

Die Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine rechtstatsächliche Analyse am Beispiel der kommunalen Jobcenter¹

Minou Banafshe, Tanja Klenk

I. Die Verwaltungspraxis der Optionskommunen als „Blackbox“

Das Verwaltungsverfahrensrecht ermöglicht es dem/der Bürger:in, Widerspruch gegen eine ihm/ihr gegenüber ergangene, nachteilige Entscheidung einer Behörde einzulegen. Damit wird er/sie in die Lage versetzt, im Vorfeld einer gerichtlichen Auseinandersetzung eine Überprüfung des Bescheids durch die Behörde selbst herbeizuführen. Die Behörde erhält ihrerseits die Gelegenheit, eine zuvor getroffene Entscheidung zu korrigieren oder in einer dem/der Bürger:in verständlichen Weise zu begründen. Dadurch können das Vertrauen in die Verwaltung und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen unter Umständen auch dann gestärkt werden, wenn diese am Ende nicht zugunsten der Betroffenen ausfallen. Das Widerspruchsverfahren kann demnach einen Beitrag zur Herstellung von Rechtsfrieden leisten.

Das setzt allerdings voraus, dass die Behörden mit dem Instrument des Widerspruchs verantwortungsvoll umgehen. Das bedeutet im Kern, dass die Entscheidung in unvoreingenommener Weise, durch fachlich qualifiziertes Personal und im Ergebnis recht- und zweckmäßig getroffen werden muss.

Schaut man sich die Klagequoten gegen Widerspruchsbescheide an, wird man jedoch feststellen, dass diese in einzelnen Rechtsbereichen ausgesprochen hoch sind. Hier scheint das Widerspruchsverfahren seine Wirkung zu verfehlten. In diesem Kontext ist seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum 1.1.2005² die Konfliktanfälligkeit der Entscheidungen der Jobcenter i.S.d. § 6d SGB II als zuständigen Behörden verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten. Die beispiellos-

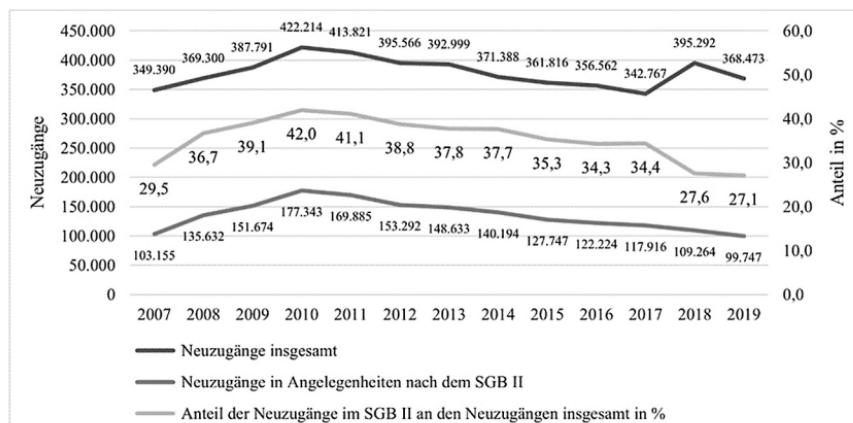
1 Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine stark gekürzte Fassung eines gleichnamigen Beitrags der Autorinnen, der in der ZfRSoz 2020, S. 151-178, erschienen ist.

2 BGBl. I 2003, S. 2954.

se „Klageflut“ gegen SGB II-Bescheide, die 2010 ihren Höhepunkt erreichte, war nicht zuletzt Ausdruck einer Überforderung der Jobcenter mit dem neuen Gesetz, die sich in einer hohen Fehlerquote bei den Entscheidungen niederschlug, was zu einer massiven Überlastung auch der Sozialgerichte führte.

Nach einer umfangreichen Gesetzesreform im Jahr 2011³ hat sich die Lage zwar, wie es bundesweit die jährlichen Neuzugänge an Klagen bei den Sozialgerichten zeigen, sichtlich beruhigt.⁴ Allerdings ist der Anteil der SGB II-Klagen an allen sozialgerichtlichen Klagen nach wie vor überdurchschnittlich hoch (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Neuzugänge an Klagen bei den Sozialgerichten in Angelegenheiten nach dem SGB II (Quelle: eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt: 2009a, S. 82f.; 2009b, S. 82f.; 2010, S. 82f.; 2011, S. 82f.; 2012, S. 82f.; 2013, S. 86f.; 2014, S. 86f.; 2015, S. 94f.; 2016, S. 94f.; 2017, S. 96f.; 2018, S. 94f.; 2019, S. 108f.; 2020, S. 108f.)



Das könnte für eine gleichermaßen stabile Fehlerquote auch bei den Verwaltungsakten sprechen,⁵ die wiederum Indiz für qualitative bzw. fachliche Mängel in den Jobcentern wäre. Hier kommt der Widerspruchssachbearbeitung angesichts der Korrekturfunktion des Widerspruchsverfahrens eine Schlüsselrolle zu. Hilft sie dem Widerspruch ab, besteht für eine Kla-

3 BGBI. I 2011, S. 453.

4 Becker, WzS 2017, S. 131, 132 f.

5 Siehe dazu unten IV.3.

ge keine Notwendigkeit; sie wäre vielmehr mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig. Hält sie dagegen an der Ausgangsentscheidung fest, verschafft sie dem/der Bürger:in Zugang zum gerichtlichen Verfahren. Das Gericht wird im Falle der Erhebung einer Klage dann darüber entscheiden, ob die Behörde im Widerspruchsverfahren Fehler aus dem Ausgangsverfahren reproduziert oder dem Widerspruch berechtigerweise nicht abgeholfen hat.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag der Frage nachgehen, welchen Qualitätsstandards die Jobcenter unterliegen, wo es eventuell Lücken in ihrer Gewährleistung gibt und wie diese ggf. geschlossen werden könnten. Untersucht wird die Frage am Beispiel der kommunalen Jobcenter, der sog. „Optionskommunen“, die wegen ihrer für Außenstehende in aller Regel nur schwer nachvollziehbaren Verwaltungspraxis häufig eine „Blackbox“ darstellen.

