

Stefan Sell

Die Verfahrensflut durch „Hartz IV“ als Menetekel für die Sozialgerichtsbarkeit oder: Von dem Dilemma eines nicht-einlösbaren Lösungsversprechens durch das Sozialrecht und dem Anspruch des Einzelnen auf Rechtsprechung

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Die Verfahrensflut durch „Hartz IV“ als Menetekel für die Sozialgerichtsbarkeit oder: Von dem Dilemma eines nicht-einlösbaren Lösungsversprechens durch das Sozialrecht und dem Anspruch des Einzelnen auf Rechtsprechung. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 07-2010, Remagen 2010

Schriftliche Fassung eines Festvortrages anlässlich der Ehrung der ehrenamtlichen Sozialrichter/innen durch das Justizministerium des Landes Rheinland-Pfalz im Ratssaal der Stadt Koblenz am 1. Juni 2010. Die Redeform wurde weitgehend beibehalten

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz

Campus Remagen

Südallee 2

53424 Remagen

Internet: www.stefan-sell.de

Die Arbeit der Sozialgerichtsbarkeit ist in einem doppelten Sinne eine un-mögliche Arbeit.

- Zum einen ist sie für den Einzelnen, der den großen Systemen unseres Sozialstaates gegenübersteht bzw. sich in ihnen verstrickt hat, eine, wenn nicht die letzte Möglichkeit, den objektiv ableitbaren, zuweilen aber auch nur diffus-subjektiv gefühlten Anspruch auf Gerechtigkeit einklagen zu können, also Recht zu bekommen im klassischen Verständnis von Rechtsprechung einer unabhängigen und von der Asymmetrie der Beteiligten entrückten Justitia. Es geht hier in einem ganz handfest-praktischen Sinne um die Erwartung, dass das Recht ohne Ansehen der Person, nach sorgfältiger Abwägung der Sachlage gesprochen und schließlich mit der nötigen Härte durchgesetzt wird. Das Sozialgericht soll hier also in einem unmittelbaren Sinne für die Betroffenen in seinem Zusammenspiel als Augenbinde, Waage und Richtschwert fungieren und durch einen Urteilsspruch konkret helfen.
- Zum anderen aber ist die praktische Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit selbst verstrickt in einem häufig unauflösbaren Wirrwarr individueller Merkwürdigkeiten auf Seiten der Rechtsuchenden und teilweiser kafkaesker Ausformungen der modernen Sozialbürokratie, die immer wieder allein schon durch eine textbausteinbasierte Sprachverirrung erst das produziert hat, was durch einen Bescheid eigentlich hätte verhindert werden sollen. Zugleich aber sind gerade die Grundsicherungsstellen als Sozialmassenverwaltung gar nicht in der Lage, ihre de jure Bindung an die Sozialgesetzbücher vollumfänglich zu erfüllen und sie sind de facto auf ihr begrenztes Selbst als hybride Organisation zwischen den Stühlen Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger verwiesen, dessen sozialgerichtsrelevante Ausformungen sich wiederum – wenn man denn ehrlich ist - im wesentlichen auf den personalen Faktor zurückführen lassen, gemeint ist hier die Qualität und konkrete Zusammensetzung des Personalkörpers und deren Arbeit an der Front der Massenverwaltung wie auch gegenüber den Gerichten im Streitfall. Sie sind aber auch deshalb oftmals de facto überfordert, die aus einer externen Perspektiven doch scheinbar offensichtlichen rechtsstaatlichen Kriterien einzuhalten, weil auch das Recht eben nicht eindeutig ist – was es vielleicht abgesehen von Vergütungsordnungen für Notare und Rechtsanwälte nie ist -, aber im Falle des modernen Sozialrechts gerade im Bereich der Arbeitsförderung und vor allem der Grundsicherung ist das Recht an vielen Stellen das Gegenteil von eindeutig, es wird beherrscht von unbestimmten Rechtsbegriffen, die der Auslegung und Einordnung harren und die zugleich das Einfallstor für Widersprüche und Klagen bilden.

