrecht

1.1 Rechtsfolgenbelehrung (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 13])

Dem Vorschlag, die Belehrung über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung "grundsätzlich" wieder schriftlich erfolgen zu lassen, ist im Ergebnis zuzustimmen. Die Formulierung ist aber ungenau, weil auch nach geltendem Recht die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung der Regelfall, der Verweis auf eine hinreichende Kenntnis – ungeachtet des sprachlichen Gleichrangs – systematisch die Ausnahme ist.

1.1.1 Das RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG (G. v. 24.3.2011, BGBl. I, 453) hat in § 31 Abs. 1 SGB II der ausdrücklichen (schriftlichen) Belehrung über die Rechtsfolgen einer Obliegenheitsverletzung "deren Kenntnis" gleichgestellt. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 17/3404, 111) beschreibt lediglich den Inhalt/die Folgen der Neuregelung dahin, dass der Nachweis über eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung in Fällen, in denen der Leistungsberechtigte die Rechtsfolgen seines Verhaltens kannte, nicht erbracht werden muss, benennt aber keinen Grund für diese Änderung.

Bereits in der Sachverständigenanhörung vom 22. November 2010¹² haben Verbände und Einzelsachverständige zu Recht von dieser Änderung abgesehen. Die Neuregelung schafft Rechtsunsicherheit, lässt die im Regelfall gewollte Warn- und Erziehungsfunktion der Rechtsfolgenbelehrung entfallen und entwertet die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung. Sie ist nicht auf die "Missbrauchsfälle" beschränkt, in denen eine Rechtsfolgenbelehrung offenkundig keine Warn- oder Signalfunktion haben kann.

Die Erteilung einer Rechtsfolgenbelehrung in jedem Einzelfall, in dem eine Sanktionierung nach §§ 31 ff. SGB II in Betracht kommt, stellt die Leistungsträger nicht vor unüberwindbare Schwierigkeiten. Die Neuregelung verlagert das Risiko fehlerhaften/unzureichenden Verwaltungshandelns (Nichtbefolgung ordnungsgemäßer/hinreichender Rechtsfolgenbelehrung) partiell auf die Leistungsberechtigten.

1.1.2 Von einer schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung als Verfahrenspflicht des Leistungsträgers ist nur in

¹² Deutscher Bundestag - Ausschuss für Arbeit und Soziales -, Anhörung vom 22.11.2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 17/3404) u.a.m., Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen (Ausschussdrucksache 17(11)309) und Protokoll der Anhörung (Protokoll 17/41).

solchen Fällen abzusehen, in denen die Signal- und Warnfunktion einer schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung deswegen nicht erreicht werden kann, weil es sich um Personen handelt, die der (deutschen) Schriftsprache nicht mächtig sind ([funktionale] Analphabeten). In diesen Fällen ist vorzusehen, dass eine Rechtsfolgenbelehrung, die konkret, eindeutig, verständlich, verbindlich und rechtlich zutreffend ist, mündlich erteilt wird und dies auf geeignete Art und Weise in den Akten dokumentiert wird. Dies kann auch dadurch erfolgen, dass eine (hinreichende) schriftliche Rechtsfolgenbelehrung dem Leistungsberechtigten grundsätzlich zu verlesen und zu erläutern ist (soweit dieser zu Terminen bei dem Leistungsträger auch erscheint).

Wegen des sozialrechtlichen Förder- und Betreuungszusammenhangs ist es nicht sachgerecht, auf die allgemeine Schriftlichkeit von Verwaltungsverfahren zu setzen und dem Leistungsberechtigten abzuverlangen, sich den Inhalt auch der Rechtsfolgenbelehrung durch Hilfe im sozialen Umfeld (Verwandte, Freunde, Bekannte) zu erschließen.

1.2 Flexibilisierung der geltenden Sanktionsregelungen; Sanktionsmoratorium (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 17])

1.2.1 Das geltende Sanktionsrecht ist – ungeachtet gewisser Flexibilisierungen – auch für den Personenkreis, der das 25. Lebensjahr vollendet hat, zu starr und unflexibel. Die Forderung nach einer gewissen Flexibilisierung, die insbesondere bei den schärferen Sanktionsstufen Milderungen im Umfang und/oder in der Dauer der Sanktionierung zulässt und zudem Ermessensentscheidungen ermöglicht, ist zu unterstützen.

Interpretationsbedürftig ist die Forderung, "den Grundbedarf nicht mehr zu sanktionieren". Weder wird deutlich, was vom "Grundbedarf" umfasst ist, noch wird deutlich, in welchem Umfang dieser Grundbedarf absolut freigestellt werden soll. Richtig ist, dass durch eine Sanktionen der Leistungsberechtigten nicht in eine Lage versetzt werden darf, die ihn in Bezug auf sein physisches Existenzminimum vor eine ausweglose Lage stellt. Hier findet im Sozialstaat des Grundgesetzes jede Sanktion ihre Grenze. Eine solche Situation zwingt aber nicht dazu, den Grundbedarf vollständig "sanktionsfrei" zu stellen. Zu denken ist zum einen an die Fälle, in denen allgemeines Schonvermögen zur (temporären) Bestreitung des Lebensunterhaltes eingesetzt werden kann. Vor allem aber steht es dem Gesetzgeber frei, bei "sanktionswürdigen" Obliegenheitsverletzungen von Geld- auf Sachleistungen zu wechseln. Bei verfassungskonformer Auslegung und sachgerechter Anwendung schließen die geltenden Regelungen zu ergänzenden Sach- oder geldwerten Leistungen einen Verfassungsverstoß auch bei "härteren" Sanktionen aus.

1.2.2 Die verfahrensrechtliche Sicherung der Leistungsberechtigten ist aber dadurch zu stärken, dass ergänzende Sach- oder geldwerte Leistungen nicht erst – wie seit dem RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG (G. v. 24.3.2011, BGBl. I, 453) – "auf Antrag" erbracht werden. Der Leistungsträger ist zu verpflichten, bereits bei der Sanktion selbst sicherzustellen, dass dem

Leistungsberechtigten auch bei wiederholter Pflichtverletzung das zum Lebensunterhalt Unerlässliche zur Verfügung steht und so eine Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vermieden wird. Die Entscheidung über ergänzende Sach- oder geldwerte Leistungen ist – als deren Rechtmäßigkeitsvoraussetzung – im Regelfall mit der Sanktionsentscheidung selbst zu verbinden; verzichtet der Leistungsträger auf solche ergänzenden Leistungen, muss klar sein, dass und aus welchen Gründen er davon ausgeht, dass der Leistungsberechtigte aus anderen verfügbaren Mittel seinen unerlässlichen Lebensunterhalt für den Sanktionszeitraum bestreiten kann.

1.2.3 Eine verfassungskonforme Auslegung und sachgerechte Anwendung der Sanktionsvorschriften ist möglich, aber in der Praxis vielfach nicht garantiert. Die steigende Zahl der Sanktionen (überwiegend wegen Meldeverstöße) belegt zwar nicht notwendig einen sachwidrigen Umgang mit diesem Instrumentarium. Aus vielen Einzelberichten wird aber deutlich, dass die rechtlichen Voraussetzungen der Sanktionen nicht durchweg eingehalten werden, die Asymmetrie der "Betreuungssituation" immer wieder zu Lasten der Leistungsberechtigten ausgenutzt wird (und sei es nur aus Unvermögen strukturell überforderter Beschäftigte in den JobCentern) – und dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle handelt, die in jedem Verwaltungsvollzug unvermeidlich sind.

Die rechts- und sozialpolitische Forderung nach einem Sanktionsmoratorium ist daher nachvollziehbar.¹³ Vorzugswürdig ist, unverzüglich die erforderlichen Änderungen am Sanktionensystem selbst umgehend vorzunehmen und die Rahmenbedingungen in den JobCentern/bei den Optionskommunen so zu verbessern, dass mit diesem Instrumentarium auch verantwortungsbewusst umgegangen wird.

2. Rücknahme- und Nachzahlungsfrist (§ 44 SGB X) (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 14])

Die mit dem RBEGuSGBII, SGBXIIÄndG (G. v. 24.3.2011, BGBl. I, 453) eingefügte Sonderregelung zur Anwendung des § 44 SGB X ist wieder aufzuheben.

Die für die Verkürzung gegebene Begründung, dass die allgemeine Vierjahresfrist für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die als steuerfinanzierte Leistung der Sicherung des Lebensunterhalts und der Eingliederung in Arbeit dienen und dabei in besonderem Maße die Deckung gegenwärtiger Bedarfe bewirken soll (sog. Aktualitätsgrundsatz), zu lang und eine kürzere Frist von einem Jahr sach- und interessengerecht sei (BT-Drs. 17/3404, 114), ist in sich widersprüchlich. Bei strikter Beachtung des Aktualitätsgrundsatzes ist – so wie es in der vormaligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprech-

¹³ S.a. BT-Drs. 17/3207 (Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Rechte der Arbeitsuchenden stärken – Sanktionen aussetzen“); BT-Drs. 17/5174 (Antrag der Fraktion DIE LINKE „Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen“) sowie die Beiträge zur der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales am 6.6.2011 (Ausschussdrucksache 17(11)538).

ung auch angenommen worden war – eine Anwendung des § 44 SGB X als solche auszuschließen. Auch nach einem Jahr liegt eine Nachzahlung deutlich in der Vergangenheit.

Ein wesentlicher Anstoß für die Verkürzung der Verjährungsfrist war tatsächlich, dass in einigen thüringischen Sozialgerichtsbezirken angesichts der strukturellen Mängel vieler SGB II-Bescheide einige Anwälte Anträge nach § 44 SGB II zum ertragreichen "Geschäftsmodell" erkoren und damit übermäßig einige JobCenter und Sozialgerichte belastet haben. Dieses Phänomen wird durch die Verkürzung der Rücknahme- und Nachzahlungsfrist zwar eingegrenzt. Das eingesetzte Mittel setzt aber an den Symptomen und nicht an der Ursache (Bescheidpraxis und administrative Überforderung einiger JobCenter) an; auch die symptombezogene Bewältigung wählte das falsche Mittel, indem es die Rechte der Leistungsberechtigten generell verkürzt, nicht aber die verfahrenstechnische Ausnutzung des § 44 SGB II gezielt eingrenzt.

3. Sofortige Vollziehbarkeit (§ 39 SGB II) (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 12])

Der Forderung, "die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte der Grundsicherungsträger zuzulassen", ist mit der Maßgabe zuzustimmen, dass § 39 SGB II nicht insgesamt zu streichen ist, sondern die Fälle der sofortigen Vollziehbarkeit kraft Gesetzes wieder deutlich zu beschränken sind.

§ 39 SGB II schließt für verschiedene Fallkonstellationen die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage aus. Die Vorschrift wurde mehrfach geändert und der Kreis der kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Verwaltungsentscheidungen sukzessiv so erweitert, dass inzwischen eine Vielzahl der in den JobCentern getroffenen Verwaltungsentscheidungen kraft Gesetzes sofort vollziehbar und das Regel-Ausnahme-Verhältnis von aufschiebender Wirkung als Grundsatz und Sofortvollzug als Ausnahme umgekehrt ist. Nicht erfasst sind weiterhin z.B. die Geltendmachung von Ersatzansprüchen (§§ 34 ff. SGB II), Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Aufrechnung (§ 43 SGB II) oder eine Abzweigung (§ 48 SGB I).

Der Sofortvollzug kraft Gesetzes erschwert den Rechtsschutz des Einzelnen, ohne ihn aufzuheben; er kann vor den Sozialgerichten um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchen. Es ist ein im Ansatz verfassungsrechtlich zulässiges, auch in anderen Rechtsbereichen nicht übliches Mittel. Es gilt indes, den inflationären Gebrauch des Sofortvollzugs einzudämmen und insbesondere auf Maßnahmen, die ihrem Wesen nach zeitgebunden sind (z.B. Meldeobliegenheit; Wahrnehmung von Angeboten zur Eingliederung in Arbeit) oder allein zukunftsbezogen sind (Rücknahme/Widerruf von Leistungen mit Wirkung für die Zukunft), zu begrenzen.

4. Wunsch- und Wahlrecht zwischen angemessenen Maßnahmen (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 15])

Der Forderung, ein Wunsch- und Wahlrecht zu garantieren und dem Arbeitsuchenden das Recht einzuräumen, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen, um seine Eigeninitiative zu fördern, ist nur in der Zielrichtung zuzustimmen. Anzusetzen ist an § 15 SGB II.

Die Forderung nach einem Wunsch- und Wahlrecht in Bezug auf Eingliederungsmaßnahmen zielt darauf, die Eigenmotivation des Hilfesuchenden durch rechtlich gesicherte Autonomie zu stärken. Das Mittel, hierfür ein Wahlrecht zwischen angemessenen Eingliederungsmaßnahmen zu garantieren, erscheint nicht (immer) geeignet; verschiedene angemessene Maßnahmen stehen nicht durchweg zur Wahl.

Anzusetzen ist vielmehr an der Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) durch eine Stärkung der Stellung des Leistungsberechtigten im Eingliederungsprozess. Die Eingliederungsvereinbarung als zentrales Planungs-, Steuerungs- und Evaluationsinstrument des Eingliederungsprozesses lässt ungeachtet der Kritik an Einzelheiten ihrer Ausgestaltung (u.a. Abschlusspflicht; Ersetzung durch einseitigen Verwaltungsakt; Inhaltskontrolle) idealtypisch Raum für eine flexible, passgenaue und bedürfnisgerechte Leistungsgestaltung. Die Eingliederungsvereinbarung gründet auf dem Gedanken einer "Koproduktion" sozialer Dienstleistungen, bei der Leistungsträger und Leistungsempfänger auf prinzipiell "gleicher Augenhöhe" in einem kontinuierlichen "Dialog" den Eingliederungsprozess gestalten. Nach der Rechtsprechung des BSG¹⁴ ist § 15 SGB II hingegen lediglich eine Verfahrensvorschrift, die das Verhalten und Vorgehen der Grundsicherungsträger steuern soll. Ein subjektiv-öffentlichrechtlicher Anspruch der zum Vertragsschluss verpflichteten Leistungsberechtigten auf ernsthafte und sachgerechte Verhandlungen der JobCenter, auf Berücksichtigung eigener Vorstellungen unter Abwägung eigener Interessen sowie auf kompetente, hinreichend qualifizierte "Verhandlungspartner" auf Seiten der JobCenter soll hingegen nicht bestehen. Der Gesetzgeber ist gut beraten, den Leistungsberechtigten für die Eingliederungsvereinbarung aus diesem (rechtsprechungsinduzierten) „Objektstatus“ herauszuholen und ihm ausdrücklich subjektiv-öffentlichrechtliche Verfahrensrechte einzuräumen.

5. Ombudsstellen bei den JobCentern (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 16])

Unabhängige Ombudsstellen bei den JobCentern können als mögliche Ergänzung, nicht als Alternative zu sozialgerichtlichem Rechtsschutz und auch nicht als obligatorisches Verfahren der außergerichtlichen Streitschlichtung, eine sinnvolle Institution bilden. Ihre vermittelnde, streitvermeidende bzw. -schlichtende Funktion hängt indes maßgeblich von ihrer Ausgestaltung und dem Verfahren ihrer Anrufung sowie der personellen Besetzung ab. Die Absenkung der Zahl sozialgerichtlicher Verfahren sollte nicht Ziel, sondern – wenn auch intendierte – Nebenfolge eines weiteren Beratungsangebotes sein, das das Handeln/die Bescheide der JobCenter erläu-

¹⁴ BSG, U. v. 22.9.2009 – B 4 AS 13/09 R.

tert und auf rechtliche und sachliche Richtigkeit hin überprüft.

Unabhängige Ombudsstellen haben indes allenfalls Ergänzungsfunktion. Vorrangig muss die Verbesserung der Beratungs- und Bescheidqualität bereits bei der Erstberatung/-bescheidung sein. Kommt es zum Widerspruch (den auch eine Ombudsstelle nicht ersetzen kann), müssen die JobCenter die Chancen nutzen, die ein Widerspruchsverfahren bietet, und dieses Verfahren als Teil eines modernen Beschwerde- bzw. Kundenreaktionsmanagements ausgestalten, das über die Rechtsschutz- und Filterfunktion hinaus auf systematische Qualitätsverbesserung der eigenen Verfahren unter Beseitigung von Fehlerquellen bzw. Schwachstellen gerichtet ist.

Bei dem Leistungsträger angesiedelte, von diesem finanzierte Ombudsstellen dürfen zudem nicht darauf gerichtet sein (oder bewirken), zivilgesellschaftliche Anlauf- und Beratungsstellen (z.B. Arbeitsloseninitiativen, Beratungsstellen freier Träger) zu verdrängen. Bei organisatorischer und finanzieller Anbindung an das JobCenter wird eine vollständige "Unabhängigkeit" und "Neutralität" schon wegen der im demokratischen Rechtsstaat unerlässlichen Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel schwerlich zu organisieren sein. Bei auch organisatorischer Unabhängigkeit darf eine Finanzierung durch den Leistungsträger nicht zu einer förderungsrechtlichen Privilegierung gegenüber sonstigen "freien" Trägern führen.

6. Belastungsausgleich für die Kommunen (BT-Drs. 17/9070 [II. Nr. 6])

Aus systematischen Gründen abzulehnen ist die Forderung, eine etwaige finanzielle Mehrbelastung der Kommunen über die Bundesbeteiligung *vollständig* auszugleichen.

Die Kommunen sind – insgesamt betrachtet – noch immer in einer schwierigen finanziellen Lage. Die in der letzten Zeit wieder steigenden Einnahmen sind nur zum Teil (und mit erheblichen regionalen Verwerfungen) geeignet, die Nachholbedarfe infolge der Einnahmeeinbrüche der Krisenjahre zu decken. Eine (erhebliche) Mehrbelastung im Bereich der SGB II-Ausgaben trifft gerade die einkommensschwächeren Kommunen, in denen regelmäßig auch die aufgabenträchtigen sozialen Probleme größer sind. Die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen ist aber eine Gesamtaufgabe, der sich neben dem Bund auch die Länder zu stellen haben. Punktuelle Sonderbelastungsausgleiche, die von den allgemeinen Lastenverteilungsregelungen abweichen, sind – wie die Regelung des § 44 Abs. 5 bis 8 SGB II nachdrücklich unterstreicht – strategie- und streitanfällig und bergen finanzpolitische Risiken. Sie sind daher abzulehnen.

Eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Kommunen ist im Ergebnis nicht zu besorgen. Erhöhte Regelbedarfsleistungen infolge des Nichteinbezuges der unter 25-jährigen Volljährigen in die Bedarfsgemeinschaft oder wegen der Aufhebung der Sondersanktionsregelungen treffen unmittelbar primär den Bund; für die Einschränkung des Erstwohnbezuges von unter 25-jährigen war bei Einfüh-

rung dieser Regelung eine Minderausgabe des Bundes von jährlich 60 Mio veranschlagt.¹⁵

IV. Sozialprozessrecht

1. Sozialgerichtsbarkeit als eigenständiger Gerichtszweig (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 7])

Die dauerhafte Festlegung auf eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit ist weder rechtspolitisch sinnvoll noch aktuell notwendig.

Mit dem 2005/6 in Kreisen der JustizministerInnen gefundenen Einvernehmen, dass die Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten auf Landesebene auch dann einer Änderung des Grundgesetzes bedarf, wenn die obersten Bundesgerichte als Revisionsinstanz unverändert erhalten bleibt, steht realpolitisch die im Antrag angesprochene "Eingliederung" der Sozialgerichtsbarkeit in die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zur Debatte. Nach den Größenverhältnissen kommt überdies in etlichen Bundesländern eher die Eingliederung der Verwaltungsgerichte in die Sozialgerichtsbarkeit in Betracht. Beide Gerichtsbarkeiten haben überdies derzeit genug damit zu tun, die Folgeprobleme qualitativer und quantitativer Veränderungen im Verfahrens- und Aufgabenaufkommen zu bewältigen. Die für den Erhalt der Sozialgerichte als eigenständiger Gerichtsbarkeit genannte Begründung indes ist ebenso wenig überzeugend und zwingend wie es die teils für eine Zusammenlegung angeführten Gründe sind.¹⁶

Eine Verfassungsänderung ist ohnehin nicht isoliert allein in Bezug auf den Neuzuschnitt der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu diskutieren; es sind dann zumindest auch die verfassungsunmittelbaren Rechtswegzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit auf den Prüfstand zu stellen.¹⁷

2. Gerichtskosten; Beratungs- und Prozesskostenhilfe (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 8])

Die Gerichtskostenfreiheit für natürliche Personen in Verfahren nach dem SGB II/SGB XII ist zu erhalten; die derzeitigen Prozesskostenhilferegulungen sind für einen sozialstaats- und gleichheitskonformen Zugang zu Gericht beizubehalten.

2.1. Gerichtskosten

Die Gerichtskostenfreiheit für natürliche Personen ist – jedenfalls in Verfahren nach dem SGB II/SGB XII – beizubehalten. Viele Leistungsberechtigte schrecken ohnehin vor dem „Gang zu Gericht“ zurück; eine Kostenschwelle würde den Zugang zu effektivem Rechtsschutz weiter erschweren.

Ohne eine Gerichtskostenvorschusspflicht, die indes allzumal angesichts der derzeitigen Erfolgsquoten im SGB II/SGB XII-Bereich und auch deswegen als

¹⁵ BT-Drs. 16/688, 3.

¹⁶ Dazu eingehend bereits Berlit, Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten. Ein Diskussionsbeitrag, Betrifft Justiz 2004, 226-237 (Anlage 2).

¹⁷ Dazu Berlit, Rechtswegebereinigung als rechtspolitischer Auftrag - Rückführung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten in die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: FS v. Brünneck, 2011, 497.

kontraproduktiv abzulehnen ist, weil es nur die Haltung einiger Leistungsträger verstärken dürfte, ihre Mittel wegen des überschaubaren Klagerisikos nicht für rechtsrichtige und überzeugende Bescheide oder ein akzeptanzförderndes Beschwerdemanagement, sondern in Prozesskosten zu verwenden, bewirkt die Beitreibung von Gerichtskosten einen erheblichen Mehraufwand; bei einer Vorschusspflicht wird die Zahl der vorgeschalteten Prozesskostenhilfefverfahren deutlich steigen.

Die „Vielkläger“, die alle JobCenter und Sozialgerichte als Einzelphänomen kennen und die viel Arbeit und Mühe „kosten“, die anderweitig nutzbringender eingesetzt werden mag, werden durch die Einführung von Gerichtskosten ohnehin nicht von ihrem Handeln abgehalten werden können; sie sind kein sinnvoller Bezugspunkt für generelle Rechtsänderungen.

2.2 Beratungs- und Prozesskostenhilfe

Die Aufwendungen für Beratungs- und Prozesskostenhilfe steigen kontinuierlich und bilden – neben den Betreuungsvergütungen – einen nach den Angaben der Länder so dynamischen Kostenfaktor in den Justizetats, dass als Reaktion Kostenbegrenzungsanstrebungen nachvollziehbar scheinen. Sozial- und rechtspolitisch sind die Vorschläge in den Entwürfen des Bundesrates eines Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes¹⁸ und für eine Änderung des Beratungshilfegesetzes¹⁹ dem Grunde nach indes abzulehnen.

Der Sache nach sind Prozesskosten- und Beratungshilfe eine Sonderform der Hilfe in besonderen Lebenslagen, für die nicht Einkommens- und Vermögensgrenzen gelten sollten, die dichter an der der Hilfe zum Lebensunterhalt liegen. Eine deutliche Entlastung in diesem Diskurs dürfte bewirken, wenn die Kostenverantwortung für die Beratungs- und Prozesskostenhilfe aus den – ansonsten weitestgehend durch Personalausgaben sowie Mieten und Bewirtschaftungskosten gebundenen – Justizhaushalten in die Sozialtats erfolgte.

3. Einführung von Pauschalgebühren für SGB II/ SGB XII-Träger (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 9])

Die Erweiterung der Pauschalgebührenpflicht auf Leistungsträger nach dem SGB II/SGB XII ist ein kleiner, symbolisch aber wichtiger Beitrag, um die Mitverantwortung dieser Träger an dem deutlichen Anstieg der Kosten der Sozialgerichtsbarkeit zu unterstreichen.

Der in Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich aufgebene effektive Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt führt bei allen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu einem insgesamt geringen Kostendeckungsgrad. Der Rechtsstaat hat indes auch seinen Preis. Die Pauschalgebühren auch für SGB II/SGB XII-Leistungsträger werden den Kostendeckungsgrad der Sozialgerichtsbarkeit nicht wesentlich verbessern. Sie schöpfen aber einen Teil der Einsparungen ab, die etliche Leistungsträger bei der Erstellung und Vermittlung ihrer Bescheide sowie

durch die Gestaltung des Widerspruchsverfahrens einsparen. Um den in der Begründung – im Anschluss einer Länder-Arbeitsgruppe – angesprochenen Anreiz für die Träger zu bewirken, „Bescheide verständlicher und bürgerfreundlicher zu formulieren und die Widerspruchsstellen zu stärken“, dürfte die allgemeine Pauschalgebühr (§ 184 SGG) – im Verhältnis zu den Etats der JobCenter – zu niedrig sein.

Soll Steuerung bewirkt werden, kommt neben einer auf SGB II/SGB XII-Verfahren bezogenen, sektoralen Erhöhung der Pauschalgebühr auch eine – dann (nahezu) kostendeckende – Unterliegensgebühr in Betracht. Dies entlastete auch die Leistungsträger, die ihre begrenzten Mittel auch dafür einsetzen, um – bei aller Beachtung der Grenzen des materiellen Leistungsrechts – sozialgerichtliche Streitverfahren zu vermeiden.

4. Mindeststreitwert für den Rechtsmittelzugang (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 10])

Die Heraufsetzung der Rechtsmittelstreitwerte für Berufungen und Beschwerden zum 1.4.2008 sollte – jedenfalls für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – zurückgenommen werden.

4.1 Die scheinbar moderate Heraufsetzung der Rechtsmittelschwellenwerte um 250 € hat auf Kosten der Rechtssicherheit zu einer spürbaren Entlastung der Landessozialgerichte geführt. Für die Hauptsacheverfahren mildert die – an die klassischen Revisionsgründe – gebundene Berufungszulassung die Effekte dieser Rechtsmittelverkürzung. Für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wird teils vertreten, dass auch bei Vorliegen von Berufungszulassungsgründen mangels Zulassung die Wertgrenze absolut gilt.²⁰ Wegen der hohen Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzes in SGB II-Verfahren ist es angezeigt, die Wertgrenze wieder abzusenken oder zumindest klarzustellen, dass die Beschwerde wertgrenzenunabhängig statthaft ist, wenn eine Berufung im Hinblick auf die Berufungszulassungsgründe des § 144 Abs. 2 SGG zulässig wäre bzw. bewirkt werden könnte.

4.2 Für das Hauptsacheverfahren kommt neben einer Absenkung des Rechtsmittelstreitwertes der Verzicht auf Wertgrenzen unter Erweiterung der Berufungszulassungsgründe nach dem Vorbild des § 124 Abs. 2 VwGO um die Fallgruppen der „ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit“ und der „besondere tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten“ in Betracht, die dann auch im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren nach § 145 SGG geltend gemacht werden könnten. Die anfänglichen, teils gravierenden Bedenken gegen die Rechtsmittelzulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO sind – nicht zuletzt auch durch klärende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die überzogenen Anforderung an die Darlegung von Berufungszulassungsgründen einen Riegel vorgeschoben hat – einer differenzierenden Betrachtung gewichen.²¹

²⁰ A.A. – für eine Berücksichtigung der Zulassungsgründe des § 144 Abs. 2 SGG – etwa LSG NI/HB, B. v. 24.2.2010 – L 7 AS 1446/09 B ER – NZS 2010, 701.

²¹ S. nur Rudisile, Das Berufungszulassungsrecht der VwGO im Spiegel der Rechtsprechung, Die Verwaltung 39 (2006), 421; T.

¹⁸ BT-Drs. 17/1216.

¹⁹ BT-Drs. 17/2164.

