

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg  
Fakultät Wirtschaft & Soziales  
Department Soziale Arbeit  
Master Soziale Arbeit



Durchsetzung sozialer Rechtsansprüche  
im Jobcenter team.arbeit.hamburg

*Der „Monitor Verwaltungshandeln“- Bedeutung und Perspektiven*

Master-Thesis

Tag der Abgabe: 12.12.2024  
vorgelegt von: Lotte Pörksen  
Matrikelnummer: [REDACTED]  
Adresse: [REDACTED]  
Erstprüfer: Prof. Dr. Tilman Lutz  
Zweitprüfer: Prof. Dr. Knut Hinrichs-Weinhold

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	1
2. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende .....	5
2.1. Von „Hartz IV“ zum Bürgergeld .....	6
2.2. Leistungsansprüche im SGB II und Grundsätze im Sozialgesetz .....	7
2.3. Jobcenter team.arbeit.hamburg .....	13
3. „Street-Level Bureaucracy“ nach Michael Lipsky.....	14
3.1. Jobcenter team.arbeit.hamburg als „Street-Level Bürokratie“ .....	16
3.2. Sozialberatungsstellen: Zwischen „Street-Level Bürokratie“ und Sozialanwaltschaft....	22
4. Der „Monitor Verwaltungshandeln“ .....	25
4.1. Datenerhebung und allgemeine Ergebnisse .....	27
4.2. Verknüpfungen der Problemmeldungen mit dem Sozialgesetz .....	27
4.2.1. Geldleistungen und Bearbeitungszeit.....	28
4.2.2. Umgang mit Unterlagen .....	33
4.2.3. Erreichbarkeit .....	36
4.2.4. Respektloses Verhalten .....	38
4.3. Erstes Zwischenfazit: Was bildet der „Monitor Verwaltungshandeln“ ab, was nicht? ...	41
4.3.1. Erkenntnisse des Monitors mit Blick auf das Sozialgesetz.....	44
5. Mögliche Ursachen für Zugangshürden in den Jobcentern.....	50
5.1. Ressourcen und Organisationsstruktur.....	51
5.2. Mitarbeitende .....	55
6. Weiterentwicklungsmöglichkeiten für den „Monitor Verwaltungshandeln“ .....	61
6.1. Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Bezug auf die Jobcenter .....	62
6.2. Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Bezug auf Sozialberatungsstellen .....	65
6.3. Das Potenzial von „Legal Technologies“ für das Sozialrecht.....	67
7. Fazit.....	75
8. Literaturverzeichnis.....	83
9. Anhang .....	95
10. Eidesstattliche Erklärung.....	100

## 1. Einleitung

Das SGB II regelt die Grundsicherung für Arbeitssuchende, also den rechtlichen Leistungsanspruch, den Menschen haben, die erwerbsfähig sind und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen decken können. Die Bewilligung dieser Leistungen, des Bürgergeldes, und somit die Ausführung des SGB II, obliegt den Jobcentern. Um ihren Rechtsanspruch geltend zu machen, müssen die Bürger\*innen sich also mit den Mitarbeitenden der Jobcenter auseinandersetzen. Die Umsetzung des Rechts durch diese Behörden bestimmt für viele Menschen das gelebte Gesetz. Doch „[f]ormale Ansprüche spiegeln längst noch nicht die Wirklichkeit“ (Ansen 2022, S. 7). Insbesondere Personengruppen, die von Ausgrenzung und Armut betroffen sind, begegnen häufig diversen Hürden beim Zugang zu ihrem Recht, da ihnen häufig Kompetenzen, Erfahrungen, Wissen und vor allem Macht fehlt, die eigenen Interessen zu vertreten (vgl. Wrase et al. 2021, 49f). Der Kontakt zu den Jobcentern wird für die Leistungsberechtigten zudem von verschiedenen Zugangshürden im Behördenalltag erschwert. Deshalb suchen sich viele Sozialleistungsempfänger\*innen Unterstützung bei Sozialberatungsstellen. Doch auch gemeinsam mit Sozialberatungsstellen ist der Zugang zu den Behörden nicht unbedingt problemfreier.

Während meiner Tätigkeit als Sozialarbeiterin im Jugendberatungszentrum Bodelschwingh gehörte es zu meinen Aufgaben, Jugendliche und junge Erwachsene im Kontakt mit den Hamburger Behörden zu unterstützen. Der Großteil der Adressat\*innen der Einrichtung ist auf existenzsichernde Leistungen durch den Staat angewiesen, die meisten in Form von Bürgergeld. Herauszufinden, welche Ansprüche eine Person geltend machen kann, welche Form der Hilfen passend ist, Anträge auszufüllen, die Unterlagen zu sammeln, zu verschicken, Kontakt zur Behörde aufzunehmen, nachzufragen, nachzureichen und immer wieder neue Schreiben aufzusetzen, gehören zum Beratungsalltag. Genauso gehört die Verständnislosigkeit der jungen Menschen dazu, denen ich mitteile, dass sie nach meiner Einschätzung und Berechnung leistungsberechtigt sind, die aber trotz eines Minus auf ihrem Konto auch nach Wochen immer noch kein Bürgergeld auf ihr Konto überwiesen bekommen oder auch nur irgendeine Form der Rückmeldung vom Jobcenter erhalten haben. Nicht selten versuchen wir es telefonisch beim Jobcenter. Bei Terminen vor 12:30 Uhr direkt beim Standort, sonst über die allgemeine Service Hotline. Die Telefonansage „Willkommen bei Ihrem Jobcenter“ ist mit Musik hinterlegt. Es folgen zwei Minuten Datenschutzhinweise, Information über Terminvergabe und Standorthotlines, der Hinweis bei akuter Mittellosigkeit zu der Infotheke im Jobcenter zu

gehen, Unterlagen via Jobcenter.digital oder über das Kontaktcenter einzureichen, sie postalisch zu senden oder in die Hausbriefkästen zu werfen. Schließlich die voraussichtliche Wartezeit. Liegt sie zwischen zwei und vier Minuten haben wir vielleicht eine Chance mit einer Person aus dem Servicecenter zu sprechen, bei mehr als vier Minuten angekündigter Wartezeit schwindet bei mir und dem\*der Adressat\*in schon die Hoffnung. Klaviermusik, „Wir sind gleich persönlich für Sie da“ und wieder Klaviermusik. Schließlich die Aufforderung, wegen eines ungewöhnlich hohen Anrufaufkommens zu einem späteren Zeitpunkt erneut anzurufen, bevor die Verbindung getrennt wird. Bis hierhin sind mindestens 10 Minuten der Beratungszeit verstrichen, meist eher 15 Minuten. Also doch wieder die Mail, die Nachricht über das Kontaktcenter oder der Vorschlag an den\*die Adressat\*in es auch nochmal mit einem Nachweis über den aktuellen Kontostand an der Infotheke zu probieren, alles um eine Information darüber zu erhalten, ob der Antrag und die Unterlagen, vielleicht schon an irgendeiner Stelle bearbeitet werden oder doch wieder in einem schwarzen Loch verschwunden sind. Es ist gelernte Praxis, die Unterlagen auf drei verschiedenen Wegen zu schicken, um darauf zu hoffen, dass sie zumindest einmal ankommen. Dies geschieht auch im Jahr 2024 noch per Fax, sofern die Jobcenter Standorte es ermöglichen, damit ein unstrittiger rechtskräftiger Nachweis über den Eingang vorhanden ist. Ansonsten, wenn die Klient\*in dort registriert ist, über Jobcenter.digital, falls dies nicht gerade von technischen Schwierigkeiten oder Wartungsarbeiten verhindert wird.

Beim Fachtag Sozialberatung, zu dem die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (kurz AGFW) am 28.02.2024 eingeladen hatte, saßen mehrere hundert Sozialarbeiter\*innen aus Hamburg zusammen und beschrieben genau die gleichen Fälle und Erfahrungen. Viele zeigten sich frustriert wie viel ihrer Beratungszeit mit den Adressat\*innen für die Bearbeitung von Behördenbriefen verloren geht. Das Ganze, obwohl wir eigentlich schon vorher wissen, was die Behörde braucht und von vornherein alle notwendigen Anlagen und Nachweise mit eingereicht haben, nur damit sie oft ohne Grund doch erneut angefordert werden.

Die AGFW hat mit dem „Monitor Verwaltungshandeln“ ein Projekt geschaffen, das in Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen dazu beitragen soll, Zugangshürden systematisch zu erfassen und strukturelle Schwachstellen in Hamburger Behörden zu identifizieren (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. [AGFW] 2024a, S. 3). Die AFGW will „mit dem Monitor erreichen, dass Hamburger\*innen unbürokratischere und

niedrigschwelligere Zugänge zu Behörden haben und ihre sozialen Rechtsansprüche durchsetzen können“ (AGFW 2023). Hierfür können Sozialberater\*innen online Probleme im Verwaltungshandeln bei Hamburger Behörden melden. Im Rahmen der ersten Datenerhebungsphase zwischen dem 11.10.2023 und dem 31.01.2024 sind 1948 Problemmeldungen eingegangen, 761 hiervon betreffen das Jobcenter team.arbeit.hamburg (vgl. AGFW 2024a, S. 3). Anträge werden über Monate hinweg bearbeitet, eingereichte Unterlagen sind nicht aufzufinden, Termine finden trotz vorheriger Vereinbarung nicht statt und auch während der Telefonsprechzeit ist nur die Musik der Warteschleife zu hören. Barrieren, die Menschen beugen, die in existenzieller Not sind. Menschen, die einen Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen haben.

„Es handelt sich dabei um keine repräsentative Umfrage, da nicht alle Beratungsstellen den ‚Monitor Verwaltungshandeln‘ nutzen und keine Pflicht besteht, Problemanzeigen im Monitor einzutragen“ (ebd., S. 3) und dennoch wird durch die hohe Zahl der Meldungen in einem Zeitraum von gut dreieinhalb Monaten deutlich, dass es sich um strukturelle Probleme in den Behörden handeln muss.

Im Rahmen dieser Master-Thesis sollen die Ergebnisse der ersten Datenerhebungsphase mit dem Blick auf Zugangshürden beim Jobcenter team.arbeit.hamburg und somit auf die Durchsetzung sozialer Rechtsansprüche betrachtet werden. In diesem Zusammenhang soll die Rolle des Jobcenters, sowie mögliche Ursachen für Zugangshürden durch die Strukturen und Arbeitsweisen des Jobcenters, in den Blick genommen werden. Abschließend soll betrachtet werden, welche Ansatzpunkte der „Monitor Verwaltungshandeln“ für Behörden, Sozialberatungsstellen und Leistungsempfänger\*innen bietet, um ihn weiterzuentwickeln und so einen Beitrag zu vereinfachten Zugängen zu sozialen Rechtsansprüchen in der Praxis zu leisten.

Aufgrund der Art der Daten, die der „Monitor Verwaltungshandeln“ erfasst, kann ein Nachweis von Rechtsverletzungen nicht valide geführt werden. Es soll jedoch geprüft werden, an welchen Stellen die Behörde entgegen der Rechtsnorm handelt und aufgezeigt werden, wo Verwaltungshandeln zwar rechtlich korrekt aber nicht bürger\*innenfreundlich ist. So soll herausgearbeitet werden, wie sich der Zugang zum Recht für Leistungsempfänger\*innen darstellt und mit welchen strukturellen Hürden sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte konfrontiert werden. Die vorliegende Arbeit soll hierbei nicht die Gesetzeslage an sich

bewerten oder beurteilen, zum Beispiel die Höhe des Regelbedarfs usw.. Geklärt werden soll vielmehr, wie die Zugänge zu den gesetzlich definierten Rechtsansprüchen in der Praxis sind und wo Differenzen zwischen dem Rechtsanspruch und der tatsächlichen Umsetzung durch die Behörden bestehen. Darüber hinaus sollen Ursachen für diese Barrieren in den Strukturen und Arbeitsweisen der Jobcenter herausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang geht es vor allem auch darum, die Schwierigkeiten, mit denen die Mitarbeitenden der Jobcenter konfrontiert sind, aufzuzeigen. Bei den im „Monitor Verwaltungshandeln“ erfassten Zugangshürden kann es sich kaum um das individuelle Verschulden einzelner Mitarbeitenden handeln. Vielmehr muss von strukturellen Defiziten ausgegangen werden. Auf dieser Basis soll betrachtet werden, wie der „Monitor Verwaltungshandeln“ weiterentwickelt werden kann und welchen Beitrag er zukünftig zur Verbesserung der Arbeit des Jobcenters und der Sozialberatungsstellen leisten könnte. Gleichzeitig wird reflektiert, in welchem Rahmen der „Monitor Verwaltungshandeln“ einen Beitrag zur Durchsetzung der sozialen Rechtsansprüche von Bürger\*innen leisten kann.

Zur Beantwortung dieser Fragestellung sollen in Kapitel 2 zunächst die rechtlichen Leistungsansprüche dargestellt werden. Nach einer knappen zeitlichen Einordnung der Entwicklung von „Hartz IV“ zum Bürgergeld (2.1.) werden die Leistungsansprüche zusammengefasst (2.2.), bevor auf die rechtliche Bedeutung des Jobcenter team.arbeit.hamburg (2.3.) eingegangen werden soll. Die Rolle des Jobcenter team.arbeit.hamburg, als ausführende Behörde soll dann anhand der Theorie zur „Street-level beauracracy“ nach Michael Lipsky betrachtet werden, der die sogenannten „Street – Level Bürokrat\*innen“ als zentrale Schnittstelle zwischen Regierung beziehungsweise Gesetzgebung und Bürger\*in sieht (3. & 3.1). Darüber hinaus soll die Position der Sozialberatungsstellen als sozialanwaltschaftlich handelnde Instanz der Sozialen Arbeit betrachtet werden (3.2).

In Kapitel 4 folgt dann die Einführung in den „Monitor Verwaltungshandeln“. Nach einer Erläuterung zur Datenerhebung und zu den allgemeinen Ergebnissen (4.1.), werden in den folgenden Unterkapiteln die Problemmeldungen, die durch den Monitor erfasst werden, auf die in den vorigen Kapiteln eingeführten Leistungsansprüche gemäß des Sozialgesetzbuches bezogen. Diese Untersuchung erfolgt anhand der im Monitor festgelegten Kategorien zu den Themen: Geldleistungen und Bearbeitungszeit (4.2.1.), Umgang mit Unterlagen (4.2.2.), Erreichbarkeit (4.2.3.) und respektloses Verhalten (4.2.4.). Zum Abschluss der Ergebnisanalyse soll ein erstes Zwischenfazit erfolgen, um zusammenzufassen, welche Erkenntnisse aus den

Daten des Monitors gewonnen werden können und wo der Monitor Lücken aufweist (4.3.). Im Unterkapitel 4.3.1. soll hierbei konkret auf die Erkenntnisse in Bezug auf die Durchsetzung sozialer Rechtsansprüche eingegangen werden. Im nächsten Schritt werden in Kapitel 5 mögliche Ursachen für Zugangshürden beim Jobcenter team.arbeit.hamburg herausgearbeitet, in dem die Faktoren Ressourcen und Organisationsstruktur (5.1.) und Mitarbeitende (5.2.) betrachtet werden. Im abschließenden Kapitel 6 sollen Weiterentwicklungsmöglichkeiten für den „Monitor Verwaltungshandeln“ entworfen werden. Hierbei gilt es, den potenziellen Mehrwert des Monitors für Jobcenter (6.1.) und für Sozialberatungsstellen (6.2.) zu untersuchen, bevor in Kapitel 6.3. ein Ausblick in Bezug auf Legal Technologies im Sozialrecht folgt. In Kapitel 7 sollen schließlich die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und die Fragestellung dieser Master-Thesis beantwortet werden.

## **2. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende**

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende wird im zweiten Sozialgesetzbuch (kurz SGB II) geregelt. Dieses Gesetz bildet den Kern der Existenzsicherung für viele Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Leistungsberechtigten machen die im Gesetz geregelten Ansprüche gegenüber den ausführenden Behörden, den Jobcentern geltend. „Im Jahr 2024 bezogen in Deutschland bis September durchschnittlich rund 4 Millionen erwerbsfähige [...] Personen Bürgergeld“ (Statista 2024), in Hamburg sind es im September 2024 laut Jobcenter team.arbeit.hamburg 199.032 Menschen, die ihren Lebensunterhalt durch den Bezug von Bürgergeld bestreiten (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024f). Die Anzahl der Menschen, deren Existenz vom SGB II und somit von den Jobcentern abhängt ist also beachtlich.

Dass formale Ansprüche nicht immer dem entsprechen, was in der Wirklichkeit passiert (vgl. Ansen 2022, S. 7), wird in späteren Kapitel weiter ausgeführt. So soll insbesondere anhand der Theorie von Michael Lipsky in Kapitel 3 dargestellt werden, inwiefern Bürger\*innen „das Gesetz“ durch die Ausführung und Auslegung der Arbeit in Behörden und anderen Institutionen erleben. Welche konkreten Zugangshürden hierbei bestehen, soll im Bezug auf die Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ (Kapitel 4) verdeutlicht werden. Um die Diskrepanzen zwischen Leistungsanspruch und tatsächlicher Leistungserbringung zu erkennen, sollen in diesem Kapitel als Grundlage zunächst die wesentlichen Rechtsansprüche von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dargestellt werden. Hierzu soll zunächst kurz die aktuelle Entwicklung vom sogenannten „Hartz IV“ zum Bürgergeld beschrieben werden, bevor in Kapitel 2.2, die tatsächlichen Leistungsansprüche gemäß SGB II eingeführt werden.

## 2.1. Von „Hartz IV“ zum Bürgergeld

Die wohl größte Veränderung des Arbeitsmarktes in der jüngeren Geschichte stellt die sogenannte „Hartz-IV-Reform“ dar, „in der die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (soweit die Empfänger als erwerbsfähig einzustufen sind) in einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengefasst werden“ (Olejniczak 2010, S. 1). Das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, „war Kernbestandteil eines Projekts zur Restrukturierung der Gesellschaft, welches die Architektur und die Konstruktionslogik des bisherigen Sozialstaates in Frage stellte“ (Butterwegge 2018, S. 10). Seitdem enthält das SGB II die Rechtsgrundlage für Grundsicherung für Arbeitssuchende und Leistungen zur Eingliederung ins Arbeitsleben. Seit der Einführung von „Hartz IV“ wird diese Reform viel kritisiert und gilt als so umstritten, wie kaum eine andere zuvor (vgl. Olejniczak 2010, S. 1). So erklärt beispielsweise Politikwissenschaftler Prof. Dr. Christoph Butterwegge mehr als zehn Jahre nach der Einführung:

„Je intensiver sich der Verfasser mit dieser komplizierten Materie befasst hat, umso mehr wurde ihm bewusst, dass es sich bei Hartz IV um ein zutiefst inhumanes System voll innerer Widersprüche handelt, das Menschen entrechtet, erniedrigt und entmündigt“ (Butterwegge 2018, S. 9)

Nicht verwunderlich ist also, dass das SGB II im Laufe der Jahre immer wieder in Teilen verändert oder angepasst wurde. Mit dem 12. Änderungsgesetz im Jahr 2022 wurde das SGB II dann einer erneuten Reform unterzogen<sup>1</sup>. Mit der Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 sollte vor allem die Qualifizierung von Menschen in den Fokus gerückt werden (vgl. Münder et al. 2024; Einleitung SGB II (Lenze/Münder/Geiger), Rdnr. 28). Hierfür wurde beispielsweise der Vermittlungsvorrang abgeschafft und Weiterbildungsgelder und Boni wurden eingeführt (vgl. ebd.). Die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bleiben hierbei weiterhin Ermessensleistungen (vgl. ebd.).

