

## Das Problem der Rechtsunsicherheit - politische Forderungen der Sozialarbeit

*Folgendes ist eine erste kurze Skizze zu einem Projekt, das sich der Integration des Rechts in die Profession der Sozialarbeit verpflichtet sieht. Sie ist im Zuge einer Vorbereitung eines Impulsreferats zum Thema "Hartz IV und Rechtssicherheit" entstanden. Weitere Vorüberlegungen befinden sich im Jahresbericht des Ökumenischen Arbeitslosenzentrums Nürnberg. Die Arbeit soll fortgeführt werden. Für kritische und weiterführende Anmerkungen bin ich dankbar. Erstes Ziel der Arbeit ist die Entwicklung einer Fortbildung, die sich reflektierend und fundiert mit der Bedeutung des Rechts in der Sozialberatung befasst.*

*Wenn SozialpädagogInnen der KASA politische Forderungen zur Rechtssicherheit aufstellen oder Rechtsunsicherheit sozialpolitisch anprangern, können sie dieses aufgrund der ethischen Grundlagen der kirchlichen Sozialarbeit tun. Sie sollten dieses aber gleichzeitig auch als ExpertInnen tun.*

*Die Entwicklung von Forderungen zur Rechtssicherheit ist für mich mit der Frage verbunden, worin unser Expertentum bezüglich des Rechts besteht.*

### Einführung

**Rechtssicherheit** ist, nach der deutschen Auffassung, die Klarheit<sup>1</sup>, Bestimmtheit und die Beständigkeit staatlicher Entscheidungen sowie die Klärung von umstrittenen Rechtsfragen oder -verhältnissen in angemessener Zeit. Rechtssicherheit ist ein Element des Rechtsstaatsprinzips. Verfassungsrang kommt der Rechtssicherheit in Deutschland mit Art. 20 GG zu. (Wikipedia)

Rechtsunsicherheit meint demnach, dass **Unklarheit, Unbestimmtheit und Unbeständigkeit** herrscht und Umstrittenes rechtlich für längere Zeit ungeklärt bleibt. Verortet wird die Rechtsunsicherheit in den **staatlichen Entscheidungen** und in der Klärung von umstrittenen Rechtsfragen. Rechtsunsicherheit entsteht nach dieser Sichtweise auf den Ebenen der Legislative, der Exekutive und der Judikative.

### Die Ebene der Legislative

Unbestimmte Rechtsbegriffe wie "angemessen", "erforderlich" prägen die Gesetze. Verschiedene Gesetzesnormen widersprechen sich. Leistungsgesetze werden nicht als Rechtsansprüche formuliert, sondern verweisen auf behördliches Ermessen. Gesetzesänderungen erfolgen in großer Zahl.

Höhere Rechtssicherheit schafft nicht per se Gerechtigkeit: Gerade die **Einzelfallgerechtigkeit** verlangt nach unbestimmten Rechtsbegriffen. (Die Berücksichtigung (fast) aller möglicher Fallgestaltung in einzelnen Gesetzesnormen würde zu einer unpraktikablen Regelungsdichte führen und bliebe am Ende wegen der Nichtberücksichtigung des "Ausnahmefalls" doch unbefriedigend). Die vielleicht "unbestimmteste" Gesetzesnorm des Sozialrechts findet sich im § 73 SGB XII:

"§ 73 Hilfe in sonstigen Lebenslagen

---

<sup>1</sup> vgl. zur Bedeutung der Begriffe die Definitionen auf Seite 10

## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

Leistungen können auch in sonstigen Lebenslagen erbracht werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen. Geldleistungen können als Beihilfe oder als Darlehen erbracht werden."

Gerade die Nichtberücksichtigung abweichender Einzelfälle hat das BVerfG beim SGB II gerügt. Nun steht sie in folgendem Wortlaut drin:

"§ 21 Abs. 6

Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten einen Mehrbedarf, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf besteht. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht."

Und schon hat das SGB II ein paar unbestimmte Rechtsbegriffe mehr. Auch die Unbeständigkeit in Form von permanenten Gesetzesnovellen ist nicht per se zu kritisieren. Einiges kann sich verbessern, wie die Erhöhung des Freibetrags für die Altersvorsorge, die Möglichkeit des Sonderbedarfs, die Nichtanrechnung von Ferienjobeinkommen. (Alles Änderungen aus 2010).