4.3 Nicht sinnvoll ist, zur Milderung der Wirkungen des Rechtsmittelstreitwerts am Ausschluss von Folgebescheiden anzusetzen, die nicht ausdrücklich den streitgegenständlichen Bescheid ändern oder ergänzen. Zumindest in Hauptsacheverfahren machte einen Einbezug von Folgebescheiden viele Verfahren wegen der Vielzahl von Bescheiden und der oft wechselnden tatsächlichen Verhältnisse, die es von Amts wegen „in Echtzeit“ bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung aufzuklären gälte, in der Praxis „nicht beherrschbar“. Die Verkürzung der Frist für das Zugunstenverfahren nach § 44 SGB X auf ein Jahr (s.o. III.2) verschärft allerdings das Folgeproblem, dass im Streitfall dann auch gegen Folgebescheide Rechtsbehelfe/-mittel einzulegen sind und so neue Verfahren produziert werden.

5. Präklusion/Fiktion einer Klagrücknahme (BT-Drs. 17/7032 [II. Nr. 11])

Eine Änderung der Regelungen zur Zurückweisung von Erklärungen und Beweismitteln, die nach entsprechender Aufforderung unter Fristsetzung unentschuldigt verspätet vorgebracht worden sind (§ 160a SGG), und zur Klagrücknahmefiktion (§ 102 Abs. 2 SGG) ist nicht erforderlich.

Diese Regelungen begegnen bei sachgerechter Anwendung und verfassungsrechtlich auch gebotener Beachtung ihres Ausnahmecharakters keinen Bedenken. „Unzuträglichkeiten“ oder ein Fehlgebrauch aus der sozialgerichtlichen Praxis sind nicht bekannt geworden; sie scheinen nur zurückhaltend eingesetzt zu werden. Dies gilt auch für die Anwendung und Auslegung der Parallelvorschriften des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts. Die Erfahrungen, die mit den Anwendungen der entsprechenden Regelungen im verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren gewonnen worden sind, können nicht auf das sozialgerichtliche Verfahren oder den allgemeinen Verwaltungsprozess übertragen werden.

Anlagen:

- Berlit, Uwe: Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II, info also 2011, 59 (Teil 1), 124 (Teil 2) (Anlage 1)
- Berlit, Uwe: Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten. Ein Diskussionsbeitrag, Betrifft JUSTIZ 2004, 226 (Anlage 2)

Schreiner, Die Zulassungsberufung in Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Zivilprozessordnung (ZPO) und Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG). Ein Beitrag zur allgemeinen Verfahrenslehre, 2010.

Anlage 1

226

Zum Thema
Betrifft Justiz

Betrifft JUSTIZ Nr. 77 • März 2004

Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten

Ein Diskussionsbeitrag

von Uwe Berlit

1. Ausgangslage

Die Ausdifferenzierung der Gerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland ist im europäischen Vergleich einzigartig. Überwiegend bestehen – wenn auch mit unterschiedlichen Binnendifferenzierungen –, soweit keine „Einheitsgerichtsbarkeit“ vorgesehen ist, eine Gerichtsbarkeit für den öffentlich-rechtlichen Bereich und eine Gerichtsbarkeit, in der die ordentliche und die Arbeitsgerichtsbarkeit zusammengefasst sind.

Die Zusammenführung insbesondere der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ist ein rechtspolitisches Dauerthema.¹ Im Zusammenhang mit der Entscheidung, welcher Rechtsweg für Streitigkeiten aus der geplanten Grundversicherung für erwerbsfähige Arbeitslose, die aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hervorgehen soll, eröffnet werden soll, ist die Abgrenzung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder einmal in den Blick geraten und hat der Zusammenführung zumindest dieser beiden Gerichtsbarkeiten neuen Auftrieb gegeben.

Die Justizministerkonferenz hat am 6.11.2003 diese Anstöße aufgegriffen und mehrheitlich beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die in einem ersten Schritt die Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit prüfen und hierzu bis Mai 2004 einen Bericht vorlegen soll.²

Die Zusammenlegung derzeit eigenständiger Gerichtsbarkeiten darf als „Reform“ oder „Modernisierung“ kein Selbstzweck sein. Sie kann sich allein daraus rechtfertigen, dass sie als Organisationsreform – auch unter Berücksichtigung erwartbarer Umstellungsprobleme und Nebeneffekte – zumindest mittel- bis langfristig einen positiven Beitrag zur Verbesserung oder doch

Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen, effektiven Rechtsschutzgewähr leistet. Sie muss auf angebbare Probleme der hoheitlich organisierten Rechtsschutzgewähr reagieren und für diese die in der Gesamtbilanz – unter Berücksichtigung monetärer und nicht-monetärer Nebeneffekte – sinnvollsten, nicht im Detail und in der Gesamtschau durch funktional gleichwertige Maßnahmen ersetzbare Lösungen anbieten.

Mögliche Hauptziele einer Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten können sein:

- mehr Flexibilität beim Einsatz richterlichen Personals
- Nutzung von Synergieeffekten bei der Verwaltung und der Nutzung personeller und sächlicher Ressourcen
- Vereinheitlichung des Prozessrechts, soweit es mit den verschiedenen Aufgaben und „Problemstellungen“ der Zweige der Gerichtsbarkeit vereinbar ist
- mehr Transparenz und Bürgernähe, u.a. durch eine überschaubarere Gerichtsstruktur
- Einpassung in eine „gemeineuropäische“ Organisation von Rechtsschutzgewähr.

2. Begriff und Reichweite „Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten“

Unter dem Schlagwort der „Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten“ werden Veränderungen unterschiedlicher Reichweite und Stoßrichtung diskutiert, bei denen sich die erwartbaren Wirkungen, die Ausgangslagen und die zu überwindenden Schwierigkeiten deutlich unterscheiden. Systematisch sind für eine sachliche, differenzierte Bewertung zu unterscheiden:

2.1. Konzentrationsgrad

Die Fragestellung „Fünf oder zwei Gerichtsbarkeiten?“³ verkürzt die zu prüfenden Maßnahmen auf die weitestgehende Variante, bei der die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit) zusammengeführt und die Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit integriert

wird. Zwingend ist dies ungeachtet dessen nicht, dass weniger weit reichende Organisationsmaßnahmen teils „als erster Schritt“ zu weiter reichenden Maßnahmen bezeichnet werden und die Umsetzung einzelner Maßnahmen den politischen Druck erhöhen mag, auch weitere Schritte zu gehen; andererseits birgt eine differenzierte Betrachtung und als „stufenweise“ gedachte Umsetzung die Chance, Wirkungen und Nebenwirkungen getroffener Organisationsmaßnahmen zu evaluieren und die Debatte zu versachlichen.

• Bei den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten kommt eine Beschränkung auf die Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Beibehaltung einer eigenständigen Finanzgerichtsbarkeit in Betracht. Die Finanzgerichtsbarkeit unterscheidet sich von den beiden anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten u.a. durch den zweistufigen Aufbau, den inneren Konzentrationsgrad und die Besoldungsstruktur der eingesetzten Richterschaft.

• Die Zusammenlegung von Arbeitsgerichtsbarkeit und ordentlicher Gerichtsbarkeit ist sinnvoll isoliert von einer (partiellen) Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit zu diskutieren. Art und Gewichtung der für und wider eine Zusammenlegung streitenden Argumente unterscheiden in einem

Zum Thema
Betrifft Justiz

Maße, dass es nach derzeitigem Erkenntnisstand geboten ist, die weitere Diskussion auf eine Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zu beschränken.

2.2. Ebenen der Zusammenlegung

Zu unterscheiden ist, ob sich eine Zusammenlegung (in einem ersten Schritt oder dauerhaft) beschränken soll auf die Ebene der Landesgerichte oder hiervon auch die obersten Bundesgerichte erfasst werden sollen. Diese Unterscheidung ist schon deswegen geboten, weil sich insoweit die verfassungsrechtliche Ausgangslage unterscheidet (dazu 3.). Bei einer Beschränkung auf die Landesgerichte ergäbe sich dann allerdings das Folgeproblem, dass die derzeit externe, institutionell klare Gliederung in unterschiedliche Gerichtsbarkeiten auf Landesebene abzubilden ist in einer Binnendifferenzierung eines zusammengelegten Gerichts.

2.3. Institutionelle Zusammenführung oder Vereinheitlichung des Prozessrechts

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann sich beschränken auf eine institutionelle Zusammenlegung unter Beibehaltung der jeweils unterschiedlichen Prozessordnungen (namentlich der Regelungen zur Gerichtsbesetzung, zur Bestellung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, zur Postulationsfähigkeit von Gewerkschaften und Verbänden, zum Gerichtskostenrecht und zum Verfahren) oder gekoppelt werden mit einer – mehr oder minder weitreichenden – Vereinheitlichung der jeweiligen Prozessordnungen.

- Bleiben die jeweiligen Prozessordnungen im Kern unverändert, beschränkt sich die Zusammenlegung darauf, das derzeit durch eine externe Gliederung in

unterschiedliche Gerichtszweige gelöste Problem der sachgebietsadäquaten Ausdifferenzierung des Verfahrensrechts umzuwandeln in ein Binnendifferenzierungsproblem.

- Eine Koppelung der organisatorischen Zusammenlegung mit einer Vereinheitlichung des Prozessrechts bedeutet – je

- Ressortierung (Rechtspflegeministerium vs. Zuordnung zu unterschiedlichen Ressorts [insb. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit])
- Gesamtgröße der einzelnen Gerichtsbarkeiten
- Größe der einzelnen Gerichte / „Konzentrationsgrad“ innerhalb der einzelnen Gerichtsbarkeiten

- räumliche Verteilung der einzelnen Gerichtsstandorte und die räumliche Struktur der einzelnen Länder (Stadtstaaten, Flächenländer mit unterschiedlicher Bevölkerungsdichte und Raumstruktur)
- Personalstruktur (insb. Altersstruktur) innerhalb der Justiz (richterlicher und nicht-richterlicher Dienst) insgesamt und innerhalb der einzelnen Gerichtszweige
- Ausstattung und Stand justiz- oder gerichtszweiginterner „Modernisierungsmaßnahmen“ (z.B. Art und Grad EDV-Ausstattung; Einführung von Serviceeinheiten; Nutzung der verschiedenen Elemente der „Neuen Steuerungsinstrumente“)
- Grad/Dramatik der Haushaltsprobleme/-konsolidierungszwänge.

Diese Unterschiede bestimmen u.a.

- den objektiven/wahrgenommenen Problemdruck,
- die Möglichkeiten, bestimmten Problemen gleichwertig oder besser als durch Zusammenlegung Rechnung tragen

zu können,

- die kurz- und mittelfristig erwartbaren monetären und nicht monetären „Zusammenlegungskosten“ und
- die „Aufnahmefähigkeit“ der Justiz für grundlegende Strukturveränderungen.

Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, ob eine Zusammenlegung

- durch den Bundesgesetzgeber einheitlich vorzugeben ist, wobei sich Differenzierungen auf den Zeitpunkt der Umsetzung beziehen mögen, oder



„Die Terminvertreterschürze“

Zeichnung: Philipp Heinisch

nach Bereich der Vereinheitlichung und ihrer Reichweite – notwendig eine Entdifferenzierung des Verfahrensrechts mit qualitativen, nicht notwendig negativen Rückwirkungen auf die Rechtsschutzgewähr.

2.4. Bundeseinheitliche Lösung oder Länderöffnungsklauseln

Die Zusammenlegungsdiskussion trifft in den Ländern auf eine sehr unterschiedliche Ausgangslage. Unterschiede ergeben sich u.a. hinsichtlich

• sich der Bundesgesetzgeber darauf beschränkt, durch Länderöffnungsklausel den jeweiligen Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, zielgerichtet und differenziert auf die jeweils landesspezifischen Probleme zu reagieren.

3. Der verfassungsrechtliche Rahmen

3.1. Für die Ebene der obersten Bundesgerichte erfordert eine Zusammenführung eine Grundgesetzänderung. Art. 95 Abs. 1 GG garantiert auch den institutionellen Bestand der dort abschließend aufgezählten obersten Bundesgerichte, wobei der Kernbereich der jeweiligen Zuständigkeit gewahrt bleiben muss. Dies steht einer organisatorischen Zusammenarbeit und einer gewissen organisatorischen Zusammenführung nicht entgegen; der Gesetzgeber hat auch einen gewissen Gestaltungsspielraum, welcher Gerichtsbarkeit er einen bestimmten Typus von Streitigkeiten zuweisen will.

3.2. Unterschiedlich beurteilt wird die Frage, ob Art. 95 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber eine institutionell/organisatorische Gliederung in fünf Fachgerichtsbarkeiten auch auf der Ebene der Landesgerichte vorgibt.

• Die wohl überwiegende Ansicht⁴ sieht durch Art. 95 Abs. 1 GG auch für die Länder fünf Gerichtszweige als Basis von fünf Rechtswegen garantiert, an deren Ende grundsätzlich jeweils ein oberster Gerichtshof des Bundes steht.

• Die besseren Gründe sprechen indes dagegen – mit der Folge, dass der Fokus von verfassungsrechtlichen Debatten weg auf die rechtspolitisch zu entscheidende Frage gerichtet werden kann, welchen tatsächlichen Nutzen eine Zusammenführung für die Qualität von Rechtsprechung und die Effektivität gerichtlichen Rechtsschutzes verspricht.

3.2.1. Der Wortlaut des Art. 95 Abs. 1 GG gibt eine Gliederung in die dort ge-

nannten fünf Fachgerichtsbarkeiten auch auf Länderebene nicht vor.

Allerdings werden ordentliche, Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozial„gerichtsbarkeit“ genannt, was prima facie auf eine auch institutionelle Gliederung auf Länderebene sprechen mag. Der Schwerpunkt liegt indes nach dem Wortlaut auf den diesen zugeordneten „Gebieten“, mithin der sachlichen Unterscheidbarkeit unterschiedlicher Rechtsmaterien, die den benannten obersten Bundesgerichten zuzuordnen sind. Bei fortbestehender „Gebietstrennung“ nach Maßgabe des materiellen Rechts folgt

Der Gesetzgeber hat einen gewissen Gestaltungsspielraum, welcher Gerichtsbarkeit er einen bestimmten Typus von Streitigkeiten zuweisen will

hieraus nicht, dass Streitigkeiten aus diesen Rechtsgebieten auch im Instanzenzug in institutionell/organisatorisch getrennten

Gerichtsbarkeiten entschieden werden müssen.

Aus der Stellung eines obersten Bundesgerichts folgt allerdings, dass diese als Rechtsmittelgerichte höchster Instanz konzipiert sind, ihrer Entscheidung mithin grundsätzlich instanzgerichtliche Entscheidungen vorausgehen haben und sie grundsätzlich nicht als Eingangsgesicht tätig werden sollen.⁵ Die Gliederung dieses Instanzenzuges erzwingt auch dies nicht: Erforderlich, aber auch hinreichend ist, dass für einen Rechtsstreit in einer den Anforderungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG genügenden Weise bestimmt werden kann, welchem Rechtsgebiet er zuzuordnen ist.

3.2.2. Aus der Entstehungsgeschichte ergeben sich keine klaren Rückschlüsse für oder gegen eine Gliederung der Landesgerichte.

• Der Verfassungsgeber hat an den traditionellen, vorgefundenen Bestand angeknüpft; nicht erkennbar ist, dass er ihn auf diese Weise hat verfassungsrechtlich vorgeben wollen.

• Nicht aufgegriffen worden ist insbesondere Art. 107 WRV, der Verwaltungsgerichte „(im) Reiche und in den Län-

dern“ vorgesehen hatte und damit institutionell/organisatorische Vorgaben auch für die Gerichtsbarkeit in den Ländern enthielt.

• Zu bedenken ist dabei, dass der Bundesgesetzgeber die Prozessordnungen für die unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten erst längere Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet hat.

3.2.3. Aus der Entstehungsgeschichte des 16. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes⁶ ergeben sich keine gewichtigen Argumente dafür, dass jedenfalls ab diesem Zeitpunkt Art. 95 Abs. 1 GG kraft Bundesverfassungsrechts auch die in diesem Zeitpunkt einfachgesetzlich vorgegebene fachliche Gliederung der Gerichte auf Länderebene festgeschrieben hätte.

• Die durch das Änderungsgesetz vorgenommenen Änderungen des Wortlautes des Grundgesetzes verhalten sich nicht zur Gliederung der Landesgerichte.

• Diese Frage war nicht Gegenstand der Änderungsberatungen oder Ziel der Verfassungsänderung. Die Debatten konzentrierten sich auf die Ebene der Bundesgerichte und dort auf die Frage, wie die Einheitlichkeit der Rechtsprechung optimal zu organisieren sei (oberstes Bundesgericht vs. Gemeinsamer Senat der Obersten Bundesgerichte).

3.2.4. Als Sinn des Regelungsauftrages des Art. 95 GG ergibt sich, dass den differenzierten Anforderungen der Rechtsprechung in unterschiedlichen Rechtsgebieten Rechnung zu tragen ist. Für die obersten Bundesgerichte hat sich der Verfassungsgeber darauf festgelegt, dass die Differenzierungs- und Spezialisierungsprobleme nicht durch eine Binnendifferenzierung innerhalb eines obersten Bundesgerichts zu lösen sind, sondern eine nach Sachmaterien differenzierende oberste Bundesgerichtsbarkeit zu schaffen ist. Der Verfassungsgeber hat für die Bundesebene damit indes lediglich eine bestimmte Antwort auf eine zu lösende Organisationsfrage gegeben. Für die Länderebene ist diese Ant-

wort nicht zwingend. Aus dem Sinn des Art. 95 Abs. 1 GG folgt allerdings, dass der Bundesgesetzgeber bei der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eröffneten konkurrierenden Gesetzgebung sicherzustellen hat, dass dem Differenzierungs- und Spezialisierungsproblem auch bei der Rechtsschutzgewähr durch Ländergerichte Rechnung zu tragen ist, nicht aber die Festlegung auf dieselbe Antwort auf die Organisationsfrage.

3.2.5. Gegen eine bundesverfassungsgesetzliche Festlegung auch der Länderebene spricht auch das Bundesstaatsprinzip. Die Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung, zu der auch die justizielle Rechtsschutzgewähr gehört, rechnet grundsätzlich zu „Hausgut“ der Länder. Angesichts der grundgesetzlichen Vorgaben und Garantien für die effektive Rechtsschutzgewähr durch unabhängige Richter, die in den unterschiedlichen Prozessordnungen weiter ausgeformt (worden) ist, bestand und besteht kein Anlass, auch die institutionell-organisatorische Gliederung von Verfassungen wegen festzuschreiben. Diese ist auch aus Sicht der Rechtsschutzsuchenden tendenziell nachrangig und ein lösbares Problem.

3.2.6. Nach Art. 108 Abs. 6 GG wird „die Finanzgerichtsbarkeit“ durch Bundesgesetz „einheitlich geregelt“. Es handelt sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die partielles Landesrecht grundsätzlich ausschließt, indes die Art. 92 ff. GG unberührt lässt. Eine institutionelle Garantie auch organisatorisch selbständiger Finanzgerichte auf Länderebene oder ein Verbot von Länderöffnungsklauseln folgt hieraus indes bei genauer Betrachtung nicht.

4. Systematische Argumente für und wider eine Zusammenlegung

4.1. Flexibilität bei Personaleinsatz, insb. in richterlichen Dienst

4.1.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten eröffnet eine größere Flexibilität beim Einsatz insbesondere des richterlichen Personals und erleichtert insbesondere, angesichts knapper personeller Ressourcen gerichtszweigübergreifende Schwankungen bei der Geschäftsbelastung bedarfsorientiert auszugleichen.

gründende Ressourcenverlagerungen (Versetzung; Abordnung), die sich als nicht hinreichend flexibel erwiesen haben und/oder anstehende Probleme nicht hinreichend aufzufangen in der Lage sind.⁷

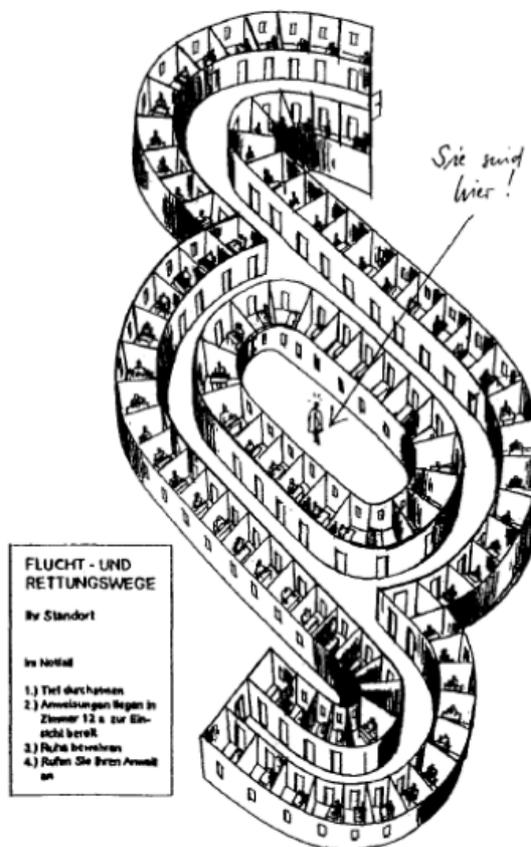
Das Flexibilitätsproblem und die Möglichkeiten, hierauf angemessen und hinreichend kurzfristig mit personalwirtschaftlichen Mitteln reagieren zu können, sind im Ländervergleich u.a. abhängig von den bestehenden Belastungsunterschieden, der Gesamtgröße der jeweiligen Gerichtsbarkeiten, der Einstellungssituation in den jeweiligen Ländern und der Regionalstruktur (Fläche, Verteilung der Gerichtsstandorte).

4.1.2. Gegenargumente

a) Angesichts des hohen Regulierungsgrades und der Ausdifferenzierung des Rechts in Deutschland kann für alle Gerichtszweige von einer mehr oder minder hohen Spezialisierung und einem in der Ausprägung unterschiedlichen Anforderungsprofil an die Richterschaft ausgegangen werden. Jeder Wechsel in ein anderes Rechts-/Sachgebiet führt zu Reibungsverlusten durch Einarbeitungsnotwendigkeit und kann kurzfristig die „Qualität“ der Rechtsprechung namentlich in solchen Rechtsgebieten gefährden, in denen eine hohe Ausdifferenzierung des

Rechts auf hochspezialisierte Beteiligte („Dauerkunden“; Verbände; Fachanwaltschaft) trifft.

Das „Spezialisierungsargument“ greift von vornherein bestenfalls begrenzt in den Fällen, in denen der Personalbestand einer spezialisierten Gerichtseinheit eine „Binnenspezialisierung“ nicht zulässt. Der Effizienzverlust durch zusätzlichen Einarbeitungsaufwand und Dequalifizierung bei Sach-/Rechtsgebietswechsel ist zudem schwer zu quantifizieren. Er entsteht auch bei Sachge-



- Die Feinsteuerung des Personaleinsatzes kann jährlich durch den vom Präsidium zu beschließenden Geschäftsverteilungsplan erfolgen.

- Die kurzfristig wirksame Präsidiumsentscheidung ergänzt/ersetzt langfristig wirkende personalwirtschaftliche Maßnahmen (gerichtszweigübergreifende Stellenverlagerungen), die Verwendung flexibel einzusetzender, aber unerfahrener Proberichterinnen und -richter in der jeweils „notleidendsten“ Gerichtsbarkeit sowie auf dem Freiwilligkeitsprinzip

bietswechsel innerhalb einer (spezialisierten) Gerichtsbarkeit. Die erhöhte, von einer Präsidiumsentscheidung abhängige Flexibilität betrifft die derzeit spezialisierten Richterinnen und Richter

lediglich potentiell; real geht es um einen Spitzenausgleich. Ein Präsidium wird bei der Zuweisungsentscheidung Spezialkenntnisse und besondere „außerjuristische“ Qualifikationen (einschließlich individueller Präferenzen

und sachgebietsspezifischem Engagement) ebenso wie die einarbeitungsbedingten Reibungsverluste berücksichtigen und einen Wechsel in ein anderes Rechts-/Sachgebiet nicht „ohne Not“, d.h. gewichtige sachliche Gründe, vornehmen. Die Erfahrungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in der sich das Spezialisierungsproblem in der Binnendifferenzierung stellt, weisen nicht darauf, dass Präsidien hierzu nicht bereit oder in der Lage wären. Dass für Präsidien einer zusammengelegten öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit Anderes zu gelten hätte, ist eine nachvollziehbare Befürchtung, aber empirisch durch nichts belegt. Zutreffend ist allein, dass sich die Gewichtsverhältnisse in einem Präsidium eines zusammengefassten öffentlich-rechtlichen Fachgerichts verschieben und die derzeit durch die institutionelle Gliederung sichergestellte Berücksichtigung der spezifischen Belange z.B. der Sozialgerichtsbarkeit in einem Präsidium einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit potentiell zur Disposition gestellt sind.

Die erweiterte Flexibilität eröffnet zudem auch der Richterschaft Chancen. Individuelle Präferenzen können z.B. im Laufe eines Berufslebens wechseln; der Wechsel in ein anderes Tätigkeitsgebiet ist nicht mehr an einen Wechsel des Gerichtszweiges gebunden. Das bei der An- oder Einstellung angenommene spezifische Qualifikationsprofil kann sich zudem im Zeitverlauf verändern, spezifische Qualifikationen können im Zeitverlauf „verloren gehen“. Das „Spezialisierungsargument“ hat zudem die „Kehrseite“ der Gefahr von „Fachidio-

tentum“ und beruflichem Immobilismus. Der verfassungsrechtliche gesicherte Status der Richter und der hierüber verbürgte Versetzungsschutz ist funktional bezogen auf die Gewähr neutraler, gegen sachwidrige Interventionen geschützte Rechtsschutzgewähr, entbindet aber nicht von der (dezernat-, gerichts- und gerichtszweigübergreifenden) Verantwortung für das Funktionieren von Justiz insgesamt.

b) Das Spezialisierungsargument lässt sich auch als Organisations- oder Motivationsargument wenden:

- Motivation und Einsatzbereitschaft sind u.a. von der jeweiligen Organisationsgröße abhängig.

- Bei einer Zusammenlegung könnten zu große Einheiten entstehen, die wegen der Entfernung der Arbeitseinheiten zur Gerichtsleitung schwer zu „führen“ sind, in denen Mitarbeiterzufriedenheit sinkt und effizienzfördernde informelle Mechanismen nicht mehr funktionieren; auch können die motivations- und einsetzungsfördernden Aspekte einer spezifischen „corporate identity“ wegbrechen. Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, aber schwer zu quantifizieren/zu gewichten und spricht vor allem für eine länderdifferenzierende Öffnungsklausel.

- Die Gerichtsgröße an den einzelnen Gerichtsstandorten variiert im Ländervergleich erheblich; in kleineren Bundesländern bliebe selbst bei einer Zusammenfassung aller öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten in einem einzigen Gericht an einem einzigen Gerichtsstandort die Gerichtsgröße (gemessen an der Zahl der RichterInnenstellen) hinter der der größeren Flächenstaaten zurück.

- In diesen Ländern eröffnete eine Zusammenlegung die Chance, ohne Überschreitung „verträglicher“ Gerichtsgrößen einzelne Standorte in der Fläche zu erhalten.

4.1.3. Funktionale Äquivalente

a) Die personelle Flexibilität im Interesse bedarfs-/belastungsgerechten Personaleinsatzes könnte durch erleichterte Möglichkeiten der anlassbezogenen Versetzung (§ 30 DRiG) oder Abordnung (§ 37 DRiG) ohne Zustimmung erhöht werden. Es handelte sich indes dann um Maßnahmen, die nicht von der richterlichen Selbstverwaltung (Präsidium), sondern der exekutivdeteterminierten Justizverwaltung verfügt würden; es besteht die Gefahr, dass – wie auch immer – erweiterte Möglichkeiten aus mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbaren Motiven genutzt werden oder dies unternommen wird.

- Erweiterte Möglichkeiten der Versetzung/Abordnung ohne Zustimmung der Betroffenen können nicht unabhängig von ihren – bislang nicht näher spezifizierten – Voraussetzungen und dem Verfahren ihrer Anordnung auf ihre „Verträglichkeit“ mit der richterlichen Unabhängigkeit beurteilt werden.

- Die richterliche Unabhängigkeit wirkt zwar auch innerhalb der Justiz und gegenüber dem Präsidium, indes mit geringerem Gewicht.⁸ Für erweiterte gerichtliche- oder gerichtszweigübergreifende Versetzungs-/Abordnungsmöglichkeiten wären die Voraussetzungen tatbestandlich so genau zu umschreiben, dass selbst der Schein des „Fehlgebrauches“ ausgeschlossen ist, und diese wären wohl an einer Präsidiumsentscheidung vergleichbare, verfahrensrechtlich gesicherte richterliche Mitwirkungsmöglichkeiten zu binden.