In Bezug auf die Geldleistungen hat sich in erster Linie die Höhe und das Verfahren zur Ermittlung des Regelbedarfs geändert (vgl. ebd.; Einleitung SGB II (Lenze/Münder/Geiger), Rdnr. 29). Außerdem sieht das Bürgergeldgesetz eine einjährige Karenzzeit bezogen auf zwei

---

<sup>1</sup> Das Bürgergeld wird seit seiner Einführung weiter angepasst und im Bundestag immer wieder diskutiert. Veränderungen, welche beispielweise im Rahmen der „Wachstumsinitiative“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2024b) im Oktober 2024 debattiert werden, können in diese Arbeit nicht mehr einfließen. Grundlage dieser Arbeit ist die Gesetzeslage im September 2024.

Faktoren vor: „**Vermögen** [wird] im ersten Jahr des Leistungsbezuges nur berücksichtigt, wenn es erheblich ist“ (Münder et al. 2024; Einleitung SGB II (Lenze/Münder/Geiger), Rdnr. 26; Hervorhebung im Original) und im selben Zeitraum, werden die Kosten für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendung anerkannt. Neben dem Fokus auf Qualifizierung und der Karenzzeit beim Vermögen und den Kosten der Unterkunft ist „drittens die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Arbeitsuchenden stärker kooperativ denn direktiv ausgerichtet (Kooperationsplan)“ (Osiander und Ramos Lobato 2022, 951f). So sollen Leistungsbezieher\*innen zukünftig als „Bürger\*innen“ und nicht wie vorher als „Kund\*innen“ angesprochen werden, womit sie als Träger\*innen sozialer Rechte angesprochen werden sollen (vgl. ebd., S. 949): „Mit der neuen Semantik geht die gesetzlich neu gestaltete Beziehung zwischen dem Jobcenter als zuständiger sozialstaatlicher Institution und den Leistungsbeziehenden einher“ (ebd., S. 949). Auf der Webseite der Bundesregierung heißt es zur Einführung des Bürgergeldes:

„Mit dem Bürgergeld hat die Bundesregierung eine große Sozialreform auf den Weg gebracht. Zum 1. Januar 2023 hat es das Arbeitslosengeld II abgelöst. Die staatliche Hilfe ist nun bürgernäher, unbürokratischer und zielgerichteter“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2024a).

Ein bürger\*innennaher, unbürokratischer und zielgerichteter Zugang zum Recht ist also das Ziel des Gesetzesgebers. Wie sich die Umsetzung des SGB II in den Jobcentern tatsächlich in der Praxis gestaltet, wird in den späteren Kapiteln dieser Arbeit in den Blick genommen. Zunächst soll einführend die Form der Leistungen gemäß der aktuellen Gesetzeslage dargelegt werden, um so die Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten zu klären.

## **2.2. Leistungsansprüche im SGB II und Grundsätze im Sozialgesetz**

Das Sozialstaatsprinzip ist in Deutschland im Grundgesetz verankert (Art. 20 und 28 GG), was bedeutet, „dass sich der Gesetzgeber in der Bundesrepublik auch um soziale Gerechtigkeit und die soziale Sicherheit der Bürger kümmern muss“ (Deutscher Bundestag 2024a). Zentraler Bestandteil sind die in den Sozialgesetzbüchern festgeschriebenen Sozialleistungen: „Auf Sozialleistungen haben Bürger einen gesetzlichen Anspruch, den sie notfalls gerichtlich durchsetzen können“ (Bieker 2015, S. 98).

Das SGB II stellt für Grundsicherung für Arbeitsuchende die wichtigste gesetzliche Grundlage dar, wobei diesem das Europäische Recht und das Grundgesetz übergeordnet sind (vgl. Brühl

2015, S. 13). „Weitere einschlägige Gesetze sind vor allem das SGB III [...] sowie das SGB I [...] und das SGB X“ (ebd., S. 13). Neben dem Gesetz sind die Jobcenter, als zuständige Behörde, an Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften gebunden (vgl. ebd., S. 13). Darüber hinaus wendet das Jobcenter team.arbeit.hamburg die fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit sowie Fachanweisungen der Sozialbehörde der Hansestadt Hamburg an. Diese dienen, so Sozialrechtsreferent und Gründungsmitglied des Erwerbslosen- und Sozialhilfevereins Tacheles e.V., Harald Thomé, als Weisungsgrundlage und können Aufschluss darüber geben, wie Jobcenter das Recht auslegen sollen (vgl. Thomé 2024). Die Fachanweisungen beziehen sich in der Regel auf einzelne Paragraphen und erläutern diese weiterführend. Das Jobcenter team.arbeit.hamburg beschreibt den Nutzen dieser Weisungen wie folgt:

„Die [...] gültigen Handlungsanweisungen und Arbeitsanleitungen regeln die Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften. Sie präzisieren die Einzelsvorschriften und sind für die zuständigen Dienststellen Grundlage für ihre Entscheidung im Einzelfall“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024e).

Fachliche Weisungen gehören somit zur Behördenpraxis, sind aber keine Gesetze oder Rechtsprechung, sodass sie für eine rechtliche Betrachtung zunächst zu vernachlässigen sind.

Rechtlich bildet das SGB II den Kern der Regelungen zum Bürgergeld. Das Gesetz umfasst somit nicht nur die Grundsätze, die verschiedensten Leistungsansprüche und Voraussetzungen, sondern auch Regelungen zu Zuständigkeiten und Verfahren, zur Datenverarbeitung und Datenschutz, zu den Mitwirkungspflichten und zu vielem anderen mehr. Alle Paragraphen, Berechnungsgrundlagen und Einzelregelungen darzustellen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Vielmehr geht es in diesem Kapitel darum, in das SGB II einzuführen, die zentralen Grundsätze und Leistungsansprüche der Bürger\*innen darzustellen.

Der Kern des Rechtsanspruchs auf Leistungen ist in § 1 „Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende“, SGB II geregelt. Gemäß Absatz 1 soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende es den Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II). In Absatz 3 dieses Paragraphen wird die Form der Leistungen definiert:

- (3) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen zur
1. Beratung,
  2. Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit und
  3. Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 3 SGB II).

Sofern die Anspruchsvoraussetzungen gemäß Kapitel 2 des SGB II also erfüllt sind, hat ein Mensch Anspruch auf die obenstehenden Leistungen. Welche Voraussetzungen erfüllt werden müssen, wird in § 7 Abs. 1 SGB II näher definiert:

- (1) Leistungen nach diesem Buch erhalten Personen, die
1. das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a noch nicht erreicht haben,
  2. erwerbsfähig sind,
  3. hilfebedürftig sind und
  4. ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (erwerbsfähige Leistungsberechtigte) (§ 7 Abs. 1 S. 1 SGB II).

Hinzukommen gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 SGB II Personen, die mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Welche monetären Ansprüche diese leistungsberechtigten Personen haben, wird in § 19 SGB II weiter ausgeführt. Gemäß § 19 Abs. 1 SGB II erhalten erwerbsfähige Leistungsberechtigte Bürgergeld. Die Leistungen umfassen den Regelbedarf, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Abs. 1 S. 1+3 SGB II). Darüber hinaus gibt es je nach Bedarf einmalige Leistungen (§ 24 Abs. 3 SGB II), wie beispielsweise die Erstaussstattung einer Wohnung.

Für die Berechnung der Höhe, also der Feststellung des Hilfebedarfs und die Erbringung der Leistungen ist das Jobcenter zuständig. Gemäß § 19 Abs. 1 SGB II werden die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Höhe der Bedarfe nach den Absätzen 1 und 2 erbracht, soweit diese nicht durch das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen gedeckt sind. Das heißt „[n]ur wenn der Bedarf höher ist als das anzurechnende Einkommen bzw. Vermögen liegt Hilfebedürftigkeit vor und werden Leistungen erbracht“ (Hinrichs und Öndül 2017, S. 120). Hierbei hängt diese Berechnung nicht nur von den Mitteln der Person selbst ab, sondern „[v]ielmehr bestimmt § 9 Abs. 3 S. 1 SGB II, dass bei Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, auch das Einkommen und Vermögen des Partners bzw. der Partnerin zu berücksichtigen ist“ (ebd., S. 122). Gemäß § 20 Abs. 1 S. 1+2 SGB II umfasst der Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts:

„insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile, sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ (§ 20 Abs. 1 S. 1+2 SGB II).

Hieraus geht somit hervor, was für den Gesetzgeber zu einem Leben, das der Würde des Menschen entspricht, gehört. Numerisch bedeutet das im Jahr 2024 für eine erwachsene Person einen Regelbedarf von 563,00 € monatlich.

Das Bürgergeld unterliegt einer Antragsfordernis, wobei der Antrag auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes auf den Ersten des Monats zurückwirkt (§ 37 Abs. 2 S. 2 SGB II). Der Antrag auf Sozialleistungen ist gemäß § 16 Abs. 1 SGB I beim zuständigen Leistungsträger zu stellen. Weiter heißt es hier jedoch:

„Sie werden auch von allen anderen Leistungsträgern, von allen Gemeinden und bei Personen, die sich im Ausland aufhalten, auch von den amtlichen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland entgegengenommen“ (§ 16 Abs. 1 S. 2 SGB I).

Gemäß § 16 Abs. 2 sind Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellt werden, von diesem an die entsprechende zuständige Stelle weiterzuleiten. Außerdem sind die Leistungsträger verpflichtet darauf hinzuwirken, dass unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden (§ 16 Abs. 3 SGB I).

Ist ein Antrag eingegangen, gilt es, den Leistungsanspruch zu prüfen, um im Rahmen eines Verwaltungsaktes einen Bescheid erlassen zu können. Die Gesetze schaffen somit allgemein formuliert und in abstrakter Form die Voraussetzungen für Leistungsansprüche (vgl. Hinrichs und Öndül 2017, S. 94). Diese Voraussetzungen nennen Hinrichs und Öndül „Tatbestandsvoraussetzungen“ (ebd., S. 94). Um im weiteren zu klären ob „die abstrakten Merkmale des Tatbestandes mit dem konkreten Lebenssachverhalt übereinstimmen, bedarf es der Subsumtion des Lebenssachverhaltes unter den Tatbestand des Gesetzes“ (ebd., S. 94). Diese Subsumtion und die Ableitung der daraus entstehenden Rechtsfolge muss durch die zuständige staatliche Behörde, also beispielsweise die Jobcenter, im Rahmen eines Verwaltungsverfahren vorgenommen werden, an dessen Ende der Verwaltungsakt (der Bescheid) steht (vgl. ebd., S. 94). Hierfür haben die Jobcenter gemäß § 88 Sozialgerichtsgesetz (SGG) sechs Monate Zeit, bevor die Betroffenen eine Untätigkeitsklage einreichen können. Diese Frist darf nur überschritten werden, wenn es dafür einen ausreichenden Grund gibt (§ 88 Abs. 1 SGG).

Gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I sind die Leistungsträger jedoch dazu verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält.

Da das Bürgergeld eine existenzsichernde Leistung ist, erscheinen sechs Monate als mögliche Bearbeitungszeit sehr lang. § 41 a SGB II sieht deshalb in bestimmten Fällen eine vorläufige Entscheidung vor. Zudem räumt das SGB II bei bereits bewilligten Leistungen die Möglichkeit eines Vorschusses mit bis zu 100€ gemäß § 42 SGB II ein. Dieser Vorschuss wird jedoch auf die Leistungen im Folgemonat angerechnet und kann erst beantragt werden, wenn bereits ein Bewilligungsbescheid vorliegt.

Ist eine Entscheidung auf Seiten des Jobcenters gefallen, gilt im Leistungsbezug der Grundsatz des Förderns und Forderns. Gemäß § 2 Abs. 1 und 2 SGB II müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen und müssen alle Mittel nutzen, um ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten (Grundsatz des Forderns). Gleichzeitig wird der Grundsatz des Förderns in § 14 SGB II geregelt. Demnach unterstützen die Träger der Leistungen erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend und nachhaltig mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Teil dieser Unterstützung ist die Beratung durch den Leistungsträger, in dessen Rahmen gemeinsam eine individuelle Strategie erarbeitet wird, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden (§ 14 Abs. 2 S. 1+2 SGB II). Darüber hinaus umfasst die Aufgabe der Beratung unter anderem die Erteilung von Auskunft und Rat, insbesondere zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, zum Eingliederungsprozess und zu den Mitwirkungspflichten (§ 14 Abs. 2 S. 3 SGB II). Die in § 14 Abs. 1 SGB II definierte Unterstützungspflicht stellt hierbei keinen subjektiv-öffentlichen Anspruch für den Leistungsberechtigten dar, sondern ist vielmehr als objektivrechtliche Pflicht des Trägers zu verstehen (vgl. Münder et al. 2024; §14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 13). Der in § 14 Abs. 3 definierte Anspruch auf eine\*n persönliche\*n Ansprechpartner\*in stellt ebenfalls „keinen durchsetzbaren subjektivrechtlichen Anspruch auf einen hinreichend qualifizierten persönlichen Ansprechpartner“ dar (ebd.; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 27). Somit treffen die Leistungsträger keine Rechtsfolgen „bei einer **Verletzung** ihrer **Pflicht** zur Benennung eines (qualifizierten) persönlichen Ansprechpartners mit hinreichend Beratungs- und Betreuungskapazitäten“ (ebd.; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 28; Hervorhebung im Original).

In dieser Tatsache sieht Hökendorf eine Asymmetrie von „Fordern“ und „Fördern“ (vgl. Münder et al. 2024). Im Gegensatz zu den Leistungsträgern, haben die Leistungsempfänger\*innen nämlich durchaus mit Sanktionen bei Pflichtverletzungen zu rechnen.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2019 ein Urteil erlassen, in dem die bisherigen Sanktionsregelungen als teilweise verfassungswidrig erklärt wurden (vgl. BVerfG, Urteil vom 05.11.2019, – 1 BvL 7/16 –).

In dem Urteil wurde, „[a]nders als von den Klägern vielleicht angestrebt, [...] aber bejaht, dass die Leistungsberechtigten gewisse Mitwirkungspflichten treffen und Sanktionen zu deren Erzwingung durchaus noch zulässig sein können“ (Winkler et al. 2024; §31 SGB II (Reinhard), Rdnr. 2).

Bei der Einführung des Bürgergeldes wurden auch die Grundlagen der Sanktionsregelungen an dieses Urteil angepasst. Pflichtverletzungen werden in § 31 SGB II näher definiert: So liegen beispielsweise Pflichtverletzungen vor, wenn Leistungsberechtigte trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis sich weigern, einer Aufforderung gemäß § 15 Abs. 5 (Kooperationsplan) oder Abs. 6 (Aufforderungen zu erforderlichen Mitwirkungshandlungen) nachzukommen, wenn sie sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder ein nach § 16 e gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder dessen Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern, aber auch, wenn sie eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abrechnen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben. Hierbei ist es keine Pflichtverletzung, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen (§ 31 Abs.1 SGB II).

Mit dem neuen Bürgergeld wurde die Systematik der Leistungskürzungen geändert (vgl. ebd.; § 31 a SGB II (Reinhard), Rdnr. 3). So werden Leistungen nun stufenweise gemindert und die „stärkeren Leistungsminderungen für unter 25 Jahre alte Personen sind nicht mehr enthalten“ (ebd.). Außerdem ist der Zeitraum der Minderung gemäß § 31b SGB II begrenzt und die Minderung ist aufzuheben, wenn der Leistungsberechtigte seine Pflichten erfüllt oder nachhaltig und ernsthaft seine Bereitschaft versichert, diesen Pflichten zukünftig nachzukommen (vgl. ebd.; § 31 a SGB II (Reinhard), Rdnr. 5). Seit März 2024 gilt zudem eine weitere Regelung, welche im Rahmen des Haushaltsfinanzierungsgesetzes beschlossen wurde:

„Jobcenter können nun Betroffenen das Bürgergeld für maximal zwei Monate komplett streichen, wenn sie die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit beharrlich verweigern“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2024c).

Bis eine leistungsberechtigte Person Geld erhält, muss sie also einen Antrag stellen, die Anspruchsvoraussetzungen müssen geprüft und ein entsprechender Bescheid erlassen werden. Gemäß § 17 Abs. 1 SGB I sind die Leistungsträger dazu verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass

1. jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, **umfassend und zügig** erhält,
2. die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen,
3. der **Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet** wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke und
4. ihre Verwaltungs- und Dienstgebäude **frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren** sind und Sozialleistungen in barrierefreien Räumen und Anlagen ausgeführt werden. (§17 Abs. 1 SGB I, Hervorhebung durch d. Verf.)

Hierbei umfasst die Pflicht, dass die Leistungsberechtigten, die zustehenden Sozialleistungen zügig erhalten, „sowohl die Durchführung des Verwaltungsverfahrens als auch die eigentliche Leistungserbringung“ (Schlegel und Voelzke 2024; § 17 SGB I (Öndül), Rdnr.32). Zuständig für die zügige Bewilligung und den möglichst einfachen und barrierearmen Zugang zum Bürgergeld sind die Jobcenter. Auf die Bedeutung der Jobcenter im juristischen Sinne soll im Kapitel 2.3, kurz eingegangen werden, bevor in Kapitel 3 ihre Rolle anhand der Theorie von Michael Lipsky genauer beschrieben wird.

### **2.3. Jobcenter team.arbeit.hamburg**

Das Jobcenter „ist rechtlich die Behörde, welche als ‚vollziehende Gewalt‘ [...] das SGB II [...] umzusetzen hat“ (Brühl 2015, S. 13). Somit ist die Aufgabe der Jobcenter, „die Leistungsberechtigten dabei zu unterstützen, eigenverantwortlich ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden“ (Servicestelle SGB II 2024). Die Jobcenter gewähren also Leitungen und sind für die Arbeitsvermittlung zuständig (vgl. ebd.). Auf der Internetseite des Hamburger Jobcenters wird diese Aufgabe wie folgt präzisiert:

„Unsere Mitarbeitenden sorgen für die Existenzsicherung und schaffen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt. Sie sind diejenigen, die das Versprechen des deutschen Sozialstaates – den Bürger:in im Bedarfsfall mit Leistungen zur Existenzsicherung und zur

Absicherung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe zur Seite zu stehen  
– tagtäglich in Hamburg einlösen“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024b).

In der Beschreibung der eigenen Arbeit wird hier die sozialstaatliche Relevanz in den Mittelpunkt gerückt und die eigene Aufgabe damit definiert „die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) in Hamburg zu gewährleisten“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024b). Die hohe Bedeutung, die die Arbeit der Mitarbeiter\*innen des Hamburger Jobcenters, die behördlichen Strukturen und damit die Art und Weise der Umsetzung des SGB II für Leistungsberechtigten haben, wird hier bereits deutlich. Durchgeführt wird diese Arbeit im September 2024 von etwa 2.600 Mitarbeiter\*innen im Jobcenter team.arbeit.hamburg team (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024g). Es ist das größte Jobcenter Deutschlands und verteilt sich mit 17 Standorten in verschiedenen Stadtteilen im gesamten Hamburger Stadtgebiet (ebd.).

Beim Jobcenter team.arbeit.hamburg handelt es sich um „eine gemeinsame Einrichtung der Freien und Hansestadt Hamburg und der Agentur für Arbeit“ (ebd.). Sie ist für die Umsetzung des SGB II zuständig. Das Jobcenter stellt somit die Schnittstelle zwischen Bürger\*in und SGB II dar und nimmt so eine zentrale Rolle bei der Umsetzung sozialer Rechtsansprüche für Erwerbsfähige ein. Diese besondere Rolle zwischen Staat und Bürger\*in beleuchtet Michael Lipsky im Rahmen seiner Theorie zu „Street-Level Bureaucracys“, die im folgenden Kapitel eingeführt werden soll.