Manchmal drückt der Gesetzgeber sich unklar aus, und es gibt verschiedene Deutungsmöglichkeiten. Diese Unklarheit ist von der Unbestimmtheit zu unterscheiden. Letztere löst Ermessenentscheidungen aus, erstere führt meist nur zur Konfusion:

So hat folgende Passage unter dem Buchstaben b) im Sanktionsparagrafen 31 SGB II Abs.4 immer wieder Fragen aufgeworfen. Sanktionen in Höhe von 30% oder mehr (Wiederholungstäter) gebe es auch, wenn

"a)

dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht oder erloschen ist, weil die Agentur für Arbeit den Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs nach den Vorschriften des Dritten Buches festgestellt hat oder

b)

der die in dem Dritten Buch genannten Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit erfüllt, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld begründen."

Was der Gesetzgeber unter b) in Abgrenzung zu a) genau meint, bleibt im Dunkeln. Das BSG hat nun interpretiert: es muss eine versicherungspflichtige Beschäftigung vorliegen, aber im Falle des Buchstabens b) nicht die Anwartschaftszeit für den Anspruch auf Arbeitslosengeld erfüllt sein. Eine Sanktion nach b) dürfe aber auch keine Sanktion nach Abs.1 ersetzen. Solche Unklarheiten zu beseitigen, erfordert eine Auslegung seitens des Gerichts, die über den Wortlaut des Gesetzes hinausgeht. In diesem Fall argumentiert das BSG.

"Diese Anwendungsvoraussetzungen des § 31 Abs 4 Nr 3 Buchst b SGB II ergeben sich **nicht bereits aus dem Wortlaut** der Norm, sondern aus der

## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

**Gesetzessystematik<sup>2</sup>** sowie dem **Sinn und Zweck** der Regelung unter Berücksichtigung der **Rechtsentwicklung**, insbesondere der bis zum 31.12.2004 geltenden Vorgängervorschrift des § 25 Abs 2 Nr 3 Buchst b Bundessozialhilfegesetz (BSHG), zuletzt idF des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (*BGBl I 2848*). In der Begründung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23.6.1993 (*BGBl I 944*), auf das diese Regelung wesentlich zurückgeht (vgl hierzu im Einzelnen BSG, Urteil vom 17.12.2009 - B 4 AS 20/09 R - RdNr 20, zur Veröffentlichung in BSGE und SozR vorgesehen) wird hierzu ausgeführt, dass § 25 Abs 2 Nr 3 BSHG nunmehr Hilfeempfänger erfassen sollte, bei denen das Arbeitsamt den Eintritt einer Sperrzeit nach § 119 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) festgestellt hat und der Anspruch auf Leistungen nach dem AFG ruht oder erloschen ist. Ihnen gleichgestellt wurden diejenigen Hilfeempfänger, die ihre Arbeit aufgegeben und keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AFG hatten (BT-Drucks 12/4401 S 81)."  
(B 4 AS 68/09 R Abs.15, vom 22.3.2010)

Ähnlich unklar ist die Deutung des Zuschusses für ungedeckte Unterkunftskosten bei BAFÖG oder BAB-BezieherInnen (§ 22 Abs. 7). Hier gab es vier Deutungsmöglichkeiten, die auch jeweils von unterschiedlichen Gerichten Bestätigung gefunden haben. Nun hat auch hier das BSG eine Entscheidung getroffen, um Klarheit zu schaffen, die aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht hervorging (die Entscheidung wird mit der Gesetzessystematik begründet, genaugenommen aber eher mit der interpretierten Systematik a la BSG, ... aber das muss hier nicht ausgebreitet werden).

Warum auf der Ebene der Legislative soviel Unklarheit, Unbestimmtheit und Unbeständigkeit herrscht und damit Rechtsunsicherheit produziert wird, hat nicht nur mit der Art und Weise zu tun, wie Gesetze im Aushandlungsprozess entstehen.

Gerade die Gestaltung von Gesetzesnormen im SGB II folgt unterschiedlichen Zielen. So folgt die Ausgestaltung der Anrechnung von Erwerbseinkommen einerseits Gerechtigkeitsvorstellungen und andererseits einer Anreiztheorie, die auf spieltheoretische Überlegungen der Kosten-Nutzen-Maximierung zurückgehen. So heißt es einleitend im Vorschlag des BDI, BDA, DIHK für die Änderung im Jahr 2011:

"Es ist beim gegenwärtigen Anreizsystem rational, sich dauerhaft im fast ungekürzten Hilfebezug einzurichten und durch Einsatz von wenig Arbeitszeit ein großzügiges „Taschengeld“ obendrauf zu erhalten. Da nutzt kein moralischer Zeigefinger, sondern nur die Änderung des Anreizsystems."  
([http://www.dihk.de/inhalt/download/erwerbsfreibetraege\\_alg.pdf](http://www.dihk.de/inhalt/download/erwerbsfreibetraege_alg.pdf))

Ursprünglich sollten die Freibeträge gerade nicht soweit ausgebaut werden, dass sie zu einem Kombilohnmodell werden.