Die Gerichtsgröße an den einzelnen Gerichtsstandorten variiert im Ländervergleich erheblich

- Damit steht entweder die Gleichwertigkeit zu einer Zusammenlegung in Frage oder es wäre im personellen Bereich eine Flexibilität erreicht, die den institutionellen Fortbestand eigener Einheiten mangels gesicherten personellen Substrats als Fiktion erscheinen ließe.

b) In den Bereich der Selbstverwaltungsdiskussion durch eine gerichtlicher-

greifende Ressourcenverwaltung führt eine Variante der erleichterten Versetzung/Abordnung, die bei Fortbestand institutionell gesonderter Einheiten ein zweistufiges Verfahren der jährlichen Zuweisung der personellen Ressourcen vorsieht: Der Präsidiumsentscheidung auf der Ebene der einzelnen Gerichte vorgelagert wäre die Personalressourcenzuweisung durch ein gerichts-(zweig)übergreifendes Präsidium, das die verfügbaren Gesamtressourcen auf die erfassten Gerichte verteilt.

- Der Sache nach würde ein „virtuelles“ Gesamtgericht mit einem „Gesamtpräsidium“ geschaffen, das (jährlich) allein über die verfügbaren richterlichen Ressourcen entschiede und für den gerichts-(zweig)übergreifenden Belastungsausgleich verantwortlich zeichnete.

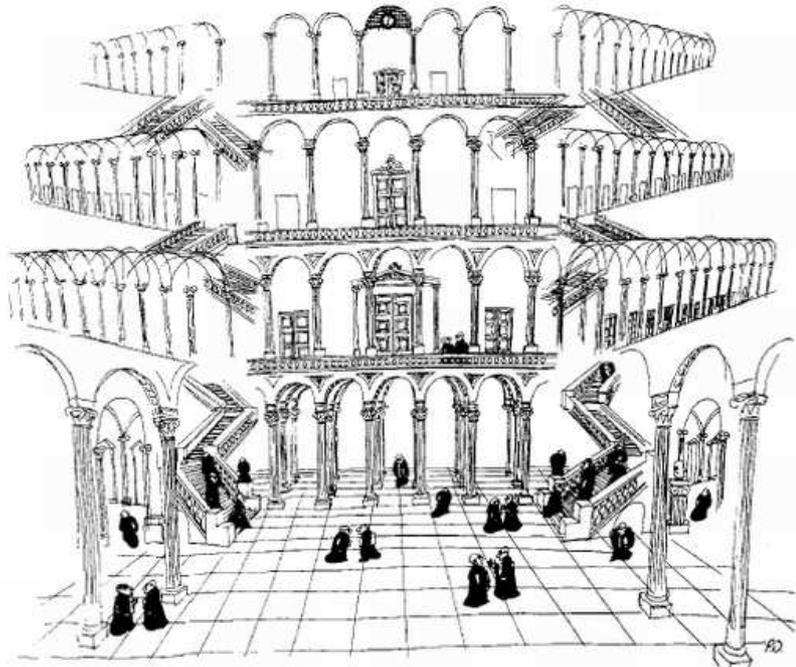
- Die Zuweisungsentscheidung wäre dann nicht in den Kategorien Versetzung/Abordnung zu fassen, sondern entspräche einer Umsetzung innerhalb einer größeren, „virtuellen“ Gesamteinheit. Voraussetzung für ein solches System wäre allerdings eine Zusammenführung der Gerichtsstandorte.

c) Für beide möglichen funktionalen Äquivalente gilt, dass auch sie die bei einem Sach-/Rechtsgebietswechsel entstehenden Effizienzverluste durch den Einarbeitungsaufwand nicht vermeiden. Sie mindern allenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem solchen Wechsel kommt.

4.2. Reduktion von Sach- und Verwaltungskosten

4.2.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Durch die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten können in den neuen Gerichtseinheiten Personal- und Sachkosten u.a. durch die zusammengeführte Nutzung von Gebäuden, sächlichen Arbeitsmitteln, Hilfsdiensten etc., eingespart werden. Synergieeffekte können sich auch auf der Leitungsebene (z.B. Wegfall von Präsidentenstellen) ergeben. Auch soweit diese „Synergieeffekte“ bei einzelnen Kostenpositionen jeweils un-



Zeichnung: Peter Jens (mit freundlicher Genehmigung des Verlags Dr. Otto Schmidt)

gewiss oder gering erscheinen mögen, sind sie in der Summe angesichts der angespannten Haushaltslage relevant.

4.2.2. Gegenargumente

a) Die Aufbauorganisation der rechtsprechenden Gewalt darf nicht allein oder primär von finanzwirtschaftlichen Erwägungen abhängig gemacht werden.

Das Gegenargument ist abstrakt richtig, führt konkret aber nicht weiter. Der verfassungsgesetzlich gesicherte Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung lässt sich nicht in einer Weise operationalisieren, dass er Einsparauflagen abzuwenden in der Lage wäre. Unter den allerdings kritikwürdigen, aber real existierenden Bedingungen ist die Fragestellung allein, ob die Einsparauflagen durch Veränderungen in – mehr oder minder – qualitätsneutralen Bereichen erbracht werden können oder Bereiche berühren, die qualitätsrelevant sind. Zusammenlegung ist daher auch kein Mittel des proaktiven Personalabbaus; es ist Vorsorge dafür, den ohnehin anstehenden/laufenden Perso-

nalabbau in Bereichen realisieren zu können, die den Kernauftrag der Justiz möglichst wenig tangieren.

b) Synergieeffekte sind kurzfristig nicht zu erreichen, weil die Zusammenführung monetäre (z.B. Erweiterung/Neubau/Einrichtung von Gerichtsgebäuden; Umzugskosten; Neueinrichtung von EDV) und nichtmonetäre Mehrkosten bewirkt; mittel- bis langfristig sind die Synergieeffekte nach Grund und Höhe ungewiss und jedenfalls nicht so hoch, dass sie die qualitativen (Neben-)Effekte einer Aufgabe gewachsener und bewährter Justizstrukturen aufwiegen. Personaleinsparungen auf der Ebene der Gerichtsleitung würden (teilweise) durch Veränderungen der Personalstruktur aufgezehrt; im nichtrichterlichen Dienst sind kurzfristige Einsparungen mangels Entlassungsmöglichkeit nicht und mittelfristig im Rahmen der normalen Personalfliktuation zu erzielen.

Für die erreichbaren Einspareffekte durch Synergieeffekte einer Zusammenlegung fehlen derzeit allerdings valide

greifende Ressourcenverwaltung führt eine Variante der erleichterten Versetzung/Abordnung, die bei Fortbestand institutionell gesonderter Einheiten ein zweistufiges Verfahren der jährlichen Zuweisung der personellen Ressourcen vorsieht: Der Präsidiumsentscheidung auf der Ebene der einzelnen Gerichte vorgelagert wäre die Personalressourcenzuweisung durch ein gerichts-(zweig)übergreifendes Präsidium, das die verfügbaren Gesamtressourcen auf die erfassten Gerichte verteilt.

- Der Sache nach würde ein „virtuelles“ Gesamtgericht mit einem „Gesamtpräsidium“ geschaffen, das (jährlich) allein über die verfügbaren richterlichen Ressourcen entschiede und für den gerichts-(zweig)übergreifenden Belastungsausgleich verantwortlich zeichnete.

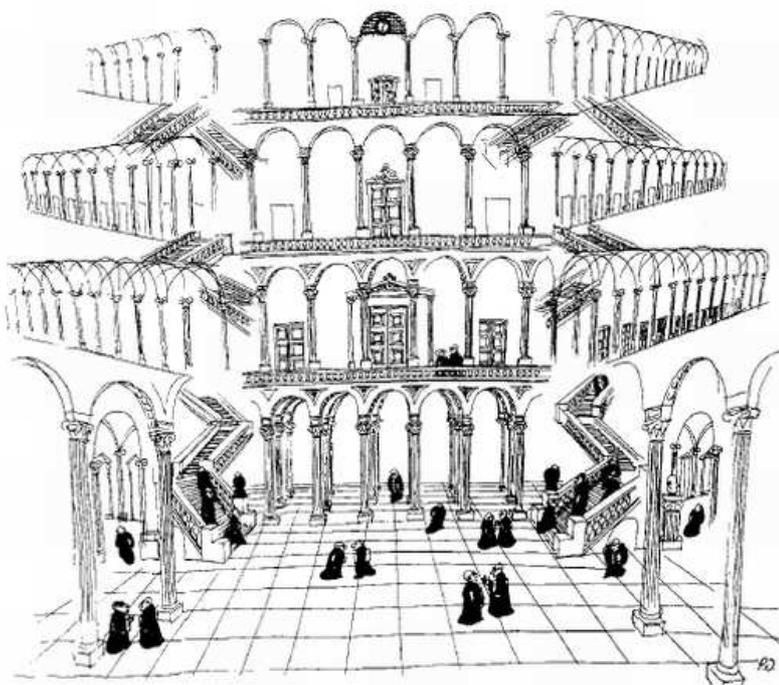
- Die Zuweisungsentscheidung wäre dann nicht in den Kategorien Versetzung/Abordnung zu fassen, sondern entspräche einer Umsetzung innerhalb einer größeren, „virtuellen“ Gesamtheit. Voraussetzung für ein solches System wäre allerdings eine Zusammenführung der Gerichtsstandorte.

c) Für beide möglichen funktionalen Äquivalente gilt, dass auch sie die bei einem Sach-/Rechtsgebietswechsel entstehenden Effizienzverluste durch den Einarbeitungsaufwand nicht vermeiden. Sie mindern allenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem solchen Wechsel kommt.

4.2. Reduktion von Sach- und Verwaltungskosten

4.2.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Durch die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten können in den neuen Gerichtseinheiten Personal- und Sachkosten u.a. durch die zusammengeführte Nutzung von Gebäuden, sächlichen Arbeitsmitteln, Hilfsdiensten etc., eingespart werden. Synergieeffekte können sich auch auf der Leitungsebene (z.B. Wegfall von Präsidentenstellen) ergeben. Auch soweit diese „Synergieeffekte“ bei einzelnen Kostenpositionen jeweils un-



Zeichnung: Peter Jens (mit freundlicher Genehmigung des Verlags Dr. Otto Schmidt)

gewiss oder gering erscheinen mögen, sind sie in der Summe angesichts der angespannten Haushaltslage relevant.

4.2.2. Gegenargumente

a) Die Aufbauorganisation der rechtsprechenden Gewalt darf nicht allein oder primär von finanzwirtschaftlichen Erwägungen abhängig gemacht werden.

Das Gegenargument ist abstrakt richtig, führt konkret aber nicht weiter. Der verfassungsgesetzlich gesicherte Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung lässt sich nicht in einer Weise operationalisieren, dass er Einsparauflagen abzuwenden in der Lage wäre. Unter den allerdings kritikwürdigen, aber real existierenden Bedingungen ist die Fragestellung allein, ob die Einsparauflagen durch Veränderungen in – mehr oder minder – qualitätsneutralen Bereichen erbracht werden können oder Bereiche berühren, die qualitätsrelevant sind. Zusammenlegung ist daher auch kein Mittel des proaktiven Personalabbaues; es ist Vorsorge dafür, den ohnehin anstehenden/laufenden Perso-

nalabbau in Bereichen realisieren zu können, die den Kernauftrag der Justiz möglichst wenig tangieren.

b) Synergieeffekte sind kurzfristig nicht zu erreichen, weil die Zusammenführung monetäre (z.B. Erweiterung/Neubau/Einrichtung von Gerichtsgebäuden; Umzugskosten; Neueinrichtung von EDV) und nichtmonetäre Mehrkosten bewirkt; mittel- bis langfristig sind die Synergieeffekte nach Grund und Höhe ungewiss und jedenfalls nicht so hoch, dass sie die qualitativen (Neben-)Effekte einer Aufgabe gewachsener und bewährter Justizstrukturen aufwiegen. Personaleinsparungen auf der Ebene der Gerichtsleitung würden (teilweise) durch Veränderungen der Personalstruktur aufgezehrt; im nichtrichterlichen Dienst sind kurzfristige Einsparungen mangels Entlassungsmöglichkeit nicht und mittelfristig im Rahmen der normalen Personalfliktuation zu erzielen.

Für die erreichbaren Einspareffekte durch Synergieeffekte einer Zusammenlegung fehlen derzeit allerdings valide

ne Zusammenlegung nicht gelöst werden, eindeutig im Vordergrund. Auch für die Schnittstelle Arbeitsgerichtsbarkeit/ordentliche Gerichtsbarkeit sind relevante Schnittstellenprobleme aus der Sicht der Rechtsschutzsuchenden nicht bekannt geworden. Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger als „die“ Gerichtsbarkeit für Probleme im Arbeitsleben verankert und anerkannt; sie erhalten zudem Unterstützung durch gewerkschaftlichen bzw. anwaltlichen Rat, so dass durch Intransparenz bedingte Zugangsschwellen zum Gericht kein relevantes Problem bilden.

b) Das Transparenzargument verliert zudem dann an Überzeugungskraft, wenn die organisatorische Zusammenlegung nicht mit einer Vereinheitlichung des Prozessrechts einhergeht, sondern innerhalb der neuen Gerichtsbarkeit ein Fachkammerprinzip besteht, bei dem mit unterschiedlicher Besetzung (insb.: ehrenamtliche RichterInnen) in Anwendung unterschiedlicher Verfahrensordnungen entschieden wird.

Der Blick auf die ordentliche Gerichtsbarkeit belegt, dass eine solche Binnendifferenzierung nicht zu Transparenz- oder Akzeptanzproblemen führen muss und nicht der Vorwurf zu erwarten steht, es herrsche eine nicht durchschaubare Binnendifferenzierung. Für die Diskussion um die Zusammenlegung reicht indes die Feststellung aus, dass kein relevantes, lösungsbedürftiges Transparenzproblem besteht.

c) Bürgernähe wird auch durch die Verteilung der Gerichtsstandorte in der Fläche geschaffen. Eine Zusammenlegung kann hier zu größeren und damit anonymen Gerichtseinheiten sowie längeren Anfahrtswegen führen.

Dieses Gegenargument überzeugt allenfalls begrenzt. Bedeutung und Gewicht hängen von der im Ländervergleich sehr unterschiedlichen Ausgangslage bzgl. der Gerichtsstandorte in der Fläche und der Gesamtgröße neu entstehender Gerichtseinheiten ab. Bei den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten be-

Land	Zahl SG-Standorte	Zahl VG-Standorte	SG-Standorte ohne VG
BW	8	5	5
BY	7	6	2
BE	1	1	0
BB	4	3	0
HB	1	1	0
HH	1	1	0
HE	7	5	2
MV	4	2	3
NI	9	7	2
NW	9	7	3
RP	4	4	1
SL	1	1	1
SN	3	4	0
ST	4	3	1
SH	4	1	3
TH	5	3	3
Sum	72	54	26

Zusammenstellung nach: Handbuch der Justiz 2002

steht ohnehin schon ein relativ hoher, wenn auch unterschiedlicher „Konzentrationsgrad“, wie das Beispiel der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in obiger Tabelle zeigt.

Nach diesen Daten wäre etwa die Aussage, Sozialgerichte seien generell qualitativ „bürgernäher“ als die Verwaltungsgerichte, auch für die Länder, in denen die Zahl der Sozialgerichte die der Verwaltungsgerichte übersteigt, nicht gerechtfertigt, zumal die Anfahrtswege auch in den kleineren Bundesländern mit hohem Konzentrationsgrad regelmäßig kürzer sind als in den großen Flächenländern mit geringem Konzentrationsgrad. Angesichts der heutigen Mobilität und der derzeitigen Verteilung der Gerichtsstandorte wird Bürgernähe heute ohnehin nicht primär durch die Anfahrtswege definiert; die Konzentration der Berufungsinstanz in den für viele BürgerInnen relevanten Familiensachen unterstreicht, dass das Anreiseproblem bei regelmäßig nur punktuellen Gerichtskontakten beherrschbar ist und hier selbst dann keine qualitativen Veränderungen zu erwarten stehen, wenn eine Zusammenlegung zur Aufgabe einzelner, kleinerer Gerichtsstandorte führt. Wird auf kontraproduktive Außenstellenlösungen verzichtet, bleibt zudem die Möglichkeit, (ad hoc

oder institutionalisiert) mit auswärtigen Gerichtstagen zu arbeiten.

4.4. Zusammenlegung und Vereinheitlichung des Prozessrechts

4.4.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten könnte einen Einstieg in eine Harmonisierung/Vereinheitlichung der Prozessordnungen bedeuten oder unmittelbar mit dieser verbunden werden und so zu mehr Transparenz bei der Rechtsschutzgewähr führen.

4.4.2. Gegenargumente

a) *Verfahrensrecht dient der Durchsetzung des materiellen Rechts und soll eine bereichsspezifisch optimierte Rechtsschutzgewähr in Bezug auf heterogene gesellschaftliche Konfliktlagen gewährleisten. Dem trägt das bereichsspezifisch gewachsene Prozessrecht mit seinen gerichtszweigbezogenen Unterschieden Rechnung. Eine Vereinheitlichung von Verfahrensrecht bewirkt eine kontraproduktive Entdifferenzierung des Verfahrensrechts.*

Das Gegenargument hat erhebliches Gewicht auch dann, wenn unterstellt wird, dass nicht alle Unterschiede des bestehenden Prozessrechts zielgerich-

tet und sinnvoll auf bereichsspezifische Problemlagen reagieren und ein wechselseitiger, gerichtszweigübergreifender „Lernprozess“ unter Evaluation der Wirkungen unterschiedlicher Regelungen sinnvoll ist.

Eine Vereinheitlichung der Prozessordnungen ist systematisch sinnvoll getrennt von der organisatorischen Zusammenlegung zu diskutieren und nicht Voraussetzung für die Erzielung von Synergieeffekten bei organisatorischer Zusammenführung.

- Das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit belegt, dass die Rechtsanwender innerhalb ein- und derselben (binnendifferenzierten) Gerichtsbarkeit mit einer Vielzahl unterschiedlicher Verfahrensordnungen arbeiten (können), ohne dass dies die Qualität der Rechtsschutzgewähr gefährdet oder zu Effizienz- oder Akzeptanzproblemen durch Intransparenz führt.

- Umgekehrt können Entlastungseffekte durch Vereinheitlichung der Prozessordnungen auch ohne Zusammenlegung jedenfalls dann erzielt werden, wenn „effizienzmindere“ oder „kostenträchtige“ prozessrechtliche Sonderregelungen der jeweiligen Verfahrensordnungen aufgehoben werden.

Die Beibehaltung unterschiedlicher Verfahrensordnungen auch bei einer organisatorischen Zusammenlegung ist jedenfalls dann vertretbar, wenn zur Lösung des „Spezialisierungsproblems“ auf ein Fachkammerprinzip gesetzt und – vorerst – wegen der hierfür erforderlichen Grundgesetzänderung auf eine Zusammenlegung der obersten Bundesgerichte verzichtet wird. Bestehen die obersten Bundesgerichte fort, müssen die Instanzenzüge innerhalb einer zusammengefassten Gerichtsbarkeit klar sein; jede Sache muss im Rahmen einer Binnendifferenzierung eindeutig einem bestimmten „Gebiet“ i. S. d. Art. 95 Abs. 1 GG zugeordnet bleiben. Eine Verschärfung der ohnehin nicht gravierenden

Probleme einer „Zersplitterung“ des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems, die zu Qualitätseinbußen beim Rechtsschutz führt, steht bei organisatorischer Zusammenführung mit fortbestehender Binnendifferenzierung nicht zu besorgen.

Eine Vereinheitlichung der Prozessordnungen ist systematisch sinnvoll getrennt von der organisatorischen Zusammenlegung zu diskutieren

b) Ein Problembereich bei einer Vereinheitlichung des Verfahrensrechts ist die Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, für die in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten unterschiedliche Bestellungsverfahren gelten und die unterschiedliches Gewicht haben. Auch in der Arbeitsgerichtsbarkeit haben die ehrenamtlichen Richterinnen ein anderes und partiell höheres Gewicht als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und werden nach einem besonderen Verfahren bestellt.

Einer „Harmonisierung“ des Prozessrechts vorgelagert ist für die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit, ob aus Sachgründen an den bestehenden Unterschieden festzuhalten ist. Dies ist nach hier vertretener Ansicht der Fall.

- Das ehrenamtliche Element in Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit hat hier eine andere Funktion als in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit und leistet einen wichtigen Beitrag u.a. zur Akzeptanz der Rechtsprechung und zur Schaffung von Rechtsfrieden.

- Der Sachkunde- und Wissenstransfer im Arbeits- bzw. Sozialleben besonders erfahrener ehrenamtlicher Richter ist der Beteiligung von Handelsrichtern bei den Kammern für Handelssachen vergleichbar, deren Einsatz innerhalb der binnendifferenzierten ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht zu erkennbaren organisatorischen Friktionen oder Rechtsschutzerschwerungen geführt hat.

- Die Entwürfe einer einheitlichen Verwaltungsprozessordnung haben daher

mit Recht an den Sonderregelungen für die Bestellung der ehrenamtlichen RichterInnen in der Sozialgerichtsbarkeit und die Kammerbesetzung festgehalten. Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozessordnung bedeutet mithin nicht notwendig den Verzicht auf sachlich gerechtfertigte Binnendifferenzierungen.

c) Einen weiteren Problembereich bilden die Kostenregelungen.

Auch hier ist der „Harmonisierungsentcheidung“ vorgelagert die Frage, inwieweit aus verfassungs- oder rechtspolitischen Gründen an der Minimierung des Kostenrisikos festzuhalten ist, um den Zugang zu Gericht nicht aus ökonomischen Gründen zu erschweren, oder ob hier Änderungen vertretbar sind. § 188 VwGO belegt, dass hier auch innerhalb einer Gerichtsbarkeit Differenzierungen ohne nennenswerte Beeinträchtigung des Geschäftsbetriebes möglich sind.

4.5. Stärkung des Gewichts der Justiz

4.5.1. Ansatz/ zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann dazu beitragen, das Gewicht der Justiz im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten und insbesondere in Bezug auf die Mittelbereitstellung zu stärken.

4.5.2. Gegenargumente

a) Das Gewicht der Justiz als eigenständiger Staatsgewalt ist insbesondere beim „Kampf“ um die begrenzten Ressourcen aus vielfältigen Gründen strukturell nicht sonderlich hoch. Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann und wird an den eigentlichen Gründen nichts ändern.

b) Hiervon zu trennen ist die rechtspolitisch umstrittene Frage, ob hinsichtlich der ministerialen Justizverwaltung eine Bündelung aller Gerichtsbarkeiten in einem Rechtspflegeministerium einer nach Gerichtszweigen aufgesplitteten Ressortierung (unter Zuordnung insbesondere der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit an die Arbeits- bzw. Sozial-

Das Gewicht der Justiz als eigenständiger Staatsgewalt ist beim „Kampf“ um die begrenzten Ressourcen nicht sonderlich hoch

ministerien) vorzuziehen ist. Pragmatische Gründe, namentlich die Durchsetzungschancen im Kampf um die knappen Ressourcen, sprechen hier im Ergebnis für eine Bündelung in einem Rechtspflegeministerium.

5. Sonstige Argumente pro/contra Zusammenlegung

5.1. Traditionsargument

Gegen eine Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie von Arbeits- und ordentlicher Gerichtsbarkeit werden Argumente von Rechtskultur und Tradition sowie eine spezifische Nähe dieser beiden Gerichtsbarkeiten zur Verwirklichung des Sozialstaates ins Feld geführt.

Der richtige Kern dieses Arguments ist, dass die institutionelle Verselbständigung besonderer Gerichtsbarkeiten neben der Sicherung spezialisierter Rechtskenntnisse und für die Fallentscheidung erforderlicher zusätzlicher Kenntnisse und Erfahrungen sowie institutionalisierter Einflussgewähr für die Sozialpartner ein „überschießendes“ symbolisches Moment birgt; zudem lässt sich historisch nachweisen, dass die institutionelle Sonderung auf spezifische Probleme der Rechtsschutzgewähr in bestimmten gesellschaftlichen Konfliktbereichen reagiert hat.

Bei der Gewichtung des Traditionsarguments ist indes zu bedenken:

- Eine besondere oder gar exklusive Verantwortung/Kompetenz der Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit für die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates oder den Schutz sozial Schwacher lässt sich angesichts der Gleichwertigkeit aller Gerichtsbarkeiten und der gerichtszweigunabhängigen Verpflichtung aller RichterInnen auf den sozialen Rechtsstaat bereits systematisch nicht begründen. Empirisch lässt sie sich nicht nachweisen.

- Die historischen Gründe für eine institutionelle Sonderung sind teils überholt, den fortbestehenden Gründen lässt sich

durch eine – schon aus Sachgründen unabweisbare – Binnendifferenzierung innerhalb einer zusammengelegten Gerichtsbarkeit Rechnung tragen.

5.2. Europatauglichkeit des Gerichtssystems

Spiegelbild zum Traditionsargument ist der Verweis auf die im europäischen Vergleich einzigartige Ausdifferenzierung des Rechtsschutzsystems („Europaargument“).

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass der rechtsvergleichende Blick ins

Der Blick ins Ausland kann Anstöße für eine Restrukturierung der deutschen Gerichtsbarkeit geben

Ausland Anstöße für eine Restrukturierung der bundesdeutschen Gerichtsbarkeit geben kann, indem im Rahmen eines „Benchmarking“ die dort gefundenen Lösungen von strukturell vergleichbaren Problemen mit dem „gewachsenen“ bundesdeutschen Rechtssystem verglichen werden.

Bei der Gewichtung des „Europaarguments“ ist indes zu bedenken:

- Rechtsvergleich muss gerade in Organisationsfragen die strukturellen Rahmenbedingungen berücksichtigen, in denen eine bestimmte Organisationsentscheidung steht. Das Europaargument legt nicht offen, inwieweit in anderen Ländern im Rahmen einer einheitlichen Gerichtsbarkeit Spezialisierungsnotwendigkeiten durch Binnendifferenzierung Rechnung getragen ist.

- Das bundesdeutsche Rechts(schutz)system ist gekennzeichnet u.a. durch eine hohe Ausdifferenzierung des materiellen Rechts, ein gerichtszentriertes System der Lösung gesellschaftlicher Konflikte unter Transformation solcher Konflikte in Rechtskonflikte, eine umfassende verfassungsrechtliche Garantie staatlicher Rechtsschutzgewähr, hohe, flexibilitätsmindernde Anforderungen an den gesetzlichen Richter, eine überdurchschnittlich hohe Richterquote und eine unterdurchschnittlich ausgeprägte Infrastruktur nichtgerichtlicher Streitschlichtung.

- Das bundesdeutsche Rechtssystem gilt – bei aller interner Kritik und

Hinweisen auf seine strukturelle Überlastung – als im europäischen Vergleich relativ effizient und „zugangsoffen“.

5.3. Effizienzargument

Die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit macht geltend, dass sie die ihnen gestellten Aufgaben der Rechtsschutzgewähr schnell, effizient, qualitativ hochwertig, weil hochspezialisiert, und kostengünstig erfüllt. Es bestehe kein Grund, hochspezialisierte, bewährte und funktionstüchtige Einheiten/Strukturen zur Erreichung ungewisser Effizienzgewinne zu „zerschlagen“ und hierfür erhebliche Umstellungskosten und nicht-monetäre Friktionen hinzunehmen.

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass bei aller Kritik im Detail, die indes gleichermaßen auch an der Leistung anderer Gerichtsbarkeiten geübt werden kann, Arbeits- und Sozialgerichte unter zunehmend schwierigeren, im Ländervergleich durchaus unterschiedlichen Bedingungen effektiven Rechtsschutz gewähren, (auch) sie in den letzten Jahren erhebliche Modernisierungsbemühungen unternommen haben und die Änderungsüberlegungen nicht an inneren Strukturdefiziten oder „Leistungsdefiziten“ dieser Gerichtsbarkeiten ansetzen.