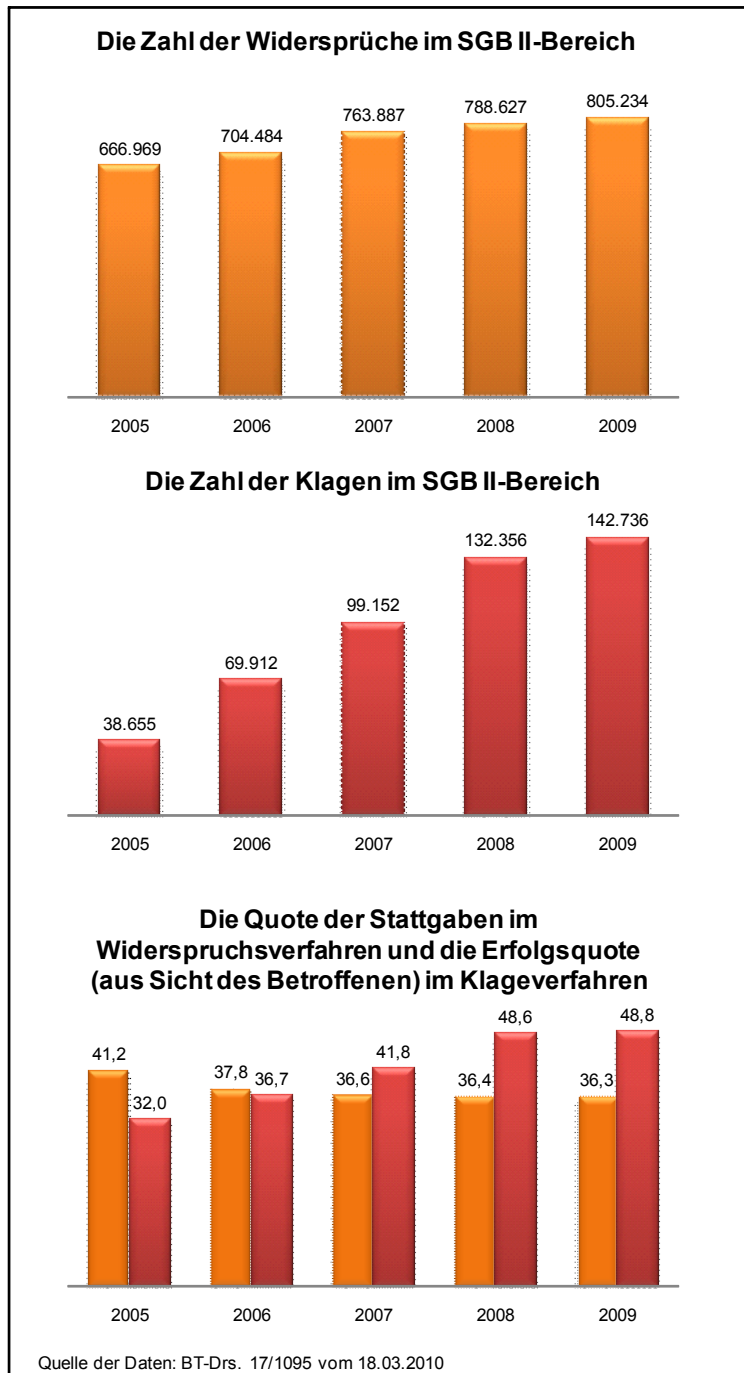
Lassen Sie uns im folgenden – auch aufgrund der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Grundsicherung – den Blick exemplarisch auf die so genannte „Klageflut“ im SGB II-Bereich werfen, um den eingangs skizzierten dilemmatischen Grundcharakter der Sozialgerichtsbarkeit auszuleuchten.

Ein erster flüchtiger Blick auf die Daten scheint die Rede von der „Klageflut“ sowie die daraus in aller Regel abgeleitete Conclusio eines fehlerhaften, handwerklich schlecht gemachten Gesetzes namens SGB II zu rechtfertigen.

Während die Zahl der Widersprüche im SGB II-Bereich von 667.000 im Jahr 2005 auf 805.000 im vergangenen Jahr angestiegen ist, was ein Wachstum um fast 21% bedeutet, war die Dynamik im Bereich der Klagen erheblich ausgeprägter: Waren es 2005 erst 39.000 Klagen, so belief sich diese Zahl im Jahr 2009 schon auf fast 143.000 – ein Anstieg um 370%.

Interessant ist dabei auch die Entwicklung der „Erfolgsquote“ aus Sicht der Widerspruch einlegenden bzw. der klagende Menschen: Während die so genannte Stattgabequote bei den Widersprüchen von anfänglich 41% auf 36% gefallen ist, verlief die Entwicklung im Bereich der Klagen wiederum dynamischer – hier allerdings mit einem umgekehrten Vorzeichen: Die Erfolgsquote der Kläger stieg

von 32% im Jahr 2005 auf fast 50% im vergangenen Jahr. Jede zweite Klage ist also erfolgreich gewesen zugunsten der Kläger. Aus der hohen Anzahl an (dann auch noch erfolgreichen) Klagen schlussfolgern viele, dass in den Grundsicherungsstellen fehlerhaft gearbeitet wird. Allerdings sind die tatsächlich „beeindruckend“ hohen Werte wieder zu relativieren, wenn man sie auf die für sie relevante