### **3. „Street-Level Bureaucracy“ nach Michael Lipsky**

Der US-Amerikanische Politikwissenschaftlicher Michael Lipsky schafft mit seinem Werk über die „Street-level Bureaucracy“ eine theoretische Grundlage zur Betrachtung des öffentlichen Dienstes und der Schnittstelle zwischen Bürger\*innen und Regierung beziehungsweise Gesetz. Der Untertitel seines erstmals 1980 erschienen Werkes „Street-level Bureaucracy“ lautet: „Dilemmas of the individual in public Services“ und macht deutlich, dass es bei seinem theoretischen Blick auch darum geht, die Mechanismen und strukturellen Schwierigkeiten aufzudecken, in denen sich die Street-Level Bürokrat\*innen, wie er sie bezeichnet, befinden. Er beschreibt sein Buch selbst als die Suche nach den Individuen in sogenannten Street-Level Bürokratien. Zu diesen zählen für Lipsky die Institutionen, die zwischen Regierung und Bevölkerung stehen:

„These are the schools, police and welfare departments, lower courts, legal service offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions” (Lipsky 2012, S. 11).

Typische Street-Level Bürokrat\*innen nach Lipsky sind somit Lehrer\*innen, Polizist\*innen und andere Vollzugsbeamte, Sozialarbeiter\*innen, Richter\*innen, Staatsanwälte und andere Gerichtsbeamte, Mitarbeiter\*innen des Gesundheitswesens und Angestellte des öffentlichen Dienstes, alle, die Zugang zu staatlichen Programmen gewähren und Dienstleistungen innerhalb dieser Programme anbieten (vgl. Lipsky 2012, S. 3). Diese Personen repräsentieren für die Bevölkerung die Regierung und die Umsetzung dessen, was die Politik entscheidet:

“Street-level bureaucrats are major recipients of public expenditures and represent a significant portion of public activity at the local level. Citizens directly experience government through them, and their actions are the policies provided by government in important respects” (ebd., S. 19f.).

Hierbei macht der Begriff Street-Level Bureaucracy auf einen Widerspruch aufmerksam: Auf der einen Seite die durch die Regierung und Gesetze vorgegebenen Regeln und Strukturen, die für alle die gleichen Voraussetzungen schaffen sollen und andererseits das „street-level“ wo Klient\*in und Street-level Bürokrat\*innen aufeinandertreffen, wo auf Einzelfälle und individuelle Probleme eingegangen werden soll und gleichzeitig eine Vielzahl an Fällen bearbeitet werden muss (vgl. ebd., S. 12). Das durch Street-level Bürokratien ausgeübte und gelebte Gesetz hat für die Bürger\*innen enorme Auswirkungen. Lipsky erklärt: „The ways in which street-level bureaucrats deliver benefits and sanctions structure and delimit people’s lives and opportunities” (ebd., S. 4). In seiner Theorie öffnet Lipsky hierbei den Blick für behördliche Strukturen, in denen meist mit unzureichenden Ressourcen eine stetig steigende Nachfrage bearbeitet werden muss (vgl. ebd., S. 81). Er untersucht diese strukturellen Schwierigkeiten, um die Routinen und Arbeitsweisen der Mitarbeiter\*innen zu erklären:

„I argue that the decisions of the street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out” (ebd., S. 13).

Jobcenter Mitarbeiter\*innen können nach Lipskys Definition als klassische Street-Level Bürokrat\*innen betrachtet werden und auch die Sozialarbeiter\*innen, in Sozialberatungsstellen werden von seiner Definition eingeschlossen. Die Rolle der Jobcentermitarbeiter\*innen soll im

Folgenden anhand der Theorie von Lipsky klarer definiert werden (3.1.), bevor auf die Rolle der Sozialberatungsstellen im Hilfesystem geblickt werden soll (3.2.).

### **3.1. Jobcenter team.arbeit.hamburg als „Street-Level Bürokratie“**

Bereits in Kapitel 2.3. wurde dargestellt, dass das Jobcenter und somit seine Mitarbeitenden, für die Umsetzung des SGB II zuständig sind und daher für den Sozialstaat eine zentrale Rolle einnehmen. Sie stehen, wie von Lipsky definiert, zwischen Gesetz und Bürger\*in und haben durch ihre Tätigkeit ein hohes Maß an Einfluss darauf, wie die Menschen das Gesetz tatsächlich erleben und ihre Rechte wahrnehmen können (vgl. Lipsky 2012, S. 6).

Grimm und Plambeck, die im Rahmen ihres Forschungsprojektes „Zwischen Vermessen und Ermessen“ 15 Mitarbeitende von Hamburger Jobcentern interviewt haben, erläutern die große Bedeutung dieser für die Umsetzung des SGB II und erklären, die Mitarbeitenden „repräsentieren für die ALG II-Leistungsberechtigten quasi den Geist des Gesetzes und ihr Handeln hat hohe Auswirkungen auf deren Lebenssituation“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 2). Praktisch gilt dies zum einen für den Kontakt zur Behörde selbst und die Art und Weise des Umgangs mit ihnen, aber auch für den Bearbeitungszeitraum und bezüglich der Entscheidungen im Rahmen des Ermessenspielraums der Mitarbeiter\*innen. Lipsky erklärt: “The poorer people are, the greater the influence street-level bureaucrats tend to have over them” (Lipsky 2012, S. 6), so das im Falle von Bürgergeldbezieher\*innen, die eine existenzsichernde Leistung in Anspruch nehmen, von einem besonders hohen Einfluss ausgegangen werden kann:

„Die hier [in der Leistungsabteilung des Jobcenters] tätigen Mitarbeitenden errechnen anhand der persönlichen Daten und Angaben der Leistungsberechtigten deren finanzielle Ansprüche und sorgen dafür, dass sie diese rechtzeitig erhalten. Ihre Arbeit betrifft so direkt die Existenzgrundlage der Leistungsberechtigten“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 8).

Die große Abhängigkeit von den Entscheidungen durch die Jobcentermitarbeitenden und die damit entstehende Machtasymmetrie ist im Kontakt ein unausweichlicher Faktor. Laut Dimmel stoßen hierbei Leistungsempfänger\*innen mit häufig niedriger sozialer, verbaler und kognitiver Kompetenz „auf Strategien der repressiven Individualisierung von Risiken, Sanktionierung oder offenen Leistungsverweigerung“ (Dimmel 2021, S. 1006). Obwohl, wie in Kapitel 2 dargestellt wurde, ein Rechtsanspruch auf Leistungen besteht, wenn die Hilfebedürftigkeit

vorliegt, geraten die Leistungsberechtigten häufig in eine „Bittsteller\*innen“ Rolle vor dem Jobcenter. Ein Leistungsempfänger beschreibt dieses im Rahmen einer empirischen Studie der Diakonie Hamburg zum Verwaltungshandeln der Hamburger Jobcenter wie folgt:

„Man geht eben mit einem Gefühl eines Bittstellers dahin, ohne Rechte nur mit Pflichten. Und man geht mit einem immer unguuten Gefühl dahin, nach dem Motto was hat man jetzt wieder verkehrt gemacht. [...] Man geht immer mit der Vorsichtslampe da rein, ne, also man geht nicht unbedarft da rein und sagt, das ist da jemand, der mir hilft oder der mich unterstützt oder der mich berät“ (Englert et al. 2012, S. 3).

Auch Lipsky beleuchtet dieses Verhalten in seiner Theorie und erklärt, dass es sich beim Kontakt zwischen Street-Level Bürokrat\*innen und Bürger\*innen immer um komplexe Interaktionen handelt, die einen Einfluss auf die Leistungen und Sanktionen der Bürger\*innen haben (vgl. Lipsky 2012, S. 11). Die Leistungsempfänger\*innen müssen hierbei immer eine Balance zwischen der Geltendmachung ihrer Rechte und der Anpassung an das erwartete Verhalten als Klient\*in des öffentlichen Dienstes finden:

“As citizens, they should seek all to which they are entitled. As bureaucratic subjects, they must temper their demands in accord with their assessment of the limitations of the public agencies which control benefits and sanctions” (ebd., S. 16).

Lipsky führt weiter aus, dass aus den Individuen mit ihren Persönlichkeiten und Erfahrungen durch den Kontakt zu bürokratischen Institutionen Klient\*innen werden, die in die standardisierten Kategorien der Behörde passen müssen (vgl. ebd., S. 59). Hierbei handelt es sich um einen sozialen Prozess der Transformation von „Menschen in Klient\*innen“ (ebd., S. 59; Übersetzung L.P.). Hierzu gehört auch ein Erlernen der Rolle als Klient\*in um in das System zu passen und so unter Umständen eine bessere Behandlung durch die Street-Level Bürokrat\*innen zu erfahren (ebd., S. 61ff.). Zudem führt er aus, zu diesem Phänomen gehöre auch, dass Street-Level Bürokrat\*innen ihren Klient\*innen beibringen, wie sie sich bei anderen bürokratischen Institutionen verhalten sollten um dort das Bestmögliche zu erreichen (ebd., S. 65). Dies geschieht beispielsweise in der Vorbereitung zwischen Sozialarbeiter\*in einer Beratungsstelle und Klient\*in vor einem Gespräch beim Jobcenter.

Im Kontakt mit dem Jobcenter spielen für den\*die Klient\*in dann auch Strukturen und Prozesse sozialer Ausschließung eine Rolle. So seien laut Dimmel, in Anlehnung an Bourdieu, auf struktureller Ebene unzureichendes ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches

Kapital zentrale Faktoren sozialen Ausschlusses (vgl. Dimmel 2021, S. 1006). Darüber hinaus aber spielen:

„In prozeduraler Hinsicht [...] die passive Institutionalisierung der Sozialbürokratie, ihr Droh- und Sanktionspotential, Personal- und Ressourcenausstattung sowie budgetäre Prämissen eine wesentliche Rolle“ (Dimmel 2021, S. 1006).

Das Resultat von sozialbürokratischen Ausgrenzungsprozessen sind „Stigmatisierung und Isolation und damit Reproduktion prekärer (Ver)Handlungsbedingungen“ (ebd., S. 1006). Zur Strategie der Klient\*innen im Umgang mit Street-Level Bürokrat\*innen gehört daher häufig auch Passivität und Nachgiebigkeit: „The disadvantaged position of clients forces them to conspire in their own management on order to avoid offending the workers or providing negative evidence about their character“ (Lipsky 2012, S. 59). Brühl beschreibt dieses Verhältnis wie folgt:

„Nach der erfolgten Antragsstellung fühlen sich Leistungsberechtigte oft beim Warten auf vielfach lange unterbleibende Reaktion des JC, wie das Kaninchen vor der Schlange in einer Objektrolle“ (Brühl 2015, S. 224).

Gleichzeitig haben die Street-level Bürokrat\*innen, laut Lipsky, nicht nur ein Interesse daran, die Klient\*innen in gewissem Maße zu kontrollieren, sondern andererseits auch daran, schnelle Entscheidungen treffen zu können, so dass zeitliche Ressourcen gespart werden können. So sind sie also auch von der Mitarbeit und Zusammenarbeit mit den Klient\*innen abhängig (vgl. Lipsky 2012, 58f).

Lipsky macht deutlich, dass es von der Politik beziehungsweise der Organisationsstruktur her durchaus gewollt ist, dass auf Einzelfälle eingegangen werden kann. So soll zwar durch Gesetze und Strukturen eine Gleichbehandlung gewährleistet werden, dennoch ist es insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Menschen wichtig, auch improvisieren und auf den Einzelfall eingehen zu können (vgl. ebd., S. 12).

Street-level Bürokrat\*innen haben gemäß Lipskys Definition immer einen Ermessensspielraum, in dem sie sich bewegen. Die in der Sozialverwaltung typische Ausübung des Ermessens sei hierbei ein Changieren „zwischen individuellem Fallverstehen auf der einen und Subsumtion des Falls unter standardisierte Verwaltungsvorgaben und gesetzlichen Regelungen auf der anderen Seite“ (Behrend 2007, S. 97). Somit ist „rechtliche

Ermessensausübung [...] die klassische Tätigkeit eines Verwaltungsmitarbeiters“ (Vogel 2017, S. 27). Osiander und Steinke sehen in den Spielräumen und Einflussmöglichkeiten der Street-level Bürokrat\*innen Vor- und Nachteile: sie „können einerseits dazu dienen, Lücken in Verfahrensvorschriften durch praktisches Handeln zu schließen; andererseits können ursprünglich intendierte Politikziele – bewusst oder unbewusst – unterminiert werden“ (Osiander und Steinke 2011, S. 10). Lipsky sieht hierin zwei Formen der Politikgestaltung durch Street-level Bürokrat\*innen. Einerseits durch die Entscheidungen im Rahmen ihrer Ermessensspielräume in Bezug auf die Bürger\*innen, mit denen sie interagieren und weiter, wenn diese summiert wird, als Handlungsverhalten der jeweiligen Institution (vgl. Lipsky 2012, S. 13). Hierbei liegt gemäß Lenze et al. auch eine besondere Bedeutung auf der Auslegung im Sinne der Verfassung (vgl. Münder et al. 2024; Einleitung SGB II (Lenze/Münder/Geiger), Rdnr. 33) Im Gegensatz zu Mitarbeiter\*innen auf vergleichsweise niedrigen Organisationsebenen in anderen Unternehmen haben Street-Level Bürokrat\*innen ein relativ hohes Maß an Entscheidungsgewalt über die Art, Menge und Qualität der Leistungen und Sanktionen (vgl. Lipsky 2012, S. 13). Hierbei soll den Mitarbeiter\*innen keine Willkür unterstellt werden, sondern vielmehr sollen die Strukturen, in denen sie arbeiten, in den Blick genommen werden.

„Rechtsstaatliches Handeln verlangt von der Verwaltung in ähnlich gelagerten Fällen ähnliche Verwaltungsentscheidungen, damit alle gleich behandelt werden“ (Vogel 2017, S. 28), gesetzliche Regeln und Vorgaben sollen das Ermessen also einschränken. Dies geschieht im Falle des Jobcenters nicht nur durch das SGB II sondern zusätzlich durch Verordnungen, Fach- und Dienstanweisungen der Bundesagentur für Arbeit oder der Stadt Hamburg. Denn, „[d]ie im Bundestag verabschiedeten Gesetze müssen in Behörden in technische Regeln für Verwaltungsmitarbeiter überführt werden“ (ebd., S. 29). Doch die Regeln innerhalb der umsetzenden Behörden sind hierbei keineswegs immer eindeutig (vgl. ebd., S. 30). Lipsky sieht in solchen Strukturen die Schwierigkeit für die Mitarbeiter\*innen vor allem in der Menge und teilweisen Widersprüchlichkeit solcher Regularien und erklärt, dass dies dazu führen würde, dass sie nur teilweise angewendet werden können (vgl. Lipsky 2012, S. 14). Weiter führt er aus:

„In most public welfare departments, regulations are encyclopedic, yet at the same time, they are constantly being changed. With such rules adherence to anything but the most basic and fundamental precepts of eligibility cannot be expected“ (ebd., S. 14)

Ein\*e Mitarbeitende\*r des Jobcenters beschreibt diese Schwierigkeit im Rahmen des Forschungsprojektes von Grimm und Plambeck wie folgt:

„[W]as wirklich 'n großes Problem ist, sind diese permanenten Gesetzesänderungen. Also das, was gestern noch stimmte, stimmt morgen schon nicht mehr, und übermorgen ist es noch mal anders. Im Prinzip ist das so, wenn man drei Wochen oder vier Wochen in Urlaub war, dann, also ich will nicht sagen, da fängt man neu an. Aber wenn man gerade Pech hat [lacht], dann sind irgendwie 27 Sachen anders. Und dann gab's hier noch mal 'ne Weisung, und da gab's noch mal 'n Hinweis“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 16).

Gemäß Vogel gehören somit sowohl Freiheit als auch Unsicherheit zu einem Konflikt der Street-Level-Bürokrat\*innen, wobei sie die Chance hätten, ihr Handeln jederzeit über eine der Regeln legitimieren zu können (vgl. Vogel 2017, S. 31). „Formale organisatorische Strukturen lassen sich am Reißbrett planen, das Verhalten derjenigen, die diese Strukturen ausfüllen, dagegen nicht“ (Osiander und Steinke 2011, S. 9). Deshalb muss, um herauszufinden, wie und warum die Organisationen anders handeln als in den Regeln und Zielen vorgegeben, laut Lipsky verstanden werden, wie die Regeln von den Mitarbeitenden wahrgenommen werden, welchen Handlungsspielraum sie haben und welchem Druck sie ausgesetzt sind (vgl. Lipsky 2012, S. 13). Wie bereits ausgeführt wurde, können „[d]ie öffentlichen Bediensteten [...] nicht jede ihrer Entscheidungen umstandslos und eindeutig aus den Gesetzen und Normen ableiten. Daher benötigen sie eine relative Autonomie, über die sie frei verfügen können“ (Lutz und Lindenberg 2021, S. 143). So orientieren sie sich in der Umsetzung „einerseits an den Alltagsabläufen und den Regeln in ihrer Organisation, aber vor allem und vorrangig an jenen ihrer Kolleg\*innen, die ebenfalls in vorderster Linie arbeiten“ (ebd., S. 143).

Neben den Fachanweisungen und Gesetzesregelungen, die die Mitarbeitenden kennen und umsetzen, wirken auf ihre Ermessensentscheidungen noch andere strukturelle Anforderungen ein. So gelten beispielsweise gemäß § 14 Abs. 4 SGB II für die Träger die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. „Für [die] Ermessensausübung gilt aus Sicht des SLB [Street-Level Bürokraten] eine an ihn delegierte Koppelung des Rechts an Ökonomie“ (Vogel 2017, S. 33). Bei der Frage nach Hilfebedürftigkeit und Leistungsbewilligung nach dem SGB II handelt es sich jedoch um eine dichotome Entscheidung für die Jobcenter Mitarbeiter\*innen (vgl. ebd., S. 32). „Durch die im § 46 [SGB II] geregelte Finanzierung der Grundsicherung ist der Bund für die Regelleistungen zuständig“ (ebd., S. 32), hierbei ist die Entscheidung also weitestgehend von der Ökonomie abgekoppelt.

Lipsky führt zu den strukturellen Einflüssen auf die Street-Level Bürokrat\*innen in den Behörden aus:

“the jobs typically could not be performed according to the highest standards of decision making in the various fields because street-level workers lacked the time, information, or other resources necessary to respond properly to the individual case” (Lipsky 2012, S. 11).

Hierbei spielen vor allem die hohen Fallzahlen eine Rolle: „Mass processing of clients is the norm, and has important implications for the quality of treatment and service” (ebd., S. 12). Um die fehlenden Ressourcen zu kompensieren, entwickeln street-level Bürokrat\*innen deshalb verschiedene Routinen: „They create routines to make tasks manageable“ (ebd., S. 83). Teil dieser Routinen, ist die Entwicklung von Kategorien, denen die Klient\*innen zugeordnet werden, um eine Vereinfachung der Bearbeitung bei einer großen Anzahl von Fällen zu erreichen (vgl. ebd., xi und 59f). Eine Beobachtung, die auch im Forschungsprojekt des Soziologischen Forschungsinstituts der Georg-August-Universität in Göttingen gemacht wird. Sich auf einzelne Fälle zu konzentrieren und Kunden zu segmentieren sei eine Möglichkeit, dem Widerspruch zwischen den hohen Fallzahlen und dem Bearbeitungsaufwand zu begegnen (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 73). Diese Routinen können laut Lipsky unterschiedliche Effekte haben:

„At best, street-level bureaucrats invent modes of mass processing that permit them to deal with the public fairly, appropriately, and thoughtfully. At worst, they give in to favouritism, stereotyping, convenience, and routinizing – all of which serve their own or agency purposes” (Lipsky 2012, S. 14).