Bei der Nutzung des Effizienzarguments ist indes zu bedenken:

- Auch die anderen Gerichtsbarkeiten können – unter Berücksichtigung der jeweils verfügbaren Ressourcen – für sich in Anspruch nehmen, schnell, effizient, qualitativ hochwertig, weil hochspezialisiert, und kostengünstig Rechtsschutz zu gewähren. Das Effizienzargument ist nicht in der Weise zu führen, dass anderen Gerichtsbarkeiten damit implizit Ineffizienz vorgehalten wird.

- Das Effizienzargument ist zumindest zweischneidig, weil es bei einem Ländervergleich auch innerhalb der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit signifikante Unterschiede gibt, die erklärungsbedürftig und erklärungsbedürftig sind, die Justiz insgesamt aber nicht durchweg auf die Fähigkeit und Bereitschaft der Politik, insbesondere der Haushaltsgesetzgeber, vertrauen kann, diese Erklärungen auch zur Kenntnis zu nehmen.

• Eine gewisse „Zweischneidigkeit“ des Effizienzarguments folgt auch daraus, dass erklärungsbedürftig ist, aus welchen Gründen bei einer Zusammenlegung mit einer – vermeintlich oder tatsächlich – weniger effizienten Gerichtsbarkeit dies für diese nicht als „Effizienzanstoß“ wirken soll, sondern eine „Effizienzabgleichung“ nach unten bewirken sollte. Bei Beibehaltung der Spezialisierung durch Binnendifferenzierung (Fachkammersystem) entfällt weitgehend das Spezialisierungsargument; es blieben zwar nicht unplausible, aber doch „weiche“ Erklärungen wie „corporate identity“.

5.4. Etatargument

Die unter günstigsten Bedingungen durch Zusammenlegung erreichbaren Einspar- und Synergieeffekte sind im Verhältnis zu den ohnehin unzureichend ausgestatteten Justizetats marginal und rechtfertigen keine tief greifende Strukturreform mit schwer abschätzbaren Folgen und unter Zerschlagung gewachsener und in der nationalen Rechtskultur verankerter Strukturen.

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass die Justizetats strukturell, wenn auch im Ländervergleich in unterschiedlichem Maße, mit den Aufgabenentwicklungen nicht mitgehalten haben und eine rein ökonomische Betrachtung der Justiz nichtmonetäre Effekte von Strukturveränderungen mit zu bedenken hat.

Bei der Nutzung des Etatarguments ist indes zu bedenken:

• Die Justiz wird auch künftig von den Haushaltskonsolidierungsanstrengungen nicht ausgenommen bleiben. Kürzungen werden künftig vermehrt auch Kernbereiche der Justiz betreffen. Zu entscheiden ist nicht ob, sondern wo in der Justiz gespart wird.

• In einer „Defensivposition“ sind alle, auch relativ geringfügig erscheinende Effizienzgewinne jedenfalls dann auszu-schöpfen, wenn sie sich nicht negativ

auf Qualität und Effizienz des Rechtsschutzes auswirken.

• Gestritten werden kann dann allein um die Frage, ob eine Zusammenlegung der Sache nach geeignet ist, qualitätsneutral Binnenressourcen zu heben, zu einem effizienteren Einsatz der verfügbaren (personellen und sächlichen) Ressourcen beizutragen oder wenigstens die „Verwaltung des Mangels“ zu optimieren.

6. Übertragungslösung bei Hartz IV

Im Kontext der Zusammenlegungsdiskussion steht die Entscheidung über den Rechtsweg bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in einem neuen SGB II.

6.1. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte vorgesehen, die Rechtsstreitigkeiten aus dem neuen Sicherungssystem bei den Verwaltungsgerichten zu belassen. Diese Entscheidung ist bei den Gesetzesberatungen dahin geändert worden, dass die Rechtsstreitigkeiten nach dem neuen SGB II den Sozialgerichten zugewiesen worden sind. Bei dieser Entscheidung ist es auch im Vermittlungsverfahren geblieben, in dem unter Überschreitung der durch den Anrufungsbeschluss gezogenen Grenzen überraschend zusätzlich das gesamte Sozialhilferecht den Sozialgerichten zugewiesen worden ist. Die Bundesregierung hat ferner im Vermittlungsausschuss folgende Protokollerklärung abgegeben:

„Um den Ländern zu ermöglichen, Auslastungsunterschiede zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit auszugleichen, wird die Bundesregierung – vorbehaltlich einer abschließenden verfassungsrechtlichen Prüfung – bis zum 30. Juni 2004 einen Gesetzentwurf vorlegen, der folgende Eckpunkte enthält:

- Den Ländern wird gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere

Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte auszuüben.

- Für die so gebildeten gesonderten Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte gelten die richtsverfassungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.“

6.2. Die besseren Gründe sprechen entgegen dem nunmehr gefassten Gesetzesbeschluss dafür, die Rechtsstreitigkeiten nach dem neuen SGB II und dem BSHG bei den Verwaltungsgerichten zu belassen.⁹

• Das im Laufe des Februar 2004 vorzulegende Bundesgesetz, das die organisatorischen Voraussetzungen für die in § 6a SGB II vorgesehene Optionslösung auszuformen soll, gibt Gelegenheit, die Rechtswegentscheidung zu revidieren.

• Die von der Bundesregierung abgegebene Protokollerklärung und der dort skizzierte Weg, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte ausüben zu lassen, ist eine „second-best“-Lösung.

• Die vorgesehene Sonderform gerichtszweigübergreifender Organleihe ist rechtspolitisch im Interesse der auf einen effektiven und damit insbesondere zeitnahen, auch vorläufigen Rechtsschutz angewiesenen Betroffenen nur dann hinzunehmen, wenn sich die für die weiterhin vorzugswürdige Belassung bei/Zuweisung an die Verwaltungsgerichte keine Mehrheiten finden lassen.

Sozialgerichtliche Spruchkörper bei den Verwaltungsgerichten sind eine „second-best“-Lösung

6.3. Die in der Protokollerklärung angedeuteten verfassungsrechtlichen Bedenken der „Ausübungslösung“ hängen nach Gewicht und Durchschlagskraft von der konkreten Ausgestaltung ab und sind

hier nur anzudeuten. Unproblematisch ist dabei die fachliche Vorgabe, dass bei

der Streitentscheidung das Verfahrensrecht des Sozialgesetzbuches anzuwenden ist.

- Die Verteilung der Rechtsgeschäfte innerhalb der einzelnen Gerichte und die Zuweisung der RichterInnen an die gebildeten Spruchkörper obliegt den Präsidien, nicht der Justizverwaltung oder unmittelbar dem Gesetzgeber. Den Präsidien kann die Bildung besonderer Spruchkörper durch Gesetz nur in engen Grenzen vorgeschrieben werden; nicht entzogen werden kann ihnen die Entscheidung über deren personelle Ausstattung und die Zuweisung einzelner RichterInnen an diese Spruchkörper.

- Die besonderen Spruchkörper sollen offenbar als funktionale Teile der Sozialgerichtsbarkeit weiterhin im institutionell-organisatorischen Zusammenhang der Verwaltungsgerichtsbarkeit stehen.

- Über die Besetzung dieser Spruchkörper entschiede dann nicht das Präsidium des Sozialgerichts, dessen Aufgaben wahrgenommen werden, sondern das Präsidium des zuständigen Verwaltungsgerichts.

- Sollte sich die Geltung der für die Sozialgerichtsbarkeit anzuwendenden gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen hingegen auch auf die Zuweisung durch das Präsidium des jeweiligen Sozialgerichts erstrecken, bedeutete dies einen (begrenzten) Zugriff auf die personellen Ressourcen einer anderen Gerichtsbarkeit, der allenfalls dann organisierbar ist, wenn komplexe, gestufte Verfahren geschaffen werden.

- Erwogen wird offenbar, die besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte ohne Beschränkung auf die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe den Sozialgerichten zugewiesenen Materien mit allen Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit zu betrauen. Dies potenziert die Probleme der Harmonisierung der Aufgaben und Ressourcen der als solche ja fortbestehenden Gerichte, ohne dass Konfliktlösungsmechanismen und Vorkehrungen

zur Sicherung einer sachgerechten Binnenspezialisierung erkennbar würden.

- Die „punktuelle“ Ausgliederung einzelner RichterInnen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei fortbestehender dienstrechtlicher Bindung an diese Gerichtsbarkeit entspricht funktional einer bei RichterInnen auf Lebenszeit nur begrenzt möglichen Versetzung, ohne die bei einer Versetzung erforderlichen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu treffen. Je nach Ausgestaltung des Verfahrens für die Auswahl der den besonderen Spruchkörpern zuzuweisenden RichterInnen kann eine Beeinträchtigung auch der richterlichen Unabhängigkeit nicht ausgeschlossen werden. Dies wird zu beachten sein.

6.4. Gegenüber der skizzierten „Ausübungslösung“ vorzugswürdig, weil konsequenter, wären dann Öffnungsklauseln für eine „echte“ Zusammenlegung oder eine begrenzte, verfahrensrechtlich sorgsam gehegte Ermächtigung zur gerichtszweigübergreifenden Versetzung.

Anmerkungen

¹ Die Zusammenfassung der verschiedenen Zweige der Rechtsprechung war bereits Thema des 42. DJT (Düsseldorf 1957); s. dazu das Gutachten vom F. Baur, „Empfiehl es sich, die verschiedenen Zweige der Rechtsprechung ganz oder teilweise zusammenzufassen“, Tübingen 1957, und die Referate von C. H. Ule und H. Arndt, Verhandlungen des Zweiundvierzigsten Deutschen Juristentages, Bd. II (Sitzungsberichte), Tübingen 1959, E 3 ff. und E 43 ff.; vgl. auch Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, 2. Aufl., Bonn 1998, S. 179 ff., 188; Franke ZRP 1997, 333.

² Beschluss C.II.3 „Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“ (BE: BW, MV und NI) „Die Justizministerinnen und Justizminister haben Fragen einer strukturellen Neuordnung der Gerichtsbarkeiten erörtert. Sie setzen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung von Baden-Württem-

berg ein, die in einem 1. Schritt bis zur nächsten Justizministerkonferenz Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeitet“.

³ So der Titel einer „Fachtagung“ des DGB am 27. November 2003 in Berlin (siehe dazu den Beitrag von Georg Schäfer in diesem Heft – d. Red.).

⁴ Einen Überblick geben – m.w.N. – Stür/Hermanns, Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, DVBl. 2001, 505-511.

⁵ MDHS, GG, Art. 95 Rn. 27.

⁶ S. BT-Drs. 3/1901; 4/3363; 5/1449, 2376.

⁷ Ein „Testfall“ wird – an der Schnittstelle Verwaltungs-/Sozialgerichtsbarkeit – die Rechtsschutzgewähr bzgl. der Leistungen sein, die sich bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 ergeben. In der Sozialgerichtsbarkeit entfielen 2002 18,5 vH der Verfahren auf den Bereich Arbeitslosenversicherung (ca. 50.000 Verfahren), in der Verwaltungsgerichtsbarkeit entfielen von den 2001 erstinstanzlich erledigten Hauptsacheverfahren 7,7 vH auf das Sachgebiet 811 (Sozialhilfe) (ca. 15.000 Verfahren), von den erstinstanzlichen Erledigungen im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes 15,8 v.H. (ca. 11.000 Verfahren). Die Überschneidungsmenge ist nach den verfügbaren Daten nicht genau zu bestimmen, dürfte aber jeweils bei mind. 50 v.H. liegen.

⁸ S. dazu Berlitz, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz/Schütz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Berlin 2002, 135 (163 ff.).

⁹ So auch die Stellungnahme des AsJ-Bundesvorstandes vom 22.11.2003.

Der Autor:

Prof. Dr. Uwe Berlitz ist Richter am Bundesverwaltungsgericht



Anlage 2

info also 2/2011

59

Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 1)¹

Uwe Berlit

I. Einleitung

Jugend ist nicht nur Lust. Im SGB II kann sie zur Last werden. Der Gesetzgeber hat für unter 25-jährige Leistungsbererechtigte einige Sonderregelungen geschaffen.² Sie ergeben kein geschlossenes System einer »besonderen Rechtsstellung« der unter 25-Jährigen im SGB II. Weit überwiegend gelten (auch) für diese Altersgruppe die allgemeinen Regelungen.

Die – auch in dem Entwurf des SGB II-ÄndG 2010³ beibehaltenen – Sonderregelungen weisen aber darauf, dass der Gesetzgeber für die Arbeitsmarktintegration und den Betreuungsbedarf der unter 25-Jährigen Besonderheiten sieht, die sich auch in die Lebenssituation verlängern.

- Der »typische« unter 25-Jährige im SGB II-Leistungssystem bedarf der besonderen Betreuung und Förderung, um ihn in den Arbeitsmarkt zu integrieren und einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken (§ 3 Abs. 2 SGB II).
- Er befindet sich in der Übergangsphase, in der er auch nach Volljährigkeit noch nicht selbständig ist, sondern bei seinen Eltern wohnen kann und muss (§ 7 Abs. 3, § 9 Abs. 2 SGB II), und im Übrigen wegen Ausbildung weitgehend von SGB II-Leistungen ausgeschlossen bleibt (§ 7 Abs. 5, 6 SGB II).
- Bei Obliegenheitsverletzungen muss er besonders »hart« angefasst werden, um ihn auf den Pfad der Arbeitsmarktintegration zurückzuführen (§ 31 Abs. 5 SGB II).

Es ist ein in sich spannungsgeladenes Bild.

- Die unter 25-Jährigen sind einerseits so »reif«, dass sie in besonderem Maße die Verantwortung für ihre Arbeitsmarktintegration – und die Folgen von Fehlverhalten – zu tragen haben.

- Andererseits sind sie aber noch nicht so weit zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten gereift, dass sie selbständig von ihren Eltern sollen leben dürfen.

Darzustellen ist »die« besondere Rechtsstellung »der« unter 25-Jährigen »im« SGB II. Die Mehrheit auch jener unter 25-Jährigen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können, werden aber gerade nicht durch das bzw. »im« SGB II sozial abgesichert. Viele von ihnen befinden sich in einer Ausbildungsphase, für die bei unzureichenden elterlichen Unterhaltsleistungen Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz oder nach den §§ 60 bis 62 SGB III gewährt werden kann; sie sind nach § 7 Abs. 5 SGB II von den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ausgeschlossen, soweit nicht ein Ausnahmetatbestand nach § 7 Abs. 6 SGB II greift. Die Systemabgrenzung orientiert sich – trotz gewisser Überschneidungen – indes an der Lebenslage, nicht dem Lebensalter, und ist daher hier nicht weiter zu vertiefen.

Die akzessorisch leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen in Bedarfsgemeinschaften, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und daher nicht selbst erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind, stehen im Zentrum der Diskussion um die Deckung von Bildungs- und Teilhabebedarfen, um die in den letzten Wochen so intensiv gerungen wurde. Sie können nur kurz gestreift werden. Nicht behandelt werden Fragen der Verfassungsmäßigkeit der Regelleistung⁴ für Kinder und Jugendliche⁵ oder die zum 2.6.2010 eingefügte »Härtefallregelung« (§ 21 Abs. 6

1 Mit Nachweisen versehen, in gekürzter Form gehaltener Vortrag auf dem 43. Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. am 15. Februar 2011 in Kassel. Die Vortragsform ist beibehalten. Das Manuskript wurde am 14.2.2011 abgeschlossen; die bis zum Erscheinen des Heftes zu erwartende Einigung in dem Vermittlungsverfahren zum SGB-Änderungsgesetz konnte nicht berücksichtigt werden.

2 Überblick durch Grünh ZfS 2006, 289, die ein skeptisch-kritisches Fazit (296) zieht.

3 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 17/3404 (= Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 17/3958 [Stellungnahme des Bundesrates], 17/3982 [Gegenäußerung der Bundesregierung]; dazu Beschlussempfehlung (BT-Drs. 17/4032) und Bericht (BT-Drs. 17/4095) des Ausschusses für Arbeit und Soziales; Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 17/4719).

4 Zur Neuberechnung für Erwachsene s. – neben den umfangreichen Stellungnahme in der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 22.11.2010 (dazu Ausschuss-Drs. 17(11)309 und 341 sowie Prot. 17/41) – Lenz WSI-Mitt. 2010, 523; Martens SozSich 2010, 331; ders., Expertise »Die Regelsatzberechnungen der Bundesregierung sowie der Vorschlag des Paritätischen Gesamtverbandes für bedarfsdeckende Regelsätze«, Berlin 22.10.2010; J. Münder, Entspricht der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20.10.2010 den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010? Rechtsgutachterliche Stellungnahme, in: W. Spellbrink (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Probleme im SGB II, Stuttgart u.a. 2011, 15.

5 Dazu instruktiv im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts A. Lenz, Kinderrechte und Sozialrecht – Die Verfassungsmäßigkeit der Regelleistung für Kinder, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Kinder und Jugendliche im Sozialleistungssystem, SDSV 58 (2009), Berlin 2009, 29 ff.; zu den Anforderungen an die Neuregelung s. dies. NZS 2010, 534; Riehle Sozialrecht Aktuell 2010, 214.

SGB II),⁶ die u.a. die Bewältigung der besonderen Probleme bei der Wahrnehmung des Umgangsrechts und damit auch der Probleme unter 25-Jähriger bezweckt.

II. Quantitative Relevanz: Zahl der (akzessorisch) Leistungsberechtigten unter 25 Jahren

Die Gruppe der Leistungsberechtigten, die unter 25 Jahre alt ist, ist im SGB II keine Randgruppe. Dieser Personenkreis macht ca. 40 v.H. aller Leistungsberechtigten aus, auch wenn ihr Anteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen seit 2005 kontinuierlich und signifikant sinkt (2005: 23,5 v.H.; Okt. 2010: 17,6 v.H.).

Deutlicher wird die Bedeutung aus der Perspektive der Bevölkerungszusammensetzung.⁷ Kindheit und Jugend waren in den letzten Jahren vielfach vom SGB II-Leistungsbezug geprägt.⁸ Die SGB II-Quote junger Menschen – bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil – liegt deutlich über dem Durchschnitt (ca. 8,4 v.H.) und beträgt bei der Altersgruppe bis 15 Jahre ca. 16 v.H. Dabei sind die erheblichen regionalen Unterschiede nicht berücksichtigt. Vor allem im Beitrittsgebiet erreicht die SGB II-Quote bei Kindern und Jugendlichen teils fast 1/3.

Die Zahl von Kindern und Jugendlichen, die im SGB II-Leistungssystem erfasst und irgendwie »betreut« werden, liegt deutlich über der Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in den letzten Jahren ambulante erzieherische Hilfen erhalten haben.⁹ Von den Sozialleistungssystemen prägt das SGB II die Lebenswelt junger Menschen stärker als das SGB VIII.

III. Allgemeine Anforderungen an Altersdifferenzierungen im Sozialrecht

Altersgrenzen¹⁰ im Sozialrecht gibt es »seit Alters her«. Ein wichtiges Beispiel ist das Renteneintrittsalter. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein gewachsen, dass auch solche Altersgrenzen rechtfertigungsbedürftig sind. »Altersdiskriminierung« bezeichnet nicht nur die Benachteiligung we-

gen eines hohen Alters.¹¹ Sie betrifft jede nicht gerechtfertigte Unterscheidung, die auf dem Kriterium des Alters beruht,¹² und kann daher auch die Altersgruppe der bis zu 25-Jährigen schützen. Unionsrecht und nationales Verfassungsrecht verbieten aber nicht jede Anknüpfung an das Alter. Es bedarf sachlicher Rechtfertigung, deren Anforderungen sich nach dem anzuwendenden Recht richten.

1. Unionsrecht

Art. 21 Abs. 1 GrCh verbietet eine »Diskriminierung« u.a. wegen des Alters. Dies bindet in vollem Umfange die Unionsorgane.¹³ Für die Mitgliedstaaten gilt dies nur, soweit sie das Recht der Union durchführen. Für das SGB II-System ist dies schon deswegen nicht der Fall, weil diese Sozialleistung nicht erforderlich ist, um die Freizügigkeit (Art. 45 AEUV) zu verwirklichen.¹⁴

Im sekundären Unionsrecht verbietet die RL 2000/78/EG¹⁵ eine Altersdiskriminierung. Art. 3 Abs. 3 RL 2000/78/EG nimmt allerdings von seinem Anwendungsbereich alle staatlichen Leistungen einschließlich der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit oder des sozialen Schutzes aus. Das SGB II fällt hiernach unabhängig von der zu Art. 14, 24 UnionsBRL¹⁶ umstrittenen Frage¹⁷ aus dem Anwen-

6 Art. 3a des »Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrats und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze« v. 2.6.2010, BGBl. I, 671; s. etwa Klerks info also 2010, 205; Lauterbach ZfSH/SGB 2010, 403.

7 Grunddaten nach Statistischem Bundesamt; eigene Berechnungen.

8 S.a. Adamy SozSich 2008, 417.

9 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in den Jahren 2005 bis 2009 erhielten ca. 300.000 junge Menschen institutionelle Beratung, jeweils ca. 25.000 bis 30.000 junge Menschen Betreuung bzw. sozialpädagogische Familienhilfen; außerhalb des Elternhauses erhielten ca. 17.000 bis 18.000 Personen in einer Tagesgruppe, 50.000 bis 57.000 in einer anderen Familie, ca. 60.000 in einer sonstigen betreuten Wohnform und ca. 3.300 in intensiver pädagogischer Einzelbetreuung Hilfe zur Erziehung, die dann regelmäßig (§ 39 SGB VIII) SGB II-Leistungen ausschließt.

10 Dazu allg. Nussberger JZ 2002, 524.

11 Zu den hiermit verbundenen Fragen der Rechtsstellung älterer Arbeitnehmer s. nur das Gutachten von U. Preis zum 67. DJT (Alternde Arbeitswelt – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen empfehlen sich zur Anpassung der Rechtsstellung und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer? Gutachten B für den 67. DJT [Erfurt 2008], München 2008), den Vortrag von Schlegel (Verhandlungen des 67. DJT, München 2009, K39-72) und die Begleitaufsätze z.B. von Rofls/Witschen (Jura 2008, 641), Giesen (NZA 2008, 905), Kohle (AnwBl. 2008, 575) und Waltermann (NJW 2008, 2529); s.a. Bieback ZSR 2006, 75; Welti VSSR 2008, 55.

12 EuGH 22.11.2005 – C-144/04 (Mangold); 19.1.2010 – C-555/07 (Kükükdeveci); s.a. Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., Berlin 2010, Rn. 356

13 EuGH 12.12.2002 – C-442/00 (Caballero); 23.9.2008 – C-427/06 (Bartsch).

14 A.A. – vermittelt über Art. 5 VO 1612/68/EWG – Davilla SGB 2010, 557 (563 f.), die nicht hinreichend beachtet, dass die VO im Kern auf die Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmestaates bei den sozialen Vergünstigungen zielt, nicht aber deren Erweiterung erzwingt. SGB II-Leistungen sind zudem besondere beitragsunabhängige Geldleistungen i.S.d. Art. 70 VO (EG) Nr. 883/2004 v. 29.4.2004 (ABl. EG Nr. L 166 v. 30.9.2004), die auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt werden (s. Anhang I VO (EG) Nr. 988/2009, ABl. EG Nr. L 284 v. 30.10.2009); s.a. dies., Die Eigenverantwortung im SGB III und SGB II. Obliegenheiten und Sanktionen von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit, Frankfurt am Main u.a. 2011, 86 ff.

15 Richtlinie 2000/78/EG v. 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EG 2000 Nr. L 303, 16.

16 Richtlinie 38/2004/EG vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (...), ABl. L 158, 77.

dungsbereich der Antidiskriminierungsrichtlinie heraus, ob die Grundsicherung für Arbeitsuchende als Sozialhilfe oder als arbeitsmarktbezogene Ersatzleistung zu qualifizieren ist.¹⁸

Unionsrecht kann auf Sonderregelungen für unter 25-Jährige dann nur unmittelbar einwirken, wenn ein über Art. 21 GrCh hinausreichender, vom sekundären Unionsrecht unabhängiger allgemeiner Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung anzuerkennen wäre. Hierauf deutet die Rechtsprechung des EuGH aus jüngerer Zeit,¹⁹ die sich aber beachtlichen Gegenargumenten ausgesetzt sieht.²⁰ Es liegt aber keine Rechtsprechung des EuGH vor, die einen solchen allgemeinen Grundsatz auch gegen eine klare Bereichsausnahme in einer der Konkretisierung dieses Grundsatzes dienenden Richtlinie annimmt.

Selbst bei Anwendung unionsrechtlicher Diskriminierungsverbote bewirkt eine Ungleichbehandlung wegen des Alters eine verbotene Diskriminierung dann nicht, wenn sie objektiv und angemessen ist und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel (z.B. aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung) gerechtfertigt ist und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind. Dies entspricht in der Grundstruktur dem Prüfprogramm nach Art. 3 Abs. 1 GG. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts entscheidet über Vorlagepflichten und Entscheidungskompetenzen, nicht aber über das sachliche Rechtfertigungsbedürfnis selbst.

2. Nationales Verfassungsrecht

»Alter« unterliegt keinem strikten Anknüpfungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 GG. Am Alter anknüpfende Differenzierungen sind daher am allgemeinen Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen, dessen Wirkung dem Verbot der Diskriminierung wegen des Alters nach der Rahmenrichtlinie nahe kommt.²¹ Das Alter ist kein sach-, sondern ein personenbezogenes Differenzierungskriterium, das an ein im Zeitverlauf zwar variables, für den Einzelnen aber unverfügbares Merkmal anknüpft.

Eine altersbezogene Ungleichbehandlung ist daher daran zu messen, ob die durch das Alter indizierten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht sind, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen. Dabei sind im Bereich des Sozialrechts im Allgemeinen und bei der steuerfinanzierten gewährenden Staatstätigkeit im Besonderen Gestaltungs- und Typisierungsbefugnisse zu beachten, die dem Gesetzgeber einzuräumen sind. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist bei den Grundsicherungsleistungen

nicht allein wegen der durch die Unverfügbarkeit begründeten Nähe zu in den Art. 3 Abs. 3 GG genannten Differenzierungsmerkmalen, sondern auch durch das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum²² vorgeprägt und eingeeignet.²³ Je näher die Leistung infolge der Altersdifferenzierung an das für das physische Existenzminimum Unerlässliche heranrücken, desto gewichtiger müssen die Differenzierungsgründe sein. Weil die Konkretisierungsermächtigung des Gesetzgebers und sein Gestaltungsspielraum enger sind, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht, kann auch unabhängig von einer Gleichheitsprüfung das Grundrecht auf das menschenwürdige Existenzminimum selbst berührt sein. Die besondere Nähe zum unverfügbaren Menschenwürdegrundsatz gebietet dabei, die Einschätzungen und Wertungen des Gesetzgebers zumindest auf ihr empirisches Fundament und ihre Vertretbarkeit zu kontrollieren.²⁴

Die einzelnen Sonderregelungen verfolgen unterschiedliche Feinziele und wirken unterschiedlich intensiv.

- Die besondere Betreuung und Unterstützung, die unter 25-Jährigen zuteil werden soll (§ 3 Abs. 2 SGB II), mag von einzelnen Leistungsberechtigten zwar als eingreifende Belastung empfunden werden. Normativ ist sie aber als intensiviertere Hilfe eine Begünstigung, die anders zu bewerten ist als die Beschränkung, die das Zustimmungserfordernis zu einem Wohnungswechsel oder einem Auszug aus dem elterlichen Haushalt bewirkt (§ 22 Abs. 2a SGB II) oder die schärfere Sanktionierung bei Obliegenheitsverletzungen (§ 31 Abs. 5 SGB II).
- Das übergreifende Ziel, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken und ihre Arbeitsmarktintegration zu fördern (§ 1 Abs. 1 SGB II), ist als beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisches Anliegen legitim. Eine besondere Behandlung rechtfertigt es nur, wenn diese nach einer vertretbaren Einschätzung des Gesetzgebers auch geeignet, erforderlich und angemessen ist, Spezifika der Lebenslage oder der Arbeitsmarktsituation junger Menschen Rechnung zu tragen.

17 Offengelassen vom EuGH (in der Entscheidung *Vatsouras/Koupatante* (4.6.2009 – C-22/08 und C-23/08; info also 2009, 217) und vom BSG (19.10.2010 – B 14 AS 23/10 R –); s.a. Schreiber info also 2009, 195; Mangold/Pattar VSSR 2008, 243; Hailbronner ZfSH/SGB 2009, 195.