Skizziert wird zunächst die Bedeutung des Widerspruchsverfahrens für die öffentliche Verwaltung. Wie die Optionskommunen mit dem Instrument des Widerspruchs tatsächlich umgehen, war Gegenstand einer Befragung der hessischen Optionskommunen, deren Forschungsdesign und Ergebnisse im Weiteren präsentiert werden. Darauf folgt die Diskussion der Frage, ob die vorgefundenen Handlungs- und Entscheidungspraxen geeignet sind, den Funktionen des Widerspruchsverfahrens adäquat Rechnung zu tragen. Die Diskussion mündet in ein Fazit, mit dem der Beitrag abschließt.

II. Das Instrument des Widerspruchs

Mit dem SGG-Änderungsgesetz vom 30.7.1974⁶ wurde das Widerspruchsverfahren für alle Bereiche des Sozialrechts als grundsätzlich obligatorisches Verfahren ausgestaltet. Gem. § 78 Abs. 1 Satz 1 SGG in der seither geltenden Fassung sind Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts vor Erhebung einer Klage in einem Widerspruchs- bzw. Vorverfahren nachzuprüfen.

Dieses soll zum einen der Selbstkontrolle der Verwaltung, zum anderen aber auch der Befriedung der Antragsteller:innen dienen. Ausweislich der Materialien zum SGG-Änderungsgesetz muss der/die Bürger:in für sein/ihr Berichtigungsbegehrungen auf diese Weise nicht gleich ein Gericht in Anspruch nehmen.⁷ Zu bedenken sei, wie es heißt, „daß der Versicherte

⁶ BGBl. I 1974, S. 1625.

⁷ BT-Drs. 7/861, S. 9.

vielfach erst durch den Bescheid die zugrunde gelegten Tatsachen und die daraus abgeleiteten Folgerungen der Verwaltung kennengelernt und gerade in den hier betroffenen Bevölkerungskreisen eine gewisse Scheu gegen die Erhebung einer Klage festzustellen ist.⁸ So könnte die Neuregelung auch zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Versicherten [bzw. Antragsteller:innen] und Verwaltung beitragen.⁹ Mit der weitgehenden Unterbindung sofortiger Klagen sollten außerdem die Gerichte entlastet werden (sog. „Filterwirkung“).¹⁰ Geht es um Ermessensentscheidungen der Verwaltung, hat das Widerspruchsverfahren sogar noch eine über das gerichtliche Verfahren hinausgehende Rechtsschutzfunktion;¹¹ denn die Gerichte überprüfen solche Entscheidungen, anders als die Behörden im Widerspruchsverfahren, nur auf Ermessensfehler, nicht aber auf deren Zweckmäßigkeit.¹² Das Widerspruchsverfahren ist demnach die einzige „Instanz“ für den/die Bürger:in, in der eine volumnfängliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen stattfindet. Die Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens sind letztlich Ausdruck seiner „Doppelnatur“ dergestalt, dass der erfolglose Abschluss des Widerspruchsverfahrens notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage und das Widerspruchsverfahren somit Teil des gerichtlichen Verfahrens ist, dessen unbeschadet aber Verwaltungsverfahren bleibt.¹³

8 BT-Drs. 7/861, S. 9.

9 BT-Drs. 7/861, S. 9.

10 BT-Drs. 7/861, S. 9.

11 Siehe nur Kopp, Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO, S. 545; Schmidt in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, Vorbemerkung zu § 77 Rn. 1a.

12 BVerwG, Urteil vom 11.10.1956, I C 179.54, BVerwGE 4, 89, 92; BSG, Urteil vom 14.12.1978, 1 RJ 54/78, BSGE 47, 278, 281; aus dem Schrifttum etwa Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 114 Rn. 3; Keller in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, § 54 Rn. 28; zur Ermessensfehlerlehre statt vieler Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 40 Rn. 53 ff.; Lilge in: Lilge/Gutzler, SGB I, § 39 Rn. 40 ff.

13 Allgemein zur gesetzlichen Einordnung des Widerspruchsverfahrens im allgemeinen Verwaltungsrecht, im Steuer- und im Sozialrecht Steinbeiß-Winkelmann/Ott, NVwZ 2011, S. 914, 914 ff.; von einer Doppelnatur des Widerspruchsverfahrens sprechen Schneider in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, § 28 Rn. 120; Wallerath in: Ruland/Becker/Axer, SRH, § 11 Rn. 246 f.; Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 79 Rn. 2; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10 Rn. 75; den Begriff der Doppelnatur generell ablehnend, Geis in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 68 Rn. 22 ff.; für die Qualifizierung des Widerspruchsverfahrens als Teil eines das Ausgangsverfahren einschließenden Verwaltungsverfahrens BVerwG, Urteil vom 18.4.1986, 8 C 81/83, NVwZ 1987, S. 224, 225; BVerwG, Urteil vom 25.2.2010, BVerwGE 136,

All das macht die bereits einleitend angesprochene zentrale Stellung des Widerspruchsverfahrens in dem Akteursgeflecht aus Bürger:in, Verwaltung und Gerichten deutlich. Anders als noch im Ausgangsverfahren, agiert die Verwaltung hier nicht allein im Über- und Unterordnungsverhältnis zum/zur Bürger:in, sondern steht nunmehr unter einem gewissen „Rechtfertigungsdruck“ auch gegenüber den Gerichten als externen Kontrollinstanzen, wenn eine teilweise oder gar vollständige Aufhebung ihrer Entscheidungen trotz Pflicht und Möglichkeit zur Nachprüfung (erst) im Klageverfahren erfolgt.