Hieraus wird deutlich, dass dies eine Ungleichbehandlung und damit möglicherweise auch Diskriminierungen mitbringt: „routines and simplifications are subject to workers‘ occupational and personal biases, including the prejudices that blatantly and subtly permeate the society” (ebd., S. 85). Lipsky erklärt weiter, dass es bekannt sei, dass Bürokratien einige Klient\*innen gegenüber anderen begünstigen, obwohl das Gesetz eigentlich eine Gleichbehandlung vorsieht (vgl. ebd., S. 13). Er macht deutlich, dass es sich hierbei keinesfalls immer um eine bewusste Intention der street-level Bürokrat\*innen handelt, sondern vor allem um Strategien, um im Rahmen der gegebenen Strukturen und Arbeitsbedingungen Lösungen zu finden: “[Street-level bureaucrats] develop conceptions of their work and of their clients that narrow the gap between their personal and work limitations and the service idea” (ebd., S. 15).

Es wird deutlich, wie komplex, die Arbeit der Mitarbeitenden in Jobcentern ist und welchen Einfluss sie auf die Ausgestaltung der Gesetze und damit auf das Leben der Leistungsempfänger\*innen haben. Die Gesetzeslage zu überblicken ist hierbei keinesfalls nur für Mitarbeitende der Behörden eine Herausforderung, sondern vor allem auch für die Leistungsberechtigten. „Viele Hilfeempfänger sind nicht in der Lage, ihre Leistungsansprüche zu durchschauen oder gar durchzusetzen“ (Krüger 2011, S. 47) sie sind hier auf Unterstützung angewiesen. Harald Ansen sieht eine zentrale Aufgabe der Sozialen Arbeit darin „Menschen [...] zu unterstützen, ihre Rechte auf Dienst, Sach- und Geldleistungen im Sozialstaat wahrzunehmen“ (Ansen 2022, S. 7). Hierfür sind beispielsweise Sozialberatungsstellen, eine mögliche Anlaufstelle. Ihre Rolle soll im folgenden Kapitel betrachtet werden.

### **3.2. Sozialberatungsstellen: Zwischen „Street-Level Bürokratie“ und Sozialanwaltschaft**

Sozialberatung existiert in verschiedenen Organisationsformen. Sozialleistungsträger, welche gemäß §§ 18-29 SGB I, für die Erbringung der jeweiligen Sozialleistungen zuständig sind, sind gemäß §§ 13-15 SGB I auch zur Aufklärung, Beratung und Auskunft verpflichtet. Dies umfasst also auch Behörden wie das Jobcenter, deren Beratungspflicht bereits in Kapitel 2.2 dargestellt wurde. Eine theoretische Einordnung dieser Behörde nach Lipsky wurde im vorangegangenen Kapitel vorgenommen, weshalb sich, in Abgrenzung zu der Sozialberatung in öffentlicher Trägerschaft, in diesem Kapitel vornehmlich auf Sozialberatungsstellen in freier Trägerschaft bezogen werden soll.

Zu freien Trägern von Sozialberatungsstellen können kirchliche Träger, Wohlfahrtsverbände oder andere Träger zählen, welche in der Regel „Sozialberatung ohne spezifische gesetzliche Grundlage oder Verpflichtung“ anbieten (Krüger 2011, S. 60). Gemäß Lipsky sind auch Sozialarbeiter\*innen in einer Beratungsstelle in freier Trägerschaft street-level Bürokrat\*innen, zumal auch diese nicht selten durch Zuwendungsfinanzierungen des Staates getragen werden. Da die Sozialberater\*innen hier jedoch nicht für die konkrete Umsetzung der Gesetze, wie die Bewilligung von Leistungen zuständig sind, ist dieser Blick im Rahmen dieser Arbeit zweitrangig. Vielmehr geht es darum, ihre Rolle für die Durchsetzung sozialer Rechte von Leistungsempfänger\*innen und somit zwischen Bürger\*in und Behörde zu klären und zu schärfen.

Aufgesucht werden Sozialberatungsstellen vornehmlich von sozial benachteiligten Menschen, bei denen meist mindestens ein Aspekt der Armut oder ihrer Folgeprobleme eine Rolle spielt (vgl. ebd., S. 52). „Hierzu zählen insbesondere Alleinerziehende, Arbeitslose, Geringverdienende, Personen bildungsferner Schichten usw.“, welche häufig damit überfordert seien, „ihre Bedürfnisse und rechtlichen Leistungsansprüche allein durchzusetzen und die daraus resultierenden Probleme zu lösen“ (Krüger 2011, S. 52). Die Vielfältigkeit der Probleme beschreibt somit auch die Vielfältigkeit der Themen und Aufgaben der Sozialberatung (vgl. ebd., S. 53). Ansen unterscheidet bei diesen Aufgaben zwei Ebenen: die soziale Dimension, bei der es um die Bearbeitung von sozialen und materiellen Lebensbedingungen geht (vgl. Ansen 2006, 18f) und die pädagogische Ebene, bei der die Hilfe zur Selbsthilfe im Vordergrund steht (vgl. ebd., 20f). Zu den Aufgaben einer Sozialberatungsstelle auf Ebene der sozialen Dimension zählen gemäß Krüger unter anderem die „[a]llgemeine Beratung über Sozialgesetze, Sozialleistungen, Rechtsmittel- und Klageverfahren, zuständige Behörden und Institutionen“ sowie „Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen sowie beim Aufsetzen von Schriftstücken, Ausfüllen von Anträgen usw.“ aber auch „Hilfe beim Verstehen von Behördenschriften (z.B. ARGE-Bescheiden) und ähnlichen Verwaltungsakten“ (Krüger 2011, S. 53). Die Rolle der Sozialarbeiter\*innen in der Sozialberatung kann also als Vermittler zwischen Klienten und öffentlichen Behörden gesehen werden (vgl. ebd., S. 56). Ihr Ziel ist laut Ansen, die „Unterstützung von Ratsuchenden im Umgang mit dem System der sozialen Sicherung und in unterschiedlichen, auch pädagogischen Beiträgen zu einem besser funktionierenden Alltag“ (Ansen 2006, S. 18). Eine erfolgreiche Sozialberatung setzt somit umfassende Kenntnisse im Sozialrecht voraus; „ein sicherer und kompetenter Umgang mit Behörden, Behördenschriften, Anträgen und Formularen ist [...] unverzichtbar“ (Krüger 2011, S. 56). Darüber hinaus sind Kompetenzen wie Gesprächstechniken, aber auch auf persönlicher Ebene ein Gespür für Nähe und Distanz, Kontaktfähigkeit, Frustrationstoleranz und Geduld gefordert (vgl. ebd., S. 56). Auch Konfliktbereitschaft „insbesondere um Leistungsansprüche durchzusetzen und bei Bedarf Auseinandersetzungen mit Behörden und Sachbearbeitern eingehen zu können“ (ebd., S. 56) sieht Krüger als wichtige Eigenschaft an und weist somit indirekt auf die Parteilichkeit gegenüber den Klient\*innen und die immer wieder vorkommenden Konflikte und Hürden beim Kontakt mit den Behörden hin. Auf Barrieren bei der Verwirklichung von Rechten stoßen sowohl die Adressat\*innen selbst als auch die Sozialarbeiter\*innen (vgl. Ansen 2022, S. 141). Die Notwendigkeit für eine ganzheitliche Sozialberatung wird von Krüger deshalb unter anderem in den Zugangshürden auf Verwaltungsebene gesehen:

„Mängel und Lücken in Sozialgesetzen und im Verfahrensrecht, fehlendes Wissen und unzureichende Beratungsbereitschaft der Sachbearbeiter in den zuständigen Ämtern sowie schwer verständliche und nicht nachvollziehbare Bescheide machen es dem ‚Normalbürger‘ nahezu unmöglich, sich in dem deutschen Sozialleistungsdschungel zurechtzufinden und zu behaupten“ (Krüger 2011, S. 47).

Häufig sind die Betroffenen zudem durch emotionale, physische und psychische Folgen von Armut weiter in ihrer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt (vgl. ebd., S. 47). Treffen durch diese Umstände verunsicherte Menschen dann auf eine als abweisend erlebte Verwaltung wird diese mitunter als unüberwindbar erlebt (vgl. Ansen 2022, S. 142). An dieser Stelle setzen unter anderem Sozialberatungsstellen an und nehmen somit eine wichtige Rolle im Sozialstaat ein:

„Die Verwirklichung von Rechten in der sozialanwaltlich ausgerichteten Sozialen Arbeit ist ein wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips. Die Soziale Arbeit ist damit ein weiterer Garant für die Eröffnung von Teilhabemöglichkeiten und Zugangschancen zu den Errungenschaften der Gesellschaft“ (ebd., 141f).

So trägt die Sozialberatung zur Erschließung von Sozialleistungen, also zur Rechtsverwirklichung und somit auch zum Funktionieren des sozialen Sicherungssystems bei (vgl. Ansen 2006, 18f). Die Parteilichkeit und die Durchsetzung von Rechten mit und für die Klient\*innen ist also zentral in der Sozialen Arbeit. In seinem Werk „Das Recht auf Unterstützung“ erklärt Harald Ansen weiter:

„Sozialanwaltliches Handeln in der Sozialen Arbeit ist indiziert, wenn Individuen, Organisationen, Behörden oder Institutionen nicht angemessen auf die berechtigten Anliegen der Adressat:innen reagieren und wenn es zu Ausgrenzung, Diskriminierung und einer systematischen Vorenthaltung von Leistungen kommt“ (Ansen 2022, S. 141).

Die sozialanwaltschaftliche und parteiliche Arbeit mit den Adressat\*innen birgt jedoch auch das Risiko von Zwangsausübung und Paternalismus (vgl. ebd., 126ff). Eine Machtasymmetrie ist allein daraus gegeben, dass Fachkräfte im Verhältnis zu ihren Adressat\*innen über mehr soziale und materielle Ressourcen, sowie Expert\*innenwissen verfügen: „Sie beherrschen die Sprache der relevanten Behörden und Instanzen und verfügen daher über viel mehr Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen“ (Lutz und Lindenberg 2021, S. 73). Dass mit der Vertretung von Adressat\*innen gegenüber Behörden durch Fachkräfte „Gefahren der Bevormundung und Fremdbestimmung verbunden sind, ist unstrittig“ (Ansen 2022, S. 120). Darüber hinaus gilt auch in der Beziehung zwischen Adressaten und Sozialarbeiter\*in, als

Street-level Bürokrat\*in, dass was in Kapitel 3.1 aufgeführt wurde. Lipsky macht deutlich, dass auch hier die Arbeit vom Individuum geprägt ist und natürlich kann auch in Sozialberatungsstellen von verschiedenen Routinen und Haltungen der Street-level Bürokrat\*innen ausgegangen werden.

Grundsätzlich wird deutlich, dass auch Sozialberatungsstellen in der Praxis eine entscheidende Rolle einnehmen, wenn es um den Zugang zu Rechtsansprüchen geht. So ist Soziale Arbeit „organisationsförmig an andere Funktionssysteme, und zwar insbesondere an den Sozialstaat und das Rechtssystem, angelagert“ (Mayrhofer 2012, S. 59). Die Rolle von Sozialarbeiter\*innen ist hierbei nicht nur für die Durchsetzung der individuellen Rechtsansprüche von Klient\*innen zentral, sondern auch im Sinne einer Interessensvertretung gegenüber Institutionen, wie Behörden (vgl. Ansen 2022, S. 144). Diese Rolle scheint auch die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (AGFW) zu sehen. Im Rahmen ihres Projektes „Monitor Verwaltungshandeln“ sollen Zugangshürden bei Hamburger Behörden erfasst werden. Die Problemmeldungen erfolgen hierbei durch (Sozial-) Beratungsstellen in ganz Hamburg. Der „Monitor Verwaltungshandeln“ und die Ergebnisse der ersten Datenerhebungsphase sollen im folgenden Kapitel dargestellt werden.

#### **4. Der „Monitor Verwaltungshandeln“**

Der „Monitor Verwaltungshandeln“ ist eine von der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (AGFW) gestartete Initiative mit dem Ziel, Zugangshürden bei Hamburger Behörden systematisch zu erfassen (vgl. AGFW 2024a, S. 3). Von den Initiator\*innen wird im Rahmen des Projektes die Möglichkeit gesehen, Schwachstellen im Verwaltungshandeln zu identifizieren und so gemeinsam mit den Behörden an einer Verbesserung bei der Durchsetzung sozialer Rechte für Hamburger\*innen zu arbeiten (vgl. ebd., S. 3). Hierzu werden über den „Monitor Verwaltungshandeln“ von Sozialarbeiter\*innen eingegebene Problemmeldungen in Bezug auf Hamburger Behörden gesammelt.

Es handelt sich bei den Daten um keine repräsentative Umfrage, „da nicht alle Beratungsstellen den ‚Monitor Verwaltungshandeln‘ nutzen und keine Pflicht besteht, Problemanzeigen im Monitor einzutragen“ (ebd., S. 3). Deutlich wird dadurch außerdem, dass es sich nur um den Bruchteil der Personen handelt, die im Kontakt zu den Hamburger Behörden stehen. Da es sich um eine Erhebung durch Sozialarbeiter\*innen in Beratungsstellen handelt, können lediglich Problemanzeigen von den Adressat\*innen, die in einer Beratungsstelle angebunden sind,

aufgenommen werden. Eine Pflicht der Beratungsstellen solche Fälle zu melden, gibt es hierbei nicht. Aufgrund der Datenlage ist nicht auszuschließen, dass die Problematik von ein und derselben Person durch mehrere Beratungsstellen eingegeben wird. Die Anzahl der Personen, die bei verschiedenen Beratungsstellen mit demselben Anliegen begleitet werden und bei denen diese Beratungsstellen auch noch eine entsprechende Problemanzeige eintragen, dürfte aber verschwindend gering sein, wenn ein derartiger Fall überhaupt vorkommt. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass auch in Beratungsstellen, die keine Meldungen getätigt haben, vergleichbare Fälle bekannt sind und auch Adressat\*innen ohne die Beteiligung von Beratungsstellen derlei Erfahrungen machen und so die tatsächliche Zahl der Problemmeldungen beim Umgang mit Behörden noch höher zu vermuten ist.

Die Initiator\*innen des „Monitors Verwaltungshandeln“ haben sich für die Datenerhebung durch Sozialarbeiter\*innen entschieden, um durch deren Qualifikation eine erhöhte Validität der Daten zu erhalten. Dieser Vorgehensweise liegt die Vermutung zu Grunde, dass gegebenenfalls bei den Adressat\*innen selbst die persönliche Betroffenheit eine objektive Sicht auf das Handeln der Behörden nicht möglich wäre und eine Problemanzeige dementsprechend nicht sachgemäß erfolgen würde. Obwohl Sozialarbeiter\*innen wie in Kapitel 3.2 dargestellt häufig parteilich für die Adressat\*innen arbeiten, ist hier von einem höheren analytischen, sachlichen Blick auf die Arbeit der Behörden auszugehen.

Die fehlende Repräsentanz des „Monitors Verwaltungshandeln“ stellt keinen Widerspruch zu der Verwendung der Daten im Rahmen dieser Arbeit dar, da sich insbesondere auch der Frage gewidmet werden soll, wie und in welchem Rahmen das Projekt weiterentwickelt und für die verschiedenen Akteure genutzt werden kann. Dass zudem bei einer Anzahl von 1948 Problemmeldungen in gut 3,5 Monaten nicht mehr von Einzelfällen die Rede sein kann, sondern von strukturellen Schwierigkeiten beim Zugang zu Behörden und somit dem Zugang zum Recht ausgegangen wird, ist Grundannahme der weiteren Ausführungen.

Wie die Datenerhebung im Rahmen des „Monitor Verwaltungshandeln“ verläuft und welche allgemeinen Ergebnisse der Monitor im Zeitraum vom 11.10.2023 bis zum 31.01.2024 erfasst wurden, soll im Folgenden dargestellt werden. Im Weiteren sollen dann die Problemanzeigen, welche sich auf das Jobcenter team.arbeit.hamburg beziehen, genauer untersucht und in Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen des Sozialgesetzbuches gebracht werden.

## **4.1. Datenerhebung und allgemeine Ergebnisse**

Die Datenerhebung des „Monitors Verwaltungshandeln“ erfolgt über die Mitarbeiter\*innen von Sozialberatungsstellen in Hamburg. Diese haben die Möglichkeit über einen Hinweisbogen in Form eines Microsoft Forms Dokumentes eine Problemanzeige einzureichen. Voraussetzung ist lediglich, dass sie Sozialberater\*in in Hamburg sind, wobei die Art der Beratungsstelle zunächst irrelevant ist. Bei der Abfrage wird unterschieden zwischen Allgemeiner Sozialberatung, Migrationsberatung/Fluchtberatung, Schuldnerberatung, Suchthilfe, Wohnungsnotfallhilfe, Schwangerschaftsberatung, Quartiersarbeit und sonstigen Beratungsstellen (vgl. AGFW 2024b). Im nächsten Schritt wird abgefragt, um welche Behörde es bei der Problemanzeige geht. Daten werden zu sechs Hamburger Behörden erhoben: dem Jobcenter, dem Fachamt Grundsicherung und Soziales, der Fachstelle für Wohnungsnotfälle, dem Amt für Migration - Abteilung Auszahlung Asylbewerberleistungen, dem Hamburg Service vor Ort Ausländerangelegenheiten und der Familienkasse. Über ein freies Eingabefeld können auch Sonstige Behörden benannt werden. Für den im Rahmen des ersten Reports veröffentlichten Zeitraum vom 11.10.2023 bis zum 31.01.2024 „haben Beratungsstellen 566 Meldungen mit 1948 verschiedenen Problemanzeigen eingereicht“ (AGFW 2024a, S. 4).

## **4.2. Verknüpfungen der Problemmeldungen mit dem Sozialgesetz**

Es wurde bereits dargestellt, dass es sich beim „Monitor Verwaltungshandeln“ nicht um eine repräsentative Studie handelt, sondern lediglich Problemanzeigen der betroffenen Adressat\*innen, die in einer Beratungsstelle angebunden sind, aufgenommen werden und dies auch nur, wenn die Beratungsstelle eine entsprechende Meldung abgibt. Wie hoch die tatsächliche Zahl der Problemfälle ist, wäre reine Spekulation. Im Rahmen dieser Arbeit dient die Betrachtung der Daten dazu, Zugangshürden herauszuarbeiten und diese mit Blick auf die rechtliche Relevanz einzuordnen. Hierfür werden lediglich die Daten genutzt, welche sich auf das Jobcenter team.arbeit.hamburg beziehen, um einen konkreten Bezug zum Bürgergeld herstellen zu können. Aufgrund der Datenlage ist ein Nachweis über Rechtsverletzungen nicht valide. Es soll jedoch geprüft werden, an welchen Stellen möglicherweise Rechtsverletzungen vorliegen könnten, beziehungsweise wo das Handeln der Behörden den Grundsätzen und Normen der Gesetzeslage widerspricht. Zudem soll aufgezeigt werden, wo Verwaltungshandeln zwar formal korrekt aber nicht Bürger\*innenfreundlich ist.

In den Kapiteln 4.2.1 bis 4.2.4 werden die Ergebnisse des Monitors, welche das Jobcenter team.arbeit.hamburg betreffen, dargestellt und - sofern relevant - ein Bezug zu den entsprechenden Gesetzesregelungen hergestellt. Es soll gezeigt werden, wie sich der Zugang zum Recht für Leistungsempfänger\*innen darstellt und mit welchen strukturellen Hürden sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte konfrontiert werden. Hierauf folgt eine Betrachtung des „Monitors Verwaltungshandeln“ mit Blick auf die Frage, was die Ergebnisse an Erkenntnissen bieten können und an welchen Stellen Fragen offenbleiben. Im weiteren dient die Betrachtung der Ergebnisse dem Gewinnen von Erkenntnissen über die Art der Umsetzung des SGB II durch das Jobcenter team.arbeit.hamburg. Seine Arbeit soll in Kapitel 5 dann mit einem Bezug auf die möglichen Gründe für die Zugangshürden beleuchtet werden. Abschließend gilt es zu beleuchten, wie der „Monitor Verwaltungshandeln“ weiterentwickelt und genutzt werden kann, um in diesem Bereich Verbesserungen zu erzielen.