18 So auch Davilla Fn. 14, 557.

19 EuGH 19.1.2010 – C-555/07 – Rn. 21 (*Kücükdeveci*).

20 S. BVerfG 26.8.2010 – 2 BvR 2661/06 – (insb. Sondervotum des Richters Landau).

21 Bieback ZESAR 2006, 143 (149).

22 S. BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – NJW 2010, 505 ff. = DVBl. 2010, 314. Erste Anmerkungen etwa durch Berlit (KJ 2010, 145), Fahlbusch (NDV 2010, 101), Garditz (BRJ 1/2010, 4), Hebel (DÖV 2010, 754), Lenze (NZS 2010, 534; dies., Hartz IV-Regelungen und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010; dies. *Betrifft Justiz* 2010, 348; dies. *KKJ* 2011, 17), Luik (jurisPR 4/2010 Anm. 1), Rixen (SGB 2010, 240; ders. *Sozialrecht Aktuell* 2010, 81), Rothkegel (ZfSH/SGB 2010, 135), Ruhland (JuS 2010, 844), Schmuth (NZS 2010, 297; ders. *Sozialrecht Aktuell* 2010, 173), Schulz (SGB 2010, 201), Seiler (JZ 2010, 500), Spellbrink (*Sozialrecht Aktuell* 2010, 88), Spindler (info also 2010, 49), Wahrendorf (*Sozialrecht Aktuell* 2010, 90), Wenner (*SozSich* 2010, 69) und Zivier (RuP 2010, 65).

23 *Allg. zu Abstufungen der Kontrolldichte Kokott*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 2001, Bd. II, 127; Möckel DVBl. 2003, 488; Jarass NJW 1997, 2545; Krugmann JuS 1998, 7.

24 Zur »verhältnismäßigen Gleichheit« bei grund- und freiheitsrechtlichem Bezug s.a. Mückel DVBl. 2003, 488 (492 f.).

- Ob hiernach Unterscheidungen gerechtfertigt sind, kann nur anhand der jeweiligen Regelung, der mit ihr verfolgten Ziele und der Gewichtung der Unterscheidungsfolgen beurteilt werden.

IV. Besondere Förderung (§ 3 Abs. 2 SGB II)

§ 3 Abs. 2 SGB II bestimmt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind; bei Personen ohne Berufsabschluss, die nicht in eine Ausbildung vermittelt werden können, soll die BA darauf hinwirken, dass die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beiträgt. Vorrang vor den Arbeitsgelegenheiten oder anderen Maßnahmen hat die Vermittlung in Arbeit oder in Ausbildung.²⁵

Diese besondere Förderung ist Ausdruck des Konzepts des aktivierenden Sozialstaats.²⁶ Sie anerkennt mit der Akzentsetzung auf Ausbildung oder sonstige berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten, dass Qualifikation ein wichtiger Schlüssel zur – möglichst nachhaltigen – Integration in den Arbeitsmarkt ist. Der Ansatz des Gesetzgebers, den Ersteinstieg in den Arbeitsmarkt besonders zu fördern, auch um einer Verfestigung von Transferleistungsbezug als Lebensstil und Grundhaltung entgegenzuwirken, verfolgt ein legitimes Ziel. Es weist auch einen gewissen Altersbezug auf. Bei erwartbarem Ausbildungsverlauf ist zumindest bei Personen, die kein Studium aufgenommen haben, die Phase schulischer Ausbildung und eine etwa hieran anschließende Zeit beruflicher Bildung(versuche) mit Anfang 20 abgeschlossen und der Berufseinstieg zu bewältigen, der regelmäßig mit 25 Jahren abgeschlossen sein sollte.

Dass bei jungen Menschen²⁷ hier ein besonderer Unterstützungsbedarf bestehen kann, anerkennt auch die Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII). Daran ändert nichts, dass das SGB III primär an den Ausbildungsstand und die Arbeitsmarktsituation anknüpft und nur bei einzelnen Maßnahmen²⁸ an die Altersgrenze Vollendung des 25. Lebensjahres anknüpft.

Die Asymmetrie und Ambivalenz des auch in § 3 Abs. 2 SGB II aufgegriffenen Grundsatzes von Fordern und Fördern erhellt der Streit, ob § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB II lediglich einen an den Leistungsträger gerichteten Programmsatz enthält, dessen Nichtbeachtung sanktionslos bleibt, oder doch wenigstens ein subjektiv-öffentliches Recht auf Tätigkeit.²⁹ Die wohl vorherrschende³⁰ Reduktion des nach

dem Wortlaut auf den Vermittlungserfolg, nicht bloß eine Vermittlungstätigkeit bezogenen Wortlauts auf einen Programmsatz lehnt eine Korrespondenz von objektiv-rechtlichen Pflichten und subjektiven Rechten ab. Diese »Entrechtung« entspricht der Rechtsprechung des BSG zur Qualität der Gebote des §§ 14, 15 SGB II.³¹ Er widerspricht indes der im Aktivierungskonzept vorausgesetzten Subjektstellung der Leistungsberechtigten.

Die besonderen Verpflichtungen aus § 3 Abs. 2 SGB II sind für den jungen Leistungsberechtigten ein Gesetzesversprechen ohne durchsetzbaren Wert.

V. Bedarfsgemeinschaft

1. Abgrenzung der Bedarfsgemeinschaft

§ 7 Abs. 3 SGB II erweitert die über die Bedarfsgemeinschaft vermittelte Einstandsgemeinschaft auf die einem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahrs.

Aus der Perspektive der jungen Menschen hatte ihre Reintegration in die im Haushalt lebende Bedarfsgemeinschaft im Jahre 2006 zunächst nur eine spürbare Reduktion der Leistungen von dem Niveau des alleinstehenden Haushaltsvorstandes auf die Höhe eines sonstigen erwerbsfähigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft zur Folge. Systemimmanent war sie wegen der auch vom Bundesverfassungsgericht³² nicht verworfenen Annahmen vertretbar, dass es bei einem Zusammenleben mehrerer erwachsener Personen in einer Haushaltsgemeinschaft zu einer Kostenteilung in Bezug auf »Generalkosten« sowie zu Einsparungen durch Synergieeffekte komme. Hier nicht zu vertiefen ist, inwieweit dies statistisch untermauert werden kann. Ist allen volljährigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft derselbe Bedarf zuzubilligen, ist schon die Aufteilung der Differenz zwischen dem Regelbedarf für Alleinstehende und für sonstige erwerbsfähige Angehörige allein auf die volljährigen Partner der Bedarfsgemeinschaft mit dem Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung schwerlich vereinbar.

Nicht erkennbar ist eine bedarfsorientierte Begründung dafür, dass – bei im Übrigen unveränderten Umständen – mit der Vollendung des 25. Lebensjahres und damit dem Ausscheiden aus der Bedarfsgemeinschaft bei Fortbestand der Haushaltsgemeinschaft der Regelbedarf eines Alleinstehenden zugebilligt wird. Es wird damit nicht dafür plädiert, auch in der Folgezeit auf abgesenkte Leistungen zu verweisen; zu überprüfen ist allein die Stufung.

²⁵ Statt vieler Mündler in: ders. (Hrsg.), LPK SGB II, 3. Aufl., § 3 Rn. 15.; Meyerhoff jurisPR-SGB II § 3 Rn. 46.

²⁶ Krit. dazu Wolf SozSich 2008, 372.

²⁷ Nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII sind dies Personen, die noch nicht 27 Jahre alt sind.

²⁸ Z.B. beim Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 42 I SGB III).

²⁹ Mündler (Fn. 25), § 3 Rn. 13; Waibel NZS 2005, 512 (517).

³⁰ S. etwa Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, 2. Aufl., § 3 Rn. 11 ff.

³¹ BSG 22.9.2009 – B 4 AS 13/09 R – SGB 2010, 612-615.

³² Urteil vom 9.2.2010 (Fn. 22), Anm. 154.

2. Erweiterung der Einstandspflichten

2.1 Sozialrechtliche Einstandspflicht jenseits des Unterhaltsrechts

Das BSG hat in einer seiner ersten SGB II-Entscheidungen³³ – trotz aller rechtspolitischer Zweifel³⁴ – das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft einschließlich der finanzpolitischen Erwägungen geschuldeten horizontalen Berechnungsmethode gebilligt, die sich vom Unterhaltsrecht abkoppelt. Dabei hat es klargestellt, dass aus der Verklammerung von Personen zu Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft im SGB II keinerlei Rechtsansprüche der zusammenveranlagten Personen auf Unterhaltsleistungen bzw. auf einen sozialrechtlichen Ausgleich der berücksichtigten Einkommensanteile entstehen;³⁵ innerhalb gesetzlich konstruierter Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hat es auch den Einwand ausgeschlossen, der grundsicherungsrechtlichen Zurechnung korrespondierten keine tatsächlichen Zahlungsflüsse.

Diese Erweiterungen »familiärer Zwangssolidarität« begegnen im Ansatz und für den Regelfall keinen grundsätzlichen Bedenken. Bei fortbestehender Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft kann der Gesetzgeber bei statthafter typisierender Betrachtung im Familienverbund sozialrechtlich auch nach Eintritt der Volljährigkeit von einer erhöhten Bereitschaft ausgegangen werden, im Mangelfall auch jenseits des Unterhaltsrechts füreinander einzustehen. Auch verfassungsrechtlich ist die Familie nicht auf eine Kernfamilie beschränkt, die aus Eltern und ihren minderjährigen Kindern besteht.

Problematisch sind Reichweite und Rigidität des Einbezuges unter 25-Jähriger und die hieran nunmehr anknüpfenden Einstandspflichten. Denn von der Bedarfsgemeinschaft erfasst sind nicht nur Kinder, die aus einer gemeinsamen Verbindung (Ehe, Lebenspartnerschaft oder partnerschaftlichen Gemeinschaft) stammen, sondern in weitem Umfang auch die Kinder der Partner, soweit sie die Leistungen zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen bestreiten können (»echte« und »unechte« Stiefkinder); dem korrespondiert die zwingende Anrechnung fremden Einkommens und Vermögens, die 2006 konstitutiv³⁶ auf die verschiedenen Stiefkinderkonstellationen erweitert worden ist.

2.2 Insb.: Stiefkinderfälle

Namentlich gegen die Erweiterung der bis dahin umstrittenen, überwiegend aber § 9 Abs. 5 SGB II zugeordneten

»Stiefkinderfälle« sind instanzgerichtlich und im Schrifttum³⁷ verschiedentlich – beachtliche – verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden, die vor allem mit der Gefährdung der sozialstaatlich gebotenen Bedarfsdeckung des Kindes argumentiert haben.³⁸ In den Hintergrund gerückt ist der aus Art. 6 Abs. 1 GG folgende Schutz der Wahl des Partners, der bei vorhandenen Kindern nicht mit dem Zwang zu belasten ist, damit grundsicherungsrechtlich auch die nicht mit Rechten verbundene volle finanzielle Verantwortung für das Partnerkind zu übernehmen, und die durch § 11 Abs. 2 Nr. 7 SGB II nur in Grenzen gemilderte Beeinträchtigung, der Fähigkeit, fortwirkender Verantwortung aus früheren familiären Verbindungen nachgehen zu können.

Demgegenüber hat das BSG³⁹ es als verfassungsgemäß erkannt, dass seit dem 1.8.2006 bei der Feststellung des Hilfebedarfs eines Kindes, das mit einem Elternteil in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, auch das Einkommen und Vermögen dessen Partners zu berücksichtigen ist. Hierfür hat es sich im Kern auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, seine Befugnis, sich bei Gewährung steuerfinanzierter Sozialleistungen vom Unterhaltsrecht zu lösen, und die typisierende Annahme gestützt, dass der jeweilige Elternteil seiner elterlichen Verantwortung für das Kind auch gegenüber einem nicht unterhaltspflichtigen Partner nachkommt. Die allgemeine Handlungsfreiheit garantiere dem Einzelnen nicht, dass er durch steuerfinanzierte Leistungen von wirtschaftlichen Belastungen freigestellt werde, die auf ihn durch das dauerhafte Zusammenleben mit einer neuen Partnerin mit Kind zukommen können.

Diese Entscheidung ist – vor allem aus der unterhaltsrechtlichen Perspektive – auf teils scharfe, in der Sache berechtigte Kritik gestoßen.⁴⁰ Diese Kritik bestreitet nicht, dass es auch in Stiefkindersituationen oftmals Einstandsbereitschaft und Unterstützungsleistungen geben kann. Kernproblem ist die Rigidität der Anrechnung zwangsweise nicht durchsetzbarer Einkommensbestandteile Dritter. Anders als bei der Unterhaltsvermutung des § 9 Abs. 5 SGB II und ihrer – wirksamen⁴¹ – Ausformung durch § 1 Abs. 2 Alg II-V kann die Zurechnung nicht widerlegt werden und hängt auch nicht davon ab, ob eine entsprechende Leistungsfähigkeit gegeben ist. Diese Rigidität und Inflexibilität auch in Grenz- und Problemfällen entspricht zwar den Anforderungen einer die Massenverwaltung entsprechenden Typisierung; es verfehlt aber individuelle Bedarfsgerechtigkeit und die Anforderungen an eine situationsgerechte, zielgenaue Hilfestellung, die das Regelleistungsurteil⁴² betont hat.

Die Anrechnung auch bei empirisch fehlendem Einstandswillen, auf den es nach § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II auch sonst

33 BSG 7.11.2006 – B 7b AS 8/06 R –.

34 S. etwa Spellbrink NZS 2007, 121; Labrenz ZfF 2008, 217; s.a. Stephan SozSich 2009, 434; Armbrorst ArchsozArb 2008, 20; Rosenow SGB 2008, 282; Wenner SozSich 2006, 146.

35 BSG 19.10.2010 – B 14 AS 51/09 R –.

36 BSG 18.2.2010 – B 4 AS 5/09 R –; § 9 Abs. 2 SGB II in der bis zum 31.7.2006 geltenden Fassung kann nicht über den Wortlaut hinaus dahingehend ausgelegt werden, dass Einkommen des Partners eines Elternteils zur Deckung des Bedarfs des nicht leiblichen Kindes in der Bedarfsgemeinschaft heranzuziehen ist, und ist auch nicht rückwirkend anzuwenden.

37 Stephan (Fn. 34); Münder/Geiger NZS 2009, 593.

38 S. etwa LSG BW 19.4.2007 – L 3 AS 1740/07 ER-B –.

39 BSG 13.11.2008 – B 14 AS 2/08 R –.

40 S. etwa Münder/Geiger (Fn. 40); Großmann NZS 2009, 639; zustimmend aber Schürmann SGB 2009, 741.

41 BSG 19.2.2009 – B 4 AS 68/07 R –; dazu Wehrhahn jurisPR-SozR 4/2010 Anm. 2.

42 S.o. Fn. 22.

nicht ankommt,⁴³ wird für die volljährigen jungen Hilfebedürftigen auch nicht dadurch gemildert, dass sie nur bei bestehender Haushaltsgemeinschaft greift und zumindest die Alternative belässt, die Haushaltsgemeinschaft aufzulösen. Denn § 22 Abs. 2a SGB II versperrt für den Regelfall auch diesen Weg.⁴⁴

VI. Junge Menschen in Ausbildung

Junge Menschen befinden sich oft noch in Ausbildungssituationen. Der Ausschluss Auszubildender, die anderweitig gefördert werden können (§ 7 Abs. 5 SGB II), betrifft überwiegend wohl unter 25-Jährige Hilfebedürftige. Er ist aber nicht an eine klare Altersgrenze gebunden und soll daher hier nur in Einzelpunkten angesprochen werden.⁴⁵

1. Systemtrennung zwischen Sicherung einer Erstausbildung Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Systementscheidung, den Bedarfsgrund »Ausbildung« auch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in besondere Systeme zu verlagern und das Basissicherungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende hiervon freizuhalten, knüpft an einen grundsätzlich sachgerechten Differenzierungsgrund an. Er rechtfertigt auch sowohl die Begrenzung der Ausnahmen (§ 7 Abs. 6 SGB II [= § 27 Abs. 4 E-SGB II-ÄndG 2010])⁴⁶ als auch eine eingrenzende Auslegung der Gründe, aus den in besonderen Härtefällen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als Darlehen gewährt werden können. Das SGB II soll für die (außer-schulische)⁴⁷ Erstausbildung⁴⁸ keine »Ausbildungsförderung der zweiten Linie« sein.⁴⁹

Dieser Grundsatz bildet auch die Grundlage der Rechtsprechung zu der – dem Grunde nach verfassungsgemäßen⁵⁰ – Anrechnung des Ausbildungsförderungseinkommens bei Personen, die nicht dem Grunde nach gemäß § 7 Abs. 5 SGB II ausgeschlossen sind. Sie beschränkt die Einkommensfreistellung als zweckbestimmte Einnahmen auf 20 v.H. des Betrags, der nach dem BAföG insgesamt als bedarfsdeckend angesehen wird, und schließt eine weitergehende Absetzung tatsächlich notwendig mit der konkreten Ausbildung verbundener Aufwendungen⁵¹ aus. In Bezug auf Aufwendungen für Schulgeld ist dies noch nachvollziehbar. Problematisch ist es bei notwendigen Fahrt-

kosten zu der Ausbildungsstätte, die im ländlichen Bereich erheblich sein können und gerade nicht stets durch landesgesetzliche Regelungen zu Schülerbeförderungskosten aufgefangen werden. Hier weisen die in § 28 Abs. 3a E-SGB II-ÄndG 2010 vorgesehenen Zusatzleistungen für Schülerbeförderungskosten an SchülerInnen in die richtige Richtung, lassen aber Lücken; für die Lücken kann – wie auch bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe insgesamt – indes mit guten Gründen gestritten werden, ob sie im SGB II-System und durch SGB II-Leistungen zu schließen sind.

2. Reichweite des Ausschlusses

Dies erinnert an ein Grundproblem der Systemabgrenzung: Der strikte Ausschluss Auszubildender setzt bei systemkonformer Gestaltung »an sich« voraus, dass die Leistungen nach dem anderen System zumindest für den Regelfall geeignet sind, den notwendigen Lebensunterhalt (einschließlich des spezifisch ausbildungsgeprägten Bedarfs) zu decken. Dies ist indes nicht durchweg der Fall. Auf Sonder- oder Mehrbedarfe reagieren Ausbildungsförderung oder Berufsausbildungshilfe nur begrenzt. Zu Recht war schon für die bisherige Gesetzeslage anerkannt, dass nur der ausbildungsgeprägte Bedarf ausgeschlossen ist⁵² und daher z.B. die Mehrbedarfsleistungen für werdende Mütter, Alleinerziehende oder wegen krankheitsbedingt erhöhter Ernährungskosten auch an Auszubildende zu gewähren sind. § 27 E-SGB II-ÄndG 2010 greift dies mit der krankensicherungsrechtlich motivierten Maßgabe auf, dass diese Leistungen nicht als Alg II-Leistungen gelten.

Sozialpolitisch vorzugswürdig ist allerdings der Ansatz, besondere oder atypisch hohe Bedarfe in dem jeweiligen Ausbildungsförderungssystem zu decken. Dies unterstreichen nachdrücklich die Leistungen für Unterkunftskosten, die nach § 22 Abs. 7 SGB II (§ 27 Abs. 3 E-SGB II-ÄndG 2010) – abweichend von § 7 Abs. 5 SGB II – an bestimmte Gruppen von Auszubildenden zur Aufstockung als Zuschuss zu den ungedeckten angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung gewährt werden.⁵³ Der Streit um die richtige Leistungsberechnung ist höchstrichterlich⁵⁴ inzwischen zwar dahin geklärt, dass das anzurechnende Einkommen nicht nach Ausbildungsförderungsrecht zu bestimmen, sondern eine fiktive Hilfebedürftigkeitsberechnung nach SGB II-Grundsätzen vorzunehmen ist. Hier bleiben aber – insb. mit Blick auf die bei der Bemessung von Ausbildungsförderungsleistungen politisch-faktisch berücksichtigten Zuverdienste und die Berücksichtigung von Kindergeld – Verwerfungen, die systematisch nicht befriedigend zu lösen sind.

Die als § 27 E-SGB II-ÄndG 2010 vorgesehene »Sonderregelung für Leistungen für Auszubildende« bündelt ohne qualitative Leistungserweiterung die bei richtiger Gesetzesanwendung schon nach geltender Gesetzeslage möglichen

43 BSG 13.11.2008 – B 14 AS 2/08 R –.

44 S.u. VII 1, 2.

45 Allgemein zu § 7 Abs. 5 SGB II – über die Kommentarliteratur hinaus – etwa Spellbrink SozSich 2008, 30.

46 Dazu BSG 21.12.2009 – B 14 AS 61/08 R –.

47 Zu Auszubildenden, die Schüler-BAföG erhalten, s. BSG 21.12.2009 – B 14 AS 61/08 R –.

48 Weiterbildungsmaßnahmen sind vom Leistungsausschluss ausgeschlossen; s. BSG 30.8.2010 – B 4 AS 97/09 R –.

49 So – im Anschluss an Rechtsprechung des BVerwG – das BSG, seit BSG 6.9.2007 – B 14/7b AS 28/06 und B 14/11b AS 55/06 R –; s.a. BSG 30.9.2008 – B 4 AS 28707 R –; 1.7.2009 – B 4 AS 67/08 R –; 19.8.2010 – B 14 AS 24/09 R – (Beamtenanwärter).

50 BVerfG 7.10.2010 – 1 BvR 2556/09 –.

51 BSG 17.3.2009 – B 14 AS 63/07 R –.

52 S. BVerwG 17.1.1995 – 5 C 29.84 –; 14.10.1995 – 5 C 16.91 –; BSG 6.9.2007 – B 14/7b AS 36/06 R –.

53 Allg. s. Wrackmeyer NDV 2008, 355.

54 BSG 22.3.2010 – B 4 AS 69/09 R –.

Leistungen; dem hohen Handlungsdruck mag geschuldet sein, dass der bisherige »Systemfehler« verfestigt wird und die Chance versäumt wird, die vorgelagerten Leistungen bedarfsgerecht auszugestalten.

3. Schulpflicht und Erwerbsobliegenheit

Mit der Vollendung des 15. Lebensjahres wird ein junger Mensch – vorbehaltlich nach § 8 Abs. 1 SGB II beachtlicher gesundheitlicher Beschränkungen – zum erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der seine Bemühungen auf Arbeitsmarktintegration zu richten hat. § 3 Abs. 2 SGB II setzt zwar voraus, dass diese auch in einer beruflichen Ausbildung bestehen kann.

Die Altersgrenze ist schon nicht durchweg mit den Länderregelungen zur gesetzlichen Schulpflicht abgestimmt; auch sonst wird ausgeblendet, dass auch nach Vollendung des 15. Lebensjahres viele jungen Menschen die Schule besuchen. § 28 Abs. 1 Satz 2 E-SGB II-ÄndG 2010 anerkennt dies, wenn für die Bedarfe für Bildung und Teilhabe die Altersgrenze bei der Vollendung des 25. Lebensjahres gezogen wird.

Schüler werden aber nicht ausdrücklich von der Erwerbssucheobliegenheit freigestellt, und auch in § 10 Abs. 1 SGB II ist Schulbesuch nicht ausdrücklich als Grund anerkannt, der einer Ausübung von Arbeit entgegensteht. Schüler ab Vollendung des 15. Lebensjahres unterliegen auch sonst einem an sich nicht auf ihre Lebens- und Tätigkeitssituation zugeschnittenen Betreuungsregime, dem nur durch teleologisch reduzierende Anwendung z.B. der Bestimmungen zur Erreichbarkeit oder der Eingliederungsvereinbarung Rechnung getragen werden kann. Dass Schulbesuch im Regelfall als »sonstiger wichtiger Grund« der Ausübung einer Arbeit entgegensteht (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 SGB II), beugt Friktionen vor. Es ist aber keine systematisch befriedigende Regelung einer typischen Lebenssituation.

VII. Verselbständigung und Unterkunftskosten

§ 1 Abs. 1 SGB VIII garantiert jungen Menschen ein Recht auf Förderung der Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, bei der Hilfe für junge Volljährige setzt § 41 Abs. 1 SGB VIII das Ziel einer eigenverantwortlichen Lebensführung voraus. Dies umfasst auch die systematische und geordnete Ablösung vom Elternhaus.⁵⁵ § 22 Abs. 2a SGB II⁵⁶ geht für die räumliche Verselbständigung vom Elternhaus von einem anderen Modell aus.⁵⁷ Bei einem Umzug unter 25-Jähriger werden Unterkunftskosten nur anerkannt, wenn der kommunale Träger dies vorab zugesichert

hat und für den Umzug ein wichtiger Grund (schwerwiegende soziale Gründe in der Familie; Arbeitsmarktintegration; ähnlich schwerwiegende Gründe) vorliegt. Die zum 1.8.2006 eingefügte Regelung sollte durch den weiteren Verweis auf das »Hotel Mama«⁵⁸ einer vermeintlichen Kostensteigerung durch den vermehrten Auszug junger Menschen entgegenwirken.⁵⁹

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die Regelung nimmt hilfebedürftigen jungen Menschen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres die Möglichkeit zu entscheiden, wie sie – im Rahmen angemessener Aufwendungen – ihren Unterkunftsbedarf decken wollen: Sie sind auf die Wohnung eines – als aufnahmebereit und -verpflichtet unterstellten – Elternteils verwiesen. Beschränkt werden auch die Eltern(teile), die den Personenkreis, mit dem sie zusammen wohnen wollen, auch jenseits der Phase elterlicher Betreuungs- und Erziehungspflichten, die sich aus Art. 6 Abs. 1 GG ergeben, nicht frei bestimmen können. Der – gegenüber direkten staatlichen Eingriffen nach Art. 13 GG besonders geschützte – Bereich der Wohnung als »elementarem Lebensraum«,⁶⁰ in dem sich das Privatleben entfaltet, wird mittelbar durch ökonomischen Druck berührt, es bei einer bestimmten personellen Zusammensetzung der Haushaltsgemeinschaft zu belassen, der über den Kreis der eigenen Abkömmlinge hinausreicht.

Gegen die auch regelungstechnisch missglückte Norm⁶¹ sind auch verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden, z.B. hinsichtlich der Rigidität der Rechtsfolgen. Die Intensität der durch Leistungsausschluss angestrebten Wirkungen erfordern für die Anknüpfung an eine bestimmte Altersgrenze Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie auch die Reichweite der Konsequenz tragen; denn § 22 Abs. 2a SGB II schließt Leistungen insgesamt und – je nach Auszugszeitpunkt – für mehrere Jahre vollständig aus und begrenzt sie bei nicht zwingendem Umzug nicht etwa auf die bisherigen, nach Kopfzahl bemessenen Unterkunftskosten (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) oder einen altersgruppenspezifisch abgesenkten Unterkunftskostenbedarf.⁶²

Solche Unterschiede sehe ich hier nicht.⁶³ Die Rechtsprechung hat indes die Regelung verfassungsrechtlich nicht beanstandet und unter Hinweis auf den »Übergangsstadium« des Personenkreises, der sich regelmäßig noch in der Ausbildung befindet, teils ausdrücklich als verfassungsgemäß gewertet.⁶⁴ Die bis zum Ausschluss einer ersten Ausbildung reichende Unterhaltspflicht (§§ 1601 ff. BGB) und der korrespondierende Kindergeldanspruch (§ 2 Abs. 2 Satz 1

58 Wenner SozSich 2005, 413.

59 BT-Drs. 16/688, 15; s.a. Groth/Siebel-Huffmann NZS 2007, 69 (72 ff.).

60 BVerfGE 42, 212 (219); 51, 97 (110), 103, 142 (150).

61 S. Berlitz info also 2006, 53 ff.; ders., in: LPK-SGB II, 3. Aufl., § 22 Rn. 87 ff.; Winkel SozSich 2006, 107 f.

62 LSG SH 9.10.2009 – L 11 B 465/09 AS –.

63 Zweifelnd etwa auch Lang/Link, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), 2. Aufl., § 22 Rn. 80a.

64 LSG BE/BB 26.10.2010 – L 5 AS 1880/10 B ER –.

55 Zum Spannungsverhältnis des § 22 Abs. 2a SGB II zum SGB VIII in Fällen junger Volljähriger mit Verselbständigungsbedarf s. Schruth ZKJ 2008, 360.

