

Bestätigung der Autoren-Metadaten/ Author Metadata Approval Sheet

Sehr geehrte Autoren,
Bitte prüfen Sie die unten aufgeführten Autoren-Metadaten sorgfältig und ergänzen bzw. korrigieren Sie diese ggf. in der beschreibbaren rechten Spalte.

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit, De Gruyter

Dear author,
Please check and complete carefully the author metadata listed below by using the editable fields in the right column.

Thanks for your kind cooperation, De Gruyter

Journal-Name: Zeitschrift für Rechtssoziologie

Article-DOI: <https://doi.org/10.1515/zfrs-2020-0006>

Article-Title: Die Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine rechtstatsächliche Analyse am Beispiel der kommunalen Jobcenter

Bitte vervollständigen/ Please complete	Author Meta Data		Bitte ändern/To be changed
	Author 1		
	Surname	Banafsche	
	First Name	Minou	
	Corresponding	yes	
	E-Mail	banafsche@uni-kassel.de	
	Affiliation 1	Universität Kassel, Fachbereich 1 Humanwissenschaften, Institut für Sozialwesen, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Sozialrecht, Arnold-Bode-Straße 10, 34109 Kassel, Tel.: +49 (0) 162 9755034	
	Institution 1	Universität Kassel	
	Department 1	Fachbereich 1 Humanwissenschaften, Institut für Sozialwesen, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Sozialrecht	
	City 1	34109 Kassel	
✓	Country 1		

Data checked and receipted

Date:

Bitte vervollständigen/ Please complete	Author Meta Data		Bitte ändern/To be changed
	Author 2		
	Surname	Klenk	
	First Name	Tanja	
	Corresponding	yes	
	E-Mail	tanja.klenk@hsu-hh.de	
	Affiliation 1	Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Tel: +49 (0) 40 6541-2801, Fax: +49 (0) 40 6541-3522	
	Institution 1	Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg	
	Department 1	Professur für Verwaltungswissenschaft	
	City 1	22043 Hamburg	
✓	Country 1		

Data checked and received

Date: _____

Minou Banafsche* und Tanja Klenk*

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

Administrative practice in job centers – a socio-legal analysis in the field of basic security benefits for jobseekers

<https://doi.org/10.1515/zfrs-2021-0006>

Zusammenfassung: Der Widerspruch gegen eine Behördenentscheidung ermöglicht es dem/der Bürger*in im Vorfeld einer gerichtlichen Auseinandersetzung, eine Überprüfung durch die Behörde herbeizuführen. Damit sollen ihm/ihr niedrigschwelliger Rechtsschutz gewährt, der Behörde die Möglichkeit zur Korrektur gegeben und die Gerichte entlastet werden. Wie gehen die Behörden nun aber mit dem Instrument des Widerspruchs tatsächlich um? Und was sagt das aus über dessen Bedeutung in der Verwaltungspraxis? Diese Fragen sind gesellschaftspolitisch relevant und auch wissenschaftlich von großem Interesse. Das gilt vor allem für die Bereiche, in denen die Klagequote gegen Widerspruchsbescheide auffallend hoch ist. Hier sticht die Grundsicherung für Arbeitsuchende hervor, die deshalb den rechtlichen Rahmen der Untersuchung bildet. Die wissenschaftliche Herausforderung erwächst daraus, dass die für die Grundsicherung unter anderem zuständigen kommunalen Jobcenter, die sog. „Optionskommunen“, insoweit eine „Blackbox“ darstellen, als sie kaum Einblicke in ihre internen Strukturen und Arbeitsabläufe zulassen. Vor diesem Hintergrund wurden eine Fokusgruppendifkussion und eine Befragung der hessischen Optionskommunen zu den Themen Organisation und Personal sowie Evaluation und Qualitätssicherung, einschließlich der behördeninternen und -übergreifenden Kommunikation,

*Korrespondenzautor: Prof. Dr. Minou Banafsche, Universität Kassel, Fachbereich 1 Humanwissenschaften, Institut für Sozialwesen, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Sozialrecht, Arnold-Bode-Straße 10, 34109 Kassel, Tel.: +49 (0) 162 975034, E-Mail: banafsche@uni-kassel.de

Prof. Dr. Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Tel: +49 (0) 40 6541-2801, Fax: +49 (0) 40 6541-3522, E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de

Bitte liefern Sie die Abbildung 1 für ein optimales Druckbild in einer höheren Auflösung.

durchgeführt. Der Beitrag stellt die Ergebnisse vor und diskutiert, inwieweit die vorgefundenen Handlungs- und Entscheidungspraxen geeignet sind, den Funktionen des Widerspruchsverfahrens adäquat Rechnung zu tragen. Im Fokus steht dabei der Aspekt der Verfahrensgerechtigkeit.

Abstract: If citizens disagree with a decision of a public body, they can lodge an objection. Objections provide citizens the opportunity to have administrative decisions reviewed again without starting legal proceedings. Objections as an instrument of administrative procedural law serve a threefold purpose: to lower the barriers to legal remedies, to encourage administrative bodies to reconsider their decisions and to reduce the caseload of courts. How do job centers handle objections against their decisions and what does it tell us about the relevance of this instrument for their daily practices? Job centers are an interesting case since their authority structures and working routines are still a “blackbox”. Furthermore, the number of objections is still above average despite substantial legal reforms in the last years. The article presents the results of an empirical study conducted in opting municipalities in the German state of Hesse. Data to analyze organizational structures, staff, evaluation and quality control, communication and cooperation within and among opting municipalities have been collected through a focus group discussion and an online survey. Adopting a procedural justice perspective, the article discusses whether the current administrative practices allow ensuring the central functions of the objection procedure.

Keywords: objection procedure, opting municipalities, legal protection, quality control

Die Verwaltungspraxis der Optionskommunen als „Blackbox“

Mit dem verwaltungsverfahrenrechtlichen Instrument des Widerspruchs wird der/die Bürger*in in die Lage versetzt, eine ihm/ihr gegenüber ergangene, nachteilige Verwaltungsentscheidung vor Erhebung einer Klage durch die Behörde selbst auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit hin überprüfen zu lassen. Das dementsprechend auch als „Vorverfahren“ bezeichnete Widerspruchsverfahren soll dem/der Bürger*in einen im Vergleich zur Klage weniger formalisierten Rechtsbehelf zur Verfügung stellen, mit dem er/sie ohne ein unter Umständen langwieriges und häufig mit Kosten verbundenes Gerichtsverfahren umfassenden Rechtsschutz erlangen kann. 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 sie 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: Die Entscheidung muss in unvoreingenommener Weise durch eine fachlich qualifizierte Person und im Ergebnis recht- und zweckmäßig getroffen werden. Dort, wo das Gesetz unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die der Auslegung bedürfen, oder Ermessensspielräume eröffnet, müssen die Behörden zudem eine konsistente Entscheidungspraxis herausbilden. Dazu gehört es auch, dass sie, wenn sie ihr Ermessen regelmäßig und zulässigerweise in eine bestimmte Richtung ausüben, nicht im konkreten Einzelfall unvermittelt und ohne sachlichen Grund davon abweichen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) begründet eine solche „Selbstbindung der Verwaltung“ mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) (beispielhaft BVerfG, in: Amtliche Entscheidungssammlung [BVerfGE] 116, 135, 153). Für die Procedural Justice-Forschung, die den Luhmann'schen Ansatz einer Legitimation sozialer Systeme durch Verfahren (Luhmann 1969) weiterentwickelt hat, sind dies die entscheidenden Parameter für ein faires Verfahren, das allein geeignet sei, legitimierende Wirkung zu entfalten (grundlegend Thibaut & Walker 1975; Leventhal 1980; Röhl 1993; Machura 2017). Verfassungsrechtlich kann dafür neben Art. 3 Abs. 1 GG auch Art. 41 der Europäischen Grundrechtecharta (EU-GRCh) in Ansatz gebracht werden, durch den das Recht auf eine gute Verwaltung, das auch als „Anspruch auf ein faires Verwaltungsverfahren“ bezeichnet wird (Streinz, in: Streinz 2018: Art. 41 EU-GRCh Randnr. 8), auf EU-Ebene grundrechtlich verbürgt wurde.¹ Wegen seiner rechtlichen wie gesellschaftspolitischen Bedeutung wurde das Widerspruchsverfahren gesetzlich als obligatorisches vorgeordnetes Verfahren ausgestaltet. Eine Klage ist nur zulässig, wenn und soweit dem Widerspruch nicht abgeholfen wurde.