**"Das Anrechnungssystem trägt dem Grundsatz Rechnung, dass derjenige, der arbeitet, mehr Geld zur Verfügung haben soll als derjenige, der trotz Erwerbsfähigkeit nicht arbeitet.** Es beinhaltet für alle Haushaltstypen lohnende

---

<sup>2</sup> Das BSG bemüht hier die klassischen Auslegungsregeln. Gerade, wenn die Unklarheit eine Auslegung nach dem Wortsinn unmöglich macht, muss eine Auslegung nach der Gesetzessystematik, der historischen Gesetzesentwicklung und manchmal nach dem Sinn und Zweck der Gesetzesnorm erfolgen.

## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

finanzielle Arbeitsanreize bei der Aufnahme. von – nicht bedarfsdeckender – Erwerbstätigkeit oder zur Aufrechterhaltung von bereits bestehender – nicht bedarfsdeckender – Erwerbstätigkeit." (aus der Gesetzesbegründung der ursprünglichen Regelung des SGB II)

Schon beim Ziel einer Rechtsnorm kann Unklarheit bestehen.

### Die Ebene der Exekutive

Die Exekutive ist durch eine große Menge von Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsrichtlinien in der täglichen Massenverwaltung überfordert. Zudem haben sich neue Steuerungsmodelle, z.B. Steuerung durch Zielvereinbarungen (ausgehend von der Bundesagentur für Arbeit) durchgesetzt, die das klassische an Verwaltungsvorschriften orientierte Verwaltungshandeln immer mehr ersetzen.

Behördliches Handeln der ARGEN wird mittlerweile stärker durch EDV-Systeme gesteuert als durch an Gesetzesnormen ausgerichtete Verwaltungsvorschriften. Die Implementierung von Rechtsnormen in die EDV ist vielfach fehlerhaft. Gesetzesänderungen können nicht eingearbeitet werden. Probleme der Rechtsanwendung sind durch Probleme der EDV-Anwendung überlagert und verdrängt worden. Als Antwort auf eine Nachfrage bezüglich eines offensichtlich falsch berechneten Zuschlags nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I sagte der durchaus freundliche Mitarbeiter, dass nicht er, sondern das Programm diesen berechnen würde. Er wüsste auch nicht, wie der Zuschlag zu berechnen sei. Zudem könne er diesen sowieso nicht per Hand eingeben.<sup>3</sup>

Die Ebene der SGB II Administration (ARGE, in Zukunft Jobcenter) ist äußerst wichtig:

### **Das Hauptproblem der Rechtsunsicherheit im Bereich der Administration besteht in der Unklarheit der Entscheidungen staatlichen Handelns.**

Viele Verwaltungsrichtlinien zu den kommunalen Leistungen bleiben im Dunkeln. Gesetzesnormen werden falsch angewendet oder benannt.

Die Behörde entwickelt eigene Strategien um Arbeit vom Tisch zu bekommen. Dies ist der Graubereich zwischen Rechtswidrigkeit aus Unwissenheit und pragmatischer Rechtsbeugung (ohne böse Absicht). Rückforderungen werden ohne Betrachtung des Verfahrensrechts einfach einbehalten. Mitwirkungspflichten werden ausgedehnt. Die vorläufige Leistungseinstellung wird beliebig eingesetzt. Darlehen werden ohne Rechtsgrundlage aufgerechnet.

Eine Mitarbeiterin berichtete mir einmal, wenn sie das Ganze (eine Rückforderung) immer rechtskonform machen würden mit Anhörung, Individualbescheid, Ermessensausübung und bei der Aufrechnung, bei der Beurteilung des Vertrauensschutzes und den Bescheid noch ausführlich begründen würden, könne sie keine Leistungsanträge mehr bearbeiten.