56 Die Regelungen sind sachlich unverändert als § 22 Abs. 5 E-SGB II ÄndG 2010 übernommen.

57 Krit. etwa Dressel/Nikolai IAB-Forum 2/2006, 24.

Nr. 2 BKGG) rechtfertigt die auch die Eltern treffende mittelbare Beschränkung nicht, weil es um Leistungen an den individuell berechtigten jungen Hilfebedürftigen geht und – vor allem – eine fortbestehende Barunterhaltungspflicht nicht den Zugriff auf die persönliche Lebenssituation legitimiert. Soweit § 64 Abs. 1 SGB III für die Ausbildungshilfe darauf abstellt, ob die Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern aus erreichbar ist, gilt dies nicht für volljährige Auszubildende (§ 64 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB III).⁶⁵

2. Anwendungsbereich

Die mit dem Leistungsausschluss verbundenen Bedenken werden durch eine einschränkende Auslegung gemildert, die zu einem relativ engen Anwendungsbereich führt.⁶⁶ Der auf jeden Umzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres bezogene Wortlaut wird zur Wahrung des Ausnahmecharakters des Ausschlusses nach Sinn und Zweck überwiegend⁶⁷ bezogen allein auf den ersten Auszug aus der elterlichen Wohnung.⁶⁸ Sie erfasst – außer in Missbrauchsfällen⁶⁹ – nicht Personen, die zum Zeitpunkt ihres Auszuges aus dem elterlichen Haushalt nicht Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft waren und Leistungen bezogen haben.⁷⁰ Ziehen die Eltern aus und lassen den jungen Erwachsenen in der bisherigen Wohnung, wird diese regelmäßig für eine Einzelperson unangemessen teuer sein; Abs. 2a steht aber Unterkunftleistungen für die Übergangszeit nicht entgegen.⁷¹

Ist der Auszug mit der erforderlichen Zustimmung erfolgt – oder lag kein Zustimmungsfall vor – und ändern sich nachträglich die Verhältnisse (z.B. durch eintretende Hilfebedürftigkeit), dann besteht auch sonst keine gesetzliche Grundlage dafür, junge Hilfebedürftige auf eine Rückkehr in die elterliche Wohnung zu verweisen.⁷² § 22 Abs. 2a SGB II verschafft dem jungen Hilfebedürftigen keine sozialrechtlichen Wiederaufnahmeanspruch gegen die Eltern und normiert auch keine Wiederaufnahmeobligiertheit der Eltern.

65 § 2 Abs. 1a BAföG sieht diese Rückausnahme nicht vor, begrenzt dies aber auf einen kleinen Ausschnitt des Schüler-BAföG (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BAföG).

66 S.a. Empfehlungen des Deutschen Vereins, NDV 2007, 4; Winkel SozSich 2006, 107.

67 A.A. etwa LSG BE/BB 26.11.2010 – L 5 AS 1880/10 B – im Anschluss an BT-Drs. 16/6092 (Antwort Bundesregierung auf Kleine Anfrage).

68 Berlitz (Fn. 61), § 22 Rn. 89; Lang/Link (Fn. 63), § 22 Rn. 80c ff.; Lauterbach, in: Gagel (Hrsg.), SGB II/SGB III, § 22 Rn. 80; Krauß, in: Hauck/Noftz, SGB II, § 22 Rn. 111; s.a. LSG BE/BB 15.2.2010 – L 25 AS 35/10 B ER –.

69 LSG ST 3.6.2010 – L 5 AS 155/10 B ER –.

70 LSG ST 14.7.2010 – L 7 AS 175/10 B ER –; LSG NI/HB 29.10.2009 – L 15 AS 327/09 B; 6.11.2007 – L 7 AS 626/07 ER –; LSG SN 2.7.2009 – L 3 AS 128/08 –; BSG 15.12.2010 – B 14 AS 23/09 R –.

71 LSG SH 19.3.2007 – L 11 B 13/07 AS ER –.

72 LSG HH 24.1.2008 – L 5 b 504/07 ER AS –.

3. Einzelne Auslegungsfragen

Der Gesetzgeber hat die Pflicht des kommunalen Trägers, dem Umzug zuzustimmen, außer in Fällen eines Umzuges zu Zwecken der Arbeitsaufnahme an hohe Voraussetzungen geknüpft, die sich sprachlich an entsprechende Regelungen bei der Berufsausbildungshilfe anlehnen.⁷³ Die Rechtsprechung knüpft hieran an und verlangt für einen »schwerwiegenden sozialen Grund« eine dauerhaft gestörte Eltern-Kind-Beziehung;⁷⁴ eine tiefgreifende Störung der Eltern-Kind-Beziehung, die ein weiteres Zusammenleben unzumutbar erscheinen lasse, die erst dann vorliegen soll, wenn ernsthafte Versuche der Beteiligten, die bestehenden Konflikte, z.B. auch durch Einschaltung professioneller Hilfe des Jugendamtes oder einer Erziehungsberatung – zu lösen, ohne Erfolg geblieben sind.⁷⁵ Häufigere Streitigkeiten mit den Eltern reichen jedenfalls nicht aus,⁷⁶ wohl aber der »Hinauswurf« durch die Eltern unter Abnahme der Wohnungsschlüssel.⁷⁷ Das Problem dieser hohen Anforderungen liegt darin, dass sie bei innerfamiliären Streitigkeiten und Spannungen, für die im Ansatz nachvollziehbar ist, dass sie nicht »ohne Not« und »auf Kosten« des Steuerzahlers bewältigt werden sollten, im Interesse einer langfristigen Wiederherstellung der Eltern-Kind-Beziehung eine Deeskalation durch Trennung weitgehend ausschließen.

Die Zusicherung muss nach dem Gesetzeswortlaut vor dem Abschluss des Vertrages über die Unterkunft erteilt worden sein, soweit es nicht dem Hilfebedürftigen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung rechtzeitig einzuholen.⁷⁸ Ohne einen solchen Grund besteht – ohne eine Rückkehr in das Elterhaus – bis zum 25. Lebensjahr auch dann kein Anspruch auf Unterkunftskosten, wenn die Gründe für einen berechtigten Auszug unstreitig vorgelegen haben oder in der Folgezeit entstanden sind. Diese Rechtsfolge ist schlicht unverhältnismäßig. Sie ist durch eine verfassungskonforme Auslegung des Wortlauts zu vermeiden, soweit nicht ohnehin wegen eines Beratungsfehlers die Zusicherung nach dem sozialrechtlichen Herstellungsanspruch entbehrlich ist.⁷⁹

Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 GG), das auch die Deckung des Unterkunftsbedarfs fordert, gebietet zwar nicht voraussetzungs- oder obliegenheitslose Leistungen. Dem Einzelnen, der aktuell seinen Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen bestreiten kann, muss aber eine realistische Chance auf Zugang zu Grundsicherungsleistungen belassen werden; auch bei punktuellen Fehlverhalten kann er jedenfalls nicht dauerhaft oder auf erhebliche Zeiträume von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen werden, wenn dieses Fehlverhalten aktuell

73 § 40 Abs. 1 AFG/§ 64 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB III; dazu BSG 2.6.2004 – B 7 AL 38/03 R –.

74 LSG HH 2.5.2006 – L 5 B 160/06 ER AS – mit krit. Anm. Trenk-Hinterberger info also 2006, 223.

75 LSG ST 16.6.2010 – L 5 AS 383/09 B ER –.

76 LSG TH 23.1.2008 – L 9 AS 343/07 ER –; LSG BE/BB 31.8.2007 – L 5 AS 29/06 –.

77 LSG SN 21.1.2008 – L 2 B 621/07 AS-ER –.

78 S.a. LSG SN 16.12.2008 – L 7 B 613/08 AS-ER –.

79 LSG BE/BB 29.7.2008 – L 14 B 818/08 AS –.

nicht mehr fortgesetzt wird. § 22 Abs. 2a SGB II ist einschränkend dahin auszulegen, dass ein junger Leistungsberechtigter bei einem im früheren Auszugszeitpunkt sachlich nicht zustimmungsfähigen Umzug nicht weiterhin von Unterkunftskosten ausgeschlossen werden darf, wenn der kommunale Träger im Bedarfszeitraum wegen eines schwerwiegenden Grundes zur Zusicherung verpflichtet wäre, etwa weil sich das Zerwürfnis mit den Eltern vertieft hat oder diese sich schlicht weigern, den jungen Hilfebedürftigen wieder in ihre Wohnung aufzunehmen, dem jungen Hilfebedürftigen also die vom Gesetz unterstellte Unterkunftsalternative nicht zur Verfügung steht.

4. Auszug ohne eine erforderliche Zusicherung: weitere Konsequenzen

Der Auszug ohne die erforderliche Zusicherung berührt auch weitere Leistungen. § 20 Abs. 2a SGB II (= § 20 Abs. 3 E-SGB II-ÄndG 2010) billigt Personen, die ohne Zusicherung umziehen, bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nicht die Regelleistung für einen Alleinstehenden, sondern als Regelbedarf nur die ca. 20 v.H. niedrigere Leistung für ein sonstiges erwerbsfähiges Mitglied der Bedarfsgemeinschaft zu. Diese Absenkung ist bedarfstheoretisch nicht begründbar, weil dieser Personenkreis, solange er weiterhin in der ohne Zusicherung bezogenen Unterkunft wohnt, empirisch keinen anderen oder geringeren Bedarf hat als eine sonstige alleinstehende Person. Der Verweis auf die Möglichkeit, zur ergänzenden Bedarfsdeckung zurück in die Wohnung der Eltern zu ziehen und so seinen tatsächlichen Bedarf i.S.d. § 9 Abs. 1 SGB II »auf andere Weise« durch die unterstellten Synergieeffekte beim Zusammenleben mehrerer Personen zu decken, setzt eine kurzfristig realisierbare, reale Rückkehrmöglichkeit voraus. Andernfalls hat diese Konsequenz eines Umzugs ohne Zusicherung reinen »Sanktionscharakter«: Es handelt sich um eine leistungsrechtliche Reaktion auf eine Obliegenheitsverletzung, welcher der junge Hilfebedürftige auch durch Verhaltensänderung nicht entgegen kann.

Diese Absenkung unterscheidet sich signifikant von den in § 31 SGB II (= §§ 31 ff. E-SGB II-ÄndG 2010) geregelten Sanktionen. Sie ist nicht auf einen überschaubaren Zeitraum befristet, kann allein durch das nachträgliche Wohlverhalten eines nicht durchweg möglichen oder zumutbaren Rückzugs beseitigt werden und bleibt, weil die Sanktionsregelungen an dem für die jeweilige Person maßgebenden, hier bereits abgesenkten Regelbedarf anknüpfen, bei der Entscheidung unberücksichtigt, ob ergänzende Sach- oder geldwerte Leistungen zu erbringen sind. Wegen der verschärften Sanktionierung unter 25-Jähriger bei Obliegenheitsverletzungen nach § 31 Abs. 1, 3 und 4 SGB II kann dies derzeit nur bei Meldeverstößen relevant werden.

VIII. Sanktionierung junger Hilfebedürftiger (§ 31 Abs. 5 SGB II)

Ungleich werden unter 25-Jährige vor allem bei den Sanktionen nach § 31 SGB II behandelt;⁸⁰ §§ 31 ff. E-SGB II-ÄndG 2010 halten an dieser Grundkonzeption im Kern unverändert fest. Verletzen junge Menschen die Arbeitsuchobliegenheit oder die Obliegenheiten nach § 31 Abs. 4 SGB II, werden bereits bei der ersten Pflichtverletzung die Leistungen auf die Unterkunftskosten beschränkt, die dann an den Vermieter gezahlt werden sollen. Schon bei der nächsten Pflichtverletzung entfallen die Leistungen vollständig; bei nachträglichem Wohlverhalten können dann Unterkunftskosten gewährt werden. Die Sanktionsdauer kann zudem – ohne dass dies an ein nachträgliches Wohlverhalten gebunden wäre – nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 31 Abs. 6 Satz 3 SGB II).

1. Rechtstatsächliches zur Sanktionierung unter 25-Jähriger

1.1 Sanktionshäufigkeit

Bei der Sanktionshäufigkeit zeigen sich zwischen der Gesamtheit aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. Arbeitslosen und der Gruppe der unter 25-Jährigen deutliche Unterschiede: Junge Hilfebedürftige werden teils über doppelt so häufig sanktioniert (4,0 v.H. insgesamt; 9,3 v.H. Arbeitslose [jeweils Jahresdurchschnitt 2009]) wie die Gesamtgruppe (2,5 v.H. insgesamt; 3,6 v.H. Arbeitslose); die früheren Ost-West-Unterschiede sind weitgehend verschwunden.⁸¹

Auch bei den unter 25-Jährigen ist der Hauptgrund der Sanktionierung aber ein Meldeversäumnis. Die scharfe Sanktion des Wegfalls der Regelleistung betrifft nicht alle im Schnitt ca. 38.000 jungen Hilfebedürftigen mit mindestens einer Sanktion. Die Statistik der BA weist aber die Sanktionsgründe und auch die Sanktionshöhe nicht nach Altersgruppen differenziert aus.

1.2 Sanktionswirkungen

Zu den Wirkungen von Sanktionen im Allgemeinen und insbesondere in Bezug auf unter 25-Jährige fehlt es – wohl auch in den Ministerien⁸² – an belastbaren Untersuchungen.⁸³ Eine qualitative Explorationsstudie⁸⁴ weist auf eine

⁸⁰ Allgemein zum Sanktionensystem etwa Berlitz ZfSH/SGB 2008, 3; Lauterbach NJ 2008, 241; Luthe SGB 2006, 637.

⁸¹ Zusammenstellung nach BA, Zeitreihen zu Sanktionen nach Ländern. Januar 2007 bis Oktober 2010, Januar 2011.

⁸² So das Ergebnis von Anfragen, die der Verfasser auf das IFG (Bund) und das IFG (NW) gestützt hatte.

⁸³ Auch in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, die auch nach den Erkenntnissen zu den Folgen von Leistungskürzungen auf die Entstehung von Mietschulden fragt, verweist die Bundesregierung allein auf die Rechtslage, die negative Effekte – vermeintlich – ausschließt (BT-Drs. 16/13577, 7 f.); s.a. BT-Drs. 17/2083, 4.

deutliche Verschlechterung der sozialen Lage ohne positive Effekte für die Annäherung an den Arbeitsmarkt oder für die Verbesserung der Zusammenarbeit mit der ARGE. Bei einer Untersuchung von 30 Sanktionsfällen, die sich nicht auf unter 25-Jährige beschränkten, gelangt Ames⁸⁵ zu dem Ergebnis, dass – aus unterschiedlichen Gründen – in der weit überwiegenden Zahl der Fälle eine verhaltenssteuernde Wirkung von Sanktionen auf die Sanktionierten nicht erfolgt oder nicht erkennbar ist, und dem einen Fall, in dem eine dem Aktivierungspostulat entsprechende verhaltenssteuernde Wirkung einer Sanktion erkennbar sei, mindestens drei Fälle gegenüberstünden, »in denen die Sanktionen offenbar eher lähmend gewirkt haben und die Risikobereitschaft der Betroffenen, sich auf Arbeits- oder Ausbildungsangebote einzulassen, reduziert haben«.

Eine qualitative IAB-Untersuchung⁸⁶ aus der Perspektive der Fachkräfte in den ARGE's/Jobcentern ergibt, dass zwar grundsätzlich Sanktionsmöglichkeiten für sinnvoll gehalten werden. Auch die Fachkräfte kritisieren aber doch die Schärfe und Inflexibilität der Sanktionen und verweisen ebenfalls auf kontraproduktive Effekte; vorzuziehen seien gestufte Sanktionen wie bei über 25-Jährigen. Demgegenüber kommt eine statistische Analyse des Instituts Zukunft der Arbeit⁸⁷ zu dem Ergebnis, dass eine intensivere Nutzung von Leistungskürzungen zur Aktivierung der Leistungsträger beitragen und den Übergang vom Leistungsbezug in Arbeit substantiell fördern könne; eine Altersgruppen-differenzierung enthält auch diese Studie nicht.

2. Differenzierung allgemeine Sanktionszulässigkeit/ spezielle Verschärfung

Die schärferen Sanktionen bei Jugendlichen sind im Schrifttum verschiedentlich auf Kritik gestoßen, die teils lediglich sozialpolitisch argumentiert,⁸⁸ teils die Verschärfung für verfassungswidrig hält⁸⁹ und daher nur die allgemeinen Sanktionsregelungen für anwendbar hält.⁹⁰ Die Rechtsprechung wendet die verschärften Sanktionen grundsätzlich an,⁹¹ auch soweit sie die schärferen Sanktionsfolgen im Ergebnis z.B. wegen unzureichender Rechtsfol-

genbelehrung⁹² oder fehlender zeitgleicher Entscheidung⁹³ bzw. sachgerechter Ermessensentscheidung⁹⁴ über ergänzende Sachleistungen nicht billigt⁹⁵ oder sonst fordert, dass Auswirkungen auf Kinder oder sonstige Personen in der Bedarfsgemeinschaft in den Blick genommen und bewältigt werden.⁹⁶

Teils wird die Sonderregelung dem Grunde nach im Anschluss an die Gesetzesbegründung⁹⁷ als vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckte Regelung gebilligt, die einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit durch erhöhten Druck auf junge Arbeitslose entgegenwirken soll, sich um eine Beschäftigung oder Ausbildung zu bemühen,⁹⁸ und auch sonst keine verfassungsrechtlichen Bedenken gesehen.⁹⁹

Bei der Prüfung der Verfassungskonformität sind zwei Ebenen klar zu trennen: Die erste Ebene betrifft allgemeine Kritik an Sanktionierungen, hält im Anschluss an das Regelleistungsurteil des Bundesverfassungsgerichts jede Leistungsabsenkung für unvereinbar mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum oder plädiert doch mit Blick auf eine oft gesetzeswidrige Praxis für ein Aussetzung der Sanktionen.¹⁰⁰ Sie ist hier nicht zu vertiefen. Einzugehen ist auf die zweite Ebene: die verschärfte Sanktionierung der unter 25-Jährigen und ihre Rechtfertigung.

(Fortsetzung im nächsten Heft)

84 Nicolas Griessmeier, Explorationsstudie zu Auswirkungen von Totalsanktionen von Alg II-Empfängern, München 2009 (http://www.sanktionsmoratorium.de/pdfs/sanktionsstudie_nicolas_griessmeier_nov_2009.pdf).

85 Ames NDV 2010, 111.

86 S. Götz/W. Ludwig-Mayerhofer/F. Schreyer, Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010; Schreyer/Götz IAB-Forum 2010, 80.

87 B. Boockmann/S. L. Thomsen/T. Walter (Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment?), Institut Zukunft der Arbeit Discussion Paper 4580 [November 2009].

88 Rixen, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Aufl., § 31 Rn. 53 f.

89 Davilla (Fn. 14); s.a. Breikreuz/Wolff-Dellen SGB 2006, 206.

90 Berlitz (Fn. 61), § 31 Rn. 17; ders. SozSich 2010, 124; ZfSH/SGB 2008, 3 (4).

91 LSG NW 9.12.2009 – L 12 AS 18/09 –; LSG ST 15.5.2009 – L 5 AS 124/09 B ER –.

92 BSG 18.2.2010 – B 14 AS 53/08 R –; SG Dessau-Roßlau 23.4.2009 – S 6 AS 2100/07 –; SG Dresden 3.6.2008 – S 10 AS 2252/08 –; LSG BE/BB 12.3.2007 – L 28 B 153/07 AS ER –; LSG NI/HB 1.9.2006 – L 8 AS 315/06 ER –; LSG NW 30.6.2006 – L 19 B 40/06 AS ER –.

93 Ob die Entscheidung über ergänzende Sachleistungen als Wirkungs voraussetzung der Sanktion zeitgleich zu ergehen hat oder nachträglich – gar auf gesonderten Antrag – ergehen kann, ist umstritten; für zeitgleichen Erlass etwa LSG ST 5.1.2011 – L 2 AS 428/10 B ER –; LSG NI/HB 21.4.2010 – L 13 A 100/10 B ER –; LSG NW 9.9.2009 – L 7 B 211/09 AS ER –; LSG BE/BB 16.12.2008 – L 10 B 2154/08 AS ER; SG Berlin 19.8.2009 – S 26 AS 5380/09 –; a.A. etwa LSG ST 31.8.2009 – L 5 AS 287/09 B ER; LSG NW 10.12.2009 – L 9 B 51/09 AS ER –; 16.11.2009 – L 5 A 365/09 B ER –; LSG MV 3.8.2009 – L 8 B 216/09 –; SG Stade 22.10.2008 – S 18 AS 638/08 ER –; differenzierend LSG NW 17.9.2009 – L 7 B 267/09 AS ER – (nicht schon, wenn nur die Bewilligung der Regelleistung aufgehoben wird, die Leistungen für Unterkunft und Heizung aber belassen werden). § 31a Abs. 3 E-SGB II-ÄndG 2010 versperrt diesen Ausweg, weil während des Gesetzgebungsverfahrens (BT-Drs. 17/4032, 18 [Nr. 3 a) dd]) diese Leistung an einen gesonderten Antrag gebunden worden ist.

94 LSG BY 23.12.2009 – L 8 AS 815709 B ER –.

95 LSG ST 5.1.2001 – L 2 AS 428/10 B ER –.

96 SG Berlin 9.6.2010 – S 37 AS 17431/10 ER –; LSG NI/HB 8.7.2009 – L 6 AS 335/09 B ER – (bei Wegfall auch der Unterkunftskosten sind diese Unterkunftskosten in voller Höhe den übrigen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zu erbringen, da diese ansonsten unzulässig in »Sippenhaftung« genommen würden).

97 BT-Drs. 15/1516, 60.

98 LSG NI/HB 21.4.2010 – L 13 AS 100/10 B ER – (unter unzutreffendem Verweis auf Berlitz [Fn. 61], § 31 Rn. 134)

99 LSG NW 2.5.2006 – L 20 B 37/06 A ER –.

100 S. Aufruf des Bündnisses für ein Sanktionsmoratorium »Sanktionen gegen Hartz-IV-Bezieher aussetzen« vom August 2009 (http://www.sanktionsmoratorium.de/pdfs/aufruf_lang_web.pdf).

Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 2)

Uwe Berlit

3. Unvereinbarkeit der Sanktionsschärfung mit Art. 3 Abs. 1 GG

3.1 Prüfungsdichte

Die Sanktionsverschärfung knüpft an ein personenbezogenes Merkmal an, das für den Einzelnen nicht verfügbar ist und daher den Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG¹⁰¹ ähnelt, und hat mit dem vollständigen, zeitweiligen Wegfall zur Existenzsicherung notwendiger Leistungen eine erhebliche Grundrechtsrelevanz, die durch die Pflicht zur ermessensfehlerfreien Entscheidung über Sach- und geldwerte Leistungen gemildert, aber nicht behoben wird. Betroffen ist der Schutzbereich des aus der Menschenwürde hergeleiteten Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, in den schneller und intensiver eingegriffen wird als bei über 25-Jährigen.¹⁰² Die Prüfung ist daher nicht auf eine Evidenzprüfung zu beschränken.¹⁰³ Geboten ist eine strengere Verhältnismäßigkeitsprüfung, die nach hinreichend gewichtigen Gründen für die Unterscheidung fragt. Solche Gründe liegen nicht vor.

3.2 Eignung

Der fiskalische Grund zusätzlicher Einsparungen¹⁰⁴ scheidet als Unterscheidungsmerkmal aus, weil er nicht speziell an die Gruppe der 25-Jährigen anknüpft.

Im Vordergrund steht das legitime Ziel, einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit gerade bei jungen Menschen entgegenzuwirken,¹⁰⁵ deren Bereitschaft und Willen, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten, zu stärken und ihre schnellere Integration in den Arbeitsmarkt zu bewirken.¹⁰⁶ Diese Ziele gelten indes grundsätzlich auch für über 25-Jährige.

101 Außer Streit steht, dass Art. 3 Abs. 3 GG das Alter nicht als absolutes Differenzierungsmerkmal nennt und auch kein allgemeiner Verfassungsgrundsatz besteht, der Altersdiskriminierung generell verbietet. Das Bundesverfassungsgericht ist auch sonst zurückhaltend, ein verfassungsrechtliches Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters anzuerkennen; s. Davilla 2011 (Fn. 14), 281.

102 Weil die Sach- und geldwerten Sachleistungen bei einer Kürzung von mehr als 30 v.H. selbst bei verfassungskonformer Auslegung nicht automatisch die Differenz zu 70 v.H. der Regelleistung aufüllen müssen und auch nicht stets die Unterkunftskosten umfassen, bleibt eine signifikante Schlechterstellung auch im Verhältnis zu mehrfach sanktionierten über 25-Jährigen.

103 So aber LSG NW 2.5.2006 – L 20 37/06 AS ER –.

104 Bei der Sanktionsschärfung durch das Fortentwicklungsgesetz wurden Einsparungen in Höhe von 20 Mio. € erwartet (BT-Drs. 16/1410, 36 f.).

105 Zur Verfestigung des Hilfebezugs s. B. Schels, Junge Erwachsene und Arbeitslosengeld II: Hilfebezug in jungen Jahren verfestigt sich viel zu oft, IAB-Kurzbericht 22/2008.

106 BT-Drs. 15/1516, 61.

Die besondere Situation am Einstieg in das Berufsleben rechtfertigt auch eine intensivere Betreuung und Beratung der unter 25-Jährigen, wie sie § 3 Abs. 2 SGB II vorsieht. Die Wohltat intensiverer Betreuung rechtfertigt aber für sich allein nicht eine schärfere Sanktionierung. Sozialrechtsverhältnisse sind Rechtsverhältnisse, keine personalisierten Dankbarkeitsbeziehungen. Die intensivere Betreuung erhöht allerdings Wahrscheinlichkeit und Häufigkeit verhängter Sanktionen; sie schafft mehr Sanktionsanlässe. Dies ist auch der Grund für die signifikant höhere Sanktionsquote junger Hilfebedürftiger.

Eine nicht häufigere, sondern auch schärfere Sanktion wäre nur dann zur Erreichung des erstrebten Zieles geeignet, wenn es bei einer statthaften typisierenden Betrachtungsweise bei den unter 25-Jährigen anderer Reaktionen bedürfte, um das »Erziehungs«- bzw. Verhaltensänderungsziel zu befördern oder sonst die (dauerhafte) Eingliederung in den Arbeitsmarkt voranzubringen. In Betracht kommen z.B. eine geringere Sanktionsempfindlichkeit, ein höheres Sanktionsbedürfnis oder sonstige, typischerweise altersabhängig abweichende Reaktionen auf Leistungskürzungen. Bereits für die (bessere) Eignung der schärferen Reaktionen fehlt es an nachvollziehbaren Anhaltspunkten.

Bei einem strengeren Maßstab ist auch der Gestaltungsspielraum überschritten, der im gewaltenteilenden Rechtsstaat dem sozialgestaltenden Gesetzgeber zuzubilligen ist: Der Gesetzgeber hat eben keinen »verfassungsrechtlichen Freibrief, praktisch jede pseudopädagogische Stammtisch-Weisheit in Gesetzesform zu gießen«.¹⁰⁷ Die im Urteil vom 9.2.2010¹⁰⁸ geforderte realitätsgerechte Bedarfsbemessung verlangt auch für den sanktionierenden Entzug der zur Existenzsicherung erforderlichen Leistungen eine realitätsgerechte, empirisch zumindest in Ansätzen fundierte Begründung für die Eignung verschärfter Sanktionen. Sie ist nicht erkennbar. Dass unter 25-Jährige möglicherweise deswegen »sanktionsunempfindlicher« seien, weil Sanktionen durch besser funktionierende familiäre Netzwerke aufgefangen werden, ist nicht mehr als eine Vermutung. Normativ wäre dieser sozialrechtlich nicht abzuverlangende Verweis auf vermutete familiäre Solidarität unbeachtlich, weil sie eine zwangsweise Mitbetroffenheit selbst nicht sanktionierbarer Personen voraussetzt.