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 verfehlen. In diesem Kontext ist seit Einführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – zum 1.1.2005 (Bundesgesetzblatt [BGBl.] I 2003: 2954) die Konflikthanfälligkeit der Entscheidungen der Jobcenter

¹ In Bezug auf das gerichtliche Verfahren wurde das Recht auf ein faires Verfahren in Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert. In Art. 47 EU-GRCh, dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, findet das faire Verfahren in Absatz 2 Satz 1 Erwähnung.

als den für diesen Bereich zuständigen Behörden verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten. Die beispiellose „Klageflut“ gegen SGB II-Bescheide, die 2010 ihren Höhepunkt erreichte hatte, war nicht zuletzt Ausdruck einer Überforderung der Jobcenter mit dem neuen Gesetz, die sich in einer hohen Fehlerquote bei den Entscheidungen niederschlug (siehe dazu noch unten), was zu einer massiven Überlastung auch der Sozialgerichte führte.

Nach einer umfangreichen Gesetzesreform im Jahr 2011 (BGBl. I 2011: 453) hat sich die Lage zwar, wie es bundesweit die jährlichen Neuzugänge an Klagen bei den Sozialgerichten zeigen, sichtlich beruhigt (Becker 2017: 132f.). Allerdings ist der Anteil der SGB II-Klagen an allen sozialgerichtlichen Klagen nach wie vor überdurchschnittlich hoch (siehe Abb. 1).

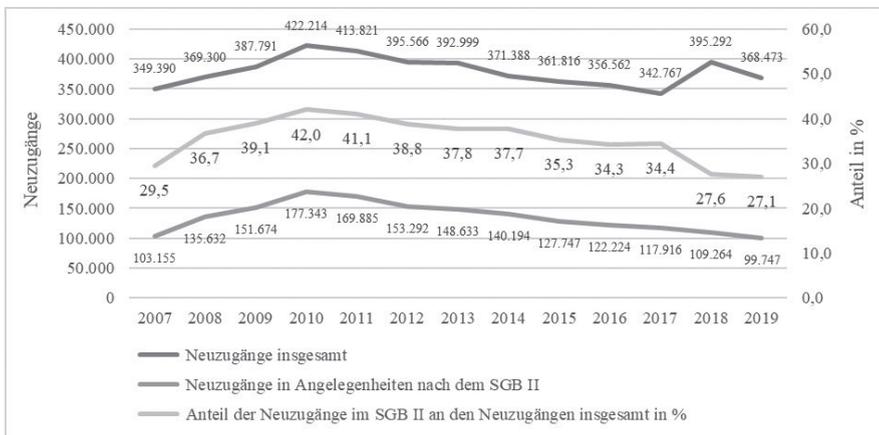


Abbildung 1: Neuzugänge an Klagen bei den Sozialgerichten in Angelegenheiten nach dem SGB II

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt (2009a: 82 f.; 2009b: 82 f.; 2010: 82 f.; 2011: 82 f.; 2012: 82 f.; 2013: 86 f.; 2014: 86 f.; 2015: 94 f.; 2016: 94 f.; 2017: 96 f.; 2018: 94 f.; 2019: 108 f.; 2020: 108 f.).

Das spricht für eine stabile Fehlerquote bei den Verwaltungsakten, die wiederum Indiz für qualitative bzw. fachliche Mängel in den Jobcentern wäre. Hier kommt der Widerspruchsbearbeitung angesichts der Korrekturfunktion des Widerspruchsverfahrens eine Schlüsselrolle zu. Hilft sie dem Widerspruch ab, besteht für eine Klage 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 berechtigterweise nicht abgeholfen hat.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag der Frage nachgehen, welchen Qualitätsstandards die Jobcenter unterliegen, wo es eventuell Lücken in deren Gewährleistung gibt und wie diese gegebenenfalls geschlossen werden könnten. Zu unterscheiden sind dabei allerdings zwei Arten von Jobcentern (§ 6d SGB II): die gemeinsamen Einrichtungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der kommunalen Träger einerseits (§ 44b SGB II) und die kommunalen Jobcenter², die Optionskommunen, andererseits, die anstelle der BA für grundsätzlich alle Aufgaben nach dem SGB II verantwortlich sind (§§ 6a und 6b SGB II). Damit sind die Optionskommunen, im Unterschied zu den gemeinsamen Einrichtungen, auch nicht an die Vorgaben der BA, etwa deren Durchführungs- und Geschäftsanweisungen, gebunden, die über die Homepage der BA öffentlich zugänglich sind und somit Außenstehenden zumindest eine gewisse Einsicht in die interne Struktur und Arbeitsweise der Behörden gewähren (zur eingeschränkten Transparenz auch im Bereich der Sozialversicherung Höland 2017: 19). Vielmehr stellen sich die Optionskommunen den Bürger*innen als „Blackbox“ dar, was eine Nachvollziehbarkeit ihrer Verwaltungspraxis erheblich erschwert. Gerade das macht sie aber für die Rechtswissenschaft und die Verwaltungswissenschaften zu einem spannenden Forschungsfeld. Sie bilden daher den Gegenstand der Untersuchung.

Skizziert wird zunächst die Bedeutung des Widerspruchsverfahrens für die öffentliche Verwaltung allgemein und sodann spezifisch für den Rechtskreis des SGB II anhand des Beispiels der Bedarfe für Unterkunft und Heizung, welche die Jobcenter angesichts der Komplexität der Materie und der Vielzahl an Widersprüchen fachlich wie organisatorisch regelmäßig vor große Herausforderungen stellen. 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, auch in komplexen Fallgestaltungen, wie den oben genannten, den Funktionen des Widerspruchsverfahrens Rechnung zu tragen, die im Kern Ausdruck eines fairen Verfahrens sind. Die Diskussion mündet in ein Fazit, mit dem der Beitrag abschließt.

2 Das Gesetz bezeichnet diese offiziell als „zugelassene kommunale Träger“.

Das Instrument des Widerspruchs

Rechtsnatur und Bedeutung im Akteursdreieck von Bürger*in, Behörde und Gericht

Mit dem SGG-Änderungsgesetz vom 30.7.1974 (BGBl. I 1974: 1625) 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 Berichtigungsbegehren auf diese Weise nicht gleich ein Gericht in Anspruch nehmen (Deutscher Bundestag [BT] 1973: 9). Zu bedenken sei, wie es heißt, „daß der Versicherte vielfach erst durch den Bescheid die zugrunde gelegten Tatsachen und die daraus abgeleiteten Folgerungen der Verwaltung kennenlernt und gerade in den hier betroffenen Bevölkerungskreisen eine gewisse Scheu gegen die Erhebung einer Klage festzustellen ist“ (BT 1973: 9). So könne die Neuregelung auch zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Versicherten [bzw. Antragsteller*innen] und Verwaltung beitragen (BT 1973: 9). Mit der weitgehenden Unterbindung sofortiger Klagen sollen außerdem die Gerichte entlastet (sog. „Filterwirkung“) (BT 1973: 9) und damit die Bürger*innen zugleich vor einer überlangen Verfahrensdauer bewahrt werden (vgl. BT 1973: 8). Geht es um Ermessensentscheidungen der Verwaltung, hat das Widerspruchsverfahren sogar noch eine über das gerichtliche Verfahren hinausgehende Rechtsschutzfunktion (siehe nur Kopp 1993: 545; Schmidt, in: Meyer-Ladewig et al. 2020: Vorbemerkung zu § 77 Randnr. 1a); denn die Gerichte überprüfen solche Entscheidungen, anders als die Behörden im Widerspruchsverfahren, nur auf Ermessensfehler, nicht aber auf ihre Zweckmäßigkeit.³ Das Widerspruchsverfahren ist demnach die einzige „Instanz“ für den/die Bürger*in, in der eine vollumfängliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen stattfindet. Die Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens sind letztlich Ausdruck seiner „Doppelnatur“ dergestalt,

³ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), in: Amtliche Entscheidungssammlung (BVerwGE) 4, 89, 92; Bundessozialgericht (BSG), in: Amtliche Entscheidungssammlung (BSGE) 47, 278, 281; aus dem Schrifttum etwa Wolff, in: Sodan & Ziekow 2018: § 114 Randnr. 3; Keller, in: Meyer-Ladewig et al. 2020: § 54 Randnr. 28; zur Ermessensfehlerlehre statt vieler Sachs, in: Stelkens et al. 2018: § 40 Randnr. 53 ff.; Lilje & Gutzler 2019: § 39 Randnr. 40 ff.

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.⁴

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.

Die „programmierte“ Massenverwaltung als besondere Herausforderung

Noch stärker an Bedeutung gewinnt das Widerspruchsverfahren, so die Materialien zum SGG-Änderungsgesetz, in Bereichen, „in denen schon durch die Vielzahl von Bescheiden und die zunehmende Mechanisierung Fehlerquellen unvermeidbar sind“ (BT 1973: 9). Damit angesprochen ist die Massenverwaltung, die sich, wie es das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits 1957 für das Gebiet des Lastenausgleichs konstatiert hatte, dadurch auszeichnet, dass sie „außer den naturgemäß [...] [aus der hohen Zahl der Verfahren] sich ergebenden Schwierigkeiten häufig unter starkem Zeitdruck und unter schwierigen personellen Bedingungen arbeiten muß“ (BVerwG, in: BVerwGE 6, 1, 4).