Von den insgesamt 1948 Problemanzeigen beim „Monitor Verwaltungshandeln“ wurden „[ü]ber zwei Drittel (88 Prozent) [...] beim Amt für Migration Abteilung Auszahlung Asylbewerberleistungen und Jobcenter team.arbeit.hamburg erfasst“ (AGFW 2024a, S. 4). In Bezug auf das Jobcenter team.arbeit.hamburg sind 761 Problemmeldungen eingegangen (vgl. ebd., S. 4), die sich auf die folgenden Themenbereiche beziehen: Umgang mit Unterlagen (286 Problemanzeigen), Erreichbarkeit (176 Problemanzeigen), Geldleistungen und Bearbeitungszeiten (128 Problemanzeigen), Umgang mit drohender/vorliegender Mittellosigkeit (24 Problemanzeigen), digitaler Zugang über jobcenter.digital (114 Problemanzeigen), respektloses Verhalten (26 Problemanzeigen) und fehlende Dolmetscher\*innen (7 Problemanzeigen) (vgl. ebd., S. 17ff.).

#### **4.2.1. Geldleistungen und Bearbeitungszeit**

Im Zeitraum vom 11.10.23 – 31.01.24 sind 128 Problemanzeigen eingegangen, die sich auf Geldleistungen und Bearbeitungszeit beim Jobcenter team.arbeit.hamburg beziehen (vgl. ebd., S. 18). Die Meldungen werden bei der Eingabe inhaltlich unterschieden.

In 53 % dieser Fälle beziehen sich die Problemmeldungen auf die Dauer der Bearbeitung von Anträgen auf Geldleistungen bei vollständig eingereichten Unterlagen. Bei diesen 61 Meldungen, also mehr als jeder zweiten Meldung in dieser Kategorie, warten Personen nach vollständig eingereichten Unterlagen einen Monat oder länger auf ihre Geldleistungen (vgl. ebd., S. 19). Bei 21 Personen sind es sogar zwei Monate oder länger und in 9 % der Fälle drei

Monate oder mehr, die Personen nach vollständig eingereichten Unterlagen auf ihre Geldleistung warten (vgl. AGFW 2024a, S. 19). Bei 9 Problemanzeigen sind bereits bewilligte Darlehen, Beihilfen oder Geldleistungen nach 7 Tagen noch nicht ausgezahlt (vgl. ebd., S. 19).

Bei der Betrachtung dieser Daten stellt sich eine Differenz zwischen der gesetzlichen Beurteilung dieser Zahlen und den praktischen Auswirkungen für die Leistungsbezieher\*innen dar. Gemäß § 88 SGG haben die Jobcenter 6 Monate Zeit, um den Verwaltungsakt zu erlassen. Erst nach Ablauf dieser Zeit, kann eine Untätigkeitsklage eingereicht werden. Darüber hinaus heißt es jedoch in § 17 Abs 1 Nr. 1 SGB I, dass die Leistungsträger dazu verpflichtet seien, darauf hinzuwirken, dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält. Bei § 17 SGB I handelt es sich um eine Rahmenvorschrift über die Ausführung von Sozialleistungen und die organisatorische Sicherstellung der Leistungen, wobei sie „Ausdruck des Bemühens um umfassende und schnelle Rechtsverwirklichung sowie um einfache und bürgernahe Gestaltung des Verwaltungsverfahrens [ist]“ (Schlegel und Voelzke 2024; § 17 SGB I (Öndül), Rdnr.18). So regelt „der Gesetzgeber die als ideal angesehene, weil für die Erfüllung der Aufgaben des § 1 optimale Art und Weise der Erbringung von Sozialleistungen“ (Lilge und Gutzler 2019; § 17 SGB I (Gutzler) Rdnr.27). Umfassend heißt, dass die im konkreten Fall in Betracht kommenden Leistungen möglichst vollständig zu gewähren sind (vgl. ebd.; § 17 SGB I (Gutzler) Rdnr.27). Zentral ist in § 17 SGB I gemäß Gutzler jedoch der Begriff „zügig“, welcher sich auch auf die hier vorliegenden Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ beziehen lässt. Gutzler schreibt:

„Da die meisten Sozialleistungen wegen ihrer Bestimmung zur Deckung aktueller Bedarfe, insbesondere zum Bestreiten des Lebensunterhalts, nur bei rascher Gewährung ihren Zweck voll erfüllen können, ist das Gebot beschleunigter Leistungsgewährung neben dem Gebot der zutreffenden Leistungsfeststellung wohl das wichtigste des gesamten Sozialrechts. Die verspätete Erbringung zustehender Leistungen kann überdies Schäden bewirken, die nicht zu restituieren, sondern allenfalls zu kompensieren sind, von den psychologischen Auswirkungen ganz zu schweigen“ (ebd.; § 17 SGB I (Gutzler) Rdnr.28).

Weiter führt er aus, dass die negativen Beurteilungen unseres Sozialleistungssystems seitens der Bevölkerung ihre Ursache nicht selten in den schmerzlichen Erfahrungen „eines als endlos erscheinenden Wartens auf die beantragte Sozialleistung“ (ebd.) haben. Die Notwendigkeit einer zügigen Entscheidung bezieht sich hierbei auch auf die Ablehnungen von Leistungen, um Ungewissheiten zu beheben und bei Bedarf gerichtliche Klärung frühzeitig einleiten zu können (vgl. ebd.). Die aus § 17 SGB I resultierende „Pflicht, darauf hinzuwirken, dass jeder

Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen zügig erhält, umfasst sowohl die Durchführung des Verwaltungsverfahrens als auch die eigentliche Leistungserbringung“ (Schlegel und Voelzke 2024; § 17 SGB I (Öndül), Rdnr.34). Das Beschleunigungsgebot hat bei Leistungen, die der Existenzsicherung dienen, eine besondere Bedeutung (vgl. ebd.; § 17 SGB I (Öndül), Rdnr.37; BSG 4. Senat, Urteil vom 24.07.2023, – B 4 RA 60/02 R – Rdnr.33; BSG 8.Senat, Urteil vom 16.02.2022, - B 8 SO 3/20 R – Rdnr. 22). Allgemeine Aussagen zu einer angemessenen Frist lassen sich hierbei nicht treffen. Lediglich in § 88 SGG wird konkret geregelt, dass eine Untätigkeitsklage erst nach sechs Monaten zulässig ist (vgl. Schlegel und Voelzke 2020; § 17 SGB I (Öndül), Rdnr.34). Die Jobcenter sollen also auf eine zügige Auszahlung hinwirken, haben jedoch rechtlich gesehen sechs Monate Zeit. Eine Rechtswidrigkeit liegt somit in keiner der gemeldeten Problemanzeigen vor, sofern bei den Anzeigen von drei oder mehr Monaten nicht insgesamt sechs Monate gewartet wurde. Dennoch scheint es offensichtlich, dass bei der Beantragung einer existenzsichernden Leistung eine derartige Bearbeitungszeit zu existenziellen Problemen bei den Leistungsbezieher\*innen führen kann. Auf der Webseite des Jobcenters team.arbeit.hamburg heißt es „Wir möchten Ihnen so schnell wie möglich helfen“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024c), so dass die Frage danach offen bleibt, aus welchen Gründen eine derartig lange Bearbeitungszeit bei, gemäß den Problemmeldungen, vollständig eingereichten Unterlagen entsteht.

Neben diesen allgemeinen Meldungen zur Bearbeitungszeit von Anträgen auf Geldleistungen, bezieht sich jede vierte Meldung dieser Kategorie auf Anträge auf Vorausleistungen; beanstandet wird, dass trotz drohender oder vorliegender Mittellosigkeit ein solcher Antrag nicht innerhalb einer Woche bearbeitet wurde (vgl. AGFW 2024a, S. 18). Weiter stellt der Monitor fest, dass in 20 % der eingegangenen Problemmeldungen ein Antrag auf Vorausleistungen nicht gewährt wurde (vgl. ebd., S. 18). Hierbei geht aus den Daten zwar hervor, dass ein Antrag gestellt wurde, jedoch nicht, gemäß welchem Paragraphen und auch nicht, ob ein Anspruch auf Leistungen dem Grunde nach bestanden hat. § 41 a SGB II sieht in bestimmten Fällen eine vorläufige Entscheidung und somit auch vorläufige Auszahlung von Leistungen vor. Dieser Paragraph verdrängt, „als spezialgesetzliche Regelung für den Bereich der Grundsicherung die Vorschussregelung des § 42 SGB I, wonach der zuständige Leistungsträger Vorschüsse in einer nach pflichtgemäßem Ermessen bestimmten Höhe gewähren kann oder gegebenenfalls auch muss“ (Schlegel und Voelzke 2020; § 41 a SGB II (Grote-Seifert), Rdnr. 7). Hierbei geht § 41 a SGB II über die allgemeine Vorschussregelung im SGB I hinaus, da die vorläufige Entscheidung auch dann greift „wenn noch nicht

abschließend feststeht, ob der Anspruch dem Grunde nach besteht, es vielmehr genügen lässt, dass der Anspruch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit besteht, und ausdrücklich als ‚Muss-Regelung‘ ausgestaltet ist“ (Schlegel und Voelzke 2020; § 41 a SGB II (Grote-Seifert), Rdnr. 7). Diese so geregelte „Verpflichtung zum Erlass einer vorläufigen Leistungsentscheidung ist Ausdruck der aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs.1 GG abzuleitenden Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ (ebd.; § 41 a SGB II (Grote-Seifert), Rdnr. 8). Gegenüber § 42 SGB I ist jedoch, „der große Nachteil“ bei § 41a SGB II, dass kein Stichtag genannt wird, bis zu dem Leistungen bewilligt werden müssen (vgl. Thomé 2023; 7 SGB II/SGBXII (Thomé), Rdnr.75). Gemäß § 41 a ist vom Leistungsträger vorläufig über die Erbringung von Geld- oder Sachleistungen zu entscheiden, wenn:

1. zur Feststellung der Voraussetzungen des Anspruchs auf Geld- und Sachleistungen voraussichtlich längere Zeit erforderlich ist und die Voraussetzungen für den Anspruch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorliegen oder
  2. ein Anspruch auf Geld- und Sachleistungen dem Grunde nach besteht und zur Feststellung seiner Höhe voraussichtlich längere Zeit erforderlich ist.
- (§ 41 a Abs 1, Nr 1+2, SGB II)

In beiden in § 41 a SGB I genannten Fällen, handelt es sich um Sachverhalte, bei denen die Umstände, welche für die Leistungsbewilligung erheblich sind, „zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht feststehen und objektiv nur die Möglichkeit einer prospektiven Einschätzung insbesondere der Einkommenssituation besteht“ (Schlegel und Voelzke 2020; § 41 a SGBII (Grote-Seifert), Rdnr. 31). Dies kann zum Beispiel bei schwankendem Einkommen der Fall sein. Gemäß der Fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu diesem Paragraphen, reicht hierbei die bloße Möglichkeit des Bestehens eines Anspruchs nicht aus, sondern es muss vielmehr „bei vernünftiger Abwägung und objektiver Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls ein deutliches Übergewicht für das Bestehen eines Leistungsanspruchs vorliegen“ (Bundesagentur für Arbeit 2023, S. 4). Zudem räumt das SGB II bei bereits bewilligten Leistungen die Möglichkeit eines Vorschusses mit bis zu 100€ gemäß § 42 SGB II ein. Dieser Vorschuss wird jedoch auf die Leistungen im Folgemonat angerechnet und kann erst beantragt werden, wenn bereits ein Bewilligungsbescheid vorliegt. Durch die spezialgesetzliche Regelung in § 41a SGB II wird also gemäß Grote-Seifert die Regelung des § 42 SGB I, nachdem die Möglichkeit besteht einen Vorschuss zu beantragen, verdrängt (vgl. Schlegel und Voelzke 2020; § 41 a SGB II (Grote-Seifert), Rdnr. 7). Auch in der Fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit, heißt es: „§ 41 a geht dem § 42 SGB I als Spezialregelung im Rechtskreis des SGB II vor“ (Bundesagentur für Arbeit 2023, S. 4).

Gleichzeitig sieht Harald Thomé auch weiterhin die Möglichkeit einen Vorschuss gemäß § 42 SGB I beim Jobcenter zu stellen und begründet dies wie folgt:

„[D]ie Vorschussregelung im SGB II [wurde] in Bezug auf das SGB II/SGB XII bzw. GSi **nicht per Gesetz abgeschafft**. Nach wie vor regelt § 37 S.1 SGB I, dass hier das SGB I anzuwenden ist. Deshalb ist unserer Auffassung nach die **Vorschussregelung** auch **weiterhin anzuwenden**, wenn, insbesondere bei Mittellosigkeit, einen Monat nach Antragstellung weder Leistungen bewilligt noch erbracht werden“ (Thomé 2023; 7 SGB II/SGBXII (Thomé), Rdnr.76; Hervorhebung im Original).

Die beiden diesbezüglichen Auswahlmöglichkeiten beim „Monitor Verwaltungshandeln“ sind wie folgt formuliert: „Antrag auf Vorausleistungen wurde trotz offensichtlicher Anspruchsberechtigung nicht bewilligt“ oder „Antrag auf Vorausleistungen bei drohender/vorliegender Mittellosigkeit wurde trotz offensichtlicher Anspruchsberechtigung nicht innerhalb von 7 Tagen gewährt“ (AGFW 2024b). Aus dem „Monitor Verwaltungshandeln“ geht somit nicht eindeutig hervor auf welche Form der Vorausleistungen sich bei der Abfrage bezogen werden soll. Angesichts der Tatsache, dass nach einem Antrag auf Vorausleistungen gefragt wird, ist davon auszugehen, dass sich der Monitor hierbei auf § 42 Abs 2 S.1 SGB II, also dem Vorschuss auf 100 € oder auch auf § 42 SGB I bezieht, da ein Antrag in § 41a SGB II nicht vorgesehen ist. Eine Präzision der Fragestellung wäre an dieser Stelle sinnvoll. Gleichzeitig wird durch die Daten deutlich, dass in 58 Fällen, „trotz offensichtlicher Anspruchsberechtigung“ (ebd.), gemäß Rückmeldung der Sozialberatungsstellen, Anträge auf Vorausleistungen nicht bewilligt wurden und Personen trotz akuter Mittellosigkeit längere Zeit auf existenzsichernde Leistungen warten mussten.

Aus rechtlicher Sicht ist an dieser Stelle zu ergänzen, dass die Antragstellenden gemäß § 86 b SGG die Möglichkeit haben, ein Eilverfahren beim Sozialgericht einzuleiten. Dies ist dann möglich, wenn „es den Betroffenen nicht zumutbar [ist], den Ausgang des Klageverfahrens abzuwarten“ (Behörde für Justiz und Verbraucherschutz Hamburg). Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine Behörde den Antrag auf eine Geldleistung ablehnt und Betroffene ihren Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten können, also eine besonders hohe Dringlichkeit vorliegt (vgl. ebd.).

Die in dieser Kategorie des Monitors deutlich werdende Problematik der langen Bearbeitungszeiten ist für das Jobcenter nicht neu. Auch im Kundenreaktionsmanagement ist dies ein Hauptthema:

„Der inhaltliche Schwerpunkt der begründeten Beschwerdeanliegen lag auch, wie schon in den Vorjahren, bei der Gewährung der Regelbedarfe und dort insbesondere bei der Bearbeitung (d. h. insbesondere bei der Dauer der Bearbeitung und der Anforderung von Unterlagen)“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024a, S. 35).

Zur hier vom Jobcenter ebenfalls angeführten Problematik des Umgangs mit Unterlagen werden im „Monitor Verwaltungshandeln“ die meisten Problemmeldungen in der ersten Datenerhebungsphase erfasst.

#### **4.2.2. Umgang mit Unterlagen**

Bezogen auf den Umgang mit Unterlagen sind in den gut 3,5 Monaten der Datenerhebung 289 Problemanzeigen eingegangen (vgl. AGFW 2024a, S. 17). Somit gehört es im Bezug auf das Jobcenter zu der Kategorie mit den meisten Problemmeldungen. Hierbei wird bei mehr als jeder dritten Meldung (126 Problemanzeigen) angegeben, dass bereits eingereichte Unterlagen beim Jobcenter angeblich nicht vorlagen und erneut angefragt wurden (vgl. ebd., S. 17). Dieser Umstand ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Es handelt sich um Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums und deshalb ist - wie auch in Kapitel 4.2.1 bereits dargestellt - eine zügige Bearbeitung besonders geboten. Außerdem sind die Leistungsberechtigten gesetzlich dazu verpflichtet mitzuwirken; Ihnen können bei fehlender Mitwirkung mitunter Sanktionen drohen. Angesichts dieser Tatsache ist die Zahl dieser Problemmeldungen erschreckend hoch. Neben dem steigenden Bearbeitungsaufwand und damit auch Personalaufwand für die Jobcenter, weil erneut Unterlagen angefordert werden, ist davon auszugehen, dass diese Problematik zu einer wiederum verlängerten Bearbeitungszeit führt.

Das Jobcenter ist beim Umgang mit Unterlagen an Datenschutzgesetze gemäß der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) und der Sozialgesetzbücher gebunden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2024a), jedoch obliegt zunächst der Nachweis über den Eingang der Unterlagen bei den Leistungsberechtigten, die die Unterlagen beim Jobcenter einreichen. Auch in möglichen Widerspruchsverfahren ist die Nachweisbarkeit der Einreichung von Unterlagen relevant. So scheint es kaum verwunderlich, dass Lehrbücher für Sozialarbeiter\*innen und Praxishinweise zum SGB II auch im Jahr 2024 noch dazu raten, Unterlagen via Fax einzureichen, um einen rechtskräftigen Beleg für eingereichte Unterlagen vorweisen zu können (vgl. Thomé 2023; 7 SGB II/SGBXII (Thomé), Rdnr.88). Dem gegenüber steht, dass immer mehr Standorte des Jobcenters team.arbeit.hamburg eine Einreichung von Unterlagen via Fax nicht mehr anbieten und die entsprechende Faxnummer von ihrer Webseite entfernen. Darüber

hinaus wird geraten Unterlagen vor Ort abzugeben, wo ein Eingangsstempel als Nachweis erhalten werden kann. Diesbezüglich heißt es in einer Weisung der Bundesagentur für Arbeit:

„Die Bundesagentur für Arbeit befürwortet die Ausstellung von Eingangsbestätigungen durch Jobcenter trotz fehlender gesetzlicher Verpflichtung auf ausdrücklichen Wunsch der Leistungsberechtigten sowie für fristwahrende Schreiben wie Widersprüche und Anträge“ (Bundesagentur für Arbeit 2018).

Gemäß dem „Monitor Verwaltungshandeln“ begegnen den Leistungsempfänger\*innen jedoch auch hierbei Hürden. So haben 26 Personen gemeldet, dass die Entgegennahme von persönlich abgegebenen Unterlagen an der Infotheke im Jobcenter verweigert wurde (vgl. AGFW 2024a, S. 17). Weitere 18 Problemmeldungen sind eingegangen, weil trotz Nachfrage kein Eingangsstempel erteilt wurde (vgl. ebd., S. 17).