Auch sonst steht die Sanktionsschärfung normativ in einem systematischen Spannungsverhältnis zu den Grundannahmen des Jugendstrafrechts und der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Rechtsgebiete anerkennen die besondere Lebens- und Entwicklungslage, in der sich junge Menschen befinden können, und setzen auf differenzierende, stützende Einwirkung statt auf undifferenzierte Härte. Für eine Be-

107 So die prägnante Formulierung von Rixen (Fn. 88), § 31 Rn. 53.

108 BVerfG 9.2.2010 (Fn. 22), Rn. 139, passim.

trachtung, die bei den typischerweise zu erwartenden Sanktionswirkungen an Lebenslagen und Entwicklungsphasen anknüpfen will, ist die gezogene Altersgrenze ungeeignet, weil sich der Übergang in das »Erwachsenenalter« als Prozess ohne klare Zäsuren gestaltet.¹⁰⁹

Tragfähige Gründe für die Differenzierung vermissen auf Fachebene inzwischen überwiegend auch die Länder. In ihrem Vorschlag zur grundsätzlichen Überarbeitung des Sanktionensystems schlagen sie eine Streichung der besonderen Sanktionsfolgen für unter 25-jährige Hilfeempfänger vor¹¹⁰ und begründen dies u.a. mit den unverhältnismäßigen Sanktionsfolgen, der mittelbaren Mitbetroffenheit Dritter und damit, dass positiv das Verhalten steuernde Effekte dieser schwerwiegenden Sanktion nicht ohne Weiteres zu erwarten seien.¹¹¹

3.3 Erforderlichkeit

Bei unterstellter Eignung muss die Sanktionsschärfung weiterhin zur Zielerreichung erforderlich und im engeren Sinne angemessen sein, um die Differenzierung zu rechtfertigen. Die Erforderlichkeit fehlt, wenn Mittel gleicher Eignung, aber geringerer Eingriffsintensität zur Verfügung stehen. Diese stehen mit einer intensiveren und zielgerichteteren Betreuung zur Verfügung. Diese führt ohnehin wegen der für alle geltenden, stufenweisen Sanktionsschärfung zu einem im Ergebnis höheren Sanktionsniveau, das nach besonderen Mitteln der situationsadäquaten Sanktionsmilderung verlangt, wie es im Ansatz in § 31 Abs. 6 Satz 3 SGB II vorgesehen ist.

3.4 Angemessenheit und ergänzende Jugendhilfe

Bei der Angemessenheit im engeren Sinne kommen all jene Erwägungen zum Tragen, die sich gegen einen vollständigen Leistungswegfall selbst richten. Der Gesetzgeber selbst sieht durch das Gebot, dass bei einer Kürzung um mehr als 30 v.H. ergänzend Sachleistungen oder geldwerte Leistungen gewährt werden können (§ 31 Abs. 3 Satz 6 SGB II), Milderungsbedarf, durch den – jedenfalls bei verfassungskonformer Anwendung¹¹² – sichergestellt werden kann, dass das physiologische Existenzminimum nicht vorenthalten bleibt.

Bei der Sanktionierung junger Menschen, die noch im Leistungsbereich des Jugendhilferechts stehen (§ 7 Abs. 1 SGB VIII), kann für die Verhältnismäßigkeit i.e.S. beachtlich werden, ob die Folgen einer Sanktionierung nach dem SGB II durch Leistungen nach dem SGB VIII, insb. der

Jugendsozialarbeit, aufgefangen werden können.¹¹³ Im Regelfall scheidet dies indes aus.

Die Leistungen der Jugendhilfe gehen dem SGB II zwar vor, nicht aber in Bezug auf die Leistungen nach § 3 Abs. 2, §§ 14 bis 16 SGB II, die ihrerseits den Integrationsleistungen vergleichbare Maßnahmen und Leistungen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) nachrangig werden lassen.¹¹⁴ Mit der Kürzung bzw. dem Ausschluss von Arbeitslosengeld II (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts) werden junge Erwachsene systematisch nicht aus dem Betreuungssystem des SGB II und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff. SGB II) sowie den damit verbundenen Beratungs- und Betreuungspflichten ausgeschlossen. Leistungen nach § 13 SGB VIII sind typischerweise auch keine kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II).

Eine echte Leistungskonkurrenz besteht aber nur bei nach Ansatz und Zielrichtung kongruenten, »gleichartigen« Leistungen.¹¹⁵ Dies schließt bei jungen Menschen, die nach § 13 Abs. 1 SGB VIII dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, Jugendhilfeleistungen nicht aus, bei denen der Schwerpunkt auf sozialpädagogischen Hilfen zur sozialen Integration unter Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten liegt und die nicht primär auf die schulische oder berufliche Ausbildung oder die Eingliederung in die Arbeitswelt gerichtet sind.¹¹⁶ Soweit nicht der Grund für das zur Sanktionierung führende Fehlverhalten eines jungen Menschen ohnehin in individuellen Beeinträchtigungen, defizitären Lebenslagen und psychischen Belastungen zu finden ist,¹¹⁷ kann die Sanktionierung nach dem SGB II zu einer Lebenslage führen, die durch Leistungen nach § 13 SGB VIII aufzufangen ist, um eine Verstärkung und Dynamik der Abwärtsspirale von Ausgrenzung abzuwenden.¹¹⁸ Die Möglichkeit der jugendhilferechtlichen Milderung grundsicherungsrechtlich bewirkter Problemlagen bewirkt für sich allein indes noch nicht, dass die verschärfte Sanktionierung angemessen i.e.S. wird. Umgekehrt konterkarieren Leistungen nach § 13 SGB VIII, die bei sanktionierten jungen Menschen desintegrierende Sanktionsfolgen mildern, nicht den durch die Sanktionsschärfung gewollten Sanktionszweck: Er ist nicht auf soziale Ausgliederung gerichtet.

109 S. Davila 2011 (Fn. 14), 284 f., unter Bezugnahme auf Schels (Fn. 105), 2.

110 Bericht der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen auf dem Gebiet des Sozialrechts vom 27. Oktober 2010, S. 41 ff.

111 Bayern hat den vorgeschlagenen Einschränkungen der Sanktionen und insb. der Streichung der besonderen Sanktionsfolgen für unter 25-jährige Hilfebedürftige nicht zugestimmt; NW hat sich der Protokollerklärung angeschlossen (Bericht [Fn. 110], 60).

112 Riehle ZfSH/SGB 2010, 462.

113 S. dazu Schruth ZKJ 2009, 5; Riehle ZfSH/SGB 2010, 462.

114 Zur Abgrenzung von SGB II, SGB III und SGB VIII allgemein s. Kunkel NDV 2007, 397; ders. ZfSH/SGB 2006, 76; Schruth ZKJ 2006, 137; in Fn. 114: Empfehlungen Deutscher Verein »SGB II und Jugendsozialarbeit«, NDV 2005, 397 (400).

115 So – zu § 10 Abs. 4 SGB VIII – BVerwG 23.9.1999 – BVerwG 5 C 26.98 –; 22.10.2009 – BVerwG 5 C 19.08 –; BSG 24.3.2009 – B 8 SO 2907 R –.

116 Riehle ZfSH/SGB 2010, 462 (464); Schruth ZfJ 2005, 223, 436; Kunkel (Fn. 114) 81 ff.; zum Zusammenwirken von Jugendhilfe und SGB II-Trägern bei der beruflichen Integration s.a. Bennewitz ArchsozArb 2008, 70 ff.; Kunkel (Fn. 114) 81 ff.; Pütz Sozialrecht aktuell 2007, 131; s.a. in Fn. 116 Deutscher Verein (Fn. 114).

117 Hierauf weist die Studie von Ames (Fn. 85); s.a. dies., Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Düsseldorf 2009.

118 S.a. Riehle ZfSH/SGB 2010, 462 (464).

Die rein wirtschaftlichen Folgen einer verschärften Sanktionierung können SGB VIII-Leistungen nur im Ausnahmefall abfangen. Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder des Jugendlichen sieht § 39 SGB VIII als Annexleistungen nur bei Jugendhilfemaßnahmen außerhalb des Elternhauses vor. Einkommensarmut für sich allein löst keinen jugendhilferechtlichen Bedarf aus.¹¹⁹ Werden wegen anderweitig jugendhilferechtlich erforderlicher Betreuung bereits Leistungen nach § 39 Abs. 1 SGB VIII gewährt, die nach § 10 Abs. 3 SGB VIII den allerdings insoweit kongruenten¹²⁰ Leistungen nach dem SGB II vorgehen, werden regelmäßig schon nach § 9 Abs. 1 SGB II ergänzende SGB II-Leistungen ausscheiden.¹²¹ Eine Leistungskürzung kann hier allenfalls in Ausnahmefällen erheblich werden und bewirkt dann, dass der volle Unterhalt nach § 39 SGB VIII zu gewähren ist.

3.5 Rechtsfolge: Nichtigkeit der Sanktionsschärfung

Die hiernach gleichheitswidrig schärfere Sanktionierung ist nicht nach den allgemeinen Grundsätzen über den gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss zu messen. Die Sanktionierung betrifft eine Leistung, die der insoweit verfassungskonkretisierende Gesetzgeber grundsätzlich als erforderlich angesehen hat, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten. Es erscheint ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber den Gleichheitsverstoß durch eine Sanktionsschärfung für alle Hilfebedürftigen beseitigt, so dass § 31 Abs. 5 SGB II nicht nur mit dem Grundgesetz unvereinbar, sondern nichtig ist.¹²²

4. Unvereinbarkeit mit Unionsrecht?

Für die Sanktionsschärfung wird darüber hinaus auch vertreten, dass sie mit Unionsrecht unvereinbar sei.¹²³ Nach dem hier vertretenen Ansatz zur begrenzten Reichweite der Einwirkung des primären und sekundären Unionsrechts auf das nationale Sozialrecht¹²⁴ verstößt § 31 Abs. 5 SGB II nicht auch gegen ein unionsrechtliches Verbot der Altersdiskriminierung,¹²⁵ auch der Regelungsbereich des § 19a SGB IV als einfachgesetzliche Umsetzung der Rahmenrichtlinie ist nicht berührt.

119 VG Gelsenkirchen 6.10.2005 – 19 L 1387/05 –.

120 So – zum Verhältnis von Ausbildungsgeld nach § 104 Abs. 1 Nr. 1 SGB III und Hilfe zur Erziehung in einer betreuten Wohnform – OVG NI 28.7.2009 – 4 PA 250/08 –.

121 Dies gilt nicht für den Sonderfall, dass ein junger Mensch stationär in einer Jugendhilfeeinrichtung betreut wird, er aber – auch zur Vorbereitung der »Rückführung« in den elterlichen Haushalt – regelmäßig für mehrere Tage sich bei einem Elternteil aufhält; hier sind die Grundsätze zur temporären Bedarfsgemeinschaft anzuwenden; s. SG Koblenz 8.2.2010 – S 16 AS 1168/09 –; SG Reutlingen 16.10.2008 – S 3 AS 3528/07 –; OVG RP 21.8.2008 – 7 A 10443/08 –.

122 So auch Davilla 2011 (Fn. 14), 285.

123 Davilla 2011 (Fn. 14), 285 ff.

124 S.o. III.

125 Art. 21 GrCh; Rahmenrichtlinie 2000/78/EG; allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts.

IX. Leistungen für Bildung und Teilhabe

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe¹²⁶ am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (§§ 28 ff. E-SGB II-ÄndG 2010), die jungen Menschen vorbehalten sind, sollen nur kurz gestreift werden.¹²⁷ Diese Leistungen haben unter verschiedenen Aspekten »paradigmatische Bedeutung«.

I. SGB II und Finanzpolitik

Die Bildungs- und Teilhabebedarfe (und der Streit um sie) unterstreichen, dass hinter der optimalen Gestaltung und Zuordnung existenzsichernder Leistungen auch eine finanz- und föderalismuspolitische Dimension steht.

Dies beginnt mit unterschiedlichen Möglichkeiten der »Refinanzierung« und der öffentlich betonten Dotierung des Bildungs- und Teilhabepakets mit ca. 833 Mio €, ¹²⁸ die nun zusätzlich den Kindern und Jugendlichen in armen Familien zugute komme. Finanzpolitisch ist dies eine »Mogelpackung«. Aus dem Budget von Familien im SGB II-Leistungsbezug sind zum 1.1.2011 durch die Aufhebung der Anrechnungsfreiheit von Erziehungsgeld¹²⁹ ca. 500 Mio €¹³⁰ entnommen worden, ca. 125 Mio € für das Schulbücherpaket sind geltendes Recht, weitere 136 Mio € kommen nicht bei den Familien an, sondern waren für Verwaltungskosten verplant. Auch ohne Berücksichtigung des Umstandes, dass die Bildungs- und Teilhabebedarfe bei der Bemessung der Regelleistungshöhe für diese Altersgruppe herausgerechnet worden sind, bleiben – nach dem Finanzierungstableau des Gesetzentwurfes¹³¹ und unter Vernachlässigung von Kürzungen bei schul- und teilhabebezogenen Leistungen der Länder und Kommunen – ca. 72 Mio €, die zusätzlich bei den Familien ankommen.¹³² Dies macht unter 5 v.H. des Betrages aus, den der Bundeshaushalt durch die Aufhebung der Rentenversicherungsbeiträge für SGB II-Leistungsberechtigte langfristig der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. den Kommunen aufbürdet hat.

Durch das Urteil vom 9.2.2010¹³³ vorprogrammiert ist eine gewisse Verwerfung in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, der im Regelfall des Art. 104a GG neben der Durchführungsverantwortung auch die Finanzierungsverantwortung korrespondiert. Das Bundesverfassungsgericht

126 Zur Rechtslage bis 2009 s.a. Warendorf SozSich 2009, 114.

127 Zum Entwurf s. – neben den zahlreichen Stellungnahmen zum Referenten- und Gesetzentwurf, insb. auch zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 22.11.2010 (Ausschuss-Drs. 17 (11) 309 v. 16.11.2010) – etwa Lenze ZKJ 2011, 17.

128 Einschließlich 98 Mio € für Bildungs- und Teilhabeleistungen beim Kindergeldzuschlag und 136 Mio. € Verwaltungskosten; s. BT-Drs. 17/3404, 47.

129 Art. 14 Nr. 4 HaushaltsbegleitG 2011 v. 9.12.2010, BGBl. I, 1885 (Einfügung § 10 Abs. 5 BEEG).

130 S. BT-Drs. 17/3030, 27.

131 BT-Drs. 17/3958, 2 f.; s.a. BT-Drs. 17/3404, 47.

132 Nicht quantifiziert werden konnten die im Gesetzesbeschluss des Bundestages sowie im Vermittlungsvorschlag enthaltenen Leistungsverbesserungen.

133 S.o. Fn. 22.

hat den Bedarfen, die bei wirtschaftlicher Bedürftigkeit durch SGB II-Leistungen zu decken sind, auch die nicht durch anderweitige Leistungen gedeckten Kosten des Schulbesuchs sowie Bedarfe für die Persönlichkeitsentwicklung zugeordnet, die auf kommunaler Ebene oftmals durch (subventionierte oder kostenfreie) Infrastrukturangebote gedeckt werden oder der Kinder- und Jugendhilfe zuzuordnen sind.¹³⁴ Der Bund steht hiernach in der Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung, obwohl Bildung und Teilhabe bislang – und aus gutem Grund – Domäne (und Verantwortung) der Länder und ihrer Kommunen sind und Infrastrukturangebote und individuelle Leistungen oft funktional äquivalente Formen der Bedarfsdeckung bilden. Bei der zunächst vorgesehenen Durchführung und Finanzierung durch den Bund (bzw. die Jobcenter) ergäben sich in der Reichweite schwer abzuschätzende Einwirkungen auf die Aufgabenerledigung von Ländern und Kommunen. Zu begrüßen ist daher, dass der Ansatz des Vermittlungsvorschlages vom 9.2.2011¹³⁵ Gesetz geworden ist, der die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung den Kommunen zuweist.

2. Pauschalierte vs. zweckgebundene Leistung

Die Sonderregelungen für die Bildungs- und Teilhabebedarfe geben den bisherigen Ansatz auf, die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums – jenseits der Unterkunftskosten und einzelner Mehr- und Sonderbedarfe – in einer einheitlichen, pauschalierten Leistung zu bündeln. Der Grundsatz der individuellen Bedarfsdeckung ist – aus guten Gründen – im Ansatz gestärkt worden. Der Gesetzentwurf bleibt hier mit der »Einheitsleistung« für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf auf halbem Wege stehen; denn die Aufwendungen unterscheiden sich nach Schularten und -stufen sowie nach Ländern. Die »Pauschalisierung« ist nur durch den – nachvollziehbaren – Unwillen des Bundes zu erklären, sich über das »Bildungsexistenzminimum« zum Ausfallbürgen für Teilbereiche der Schulpolitik in den Ländern machen zu lassen.¹³⁶

Die Struktur der Leistungsgewährung führt mit der Ausgliederung der Teilhabebedarfe auch zu einer qualitativ neuen Bedarfs- und Verwendungskontrolle. Dies intensiviert das jeder bedarfs- und bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistung inhärente Moment sozialer Kontrolle und Steuerung. Mittel ist hier die Bedarfsdeckung durch Sach- oder Dienstleistungen, die flankiert wird durch die aus § 24a Satz 4 SGB II übernommene Möglichkeit, im begründeten Einzelfall einen Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung zu verlangen.¹³⁷

3. Infrastruktur vs. individuelle Leistung

Für die Teilhabebedarfe, teils auch für Schulbedarf (z.B. Nachhilfeunterricht) stellt sich die Frage, wie die begrenzt-

ten öffentlichen Mittel am wirksamsten eingesetzt werden können: Investitionen in Infrastrukturangebote stehen gegen individuelle, marktvermittelte Leistungen zur Bedarfsdeckung. Dabei geht es um Schwerpunktsetzung – den richtigen Policy-Mix –, nicht um exklusive Alternativen. Der Grundsatz der – auch rechtlich gesicherten – individuellen Bedarfsdeckung, den das Regelleistungsurteil des Bundesverfassungsgerichts gestärkt hat, aber auch die unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten begünstigen einen »marktvermittelten« Ansatz. Als Konsequenz ist eine weitere »Ökonomisierung« der Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen zu erwarten.

X. Schlussbemerkung

Junge Menschen haben es in einer Gesellschaft, die immer komplexer und ausdifferenzierter wird, nicht leicht. Dies gilt auch und gerade für Kinder in und aus armen Familien.¹³⁸ Die Bundesrepublik Deutschland gilt als Land, in dem Bildungschancen und sozio-ökonomische Herkunft stärker als in den meisten Industriestaaten korrelieren.¹³⁹ Das SGB II als System der Grundsicherung kann diesen Befund auch bei optimaler Gestaltung allenfalls mildern, nicht ändern. Es zielt primär auf Arbeitsmarktintegration und ist nicht auf gesellschaftliche Integration oder die Förderung junger Menschen auf ihrem Weg zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) orientiert.

Die nach der Systemarchitektur begrenzten Möglichkeiten, den jungen Menschen den Einstieg in Arbeitsmarkt und Gesellschaft so weit wie möglich zu erleichtern, schöpfen die besonderen Regelungen für unter 25-Jährige nicht aus. Die Pflicht zur besonderen Förderung ist bei genauer Betrachtung ein »Muster ohne Wert«. Die fiskalisch motivierte, räumliche wie finanzielle Bindung an die erweiterte elterliche Bedarfsgemeinschaft bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres widerspricht dem Ziel, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken. Die verschärfte Sanktionierung junger Hilfebedürftiger ist gleichheitswidrig und lässt überwiegend wohl kontraproduktive Effekte besorgen. Der Anstoß des Bundesverfassungsgerichts schließlich, sich den Bildungs- und Teilhabebedarfen bedürftiger Kinder anzunehmen, droht, im Spannungsfeld von Finanznot, Kompetenzgrenzen und divergierenden Strukturpräferenzen nur begrenzt wirksam zu werden.

Die Rechtsstellung der unter 25-Jährigen ist in Teilbereichen des SGB II »anders« als die der über 25-Jährigen. »Besonders« in einem positiv hervorgehobenen Sinne ist sie nicht.

¹³⁴ Dazu krit. Rixen Sozialrecht Aktuell 2010, 81 (86).

¹³⁵ BT-Drs. 17/4719.

¹³⁶ S.a. Rixen (Fn. 124) 86; Lenze (Fn. 127), 24 f.

¹³⁷ Zu den Problemen eines solchen »Verwendungsnachweises« s. Groth/Leopold info also 2009, 59 (62 ff.).

¹³⁸ Zur Komplexität der Aufgabe, Kinderarmut kommunal zielgerichtet zu begegnen, s. exemplarisch Mardorf/Sauermann/Walter NDV 2010, 495.

¹³⁹ S. K. Hurrelmann/G. Quenzel (Hrsg.), *Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten*, Wiesbaden 2010; H. Solga/R. Dombrowski, *Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung. Stand der Forschung und Forschungsbedarf*, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier Nr. 171), 2009.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)899

15. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Prof. Hans-Ulrich Weth, Tübingen

I. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 17/7032)

Das Ziel des Antrags, im Sinne eines „sozialrechtlichen Verbraucherschutzes“ die Verfahrens-, Leistungs- und Partizipationsrechte von Sozialleistungsberechtigten durch ein Bündel differenzierter gesetzgeberischer Maßnahmen zu stärken und damit zugleich die Akzeptanz, Effektivität und Effizienz des sozialen Rechtsstaats zu fördern, hat angesichts gegenläufiger Entwicklungen in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis hohe Relevanz und ist nachdrücklich zu unterstützen.

Zu einzelnen der vorgeschlagenen Maßnahmen nehme ich wie folgt Stellung:

1. Stärkung sozialer Bürgerrechte durch Ausbau der Beratungsinfrastruktur (zu Ziff. 1, 8, 16)

Zu den zentralen Postulaten des sozialen Rechtsstaats gehört der gleiche Zugang zum Recht für alle BürgerInnen, ungeachtet ihrer sozialen oder ökonomischen Verhältnisse. Zur Sicherung der Rechtswahrnehmungsgleichheit und der Rechtsschutzgleichheit gem. Art. 3, 19 Abs. 4, 20 GG soll im Allgemeinen die Beratungshilfe durch RechtsanwältInnen nach dem Beratungshilfegesetz und die Prozesskostenhilfe beitragen. Im Bereich des Sozialrechts steht jedem Bürger/jeder Bürgerin ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Beratung gegenüber den jeweils zuständigen Sozialleistungsträgern zu.

In der Praxis zeigen sich allerdings erhebliche Hürden und Umsetzungsdefizite bei der sozialrechtli-

chen Beratung und Unterstützung sozial benachteiligter Menschen. Ihr Beratungsbedarf wächst infolge zunehmender Komplexität des Sozialrechts und häufig abnehmender Qualität des Verwaltungshandelns insbesondere im Bereich existenzsichernder Sozialleistungen (ein aktuelles Schlaglicht auf die Zusammenhänge wirft eine Resolution zur „Arbeits-situation in den Leistungsbereichen der JobCenter NRW“, die 50 GeschäftsführerInnen am 9. März 2012 veröffentlicht haben). Ohne rechtliche Beratung und ggfs. gerichtliche Durchsetzung kommen die Leistungsberechtigten oft nicht zu ihrem Recht. Zugleich wird aber ihr Zugang zu öffentlich organisierter bzw. finanzierter Beratungshilfe durch restriktive Organisationsabläufe der Sozialadministration, einschränkende Tendenzen in der Rechtsprechung der für Beratungshilfe zuständigen Amtsgerichte (vgl. dazu etwa BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschl. vom 9.11.2010 – 1 BvR 787/10) und (geplante) gesetzliche Verschärfungen erschwert.

Die Defizite bei Zugang zur und Qualität der Behördenberatung können auch nicht durch den Verweis auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme altruistischer oder sozialer Rechtsberatung durch die Freie Wohlfahrtspflege gem. §§ 6 und 8 Rechtsdienstleistungsgesetz kompensiert werden. Das RDG regelt lediglich die Zulässigkeit solcher außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen, eröffnet aber keinen Beratungsanspruch, enthält keine Finanzierungsgrundlage und stellt auch keine flächendeckende Infrastruktur an Beratungsangeboten sicher.

Zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Rechtswahrnehmungsgleichheit ist deshalb der

Aufbau und Ausbau eines flächendeckenden, niedrighwelligen, behördenunabhängigen, wohnortnahen und kostenfreien Netzes von Sozial- und Rechtsberatungsstellen einschließlich einer gesetzlichen Finanzierungsgrundlage erforderlich. Dabei bietet es sich an, entsprechend Ziff. 1 des Antrags an vorhandene Beratungsstrukturen gem. § 22 SGB IX, 92 c SGB XI und § 65 b SGB V anzuknüpfen.

Zu Ziff. 8: Die vom Bundesrat vorgeschlagenen rigideren Anforderungen beim Zugang zu anwaltlicher Beratungshilfe und die Forderung einer höheren Kostenbeteiligung sind unter dem Aspekt der Rechtswahrnehmungsgleichheit zumindest für den Bereich sozialrechtlicher Angelegenheiten abzulehnen.

Im Kontext des Ausbaus der Beratungsinfrastruktur kann die unter Ziff. 16 des Antrags geforderte Einrichtung von unabhängigen Ombudstellen bei den JobCentern ein Baustein sein. Lt. einer aktuellen Studie der Gesellschaft für Organisation und Entscheidung Bielefeld wurde bei einer Befragung von 311 einkommensschwachen Haushalten zu ihrem Unterstützungsbedarf am häufigsten (mehr als 50 Prozent) Hilfe beim Umgang mit Ämtern und Behörden genannt (vgl. Kämper: Wirksame Wege für Familien mit geringem Einkommen, in: NDV 2012, S. 104). Neben der Deckung eines solchen Unterstützungsbedarfs und der Kompetenzstärkung der Leistungsberechtigten könnte die Aufgabe von Ombudstellen insbesondere in der Vermittlung bei Konflikten sowie Streitschlichtung bzw. -vermeidung mit Behörden liegen. Nach den wenigen bisher vorliegenden Erfahrungen von Ombudstellen besteht Klärungsbedarf zur Einpassung von Ombudstellen in die Beratungsinfrastruktur unter Struktur-, Status- und Kompetenzaspekten. Es empfiehlt sich m.E. zunächst die Erprobung durch Modellversuche mit wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass nach allen bisherigen Erfahrungen durch eine qualifizierte außergerichtliche Beratung nicht selten Widerspruchs- und Sozialgerichtsverfahren vermieden werden können.

2. Stärkung sozialer Bürgerrechte im Verfahrensrecht (zu Ziff. 4, 8, 12, 13)

Den Vorschlägen zur Stärkung der Rechtsposition der Leistungsberechtigten durch verfahrensrechtliche Regelungen ist weitgehend zuzustimmen.

Zu Ziff. 4: Durch die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Verbände bestünde die Möglichkeit, z.B. auch im Bereich existenzsichernder Sozialleistungen einen höheren Grad an Rechtsverwirklichung für die Leistungsberechtigten und zugleich eine Entlastung der Sozialgerichte zu erreichen. In entsprechender Anlehnung an die Regelungen des § 13 Behindertengleichstellungsgesetz könnten Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung für eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle durch die Klage eines Verbandes ohne eigene Rechtsbeschwer einer Klärung zugeführt werden. Denkbar wäre dies z.B. zur Umsetzung der Gewährleistungsverpflichtungen in § 17 SGB I, die gegenwärtig einer individuellen

Rechtsdurchsetzung entzogen sind. Auch eine Ausweitung des Klagerechts anerkannter Verbände gem. § 63 SGB IX auf weitere Sozialleistungsbereiche sollte in Erwägung gezogen werden.

Zu Ziff. 8: Zu Recht werden Pläne zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im bislang für Versicherte und Leistungsberechtigte gerichtskostenfreien Sozialgerichtsverfahren, wie sie in einem früheren Gesetzentwurf des Bundesrates (vgl. BT-Drs. 16/1208) enthalten waren, abgelehnt. In einer rechtssoziologischen Studie wurden die kontraproduktiven selektiven Wirkungen einer solchen Gebühr nachgewiesen (vgl. Welti/ Höland/ Braun/ Bühr: Folgen einer allgemeinen Verfahrensgebühr in sozialgerichtlichen Verfahren, in: Soziale Sicherheit 2008, S. 308 – 316). Auch der Ablehnung der Vorschläge des Bundesrates in seinem Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (BT-Drs. 17/1216) ist zuzustimmen.