Um das bewältigen zu können, ist das Verwaltungshandeln im Bereich der Massenverwaltung in hohem Maße standardisiert. Luhmann (1964) spricht in diesem Zusammenhang von einer Programmierung von Entscheidungen durch Routine. Routineprogramme regulierten Entscheidungsabläufe durch „kon-

⁴ Zur gesetzlichen Einordnung des Widerspruchsverfahrens im allgemeinen Verwaltungsrecht, im Steuer- und im Sozialrecht Steinbeiß-Winkelmann & Ott 2011; von einer Doppelnatur des Widerspruchsverfahrens sprechen Schneider 2012: § 28 Randnr. 120; Wallerath 2018: § 11 Randnr. 246 f.; Kallerhoff, in: Stelkens et al. 2018: § 79 Randnr. 2; Maurer & Waldhoff 2020: § 10 Randnr. 75; den Begriff der Doppelnatur generell ablehnend, Geis, in: Sodan & Ziekow 2018: § 68 Randnr. 22 ff.; für die Qualifizierung des Widerspruchsverfahrens als Teil eines das Ausgangsverfahren einschließenden Verwaltungsverfahrens BVerwG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1987: 224, 225; BVerwG, in: BVerwGE 136, 140, Randnr. 24; Brenner, in: Sodan & Ziekow 2018: § 79 Randnr. 17; Schmidt, in: Meyer-Ladewig et al. 2020: § 95 Randnr. 2; anders Kallerhoff, in: Stelkens et al. 2018: § 95 Randnr. 2.

ditionale Formulierung“ im Sinne einer Wenn-Dann-Beziehung (Luhmann 1964: 8 f.). Auch Rechtsnormen als abstrakt-generelle Regelungen, die für eine unbestimmte Zahl von Sachverhalten und einen unbestimmten Personenkreis gelten, funktionieren häufig nach diesem Schema: Wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, dann tritt eine bestimmte Rechtsfolge ein. Aufgabe der Verwaltung ist es, den Anwendungsbereich einer Norm anhand der juristischen Auslegungsmethoden zu ermitteln (ausführlich dazu Rüthers et al. 2020: § 22), um anschließend den individuellen Einzelfall darunter zu subsumieren. Enthält das Gesetz auf der Tatbestandsseite jedoch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe (zum Beispiel „angemessen“, „notwendig“ oder „im Einzelfall unabweisbar“) oder räumt es den Behörden auf der Rechtsfolgenseite umfangreich Ermessen ein, muss die Verwaltung bei einer großen Menge an Verfahren zur Gewährleistung der eigenen Handlungsfähigkeit einerseits selbst Routinen entwickeln. Dies geschieht häufig durch Dienst- und fachliche Anweisungen mit vorgefertigten Entscheidungshilfen und vorformulierten Textbausteinen, die den Behördenmitarbeiter*innen durch die Leitung zentral zur Verfügung gestellt werden und nicht zuletzt die vertikale Kommunikation innerhalb der Behörde entlasten (Luhmann 1964: 24 f.). Neben der Rationalisierung von Verfahrensabläufen dienen solche Routinen auch der möglichst einheitlichen – konsistenten – Entscheidungsbildung als wichtigem Baustein von Verfahrensgerechtigkeit (Leventhal 1980: 40 f.). Andererseits dürfen Routinen nicht starr sein, sondern müssen der Verwaltung die Möglichkeit belassen, der Einzelfallgerechtigkeit bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ausübung von Ermessen (§ 39 Abs. 1 SGB I) hinreichend Rechnung zu tragen. Luhmann spricht hier von einer „Öffnung der Routine nach vorn“ bzw. „Elastizität nach vorn“ (1964: 15 f.).

Geht es um die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit im Rahmen der Auslegung oder Ermessensausübung, muss also auch Massenverwaltung Routinen lockern. Insoweit ändert sich die Rolle des/der einzelnen Behördenmitarbeiters/-mitarbeiterin: Er/Sie kann sich bei der Entscheidungsfindung nicht mehr allein auf die für den Standardfall konzipierten Anweisungen der Behördenleitung stützen, sondern muss unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls selbst eine recht- und zweckmäßige Entscheidung treffen und wird damit von einem/einer eher passiven Vollzieher*in von Routineprogrammen zu einem/einer stärker eigenverantwortlichen Entscheider*in.

Ein Bereich, anhand dessen sich die aus dem zu leistenden Spagat zwischen der Bewältigung einer großen Menge an Verfahren und der Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit erwachsenden Probleme sehr eindrücklich veranschaulichen lassen, ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bei im bundesweiten Jahresdurchschnitt 2019 5.531.318 Leistungsberechtigten (BA 2020a: 4), einem

Bestand⁵ an Widersprüchen in Höhe von 160.433 und einem Bestand an Klagen in Höhe von 168.563 (BA 2020b: 1.3) ist sie zweifellos Massenverwaltung (zur praktischen Bedeutung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch Muckel et al. 2019: § 13 Randnr. 13 f.). Das SGB II ist zudem durch eine hohe Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt und eröffnet den Jobcentern darüber hinaus an vielen Stellen weitreichende Ermessensspielräume. Statistisch belegt ist auch die besondere Fehleranfälligkeit der im Rechtskreis des SGB II erlassenen Verwaltungsakte. So weisen die Zahlen der BA zum Abgang⁶ an (teilweise) stattgegebenen Widersprüchen als Gründe für die Stattgabe im Jahr 2019 in 55,6 % der Fälle eine fehlerhafte Rechtsanwendung und unzureichende Sachverhaltsaufklärung durch die Behörden aus; das entspricht 19,0 % aller Abgänge (vgl. BA 2019a: 4)⁷. Diese Zahlen bringen nicht zuletzt die praktische Relevanz des Widerspruchsverfahrens im Rechtskreis des SGB II zum Ausdruck.

Die praktische Relevanz des Widerspruchsverfahrens in der SGB II-Massenverwaltung am Beispiel der Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Innerhalb des SGB II sicherlich am besten geeignet, die durch das Aufeinanderprallen von Massenverwaltung und individueller Entscheidungsfindung entstehenden Schwierigkeiten zu exemplifizieren, welche die Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens „aktivieren“, sind die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II. Auf sie entfielen 2019 von den oben genannten 160.433 Widersprüchen im gesamten Rechtskreis des SGB II 20.062 (\cong 12,5 %) (BA 2019a: 2.1), von den 168.563 Klagen 29.062 (\cong 17,3 %) (BA 2019a: 2.2). Betrachtet man allein die Widersprüche und Klagen in Bezug auf die Leistungen nach dem SGB II (zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts)⁸, betrug 2019 der Anteil der Widersprüche im Bereich der Unterkunfts- und Heizkosten daran 60,1 % (BA 2019a: 2.1), der Anteil der Klagen 65,1 % (BA 2019a: 2.2).

⁵ Der Bestand bezeichnet die am Ende des betreffenden Jahres (des Berichtszeitraums) noch laufenden, das heißt nicht abgeschlossenen, Verfahren.

⁶ Der Abgang bezeichnet die im Berichtszeitraum abgeschlossenen bzw. erledigten Verfahren.

⁷ Die den Berechnungen für das Jahr 2019 zugrunde gelegten Werte ergeben sich aus einer Summierung der von der BA in ihren Statistiken zu Widersprüchen und Klagen im Rechtskreis des SGB II monatlich erhobenen Werte.

⁸ Das heißt nicht in Bezug auf andere Streitgegenstände, wie etwa die Anrechnung von Einkommen und Vermögen oder die Sanktionen.

Ein Erklärungsansatz für die hohen Verfahrenszahlen könnte eine erhöhte Konfliktbereitschaft der Beteiligten in diesem Leistungssektor sein. Für die kommunalen Träger*innen handelt es sich bei den Bedarfen nach § 22 SGB II um die SGB II-Bedarfe, die ihnen den höchsten Kostenaufwand verursachen. Laut der jüngsten Einnahmen- und Ausgabenstatistik der BA, die auch die Optionskommunen einbezieht, betragen die Ausgaben für alle Leistungen nach dem SGB II (exklusive Verwaltungskosten) deutschlandweit gut 38 Milliarden Euro; davon entfielen gut 14 Milliarden Euro, das entspricht rund 37%, auf die Kosten der Unterkunft (BA 2019b: 1). Für die Betroffenen geht es hingegen um das Wohnen als existenziellem Grundbedürfnis (Bundessozialgericht [BSG], in: Amtliche Entscheidungssammlung [BSGE] 128, 43, Randnr. 28).