Seit 2018 werden alle Unterlagen, die das Jobcenter in Papierform erhält an ein Scanzentrum der Deutschen Post AG im Berlin weitergeleitet, um dort eingescannt und einer digitalen E-Akte hinzugefügt zu werden (vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg 2018). Unterlagen direkt digital einzureichen, scheint somit der naheliegende Weg. Doch auch in Bezug auf die Plattform Jobcenter.digital sind insgesamt 114 Problemanzeigen im „Monitor Verwaltungshandeln“ eingegangen. So beschreiben etwa 32 % dieser Meldungen, dass Jobcenter.digital nicht als benutzer\*innenfreundlich wahrgenommen werde z.B. wegen komplizierter Navigation, fehlender Barrierefreiheit etc. (vgl. AGFW 2024a, S. 19). Grund hierfür könnte unter anderem sein, dass bei Jobcenter.digital zunächst eine Registrierung erfolgen muss, um Unterlagen einzureichen. Für die erfolgreiche Verknüpfung mit einer bereits bestehenden Akte beim Jobcenter muss die leistungsberechtigte Person hierfür auf die postalische Zusendung eines Passwortes und Benutzernamens warten. Zudem wurde über den „Monitor Verwaltungshandeln“ gemeldet, dass in 4 % der Fälle dieser Kategorie eine Nachricht oder ein Antrag aufgrund von technischen Fehlern bei Jobcenter.digital nicht übermittelt werden konnte (vgl. ebd., S. 20).

Das von der Benutzer\*innenoberfläche her simpler gestaltete und ohne vorherige Registrierung nutzbare Kontaktcenter der Jobcenter team.arbeit.hamburg ermöglicht ebenfalls die digitale Einreichung von Unterlagen und das Senden von Nachrichten und löst damit ab 1.11.2024 vollständig die Emailadressen der Jobcenter ab (vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024h). Beim Einreichen von Unterlagen über das Kontaktcenter fehlt jedoch ein langfristiger

rechtsverbindlicher Nachweis über die eingereichten Unterlagen. Eine Bestätigungsmail zeigt, dass das Jobcenter die Nachricht erhalten hat. Inhalt dieser Mail ist der Nachrichtentext, Datum und eine Nachrichten ID. Die angefügten Dokumente werden in der Bestätigung jedoch nicht benannt und werden über die Nachrichten ID lediglich zwei Wochen gespeichert. Der „Monitor Verwaltungshandeln“ erhebt zu dem Tool Kontaktcenter keine Daten.

Rein rechtlich gesehen, haben die Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ in Bezug auf diese Kategorie zunächst wenig Aussagekraft. Sollte die Vermutung bestehen, dass bestimmte Mitarbeitende nicht sorgsam mit den eingereichten Unterlagen umgehen, kann eine Dienstaufsichtsbeschwerde auf Grundlage des Art 17 GG eingereicht werden. Ansonsten liegt die Nachweispflicht über den erfolgten Eingang von Unterlagen zunächst bei den Leistungsempfänger\*innen (vgl. Geiger et al. 2023, S. 1136). So ist die Kategorie im Bezug auf die Bürger\*innenfreundlichkeit und einen möglichst barrierefreien Zugang zentral. Das digitale Tools genutzt werden, scheint auch für die Jobcenter von Vorteil zu sein, um effizientere Verwaltungsarbeit leisten zu können (vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg 2018). Gleichzeitig muss für einen gewinnbringenden Nutzen auch für Leistungsbezieher\*innen und Sozialberatungsstellen ein zuverlässiges Einreichen von Unterlagen auf digitalem Weg samt rechtsverbindlichen Nachweisen gewährleistet werden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass zum Teil fehlende Endgeräte und geringes technisches Know-How Behördenkontakte in erheblichem Maße erschweren und somit trotz der Vorteile durch eine verstärkte Digitalisierung niemand „abgehängt“ werden darf (Diakonisches Werk Hamburg 2023, S. 2).

Neben der Einreichung von Unterlagen sind in der Kategorie „Umgang mit Unterlagen“ weitere Problemmeldungen vom Monitor erfasst worden. So liegen 46 Meldungen vor, dass nach 14 Tagen keine Rückmeldung erfolgte, ob ein Anliegen bearbeitet würde und bei weiteren 32 Meldungen, dass die Personen, nach 14 Tagen keine Information zum Sachstand vom Jobcenter erhalten haben (vgl. AGFW 2024a, S. 17).

Rechtlich relevant sind zudem 10 Meldungen, in denen Anträge nicht an die zuständige Behörde weitergeleitet wurden (vgl. ebd., S. 17). Gemäß § 16 Abs. 2 SGB I sind Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellt werden von der Gemeinde bzw. der amtlichen Vertretung an die entsprechende zuständige Stelle weiterzuleiten. Da mehrere Sozialleistungen

antragsabhängig sind, jedoch von verschiedenen Sozialleistungsträgern ausgeführt werden, kann die Vielzahl an Leistungen und Trägern zu Schwierigkeiten führen, „[d]aher soll der Einzelne mit seinem Begehren nach Sozialleistungen weder an Zuständigkeitsabgrenzungen scheitern noch daran, dass er die von ihm begehrte Sozialleistung nicht genau bezeichnet“ (Schlegel und Voelzke 2024; § 16 SGB I (Öndül), Rdnr. 11). Nicht gesondert vom Monitor erfasst werden Fälle, in denen die Antragsentgegennahme verweigert und Menschen zu anderen Leistungsträgern geschickt wurden.

### **4.2.3. Erreichbarkeit**

Eine weitere Kategorie des „Monitors Verwaltungshandeln“ bezieht sich auf die Erreichbarkeit des Jobcenters team.arbeit.hamburg. Bezogen auf diese Thematik sind 176 Problemanzeigen in den gut 3,5 Monaten der Datenerhebung eingegangen. 55 % hiervon thematisieren die fehlende telefonische Erreichbarkeit der Jobcenter (vgl. AGFW 2024a, S. 18). Hierbei ist davon auszugehen, dass es sich um Anrufe bei der Service-Hotline oder den Standorthotlines handelt. Anrufende werden hier zunächst nach Datenschutzinformationen und dem Verweis auf Jobcenter Digital, sowie eine persönliche Vorsprache in dringenden Fällen in die Warteschlange geleitet. Hier erfolgt bei einem zu hohen Anrufer\*innenaufkommen direkt oder auch erst nach einer gewissen Wartezeit die elektronische Ansage es zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu versuchen, bevor die Verbindung getrennt wird. Neben der fehlenden Erreichbarkeit während der Telefonzeiten, sind im Monitor zudem 50 Meldungen eingegangen, bei denen ein vereinbarter Rückruf nicht erfolgte (vgl. ebd., S. 18). Weitere 17 Meldungen geben an, dass ein Rückruf, der über Jobcenter.digital gebucht wurde, nicht erfolgte (vgl. ebd., S. 20). Auch in Bezug auf die face-to-face Termine werden derartige Meldungen gemacht. In 27 Fällen wurden angefragte persönliche Termine verweigert (ebd., S. 18) und in weiteren 13 Fällen war eine Terminbuchung über Jobcenter.digital innerhalb der nächsten zwei Wochen nicht möglich (vgl. ebd., S. 20).

Im Falle von drohender oder vorliegender Mittellosigkeit wird ebenfalls von fehlender Erreichbarkeit berichtet. So zeigt der Monitor, wie schwierig es für die Betroffenen ist, überhaupt an das Jobcenter heranzukommen: 19 Problemmeldungen zeigen, dass eine persönliche Vorsprache bei drohender oder vorliegender Mittellosigkeit von den Standorten des Hamburger Jobcenters verweigert wurde (vgl. ebd., S. 19).

Die fehlende Erreichbarkeit stellt somit für die Betroffenen eine große Hürde in der Zusammenarbeit mit den Jobcentern dar. Nur erschwert oder gar keine Informationen zum Bearbeitungsstand zu erhalten beziehungsweise keine Nachfragen stellen zu können, scheint im Widerspruch zu § 14 SGB II, dem Grundsatz des Förderns, zu stehen. Das hier festgeschriebene Recht ist jedoch schwierig als subjektiver Rechtsanspruch durchzusetzen, zumal die Form und Umfang der Beratung im Ermessen der Jobcentermitarbeiter\*innen liegen. Dabei steht das Recht auf Information, Beratung und Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner gemäß SGB II „in einem unlösbaren Verfahrenszusammenhang mit den Geldleistungen zum Lebensunterhalt“ (Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 72). Die Träger der Leistungen sollen die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten umfassend und nachhaltig mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit unterstützen. Hierfür soll gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 SGB II vom Leistungsträger eine persönliche Ansprechpartnerin oder ein persönlicher Ansprechpartner für jede erwerbsfähige leistungsberechtigte Person und die mit dieser in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen benannt werden. Die Leistungsberechtigten erhalten zudem Beratung, in dessen Rahmen gemeinsam eine individuelle Strategie erarbeitet wird, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden (§ 14 Abs. 2 S. 1 u. 2 SGB II). Darüber hinaus umfasst die Aufgabe der Beratung:

„die Erteilung von Auskunft und Rat, insbesondere zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, zum Eingliederungsprozess und zu den Mitwirkungspflichten und Selbsthilfeobliegenheiten sowie dem Schlichtungsverfahren, zu den Leistungen der Eingliederung nach diesem Abschnitt sowie zur Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen anderer Träger“ (§ 14 Abs. 2 S. 3 SGB II).

Eine umfassende Beratung sollte somit dem Gesetz nach bei den Leistungsträgern erfolgen. Gemäß Krüger ist dies „[i]n der Praxis [...] nach bisherigen Erfahrungen leider selten der Fall und hängt im Wesentlichen von dem individuellen Engagement und Anspruch des einzelnen Mitarbeiters ab“ (Krüger 2011, S. 59). Ein Grund für die häufig nicht zufriedenstellende Beratung sieht Krüger in der gleichzeitigen Zuständigkeit der Träger für Leistungsgewährung und Leistungsberatung wobei auch Einsparzwänge einen Konflikt für die Mitarbeiter\*innen der Leistungsträgern darstellen (vgl. ebd., S. 59). Die in § 14 Abs 1 SGB II definierte Unterstützungspflicht stellt hierbei auch keinen subjektiv-öffentlichen Anspruch für den Leistungsberechtigten dar, sondern ist vielmehr als objektivrechtliche Pflicht des Trägers zu verstehen (vgl. Münder et al. 2024; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 13). Somit ist die Unterstützungsperspektive laut Richter Jörn Hökendorf als Einleitungsnorm und somit vor allem als Auslegungsdirektive zu sehen, wobei „[b]ei Schlechterfüllung die Leistungsträger

nach § 14 keine Rechtsfolgen zu besorgen [haben]“ (ebd.). Bei der in § 14 Abs. 2 eingeführten Beratung steht dem Leistungsberechtigten „dem Grunde nach ein subjektiver Anspruch auf iSd Satz 4 individualisierte Beratung zu“ (Münder et al. 2024; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 14). Hierbei steht jedoch die „Form der Beratung [...] im Ermessen des Leistungsträgers; sie kann mündlich (persönlich oder telefonisch) oder schriftlich erfolgen“ (ebd.; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 16), wobei sich Form und Umfang aus dem für den Leistungsträger erkennbaren individuellem Beratungsbedarf ergeben und die Art geeignet, adressatengerecht und für die Leistungsberechtigten verständlich zu sein hat (vgl. ebd.; § 14 SGB II (Hökendorf), Rdnr. 19). Ein weiterer Faktor mag sein, dass gemäß § 14 SGB II das vorrangig beschriebene Ziel die Unterstützung die Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist. Die Erteilung von Rat und Auskunft auch zur Leistungsberechnung etc. wird als weiterer Bestandteil der Beratung aufgeführt, sie scheint aber weniger zentral zu sein. In Bezug hierauf dürfte auch eine Rolle spielen, dass eine große Mehrzahl an Grundsicherungsträgern die Eingliederungsleistungen organisatorisch von den Geldleistungen trennen (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 75). „In Leistungsfragen verweisen die ‚aktivierenden‘ Fachkräfte nach dieser Logik an die Sachbearbeiter“ (ebd., S. 75), welche jedoch meist schwer erreichbar sind. Darüber hinaus gehöre nach dem Selbstverständnis der Sachbearbeiter\*innen in der Leistungsabteilung: „die ganzheitliche ‚Beratung‘ [...] zu den Aufgaben der Fachkräfte in Vermittlung und Fallmanagement“ (Henke et al. 2007, S. 75).

Ein direkter rechtlicher Zusammenhang zwischen der fehlenden Erreichbarkeit, wie sie in den Daten des Monitors zu erkennen ist, und dem in § 14 SGB II definierten Grundsatz des Förderns ist nicht gegeben. Trotzdem wird die Diskrepanz zwischen Leistungsempfänger\*in, welche nicht nur mitwirken müssen, sondern auch gemäß § 7b SGB II erreichbar sein müssen, und Jobcentermitarbeitenden, die trotz aktiver Versuche nicht erreicht werden können, deutlich. In einer Studie der Diakonie Hamburg aus dem Jahr 2010 wird diese Diskrepanz mit einem Ohnmachtsgefühl der Leistungsempfänger\*innen beschrieben: „Denn während von den ALG-II-Beziehenden ständige Verfügbarkeit erwartet wird, sind ihre zuständigen Sachbearbeitenden für sie nur selten ansprechbar“ (Englert et al. 2012, S. 6).

#### **4.2.4. Respektloses Verhalten**

Im „Monitor Verwaltungshandeln“ wurden darüber hinaus Daten zum Thema respektloses Verhalten erfasst. Diese Kategorie wird wie folgt definiert und von unfreundlichem Verhalten abgegrenzt:

„In der Kategorie ‚Respekt‘ werden nur Problemanzeigen ausgewertet, die klar ein respektloses Verhalten anzeigen. Dazu gehören Beleidigungen, Stigmatisierungen und Diffamierungen. Ein unfreundlicher Umgangston wird im Monitor nicht als respektloses Verhalten erfasst“ (AGFW 2024a, S. 5).

Für die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit den Jobcentermitarbeiter\*innen und somit mit Blick auf ihren Zugang zum Recht und die Form der Unterstützung und Kooperation ist auch diese Kategorie äußerst relevant. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung auf ihrer Website das Bürgergeld mit den Worten „Mehr Chancen und mehr Respekt“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2024a) einführt.

Im „Monitor Verwaltungshandeln“ sind zu dem oben definierten respektlosen Verhalten 26 Problemmeldungen eingegangen. In dieser Kategorie werden im Report der AGFW einige Meldungen mit den Ausführungen der Sozialberatungsstellen zitiert. So wird eine Situation wie folgt geschildert: „Jobcenter-Mitarbeiter sagt den Kunden im Gespräch: ‚Was wollt ihr denn hier? Euer Einkommen reicht doch‘ (es reicht keinesfalls!)“ (Eintrag vom 24.10.2023; AGFW 2024a, S. 19). Weiter wird ein Gespräch im Jobcenter wie folgt rekonstruiert: „Klientin wurde damit gedroht, dass sie überhaupt keine Hilfe zum Lebensunterhalt erhält, wenn sie nicht innerhalb von 4 (!) Tagen einen Arbeitsvertrag vorlegen kann“ (Eintrag vom 24.01.2024; ebd., S. 19). Eine rechtliche Grundlage für eine derartige Aussage ist nicht ersichtlich. Ausführlicher wird die Erfahrung eines ukrainischen Klienten beschrieben:

„Dame an der Infothek wurde wütend und laut mir und dem Klienten gegenüber. Er hatte alle Unterlagen zusammen, diese wurden dennoch nicht entgegengenommen. (Leistungsabteilung bat ihn 2 Minuten zuvor darum, die Unterlagen an der Infothek abzugeben). Die Mitarbeiterin der Infothek kündigte an, die Ausländerbehörde über ein Fehlverhalten des Klienten informieren zu wollen. (Klient ist aus der Ukraine, kein Fehlverhalten ersichtlich). Er musste die Unterlagen draußen in den Briefkasten werfen“ (Eintrag vom 27.10.2023; ebd., S. 19).

Eine weitere Situation an der Infotheke wird in einer Meldung vom 16.11.23 beschrieben; „An der Infothek wurde die Kundin mit den Worten, sie solle anrufen, wieder weggeschickt. Anrufen ist jedoch wegen nicht besetzter Hotline nicht möglich“ (Eintrag vom 16.11.2023; ebd., S. 19).

Auch über respektloses Verhalten im telefonischen Kontakt, gibt es mehrere Problemanzeigen. So wird in einer Meldung beispielsweise beschrieben;

„Sachbearbeiterin vom Jobcenter ruft zurück und wird vom Mitbewohner darüber informiert, dass die Klientin gerade ein Online-Bewerbungsgespräch führt und nicht ans Telefon kommen kann. Die Sachbearbeiterin erklärt, dass es Sanktionen geben würde, wenn die Klientin nicht sofort ans Telefon geht. Das Bewerbungsgespräch wird daraufhin unterbrochen. Es folgt ein sehr respektloses Telefonat. Die Klientin ist so aufgelöst, dass sie das Bewerbungsgespräch nicht adäquat zu Ende führen kann“ (Eintrag vom 13.11.2023; AGFW 2024a, S. 19).

Derartiges Verhalten kommt also bei verschiedenen Mitarbeitenden und Klient\*innen vor und scheint kein neues Phänomen bei Jobcentern zu sein. So beschäftigt sich bereits 2010 eine qualitative Studie der Diakonie Hamburg unter dem Titel „Respekt? - Fehlanzeige“ mit dieser Thematik. Zusammengefasst werden die Erkenntnisse der Studie damit, dass insgesamt wenig Entgegenkommen und Unterstützung durch die Behörde wahrgenommen wird, sondern vielmehr der Aufbau von Barrieren und die Verzögerung von Abläufen (vgl. Englert et al. 2012, S. 6). In Kapitel 3.1. wurde bereits dargestellt, dass viele Klient\*innen sich im Kontakt zu Jobcentern wie „Bittsteller\*innen“ ohne Rechte fühlen.

Auch die Erfahrungen, die im Monitor geschildert werden, sprechen für eine solche Wahrnehmung der Leistungsempfänger\*innen. Dass ein derartiges Verhalten der Behördenmitarbeitenden keinesfalls angemessen ist, steht außer Frage. An dieser Stelle gilt es außerdem, noch einmal einen Bezug, zu der von Lipsky beschriebenen asymmetrischen Beziehung zwischen Street-Level Bürokraten und Bürger\*in herzustellen. Wie in Kapitel 3.1. bereits dargestellt, ist das Verhalten der Bürger\*innen stark von der Machtasymmetrie beeinflusst:

„The disadvantaged position of clients forces them to conspire in their own management in order to avoid offending the workers or providing negative evidence about their character“ (Lipsky 2012, S. 59).

Darüber hinaus gilt es, die Balance zu finden zwischen dem Anspruch auf ihr Recht und einem eher abmildernden (demütigeren) Fordern dieser Rechte (vgl. ebd., S. 16). Im Ergebnisbericht des Forschungsprojektes der Diakonie zu Erfahrungen von Leistungsberechtigten heißt es: „Das per se vorhandene Machtgefälle dominiert die Interaktionen dann in einer so massiven Weise, dass Aushandlungsprozesse schon im Keim erstickt werden“ (Englert et al. 2012, S. 7).

Rechtlich gibt es für die Leistungsempfänger\*innen bei derartigen Situationen die Möglichkeit, eine Dienstaufsichtsbeschwerde einzureichen. So hat gemäß Art. 17 GG Jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde können sich Bürger\*innen „gegen das persönliche Fehlverhalten von Beschäftigten im öffentlichen Dienst wehren, das sind z.B. Mitarbeiter\*innen des Jobcenters“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2021). Die Dienstaufsichtsbeschwerde muss dann von den Dienstvorgesetzten, also der Leitung entgegengenommen und geprüft werden.