III. Forschungsdesign

Um eine gesetzmäßige Bearbeitung von Sachverhalten im Rechtskreis des SGB II gewährleisten zu können, bedarf es vor allem einer entsprechenden fachlichen Qualifikation der damit befassten Mitarbeiter:innen, eines regelmäßigen Angebots an Fortbildungen seitens der Jobcenter und eines kontinuierlichen Austauschs – behördintern ebenso wie behördenübergreifend mit den anderen Jobcentern und örtlichen Arbeitsagenturen. Die vorliegend durchgeführte Befragung der hessischen Optionskommunen orientiert sich deshalb an diesen Kriterien.

Ausschlaggebend für die Wahl Hessens als Ort der Befragung waren vor allem zwei Gründe. Zum einen ist Hessen das Bundesland, in dem es – in Relation zu allen Jobcentern im Land¹⁴ – die meisten Optionskommunen gibt (siehe die Anlage zu § 1 der Kommunalträger-Zulassungsverordnung). Zum anderen eröffnete sich uns in Hessen ein Zugang zum Feld. Denn an der Hochschule Fulda wird der Bachelor-Studiengang „Soziale Sicherung, Inklusion, Verwaltung“ (BASS) angeboten, der überwiegend von hessischen Optionskommunen getragen wird und spezifisch auf den uns interessierenden Personenkreis und dessen Qualifikationsbedarfe zugeschnitten ist.

Die Daten wurden in zwei Schritten erhoben. Im ersten Schritt wurde mit insgesamt 16 Student:innen des BASS-Studiengangs eine Fokusgruppendiskussion durchgeführt. Die Teilnehmer:innen wurden gebeten, die Organisationsstruktur ihrer Behörden zu skizzieren, die typischen Arbeits-

140, Rn. 24; Brenner in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 79 Rn. 17; Schmidt in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, § 95 Rn. 2; anders Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 95 Rn. 2.

14 Bundesagentur für Arbeit, Statistiken nach Regionen, 2020.

abläufe zu beschreiben, die Qualifikationsprofile der für die Bearbeitung von Leistungsanträgen und Widersprüchen zuständigen Mitarbeiter:innen zu benennen sowie die von ihnen im Arbeitsalltag wahrgenommenen organisatorischen und fachlichen Probleme und Herausforderungen zu erläutern.

Auf der Basis der Ergebnisse der Fokusgruppendifiskussion wurde im nächsten Schritt ein Online-Fragebogen entwickelt, der Fragen zu den Bereichen Personalstruktur, Arbeitsaufkommen, Evaluation und Qualitätssicherung sowie Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit mit anderen Jobcentern und örtlichen Arbeitsagenturen umfasste. Durchgeführt wurde die Erhebung im Zeitraum vom 6.8. bis zum 15.9.2018. An der Befragung haben sich alle 16 hessischen Optionskommunen beteiligt. Ergänzend zur eigenen Datenerhebung, wurden außerdem die Statistiken der BA zu Widersprüchen und Klagen im Rechtskreis des SGB II in die Untersuchung einbezogen.

IV. Ergebnisdarstellung

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt.¹⁵

1. Behördeninterne Organisation des Widerspruchverfahrens

Nach der Befragung verfügten 15 der 16 hessischen Optionskommunen über eine von der Ebene der Sachbearbeitung (Leistung und Vermittlung) unabhängige Widerspruchsstelle. Ein ähnliches Bild ergab die Fokusgruppendifiskussion. Hier wurde allerdings deutlich, dass gerade in kleineren Jobcentern die Einrichtung einer eigenen Widerspruchsstelle angesichts fehlender personeller Ressourcen durchaus Probleme bereiten kann. Allerdings besteht gem. § 85 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 SGG auch keine gesetzliche Pflicht der Optionskommunen, unabhängige Widerspruchsstellen einzurichten.

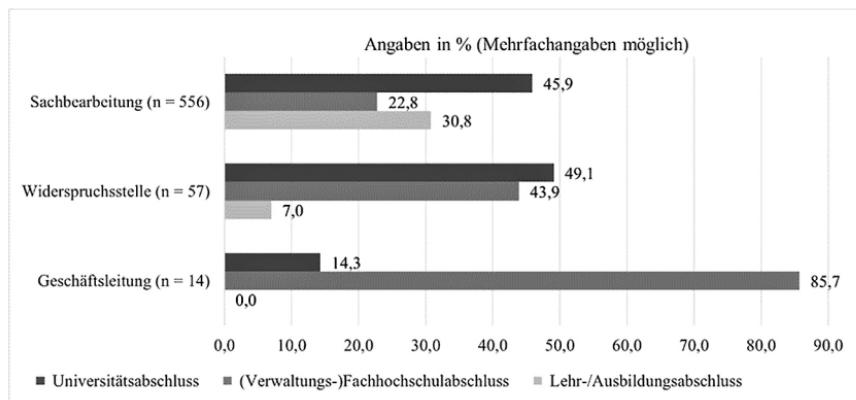
¹⁵ Zur ausführlichen Darstellung siehe Banafsche/Klenk, ZfRSoz 2020, S. 151, 163 ff.

2. Personalstruktur

Im Rahmen der Qualifikation wurde nach dem höchsten Bildungsabschluss, der Fachrichtung des Berufsabschlusses und der beruflichen Herkunft der Mitarbeiter:innen in Sachbearbeitung, Widerspruchsstellen und Geschäftsleitung gefragt.