Erschwerend hinzu kommt der besonders geringe Bestimmtheitsgrad des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II. Danach sind Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anzuerkennen, soweit diese angemessen sind. Bei dem Merkmal der Angemessenheit handelt es sich um einen klassischen unbestimmten Rechtsbegriff, der an sich eine Auslegung durch die Verwaltung im konkreten Einzelfall und damit unter Umständen eine Lockerung der Routinen erforderlich machen würde (siehe oben). Da das SGB II jedoch keinerlei Aufschluss, etwa in Form von Richtwerten oder Regelbeispielen, darüber gibt, was unter angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten im Sinne des Existenzsicherungsrechts zu verstehen ist, und die individuellen Bedarfe im Bereich des Wohnens je nach Alter, Gesundheit, Mobilität und familiärer Situation stark divergieren, lassen sich hier von vornherein brauchbare Routinen kaum herausbilden.

In solchen Fällen wird üblicherweise schon auf der Ebene des Gesetzes auf das Mittel der Pauschalierung von Leistungen zurückgegriffen, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten. Die Einzelfallgerechtigkeit muss insoweit zurückstehen, indes unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.⁹ Im Unterschied zu den übrigen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, insbesondere zum Regelbedarf nach § 20 SGB II, sind aber die Bedarfe nach § 22 SGB II wegen der regionalen Unterschiede im Mietniveau einer bundes- oder landesweiten Vereinheitlichung nicht zugänglich (zur Abweichung vom Grundsatz der Pauschalierung in diesen Fällen auch Muckel et al. 2019: § 13 Randnr. 12).

⁹ BVerfG, in: BVerfGE 9, 20, 31 f.; BVerfG, in: BVerfGE 17, 1, 23; BVerwG, in: BVerwGE 74, 260, 264 f.; spezifisch für die gesetzliche Rentenversicherung Ruland 2004: 621 f.; nach Sachbereichen differenziert Pietzcker 1983: 215–217; zu dem Konflikt zwischen Massenverwaltung und individueller Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit dem vollständig automatisierten Erlass von Verwaltungsakten Bull 2017: 414; allgemein zu Effizienz und Effektivität als Maßstäben des Verwaltungshandelns Pitschas 2012: § 42 Randnr. 111 ff., 157 ff.

Um dennoch eine Vereinfachung der Verfahren zu erreichen und wenigstens ein Mindestmaß an Rechtssicherheit für die Beteiligten herzustellen, haben Rechtsprechung und Gesetzgeber*in versucht, zumindest auf kommunaler Ebene die Entwicklung einheitlicher Maßstäbe voranzutreiben, welche die Jobcenter der individuellen Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zugrunde zu legen haben. Weder der Ansatz des BSG, die kommunalen Träger*innen zur Erstellung eines sog. „schlüssigen Konzepts“ anzuhalten (BSG, in: BSGE 127, 214, Randnr. 19–25), noch die inhaltlich daran anknüpfende gesetzliche Ermächtigung der Länder, ihrerseits die Kommunen zu ermächtigen oder zu verpflichten, entsprechende Satzungen zu erlassen (§§ 22a bis 22c SGB II), konnten jedoch bisher, wie die Verfahrenszahlen für das Jahr 2019 belegen, zur Lösung des Problems beitragen. Es scheitert in der Praxis an der gebotenen Umsetzung der gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben durch die Jobcenter bzw. kommunalen Träger*innen.

Forschungsdesign

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

Fallauswahl

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 Land (BA 2020c) – die meisten Optionskommunen gibt (siehe die Anlage zu § 1 der Kommunalträger-Zulassungsverordnung). Von insgesamt 26 Jobcentern sind 16 Jobcenter Optionskommunen; das entspricht einem Anteil von 61,5 %. Aber auch nach absoluten Zahlen liegt Hessen im Bundesvergleich weit vorn. Mehr Optionskommunen, nämlich 18, hat nur noch Nordrhein-Westfalen. Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration spricht daher auch von Hessen als „Optionsland Nr. 1“ (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration).

Zum anderen bot sich uns in Hessen ein Zugang zum Feld, der angesichts der für Außenstehende oftmals nur schwer durchschaubaren Behördenstrukturen von großem Wert war. Denn an der Hochschule Fulda wird – dual und berufsbegleitend – der Bachelor-Studiengang „Soziale Sicherung, Inklusion, Verwaltung“ (BASS) mit Schwerpunkten in der Gestaltung und Verbesserung arbeitsmarktbezogener und sozialer Teilhabechancen sowie der kommunalen sozialen Verwaltung angeboten. Das Besondere an dem 2011 eingeführten Studiengang ist, dass er überwiegend von hessischen Optionskommunen getragen wird. Ca. 50 % der Student*innen im dualen Studium stehen in einem Ausbildungsverhältnis zu einem Jobcenter, zumeist einer Optionskommune (Hochschule Fulda). Der Studiengang ist demnach spezifisch auf den uns interessierenden Personenkreis und dessen Qualifikationsbedarfe zugeschnitten. Einen dem BASS vergleichbaren Studiengang – namentlich den Bachelorstudiengang „Arbeit – Integration – Soziale Sicherung“ – gibt es in Deutschland, soweit ersichtlich, nur noch an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg. Damit wird nicht zuletzt eine Lücke zu den bei der BA (in den Arbeitsagenturen und gemeinsamen Einrichtungen) Beschäftigten geschlossen, die ihre Mitarbeiter*innen gezielt in der trägereigenen Hochschule der BA mit Standorten in Mannheim und Schwerin ausbildet.

Datenerhebung

Die Daten wurden in zwei Schritten erhoben. Im ersten Schritt wurde an der Hochschule Fulda im Rahmen eines Seminars im BASS-Studiengang eine Fokusgruppendifkussion mit den Student*innen durchgeführt. Fokusgruppendifkussionen eignen sich vor allem dazu, Hypothesen zu bisher wenig erforschten oder komplexen Sachverhalten zu generieren (Tausch & Menold 2015: 6). An der Diskusion nahmen insgesamt 16 Personen teil, von denen 15 in einem Jobcenter – 13 bei einer Optionskommune und zwei in einer gemeinsamen Einrichtung auf kommunaler Seite – beschäftigt waren; eine Person war bei einer Agentur für Arbeit im Rechtskreis des SGB III tätig. Die Teilnehmer*innen wurden gebeten, die Organisationsstruktur ihrer Behörden zu skizzieren und die typischen Arbeitsabläufe, insbesondere bei Eingang eines Widerspruchs, zu beschreiben. Darüber hinaus wurden sie gebeten, die Qualifikationsprofile der für die Bearbeitung von Leistungsanträgen und Widersprüchen zuständigen Mitarbeiter*innen zu benennen sowie die von ihnen im Arbeitsalltag wahrgenommenen organisatorischen wie fachlichen Probleme und Herausforderungen zu erörtern. Die Zusammensetzung der Fokusgruppe erlaubte es sogar – obgleich in begrenztem Umfang –, über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Abläufen in Optionskommunen, gemeinsamen Einrichtungen und Arbeitsagenturen zu diskutieren.

Auf der Basis der Ergebnisse der Fokusgruppendifkussion wurde im nächsten Schritt ein Online-Fragebogen entwickelt und einem Pretest in einem kommunalen Jobcenter außerhalb Hessens unterzogen. Anschließend wurde er über das Referat Soziales des Hessischen Landkreistages an die jeweilige Leitung der einzelnen hessischen Optionskommunen verschickt. Die Beantwortung erfolgte jeweils zentral. Durchgeführt wurde die Erhebung im Zeitraum vom 6.8. bis zum 15.9.2018.

Der Fragebogen bestand aus 38, mehrheitlich geschlossenen, Fragen zu vier Themenfeldern. Im ersten Teil wurde zunächst gefragt, ob die Jobcenter über eigene – von der Sachbearbeitung¹⁰ (Leistung¹¹ und Vermittlung¹²) organisatorisch getrennte – Widerspruchsstellen verfügten. Die folgenden Fragen betrafen die Personalstruktur, das heißt die Qualifikation und berufliche Herkunft der in der Sachbearbeitung, den Widerspruchsstellen und der Geschäftsleitung Beschäftigten sowie die Befristungssituation. Gegenstand des zweiten Teils war das Arbeitsaufkommen. Anzugeben waren die Zahl der Leistungsanträge und Widersprüche sowie deren Ausgang. Zu den Widersprüchen wurden auch die dazu veröffentlichten Statistiken der BA ausgewertet. Der dritte Teil zur Evaluation und Qualitätssicherung enthielt Fragen zum fachlichen Austausch innerhalb der Behörden, zu den Fortbildungsangeboten für die Mitarbeiter*innen in der Sachbearbeitung, den Widerspruchsstellen und der Geschäftsleitung sowie zur Entscheidungspraxis. Im vierten Teil ging es schließlich um den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit mit anderen Jobcentern und den örtlichen Arbeitsagenturen, die ebenfalls zur Qualitätssicherung und -entwicklung beitragen.