### **4.3. Erstes Zwischenfazit: Was bildet der „Monitor Verwaltungshandeln“ ab, was nicht?**

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse des „Monitors Verwaltungshandeln“ erlauben in Bezug auf die definierten Kategorien eine erste Einschätzung zu Zugangshürden für die Leistungsberechtigten, beim Jobcenter team.arbeit.hamburg. Der „Monitor Verwaltungshandeln“ kann durch die Daten dabei nicht nur die Zugangshürden an sich darstellen, sondern durch die Menge an Meldungen auch eine Gewichtung der gravierendsten Probleme ermöglichen. So wird deutlich, dass im Befragungszeitraum vom 11.10.2023 bis 31.01.2024 der größte Anteil an Meldungen bezüglich des Jobcenters team.arbeit.hamburg wegen des Umgangs mit Unterlagen gemacht wurde. Hier scheinen die Abläufe besonders erschwert und Komplikationen besonders häufig. Natürlich hat die nicht einwandfreie Bearbeitung von Unterlagen wiederum einen Einfluss auf die Bearbeitungszeit von Anträgen, so dass Bezüge zwischen den einzelnen Kategorien hergestellt werden müssen. Wo die zentralen Hürden für die Leistungsempfänger\*innen liegen, wird aber durchaus deutlich und somit kann anhand der Daten auch gezeigt werden, in welchen Bereichen der größte Handlungsbedarf besteht.

An einigen Stellen wären in der Abfrage Konkretisierungen und detailliertere Fragestellungen oder Aufgliederungen in mehrere Antwortmöglichkeiten sinnvoll. Dies kann beispielsweise dann gewinnbringend sein, wenn es um gesetzliche Fristen geht. Hierzu sollen in Kapitel 6 Weiterentwicklungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Das Ziel der AGFW, Zugangshürden zu Behörden systematisch zu erfassen (vgl. AGFW 2024a, S. 3), kann auf der Basis der im ersten Report dargestellten Problemmeldungen als erfüllt

angesehen werden. So hat der erste Report der AGFW einen Beitrag zum politischen Diskurs geleistet, der auch medial aufgegriffen wurde. So wird im Newsletter des „Monitors Verwaltungshandeln“ erklärt, dass im Hamburg Journal vom 05.03.24, bei NDR 90,3, bei RTL Nord HH/SH, sowie in den Zeitungen Mopo und Hamburger Abendblatt über die Ergebnisse berichtet wurde (Anhang 1)<sup>2</sup>. Darüber hinaus schreibt Paul Grabbe im Newsletter vom 13.05.2024, der 1. Report sei bei „Politik, Verwaltung und Fachöffentlichkeit in Hamburg und bundesweit auf ein großes Interesse“ gestoßen (Anhang 2). Im Rahmen der Hamburger Bürgerschaftssitzung vom 24.04.2024 wird ein Antrag der Fraktion Die Linke diskutiert, in dem es heißt:

„Welche Probleme sofort angegangen werden müssen, darauf wirft auch der Erste Report des ‚Monitor Verwaltungshandeln‘ von der Arbeitsgemeinschaft freier Wohlfahrtsverbände ein Schlaglicht“ (Fritzsche et al. 2023).

Außerdem hat laut Newsletter auch der „Zentrale Beirat von Jobcenter team.arbeit.hamburg“, sowie die „Fachausschüsse der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg“, „der Landesverband Hamburg des Sozialverbandes Deutschland (SoVD)“ und die „Landesarbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendarbeit“ die Ergebnisse des Monitors diskutiert (Anhang 2). Das Ziel, auf Zugangshürden hinzuweisen und den fachpolitischen Diskurs zu unterstützen kann also als erfüllt angesehen werden. Welche Auswirkungen diese Debatte auf der Handlungsebene hat, ist jedoch (noch) nicht auszumachen. So sind auch keine Aussagen darüber möglich, ob, wie von der AGFW gehofft, im Hinblick auf die identifizierten Schwachstellen im Verwaltungshandeln auch gemeinsam mit den Behörden an einer Verbesserung der Durchsetzung sozialer Rechte in Hamburg gearbeitet wird. Eine Schwierigkeit für die Erreichung dieses Ziels könnte in der Art der Datenerfassung durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ gesehen werden. Durch die Problemmeldungen in Bezug auf die Behörden scheint die „Schuldfrage“ für die AGFW eindeutig ‚geklärt‘, wird doch der Fokus vor allem auf die Barrieren, die die Behörden aufbauen gelegt. Eine differenzierte Betrachtung der Einzelfälle auch im Hinblick auf etwaige Versäumnisse bei den Antragsstellenden und ihren Unterstützerinnen und Unterstützern kann auf dieser Datenbasis nicht erfolgen.

---

<sup>2</sup> Die Newsletter zum „Monitor Verwaltungshandeln“ werden durch Paul Grabbe, Mitarbeiter der Diakonie Hamburg, verschickt. Online sind die Newsletter nicht zugänglich, sie werden lediglich an Interessierte via E-Mail versandt. Die Newsletter vom 15.04.2024 (Anhang 1) und vom 13.05.2024 (Anhang 2), befinden sich daher im Anhang der Arbeit, sie werden nicht im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Ganz generell schafft der „Monitor Verwaltungshandeln“ durch die Art der Befragung der Sozialberatungsstellen ein Ungleichgewicht zwischen den Akteurinnen und Akteuren. Die Sozialberatungsstellen dokumentieren die Problemmeldungen ihrer Klient\*innen mit Blick auf die Behörden. Somit konstruiert die AGFW durch die Art der Datenerhebung die Behörden als die Handelnden und die Sozialberatungsstellen als die Anklagenden. Die Meldungen der Beratungsstellen werden hierbei als objektiv angesehen und die Einschätzungen wie „Unterlagen waren vollständig eingereicht“ werden als Tatsachen betrachtet. Dieses Ungleichgewicht stellt sicherlich eine gewisse Hürde für die Jobcenter dar, da die Art der Befragung zunächst zu einer Rechtfertigung ihrerseits verleitet. Im Interesse einer gemeinsamen Debatte und gemeinsamen Entwicklung wäre eine Weiterentwicklung des „Monitors Verwaltungshandeln“ in Richtung einer stärkeren Objektivierung hilfreich (siehe Kapitel 6).

Auf der Metaebene zeigen die Daten, dass eine Zusammenarbeit mit Sozialberatungsstellen die Leistungsbezieher\*innen nicht vor Zugangshürden und Barrieren im Kontakt mit dem Jobcenter schützt. Die Problemmeldungen, die durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ erfasst werden, beschreiben ja gerade Hürden aus Sicht von Leistungsbezieher\*innen, die bei einer Beratungsstelle angebunden sind, deren Mitarbeiter\*innen wiederum diese Daten eingeben. Wie weit die Zusammenarbeit der Adressat\*innen mit den Beratungsstellen reicht, kann durch die Daten nicht abgebildet werden. Auch werden weder die Art der Zusammenarbeit zwischen Leistungsbezieher\*in und Sozialarbeiter\*in noch mögliche Zugangshürden oder Fehler in der Beratung erfasst. Es bestehen zudem keine Vergleichswerte zu den Erfahrungen von Leistungsbezieher\*innen, die nicht an eine Beratungsstelle angebunden sind. Ein Tool zu entwickeln, das Leistungsbezieher\*innen selbst nutzen könnten, um Problemmeldungen einzugeben oder auch auf digitalem Wege bei der Bewältigung der bürokratischen Schritte unterstützt zu werden, könnte sinnvoll sein. Derartige Möglichkeiten sollen in Kapitel 6.3. betrachtet werden.

Welche Erkenntnisse die Ergebnisse des Monitors mit Blick auf etwaige Nachbesserungsbedarfe in den gesetzlichen Regelungen bieten können, wird im Folgenden analysiert.

### **4.3.1. Erkenntnisse des Monitors mit Blick auf das Sozialgesetz**

Die Ergebnisse des Monitors Verwaltungshandeln machen deutlich, dass den Leistungsberechtigten beim Zugang zu ihren Sozialleistungen verschiedene Barrieren durch die Jobcenter begegnen. Diese Barrieren lassen sich teilweise konkret mit gesetzlichen Regelungen in Verbindung setzen. Die Verknüpfung der Ergebnisse mit dem Sozialgesetz zeigt aber auch, dass in einigen Kategorien, wie bei der Bearbeitungszeit und den Vorschussregelungen, weitere Antwortmöglichkeiten im „Monitor Verwaltungshandeln“ notwendig sind, um einen direkteren Bezug der Daten zum Recht herzustellen.

Eine konkrete Rechtsverletzung wird durch den Monitor beispielsweise abgebildet, wenn Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellt werden, nicht an die entsprechende Stelle weitergeleitet werden, wie es gemäß § 16 Abs. 2 SGB I gemacht werden müsste.

Es kann jedoch festgestellt werden, dass die Problemmeldungen, die ganz konkret auf den Gesetzestext bezogen werden können, überschaubar sind. Die Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ laden jedoch an anderer Stelle umso mehr zu Überlegungen bezüglich einer Weiterentwicklung der Gesetzesgrundlagen sowie zu rechtssoziologischen Überlegungen bezüglich des Rechtszugangs ein.

Als antragsstellende Personen befinden sich die Leistungsberechtigten häufig in einer Position als „Bittstellende“ (vgl. Englert et al. 2012) gegenüber den Behördenmitarbeiter\*innen. Sie haben zwar einen rechtlichen Anspruch auf Leistungen, sind aber letztendlich auf die zeitnahe und einwandfreie Bearbeitung durch eine\*n Mitarbeiter\*in des Jobcenters angewiesen. Es geht, wie schon Lipsky erklärt, darum, diese Rechte einzufordern und gleichzeitig ein konformes Verhalten zu zeigen, um die Mitarbeiter\*innen nicht gegen sich aufzubringen (vgl. Lipsky 2012, S. 16). Lipsky macht deutlich, dass auf der anderen Seite Street-Level Bürokrat\*innen, Routinen entwickeln, um die Menge an zu bearbeitenden Fällen meistern zu können (vgl. ebd., S. 81). Während Menschen laut Lipsky als Individuen mit verschiedenen Erfahrungen und Persönlichkeiten zu den Street-Level Bürokrat\*innen kommen, verändert sich dies durch den Kontakt zur Bürokratie:

„In their encounters with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if,

they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots” (ebd., S. 59)

Neben der individuellen Kategorisierung durch die Mitarbeiter\*innen, gibt es „[formalisierte] Verfahren der ‚Kundensegmentierung‘ in den Organisationseinheiten“ (Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 73), die ebenfalls zum Alltagsgeschäft der Jobcenter gehören. Hierzu zählen beispielsweise IT-Verfahren, zum Erstellen von Bewerber\*innenprofilen (vgl. ebd., S. 73). In den Jobcentern ist das hohe Maß an Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten durch die Mitarbeitenden gemäß der Studie von Grimm und Plambeck besonders auffällig (vgl. Grimm und Plambeck 2013, S. 55). Einfluss auf die vorgenommenen Kategorisierungen haben auch die persönlichen und gesellschaftlichen Vorurteile der Street-Level Bürokrat\*innen. Lipsky schreibt: „routines and simplifications are subject to workers‘ occupational and personal biases, including the prejudices that blatantly and subtly permeate the society” (Lipsky 2012, S. 85). So muss man davon ausgehen, dass auch Formen der Diskriminierung eine Rolle bei Ungleichbehandlungen spielen und Grundlage für Kategorisierungen in den Routinen der Mitarbeiter\*innen sind. Zum Teil werden derartige Erfahrungen in der Kategorie „Respektloses Verhalten“ im Monitor abgebildet. Diskriminierende Motive führen aber wahrscheinlich auch in anderen Kategorien zu Ungleichbehandlungen. Nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gehören Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu Diskriminierungsmerkmalen. Ob ein Unterschied in der Behandlung der Leistungsberechtigten auf Grund dieser Merkmale erfolgt, ist anhand der Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ nicht ersichtlich, da diese Informationen nicht erfasst werden. Laut der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aber werden regelmäßig Diskriminierungen durch Behörden gemeldet:

„Rund 16 Prozent der Anfragen an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kommen von Personen, die Diskriminierung auf Ämtern und bei Behörden erlebt haben, beispielweise beim Jobcenter, Standesamt oder durch die Justiz“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2021).

Erleben Menschen Diskriminierung oder auch respektloses Verhalten einzelner Mitarbeiter\*innen im Jobcenter, ist die Dienstaufsichtsbeschwerde ein möglicher Rechtsbehelf. Das Einlegen von Rechtsbehelfen ist jedoch ebenfalls mit Hürden verbunden.

Die Rechtssoziologie widmet sich im Rahmen verschiedener Studien der Frage nach Rechtsmobilisierung und Wahrnehmung juristischer Mittel. So untersucht aktuell das Wissenschaftszentrum Berlin den Zugang zum Recht mit Blick auf Wohnraummiet- und Verbraucherrecht in Berlin und erklärt im Zwischenbericht:

„[A]us den ersten Befragungen ergaben sich Hinweise darauf, dass sozio-ökonomisch Schwächere sowie migrantische Personen höhere Schwellen beim Rechtszugang zu überwinden haben als andere Personengruppen“ (Wrase et al. 2022).

Eine weitere Studie zum Zugang zum Recht mit Blick auch auf gesellschaftlich benachteiligte Personengruppen ist in Kanada durchgeführt worden. In Ihrem Forschungsprojekt: „The Legal Problems of Everyday Life - The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians“ untersuchte Ab Currie den Zusammenhang zwischen (rechtlichen) Multiproblemlagen, sozialer Ausgrenzung und juristischen Schritten (vgl. Currie 2009). Zunächst macht sie auf die in diesem Zusammenhang entstehende Abhängigkeit vom öffentlichen Dienst aufmerksam:

“It was observed that people who experience multiple problems are more likely to experience the problems related to debt, housing, social services and disability pensions; all indicative of social exclusion and dependency on forms of social assistance. There is evidence that the fall into social exclusion is a descent into troubled lives of dependency on publicly funded services” (ebd., S. 89).

Hierbei wird deutlich, dass die Steigerung von rechtlichen Problemen mit der Steigerung anderer sozialer Probleme, wie beispielsweise Schulden, im Zusammenhang stehen, welche soziale Ausgrenzung begünstigen (vgl. ebd., S. 47). Rechtliche Probleme sind dann einige von vielen: “Justiciable problems are frequently treated as aspects of the Gordian knot of problems that constitute social exclusion” (ebd., S. 42). Allgemein sieht Currie diverse Hürden im Rechtssystem:

“[M]any people fail to act to resolve their justiciable problems, mainly because of common barriers to access to justice; not knowing that something could be done, not knowing their rights and not knowing where to find assistance among the most frequent of them” (ebd., S. 88).

Ein zentraler Faktor scheint somit auch darin zu liegen, Rechtsverletzungen im Allgemeinen auch als solche zu erkennen. Wrase, Thies, Behr und Stegemann sehen in diesem Prozess, in Anlehnung an ein Konfliktverarbeitungs- und Transformationsmodell, einen Dreischritt. Ihnen

zufolge müssen „individuelle Rechtsverletzungen zunächst erkannt und benannt werden (*naming*), bevor eine Zuschreibung von Verantwortlichkeit erfolgen (*blaming*) und schließlich ein Anspruch geltend gemacht werden kann (*claiming*)“ (Wrase et al. 2021, S. 53). So zeigt die Forschung, „dass bestehende Rechtspositionen den Betroffenen oft gar nicht bekannt sind – dass sie ihr soziales Problem also gar nicht als Rechtsproblem erkennen“ (ebd., S. 52). Daher ist es nicht verwunderlich, dass die bisherige Forschung zeigt, „dass nur ein Bruchteil der grundsätzlich einklagbaren Ansprüche bis vor die Gerichte gelangt; die Zahlen schwanken je nach Problem und Rechtsbereich zwischen 3 und 13 Prozent“ (Wrase et al. 2021, S. 51). Um eine Rechtsposition überhaupt zu erkennen, ist ein Rechtsbewusstsein notwendig, wobei es hierbei maßgeblich auf die Art des Problems ankommt (vgl. ebd., S. 52). Insofern ist es bei Sozialleistungen von Vorteil, dass die Menschen einem staatlichen Rechtsakt ausgesetzt sind, zum Beispiel in Form eines Bescheides, der auch mit Rechtsbehelfsbelehrung erfolgt. Das Problem ist dann „von vornherein ‚verrechtlicht‘“ (ebd., S. 52).

Dennoch spielen, wie auch schon Currie zeigt, weitere Faktoren bei der Inanspruchnahme rechtlicher Mittel eine Rolle. Hierzu zählen Schulbildung, Einkommen und Migrationshintergrund (vgl. ebd., S. 51f.). In der Personengruppe der Bürgergeldempfänger\*innen dürften auch diese Faktoren relevant sein. In Bezug auf geringes Einkommen ist dies offenkundig immer der Fall. Der Anteil an Bürgergeldbeziehenden in Hamburg, die keine deutsche Staatsangehörigkeit haben, liegt im November 2024 bei knapp über 50%. Laut Bundesagentur für Arbeit sind es bei rund 137.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Hamburg 69.160 ausländische und 67.840 deutsche Staatsangehörige (Bundesagentur für Arbeit 2024b). „DIE ZEIT“ berichtet unter Bezugnahme auf die Statistik der Bundesagentur für Arbeit<sup>3</sup>: in Hamburg haben 72,8 % der Beziehenden einen Migrationshintergrund<sup>4</sup> (vgl. Iser 2024). Schon im Allgemeinen lässt sich feststellen, „dass es deutliche Diskrepanzen zwischen dem rechtlichen Anspruch auf Zugang zum Recht und der tatsächlichen Inanspruchnahme von Recht gibt“ (Wrase et al. 2021, S. 54). Mit Blick auf soziale Ungleichheit wird dieses Phänomen zudem verstärkt:

---

<sup>3</sup> Originalquelle konnte nicht eingesehen werden.

<sup>4</sup> „Als Menschen mit Migrationshintergrund gelten laut der amtlichen Definition alle, die selbst oder deren Eltern ohne die deutsche Staatsbürgerschaft geboren wurden“ (Iser 2024).

„[E]ine sozial besonders ungleiche Inanspruchnahme des formellen Justizsystems [kann] durchaus als Indiz für eine Verletzung des Rechts auf gleichen Rechtszugang angesehen werden“ (ebd., S. 52).

Die Tatsache, dass Hürden schon beim Zugang zu Behörden bestehen, wie durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ gezeigt wurde, wird durch den ungleichen Zugang zum Justizsystem noch gravierender. Die hier dargestellten Forschungen aus dem Bereich der Rechtssoziologie lassen vermuten, dass Menschen, die bei Behörden ihre Rechtsansprüche nicht durchsetzen können, auch beim Zugang zu anderen rechtlichen Ebenen auf Zugangshürden stoßen.

Wie bereits in Kapitel 4.2 in Bezug auf die einzelnen Kategorien gezeigt wurde, ist eine weitere Schwierigkeit, dass die Leistungen, auf die ein subjektiver, notfalls einklagbarer Rechtsanspruch besteht, begrenzt sind. Betrachtet man beispielweise den Anspruch auf Beratung und Unterstützung, liegen Form und Art im Ermessen des Jobcenters. Auch bezogen auf dem Umgang mit Unterlagen, gibt es neben der sich auf einen konkreten Mitarbeitenden beziehenden Dienstaufsichtsbeschwerde, und gegebenenfalls datenschutzrechtlichen Klagen, falls Daten aus Unterlagen Dritten zugänglich gemacht werden sollten, wenig Möglichkeiten. Hinzu kommt, dass die Verwaltung gemäß § 41 SGB 10 die Möglichkeit hat Verfahrensfehler „zu heilen“:

„Die Heilung i.S.d. § 41 SGB X eröffnet damit einen vereinfachten Weg der Fehlerkorrektur neben der (grundsätzlich) vorhandenen Möglichkeit des Erlasses eines fehlerfreien (neuen) Verwaltungsakts“ (Schlegel und Voelzke 2023; § 41 SGB X (Baumeister), Rdnr. 13)

Diese Vorschrift soll der Verfahrenseffizienz beisteuern: „Sie will Rechtsbehelfe um solcher Verfahrensfehler willen vermeiden, die nach Einschätzung des Gesetzgebers der nachträglichen Korrektur noch zugänglich sind“ (Schütze 2020; § 41 SGB X (Schütze), Rdnr. 2). Verfahrensfehler im Verwaltungsverfahren können einzeln also dann nicht mehr geltend gemacht werden, wenn sie „geheilt“ wurden. Darin liegt sicher eine gewisse Entlastung des Justizsystems, gleichzeitig aber sieht Schütze hier die Relativierung der Folgen von Verfahrensfehlern (vgl. ebd.; § 41 SGB X (Schütze), Rdnr. 2).

