

Die Folgen der Reform des SGB II für Betroffene, Verwaltung und Justiz – Eine Einführung

Jürgen Fuchs, Direktor des Sozialgerichts Nordhausen und Vorsitzender des Verbands der Sozialrichter Thüringens (Vortrag auf der Veranstaltung des Erfurter Forums für Arbeits- und Sozialrecht am 6.10.2011)

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

zunächst möchte ich Sie alle auch im Namen des Verbandes der Sozialrichterinnen und Sozialrichter Thüringens ganz herzlich zu unserer heutigen Veranstaltung begrüßen und mich gleichzeitig bei der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem Erfurter Forum für Arbeits- und Sozialrecht bedanken, die unsere Anregung für unser heutiges Thema aufgegriffen und diese Veranstaltung erst ermöglicht haben.

Wir haben uns vorgenommen heute die Reform des SGB II für Betroffene Verwaltung und Justiz zu beschreiben, zu analysieren und zu diskutieren. Eine Reform wird in der Politik üblicherweise als eine größere, planvolle und gewaltlose Umgestaltung bestehender Verhältnisse und Systeme bezeichnet. Oft zitierte Beispiele sind die Sozialreformen Bismarcks, die Währungsreform zur Einführung des Euro, oder die uns hier interessierenden Reformen im Rahmen der Agenda 2010. Dass die Umgestaltung eines zentralen Teils unseres Sozialsystems groß und einschneidend war, ist unbestritten; auch dass sie bisher meines Wissens eher gewaltlos verlaufen ist, von wenigen Ausnahmen, wie jüngst in Frankfurt am Main einmal abgesehen. Ob man sie auch als planvoll beschreiben kann, ist eher fraglich, nimmt man die bisherigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform zum Maßstab

Das von der Regierung Schröder unter Beteiligung der damaligen Opposition und derzeitigen Regierungskoalition beschlossene Reformprogramm der Agenda 2010 beinhaltete unter anderem die Forderung nach einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen Arbeitslosengeld II. Diese Maßnahme, die in erster Linie Einsparungen in Milliardenhöhe bezweckt, wurde vom deutschen Bundestag für den 1. Januar 2005 beschlossen – als vierter Teil der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, nach ihrem Erfinder Peter Hartz im Allgemeinen kurz Hartz-Gesetze genannt.

Hartz IV als eingängiges Synonym für das Leistungssystem des SGB II brachte es nicht nur zum Wort des Jahres 2004, sondern spaltet bis heute Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Für die Einen haben die so genannten Hartz IV-Reformen gegriffen. Zu diesem Schluss kommen jedenfalls die Forscher des bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelten Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. So sei die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit Einführung des Hartz IV-Gesetzes vor fünf Jahren zurückgegangen, Erstmals seit vielen Jahren sei es auch gelungen, den harten Kern der Arbeitslosigkeit an den Rändern aufzuweichen. Der unselige Mechanismus, der seit den siebziger Jahren nach jeder Krise zu einem Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit geführt hatte, sei, so das Institut, erstmalig unterbrochen worden.

Bei näherem Hinsehen kann man dieser Auffassung nur sehr bedingt zustimmen. Pro Jahr gelingt es nur einem Viertel der Betroffenen, Hartz IV zu verlassen; häufig, weil sie in Rente gehen, eine Ausbildung beginnen oder ein Studium aufnehmen. Nur die Hälfte der so genannten Abgänger schafft den Sprung zurück ins Arbeitsleben – und das meist nur zu schlechteren Bedingungen

Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen bewertete 2010 die Hartz-Reform dennoch positiv. Es habe sich gezeigt, dass das Prinzip fördern und fordern funktioniere. Gleichwohl sei das von der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder auf den Weg gebrachte Reformwerk verbesserungswürdig. So müsse beispielweise die große Gruppe der Alleinerziehenden besser gefördert und unterstützt werden. Sie benötigten vor allem Betreuungsangebote für ihre Kinder, um eine dauerhafte Arbeit aufnehmen zu können.

Nicht nur der Deutsche Gewerkschaftsbund und viele Sozialverbände sehen Hartz IV dagegen eher kritisch. Durch die Arbeitsmarktreformen sei dem Lohndumping Tür und Tor geöffnet worden. Die Leistungssätze, insbesondere für Kinder seien zu niedrig. Sanktionen würden oft zur Disziplinierung verhängt. Sie verlangen umfassende Korrekturen an den Hartz-Gesetzen.

Gleiches gilt für die betroffenen Leistungsempfänger. Dies zeigt nicht nur ein Blick auf die vielen nach der Reform entstandenen einschlägiger Blogs und Internetforen sondern auch die signifikant vermehrte Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes im Laufe der letzten Jahre.