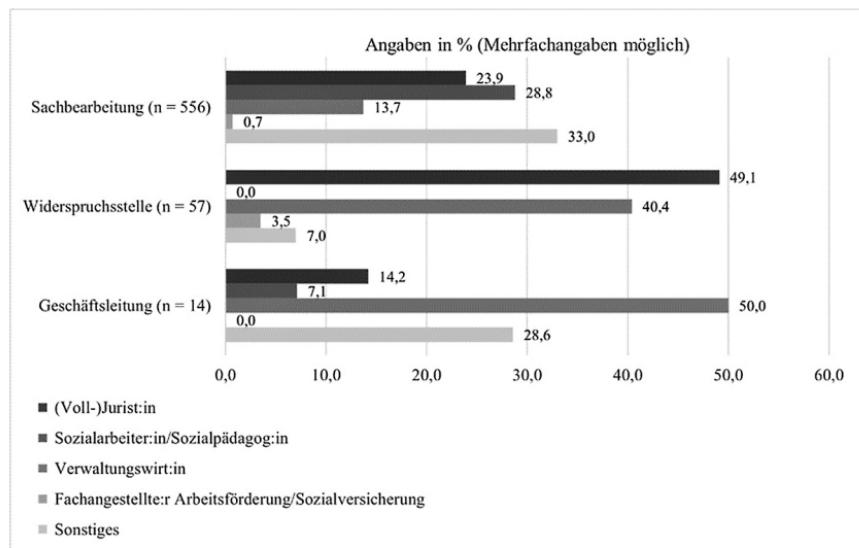
Als höchster Bildungsabschluss dominierte in der Sachbearbeitung der Universitätsabschluss. An zweiter und dritter Stelle kamen der Lehr- oder Ausbildungs- und der (Verwaltungs-)Fachhochschulabschluss. Auch in den Widerspruchsstellen hatte rund die Hälfte der Angestellten einen Universitätsabschluss. Im Unterschied zur Sachbearbeitung war hier allerdings der Anteil der Beschäftigten mit einem (Verwaltungs-)Fachhochschulabschluss relativ hoch, der mit einem Lehr- oder Ausbildungabschluss hingegen gering. Die in der Geschäftsleitung Beschäftigten verfügten ganz überwiegend über einen (Verwaltungs-)Fachhochschulabschluss (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Höchster Bildungsabschluss (Quelle: eigene Darstellung)



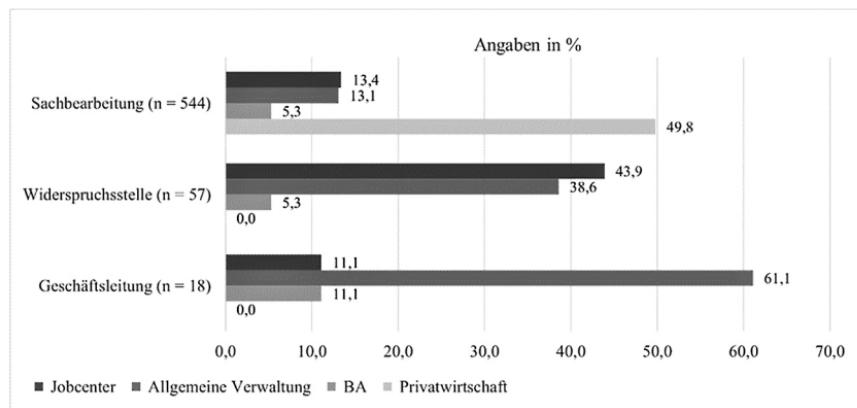
Was die Fachrichtung des Berufsabschlusses angeht, wurde auf der Ebene der Sachbearbeitung am häufigsten die Kategorie „Sonstiges“ angegeben. Dahinter kamen die Gruppe der Sozialarbeiter:innen bzw. -pädagog:innen und die der Jurist:innen. In den Widerspruchsstellen waren demgegenüber knapp die Hälfte der Beschäftigten Volljurist:innen, gefolgt von der Gruppe der Verwaltungswirt:innen. In der Geschäftsleitung hatte ca. die Hälfte der Beschäftigten einen Abschluss als Verwaltungswirt:in. Etwa ein Viertel ordnete sich der Kategorie „Sonstiges“ zu (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Fachrichtung des Berufsabschlusses (Quelle: eigene Darstellung)



Der beruflichen Herkunft nach kam in der Sachbearbeitung die Mehrzahl der Beschäftigten aus der Privatwirtschaft. Ganz anders stellte sich die Situation in den Widerspruchsstellen und der Geschäftsleitung dar. Hier kam die überwiegende Zahl der Beschäftigten aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung. Davon wiederum war in den Widerspruchsstellen fast die Hälfte zuvor in der Sachbearbeitung eines anderen oder desselben Jobcenters tätig (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Berufliche Herkunft (Quelle: eigene Darstellung)



3. Arbeitsaufkommen

In Bezug auf das Arbeitsaufkommen interessierte uns insbesondere die Zahl der Widersprüche und Widerspruchsbescheide, einschließlich der Erledigungsart. Abgefragt wurden unter anderem die Zahlen für die Jahre 2012 und 2017, um den Verlauf ab 2012, nachdem sich die einleitend erwähnte, bis dato umfangreichste Reform des SGB II „gesetzt“ hatte, nachvollziehen zu können. Wegen des dazu nur geringen Rücklaufs und des Umstands, dass die abgefragten Zahlen seit 2013 durchgehend von der BA selbst monatlich für jedes Jobcenter erhoben werden, erscheint insoweit ein Rückgriff auf die Zahlen der BA für die Jahre 2013 und 2017 sinnvoll.¹⁶ Die nachstehend aufgeführten und den Berechnungen zugrunde gelegten Jahreswerte ergeben sich aus einer Summierung der einzelnen Monatswerte.