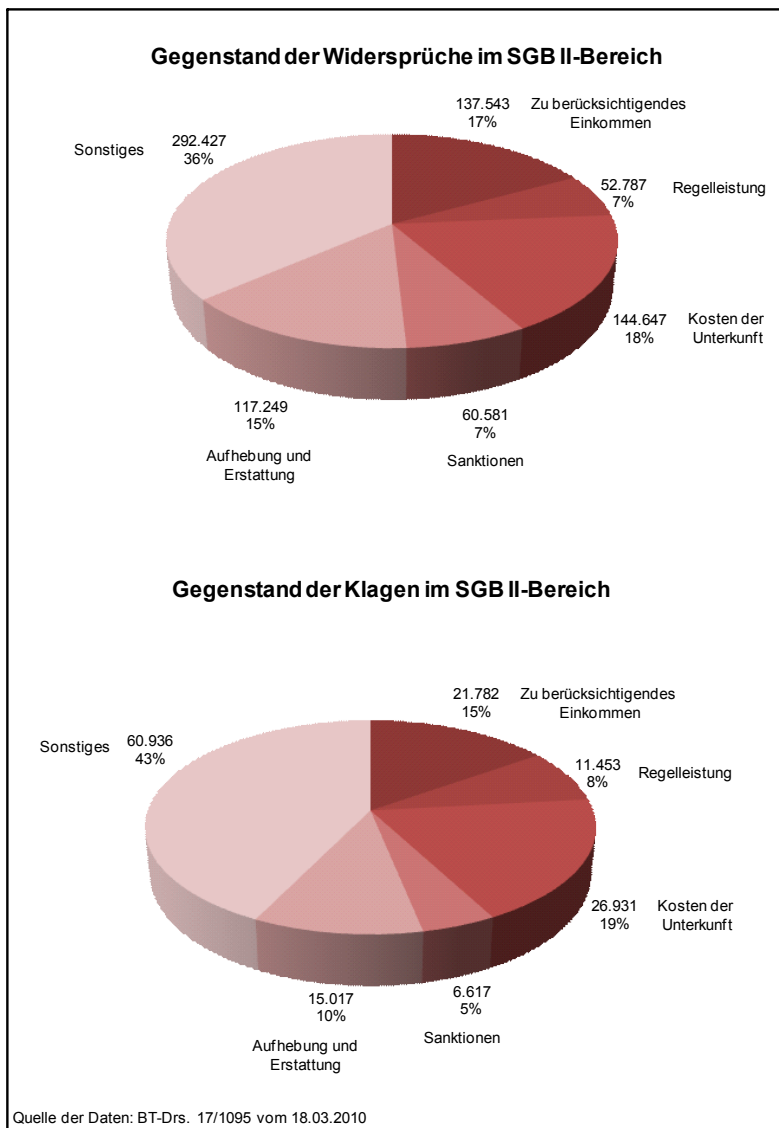
Grundgesamtheit bezieht. Das macht auch die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage: „Die – absolut gesehen – hohe Zahl der Klagen ist im Wesentlichen auf die hohe Anzahl an Bescheiden zurückzuführen. Im Jahr 2009 wurden rund 25 Millionen Bescheide im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende erstellt. Es wurden rund 805 000 Widersprüche und rund 143 000 Klagen erhoben. Rund 1,2 Prozent der Bescheide wurden im Rahmen des Widerspruchsverfahrens geändert oder aufgehoben. Vor Gericht aufgehoben oder geändert wurden rund 0,2 Prozent“ (BT-Drs. 17/1095, S. 4).¹

Trotz dieser Relativierung bleibt natürlich die – heute ganz besonders relevante – Feststellung, dass die Entwicklung der Zahl der Klagen zu einer enormen Arbeitsbelastung der Sozialgerichte geführt hat, die sporadisch ans Licht gelangt, wenn mal wieder über die langen Bearbeitungszeiten in den Gerichten oder über die Forderung nach mehr Richterstellen berichtet und diskutiert wird. Unabhängig von einer unbedingt erforderlichen Auseinandersetzung mit und einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Sozialgerichtsbarkeit muss die eigentlich notwendige Frage lauten, ob es Modifikationen oder gar

substantielle Änderungen am Gesetz bedarf, um diesen im wahrsten Sinne des Wortes beklagenswerten Zustand nachhaltig zu verändern. Auch hierzu liegen Forderungen und konkrete Vorschläge auch aus den Reihen der Sozialgerichtsbarkeit vor.

Aber werfen wir zuvor noch einen empirischen Blick auf die inhaltlichen Schwerpunkte der Widerspruchs- wie auch der Klageverfahren. Betrachtet man die Verteilung der Widersprüche wie auch der Klagen der vor den Sozialgerichten nach ihrem Gegenstandsbereich, dann werden sofort zwei zentrale Problembereiche identifizierbar: Neben Problemen bei dem zu berücksichtigenden Einkommen sind es vor allem die Kosten der Unterkunft (KdU).