---

<sup>3</sup> Sogar die Bundesregierung macht legislatives Handeln von der Funktion der Software mit abhängig: "Sollte sich erweisen, dass einige der diskutierten gesetzlichen Änderungen in A2LL nur mit zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden können, so wird die Bundesregierung prüfen, ob in Abwägung mit den Interessen der Betroffenen und der mit der Umsetzung befassten Träger und Arbeitsgemeinschaften sowie den rechtlichen und finanziellen Interessen des Bundes eine Übergangsregelung oder ein Verschieben des Inkrafttretens sinnvoll ist." Drucksache 16/1469 (12.5.2006)

## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

Viel extremer, wenn auch nicht so belastend empfunden wie auf der Seite des sogenannten Leistungsrechts des SGB II, besteht eine vollkommene Rechtsunsicherheit bei den sogenannten Eingliederungsleistungen.

Die Arbeitsagentur hat sich in ihrem Selbstverständnis von einer Behörde in eine Agentur gewandelt. Sie wird über Zielvereinbarungen bis in ihre Verästelungen gesteuert. Die Art und Weise wie die Ziele umgesetzt werden, liegt vielfach im Entscheidungsrahmen der Agentur. Die von den einzelnen ARGEN konzipierten Arbeitsmarktprogramme werden nicht oder nur rudimentär veröffentlicht. Der Übergang von einer konditionalen Steuerung, die mit Rechtsansprüchen korrespondiert, zu einer finalen Steuerung, die weitgehend mit Ermessensrecht arbeitet, ist nicht unproblematisch. Aktuelle politische Forderungen, die darauf abzielen, dass sich die BA im Falle des Defizits über den privaten Kapitalmarkt finanziert, spitzen dieses noch zu.

Im Falle der Eingliederungsleistungen hat sich das Verwaltungshandeln weitgehend der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Folgende Passage aus Jürgen Habermas Rechtstheorie sind hochinteressant auf die moderne Arbeitsverwaltung übertragbar.

*"Die Bindungsschwäche des regulativen Rechts verlangt jedoch vor allem Kompensationen im Bereich einer mit Steuerungsaufgaben belasteten Verwaltung, die sich nicht mehr im Rahmen normativ eindeutiger Zuständigkeiten auf einen normativ neutralen, fachkompetenten Gesetzesvollzug beschränken kann. Nach dem expertokratischen Modell hätte die Verwaltung allein pragmatische Entscheidungen zu treffen; diesem Ideal hat sie natürlich nie gehorcht. Aber in der modernen Leistungsverwaltung häufen sich Probleme, die die Gewichtung kollektiver Güter, die Wahl zwischen konkurrierenden Zielen und die normative Beurteilung von Einzelfällen erfordern. Auf rationale Weise können sie nur noch in Begründungs- und Anwendungsdiskursen bearbeitet werden, die den professionellen Rahmen einer normativ neutralen Aufgabenerfüllung sprengen. Dann müssen aber in die Entscheidungsabläufe einer nach wie vor an Effizienzgesichtspunkten orientierten Verwaltung mit Hilfe von prozeduralem Recht Legitimationsfilter eingebaut werden. [...] Soweit sich die Verwaltung bei der Implementierung offener Gesetzesprogramme des Zugriffs auf normative Gründe nicht enthalten kann, sollten sich diese Schritte administrativer Rechtsetzung in Kommunikationsformen und nach Verfahren vollziehen können, die rechtsstaatlichen Legitimationsbedingungen genügen. Ob sich für eine solche über Informationspflichten hinausgehende "Demokratisierung" der Verwaltung, die die parlamentarische und gerichtliche Verwaltungskontrolle von innen ergänzte, die Entscheidungsteilhabe von Betroffenen, die Aktivierung von Ombudsleuten, gerichtsanaloge Verfahren, Anhörungen usw. eignen, oder ob für einen derart störanfälligen und effizienzabhängigen Bereich andere Arrangements gefunden werden müssen, ist, wie stets bei solchen Innovationen, eine Frage des Zusammenspiels von institutioneller Phantasie und vorsichtiger Erprobung. Praktiken der Verwaltungsbeteiligung dürfen freilich nicht nur als Rechtsschutzsurrogate betrachtet werden, sondern als ex ante wirksame Verfahren zur Legitimation von Entscheidungen, die, ihrem normativen Gehalt nach beurteilt, Akte der Gesetzgebung oder Rechtsprechung substituieren. Das macht reaktive Verwaltungskontrollen natürlich nicht überflüssig (Habermas, 530f.)*

Hier müsste es einen Ombudsmann oder ähnliches in der ARGE und der Arbeitsagentur geben. Das Sozialgerichtsgesetz garantiert hier - im Gegensatz zum Leistungsrecht - keine Kontrolle des Behördenhandelns.