Ergebnisdarstellung

Die Darstellung der Ergebnisse orientiert sich dem Aufbau nach an der Online-Befragung, bezieht aber die aus der Fokusgruppendifkussion zu einzelnen Aspekten gewonnenen Erkenntnisse mit ein. An der Befragung haben sich alle 16 hessischen Optionskommunen beteiligt.

10 Der Begriff der „Sachbearbeitung“ umfasst, soweit er alleine steht, nur die „Leistung“ und „Vermittlung“ im Ausgangsverfahren; wenn es um die Bearbeitung von Widersprüchen geht, wird der Begriff der „Widerspruchssachbearbeitung“ verwandt.

11 Die Leistung ist zuständig für die sog. „passiven Leistungen“, das heißt für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, insbesondere das Arbeitslosengeld II.

12 Die Vermittlung ist zuständig für die sog. „aktiven Leistungen“, das heißt für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

Behördeninterne Organisation des Widerspruchsverfahrens

15 der 16 hessischen Optionskommunen verfügten nach dem Ergebnis der Befragung über eine von der Sachbearbeitung unabhängige Widerspruchsstelle. Ein ähnliches Bild ergab die Fokusgruppendifkussion. Hier wurde aber deutlich, dass gerade in kleineren Jobcentern die Einrichtung einer eigenen Widerspruchsstelle angesichts fehlender personeller Ressourcen durchaus Probleme bereiten kann.

Eine gesetzliche Pflicht der Jobcenter, unabhängige Widerspruchsstellen einzurichten, besteht nicht. Dies folgt aus § 85 Abs. 2 SGG. So ordnet Satz 1 Nummer 1, der an sich für die Optionskommunen einschlägig wäre, grundsätzlich die Entscheidung über Widersprüche durch die nächsthöhere Behörde an, mithin durch eine andere als die Behörde, welche den Ausgangsbescheid erlassen hat. Wer nächsthöhere Behörde ist, bestimmt sich nach Landesrecht, in Hessen nach § 136 der Hessischen Gemeindeordnung. Für Angelegenheiten nach dem SGB II macht § 85 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 SGG davon allerdings eine Ausnahme. Danach ist der zuständige Träger, der den dem Widerspruch zugrunde liegenden Verwaltungsakt erlassen hat, auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig. Das Gleiche gilt gem. § 85 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 SGG in Verbindung mit § 44b Abs. 1 Satz 3 SGB II für die gemeinsamen Einrichtungen.

Personalstruktur

Im Rahmen der Qualifikation wurde nach dem höchsten Bildungsabschluss und der Fachrichtung des Berufsabschlusses gefragt; Mehrfachangaben waren jeweils möglich. Gefragt wurde außerdem nach der beruflichen Herkunft der Mitarbeiter*innen. Für die Sachbearbeitung erhielten wir Rückmeldung von vier Einrichtungen mit 556 Beschäftigten zum höchsten Bildungsabschluss und zur Fachrichtung des Berufsabschlusses und von vier Einrichtungen mit 544 Beschäftigten zur beruflichen Herkunft. Für die Widerspruchsstellen antworteten zwölf Einrichtungen mit 57 Beschäftigten zum höchsten Bildungsabschluss und zur Fachrichtung des Berufsabschlusses und elf Einrichtungen mit 57 Beschäftigten zur beruflichen Herkunft. Für die Geschäftsleitung waren es acht Einrichtungen mit 14 Beschäftigten zum höchsten Bildungsabschluss und zur Fachrichtung des Berufsabschlusses und acht Einrichtungen mit 18 Beschäftigten zur beruflichen Herkunft.

Als höchsten Bildungsabschluss gaben danach in der Sachbearbeitung 45,9 % der Beschäftigten einen Universitätsabschluss, 30,8 % einen Lehr- oder Ausbildungsabschluss und 22,8 % einen (Verwaltungs-)Fachhochschulabschluss an. In den Widerspruchsstellen konnten, ähnlich wie in der Sachbearbeitung,

49,1 % einen Universitätsabschluss vorweisen. Allerdings war hier mit 43,9 % der Anteil der Beschäftigten mit einem (Verwaltungs-)Fachhochschulabschluss vergleichsweise hoch. Einen Lehr- oder Ausbildungsabschluss hatten dagegen nur 7,0 %. In der Geschäftsleitung verfügten 85,7 % über einen (Verwaltungs-)Fachhochschul- und die restlichen 14,3 % über einen Universitätsabschluss.

Für die Fachrichtung des Berufsabschlusses waren als Antwortoptionen Jurist*in mit zweitem Staatsexamen (Volljurist*in), Jurist*in mit erstem Staatsexamen oder einem einschlägigen Bachelor- oder Masterabschluss (Jurist*in), Sozialarbeiter*in bzw. Sozialpädagoge*in, Verwaltungswirt*in, Fachangestellte*r für Arbeitsförderung/Sozialversicherung und „Sonstiges“ vorgegeben. Auf der Ebene der Sachbearbeitung wurde mit 33,0 % am häufigsten die Kategorie „Sonstiges“ angegeben. Knapp dahinter lag die Gruppe der Sozialarbeiter*innen und Sozialpädagoge*innen mit 28,8 %, gefolgt von den Jurist*innen mit 23,9 % (davon 19,1 % Volljurist*innen), den Verwaltungswirt*innen mit 13,7 % und, weit abgeschlagen, den Fachangestellten für Arbeitsförderung/Sozialversicherung mit lediglich 0,7 %. In den Widerspruchsstellen waren demgegenüber 49,1 %, und damit alle Mitarbeiter*innen mit einem Universitätsabschluss, Volljurist*innen. Die zweitgrößte Gruppe bildeten mit 40,4 % die Verwaltungswirt*innen, 3,5 % hatten eine Ausbildung zum/zur Fachangestellten für Arbeitsförderung/Sozialversicherung. Der Kategorie „Sonstiges“ unterfielen 7,0 %. In der Geschäftsleitung gaben 50,0 % an, einen Abschluss als Verwaltungswirt*in zu haben, 14,2 % waren Volljurist*innen und 7,1 % Sozialarbeiter*innen oder Sozialpädagoge*innen. 28,6 % ordneten sich der Kategorie „Sonstiges“ zu.

Der beruflichen Herkunft nach kamen in der Sachbearbeitung 49,8 % der Beschäftigten aus der Privatwirtschaft. 31,8 % waren zuvor im Bereich der öffentlichen Verwaltung tätig, davon 13,4 % in der Sachbearbeitung eines anderen oder desselben Jobcenters, 13,1 % in der allgemeinen Verwaltung (davon 12,9 % in der Kommunal- und 0,2 % in der Bundes- oder Landesverwaltung) und 5,3 % bei der BA. Ganz anders stellte sich die Situation in den Widerspruchsstellen dar. 43,9 % der Beschäftigten kamen hier aus der Sachbearbeitung eines anderen oder desselben Jobcenters, 38,6 % aus der allgemeinen Verwaltung (davon 36,8 % aus der Kommunal- und 1,8 % aus der Bundes- oder Landesverwaltung) und 5,3 % von der BA; insgesamt 87,8 % kamen somit aus der öffentlichen Verwaltung – ein Großteil davon mit einschlägigen beruflichen Vorkenntnissen. Ähnlich verhielt es sich auf der Ebene der Geschäftsleitung. Von den dort Beschäftigten stammten 61,1 % aus der allgemeinen Kommunalverwaltung und jeweils 11,1 % aus der Sachbearbeitung eines anderen oder desselben Jobcenters und von der BA, insgesamt also 83,3 % aus der öffentlichen Verwaltung.

Darüber hinaus fragten wir nach der Befristungssituation auf der Ebene der Sachbearbeitung und in den Widerspruchsstellen. Für die Sachbearbeitung ant-

worteten acht Einrichtungen mit 1.046 Beschäftigten. Von diesen standen 88,7 % in einem Dauer- und 11,3 % in einem befristeten Arbeitsverhältnis, allerdings in 94,1 % der Fälle mit der Aussicht auf Entfristung. Für die Widerspruchstellen erhielten wir Rückmeldung von zwölf Einrichtungen mit 48 Mitarbeiter*innen. 95,8 % gaben an, in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zu stehen; die verbleibenden zwei Arbeitsverhältnisse ($\cong 4,2\%$) waren zwar befristet, aber ausgestattet mit der Option auf Entfristung.