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 9.2.2010 zum menschenwürdigen Existenzminimum die Art der Bemessung und den Anpassungsmechanismus der Regelleistung sowie das Fehlen einer Härtefallklausel im SGB II beanstandet. Das Gericht hat auch kritisiert, dass die altersbezogenen schulischen, kulturellen und sozialen Bedarfe von Kindern bei der Regelsatzbe-

messung außer Acht geblieben seien. Das Gericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, bis Ende des Jahres 2010 die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfassungskonform zu gestalten.

Zur Umsetzung des Urteils des BVerfG hat die Christlich-Liberale Koalition ein "Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch" verabschiedet. Es führt Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche ein, regelt ausführlicher die Art der Bemessung des Regelbedarfs und ändert die Art seiner Fortschreibung. Bezweckt wird auch die Verringerung der Zahl der Widerspruchs- und Klageverfahren im SGB II, indem die Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch Rechtsverordnung örtlich festgelegt werden kann bzw. die Vorschrift des § 44 SGB X für Verfahren nach dem SGB II nur noch eingeschränkt gilt.

Nach kontroversen Beratungen in Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz am 29.03.2011 im Bundesgesetzblatt verkündet und trat teilweise rückwirkend zum 1.01.2011, im Übrigen zum 1.04.2011 in Kraft. Aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit hat die Reform der Reform wenig verändert. Die bisherige Klageflut und die komplexe Gesetzeslage sowie die Probleme der Leistungsverwaltung sind erhalten geblieben, wenn nicht gestiegen.

Die Auswirkungen auf die Sozialgerichtsbarkeit möchte ich Ihnen anhand der Entwicklung der SGB II Klagen in Thüringen und am Sozialgericht Nordhausen, laut Zeitmagazin aus dem Jahr 2009 immerhin das Sozialgericht mit den meisten SGB II Klagen bezogen auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften vorstellen

Die erste Tabelle zeigt die Geschäftsentwicklung in der 1. Instanz der Thüringer Sozialgerichtsbarkeit seit 2004, dem Jahr vor Einführung des SGB II:

Jahr	Richter	Zugänge	je Richter	Bestand (Dez.)	je Richter
2004	26	11.452	445	16.108	630
2005	35	11.998	343	17.341	495
2006	38	13.245	348	18.636	490
2007	44	14.630	333	19.539	445
2008	54	18.515	343	21.791	403
2009	59	21624	366	25214	427
2010	68	27268	401	28641	421

Ein zunächst verhaltener Zuwachs der Zugänge im Jahr 2005 von ca. 5% folgte ein stetiger Anstieg der Verfahren auf zwischenzeitlich 250% der Zugänge vor Inkrafttreten des SGB II. Bemerkenswert ist außergewöhnlich hohe Anstieg der Zugänge im Jahr 2010 gegenüber 2009, ein Phänomen, auf das ich noch näher eingehen werde.

Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der für die Sozialgerichtsbarkeit tätigen Richter verdoppelt, wobei die - viel zu hohe - Belastung fast unverändert geblieben ist. Bemerkenswert ist weiter, dass bei den Sozialgerichten Gotha und Nordhausen insbesondere in den letzten beiden Jahren überproportional mehr Klagen eingingen als bei den Sozialgerichten Altenburg und Meiningen.

Eine genauere Blick auf die Statistik des SG Nordhausen zeigt den Einfluss der SGB II Verfahren für die Verfahrensflut aber auch Gründe für die beschriebene Sonderentwicklung in Nordhausen und Gotha.

Jahr	Zugänge Gesamt	Anstieg in % zum Vorjahr	Zugänge SGB II	Anstieg in % zum Vorjahr	Anteil SGB II an allen Kla- gen in %	Verfah- ren ge- gen Job- center N.N.	Anteil N.N. an den AS Verfahren in %
2004	2280		-				
2005	2246	0 %	548	0 %	24 %	141	25 %
2006	2529	12,5 %	733	34 %	29 %	218	29 %
2007	2771	10 %	1188	62 %	43 %	441	37 %
2008	4411	60 %	2874	140 %	65 %	1782	62 %
2009	5954	35 %	4268	48 %	72 %	3051	71 %
2010	9427	60%	7670	80%	80%	6326	82%
bis 9/2011	6951	0%	5536	0%	80%	4412	79%

Seit 2005 haben sich die Klageeingänge beim Sozialgericht Nordhausen vervierfacht. Den größten Anteil daran haben die SGB II Verfahren. Im Jahr 2005 war noch jede vierte Klage dem Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zuzuordnen. Im Jahr 2010 ist der Anteil

auf 8 von 10 Verfahren angewachsen. Dies hat dazu geführt, dass 2010 über 9500 Klagen eingingen, davon über 7500 SGB II Verfahren.

