

Wenn das Amt nicht so recht entscheiden will...

Eine rechtliche Betrachtung der Möglichkeiten eine zeitnahe Entscheidung zu erreichen.
sozialrechtliche Grundlagen für Bescheide, Mitwirkung, vorläufiger Rechtsschutz, Untätigkeitsklage,
Dienstaufsichtsbeschwerde

1. Vorbemerkung

Unser Rechtssystem ist hierarchisch gegliedert. Im Grundgesetz werden grundsätzliche Rechte und Pflichten, sowohl der Gesellschaft als Ganzes aber auch für die Bürger bestimmt. In der Verfassung sind die Grundsätze des Rechtssystems und des Staatsaufbaus sowie weitere Prinzipien für das Funktionieren des Staates verankert. Die Einheit von Rechte und Pflichten durchzieht unser modernes Rechtsverständnis und sorgt für Ausgewogenheit und Gerechtigkeit, wenngleich nicht immer und von allen dies so gesehen und verstanden wird. Das Verwaltungsrecht und speziell das Sozialrecht findet seine Wurzeln im Grundgesetz (u.a. Art. 19 und 20 GG). Danach werden Rechte und Pflichten sowohl für die staatlichen Behörden wie auch für seine Bürger bestimmt. Ein System von Gesetzen regelt das Zusammenleben der Bürger untereinander und die Wechselbeziehungen zwischen Staat und Bürger.

Die rechtliche Normierung dieser Wechselwirkung zwischen Staat und Bürger wird im Verwaltungsrecht bestimmt. Davon abgeleitet und als spezielles Rechtsgebiet kennt das Sozialrecht verfahrensrechtliche Vorschriften, ähnlich wie die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) das Sozialgerichtsgesetz (SGG), in dem die prozessualen Regelungen für Sozialgerichtsverfahren verankert sind.

Das Sozialrecht kennt neben dem Sozialgerichtsgesetz (SGG) und für das Vorverfahren die Bestimmungen des Sozialgesetzbuches I (SGB I) als allgemeine Vorschrift sowie die Sozialverwaltungsverfahrensvorschrift im Sozialgesetzbuch X (SGB X).

In diesen prozessualen Grundsatzbestimmungen werden die Rechte und Pflichten sowie die Anforderungen an Verwaltungsakte im Sozialrecht näher ausgestaltet.

Das SGB I bestimmt die Sozialleistungen und die Leistungsträger. Es werden Regelungen zur Aufklärung, Beratung, Auskunftserteilung, Antragsstellung und zur Ausführung der Sozialleistungen (§§ 11-17 SGB I) vorgenommen.

2. Untätigkeitsklage

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema ist der § 17 SGB I von besonderer Bedeutung. Er regelt die Verpflichtung des Sozialleistungsträgers in angemessener Form die beantragte Sozialleistung zu prüfen und zu gewähren.

Er regelt zugleich auch die Zusammenarbeit mit anderen gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen.

Dabei ist von der Behörde ein Ermessen auszuüben und vom Antragsteller wird eine angemessene Mitwirkung verlangt, damit die Zielstellung zeitnah erreicht werden kann.

Im § 17 SGB I wird vom Leistungserbringer eine Arbeit in „zeitgemäßer Weise“ und eine „Zügigkeit“ bei der Behandlung einer beantragten Leistung verlangt.

Anforderungen an eine Bescheiderteilung, also die rechtliche Abfassung des Ergebnisses einer Antragsprüfung werden in den Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift SGB X behandelt.

Eine weitere Ausgestaltung der allgemein gehaltenen Forderungen (§17 SGB I) „zügig“, „rechtzeitig“, „umfassend“ und „in zeitgemäßer Weise“ hält der § 88 das SGG bereit:

§ 88 SGG (Untätigkeitsklage)

(1) Ist ein Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht beschieden worden, so ist die Klage nicht vor Ablauf von sechs Monaten seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes zulässig. Liegt ein zureichender Grund dafür vor, daß der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, so setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist aus, die verlängert werden kann. Wird innerhalb dieser Frist dem Antrag stattgegeben, so ist die Hauptsache für erledigt zu erklären.