Arbeitsaufkommen

Hinsichtlich des Arbeitsaufkommens interessierte uns vor allem die Zahl der Leistungsanträge und -bescheide, einschließlich der Erledigungsart (Stattgabe, teilweise Stattgabe oder Ablehnung), sowie die Zahl der Widersprüche und Widerspruchsbescheide, einschließlich der Erledigungsart (Stattgabe, teilweise Stattgabe oder Ablehnung). Abgefragt wurden die Zahlen für die Jahre 2005, 2010, 2012 und 2017, um den Verlauf (1) vom Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005 bis zum Höhepunkt der „Klagewelle“ im Jahr 2010 (siehe oben) und zur Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010, mit der die Regelungen zum Arbeitslosengeld II in wesentlichen Teilen für verfassungswidrig erklärt worden waren (BVerfG, in: BVerfGE 125, 175, 221–255), (2) von 2010 bis 2012, als sich die bis dato umfangreichste Reform des SGB II (BGBl. I 2011: 453) ein Stück weit etabliert hatte, und (3) ab 2012 nachvollziehen zu können.

Der Rücklauf zu den Leistungsanträgen und -bescheiden war mit vier Einrichtungen zu den Leistungsanträgen und Bewilligungsbescheiden, drei Einrichtungen zu den Ablehnungsbescheiden und nur einer Einrichtung zu den teilweisen Bewilligungsbescheiden insgesamt gering; dies gilt insbesondere für die teilweisen Bewilligungsbescheide, die deshalb nicht in die weitere Betrachtung einfließen. Zudem wurden nicht durchgehend alle Zahlen angegeben. Vollständig waren lediglich die Antworten für die Jahre 2012 und 2017. Danach sank die Zahl der Leistungsanträge in diesem Zeitraum von 78.503 auf 56.295 ($\cong 28,3\%$), die der Bewilligungsbescheide von 73.692 auf 54.317 ($\cong 26,3\%$) und die der ablehnenden Bescheide von 5.818 auf 4.392 ($\cong 24,5\%$). Daraus errechnet sich eine Bewilligungsquote von 93,9 % im Jahr 2012 und 96,5 % im Jahr 2017.

Zu der Zahl der Widersprüche und Widerspruchsbescheide erhielten wir Rückmeldung von acht Einrichtungen. Jeweils vollständig waren auch hier, abgesehen von den Zahlen zur teilweisen Stattgabe, nur die Zahlen für die Jahre 2012 und 2017. Da aber die zu den Widersprüchen abgefragten Zahlen seit November 2012 von der BA selbst bundesweit für jedes Jobcenter erhoben und in den Monatsstatistiken zu Widersprüchen und Klagen im Rechtskreis des SGB II ver-

öffentlich werden, erscheint es sinnvoll, insoweit auf die Zahlen der BA zurückzugreifen, um ein vollständiges und einheitliches Bild von allen 16 hessischen Optionskommunen zu erhalten. Zudem geben die Statistiken auch Auskunft über die Stattgabegründe. Wegen der nur unvollständigen Dokumentation der Zahlen der BA für das Jahr 2012 werden die jeweils durchgehend belegten Jahre 2013 und 2017 einander gegenübergestellt. 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 nur ganz leicht von 13.293 im Jahr 2013 auf 13.221 im Jahr 2017 (BA 2013: 1; BA 2017: 1.1) (\triangleq 0,5 %). Die Zahl der stattgegebenen (inklusive der teilweise stattgegebenen) Widersprüche sank ebenfalls leicht von 4.128 auf 4.112 (BA 2013: 3; BA 2017: 3) (\triangleq 0,4 %). Die Zahl der abgelehnten Widersprüche stieg indes von 4.908 auf 5.788 (BA 2013: 3; BA 2017: 3) (\triangleq 17,9 %). Für 2013 ergibt sich daraus bei einem Abgang an Widersprüchen von 11.284 insgesamt (BA 2013: 3) eine Stattgabequote von 36,6 %; 2017 betrug die Stattgabequote bei einem Abgang von 12.247 (BA 2017: 3) 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 (BA 2013: 4) (\triangleq 43,4 %); 2017 waren es 1.549 (BA 2017: 4) (\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 (BA 2013: 1; BA 2017: 1.1), das heißt um 19,9 %. Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zum Abgang an abgelehnten (inklusive der teilweise stattgegebenen) Widersprüchen in Höhe von 5.658 im Jahr 2013 und 6.642 im Jahr 2017 (BA 2013: 3; BA 2017: 3), 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 (BA 2013: 3; BA 2017: 3). Die Zahl der (teilweise) stattgegebenen Klagen lag 2013 bei 1.489, 2017 bei 1.444 (BA 2013: 3; BA 2017: 3). Daraus ergibt sich für Hessen eine Stattgabequote 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 ist davon auszugehen, dass den Behör-

den bei (teilweiser) Stattgabe einer Klage im Widerspruchsverfahren Fehler unterlaufen sind.

Evaluation und Qualitätssicherung

Im Hinblick auf das Thema 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 stattfindet; Mehrfachangaben waren möglich. Darauf antworteten acht Einrichtungen. Einen Austausch zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle bejahten sechs von ihnen ($\triangleq 75,0\%$), den zwischen Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung fünf ($\triangleq 62,5\%$); in nur einer Einrichtung ($\triangleq 12,5\%$) fand ein Austausch zwischen Sachbearbeitung, Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung statt.

Auf die Anschlussfrage nach der Frequenz des Austauschs antworteten zwölf Einrichtungen. Bezüglich des Austauschs zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle gaben drei von ihnen ($\triangleq 25,0\%$) an, dass ein wöchentlicher Austausch stattfindet, zwei ($\triangleq 16,7\%$) bejahten einen monatlichen, und eine Einrichtung ($\triangleq 8,3\%$) bejahte einen quartalsweisen Austausch. In zwei Einrichtungen ($\triangleq 16,7\%$) fand ein unregelmäßiger und in einer Einrichtung ($\triangleq 8,3\%$) gar kein Austausch statt. Ein Austausch zwischen Widerspruchsstelle und Geschäftsleitung fand in zwei Einrichtungen ($\triangleq 16,7\%$) monatlich und in sieben Einrichtungen ($\triangleq 58,3\%$) unregelmäßig statt; im Übrigen fand ein Austausch nicht statt. Zum Austausch zwischen allen drei Ebenen gab eine Einrichtung ($\triangleq 8,3\%$) an, dass ein solcher quartalsweise erfolge. In drei Einrichtungen ($\triangleq 25,0\%$) fand ein unregelmäßiger und in vier Einrichtungen ($\triangleq 33,3\%$) kein Austausch statt.

Ferner wollten wir wissen, ob es – über den behördeninternen 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 bestimmten Problemen, zum Beispiel der Erstellung „schlüssiger Konzepte“ (siehe oben), entwickeln zu können. Auf die Frage nach einem Austausch mit anderen Optionskommunen antworteten neun Einrichtungen. Alle gaben an, dass ein solcher Austausch stattfindet. 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, die den Mitarbeiter*innen in der Sachbearbeitung und den Wider-

spruchsstellen zur Verfügung gestellt würden. Es wurden verschiedene Antwortoptionen benannt; Mehrfachangaben waren möglich. Für die Sachbearbeitung antworteten zwölf Einrichtungen. Als verpflichtend gaben 58,3 % Fortbildungen zum Leistungsrecht des SGB II an und jeweils 50 % solche zur Leistungsberechtigung, zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (ohne die Leistungen für Bildung und Teilhabe), der Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie der Gesprächsführung mit den Kund*innen. Im Vergleich dazu war der Verpflichtungsgrad von Fortbildungsangeboten für die Mitarbeiter*innen in den Widerspruchsstellen deutlich geringer. Für sie erhielten wir ebenfalls eine Rückmeldung von zwölf Einrichtungen. In nur jeweils einer Einrichtung ($\approx 8,3\%$) waren Angebote zum Leistungsrecht des SGB II und zum sozialgerichtlichen Verfahren verpflichtend, in zwei Einrichtungen ($\approx 16,7\%$) solche zum Widerspruchsverfahren.

Zwar hielt demnach im Schnitt gut die Hälfte der Einrichtungen auf der Ebene der Sachbearbeitung ein durchaus breites Spektrum an verpflichtenden Fortbildungsangeboten vor. Aus der Fokusgruppe heraus wurde aber Kritik an der Qualität der Angebote, insbesondere für die in der Vermittlung Beschäftigten, laut. Diese 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 Stattgabequote bei den Widersprüchen führten. Das verursache wiederum einen gewissen Frust bei den Mitarbeiter*innen mit der Folge einer hohen Fluktuation. Darunter leide die Entwicklung gefestigter Teamstrukturen, die aber für eine nachhaltige, aufeinander abgestimmte Entscheidungspraxis wichtig wäre.

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 Textbausteinen. Die gesonderte Frage nach der Bedeutung der Durchführungs- und Geschäftsanweisungen der BA ergab, dass diese für fünf von neun Einrichtungen eine sehr wichtige oder wichtige Rolle spielten. 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.