Zu Ziff. 12: Die seit 2009 verschärfte Regelung in § 39 SGB II zur sofortigen Vollziehbarkeit des Großteils der von JobCentern getroffenen Verwaltungsentscheidungen durch den gesetzlichen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage beschneidet die Rechtsposition der Leistungsberechtigten in unverhältnismäßiger Weise und verschiebt das verfahrensrechtliche „Machtgefüge“ einseitig zu Gunsten der Sozialleistungsträger. Anders als im sonstigen (Sozial-)Verwaltungsrecht üblich (vgl. § 80 VwGO, § 86 a SGG) muss das JobCenter nicht einzelfallbezogen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung seiner Entscheidungen begründen und anordnen. Mit dieser Umkehrung des Regelausnahme-Verhältnisses erhalten die JobCenter im Prinzip einen Freibrief, der ihren Entscheidungen – unabhängig von deren tatsächlicher Qualität – in jedem Fall den ersten Anschein der Rechtmäßigkeit verleiht und bei den Betroffenen das Gefühl der Ohnmacht und des Ausgeliefertseins verstärkt. Der grundsätzlich gegebene Weg, gegen den Sofortvollzug vorläufigen Rechtsschutz durch die Sozialgerichte zu beantragen, erfordert von den Betroffenen – nicht immer anzunehmende – vertiefte Rechtskenntnisse und zusätzliche Anstrengungen bei der Rechtsdurchsetzung – abgesehen von der zusätzlichen Belastung der ohnehin überlasteten Sozialgerichte.

Zu Ziff. 13: Die seit 1. April 2011 in § 31 Abs. 1 SGB II eingefügte Regelung, dass für die Verhängung einer Sanktion in formaler Hinsicht nicht der Nachweis einer schriftlichen Belehrung über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung erforderlich ist, sondern allein die (irgendwie gewonnene und nachgewiesene) Kenntnis der Rechtsfolgen ausreicht, verkennet die Warn- und Erziehungsfunktion einer ausdrücklichen Rechtsfolgenbelehrung und schafft Rechtsunsicherheit. Der Umstand, dass die Bundesagentur für Arbeit in ihren Dienstanweisungen die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung vorsieht, reicht angesichts des weitergehenden Wortlauts des höherrangigen Gesetzes nicht zur Herstellung von Rechtssicherheit aus. Die Neuregelung sollte wieder aufgehoben werden.

3. Stärkung sozialer Bürgerrechte durch mehr Partizipation und weniger Sanktion (zu Ziff. 3, 15, 17,18)

Der Vorschlag, einen Rechtsanspruch auf Aufstellung und Anpassung eines Hilfeplans in allen Bereichen des SGB und ein Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten bei der Ausgestaltung der Leistungen auch im SGB II zu verankern, ist geeignet, die Perspektive und die Subjektstellung der Leistungsberechtigten im Hilfeprozess stärker zur Geltung zu bringen. „Die häufig fehlende Einbindung der Arbeitsuchenden in die Zielplanung, die Tatsache, dass das Profiling häufig losgelöst vom übrigen Betreuungsprozess behandelt wird und damit seine Ergebnisse zu wenig berücksichtigt werden, sowie die häufig fehlende Berücksichtigung individueller Problemlagen gehören zu den konsolidierten Ergebnissen der Forschung zu Fallbearbeitung und Dienstleistungsprozessen im SGB II“, so das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 26.5.2011 (Ausschuss-Drs. 17 (11) 540, S. 9).

Die Forderung, die geltenden Sanktionsregelungen zu flexibilisieren und mehr Möglichkeiten zu einer differenzierten Reaktion auf Verhaltensänderungen und zu Milderungen im Umfang und in der Dauer der Sanktion insbesondere bei den schärferen Sanktionsstufen vorzusehen sowie das verschärfte, verfassungswidrige und fachlich verfehlte Sanktionsinstrumentarium gegen Menschen unter 25 Jahren aufzuheben, wird unterstützt. Den hierzu von Prof. Dr. Uwe Berlit in seiner schriftlichen Stellungnahme zur heutigen Anhörung vorgetragenen Begründungen und Überlegungen schließe ich mich an.

II. Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/9070)

Hierzu schließe ich mich den Ausführungen von Prof. Dr. Uwe Berlit an.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)904

16. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. Mai 2012

- a) Antrag der Abgeordneten Yvonne Ploetz, Diana Golze, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen BT-Drs. 17/9070

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Birgitt Bender, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Bürgerrechte garantieren - Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken BT-Drs. 17/7032

Dr. Florian Blank, Düsseldorf

Die Antragstellerinnen und Antragsteller behandeln im Antrag eine zentrale Problematik moderner Sozialpolitik, das Verhältnis von Leistungsträgern und -erbringern einerseits und Nutzerinnen und Nutzern andererseits. Sie kritisieren dass „[e]ine nicht durchgängig auf Partizipation ausgerichtete Sozialgesetzgebung, eine restriktive Rechtsumsetzung und mangelnde Kooperation der Sozialleistungsträger, sowie eine enorme Komplexität des Sozialrechts [...] allerdings eine auf die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtete Inanspruchnahme sozialer Leistungen“ verhindern (Drs. 17/7032: 1). Aufgrund dessen fordern sie die Bundesregierung auf, „einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Verfahrens-, Leistungs- und Partizipationsrechte der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärkt und mithin die Effektivität, Effizienz sowie die Legitimationsbasis des sozialen Rechtsstaats steigert“ (Drs. 17/7032: 2). Diese Forderung wird im Weiteren spezifiziert; es werden sozialgesetzbuchübergreifende Forderungen formuliert und speziell Forderungen für das Sozialprozessrecht und das SGB II unterbreitet. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind durchaus heterogen, beziehen sich aber auf eine Verbesserung oder Sicherung der Position der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber Leistungserbringern und Trägern.

Die Stellungnahme bezieht sich auf allgemeine Aspekte der „Nutzer-Problematik“. Im Folgenden wird auf den Nutzerbegriff, Rahmenbedingungen für und mögliche Probleme bei einer Stärkung der Nutzerinnen und Nutzer in der Sozialpolitik eingegangen.

1. Der Begriff des Nutzers/der Nutzerin ummantelt eine ganze Reihe von Rollenzuschreibungen, Verhal-

tsanforderungen, Rechtspositionen und Selbstwahrnehmungen. Im Zentrum stehen dabei die Menschen, die in Beziehung zu den Leistungsträgern und -erbringern im Sozialstaat stehen. Hinter dem Nutzerbegriff verbergen sich u.a. Versicherte, Leistungsbezieherinnen, Patienten, Bürger, Koproduzentinnen oder Verbraucherinnen und damit höchst unterschiedliche Situationen und Problemlagen. Durch den Nutzerbegriff kann einerseits die sozialpolitische Debatte bereichert werden, indem der Fokus von Institutionen und Strukturen auf die Seite der Leistungsnachfrager verschoben wird und Verengungen auf einzelne Nutzeraspekte vorgebeugt wird. Bürgerinnen und Bürgern kann so auch eine aktivere Rolle in der Sozialpolitik zugewiesen werden, als es Begriffe wie „Leistungsempfänger“ suggerieren, und zugleich kann der Blick für die Fragen nach dem Nutzerverhalten, nach den Interaktionen mit Leistungsträgern und -erbringern neu gestellt werden. Allerdings ist umgekehrt die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass der Begriff einer differenzierten Analyse und Lösung sozialpolitischer Probleme im Weg stehen kann, indem er Unterschiede in den Bedingungen der Leistungsanspruchnahme und auch durchaus widersprüchliche Handlungsanforderungen verdeckt.²²

Infolgedessen muss bei einer Stärkung der Position der Nutzerinnen und Nutzer reflektiert werden, in welcher Beziehung und mit welchem Ziel denn eine

²² Der Nutzerbegriff verzichte auf eine explizite Problemorientierung und suggeriere die objektive, ganzheitliche Spiegelung scheinbar isolierter Nutzungsrealitäten, so Ewert (2012: 169) mit Blick auf das Gesundheitswesen.

solche Stärkung erfolgen soll und welche Grenzen ihr gegebenenfalls gesetzt sind. Im Gesundheitswesen und bei anderen personenbezogenen Dienstleistungen erscheint eine aktive Rolle der Nutzerinnen und Nutzer notwendig. Die aktive Koproduktion etwa durch Patientinnen und Patienten ist in einem gewissen Umfang eine Voraussetzung für die Wiederherstellung und Pflege ihrer Gesundheit (etwa Kommunikation mit behandelnden Expertinnen und Experten; Compliance). Ebenso sind Programme, die auf eine Integration in den Arbeitsmarkt oder eine Inanspruchnahme von Bildungsangeboten abzielen, auf eine Mitarbeit der Nutzerinnen und Nutzer angewiesen (vgl. Drs. 17/7032: 10). Dagegen scheint eine Partizipation an der Ausgestaltung der individuellen Sicherung im Bereich der Rentenpolitik erst dadurch als notwendig, da das öffentlich-rechtliche System durch eigenverantwortlich zu nutzende Säulen (z.B. die „Riester-Rente“) ergänzt wurde: Hier sind es im Ergebnis Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt, die einer Unterstützung bedürfen. Entsprechend sind Fragen der Stärkung von Nutzern auch immer mit Blick auf die Strukturen der Angebotsseite zu diskutieren.

2. Mit Blick auf die Stärkung der Nutzerinnen und Nutzer ist die politische Mitverantwortung für die Schaffung von Nutzerrollen und auch von Problemen der Nutzerinnen und Nutzer nicht zu vernachlässigen. Beispielsweise führt die Verschiebung des Angebots von öffentlich-rechtlichen zu privatwirtschaftlichen Unternehmen wie auch die Stärkung von Marktelementen innerhalb des öffentlich-rechtlichen Sicherungssystems (etwa im Falle des Kassenwettbewerbs in der GKV) zu einer Schaffung der Verbraucherrolle bzw. ihrer Stärkung gegenüber einer „klassischen“ Rolle wie der des/der Pflichtversicherten und zu einer Änderung des Verhaltens der Leistungsträger und -erbringer.²³ Eine Debatte um die Stärkung von Nutzerinnen und Nutzern muss dies reflektieren, da neben einer expliziten „Nutzerpolitik“ (vgl. Ewert 2012: 176) – die an den verschiedenen Rollen und Problemen der Nutzerinnen und Nutzer ansetzt und etwa die Gestalt von verbraucherpolitischen Maßnahmen annimmt – ein gangbarer Weg auch die Neudefinition von Nutzerrollen sein kann. Dies könnte bspw. durch die Stärkung der öffentlich-rechtlichen Institutionen der sozialen Sicherung geschehen, mit dem Ziel einer Komplexitätsreduktion oder Minderung der Herausforderungen, denen sich Nutzerinnen und Nutzer gegenübersehen.

3. Eine Stärkung der Position der Nutzerinnen und Nutzer, die (auch) einen Ausbau von deren Partizipationsmöglichkeiten beinhaltet, bietet nicht nur das Potential zu einer passgenaueren Sicherung und Versorgung, sondern provoziert auch Gefahren. Die Feststellung der AntragstellerInnen, „[n]ur ein konsequent auf Selbstbestimmung und Teilhabe ausgerichteter Sozialstaat kann eine bedarfsgerechte und effiziente Leistungserbringung gewährleisten und dafür sorgen, dass Nutzerinnen und Nutzer ihr Recht

auf soziale Leistungen nicht gerichtlich einklagen müssen“ (Drs. 17/7032: 2), ist bei aller Wünschbarkeit einer möglichst großen Selbstbestimmung im Sozialstaat daraufhin zu prüfen, wann Bürgerinnen und Bürgern zuviel zugemutet wird oder zumindest manche Gruppen zu wenig von neuen Möglichkeiten profitieren können.

Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeiten und die Bereitschaft zu einer aktiven Mitgestaltung oder Koproduktion von Sicherung und Versorgung in der Gesellschaft nicht einheitlich verteilt sind. So sehr Partizipation im Sinne einer aktiven Mitarbeit in manchen Bereichen der Sozialpolitik für ein Gelingen der sozialpolitischen Intervention notwendig ist, so birgt sie doch die Gefahr, dass für die Optimierung der sozialen Sicherung Einzelner eine qualitativ hochwertige Sicherung in der Breite gefährdet wird.

- So geben Studien Hinweise darauf, dass die eigenverantwortliche zu gestaltende, zusätzliche Altersvorsorge („Riester-Rente“) eher von gut verdienenden und besser gebildeten Personen genutzt wird (vgl. Blank 2011b) und das einschlägige Beratungsprogramm „Altersvorsorge macht Schule“ ebenso wie die Beratung durch die Verbraucherzentralen nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichmäßig erreicht (vgl. Frommert 2008, Werner/Oehler 2009).
- In der Arbeitsmarktpolitik wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, dass die Nutzung von Vermittlungs- und Weiterbildungsgutscheinen bestimmte Personengruppen überfordern kann (vgl. Bernhard et al. 2008, Kruppe 2008).
- Für die Gesundheitspolitik weist Ewert darauf hin, dass angesichts der zunehmend geforderten Kompetenzen „Überforderungsgefühle infolge intransparenter Angebotsstrukturen oder als Zumutung erlebte Mitverantwortung in komplexen Behandlungsentscheidungen [...] hingegen typisch für besonders kranke, alte und/oder bildungsschwache Nutzergruppen“ sind (Ewert 2012: 175; vgl. Dieterich 2010: 155-156).

Vor diesem Hintergrund scheint bspw. der Vorschlag der Antragstellerinnen und Antragsteller, Nutzerinnen und Nutzern ein Recht auf eine barrierefreie Kommunikationsform bei der Ausführung von Sozialleistungen einzuräumen (Drs. 17/7032: 3), grundsätzlich als sinnvoll. Die Frage, wie viel Informationen – insbesondere in Stresssituationen – verarbeitet werden können und inwieweit eine Annäherung von Experten und Laien möglich ist, wird damit aber nicht gelöst. Entsprechend ist die Forderung nach mehr Partizipation als Anforderung an die Leistungsträger und -erbringer zu richten, die die Nutzerinnen und Nutzer stützen sollten.²⁴ Allerdings wird das Verhalten der Leistungsträger und -erbringer durch vielfältige Rahmenbedingungen beeinflusst.

4. Sozialpolitik beeinflusst das Verhalten der Leistungsträger und -erbringer gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern. Dies betrifft nicht nur explizite Regulierungen zum Verhältnis gegenüber den Nutze-

²³ Vgl. hierzu die Debatte um „Wohlfahrtsmärkte“ in Deutschland und Europa; hierzu mit weiteren Verweisen Blank 2011a, Bode 2005, Lamping 2009 sowie die Beiträge in Blank/Ewert/Köppe 2012.

²⁴ Vgl. mit Blick auf das Gesundheitssystem Dieterich 2010: 159.

rinnen und Nutzern, die sich teils als eine sozialpolitische Verbraucherpolitik charakterisieren lassen²⁵, sondern auch die Modifikation allgemeiner, etwa finanzieller oder ordnungspolitischer, Rahmenbedingungen.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller führen die Problematik an, dass immer wieder Sozialleistungsträger „offenbar vorrangig darauf bedacht sind, ihren jeweils eigenen Haushalt möglichst nicht zu belasten“ (Drs. 17/7032: 1). Als ein Beispiel hierfür kann das Verhalten von öffentlich-rechtlichen Krankenkassen nach der Pleite der City BKK gewertet werden, die bislang dort Versicherte abwimmeln. Wird diese Problematik ernst genommen, dann erscheint eine sinnvolle Form der Stärkung der Nutzerinnen und Nutzer zunächst in der Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung vis-à-vis den Leistungsträgern und -erbringern zu liegen.²⁶ Weitergehende Maßnahmen könnten darüber hinaus aber auch auf die Rahmenbedingungen des Kassenwettbewerbs Einfluss nehmen und so das Problem eines Wettbewerbs, „[...] dessen Gegenstand nicht optimale Gesetzeserfüllung, sondern die Vermeidung von Zusatzbeiträgen ist“, (Welti 2011: 365) zu korrigieren versuchen. Jenseits einer Korrektur der Marktordnung bzw. der Anreize für das sozialpolitisch erwünschte Verhalten der Anbieter könnte eine Stärkung der Nutzerinnen und Nutzer möglicherweise auch in einer Abkehr von einer vor allem auf die Stabilisierung der Sozialausgaben fixierten Sozialpolitik liegen, d.h. in der Rückkehr zu einer Sozialpolitik, die ohne die Frage nach effizienter Wohlfahrtsproduktion zu vernachlässigen, eine angemessene Finanzierung bereitstellt.

Denn es können – wie von den Antragstellerinnen und Antragstellern mit Blick auf Änderungen im SGB II kritisiert (Drs. 17/7032: 2) – durch Gesetzesänderungen und auch finanzielle Rahmenbedingungen erwünschte Partizipationsmöglichkeiten beschränkt werden. Kolbe (2012: 204) macht auf die eingeschränkten Partizipationsmöglichkeiten im Regelkreis des SGB II aufmerksam, die durch aktuelle Reformen eher beschnitten würden, was der im Antrag formulierten Forderung, „die Eigeninitiative der Arbeitsuchenden zu fördern und das Wunsch- und Wahlrecht zu garantieren, indem Arbeitsuchenden das Recht eingeräumt wird, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen“ (Drs. 17/7032: 4), zuwiderläuft.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass nicht nur Institutionen ihre Handlungslogik an neue Rahmenbedingungen anpassen, sondern die Gefahr besteht, dass bis auf die Ebene von einzelnen Personen – Selbstständigen wie Angestellten – eine Neuinterpretation dessen stattfindet, was in der Sozialpolitik möglich oder erwünscht ist und

²⁵ Vgl. den aktuellen rentenpolitischen Gesetzesentwurf des BMAS, der auch „Verbraucherfreundliches Riestern“ thematisiert. <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenreform-maerz-2012.html?nn=31846> (16.05.2012).

²⁶ Vgl. etwa die Information des BMG zum Kassenwechsel, bei der auf die Verpflichtung der Kassen zu mehr „Verbraucherfreundlichkeit“ und Stärkung der Rechte der Versicherten durch das Versorgungsstrukturgesetz hingewiesen wird. <http://bmg.bund.de/krankenversicherung/kassenwechsel/kassenwechsel-bei-schliessung.html> (16.05.2012)

was nicht; so kann der Berufsethos in sozialen Diensten, im öffentlichen Dienst aber auch in der freien Wirtschaft, der bis zu einem gewissen Grad gegen Rationalisierungs- und Vermarktlichungstendenzen wirken kann, unter Druck geraten (vgl. Bode 2005; Welti 2011: 365). Eine weitere Konsequenz ist, dass „Spargesetzgebung“ und die „Rede vom Sozialleistungsmissbrauch“ in einem „Klima des Misstrauens“ zwischen den Beteiligten münden (Welti 2011: 365).

5. Die Frage nach Partizipation und Stärkung von Nutzerinnen und Nutzern kann zudem auf mehreren Ebenen gestellt (und beantwortet) werden. Zunächst wird Sozialpolitik in Deutschland nicht nur im „sozialen Rechtsstaat“ realisiert (Drs. 17/7032: 1), sondern auch im „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 GG). Damit ist eine Gegenüberstellung von Staat bzw. staatlich regulierten Leistungsträgern und -erbringern und Nutzerinnen und Nutzern insoweit zu qualifizieren, als dass eine aktive Partizipation schon bei der Einflussnahme auf die Gesetzgebung – vermittelt durch die repräsentativen Mechanismen – stattfinden kann. Eine weitere Ebene der Partizipation wäre im Bereich der Selbstverwaltung (vgl. zur kommunalen Selbstverwaltung Welti 2011: 366, auch Och 2012) zu sehen, wie auch in der Einflussnahme auf und Mitarbeit in Sozialverbänden. Schließlich findet Partizipation im direkten Kontakt mit Leistungsträgern und -erbringern statt. Das bedeutet nicht, dass diese Einflussmöglichkeiten fehlerfrei oder auch nur einfach zu nutzen seien (s.o.). Dennoch greift die Reduktion von Partizipation auf die Wahl zwischen Anbietern und Leistungen sowie die Beeinflussung der eigentlichen Leistungsanspruchnahme zu kurz und trägt eventuell sogar zu einer Delegitimierung der Sozialstaats und der demokratischen Sozialpolitik (weiter) bei.

Hierzu sei angemerkt, dass sich im Zuge von Privatisierungstendenzen die Fragen nach der Stärkung von Nutzerinnen und Nutzern und nach Partizipation neu stellen. So muss festgehalten werden, dass die – im Detail sicher verbesserungswürdige – Selbstverwaltung in der Sozialversicherung bei Finanzdienstleistern oder privaten Versicherungsunternehmen schlicht keine Entsprechung findet. Die Stärkung von Nutzerinnen und Nutzern muss sich hier also entweder auf die Rahmenbedingungen konzentrieren (also bspw. auf Beeinflussung der Notwendigkeit, mit einem Anbieter in Kontakt zu treten) oder aber auf die Verbesserung der individuellen Interaktionen zwischen Leistungsträgern und -erbringern sowie Nutzerinnen und Nutzern.

6. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Forderung nach einer Weiterentwicklung der neutralen Beratungsstrukturen reflektiert werden²⁷, zumal sie in einem unruhigen Verhältnis zur im selben Absatz geforderten Stärkung des Beratungsanspruchs gegenüber den Leistungsträgern steht. Ein Problem liegt hier nicht in dem grundsätzlichen Bemühen um eine neutrale, angemessene und passgenaue Beratung, sondern möglicherweise darin, dass der Sozialversicherung eben diese neutrale Rolle nicht zugestanden wird (oder nicht zugestanden werden kann).

²⁷ Die Stärkung unabhängiger Beratung wird etwa in unterschiedlichen Kontexten von Ewert (2012: 176) und Blank (2011a: 16) angeregt.

Zwar ist insbesondere bei konkurrierenden öffentlich-rechtlichen Kassen mittlerweile ein ausgeprägtes „Marktbewusstsein“ und Konkurrenzdenken zu unterstellen, das eventuell auch auf ihre Beratungsleistungen wirken kann. Dennoch ist der Hinweis Weltis zu bedenken: „Immer wieder ist in der Sozialpolitik und in der Gesetzgebung der Ruf nach unabhängigen und neutralen Institutionen der Beratung, der Bedarfsfeststellung, des Fallmanagements, der Verfahrensbegleitung und des Verbraucherschutzes zu hören. Das Leitbild des Gesetzes sieht dagegen schon die Sozialleistungsträger als unvoreingenommenen Entscheider, als Mittler zwischen Bürger und Gesetz“ (2011: 364). Dies würde von den Bürgerinnen und Bürgern allerdings nicht selten anders wahrgenommen. Dieser Hinweis erscheint deswegen als wichtig im Kontext des Antrags, weil er noch einmal die Frage nach dem Gegenüber der Nutzerinnen und Nutzer aufwirft. Wenn der Umgang mit öffentlichen Einrichtungen oder privatwirtschaftlichen Anbietern Probleme bereitet, so ist unabhängige Beratung notwendig. Dennoch bleibt die Frage, ob nicht die öffentlichen Institutionen selber in die Lage versetzt werden sollten oder können, die notwendigen Informationen und Beratungen selbstverständlich und verständlich bereitzustellen. Denn nicht zuletzt verweisen die Antragstellerinnen und Antragsteller darauf, dass der Zugang von Betroffenen zu Beratung durch die Leistungsträger durch „[z]um Teil restriktive Organisationsabläufe, eine Vielzahl gesetzlicher sowie untergesetzlicher Regelungen bzw. Neuerungen oder ein[en] zu kleine[n] Personalschlüssel“ (Drs. 17/7032: 4) verhindert würde – was auf Verbesserungspotentiale in Bezug auf die Leistungsträger hinweist.

7. Die Antragstellerinnen und Antragsteller weisen auf Probleme in der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung hin (unter Verweis auf die Arbeit von Braun et al. 2008). An dieser Stelle sei nur der Hinweis gestattet, dass Probleme, Handlungsmöglichkeiten und Reformvorschläge zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung Gegenstand einer Reihe von Publikationen und Forschungsprojekten sind²⁸, die bei einer Behandlung dieses Themas Berücksichtigung finden sollten. Sie sind allerdings vom Autoren der Stellungnahme noch nicht im Detail ausgewertet worden.

Fazit

Grundsätzlich erscheint das Bestreben, Nutzerinnen und Nutzer zu stärken und zu unterstützen, als sinnvoll. Drei Punkte sollten jedoch verstärkt berücksichtigt werden:

- Hinter dem Nutzerbegriff steht eine Vielzahl von verschiedenen Rollen und Problemen, die teils eigener Bearbeitung bedürfen.
- Insbesondere wenn Partizipation und Befähigung der Nutzerinnen und Nutzer in den Mittelpunkt gerückt werden, sollte zusätzlich zu einem differenzierten Bild der Nutzerinnen und Nutzer auch ein differenziertes und realistisches

Bild von ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten gezeichnet werden.

- Sozialpolitik ist maßgeblich an der Formulierung der verschiedenen Herausforderungen und auch Probleme, denen sich Nutzerinnen und Nutzer gegenüber sehen, beteiligt. Entsprechend kann Sozialpolitik nicht nur über eine Stärkung der Nutzerinnen und Nutzer angesichts dieser Herausforderungen eingreifen, sondern auch gegebenenfalls auch diese Herausforderungen verringern. Ein Eingreifen kann sowohl die Nutzerinnen und Nutzer unterstützen und befähigen, aber auch auf das Verhalten der Leistungsträger und -erbringer Einfluss nehmen.
- Dabei ist verstärkt die Frage zu stellen, was in einem öffentlich-rechtlichen Rahmen realistisch zu leisten ist und wo Probleme öffentlich-rechtlicher Leistungsträger und -erbringer auch in diesem Rahmen gelöst werden können.

Literatur

Bernhard, S./Hohmeyer, K./Jozwiak, E./Koch, S./Kruppe, T./Stephan, G./Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2, Nürnberg.

Blank, F., 2011a: Wohlfahrtsmärkte in Deutschland – Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen 1/2011, S. 11-14.

Blank, F., 2011b: Die Riester-Rente: Ihre Verbreitung, Förderung und Nutzung, in: Soziale Sicherheit 12/2011, S. 414-420.

Blank, F./Ewert, B./Köppe, S. (Heftkoordinatoren) 2012: Leistungsempfägern, Bürger oder Konsumenten? Nutzer in der Sozialpolitik, Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen 3/2012.

Bode, I., 2005: Einbettung und Kontingenz, Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie, 34, 4, S. 250–269.

Dieterich, A., 2010: Krankenversorgung als Hilfe zur Selbsthilfe? Risiken und Nebenwirkungen von Idealvorstellungen eigenverantwortlicher Patient/-innen für die Versorgungsgestaltung, in: Jahrbuch für Kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften 46, S. 143-161.

Ewert, B., 2012: Nutzer im Gesundheitswesen: Ko-produzenten zwischen Autonomieansprüchen, Kompetenzanforderung und Verunsicherung, in: WSI-Mitteilungen 3/2012, S. 169-178.

Frommert, D., 2008: Zur Evaluation der Bildungskampagne „Altersvorsorge macht Schule“, in: Deutsche Rentenversicherung 3 /2008: S. 327 – 342.

Kolbe, C., 2012: Irritationen im Zwangskontext – Interaktionen im SGB II, in: WSI-Mitteilungen 3/2012, S: 198-205.

Kruppe, T., 2008: Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen, IAB-Discussion Paper 17, Nürnberg.

Lamping, W., 2009: Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten, Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbrau-

²⁸ Vgl. u.a. Schröder 2008 oder das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt „Reform der sozialen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ <http://boeckler.de/11145.htm?projekt=S-2010-331-4%20B&chunk=1> (16.05.2012).

cherpolitik, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 78, 3, S. 44-62.

Och, R., 2012: Mitgestaltung in der kommunalen Sozialpolitik am Beispiel der Seniorenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 3/2012, S. 226-234.

Schröder, W., 2008: Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept, Düsseldorf.

Welti, F., 2011: Der Sozialbürger als Verbraucher? – Rechtliche Dimensionen der Nutzerstellung im Sozialrecht, in: Verbraucher und Recht 10/2011, S. 363-370.

Werner, C. /Oehler, A., 2009: Verbraucherbildung und Verbraucherberatung in der Altersvorsorge – Ein Überblick über deutsche und britische Initiativen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78, 3, S. 125 – 143.