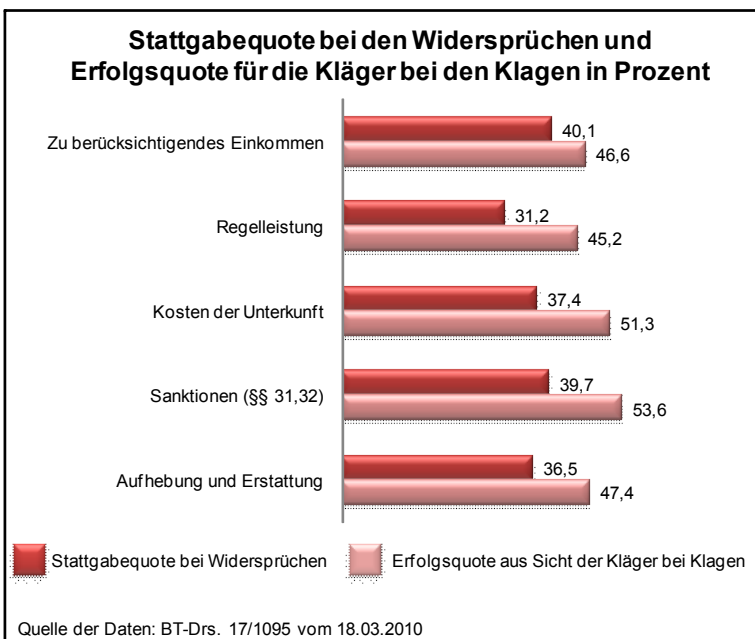
1 Im Original nicht kursiv.



Probleme bei den **Kosten der Unterkunft** haben immerhin fast 20% der 143.000 Klageverfahren im vergangenen Jahr ausgemacht. In jedem fünften Verhandlungsfall waren also die Richter mit Streitigkeiten über die richtige Erstattung der Unterkunftskosten konfrontiert – und die Ursache hierfür ist schnell identifiziert: Es handelt sich gleichsam lehrbuchhaft um die Folgen aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe seitens des Gesetzgebers. Dieser hat hinsichtlich der Erstattung der Unterkunftskosten im hier relevanten § 22 Abs. 1 SGB II formuliert: *„Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.“*

In der geforderten „Angemessenheit“ der Unterkunftskosten liegt ganz offensichtlich das Problem, denn daraus resultiert notwendigerweise eine einzelfallbezogene Prüfung der Sachverhalte und – weitaus komplexer – die Einbettung der

vorzunehmenden Bewertung in einen wiederum notwendigerweise regionalen, sogar lokalen Referenzrahmen, der das Anlegen pauschalierender Bewertungsmaßstäbe erschwert bzw. verhindert.



Aber auch weitere Formulierungen im § 22 SGB II liefern die Grundlage für zahlreiche Rechtsstreitigkeiten, so die folgende ebenfalls nicht eindeutige Vorschrift: *„Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf des allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft so lange zu berücksichtigen, wie es dem allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens*

durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens

für sechs Monate.“ Hier wird die häufig schon grundstrittige Frage der Angemessenheit verlängert in eine neue, erweiterte Konfliktzone, die da lautet: Wann ist es denn dem Hilfebedürftigen bzw. der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten, einen Wohnungswechsel vorzunehmen? Auch hier wieder ist man vor Gericht aufgefordert, möglichst alle Aspekte des Einzelfalls zu berücksichtigen.

Eine besonders pikante Regelung enthält der § 22 Abs. 2a SGB II, der im Zuge von einsparungsbedingten Veränderungen am Gesetz eingefügt worden ist:

„Sofern Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden ihnen Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur erbracht, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn

- 1. der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,*
- 2. der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder*
- 3. ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.“*

Aber was genau ist ein schwerwiegender sozialer oder sonstiger, ähnlicher Grund? Auch hier wieder wird die grundlegende Schwierigkeit der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe mit einer Bewertung möglichst aller Aspekte des Einzelfalls kombiniert. Von allen Detailfragen einmal abgesehen – wenn Sie die Logik dieser Vorschrift zu Ende denken, dann muss man einem jungen Menschen nahe legen, auf eine Zerrüttung der Familienverhältnisse hinzuarbeiten, wenn die nicht bereits gegeben sind, weil er dann subsumiert werden kann unter die Abweichungsklausel der ansonsten geltenden vorgängigen Verpflichtung der Eltern zur Beherrbergung ihrer Sprösslinge.