Danach sank die Zahl der Zugänge an Widersprüchen bei den 16 hessischen Optionskommunen im Zeitraum von 2013 bis 2017 nur ganz leicht von 13.293 auf 13.221 ($\Delta 0,5\%$). Die Zahl der stattgegebenen (inkl. der teilweise stattgegebenen) Widersprüche sank ebenfalls leicht von 4.128 auf 4.112 ($\Delta 0,4\%$). Die Zahl der abgelehnten Widersprüche stieg indes von 4.908 auf 5.788 ($\Delta 17,9\%$). Für 2013 ergibt sich daraus bei einem Abgang an Widersprüchen von 11.284 insgesamt eine Stattgabekurve von 36,6 %;

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Widersprüche und Klagen SGB II, Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013.

2017 betrug die Stattgabekurve bei einem Abgang von 12.247 33,6 %. Schaut man sich die Stattgabegründe an, beruhten 2013 1.792 der (teilweise) stattgegebenen Widersprüche auf einer fehlerhaften Rechtsanwendung oder unzureichenden Sachverhaltsaufklärung durch die Behörden (\triangleq 43,4 %); 2017 waren es 1.549 (\triangleq 37,7 %).

Die Statistiken der BA enthalten darüber hinaus Zahlen zu den Klagen gegen Widerspruchsbescheide der einzelnen Jobcenter, die für die Bewertung ihrer Entscheidungspraxen aufschlussreich sind und daher für die Jahre 2013 und 2017 ebenfalls in die nachfolgende Diskussion einfließen sollen. Danach ist die Zahl der Klagen gegen Widerspruchsbescheide der hessischen Optionskommunen – gemessen am Zugang – in der Zeit von 2013 bis 2017 deutlich gestiegen, und zwar von 1.565 auf 1.877, d. h. um 19,9 %. Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zum Abgang an abgelehnten (inkl. der teilweise stattgegebenen) Widersprüchen in Höhe von 5.658 im Jahr 2013 und 6.642 im Jahr 2017, ergibt sich daraus für 2013 eine Klagequote von 27,7 % und von 28,3 % für 2017. Zur Erledigungsart der Klagen, ob ihnen mithin (teilweise) stattgegeben wurde oder ob sie abgewiesen oder zurückgenommen wurden, liegen zwar keine Zahlen aus den einzelnen Jobcentern, zumindest aber für Bund und Länder vor. In Hessen belief sich der Abgang an Klagen 2013 insgesamt auf 3.886, 2017 auf 3.906. Die Zahl der (teilweise) stattgegebenen Klagen lag 2013 bei 1.489, 2017 bei 1.444. Daraus ergibt sich für Hessen eine Stattgabekurve von 38,3 % im Jahr 2013 und 37,0 % im Jahr 2017. Anders als zu den (teilweise) stattgegebenen Widersprüchen liegen zu den (teilweise) stattgegebenen Klagen keine Angaben zu den Stattgabegründen vor. Im Zweifel erscheint die Annahme zulässig, dass den Behörden bei (teilweiser) Stattgabe einer Klage im Widerspruchsverfahren Fehler unterlaufen sind.

4. Evaluation und Qualitätssicherung

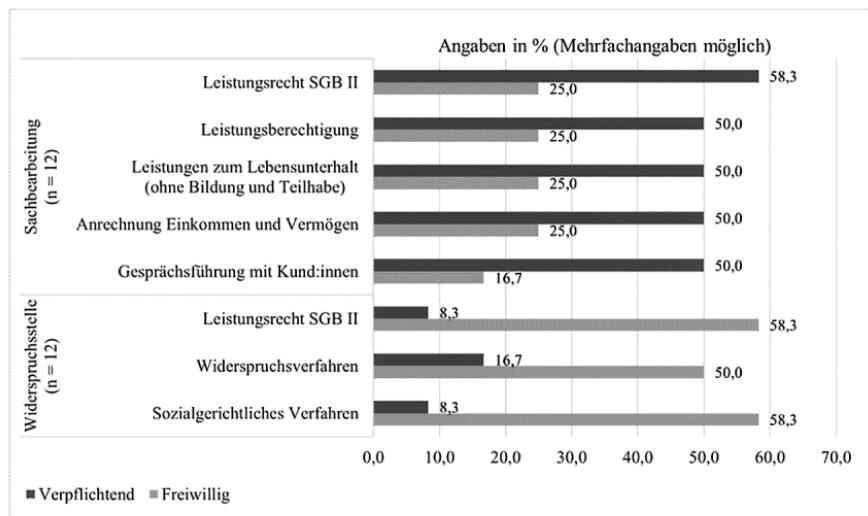
Hinsichtlich der Evaluation und Qualitätssicherung wurde zuerst gefragt, ob ein regelmäßiger Austausch über die Arbeitsergebnisse zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle, zwischen Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung sowie zwischen Sachbearbeitung, Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung stattfinde; Mehrfachangaben waren möglich. Darauf antworteten acht Einrichtungen. Einen Austausch zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle bejahten sechs von ihnen, den zwischen Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung fünf. In nur einer Einrichtung fand ein Austausch zwischen Sachbearbeitung, Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung statt.

Auf die Anschlussfrage nach der Frequenz des Austauschs antworteten zwölf Einrichtungen. Bezuglich des Austauschs zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle gaben nur drei Einrichtungen an, dass ein wöchentlicher Austausch stattfinde. In allen anderen Einrichtungen fand ein Austausch, wenn überhaupt, deutlich seltener statt. Ein Austausch zwischen Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung fand in lediglich zwei Einrichtungen monatlich, im Übrigen unregelmäßig oder gar nicht statt. Noch seltener, nämlich allenfalls quartalsweise und das auch nur in einer Einrichtung, erfolgte ein Austausch zwischen allen drei Ebenen.