(2) Das gleiche gilt, wenn über einen Widerspruch nicht entschieden worden ist, mit der Maßgabe, daß als angemessene Frist eine solche von drei Monaten gilt.

Diese spezielle Vorschrift im Sozialrecht findet ihre Entsprechung im Verwaltungsrecht und dort speziell im § 75 VwGO.

§ 75 VwGO (Klage bei Untätigkeit der Verwaltung)

Ist über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden, so ist die Klage abweichend von § 68 zulässig. Die Klage kann nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Liegt ein zureichender Grund dafür vor, daß über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, so setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, aus. Wird dem Widerspruch innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist stattgegeben oder der Verwaltungsakt innerhalb dieser Frist erlassen, so ist die Hauptsache für erledigt zu erklären.

Vom Antragsteller wird eine angemessene und zeitgemäße **Mitwirkung** verlangt, die eine zügige und umfassende Prüfung des Antrages oder Widerspruchs möglich macht. Diese Mitwirkung wird ebenfalls in den allgemeinen Vorschriften des SGB I geregelt. Im Dritten Teil „Mitwirkung des Leistungsberechtigten“ (§§ 60-67 SGB I) sind die Forderungen an den Antragsteller näher aufgeführt und natürlich im Zusammenhang mit den Prüfungshandlungen der Sozialbehörde zu sehen.

Eine Antragsprüfung kann daher erst nach Vorlage aller erforderlichen Angaben vorgenommen werden. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise eine Geburtsurkunde vorliegen muss, wenn diese für die Prüfung der Leistung erforderlich ist. Wenn eine persönliche Vorsprache verlangt wird, kann die Leistungsgewährung erst nach dieser vorgenommen werden.

Die recht komplizierten Prüfungshandlungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Arbeitslosengeld II nach dem SGB II oder Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII erfordern sowohl vom Antragsteller als auch von den Behörden eine umfangreiche Zuarbeit und Prüfung der vorgelegten Unterlagen. Die Praxis zeigt, dass es hier häufig besondere Schwierigkeiten bereitet, diese Unterlagen in angemessener Form vorzulegen. Vielfach wird vom Antragsteller unterstellt, die Behörde verfüge bereits über die „nochmals geforderten Unterlagen“, da diese bereits früher oder an anderer Stelle vorgelegt wurden. Leider hört man immer wieder auch, dass die Behörde angibt, Unterlagen nicht erhalten zu haben, obwohl diese persönlich abgegeben wurden.

Es soll nicht bewertet werden, ob der eine nicht will und der andere nicht kann. Ergebnis bleibt zumeist, dass der Vorgang in seiner Bearbeitung gebremst wird und einer auf den anderen vorwurfsvoll schaut.

Der § 66 SGB I bestimmt die Konsequenzen einer fehlenden Mitwirkung, die bis zur Aussetzung oder Versagung der Leistungen führen kann.

Dieser Verweis auf die Mitwirkungspflicht der Antragsteller soll als Teil bei der Wechselbeziehung von Rechte und Pflichten angesehen werden.

Die prüfende Behörde wiederum soll in der Arbeit für die Bürger auch zeitliche Grenzen gesetzt bekommen, denn eine Vielzahl von Leistungen ist für die Antragsteller von existenzieller Bedeutung und kann nicht auf den „Sant-Nimmerleinstag“ verschoben werden.

So wird dem Antragsteller im Sozialrecht eine „Gedultsprobe“ von 6 Monaten und dem Widerspruchsführer bis zum Erhalt eines Widerspruchsbescheides von 3 Monaten aufgegeben. Ist diese Zeit überschritten, kann er sich in Form einer Untätigkeitsklage an das zuständige Sozialgericht wenden und mit dem richterlichen Nachdruck eine Entscheidung verlangen.

Im Falle der Erhebung einer Untätigkeitsklage ist kein Vorverfahren erforderlich.

Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist der Nachweis, dass die prüfende Behörde tatsächlich *untätig* war.

Wenn sie hingegen nachweisen kann, dass erheblicher Aufklärungsbedarf bestand, dass ärztliche oder verwaltungsrechtliche Ermittlungen durchgeführt wurden oder gar bestimmte Angaben des Antragstellers nicht vorlagen, wird das Gericht dies nicht im Sinne einer Untätigkeit würdigen.

