

Entscheidungsspielräume im Sozialleistungsrecht – Konsequenzen für die Soziale Arbeit

Prof. Dr. Thilo Fehmel

Fachtagung „Sozialpolitik für die Soziale Arbeit“, EAH Jena

1. und 2. Juni 2016

Gliederung

- I. Funktion und Form der sozialen Leistungsgesetze**
- II. Gestaltungsspielräume in den sozialen Leistungsgesetzen**
- III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht**
- IV. Auswirkungen zunehmender Ermessensermächtigung auf die Soziale Arbeit – Beispiele und Herausforderungen**

I. Funktion und Form der sozialen Leistungsgesetze

I. Funktion und Form der sozialen Leistungsgesetze

Sozialrecht:

- konkretisiert die sozialen Rechte der Bürger*innen in einer solidarischen Gesellschaft
- normiert die Leistungsansprüche, die den Einzelnen von Lebensrisiken entlasten und ihm gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen
- regelt als Teil des Verwaltungsrechts diese Leistungsansprüche als Rechtsverhältnisse zwischen Bürger*innen und öffentlichen Leistungsträgern
- ist überwiegend, aber nicht ausschließlich in den Sozialgesetzbüchern (SGB) kodifiziert

I. Funktion und Form der sozialen Leistungsgesetze

Sozialrecht:

- gliedert sich in Vielzahl von Einzelnormen zur Bestimmung individueller Rechtsansprüche auf Sozialleistungen
- setzt dabei Leistungsvoraussetzungen (zB bestimmte Lebenssituationen) und Leistungsformen (Geld-, Sach-, Dienstleistungen) zueinander in Beziehung
- folgt dabei grundsätzlich dem so genannten juristischen Syllogismus:

Rechtsnorm	=	eindeutige Definition des Tatbestandes („wenn“)	+	eindeutige Benennung der Rechtsfolge („dann“)
-------------------	----------	--	----------	--

II. Gestaltungsspielräume in den sozialen Leistungsgesetzen

II. Gestaltungsspielräume in den sozialen Leistungsgesetzen

Rechtsnorm	=	Tatbestand („wenn“)	+	Rechtsfolge („dann“)
Normalfall:		eindeutig definiert		eindeutig benannt
Beurteilungsspielraum:		vage definiert (unbestimmter Rechtsbegriff)		eindeutig benannt
Ermessensspielraum:		eindeutig definiert		vage benannt (Entscheidungsalternativen)

II. Gestaltungsspielräume in den sozialen Leistungsgesetzen

Systematik der Entscheidungsalternativen bei Ermessensspielräumen:

1. Reichweite der Ermessensausübung:

- a) Entschließungsermessen („Ob“-Entscheidung)
- b) Auswahlermessen („Wie“-Entscheidung)

2. „Freiheit“ der Ermessensausübung:

- a) freies Ermessen („Kann“-Bestimmung)
- b) gebundenes Ermessen („Soll“-Bestimmung)

II. Gestaltungsspielräume in den sozialen Leistungsgesetzen

Grundsatznorm zur Möglichkeit von Ermessensleistungen im Sozialleistungsrecht (SLR):

§ 39 SGB I – Ermessensleistungen

(1) Sind die Leistungsträger ermächtigt, bei der Entscheidung über Sozialleistungen nach ihrem Ermessen zu handeln, haben sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Auf pflichtgemäße Ausübung des Ermessens besteht ein Anspruch.

Beobachtung:

im SLR ermächtigt der Gesetzgeber die Leistungsträger quantitativ immer häufiger und qualitativ immer weitreichender zur Ermessensausübung !

III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht

III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht

1. Ausgangspunkt und normative Basis der Ermessensausübung: *Wesentlichkeitstheorie* des BVerfG (*div*):

- Ermessen als Aufgabe und Befugnis der Verwaltung, die Leitlinien eines Gesetzes, das das Wesentliche regelt, gestaltend auszufüllen und situativ zu konkretisieren
- Konsequenz:
partielle Delegation legislativer Aufgaben an die Exekutive

III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht

2. Aber: *Warum* gewährt der Gesetzgeber Ermessensspielräume?
 - a) sozialrechtsnormative Begründung: Bürgerinteresse
 - Einzelfallgerechtigkeit durch Ermessen
 - Individualisierung von Sozialleistungen
 - Autonomisierung des Sozialbürgers
 - b) verwaltungswissenschaftliche Erklärung: Verwaltungsinteresse
 - Vermeidung überkomplexer Gesetzgebung
 - Erhalt der Handlungsfähigkeit der Verwaltung
 - c) sozialwissenschaftliche Erklärung: Ambiguität und Zielkonflikt
 - Ermessensgewähr als Hinweis auf ungelöste politische Konflikte
 - Delegation der *politischen* Zielformulierung an die Exekutive
 - mgl. Folge: Kollision von Bürger- und Verwaltungsinteressen

III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht

3. jüngere Entwicklungen in Sozialgesetzgebung/Verwaltungshandeln
 - a) Wandel der normativen sozialstaatlichen Ziele:
zunehmend komplexe Ziele und Verwendung unbestimmter / auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe (zB Teilhabe, Selbstbestimmung, Eigenverantwortung)
 - b) Wandel der Intention sozialstaatlicher Gesetzgebung:
verstärkte Intention der Steuerung von Handlungsmustern der Sozialbürger (zB Vermarktlichung, Aktivierung, Kontraktualisierung, Re-Familiarisierung)
 - c) Verwaltungsmodernisierung:
stärkere Betonung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur, Budgetierung von Leistungen...