Ferner wollten wir wissen, ob es – über den behördeneinternen Austausch hinaus – einen Austausch mit den anderen Optionskommunen, den gemeinsamen Einrichtungen und den örtlichen Arbeitsagenturen in Hessen gebe, um etwa das Entscheidungsverhalten abstimmen und Handlungsstrategien für den Umgang mit häufig auftretenden Problemen entwickeln zu können. Auf die Frage nach einem Austausch mit anderen Optionskommunen antworteten neun Einrichtungen. Alle gaben an, dass ein solcher Austausch stattfinde. Zu der Frage nach einem Austausch mit den gemeinsamen Einrichtungen und der BA äußerten sich zehn Einrichtungen. In beiden Fällen bejahten vier von ihnen einen Austausch, sechs verneinten ihn.

Gefragt wurde außerdem nach verpflichtenden und freiwilligen Fortbildungsangeboten für die Mitarbeiter:innen in der Sachbearbeitung und den Widerspruchsstellen. Während der Verpflichtungsgrad von Fortbildungangeboten in den Widerspruchsstellen ausgesprochen gering war, hielt auf der Ebene der Sachbearbeitung im Schnitt gut die Hälfte der Einrichtungen ein breites Spektrum an verpflichtenden Fortbildungsangeboten vor (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Fortbildungsangebote (Quelle: eigene Darstellung)



Dennoch wurde aus der Fokusgruppe heraus Kritik an der Qualität der Angebote, insbesondere für die in der Vermittlung Beschäftigten, laut. Sie erschöpften sich häufig in „Online-Selbstlerntools“, die nicht geeignet seien, einen (nachhaltigen) Lernerfolg zu erzielen. Auf einschlägige Rechtsprechung werde lediglich per E-Mail hingewiesen. Dadurch entstünden Qualifikationsdefizite, die zu fehlerhaften Entscheidungen und einer hohen Stattgabekurve bei den Widersprüchen führten.

Eine weitere Frage betraf die Bereitstellung vorgefertigter Entscheidungshilfen durch die Einrichtungen spezifisch für die in der Vermittlung Beschäftigten. Von den acht Einrichtungen, von denen wir dazu eine Rückmeldung erhielten, nutzten sieben Entscheidungshilfen. Nur eine Einrichtung verneinte deren Gebrauch. Konkret benannt wurden insbesondere Geschäfts- und Verfahrensanweisungen sowie Bescheidvorlagen mit entsprechenden Textheben. Von der Fokusgruppe wurden die Entscheidungshilfen, wie schon die Fortbildungsangebote, allerdings kritisch gesehen, weil sie, wie es hieß, nicht ausreichten, um den Beschäftigten genügend Sicherheit bei der Entscheidungsfindung zu vermitteln. Zudem wurde vorgetragen, dass sich die Mitarbeiter:innen vor allem in den Widerspruchsstellen eine stärkere Steuerung in Form von Handlungsanweisungen durch die Behördenleitung wünschten.

V. Diskussion

Auf Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung, der aus der Fokusgruppendiskussion gewonnenen Erkenntnisse und der Zahlen der BA gilt es nunmehr, die einleitend aufgeworfene Frage zu reflektieren, ob die Handlungs- und Entscheidungspraxen der hessischen Optionskommunen geeignet sind, der Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens adäquat Rechnung zu tragen.

Zuallererst bleibt festzuhalten, dass 15 der 16 hessischen Optionskommunen über eine von der Sachbearbeitung getrennte Widerspruchsstelle verfügen. Das ist mit Blick darauf, dass eine gesetzliche Pflicht zur Einrichtung von Widerspruchsstellen für Jobcenter nicht besteht,¹⁷ ein deutliches Signal für die Bereitschaft der befragten Einrichtungen, die eigenen Entscheidungen in einem objektiven Verfahren auf Fehler hin zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Denn ohne eine von der Sachbearbeitung getrennte Widerspruchsstelle wäre gerade in kleineren Behörden zu befürchten, dass dieselbe Person, die zuvor bereits mit dem Leistungsantrag befasst war, auch über den Widerspruch entschiede. Eine effektive Selbstkontrolle der Verwaltung einerseits und die Akzeptanz einer (teilweise) ablehnenden Entscheidung durch den/die Widerspruchsführer:in andererseits können aber nur dann überhaupt vollständig erreicht werden, wenn über Leistungsantrag und Widerspruch in zwei voneinander unabhängigen Organisationseinheiten entschieden wird.

Für die Relevanz des Widerspruchsverfahrens für die hessischen Optionskommunen spricht ferner die formale Qualifikation des in den Widerspruchsstellen eingesetzten Personals, das sich im Wesentlichen aus Volljurist:innen und Verwaltungswirt:innen zusammensetzt. Hinzu kommt die überwiegend einschlägige berufliche Herkunft aus einem Jobcenter oder der allgemeinen Kommunalverwaltung.

Sehr ernstgenommen wird in Anbetracht der hohen Stattgabequote bei den Widerspruchsbescheiden offenbar die Korrekturfunktion des Widerspruchsverfahrens. Dass dabei auch die Scheu der Behörden vor gerichtlichen Verfahren eine Rolle spielt, wurde in der Fokusgruppendiskussion bestätigt. Das ändert aber nichts daran, dass die hessischen Optionskommunen von der durch das Instrument des Widerspruchs ihnen eingeräumten Möglichkeit zur Selbstkontrolle intensiv Gebrauch machen und insoweit auch dem Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen entsprechen, was nicht zuletzt zu einer Entlastung der Sozialgerichte beiträgt.

17 Siehe oben IV.1.

Andererseits ergibt sich aus den Statistiken der BA ein deutlicher Anstieg der Klagen gegen die Widerspruchsbescheide der hessischen Optionskommunen in der Zeit von 2013 bis 2017. Und in der Tat weisen die Zahlen der BA für Hessen eine konstant hohe Erfolgsquote bei den Klagen von gut einem Drittel aus; anders gewendet, erweist sich danach gut jeder dritte gerichtlich angegriffene Widerspruchsbescheid als fehlerhaft. Wenn aber der Grund dafür weder die fehlende formale Qualifikation der Mitarbeiter:innen noch ein Mangel an Berufserfahrung ist, legt dies die Annahme struktureller Defizite in den Behörden nahe.