Die Kosten der Unterkunft waren und sind ein überaus „streitanfälliger“ Leistungsbestandteil, der zu zahlreichen sozialgerichtlichen Entscheidungen geführt hat – auch das BSG hat beginnend mit den Revisionsentscheidungen im Jahr 2006 zentrale Rechtsfragen in diesem Feld aufgegriffen und entschieden. So kann man eigentlich davon sprechen, dass beispielsweise das Problem der Feststellung der angemessenen Mietobergrenzen als höchstrichterlich geklärt angesehen werden kann.² „Eigentlich“ und „kann“ deshalb, weil in der Verfahrenspraxis diese Fragen immer wieder aufschlagen – bedingt vor allem durch eine zentrale Problematik: Die fehlerhafte Anwendung der Rechtsprechung bzw. die unbewusst-bewusste Nicht-Berücksichtigung der Entscheidungen in der administrativen Praxis der Grundsicherungsstellen. Dies hat auch und ganz besonders etwas zu tun mit den erheblichen Qualifikationsdefiziten, die wir im Personalkörper dieser Behörden feststellen müssen und die leider nicht systematisch und nachvollziehbar durch fundierte Maßnahmen der Personalentwicklung der curriculumsbasierten Schulung adressiert werden – ein großes, wenn nicht das zentrale Versäumnis der Personalpolitik im Grundsicherungsbereich. Hier liegt dann auch konsequenterweise die Quelle der fortwährenden Korrektur von Entscheidungen des Verwaltungsapparates in einer Größenordnung zwischen 40 und 50% im Sinne der Erfolgsquote aus Sicht der Kläger. So waren im vergangenen Jahr im Leistungsbereich Kosten der Unterkunft 51,3% aller Klagen erfolgreich im Sinne der Kläger. Das sind Fehlerwerte für die Verwaltung, die wir aus anderen Bereichen des Sozialrechts so nicht kennen und die auf ein andauerndes, möglicherweise verfestigtes Qualitätsdilemma verweisen. Auch bei dem zu berücksichtigenden Einkommen haben mit 46,6% fast die Hälfte aller Klagen Erfolg. Übrigens – die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit haben Klagen gegen Sanktionen seitens der Grundsicherungsstellen mit 53,6%. Und das in einem Bereich, in dem die Grundsicherungsverwaltung existenzielle Einschnitte zuungunsten der Hilfeempfänger vorgenommen hat.

2 Cottmann verweist darauf, dass der eigentliche, bislang noch nicht befriedigend gelöste Problembereich hinsichtlich der KdU die Gewährung der angemessenen Kosten der Energieversorgung an SGB II-Leistungsberechtigte darstellt, die pauschal aus den Regelleistungen abgedeckt werden müssen. Vgl. Cottmann, A. (2009): Unterkunftssicherung nach dem SGB II – Stand und Perspektiven, in: Oexenkecht et al. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Soziales Recht, Köln, S. 184-190.

Bei dem zweiten Schwerpunkt der Klageverfahren – also den **Fragen des zu berücksichtigenden Einkommens** – stoßen wir erneut auf die Problematik einer notwendigen Einzelfallorientierung in der Rechtsprechung, hier fokussiert um eine fundamentale, nicht auflösbare technische Problematik, die sich aus der schlichten Tatsache ergibt, dass zusätzliche und grundsätzlich voll oder teilweise anrechnungsfähige Einkommensbestandteile eben nicht kontinuierlich in einem Fixum zufließen, sondern teilweise erheblichen Schwankungen unterliegen, von Monat zu Monat, was die erforderlichen Berechnungsprozeduren in der Verwaltung vervielfacht, aber damit natürlich auch schon rein mathematisch gesehen die Fehlerwahrscheinlichkeit erhöht. Wenn dies dann mit Personalproblemen in den Grundsicherungsstellen einhergeht, dann liegt hier eine unerschöpfliche Quelle für potenzielle oder tatsächliche Klageverfahren offen.

Versucht man sich aus den vielgestaltigen Untiefen der einzelnen Prozessgründe zu befreien und begibt man sich auf die Suche nach so etwas wie einen roten Faden hinter dieser Entwicklung, dann wird man unweigerlich auf zwei höchst komplexe und oftmals miteinander verwobene Determinanten stoßen:

Da ist zum einen der **Charakter der Grundsicherung als solche**, als existenzielles (letztes) Auffangsystem, das zugleich für viele in greif- und erfahrbare Nähe gerückt ist, die in den Vor-Hartz-Zeiten niemals mit dem klassischen System der Sozialhilfe in Berührung gekommen wären. Wobei oftmals schon die psychologisch verheerende Wirkung der Androhung oder Erwartung eines schnellen Absturzes in dieses System ausreicht. Zugleich muss man sehen, dass es mit dem Systemwechsel von der dual angelegten Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum einheitlichen Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende – und ihrer Angehörigen – im Gefolge der Hartz-Gesetze nicht nur Verlierer gegeben hat, sondern – wenn man hier überhaupt davon sprechen kann – auch gewissermaßen „Gewinner“ in Gestalt von Personengruppen, die in der alten Welt der Sozial- und Arbeitslosenhilfe überhaupt keinen Systemzugang hatten, man denke nur an die Selbständigen, an bestimmte junge Menschen durch die grundsätzliche Elternunabhängigkeit der Leistungsgewährung sowie an die zunehmende Zahl an Aufstockern im Nirwana zwischen Erwerbstätigkeit und Hilfebedürftigkeit. Und hier wird eben auch teilweise um jeden Euro gekämpft, den man erreichen kann, wobei an dieser Stelle auch mal darauf hingewiesen werden muss, dass ein Streitwert von 30 Euro bezogen auf den Regelsatz ein viel größeres Gewicht hat als viele Kritiker, die über deutlich höhere Einkommen verfügen, sich überhaupt vorstellen können.³

Der zweite Bestimmungsfaktor für eine Erklärung der Entwicklung muss in den Auswirkungen eines weiteren Systemwechsel gesucht werden, der das SGB II charakterisiert: Gemeint ist die möglichst durchgängige und bis auf wenige Ausnahmen auch realisierte **Pauschalierung** der Leistungen und damit ein Strukturbruch zur Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit. Pauschalierung ist ja gerade die systematische Abkehr von der Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und die durchschnittliche Abbildung einer zusammengewürfelten Anzahl divergierender Einzelfälle. Aber Durchschnitte sind immer gekennzeichnet durch die Tatsache, dass einige Merkmalsträger unter und

3 Überaus schwierig gestaltet sich an dieser Stelle eine offene Diskussion über den häufig von vielen Praktikern vorgebrachten Einwand, dass es auch eine „missbräuchliche“ Inanspruchnahme des sozialgerichtlichen Schutzes dergestalt gebe, das wegen „jeder Kleinigkeit“ geklagt werden. Schwierig deshalb, weil dieser Eindruck in manchen Fallkonstellationen nicht von der Hand zu weisen ist, zugleich aber eine möglichst vorurteilsfreie Diskussion über die dafür verantwortlichen (komplexen) Ursachen Gefahr läuft, missbraucht zu werden für Einschränkungen des sozialgerichtlichen Schutzes, in dem Zugangsbarrieren errichtet oder erhöht werden. Trotzdem müssen sich auch die Kritiker dieser Entwicklung mit dem Tatbestand auseinandersetzen, dass viele Gerichte derzeit auch lahmgelegt werden durch Verfahren, die offensichtlich deshalb angestrengt werden, weil man es ja mal versuchen kann, ohne dass dies mit einer „Selbstbeteiligung“ verbunden wäre. Allerdings würde die unmittelbar daraus abgeleitete Forderung nach einer Beteiligung der Betroffenen an möglichen Kosten eine neue, weitere Zugangshürde errichten, die dann möglicherweise gerade die treffen wird, die durchaus Recht bekommen hätten, sich nun aber nicht mehr trauen, den Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus muss man aus einer gewissen Distanz auch zugeben, dass nicht wenige der offensichtlich „aussichtslosen“ oder „unsinnigen“ Klagen aus einer persönlich desaströsen Situation als Ergebnis eines langen Frustrationsprozesses der Betroffenen mit der Verwaltung entstanden sind – hier wären dann die richtigen therapeutischen Schritte vor der Entstehung einer Klageentscheidung zu machen, also beispielsweise in einer adressatengerechten Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens eben auch mit dem Ziel einer Prävention von Klageverfahren.

andere über dem jeweiligen Durchschnittswert liegen – die einen machen Gewinn, die anderen erleiden Verlust.

Und wenn man die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010⁴ zu den Regelleistungen des SGB II in diesem Kontext liest, dann kann und muss man das Urteil auch und gerade lesen als den Versuch, die nicht aufhebbaren Effekte einer auf Durchschnitte basierenden Pauschalierung wenigstens für einzelne Gruppen von Personen jenseits eines einmaligen Bedarfs, die gar keine Chance haben, in die auskömmliche Nähe des Durchschnittes zu gelangen aufgrund von Tatsachen, die in ihrem Einzelfall begründet liegen, abzumildern und für diese begrenzte Gruppe eine Mischform zu finden zwischen bedingungsloser Pauschalierung und einzelfallorientierter Leistungsgerechtigkeit, was natürlich immer nur als Annäherung an den tatsächlichen Bedarf gelingen kann, für alle anderen aber aufgrund des Ausschlusses von der Ausnahme zu Frustrationen führen muss. Letztendlich ist aber das Urteil ein Eingeständnis der grundsätzlich nicht auflösbaren Spannung zwischen den Umständen des Einzelfalls und dem systemimmanenten Effekt von Pauschalierung, die durch ihre Typisierung vieler unterschiedlicher Einzelfälle zu einem Durchschnittsfall Ungleiches gleich zu machen versucht.⁵