III. Problempotentiale der Ermessensausübung im Sozialrecht

4. Effekte der Zunahme mehrdeutiger/zielkonfliktiver Rechtsnormen

a) bei den Leistungsträgern (LT):

- zunehmender Zwang zu Auslegung und Ausübung von Ermessen
- zunehmende „Versuchung“ zur einseitigen Verfolgung von Verwaltungsinteressen zu Lasten der Bürgerinteressen
- damit insgesamt zunehmende Varianz der Umsetzungspraxis

b) bei den (ggf.) leistungsberechtigten Sozialbürger*innen:

- asymmetrisch verteiltes Wissen zwischen Antragsteller und LT
- zunehmende Unsicherheit darüber, ob Verwaltungsentscheidung rechtmäßig und nach pflichtgemäßem Ermessen erfolgt ist
- damit insgesamt abnehmende Rechtssicherheit

Σ: Gefahr sich verschärfender Interessenkollision

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

1. Ausgangspunkt: „doppeltes Mandat“ der Sozialen Arbeit
 - Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit:
Hilfe vs Kontrolle, Normalisierung vs Devianz, Subjekt der Alltagsorientierung vs Objekt der Handlungssteuerung
 - Soziale Arbeit als Feld, in dem Interessen von Sozialbürgern und Sozialverwaltung aufeinandertreffen und verhandelt werden (Lipsky)
 - Akteursbestimmung Sozialer Arbeit:
Sozialarbeiter*innen agieren advokatorisch-beratend oder behördlich-repräsentierend oder (in Personalunion) beides zugleich
 - Bedeutungszunahme von Ermessensleistungen im Sozialrecht
→ steigende Wahrscheinlichkeit für Sozialarbeiter*innen, situativ in Interessenkollisionen involviert zu sein

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Persönliches Budget (pB) nach § 17 Abs. 2 bis 4 SGB IX i.V.m. BudgetV (1/2)

- pB: bedarfsorientierte Geldleistung zur eigenverantwortlichen trägerübergreifenden Organisation und Bezahlung erforderlicher Hilfen
- Ziel: Ermöglichung selbstbestimmten Lebens (unbest. Rechtsbegriff)
- Handlungssteuerungsabsicht: Eigenverantwortung, Vermarktlichung
- Tatbestandsvoraussetzung klar definiert: Behinderung nach §§ 2, 4 SGB IX
→ kein Beurteilungsspielraum des/der LT
- Rechtsanspruch auf pB nach § 159 Abs. 5 SGB IX
→ kein Entschließungsermessensspielraum des/der LT
- gebundenes Auswahlermessen bzgl Leistungsform (Geld vs Gutschein)
- gebundenes Auswahlermessen bzgl Budgethöhe
(Bedarfsangemessenheit [unbest. Rechtsbegriff] vs Wirtschaftlichkeit)

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Persönliches Budget (pB) nach § 17 Abs. 2 bis 4 SGB IX i.V.m. BudgetV (2/2)

Empirie:

- pB 8 Jahre nach Einführung des Rechtsanspruchs kaum verbreitet
- sehr geringes Interesse der LT, bei Gewährung häufig eigeninteressierte Ausschöpfung von Ermessensspielräumen, v.a. sehr restriktive Budgetberechnungen



Kollision von Verwaltungsinteresse und Selbstbestimmungsinteresse des Budgetnehmers

- pB v.a. angewendet, wenn es aus Sicht der Sozialverwaltung die Fallbearbeitung erleichtert
- **Folge: Varianz der Umsetzungspraxis**, Heterogenität bei Gewährung und Nutzung des pB als Leistungsform der Rehabilitation und Integration behinderter Menschen

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (1/2)

- von Beginn an (1153) bis heute Gesetzeszweck strittig:
Steuerung von Migration vs menschenwürdige soziale Sicherung
- Folge der Zweckstrittigkeit: hohe Ambiguität, viele unbestimmte Rechtsbegriffe, weite Beurteilungs- und Ermessensspielräume:
- Form der zu gewährenden Leistung zur Deckung des notwendigen Bedarfs ...
(§ 3 Abs. 2 AsylbLG)
→ freies Auswahlermessen (Sach- oder Geldleistungen)
- Gewährung sonstiger Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Gesundheit im Einzelfall (§ 6 AsylbLG)
→ freies Entschließungsermessen (wenn unerlässlich / geboten / erforderlich)
- Bestimmung der verfahrensfestlegenden und -durchführenden Behörden und Kostenträger (§ 10) → freies Entschließungs- und Auswahlermessen

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (2/2)

Empirie:

- grundlegende regionale **Varianz in der Umsetzungspraxis** entsprechend der jeweiligen Interpretation des Gesetzeszwecks (Nord-/Süd-Bundesländer)
- in 10/2015 umfängliche Umstellung von Geld- auf Sachleistungsprinzip (Art. 2 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)
 - Stärkung der Zweckinterpretation „Migrationssteuerung“
- aber: n.w.v. gebundenes Auswahlermessen für die ausführende Behörde „Der notwendige Bedarf wird durch Sachleistungen gedeckt. [...] soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich...“
- erwartbare Folge: weitere Heterogenisierung der Umsetzungspraxis
- **Kollision von LT-Interesse und Autonomieinteresse des Asylsuchenden**

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Ermessensausübung in den SGB II und III

(1/3)

- wesentliches Ziel beider SGB: Leistungsempfänger in Erwerbstätigkeit vermitteln / in Arbeitsmarkt eingliedern
- nahezu alle dieser Arbeitsförderungs- und Eingliederungsleistungen sind Ermessensleistungen (§ 3 Abs. 3 SGB III; § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II und ff.)
- oft auch auf der Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe bzw. Beurteilungsspielräume (zB zentral: Leistungen zur Eingliederung in Arbeit können erbracht werden, soweit sie erforderlich sind (§ 3 Abs. 1 S. 1 SGB II))
- damit insgesamt große Gestaltungsspielräume in der Umsetzungspraxis
- andererseits: Befolgung der Vorgabe, Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 3 Abs. 1, S. 4 SGB II; § 7 S. 1 SGB III), durch Verfahren der Budgetierung
- damit einzelfallunabhängige Begrenzung des Leistungsvolumens

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Ermessensausübung in den SGB II und III

(2/3)

Empirie:

- verwaltungsseitig eigenständiges Bemühen um
 - Einengung der Auslegungs- und Ermessensspielräume
 - Standardisierung/ Vereinheitlichung der Umsetzungspraxis (Verwaltungsvorschriften/Durchführungsanweisungen, technische Automatisierung u.ä.)
- Folge: Verwaltungsvorschriften haben faktisch gesetzvertretende oder -ersetzende Funktion mit begrenzenden Effekten
- andererseits infolge von Dezentralisierung und Regionalisierung der Arbeitsverwaltungen n.w.v. Mehrebenen-Varianz der Umsetzungspraxis :
 - a) unterschiedliche Agentur- bzw. Leistungsträgertypologien;
 - b) darin jeweils unterschiedliche individuelle Vermittlertypen

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit - Beispiele

Ermessensausübung in den SGB II und III

(3/3)

Konsequenz:

- wenn
der individuelle Einfluss der Vermittler, ihre Persönlichkeiten, ihre Vorstellungen und Einstellungen, ihre individuellen Erfahrungen und Charakteristika über den Erfolg der Arbeitsförderung mitbestimmt,
- dann
ist es aus Sicht eines Leistungsberechtigten nicht belanglos, in welcher Behörde er seine Ansprüche geltend macht und auf wen genau in der Behörde er dabei trifft
- **erwartbare Folge:**
Kollision von Verwaltungsinteresse und Sozialbürgerinteresse, personifiziert in konfliktiven Interaktionen zwischen Vermittler*innen und „Kund*innen“

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

2. vier Herausforderungen für die Fachkräfte der Sozialen Arbeit

a) *Erkennen der Kontextgebundenheit von Gestaltungsspielräumen:*

- Beurteilungs- / Ermessensermächtigung als Konkretisierungsauftrag unter Handlungsbedingungen, die charakterisiert sind durch
 - unklare Rechtsbegriffe (als Hinweis auf un(ter)bestimmte / konfliktive Gesetzesziele)
 - explizite oder implizite Handlungssteuerungsabsichten
 - zunehmend dominierende Wirtschaftlichkeitsimperative

b) *Erkennen der diesbezüglich möglichen Konsequenzen:*

- stärkere Ambiguität vervielfacht die Interpretationsmöglichkeiten sozialrechtlicher Regelungen
- absehbare Folge: quantitative Zunahme und qualitative Intensivierung von Interessenkollisionen im Sozialrechtsverhältnis

IV. Auswirkungen auf die Soziale Arbeit

2. vier Herausforderungen für die Fachkräfte der Sozialen Arbeit

c) Erkennen der professionellen und persönlichen Betroffenheit:

- Fachkräfte der Sozialen Arbeit
 - müssen in Ausübung ihres doppelten Mandats zwischen individuellen Interessen und gesellschaftlichen Erwartungen vermitteln und moderieren,
 - werden aber zunehmend selbst Konfliktpartei

d) Aufbau und Pflege betroffenheitsbezogener Bewältigungsstrategien und Handlungskompetenzen (nicht zuletzt im Studium der Sozialen Arbeit):

- Reflexionsvermögen
- Ambiguitätstoleranz
- Konfliktfähigkeit
- Moderations- und Mediationskompetenz

Entscheidungsspielräume im Sozialleistungsrecht – Konsequenzen für die Soziale Arbeit

Vielen Dank!