Eine Ursache für die hohe Fehlerquote könnte der unzureichende fachliche Austausch über die erzielten Arbeitsergebnisse innerhalb der Optionskommunen sein. Dort, wo ein Austausch zwischen einzelnen oder allen Ebenen (Sachbearbeitung, Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung) stattfindet, geschieht dies nur sehr unregelmäßig. Ein regelmäßiger und eng getakteter Austausch wäre indes wichtig, um in den Behörden häufig vorkommende Fehler frühzeitig zu identifizieren, zu analysieren und durch ein bedarfsgerechtes Angebot an Fortbildungen und weiteren Unterstützungsmaßnahmen seitens der Behördenleitung künftig zu vermeiden. Dass es an einem solchen Angebot mangelt, wurde durch die Fokusgruppe klar artikuliert. Es fehlt sowohl auf der Ebene der Sachbearbeitung als auch auf der Ebene der Widerspruchsstellen an einer am jeweiligen fachlichen Kenntnisstand der Beschäftigten orientierten Aufbereitung und Vermittlung der Inhalte, so dass der Nutzen der bestehenden Angebote für die Wissensgewinnung gering ist. Dessen unbeschadet dient der behördinterne Austausch aber nicht allein der Evaluation der Arbeitsergebnisse, die erst noch in konkrete Maßnahmen übersetzt werden muss, sondern kann bereits selbst Teil der Wissensvermittlung sein. Diese Synergie sollte genutzt werden.

Einer Verbesserung der Qualität der Arbeitsergebnisse zuträglich könnte außerdem der behördenübergreifende Austausch zwischen den hessischen Optionskommunen sowie zwischen den hessischen Optionskommunen auf der einen und den gemeinsamen Einrichtungen und Arbeitsagenturen auf der anderen Seite sein. Das Gesetz selbst schreibt auf der örtlichen Ebene die Zusammenarbeit von Jobcentern und Arbeitsagenturen vor (§ 18 SGB II). Umso mehr irritiert es, dass sechs von zehn Einrichtungen, welche die Frage beantwortet haben, nicht im Austausch mit den gemeinsamen Einrichtungen und den Agenturen für Arbeit stehen. Was nach den erhaltenen Rückmeldungen durchweg stattfindet, ist ein Austausch der hessischen Optionskommunen untereinander. Unklar ist allerdings, ob in diesem Rahmen gemeinsame Konzepte entwickelt werden, um in rechtlich schwierigen Fallkonstellationen möglichst „gerichtsfest“

entscheiden zu können. Die hohe Fehlerquote bei den Widerspruchsbescheiden spricht eher dagegen. Im Zusammenwirken aller hessischen Jobcenter erarbeitete Konzepte zum Umgang mit häufig vorkommenden und fehleranfälligen Sachverhalten könnten jedoch helfen, eine konsistente Entscheidungspraxis herauszubilden, um den Verfahrensbeteiligten ein gewisses Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten.

In Anbetracht der aufgezeigten strukturellen Defizite in den hessischen Optionskommunen überrascht es nicht, dass im Referenzzeitraum von 2013 bis 2017 nicht nur die Zahl der Klagen gegen die Widerspruchsbescheide gestiegen, sondern auch die Zahl der Widersprüche gegen die Ausgangsbescheide unverändert hoch geblieben ist. Gleches gilt für die Stattgabekoten – bei den Widersprüchen ebenso wie bei den Klagen. Die Gründe für die Stattgabe von Widersprüchen waren in beiden Jahren in über einem Drittel der Fälle eine fehlerhafte Rechtsanwendung oder unzureichende Sachverhaltaufklärung auf der Ebene der Sachbearbeitung.

Grund dafür könnte hier bereits, anders als in den Widerspruchsstellen, die formale Qualifikation der Beschäftigten sein. Allein ein Drittel hat keinen einschlägigen Berufsabschluss. Im Übrigen dominiert die Gruppe der Sozialarbeiter:innen und Sozialpädagog:innen, während die der Jurist:innen vergleichsweise schwach vertreten ist. Zwar muss berücksichtigt werden, dass der Aufgabenbereich der Sachbearbeitung weiter reicht als der der Widerspruchsstellen, weil er zusätzlich zur rechtlichen Entscheidung über die Gewährung von Leistungen auch die Beratung und Vermittlung umfasst. Deshalb ist es für die Behörden wichtig, über einen entsprechend großen Pool an Sozialarbeiter:innen und -pädagog:innen zu verfügen, die für die Beratung und Unterstützung im sozialen Bereich speziell geschult sind. Gleichwohl müssen die in der Sachbearbeitung – d.h. auch die in der Vermittlung – Beschäftigten am Ende eine juristisch fundierte Entscheidung über die beantragte Leistung treffen. Dies gilt umso mehr, als gerade die Vermittlung für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zuständig ist, die gesetzlich überwiegend als Ermessensleistungen ausgestaltet sind (§ 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II), was eine individuelle Begründung der Entscheidungen erforderlich macht. Es ist daher für die Jobcenter unabdingbar, dass in der Sachbearbeitung ausreichend juristisches Fachwissen zur Verfügung steht. Was die berufliche Herkunft angeht, kommt zudem rund die Hälfte der Mitarbeiter:innen in der Sachbearbeitung aus der Privatwirtschaft, kann also auf keinerlei Erfahrung mit den Arbeitsabläufen in der öffentlichen Verwaltung zurückgreifen.