Anknüpfend an die Frage zu den Fortbildungsangeboten, wollten wir schließlich noch wissen, wie in den Behörden mit sozialgerichtlichen Entscheidungen umgegangen werde – das heißt mit solchen zum SGB II allgemein, mit solchen, deren Gegenstand ein Widerspruchsbescheid der eigenen Behörde ist, und mit solchen des BSG. Hierzu äußerten sich zehn Einrichtungen. Neun gaben an, die sozialgerichtliche Rechtsprechung im Allgemeinen ebenso auszuwerten wie die mit unmittelbarem Bezug zu Entscheidungen der eigenen Behörde; nur eine Behörde verneinte beides. Eine Auswertung der Rechtsprechung des BSG erfolgte hingegen in allen zehn Einrichtungen. Darüber hinaus sollten die Einrichtungen die Auswirkungen der sozialgerichtlichen Rechtsprechung auf ihre behördliche Entscheidungspraxis skizzieren. Dies taten neun Einrichtungen. Alle neun Einrichtungen bestätigten eine große Relevanz der Entscheidungen (jedenfalls des BSG). Fünf Einrichtungen gaben explizit an, dass die Rechtsprechung (jedenfalls des BSG) Eingang in ihre Geschäftsanweisungen und Entscheidungshilfen finde. Auf die Frage, wie häufig die eigene Entscheidungspraxis von in vergleichbaren Konstellationen bereits ergangener Rechtsprechung abweiche, gaben alle zehn Einrichtungen, von denen wir eine Rückmeldung erhielten, an, dass dies in weniger als 10 % der erlassenen Bescheide der Fall sei.

Diskussion

Auf Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung, der aus der Fokusgruppendifkussion 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, komplexe rechtliche Fallgestaltungen, wie die im Kontext des § 22 SGB II, einer „gerichtsfesten“ Lösung zuzuführen und damit der Korrektur-, Filter- und Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens, insbesondere den Anforderungen an ein faires Verfahren, zu entsprechen.

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 (siehe oben), ein deutliches Signal für die Bereitschaft der befragten Einrichtungen, die eigenen Entscheidungen in einem objektiven Verfahren auf Fehler hin zu überprüfen und gegebenenfalls 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 Wider-

spruch entschiede. Zwar ist das auch im Falle des Vorhandenseins einer eigenen Widerspruchsstelle nicht auszuschließen; allerdings ist die Wahrscheinlichkeit geringer. Ein dahingehendes gesetzliches Verbot aus Gründen der Befangenheit (§ 16 SGB X) besteht nicht (BSG, in: Sozialrecht [SozR] 3-1300, § 16 Nr. 2, 6-9; Roller, in: Schütze 2020: § 17 Randnr. 5). Klar ist aber, dass eine effektive Selbstkontrolle der Verwaltung einerseits und die Akzeptanz einer (teilweise) ablehnen- den Entscheidung durch den/die Widerspruchsführer*in andererseits nur dann überhaupt vollständig erreicht werden können, wenn über Leistungsantrag und Widerspruch in zwei voneinander unabhängigen Organisationseinheiten entschieden wird. Zum Zwecke der Gewährleistung eines fairen Verfahrens wäre es daher geboten, die Person, die über den Leistungsantrag entschieden hat, von der Bearbeitung eines dagegen gerichteten Widerspruchs grundsätzlich auszuschließen.¹³ Dies wäre durch die Behördenleitung zu veranlassen.

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 und demnach fachlich für die ausgeübte Tätigkeit grundsätzlich geeignet ist. Hinzu kommt die überwiegend einschlägige berufliche Herkunft aus einem Jobcenter oder der allgemeinen Kommunalverwaltung. Bei Aufnahme der aktuellen Beschäftigung waren somit die meisten der in den Widerspruchsstellen Beschäftigten bereits mit den organisatorischen Abläufen und inhaltlichen Anforderungen entweder in einem Jobcenter oder einer anderen kommunalen Behörde vertraut. Dass annähernd alle Mitarbeiter*innen in den Widerspruchsstellen in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis stehen, kann ebenfalls als Indiz dafür gewertet werden, dass dem Widerspruchsverfahren von den Behörden eine wichtige Rolle beigemessen wird.

Sehr ernstgenommen wird mit Blick auf die hohe Stattgabequote bei den Widerspruchsbescheiden offenbar die Korrekturfunktion des Widerspruchsverfahrens. Dass dabei auch eine gewisse Angst der Behörden vor gerichtlichen Verfahren eine Rolle spielt, mithin davor, dass bewusst implementierte Handlungs- und Entscheidungspraxen, etwa eine restriktive Ausübung des Leistungsermessens, im konkreten Einzelfall durch die Gerichte beanstandet werden könnten mit der Folge einer möglichen Präjudizwirkung für gleichgelagerte Fälle, wurde in der Fokusgruppendifkussion für die Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bejaht, die für die Kommunen einen hohen Kostenfak-

¹³ Vgl. zu einem Fall der Mitwirkung eines Sachbearbeiters in derselben Angelegenheit auch im Widerspruchsausschuss eines Sozialversicherungsträgers das Sozialgericht Aachen, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2014: 560, das hier auf § 17 Abs. 2 SGB X zur Besorgnis der Befangenheit zurückgreift; vgl. auch BSG, in: SozR 3-1300, § 16 Nr. 2, 6-9.

tor darstellen (siehe oben). Das ändert aber nichts daran, dass die hessischen Optionskommunen von der durch das Instrument des Widerspruchs ihnen eingeräumten Möglichkeit der Selbstkontrolle intensiv Gebrauch machen und damit dem Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen Rechnung tragen, was nicht zuletzt zu einer Entlastung der Sozialgerichte beiträgt. Bis hierher stellt sich das Widerspruchsverfahren in den hessischen Optionskommunen als ein Verfahren dar, das insbesondere die Forderungen nach Neutralität und fachlicher Eignung der Beschäftigten erfüllt und insoweit den Grundsätzen eines fairen Verfahrens genügt.

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. Das spricht dafür, dass (teilweise) ablehnende Bescheide von vielen Adressat*innen nicht akzeptiert werden. Das Widerspruchsverfahren entfaltet also nur eingeschränkt legitimierende Wirkung. 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 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. Diese sollen im Folgenden expliziert und es sollen Handlungsoptionen aufgezeigt werden, mit denen Abhilfe geschaffen werden könnte.

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 wöchentlicher Austausch findet überhaupt nur zwischen Sachbearbeitung und Widerspruchsstelle statt, und das auch nur in wenigen Einrichtungen. 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 für die Wissensgewinnung gering ist.

Der behördeninterne Austausch dient aber nicht allein der Evaluation der Arbeitsergebnisse, die erst noch in konkrete Maßnahmen übersetzt werden müssen, sondern kann bereits selbst Teil der Wissensvermittlung sein. Diese Synergie sollte genutzt werden. Denn die (fortlaufende) Qualifizierung der

Beschäftigten und der Kommunikationsfluss zwischen Beschäftigten und Führungskräften sind für eine „gute Aufgabenerfüllung“ in Behörden zentrale Faktoren (Bogumil et al. 2019: 32f., 52) und damit für ein faires Verfahren unerlässlich.

Einer Verbesserung der Qualität der Arbeitsergebnisse 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 dienen. Letztere sind in Fragen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III mit den gleichen tatsächlichen und rechtlichen Problemen konfrontiert wie die Jobcenter im Rahmen der Eingliederung in Arbeit. Das Gesetz schreibt auf der örtlichen Ebene die Zusammenarbeit von Jobcentern – gemeinsamen Einrichtungen wie Optionskommunen (Weißberger, in: Eicher & Luik 2017: § 18 Randnr. 2) – und Arbeitsagenturen vor (§ 18 Abs. 1 SGB II). Ziel ist es, eine gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 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 von uns 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 der Widerspruchsbescheide 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, die – wie die vertikale Kommunikation und die (Weiter-)Qualifizierung der Mitarbeiter*innen innerhalb der einzelnen Behörden – ebenfalls Grundvoraussetzung für ein faires Verfahren ist.

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. Gleiches gilt für die Stattgabequoten – bei den Widersprüchen ebenso wie bei den Klagen; sie lagen 2013 und 2017 jeweils bei gut einem Drittel. Die Gründe für die Stattgabe von Widersprüchen waren in beiden Jahren in über einem Drittel der Fälle eine fehlerhafte Rechtsanwendung oder unzureichende Sachverhaltsaufklärung 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 Sozial-

arbeiter*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 – das heißt 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 behördeninterner 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 Wissensvermittlung nicht ersetzen, weil sie dort an ihre Grenzen stoßen, wo im Einzelfall eine Abweichung von den EntscheidungsROUTINEN aus Gründen der Verfahrensgerechtigkeit zwingend geboten ist.