### **Die Ebene der Judikative**

Die Unklarheit und Unbestimmtheit von Gesetzesnormen setzt sich in unterschiedlichen Rechtsauffassungen fort. Bis es zu einer einheitlichen Rechtsprechung kommt, vergehen mehrere Jahre.

Die Rechtsprechung löst aber nicht nur Probleme, sondern schafft auch Neue. (Beispiel: Unklarheiten bei der Anrechnung von Überbrückungsgeld bei Haftentlassenen. Das Strafvollzugsgesetz gebietet die Anrechnung des Überbrückungsgeldes als zweckidentische Leistung. Das gerichtlich entwickelte Zuflussprinzip verbietet dies aber, wenn das Überbrückungsgeld vor der Antragstellung auf SGB II Leistungen zugeflossen ist.).

Trotz dieses Einwurfes ist es doch die Judikative, die sich am meisten um die Herstellung von Rechtssicherheit bemüht. Die Erwartungen gehen aber darüber hinaus.

**Die Sozialgerichtsbarkeit soll nicht nur Rechtssicherheit schaffen, sondern auch Gerechtigkeit.** Diese Erwartung findet sich nicht nur seitens der KlientInnen, sondern nicht selten auch auf der Seite der Sozialarbeit.

Die Beziehung der Sozialarbeit zur Judikative ist oft zwiespältig. Der hohen Erwartung auf der einen Seite, die an einer großen Gerechtigkeit schaffenden Gestaltungskraft der Gerichte glaubt, steht einer Skepsis auf der anderen Seite gegenüber, dass die Gerichte nichts weiter seien, als Automaten, die das ungerechte Gesetzesprogramm nur ausführen. Das Wissen um den juristischen Zugang zum Recht ist aber zentral für eine auf Inklusion abzielenden Sozialarbeit. Die sozialintegrative Bindungskraft von Recht setzt auch auf das, was Niklas Luhmann als "Legitimation durch Verfahren" bezeichnet hat. Das Verfahren ist keineswegs deterministisch (nur nach Luhmanns Diktion "komplexitätsreduzierend"), sondern wird durch die Akteure mitgesteuert. Habermas beschreibt dies als Spannungsfeld zwischen Faktizität und Geltung. Dieses Spannungsfeld gilt nicht nur für die Rechtsetzung, sondern auch die Rechtsanwendung und Rechtsprechung.

Die Sozialarbeit - so meine These, die ich noch weiter unten näher darstelle - hat einen eigenen Zugang zum Recht, der über den der Juristen hinausgeht. Aber die Sozialarbeit kann nur dann sozialrechtlich beraten, wenn sie den juristischen Zugang zum Recht kennt. In der Sozialarbeitslehre tritt Recht viel zu stark nur in der Form einer Sammlung materiellen (Rechtsinhalte) Rechts auf.

Die grundlegende Methode der Subsumtion (dass etwas im Sinne einer Rechtsnorm der Fall ist), die verschiedenen Formen der Auslegung einer Rechtsnorm (und deren Hierarchie!), Ermessensrecht, Verfahrensrecht und dessen Bezug auf grundlegende Rechtsgüter wie Rechtssicherheit und Rechtmäßigkeit sind juristische Zugänge zum Recht, den die Sozialarbeit zumindest nachvollziehen können muss.

Der besondere soziale Zugang zum Recht erfordert es, dass sich die Sozialarbeit auch mit rechtsphilosophischen und rechtssoziologischen Fragestellungen beschäftigen muss. Das setzt die Kenntnis des juristischen Zugangs zum Recht voraus.

### **Alle drei Ebenen der Rechtsunsicherheit sollten genau analysiert werden.**

Die Betrachtung der Rechtsunsicherheit auf diesen verschiedenen Ebenen ist wichtig. Insbesondere reicht es nicht, Rechtsunsicherheit allein auf eine misslungene Gesetzestechnik zurückzuführen. Eine kritische Betrachtung der Verwaltung muss organisationssoziologische und steuerungstheoretische Überlegungen einschließen.

## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

Die zentrale Bedeutung des Verwaltungshandelns für die Rechtssicherheit (und die strukturellen Bedingungen desselben) wird im Positionspapier des DW-EKD "Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II" nicht erkannt. Die Kritik beschränkt sich darauf, mangelhaft qualifiziertes Personal als Ursache anzunehmen und ungenannte Zielvorgaben der Bundesagentur verantwortlich zu machen. "Die Zielvorgaben in bestehender Form sind deshalb der große Motor zur Einschränkung der Rechtsstellung einkommensarmer Menschen im SGB II und machen die Mitarbeitenden zwangsläufig zu Gegnern der Hilfebedürftigen und deren Rechten." (Seite 21). So gut das Papier in seiner Stoßrichtung ist, hier müsste genauer hingeschaut werden.