Was tun wird man sich fragen müssen? Betrachten wir abschließend (und notwendigerweise auszugsweise) aktuelle Lösungsvorschläge, wie sie von Teilen der Sozialgerichtsbarkeit vertreten werden und greifen wir hierfür exemplarisch die Pressemitteilung „Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte. Anstieg der Hartz IV-Verfahren hält an. Weitere Reformen erforderlich!“ heraus, die sich auf die turnusmäßige Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten aller Landessozialgerichte der Bundesrepublik Deutschland in Deidesheim/Weinstraße vom 03. bis 05.05.2010 bezieht. Dort werden weitere Reformen des materiellen Sozialrechts und des Verfahrensrechts gefordert:

„Insbesondere werden die Reformanstrengungen der Justizministerkonferenz und der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister begrüßt. Unter anderem kann z.B. eine Beschränkung des Streitgegenstands bei Ablehnung der Leistungen nach Hartz IV und eine Begrenzung der gerichtlichen Prüfung auf einen Sechs-Monats-Zeitraum zu einer erheblichen Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und damit zur Verkürzung der Gerichtsverfahren führen. Auch die diskutierte Pauschalierung der Kosten der Unterkunft wird für dringend erforderlich erachtet. In der Praxis machen Verfahren wegen der Kosten der Unterkunft einen wesentlichen Teil der Belastung aus. Die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Ermittlung der angemessenen Kosten für die Unterkunft können durch eine Pauschalierung erheblich vermindert werden. Eine Satzungsermächtigung für die kommunalen Träger kann ein geeignetes Mittel sein, unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten (Ballungsgebiete, ländlicher Raum), die Verfahren zu vereinfachen. Die Konferenz spricht sich für eine flächendeckende Umsetzung nach einheitlichen Vorgaben aus.“⁶

4 BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1 - 220).

5 Hier angesprochen ist die letztendlich fundamentale Problematik einer „Verdurchschnittlichung“, die wir in allen anderen Bereichen, wo mit Durchschnitten gearbeitet wird, auch finden: Es gibt immer Fallkonstellationen, die unter und welche, die über dem Durchschnitt liegen und damit gibt es immer „Gewinner“ und „Verlierer“. Bei den Regelleistungen des SGB II offensichtlich ist dieser Tatbestand bei der durch den Systemwechsel vorgenommenen pauschalierenden Berücksichtigung der in der alten BSHG-Welt gewährten einmaligen Leistungen, die in Form eines 18%-Aufschlags in die pauschale Regelleistung (für alle) eingeflossen sind. Unabhängig von der Frage, ob die konkrete Bemessung wirklich adäquat ist – dieses Vorgehen bedeutet im Klartext, dass Personen bzw. Haushalte, die in der alten Sozialhilfeworld aufgrund der Umstände ihres Einzelfalls höhere einmalige Leistungen erhalten haben, nunmehr schlechter gestellt werden, während Personen – das sollte hier nicht verschwiegen werden – die in der alten Sozialhilfe aufgrund der Umstände ihres Falls so gut wie keine einmaligen Leistungen bezogen hätten, nunmehr relational „besser“ gestellt werden.

6 Der letzte Satz in der hier zitierten Pressemitteilung verweist auf einen richtigen, aber „wunden“ Punkt der zuvor vorgeschlagenen Satzungsermächtigung für die kommunalen Träger – die natürlich als Kostenträger bei den Unterkunftskosten einen starken Anreiz haben, die Ausgaben in diesem Bereich zu drücken, was per se zu Lasten der Hilfebedürftigen gehen kann (und – seien wir realistisch – auch gehen wird). Gefordert wird eine „flächendeckende Umsetzung nach einheitlichen Vorgaben“ – genau das wäre aus rechtsstaatlichen Gründen mit Blick auf die existenzielle Bedeutung dieser Leistungen auch zwingend erforderlich, aber die Präsidenten werden wissen, dass diese Forderung eher proklamatorischen Charakter hat, weil dem das kommunale Selbstverwaltungsrecht gegenübersteht.