Hat die „säumige Behörde“ nun im Rahmen der Untätigkeitsklage gehandelt und eine Bescheiderteilung vorgenommen, ist der Klagegrund, also die „Untätigkeit“ beendet. Somit ist der Kläger „klaglos“ gestellt worden.

Im Sozialrecht wird die Untätigkeitsklage als reine Klage gegen die Untätigkeit betrachtet. Unterschiedlich ist die Auffassung darüber, ob es statthaft ist aus dieser Klage auch eine Verpflichtungsklage werden zu lassen, falls der Kläger mit der getroffenen Bescheiderteilung der Behörde inhaltlich nicht einverstanden ist.

Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Neuregelungen im SGB II und SGB XII sowie der weiterhin hohen Langzeitarbeitslosigkeit ist die Gewährung von beantragten Leistungen von existenzieller Bedeutung.

Durch die Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) wurde den Betroffenen eine weitere Möglichkeit zur Herbeiführung einer Entscheidung eröffnet.

3. vorläufige Rechtsschutz.

Das Sozialgerichtsgesetz hält dafür ebenfalls Vorschriften bereit, die jüngst geändert wurden und den Bürgern Rechte einräumen, zeitnah zu einer Bescheiderteilung zu gelangen.

Die Sozialgerichte hingegen scheinen darüber nicht immer glücklich zu sein, denn es entsteht oft der Eindruck, dass beispielsweise Jobcenter ihre Arbeit auf die Sozialgerichte verlagern, die dann über Leistungsansprüche zum Arbeitslosengeld II oder zur Übernahme angemessener Mietkosten entscheiden sollen, weil dies aus Gründen einer personellen Überforderung, ausgefallener oder nicht ausgereifter Software für die Berechnung von Leistungen durch die zuständige Behörde nicht möglich war.

Die entsprechenden Rechtsnormen für den einstweiligen Rechtsschutz lauten:

§ 86a SGG

(1) Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung. Das gilt auch bei rechtsgestaltenden und feststellenden Verwaltungsakten sowie bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung.

(2) Die aufschiebende Wirkung entfällt

1. bei der Entscheidung über Versicherungs-, Beitrags- und Umlagepflichten sowie der Anforderung von Beiträgen, Umlagen und sonstigen öffentlichen Abgaben einschließlich der darauf entfallenden Nebenkosten,

2. in Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts und der Bundesagentur für Arbeit bei Verwaltungsakten, die eine laufende Leistung entziehen oder herabsetzen,

3. für die Anfechtungsklage in Angelegenheiten der Sozialversicherung bei Verwaltungsakten, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen,

4. in anderen durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Fällen,

5. in Fällen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten ist und die Stelle, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, die sofortige Vollziehung mit schriftlicher Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung anordnet.

(3) In den Fällen des Absatzes 2 kann die Stelle, die den Verwaltungsakt erlassen oder die über den Widerspruch zu entscheiden hat, die sofortige Vollziehung ganz oder teilweise aussetzen. In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 soll die Aussetzung der Vollziehung erfolgen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen oder wenn die Vollziehung für den Abgabenden oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 ist in Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts die nächsthöhere Behörde zuständig, es sei denn, diese ist eine oberste Bundes- oder eine oberste Landesbehörde. Die Entscheidung kann mit Auflagen versehen oder befristet werden. Die Stelle kann die Entscheidung jederzeit ändern oder aufheben.

(4) Die aufschiebende Wirkung entfällt, wenn eine Erlaubnis nach Artikel 1 § 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2001 (BGBl. I S. 1852) geändert worden ist, aufgehoben oder nicht verlängert wird. Absatz 3 gilt entsprechend.

§ 86b

(1) Das Gericht der Hauptsache kann auf Antrag

1. in den Fällen, in denen Widerspruch oder Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben, die sofortige Vollziehung ganz oder teilweise anordnen,

2. in den Fällen, in denen Widerspruch oder Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben, die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen,

3. in den Fällen des § 86a Abs. 3 die sofortige Vollziehung ganz oder teilweise wiederherstellen.