### Rechtssicherheit als Begriff der Sozialarbeit

Ausgangsthese: Der Begriff der Rechtssicherheit ist für die sozialrechtliche Beratung **als Bestandteil der Sozialarbeit** von besonderer Bedeutung. Daher sollte sich die Sozialarbeit für die Rechtssicherheit politisch engagieren. Voraussetzung dafür ist aber, dass **die Sozialarbeit ihre Beziehung zum Recht klärt**.

ExpertInnen des Rechts sind JuristInnen. Der sozialarbeiterischen Profession ist das Recht eher äußerlich. **Es gibt keine Theorie des Rechts in der Sozialarbeit**. Recht setzt zumeist die begrenzenden Rahmenbedingungen des eigenen sozialarbeiterischen Handelns. Als Gegenstand der Beratung werden die Herausforderungen des Rechts eher als professionsfremd angenommen. In der Lehre findet Sozialrecht neben der sozialpädagogischen Methodenlehre und Reflexion statt. Promovierte Juristen lehren Sozialrecht ohne in den Reflexionszusammenhang der Handlungswissenschaft Sozialarbeit eingebunden zu sein. Die Sozialarbeit benötigt ein professionsbezogenes Rechtsverständnis. Nur aus diesem professionsbezogenen Rechtsverständnis lassen sich politische Forderungen zur Rechtssicherheit ableiten.

**Politische Forderungen der Sozialarbeit auf der politischen Makroebene legitimieren sich durch die Analyse der Mikroebene, des sozialpädagogischen Handelns, der sozialpädagogischen Reflexion sozialer Probleme.**

Politische Forderungen zur Verbesserung der Rechtsstellung einkommensarmer Menschen (DW-EKD), können unterschiedlich begründet sein. Sie können demokratietheoretisch motiviert sein oder ethisch aus einer gerechtigkeits-theoretischen Position abgeleitet werden. Sie können ihren Ursprung aber auch in der professionellen Zuständigkeit haben.

**Gibt es ein sozialarbeiterisches Motiv, aus dem sich politische Forderungen zur Rechtssicherheit ableiten lassen?**

Ich denke schon, obwohl ich skeptisch bin, ob die "Handlungswissenschaft" und Praxis der Sozialarbeit die notwendige professionelle Einstellung findet, als Expertin der Rechtssicherheit aufzutreten.

Meine zentrale These lautet: Recht und damit Rechtssicherheit hat eine **personale** und eine **soziale** Dimension, auf die sich die Sozialarbeit **originär** bezieht. Hier hat sie einen Expertenstatus, den sie nutzen sollte.

### **Beispiel: Der/die Bürger/in und die Verwaltung - Rechtssicherheit und das Verwaltungsverfahren**

In den Regelungen des Verwaltungsverfahrens für das Sozialrecht (SGB X) wird auf die Rechtssicherheit als schutzwürdiges Interesse von Betroffenen eingegangen: Die hier angesprochene Rechtssicherheit bezieht sich nicht auf die Klarheit und Bestimmtheit der staatlichen Entscheidungen, sondern auf die Beständigkeit der Entscheidung. Es geht um die Rücknahme begünstigender rechtswidriger Verwaltungsakte, dem bekannten **§ 45 SGB X**. Zitate aus einem gängigen Kommentar belegen dies.

"Das **Vertrauen in den unveränderten Bestand** wohl erworbener Rechte ist ein Gebot der **Rechtssicherheit** und damit des Rechtsstaats (Art.20 Abs. 3 GG)" (Vogelsang in Hauck/Noftz SGB X K § 45 Rz.2)

"Andererseits ist die rechtsstaatlich handelnde Verwaltung aber gemäß Art. 20Abs. 3 GG auch an den **Grundsatz der Gesetzmäßigkeit**, d.h. an den Vorrang des Gesetzes gebunden." (ebd.)

"Es ist Sache des Gesetzgeber, diesen Konflikt, d.h. den Widerspruch zwischen dem Gebot der Rechtssicherheit und dem der Gesetzmäßigkeit des staatlichen Handelns und der materiellen Gerechtigkeit zu lösen und angemessene Kriterien aufzustellen, nach denen im Einzelfall entschieden werden kann, welchem Grundsatz der Vorrang gebührt. (BVerfGE 15, 319)

Für die Juristen entsteht ein Wertungswiderspruch, der durch Einbeziehung weiterer Wertungsmaßstäbe zu lösen ist. Für die personale und soziale Dimension des Rechts sind Juristen aber keine Experten.