In absoluten Zahlen lag das SG Nordhausen bereits 2009 mit fast 6000 Zugängen beispielsweise weit vor dem Sozialgericht Hamburg mit ca. 4000 Zugängen und dies bei lediglich einem Viertel der Bevölkerung im Vergleich der beiden Gerichtsbezirke. Wie Sie sehen können hat sich die Situation danach weiter verschlechtert.

Geschuldet ist diese Entwicklung zu einem guten Teil dem Engagement einer Anwaltskanzlei am Sitz eines der fünf Jobcenter im Zuständigkeitsbereich des Gerichts und der Konzentration ihrer Tätigkeit auf eben diese Behörde. Dies hat nicht nur innerhalb eines Zeitraumes von ca. 1 Jahr dazu geführt, dass das betroffene Jobcenter an den Rand seiner Leistungsfähigkeit und teilweise darüber hinaus gebracht wurde. Immerhin war die besagte Kanzlei 2010 allein am SG Nordhausen für fast 5000 Verfahren gut. Ein vergleichbares Engagement einer weiteren Anwaltskanzlei im Bezirk des Sozialgerichts Gotha hat dort, wenn auch in etwas geringerem Umfang zu einem ähnlichen Anstieg der Klagen im Jahr 2010 geführt.

Auch wenn solche Entwicklungen noch nicht flächengreifend aufgetreten – niemand mag sich das wirklich wünschen – sind sie auch nicht die alleinigen Ursache für die beschriebene Fehlentwicklung.

Hinzu kommen ein kompliziertes gesetzliches Regelwerk, das vielfältige tatsächliche und rechtliche Probleme aufwirft sowie die vielfältigen, oft hausgemachten Probleme der Jobcenter. Beim Sozialgericht Nordhausen, bis 2005 ein eher kleines beschauliches Sozialgericht in Nordthüringen hat die beschriebene Entwicklung zu tiefgreifenden Veränderungen geführt. Vieles davon kann auf Thüringen und auch auf andere Bundesländer übertragen werden.

Bis 2004 arbeiteten an diesem Gericht durchschnittlich 5 Richterinnen und Richter. Damit war das Gericht bereits vor Einführung des SGB 2 mit etwa einer Richterstelle unterbesetzt. Das richterliche Personal wurde im Laufe der Jahre sukzessive aufgestockt, von 7 über 9, später 10, dann auf 14 im Jahr 2009 und zwischenzeitlich auf aktuell 21. Ähnliches war im nicht-richterlichen Bereich zu verzeichnen. Hier sind zwischenzeitlich 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig - 2004 waren es gerade 11. Der Anstieg des Personals erforderte schließlich auch Anfang 2010 den Umzug in das neue Gebäude mit mehr als einer Verdoppelung der Bürofläche.

Die bis 30.09.2011 ausgewerteten Zahlen lassen zwar keinen weiteren Anstieg vermuten. Andererseits kann jedoch auch keine Entwarnung gegeben werden, da die Eingangszahlen gegenüber 2010 stabil geblieben sind.

Neben den vielfältigen logistischen Problemen hat die vorgenannte Entwicklung zu erheblichen haushalterischen Auswirkungen geführt. Kostensteigerung lassen sich insbesondere beim Mehraufwand für das gestiegene Personal, die Entschädigungen für persönlich geladene Kläger, Zeugen und ehrenamtliche Richter und für die Aufwendungen für Rechtsanwaltsgebühren im Rahmen der Prozesskostenhilfe feststellen. Dieser Titel hat sich seit 2005 mehr als vervierfacht. Hinzu kommen höhere Kosten für das neu bezogene größere Gebäude, für die Neuanschaffung von Mobiliar, PC Technik etc. Ein Ende ist hier noch nicht abzusehen, da die Gerichtsbarkeit in Ihrer Entwicklung den Zahlen immer noch hinterherhinkt.

Dies hat natürlich auch die Politik auf den Plan gerufen. Ob die dort vorgeschlagenen Rezepte gelingen können, darf bezweifelt werden. Dies gilt insbesondere für die immer wieder aus der Mottenkiste hervorgeholten Pläne für eine Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit.

Ob die Reform der Reform – unser heutiges Thema - für die Gerichtsbarkeit zu Entlastungen führen wird lässt sich bis dato noch nicht abschätzen. Einige Probleme, wie die Rundungsregelung und der Warmwasserabzug wurden zwar angegangen; allerdings sind auch neue Ansatzpunkte für weitere Klagen hinzu gekommen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.