Ist der Verwaltungsakt im Zeitpunkt der Entscheidung schon vollzogen oder befolgt worden, kann das Gericht die Aufhebung der Vollziehung anordnen. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder die Anordnung der sofortigen Vollziehung kann mit Auflagen versehen oder befristet werden. Das Gericht der Hauptsache kann auf Antrag die Maßnahmen jederzeit ändern oder aufheben.

(2) Soweit ein Fall des Absatzes 1 nicht vorliegt, kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug

auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn eine solche Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Das Gericht der Hauptsache ist das Gericht des ersten Rechtszugs und, wenn die Hauptsache im Berufungsverfahren anhängig ist, das Berufungsgericht. Die §§ 920, 921, 923, 926, 928 bis 932, 938, 939 und 945 der Zivilprozessordnung gelten entsprechend.

(3) Die Anträge nach den Absätzen 1 und 2 sind schon vor Klageerhebung zulässig.

(4) Das Gericht entscheidet durch Beschluss.

Viele Betroffene suchen beim Sozialgericht durch Antragstellung auf vorläufigen Rechtsschutz Unterstützung und so ist u.a. die Klagewelle bei den Sozialgerichten zu erklären.

Für den Gang zum Gericht ist keine Vertretungspflicht vorgesehen. Es genügt, bei der Rechtsantragsstelle des Sozialgerichtes vorzusprechen und das Anliegen zu erklären. Die Klage wird sodann aufgenommen und von den Sozialgerichten zügig bearbeitet.

Eine zeitnahe Entscheidung im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes und die Ankündigung einer Entscheidung in der Hauptsache zu einem späteren Zeitpunkt werden durch das Gericht nach Prüfung der Erfolgsaussichten vorgenommen. Nach ausführlicher Prüfung des Sachverhaltes entscheidet dann die Kammer in der Hauptsache durch mündliche Verhandlung oder durch Gerichtsbescheid.

Gerichtskosten fallen dafür bislang nicht an..

4. Dienstaufsichtsbeschwerde

Die Dienstaufsichtsbeschwerde ist eine weitere formlose Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Arbeitsweise des Bearbeiters oder der zuständigen Stelle in der Behörde, in der die beantragte Leistung bearbeitet wird.

Der Beschwerdeführer listet die Gründe für ein vermutetes Fehlverhalten auf und dringt zugleich auf die Benennung von Gründen für eine zu lange, eine unangemessene oder anders geartete Kritik an der Bearbeitung des Antrages. Auch eine direkte Kritik am Verhalten eines beauftragten Sachbearbeiters gegenüber dem Antragsteller ist denkbar. Diese Beschwerde wird an den Vorgesetzten der betreffenden Dienststelle gerichtet und soll entweder den noch laufenden Vorgang korrigieren oder stellt im Nachgang eine Kritik am Ablauf der Sachbearbeitung dar. Die Dienstaufsichtsbeschwerde ist dagegen ungeeignet, einen Bescheid inhaltlich zu korrigieren. Hierfür sind die jeweiligen Rechtsbehelfe/-mittel (Widerspruch, Klage Berufung, Revision u.a.m) anzuwenden.

5. Nachbetrachtung

Der Gesetzgeber aber auch die Exekutive sollten, in Anbetracht der explosionsartig angestiegenen Verfahren zum einstweiligen Rechtsschutz vor den Sozialgerichten darüber nachdenken, ob diese Verfahrensweise tatsächlich hilfreich ist, oder ob es nicht besser wäre, einschlägige rechtliche Regelungen zu vereinfachen, notwendige Computerprogramme handhabbarer zu gestalten und auch die Befähigung der damit Befassten zu verbessern.

Wir als Sozialverband sind im Rahmen unserer Sozialberatungen bemüht Rechtsvorschriften zu erklären, Antrags- Widerspruchs- und Klageaussichten anhand der bestehenden rechtlichen Regelungen und der Grundsatzentscheidungen der Sozialgerichte zu benennen und dementsprechend unseren Mandanten zur Seite zu stehen. Auch wir sind daran interessiert, dass tatsächlich notwendige Probleme durch die Gerichte entschieden werden und die Gerichte möglichst nicht die Arbeit der zuständigen Ämter erledigen müssen.

03. Februar 2008

Dipl. jur. Norbert Wetzel

Sozialberatung im SoVD Landesverband Berlin-Brandenburg