### **Die personale Dimension dieser auf Verwaltungshandlungen bezogenen Rechtssicherheit**

Rechtssicherheit korrespondiert auf personaler Ebene mit **Vertrauen**. Dieses Vertrauen auf die Rechtsstaatlichkeit stabilisiert psychisch, weil es Verhalten der Behörde erwartbar macht und **eigenes Handeln im Sinne von Erwartungserwartungen** ermöglicht.<sup>4</sup>

Undurchschaubares und unvorhersehbares Verwaltungshandeln, das bei den Adressaten massiv in die Lebenswelt bis hin zur Existenzsicherung eingreift, führt zur psychischen Destabilisierung. Der hier zu konstatierende Kontrollverlust schädigt die Psyche.<sup>5</sup> **Die personale Dimension der Rechtsunsicherheit wirft die Frage auf, welche Mechanismen und welche soziale Infrastruktur kompensierend wirken.**

Die unabhängige Beratungsstelle gehört hier ebenso dazu, wie der freie Zugang zu institutionalisierten Mechanismen der Verwaltungskontrolle (z.B. Widerspruchsverfahren, Sozialgerichtsverfahren). **Die Unverständlichkeit von SGB II Leistungsbescheiden wird von Juristen zwar moniert, aber letztendlich hingenommen, da das Gericht ohnehin von Amtswegen ermittelt (und Formfehler ohnehin bis zur letzten Instanz "geheilt" werden können).**

---

<sup>4</sup> hier empfehle ich das kleine Büchlein von Niklas Luhmann mit dem Titel Vertrauen, auch wenn ich dem späteren Luhmann skeptisch gegenüber stehe

<sup>5</sup> vgl. Seligman, der Depressionen als erlernte Hilflosigkeit als Reaktion auf unkontrollierbare Situationen beschreibt, aber auch Beck u.a. die Depressionen auf spezifische dysfunktionale Interpretationsschemata zurückführen (z.B. willkürliche Schlüsse)



## Fortbildungen für die sozialpädagogische Beratung

**Wer die personale Dimension des Rechts erfasst, kann hier nicht nachsichtig sein.** Die Darstellung der personalen und sozialen Dimension der Rechtsunsicherheit hervorgerufen durch unverständliche Bescheide ist eine Aufgabe der Sozialarbeit.

Sozialrechtsberatung ist Bestandteil der psychosozialen Beratung. Recht zu **übersetzen**, dass **es in seinen Folgen und Zusammenhängen für den Betroffenen nachvollziehbar wird, ist das Eine**. Die **Rückbindung gesetzlicher Normen an lebensweltliche Geltungsnormen ist das Andere**. Die "sozialintegrative Bindungskraft des Rechts" geschieht in diesem Spannungsfeld von "Faktizität und Geltung" (Jürgen Habermas). Die Rechtstheorie von Habermas leitet auch über zur sozialen Dimension des Rechts.

### **Die soziale Dimension dieser auf Verwaltungshandlungen bezogenen Rechtssicherheit**

Die personale Vertrauen schaffende Rechtssicherheit ist eine Voraussetzung für die Bildung **sozialen Kapitals**. Der Begriff des sozialen Kapitals wird in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Ob er sinnvoll ist, mag dahingestellt sein. Er hat zumindest Einzug in die Selbstreflexion der Sozialarbeit gefunden (die nun selbstbewusst auch Kapital bilden kann) und ich verwende ihn hier.

"Soziales Kapital entsteht durch die Bereitschaft der Bürger (Akteure), miteinander zu kooperieren. Es benötigt eine Basis des Vertrauens (Soziales Vertrauen), auf der sich Kooperation und gegenseitige Unterstützung entwickeln können. Diese ist Folge der Norm der Reziprozität, also der Erwartung für eine Leistung vom anderen wieder etwas zu erhalten. Vertrauen entsteht dadurch, dass diese Norm der Reziprozität eingehalten wird. In einem Klima des Vertrauens kann auch die Bereitschaft entstehen, anderen zu vertrauen, vor allem aber auch Fremden, ohne sofort eine Gegenseitigkeit voraussetzen zu müssen. Vertrauen ist auch nicht einfach ein Produkt von Sanktionsmöglichkeiten und der Angst vor Bestrafung. Ein oft angeführtes Beispiel für das Vorhandensein oder Fehlen eines Vertrauensklimas als Maß für soziales Kapital, ist folgendes: Lässt eine Mutter ihr Kind allein in einem Park spielen, oder wagt sie dies nicht und begleitet es oder lässt es begleiten?" (zitiert nach Wikipedia, Juni 2010)