Betrachtet man die Forderungen der Präsidenten der Landessozialgerichte summarisch, dann ergibt sich der Befund, dass hier unter dem Strich (weitere) Einschränkungen des Rechtsschutzes für die Leistungsempfänger vorgeschlagen werden, um dadurch die Effizienz des sozialgerichtlichen Verfahrens zu erhöhen und die Arbeitsbelastung der Sozialgerichte zu reduzieren. Damit lassen sich die Vorschläge aber – bei allem Verständnis für das institutionelle Eigeninteresse der Sozialgerichtsbarkeit, sich selbst vor dem Ertrinken zu retten - einordnen in eine grundlegende Entwicklungslinie, die an anderer Stelle durchaus kritisch bewertet werden. So kommt Helga Spindler stellvertretend für diese kritische Sichtweise zu folgender Bewertung, die zugleich auch richtigerweise auf den eigentlichen Handlungsbedarf verweist:

„Noch existieren Sozialgerichte, die sich bemühen, individuellen Rechtsschutz zu garantieren. Aber ihre Inanspruchnahme übersteigt schon lange das normale Maß, das bei einer Rechtsänderung zur Klärung von Zweifelsfragen notwendig ist. Schlecht ausgebildete und gewollt unerreichbare Sachbearbeiter, unleserliche und rechtswidrige Bescheide, fehlerhafte Software, überlange Verfahrensdauer und zögerliche Beachtung der Rechtsprechung bestimmen die Verwaltungspraxis in einem solchen Ausmaß, dass sowohl Betroffene als auch Sozialberater und Gerichte aufgegeben werden. Der Plan, Gerichtsgebühren einzuführen, zeigt bereits, wie das Problem behoben werden soll. So gibt es viele kleine Steuerungs-Schritte, die Durchsetzung individueller Rechte zurückzufahren und ein anderes Sozialstaatsmodell zu entwickeln.“⁷

Aber – selbst bei noch weitergehenden und tiefgreifenden Veränderungen des Gesetzes selbst sollte man keine überhöhten Erwartungen hinsichtlich einer „Frontberuhigung“ für die Sozialgerichtsbarkeit haben. So bilanziert Christine Fuchsloch⁸, dass sich die Zahl der Verfahren vor den Sozialgerichten nicht drastisch verringern würde, da der absehbare Anstieg der Leistungsempfänger im SGB II und die erneut anstehende Organisationsreform im Bereich der Grundsicherungsverwaltung gleichzeitig zu einer zusätzlichen Belastung der Verwaltung und daran gekoppelt der Gerichte führen wird. Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, dass gesetzgeberische Klarstellungen nur einen kleinen Effekt haben werden.

Der eigentliche Interventionspunkt ist die **Qualifikation** und die **Professionalität des Personals in den Grundsicherungsstellen**. Aber hier hat sich bislang leider am wenigstens getan, obgleich alle die Notwendigkeit und den enormen Bedarf zugestehen müssen. Dies ist ein klassischer Fall von **Politikversagen** und die Sozialgerichte werden die Folgen weiter ausbaden müssen. Und ganz besonders treffen wird es einen Teil der Leistungsempfänger, die sich alsbald mit den Schattenseiten einer Pauschalierung auch der Wohnkosten konfrontiert sehen werden, die wohl soweit derzeit absehbar – kommen wird.

Es kann doch nicht wirklich wahr sein, dass in den meisten anderen Bereichen der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen seit Jahren zu Recht über eine Anhebung des Qualifikationsniveaus diskutiert und gestritten wird – man nehme nur als aktuellstes Beispiel die Teilakademisierung der frühpädagogischen Fachkräfte für die Arbeit in Kindertageseinrichtungen – und das in den meisten Feldern der sozialen Arbeit selbstverständlich eine einschlägige Qualifikation auf Hochschulniveau vorausgesetzt wird, aber die Fallmanager in den Grundsicherungsstellen, die teilweise als völlig fachfremde Seiteneinsteiger rekrutiert wurden und werden, können nach einer selbstgestrickten Schulung im Umfang einer Tage dann existenzielle Entscheidungen über Menschen treffen, die ihnen ausgeliefert sind.⁹ Man kann noch so viel am Ende der Prozesskette (also bei den Sozialgerichten) „herumfummeln“ – es wird nichts Substantielles bringen. In den ARGEn bei der Qualifizierung und Professionalisierung der Mitarbeiter ansetzen und das Widerspruchsverfahren „kundenfreundlich“ ausgestalten – das wäre weitaus zielführender für die Sozialgerichtsbarkeit.

7 Vgl. Spindler, H. (2009): Kleine Schritte verändern den Sozialstaat, in: Gern, W. und Segbers, F. (Hrsg.): Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz IV-Welt, Hamburg, S. 107-117, hier S. 108.

8 Fuchsloch, C. (2010): Krisenbewältigung durch „Hartz-Instrumente“ aus der Sicht der Justiz, in: Knickrehm, S. und Rust, U. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback, Baden-Baden, S. 103- 107.

9 Vgl. hierzu aktuell mit Blick auf das Sanktionsinstrumentarium die Studie von Götz, S.; Ludwig-Mayerhofer, W. und Schreyer, F. (2010): Unter dem Existenzminimum. Sanktionen im SGB II, IAB-Kurzbericht Nr. 10/2010.