Damit gewinnen für die in der Sachbearbeitung Beschäftigten ein intensiver behördensinterner Austausch und das Angebot an verpflichtenden, am Bedarf der Beschäftigten ausgerichteten Fortbildungen eine noch viel

größere Bedeutung als für die Mitarbeiter:innen in den Widerspruchsstellen. Vorgefertigte Entscheidungshilfen können sinnvoll sein, um vor allem die in der Sachbearbeitung Beschäftigten ohne juristische Vorbildung bei der Formulierung und Begründung der Leistungsbescheide zu unterstützen und zu gewährleisten, dass den formellen und materiellen Mindestanforderungen an einen recht- und zweckmäßigen Leistungsbescheid genügt und eine für die Behörde einheitliche Sprachregelung implementiert wird. Sie können aber die aktive und vor allem nachhaltige Wissensvermittlung nicht ersetzen.

VI. Fazit

Nach alledem ist festzuhalten, dass ein Bewusstsein der hessischen Optionskommunen für die rechtliche Bedeutung des Widerspruchsverfahrens sicherlich besteht und dessen Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion dem Grunde nach Wirkung entfalten. Das Potenzial des Widerspruchsverfahrens wird jedoch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Gründe dafür sind, wie gezeigt werden konnte, im Wesentlichen strukturelle Defizite, die sich auf die Arbeitsergebnisse der hessischen Optionskommunen insgesamt auswirken.

Durch eine Intensivierung der Qualitätskontrollen, insbesondere im Wege der Verbesserung der Kommunikationskultur, sowie eine Übersetzung der in diesen Prozessen gewonnenen Erkenntnisse in bedarfsgerechte Unterstützungsangebote für die Mitarbeiter:innen in der Sachbearbeitung und den Widerspruchsstellen, aber auch durch eine Erhöhung des Angebots an verpflichtenden Fortbildungen ließen sich Fehler bei der Entscheidungsfindung vermeiden. Auf diese Weise könnte den Funktionen des Widerspruchsverfahrens besser entsprochen werden, als dies aktuell der Fall ist. Mittelfristig würde eine solche Strategie zu einer Stärkung des Vertrauens der Bürger:innen in die Kompetenz der hessischen Optionskommunen und in der Folge zu einer größeren Akzeptanz ihrer Entscheidungen und damit zu mehr Rechtsfrieden führen.

Allerdings darf bezogen auf Hessen auch nicht übersehen werden, dass der an der Hochschule Fulda angebotene BASS-Studiengang ganz überwiegend von hessischen Optionskommunen getragen wird. Der Bedarf an gut qualifizierten Mitarbeiter:innen wurde demnach sehr wohl erkannt. Ob und ggf. in welchem Maße sich eine hohe Absolvent:innenquote positiv auf die Arbeitsergebnisse der Behörden auswirken wird, kann allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Im Jahr 2018 hatten

erst 51 Personen den Studiengang erfolgreich abgeschlossen.¹⁸ Schon deshalb wird es spannend sein, die Entwicklung der Handlungs- und Entscheidungspraxen in den hessischen Optionskommunen in den nächsten Jahren weiter zu verfolgen.

Literatur

- Banafshe, Minou/Klenk, Tanja, Die Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine rechtstatsächliche Analyse am Beispiel der kommunalen Jobcenter, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2020, S. 151 ff.
- Becker, Peter, Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II – Aktueller Überblick anhand eines Entscheidungssystems, Wege zur Sozialversicherung 2017, S. 131 ff.
- Bundesagentur für Arbeit, Widersprüche und Klagen SGB II, Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013 – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter, alle Ausgaben abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=wuk-wuk (letzter Zugriff: 31.3.2021).
- Bundesagentur für Arbeit, Statistiken nach Regionen – Jobcenterbezirke, 2020, abrufbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Statistiken-nach-Regionen/Statistiken-nach-Regionen-Nav.html> (letzter Zugriff: 31.3.2021).
- Hessischer Landkreistag, Landkreistag zieht Zwischenbilanz: Bundesweit einzigartiger Fachstudiengang BASS sichert Fachkräfte für die kommunalen Jobcenter, Pressemitteilung vom 19.1.2018, abrufbar unter: https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Studiengaenge/BASS/Zeitungsartikel/19.01.2018_Pressemitteilung.pdf (letzter Zugriff: 31.3.2021).
- Kopp, Ferdinand O., Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO, in: Bender, Bernd/Breuer, Rüdiger/Ossenbühl, Fritz/Sendl, Horst (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz – Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993, S. 543 ff.
- Lilge, Werner/Gutzler, Stephan, SGB I – Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil, Kommentar, 5. Auflage, Berlin 2019 (zitiert: Bearbeiter in: Lilge/Gutzler, SGB I).
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, München 2020.
- Meyer-Ladewig, Jens/Keller, Wolfgang/Leitherer, Stephan/Schmidt, Benjamin (Hrsg.), SGG – Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 13. Auflage, München 2020 (zitiert: Bearbeiter in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG).

18 Siehe Hessischer Landeskreistag, Pressemitteilung vom 19.1.2018.

- Schneider, Jens-Peter, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Alßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band. II, 2. Auflage, München 2012, § 28.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*, Kommentar, 5. Auflage, Baden-Baden 2018 (zitiert: Bearbeiter in: Soda/Ziekow, VwGO).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Rechtspflege Sozialgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.7*, Wiesbaden, alle Ausgaben abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-10.html (letzter Zugriff: 31.3.2021).
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine/Ott, Georg, *Das Widerspruchsverfahren als Vor- aussetzung des Gerichtszugangs in VwGO, FGO und SGG*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, S. 914 ff.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), *VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Auflage, München 2018 (zitiert: Bearbeiter in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG).
- Wallerath, Maximilian, *Verfahrensrecht*, in: Ruland, Franz/Becker, Ulrich/Axer, Peter (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage, Baden-Baden 2018, § 11.