Fazit

Nach alledem ist festzuhalten, dass ein Bewusstsein der hessischen Optionskommunen für die rechtliche und gesellschaftspolitische Relevanz 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. Das betrifft insbesondere die Korrigierbarkeit und Konsistenz von Entscheidungen. Gründe dafür sind, wie gezeigt werden konnte, im Wesentlichen strukturelle Defizite, die sich auf die Arbeitsergebnisse der hessischen Optionskommunen insgesamt auswirken. Die vertikale Kommunikation innerhalb der befragten Einrichtungen und der Austausch mit anderen Einrichtungen sind nur unzureichend ausgeprägt. Dies beeinträchtigt das bestehende Knowhow, weil Wissenslücken nicht systematisch aufgearbeitet und geschlossen werden können.

Durch eine Intensivierung der Qualitätskontrollen, insbesondere im Wege der Verbesserung der Kommunikationskultur, sowie eine Übersetzung der in diesen Prozessen gewonnenen Erkenntnisse in bedarfsgerechte Unterstützungsangebote an 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, so dass die Fehlerquote nachhaltig gesenkt werden könnte. Mit den genannten Mitteln könnte in den hessischen Optionskommunen somit dem verfassungsrechtlichen Postulat der guten Verwaltung 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 führen. Dadurch würde die legitimierende Wirkung des Widerspruchsverfahrens deutlich erhöht. Derzeit scheint allerdings noch immer das zu gelten, was Lenk schon vor über 30 Jahren für die gesetzliche Rentenversicherung konstatiert hat: Aus den Widersprüchen der Bürger*innen werden keine systematischen Schlüsse für die „Produktion von Verwaltungsentscheidungen“ gezogen (Lenk 1986: 248).

Indes 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. Die Möglichkeit, den Studiengang nicht nur dual, sondern auch berufsbegleitend zu studieren, ist als Weiterbildungsangebot der hessischen Optionskommunen an ihre Mitarbeiter*innen zu verstehen. Ob und gegebenenfalls 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 (Hessischer Landkreistag 2018). Schon deshalb wird es spannend sein, die Entwicklung der Handlungs- und Entscheidungspraxen in den hessischen Optionskommunen in den nächsten Jahren weiter zu verfolgen.

Literaturverzeichnis

- Becker, Peter (2017) Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II – Aktueller Überblick anhand eines Entscheidungssystems. *Wege zur Sozialversicherung* 72: 131–139.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, Gerber, Sascha & Schwab, Christian (2019) *Bürgerämter in Deutschland – Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bull, Hans Peter (2017) Der „vollständig automatisiert erlassene“ Verwaltungsakt – Zur Begriffsbildung und rechtlichen Einhegung von „E-Government“. *Deutsches Verwaltungsblatt* 132: 409–417.
- Bundesagentur für Arbeit (2013) *Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013) – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter*. Nürnberg. Alle Ausgaben (Januar bis Dezember) abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=wuk-wuk (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2017) *Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013) – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter*. Nürnberg. Alle Ausgaben (Januar bis Dezember) abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=wuk-wuk (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2019a) *Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013) – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter*. Nürnberg. Alle Ausgaben (Januar bis Dezember) abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=wuk-wuk (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2019b) *Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter (Jahreszahlen), 2018*. Nürnberg. Abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=ausgaben-sgbii (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2020a) *Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005) – Deutschland, Mai 2020*. Nürnberg. Abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=zeitreihekreise-zr-gruarb (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2020b) *Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2013) – Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter, August 2020*. Nürnberg. Abrufbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=wuk-wuk (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Bundesagentur für Arbeit (2020c) *Statistiken nach Regionen – Jobcenterbezirke*. Nürnberg. Abrufbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/SGBII-Traeger/Thuringen-Nav.html> (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Deutscher Bundestag (1973) Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes. *Drucksache 7/861 vom 25. 6. 1973*: 1–11. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/008/0700861.pdf> (letzter Zugriff: 28.9.2020).

- Eicher, Wolfgang & Luik, Steffen (Hrsg.) (2017) *SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende*, 4. Aufl. München: C.H.Beck.
- Hessischer Landkreistag (2018) *Landkreistag zieht Zwischenbilanz: Bundesweit einzigartiger Fachstudiengang BASS sichert Fachkräfte für die kommunalen Jobcenter*. Abrufbar unter https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Studiengaenge/BASS/Zeitungsartikel/19.01.2018_Pressemitteilung.pdf (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Hessisches Ministerium für Soziales und Integration *Kommunale Jobcenter*. Abrufbar unter: <https://soziales.hessen.de/arbeit/arbeitsmarkt/kommunale-jobcenter> (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Hochschule Fulda *Soziale Sicherung, Inklusion, Verwaltung (BASS)*. Abrufbar unter: <https://www.hs-fulda.de/sozialwesen/studium/studiengaenge/soziale-sicherung-inklusion-verwaltung-bass> (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Höland, Armin (2017) Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie, S. 12–33 in Simone Kreher & Felix Welti (Hrsg.), *Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten*. Kassel: Kassel University Press.
- Kopp, Ferdinand O. (1993) Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO, S. 543–556 in Bernd Bender, Rüdiger Breuer, Fritz Ossenbühl & Horst Sendler (Hrsg.), *Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz – Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag*. München: C.H.Beck.
- Lenk, Klaus (1986) Eine vernachlässigte Alternative: Das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren, S. 245–256 in: Udo Kempf & Herbert Uppendahl (Hrsg.), *Ein deutscher Ombudsman – Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika*. Opladen: Leske und Budrich.
- Leventhal, Gerald S. (1980) What should be done with Equity Theory? – New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships, S. 27–55 in Kenneth J. Gergen, Martin S. Greenberg & Richard H. Willis (eds.), *Social Exchange – Advances in Theory and Research*. New York: Plenum Press.
- Lilge, Werner & Gutzler, Stephan (2019) *SGB I – Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil*, 5. Aufl. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Luhmann, Niklas (1964) Lob der Routine. *Verwaltungsarchiv* 55: 1–33.
- Luhmann, Niklas (1969) *Legitimation durch Verfahren*, 1. Aufl. Neuwied am Rhein: Luchterhand.
- Machura, Stefan (2017) Legitimation durch Verfahren – Was bleibt? *Soziale Systeme* 22: 331–354.
- Maurer, Hartmut & Waldhoff, Christian (2020) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 20. Aufl. München: C.H.Beck.
- Meyer-Ladewig, Jens, Keller, Wolfgang, Leitherer, Stephan & Schmidt, Benjamin (Hrsg.) (2020) *SGG – Sozialgerichtsgesetz*, 13. Aufl. München: C.H.Beck.
- Muckel, Stefan, Ogorek, Markus & Rixen, Stephan (2019) *Sozialrecht*, 5. Aufl. München: C.H.Beck.
- Pietzcker, Jost (1983) Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 41: 193–231.
- Pitschas, Rainer (2012) Maßstäbe des Verwaltungshandelns, § 42 in Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann & Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. München: C.H.Beck.
- Röhl, Klaus F. (1993) Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice) – Einführung in den Themenbereich und Überblick. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14: 1–34.

- Rüthers, Bernd, Fischer, Christian & Birk, Axel (2020) *Rechtstheorie – mit Juristischer Methodenlehre*, 11. Aufl. München: C.H.Beck.
- Ruland, Franz (2004) Der Einfluss der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, S. 599–623 in Matthias von Wulffen & Otto Ernst Krasney (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht*. Köln: Carl Heymanns.
- Schneider, Jens-Peter (2012) Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, § 28 in Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann & Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. München: C.H.Beck.
- Schütze, Bernd (Hrsg.) (2020) *SGB X – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz*, 9. Aufl. München: C.H.Beck.
- Sodan, Helge & Ziekow, Jan (Hrsg.) (2018) *Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*, 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) *Rechtspflege Sozialgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.7*. Wiesbaden. Alle Ausgaben (2009 bis 2020) abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-10.html (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine & Ott, Georg (2011) Das Widerspruchsverfahren als Voraussetzung des Gerichtszugangs in VwGO, FGO und SGG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 30: 914–919.
- Stelkens, Paul, Bonk, Heinz Joachim & Sachs, Michael (Hrsg.) (2018) *VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. München: C.H.Beck.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.) (2018) *EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Aufl. München: C.H.Beck.
- Tausch, Anja P. & Menold, Natalja (2015) *Methodische Aspekte der Durchführung von Fokusgruppen in der Gesundheitsforschung: welche Anforderungen ergeben sich aufgrund der besonderen Zielgruppen und Fragestellungen?* Köln: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. Abrufbar unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/44016> (letzter Zugriff: 28.9.2020).
- Thibaut, John & Walker, Laurens (1975) *Procedural Justice – A Psychological Analysis*. Hillsdale/New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Wallerath, Maximilian (2018) Verfahrensrecht, § 11 in Franz Ruland, Ulrich Becker & Peter Axer (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 6. Aufl. Baden-Baden: Nomos.