Mangelndes Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit (z.B. der Fürsorgeverwaltung) muss nicht zum Verlust gesellschaftlicher Bindungen führen, **wenn** andere gemeinschaftsstiftende Netzwerke und Wertesysteme vorhanden sind. Aber es ist nicht nur plausibel, sondern auch empirisch evident, dass **hohe Rechtsstaatlichkeit mit hohem sozialen Kapital korreliert**.

Gerade die deutsche Einwanderungsgesellschaft verfügt nur bedingt über andere Formen des sozialen Kapitals das Brücken zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen schafft. Die Rechtsstaatlichkeit schafft einen gemeinschaftlichen Bezugspunkt, der in Gesprächen mit Einwanderern immer wieder einen zentralen Stellenwert hat.

Soweit ein paar erste Überlegungen.

### **Definition Wikipedia (Juli 2010):**

**Rechtssicherheit** ist, nach der deutschen Auffassung, die Klarheit, Bestimmtheit und die Beständigkeit staatlicher Entscheidungen sowie die Klärung von umstrittenen Rechtsfragen oder -verhältnissen in angemessener Zeit. Rechtssicherheit ist ein Element des Rechtsstaatsprinzips. Verfassungsrang kommt der Rechtssicherheit in Deutschland mit Art. 20 GG. zu.

#### Rechtsklarheit

Rechtsklarheit entsteht durch die Ausfertigung und die Verkündung von Rechtsnormen (Gesetzen, Verordnungen, Satzungen). Es dürfen keine unzumutbaren Schwierigkeiten bei der Kenntniserlangung bestehen. Im Umkehrschluss ist auch die Aufhebung einer Rechtsnorm notwendigerweise auszufertigen und zu verkünden. Für anderweitige Akte öffentlicher Gewalt wie Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsakte sind die gesetzlichen Voraussetzungen zur Verkündung und Bekanntgabe einzuhalten. Bei Verwaltungsvorschriften ist dies nur notwendig, sofern auch mindestens mittelbar eine Außenwirkung erzielt wird. Rechtsklarheit bedeutet aber auch, dass sie den Regelungsgehalt widerspruchsfrei, deutlich und verständlich (für den Adressaten der Rechtsnorm und den Rechtsanwender) wiedergeben.

#### Bestimmtheit

Neben die inhaltliche Klarheit tritt die Bestimmtheit, die einen fließenden Übergang beider Tatbestandsmerkmale zeigen. Der Bestimmtheitsgrundsatz ist je nach Rechtsnorm oder Akt öffentlicher Gewalt gestuft: Gesetze, die abstrakt-generelle Regelungen stellen, sind weniger bestimmt als konkretisierende Rechtsverordnungen. Höchste Bestimmtheit werden Einzelakten abverlangt. Flankiert wird das Bestimmtheitsgebot im deutschen Recht durch die Anforderungen an eine Rechtsverordnung nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und bei den Justizakten insbesondere in der Strafjustiz nach Art. 103 Abs. 2 GG.

#### Beständigkeit

Geschützt werden soll mit der Beständigkeit des Rechts das Vertrauen der Bürger in die rechtliche Regelung. Problematisch ist dies gerade bei rückwirkenden Gesetzen: Wird durch einen rückwirkenden Akt ein bereits beendetes Rechtsverhältnis anders, und zwar nachteilig für die Betroffenen, geregelt, so ist dies grundsätzlich verboten (so das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, sog. „echte Rückwirkung“ oder „Rückbewirkung der Rechtsfolgen“). Ausnahmen sollen nur dann gelten, wenn kein Vertrauen bestand, kein Vertrauen hätte erwartet werden dürfen oder vorrangig das Gemeinwohl im Vordergrund steht. Wird jedoch eine Rückwirkung bei noch andauernden Lebenssachverhalten bewirkt, so ist dies dann zulässig, wenn es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geschieht (sogenannte „unechte Rückwirkung“ oder „tatbestandliche Rückanknüpfung“). Ausnahmsweise ist dies jedoch dann unzulässig, wenn das Vertrauen in die frühere Regelung eine größere Schutzwürdigkeit verdient als das Gemeinwohl.