Der Bezug der Ergebnisse des „Monitors Verwaltungshandeln“ auf das Sozialrecht zeigt, dass die Zugangshürden zum Recht auf verschiedensten Ebenen zu sehen sind: beginnend bei problematischem Verwaltungshandeln der Behörde über die subjektiv-rechtlich zum Teil nicht

oder nur schwer einklagbaren Ansprüche bis hin zu Hindernissen beim Zugang zum Justizsystem.

Während in anderen Rechtsbereichen, wie dem Verbraucherschutz-, Miet- oder Umweltrecht, ein Verbandsklagerecht es ermöglicht, Rechte auch stellvertretend geltend zu machen, besteht eine derartige Option im Sozialrecht nicht. Eine Ausweitung der Möglichkeiten eine Verbandsklage zu erheben, werden auch in anderen Rechtsbereichen gefordert. So könnte in der Kinder- und Jugendhilfe ein Verbandsklagerecht

„vor allem gegen Entscheidungen der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) sinnvoll sein, da diese infrastrukturellen Maßnahmen zwar entscheidende Auswirkungen auf das regionale Leistungsangebot haben, aber im Wege der Individualklage nicht überprüft werden können“ (Scheiwe et al. 2022, S. 10).

Auch ein Modell der Prozessstandhaft, also der Ermächtigung, fremdes Recht im eigenen Namen geltend zu machen, wird von Scheiwe et al. im Kinder- und Jugendhilferecht als Option gesehen (vgl. ebd., S. 10). So „können Verbände mit Einwilligung der betroffene Person an deren Stelle Klage erheben“ (ebd., S. 10). Im Zusammenhang mit einer vorübergehenden Unterstützung der Betroffenen durch sachverständige Stellen mit entsprechenden eigenen Ressourcen, könnten gegebenenfalls mehr berechtigte Klagen eingereicht werden (vgl. ebd., S. 10f.).

Auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes plädiert im Interesse eines stärkeren Diskriminierungsschutzes in Deutschland für die Einführung eines Verbandsklagerechts (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2024a, S. 22) und erklärt:

„[Ein Verbandsklagerecht] ermöglicht qualifizierten Antidiskriminierungsverbänden, in Fällen struktureller Diskriminierung ohne individuelle Betroffenheit zu klagen und dadurch Grundsatzrechtsprechung zu schaffen, um Betroffenen Rechtssicherheit bei einer eigenen Klage zu geben“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2024b, S. 11).

Derartige Möglichkeiten auch im Sozialrecht zu schaffen, könnte gegebenenfalls auch für Arbeitslosenverbände oder ähnliche Stellen, die Möglichkeiten der Unterstützung und der Interessenvertretungen erweitern. Auch Wrase, Thies, Behr und Stegemann sehen in derartigen Regelungen die Möglichkeit, dem ungleichen Zugang zum Recht entgegenzuwirken:

„Die asymmetrische Ausgangslage kann durch Zugang zu ‚repeat players‘ wie Verbraucherstellen, Gewerkschaften, Mieter:innenvereinen oder Antidiskriminierungsstellen ausgeglichen werden, die die betroffenen Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen“ (Wrase et al. 2021, S. 54).

Die Unterstützung von Einzelpersonen bei der Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche übernehmen im aktuellen Hilfesystem häufig Sozialberatungsstellen. Wie die Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ zeigen, schützt dies aber nicht vor Zugangshürden.

Die in diesem Kapitel ausgeführten Überlegungen zu den juristischen Zugangshürden für gesellschaftlich oft marginalisierte Menschen sollen die verschiedenen Ebenen, auf denen den Leistungsberechtigten Hürden entstehen, verdeutlichen. Diese durch die Betrachtung der Monitor Ergebnisse mit Blick auf die jeweiligen gesetzlichen Regelungen gewonnenen Erkenntnisse sollen einen Gedankenanstoß zu den Veränderungspotenzialen in juristischer Hinsicht geben. Die Optimierungsmöglichkeiten auf der Verwaltungsebene sollen im folgenden Kapitel untersucht werden. Zunächst sollen in Kapitel 5 mögliche Ursachen, für die durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ deutlich gewordenen Zugangshürden und für problematisches Verwaltungshandeln herausgearbeitet werden. In 6. Kapitel soll dann die mögliche Weiterentwicklung des „Monitors Verwaltungshandeln“ diskutiert werden.

## **5. Mögliche Ursachen für Zugangshürden in den Jobcentern**

Die Zugangshürden beim Jobcenter team.arbeit.hamburg, erstrecken sich über verschiedene Bereiche, von fehlender Erreichbarkeit über einen unzuverlässigen Umgang mit Unterlagen und langen Bearbeitungszeiten hin zu Fällen von respektlosem Verhalten gegenüber den Leistungsbezieher\*innen. Die Daten des „Monitors Verwaltungshandeln“ zeigen, dass es sich bei derartigen Erfahrungen nicht um Einzelfälle handelt, sondern dass verschiedene Leistungsbezieher\*innen diese Erfahrungen an verschiedenen Standorten des Jobcenters team.arbeit.hamburg machen. Es ist also davon auszugehen, dass es sich hierbei um strukturelle Schwachstellen handelt, die derartige Hürden begünstigen und es sich nicht um Böswilligkeit oder Willkür der einzelnen Mitarbeitenden handelt. Daher sollen die Strukturen und die Arbeitsbedingungen im Jobcenter untersucht werden, um mögliche Ursachen herauszuarbeiten.

Michael Lipsky sieht in seiner Theorie zur „Street-level Bureaucracy“ den Grund für problematisches Verwaltungshandeln vor allem in den Arbeitsbedingungen. Die Ursachen reichen ihm zufolge von mangelnden Ressourcen über unklare Zielforderungen durch den

Arbeitgeber bis hin zur erschwerten Zusammenarbeit mit Klient\*innen, die häufig unfreiwillig mit der Behörde in den Kontakt treten müssen (vgl. Lipsky 2012, S. 27f.).

In diesem Kapitel sollen sowohl die Bereiche Ressourcen und Organisationsstruktur als auch Mitarbeitende betrachtet werden, um mögliche Ursachen, für die im Monitor festgestellten Zugangshürden herauszuarbeiten.

## **5.1. Ressourcen und Organisationsstruktur**

Michael Lipsky schreibt mangelnde Ressourcen seien ein entscheidender Faktor, wenn es darum geht die Arbeitssituation von Street-level Bürokrat\*innen zu untersuchen. Er erklärt: „Resources are chronically inadequate relative to the tasks workers are asked to perform“ (Lipsky 2012, S. 27). Zentrale Faktoren seien hierbei die Ressourcen Zeit und Personal im Verhältnis zu den zu bearbeitenden Fällen und Aufgaben (vgl. ebd., S. 29). Auch organisatorische Tätigkeiten wie Dokumentation und Büroarbeit (vgl. ebd., S. 30) oder Faktoren wie psychische Belastung im Arbeitskontext (vgl. ebd., S. 32) beeinflussen den Arbeitsalltag in Street-level Bürokratien. Außerdem führt er aus, dass die Nachfrage der Leistungen mit der Zurverfügungstellung derselben steigt und dass wenn - gerade im öffentlichen Sektor - zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stehen, der Druck steigt, diese Ressourcen zu nutzen (vgl. ebd., S. 33).

Der Bundesarbeitskreis Jobcenter der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft ver.di sieht insbesondere in den letzten Jahren eine steigende Nachfrage und damit eine zusätzliche Belastung für die Mitarbeitenden: „Nach allen Krisen von 2020 an, Corona und Ukraine, Energie und Inflation, erhöht sich die Inanspruchnahme der Jobcenter“ (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di 2023).

Neben der hohen Zahl an Fällen wirken weitere Belastungsfaktoren auf die Arbeitssituation im Jobcenter ein. Im Geschäftsbericht 2023 der Jobcenter team.arbeit.hamburg schreibt Arne Dornquast, Leiter des Amtes für Arbeit und Integration der Sozialbehörde im Grußwort an die Jobcentermitarbeitenden:

„[N]eben den zahlreichen alltäglichen Herausforderungen stand das Jahr 2023 wesentlich im Zeichen der langen Verhandlungen um den Bundeshaushalt 2024 und der damit einhergehenden Unsicherheit für Ihre Arbeit“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024a, S. 2).

Laut Lipsky gehören Einrichtungen, die als street-level Bürokratien gelten meist zu den zentralen Kostenfaktoren der öffentlichen Ausgaben (vgl. Lipsky 2012, S. 39). Knappe Budgetierungen gehören genauso dazu, wie, dass sie zur Zielscheibe der Steuerzahler\*innen werden. So kommt es laut Lipsky vor, dass insbesondere in Zeiten der Inflation trotz steigender Sach- und Personalkosten mit weniger Mitteln kalkuliert werden muss, was wiederum zu unzureichenden Ressourcen führt (vgl. ebd., S. 39). Wie in Kapitel 3.1 bereits dargestellt, ist die Finanzierung der Grundsicherung selbst hierbei weitestgehend von der Ökonomie abgekoppelt. Für Förder- und Integrationsmaßnahmen aber auch die Ressourcen der Jobcenter ist dies jedoch durchaus relevant. Auch in der Debatte zur Haushaltsplanung der Bundesregierung für 2025 sind die Kosten für das Bürgergeld Thema. So sind laut Bundesregierung Einsparungen bei den Kosten für das Bürgergeld geplant:

„Im Entwurf vorgesehen sind 25 Milliarden Euro. Für 2024 waren noch 29,7 Milliarden Euro vorgesehen. Für die Eingliederung in Arbeit sehen die Planungen 3,7 Milliarden Euro vor (2024: 4,15 Milliarden Euro)“ (Deutscher Bundestag 2024b)

Dirk Heyden, Geschäftsführer der Jobcenter team.arbeit.hamburg schreibt bereits 2023 zu der herausfordernden Situation durch die Haushaltsplanungen: „Von Planungssicherheit konnte keine Rede sein“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024a, S. 5). Neben Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führen weitere strukturelle Gegebenheiten zu einer zusätzlichen Belastung der Mitarbeitenden.

Lipsky erklärt, dass Zielvorstellung von Behörden meist widersprüchlich und vage sind, (vgl. Lipsky 2012, S. 27), wenn zum Beispiel klientenzentrierte und organisationale oder auch gesellschaftliche Zielsetzungen auseinanderfallen (vgl. ebd., S. 41). Der Zwiespalt zwischen Sparsamkeit und einer intensiven Betreuung und Unterstützung bei der Wiedereingliederung in Arbeit könnte hier schon als erster Widerspruch gesehen werden. So besteht für Vermittlungsfachkräfte unter anderem folgender Konflikt:

„zwischen an ökonomischer Rationalität orientierter Ausrichtung ihres Handelns auf Wirksamkeit und Effizienz einerseits und der Notwendigkeit unterschiedlicher, auf die individuelle Situation ihrer Klienten zugeschnittener Vermittlungsstrategien andererseits“ (Osiander und Steinke 2011, S. 23).

Ein weiterer Konflikt zeigt sich in der zügigen Bearbeitung von vielen Fällen „welche das Ziel individualisierter Beratung konterkariert“ (ebd., S. 23).

Neben der Ambiguität der Ziele sieht Lipsky eine Schwierigkeit in der Messung derselben (Lipsky 2012, S. 28). „Das Zielsystem im Rechtskreis SGB II weist mehrere Kennzahlen zur Beobachtung der Prozesse aus“ (Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024a, S. 35), welche zur Messung der Zielerreichung und Qualitätssicherung erhoben werden. Besonders im Fokus stehen hierbei Kennzahlen zur Beratungsaktivität, die über Dauer und Anzahl der Beratungsgespräche Aufschluss geben. Darüber hinaus gibt es Kennzahlen zum Neukundenprozess bei dem die Dauer bis zur Erstberatung mit Profiling abgebildet wird und Kennzahlen zum Absolventenmanagement, die erfassen, wann Personen nach Abschluss von Fördermaßnahmen zur weiteren Integrationsstrategie beraten werden (vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024a, S. 35). Durch das Erheben von Kennzahlen und damit der Kontrolle der Leistung der Mitarbeitenden sehen diese sich einem erhöhten Druck ausgesetzt (vgl. Grimm und Plambeck 2013, S. 14). Grimm und Plambeck stellen in ihrer Befragung von Mitarbeiter\*innen hamburger Jobcenter fest, dass obwohl die systematische Erfassung der Leistung Einzelner verboten ist, „die Einhaltung dieser Vorschrift durchaus bezweifelt [wird]“ (ebd., S. 14). So sollen Mitarbeiter selbst Kennzahlen eintragen und Zahlen zwischen einzelnen Standorten werden verglichen, wobei „der so entstehende Druck [...] an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Aufforderung weitergegeben [werde] in den entsprechenden Bereichen mehr zu tun“ (ebd., S. 14). Grimm und Plambeck erkennen jedoch auch, dass der Druck durch die Kennzahlen in den einzelnen Standorten durchaus unterschiedlich ist, je nachdem, wie die Standort- und Teamleitungen selbst mit dem Druck umgehen:

„Während dieser von einigen quasi ungefiltert weitergegeben wird, nehmen andere auch Rücksicht auf Argumente ihrer Mitarbeitenden und das in ihrem Standort und Team faktisch Erreichbare“ (ebd., S. 14).

Neben dem eventuellen Druck durch die erhobenen Kennzahlen ist die Notwendigkeit der Dokumentation von Zahlen und Fällen ein weiterer Belastungsfaktor: „There are other organizational factors that affect the work of street-level bureaucrats [...] such as filling out forms [...] affects the amount of time available to clients“ (Lipsky 2012, S. 30). Oder wie eine Interviewpartner\*in in der Studie von Grimm und Plambeck es ausdrückt: „Also ich muss unendlich viel dokumentieren. Das ist etwas, was mich sowieso stört. Jeder Pups muss dokumentiert werden“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 14). Die umfangreichen Dokumentationspflichten nehmen offenbar einen erheblichen Teil der Arbeitszeit in Anspruch: „Jede Beratungssequenz und jeder Arbeitsvorgang müssen auch dokumentiert werden. Es müssen im EDV-System Kennungen gesetzt werden“ (Nixdorf 2020, S. 5).

In verschiedenen Studien wird zudem die komplexe Rechtslage an sich, gepaart mit sich immer wieder ändernden Fachanweisungen als strukturelle Herausforderung für die Mitarbeitenden gesehen:

„Zu nennen sind die komplexen Gesetze, die fachlichen Hinweise und Anweisungen, die das Handeln der Mitarbeiter im Jobcenter steuern sollen. Sie ändern sich des Öfteren. [...] Die Mitarbeiter im Jobcenter müssen eine Fülle an Informationen im Kopf haben und eine hohe Lernfähigkeit an den Tag legen“ (Nixdorf 2020, S. 5)

Diese Problematik für die Mitarbeitenden wurde bereits in Kapitel 3.1 dargelegt. Und dieser Aspekt wurde auch im Rahmen einer Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit dem Thema „Was würde die Arbeit der Jobcenter erleichtern?“ wiederholt genannt. Im Rahmen der Befragung wurden zehn Leiterinnen und Leiter von Jobcentern in ganz Deutschland interviewt. Rechtsvereinfachungen gehören mehrfach zu den Forderungen, so zum Beispiel von Michael Knapp aus dem Jobcenter Kreis Segeberg:

„Unsere Arbeit zum Wohle der Beteiligten könnte insbesondere mit einer nicht nur beabsichtigten, sondern tatsächlichen Rechtsvereinfachung und der damit einhergehenden Entbürokratisierung nachhaltig erleichtert werden. Aktuell bleiben zu viele ‚PS‘ der Jobcenter im Getriebe hängen, anstatt in die Beratung und Integrationsförderung investiert werden zu können“ (Bähr und Schludi 2021, S. 3f.).

Susanne Lenz aus dem Landkreis Meißen sähe in Rechtsvereinfachungen nicht nur einen Vorteil für die Mitarbeitenden sondern auch für die Leistungsempfänger\*innen: „Leistungsberechtigte empfinden die Rechtslage [...] oft als nicht nachvollziehbar und kompliziert, was die Beratungsgespräche im Jobcenter erheblich erschwert“ (ebd., S. 5) Rechtsvereinfachungen könnten ihr zufolge für „mehr Bürgerfreundlichkeit, zur Vermeidung unnötiger Bürokratie und für eine transparente und kooperative Beratung“ sorgen (ebd., S. 5).

Prof. Dr. Rudolph Bieker schreibt, soziale Arbeit ist „nicht nur in Verwaltungsbehörden inkorporiert, sie ist auch dort, wo sie unmittelbar individuelle Ansprüche auf soziale Leistungen prüft, gewährt oder ablehnt“ (Bieker 2015, S. 5) damit sei es „Verwaltung ‚pur‘ und kaum anders als eine Baubehörde durch das Verwaltungsrecht gebunden“ (ebd., S. 7). Es stellt sich mit Blick auf die herausgearbeiteten strukturellen Herausforderungen die Frage, ob und an welchen Stellen mit einer anderen Organisation, anderen Rechtsvoraussetzungen und einer vereinfachten Kommunikation unnötige Schleifen und Redundanzen vermieden und die Bearbeitungsdauern gesenkt werden könnten. Bevor Kapitel 6 betrachtet werden soll, welchen

Beitrag der „Monitor Verwaltungshandeln“ in diesem Prozess leisten kann, soll zunächst noch ein Blick auf die Mitarbeitenden in den Jobcentern geworfen werden. Bei der Frage nach den Ursachen für die Zugangshürden nehmen sie eine zentrale Rolle ein, denn sie stellen den direkten Kontakt zwischen Jobcenter und Bürger\*in dar und beeinflussen so unmittelbar die Erfahrungen der Leistungsberechtigten.

## 5.2. Mitarbeitende

Neben den zum Teil sehr belastenden strukturellen Gegebenheiten und Herausforderungen auf der Organisationsebene ist davon auszugehen, dass noch andere Faktoren auf die Arbeit der Beschäftigten im Jobcenter einwirken.

Beim Blick auf die im Monitor herausgearbeiteten Zugangshürden wie den langen Bearbeitungszeiten und dem problematischen Umgang mit Unterlagen kristallisiert sich eine teilweise wenig wertschätzende Herangehensweise im Umgang mit den Leistungsberechtigten heraus. So werden in der Kategorie „Respektloses Verhalten“ ganz konkrete Situationen beschrieben, in denen die Leistungsempfänger\*innen Abweisungen und Anfeindungen erleben. Gleichzeitig zeugt auch das punktuelle Verweigern der Entgegennahme von Unterlagen, das Nichterteilen von Auskünften oder lange Wartezeiten von einem zumindest in einigen Bereichen bürger\*innenunfreundlichen Verhalten. Wie bereits in Kapitel 4.3.1. herausgearbeitet muss davon ausgegangen werden, dass ähnlich wie in der Gesamtgesellschaft auch im Jobcenter verschiedene Diskriminierungsformen den Umgang mit den Leistungsempfänger\*innen negativ beeinflussen.

Darüber hinaus ist es nur nachvollziehbar, dass belastende Arbeitssituationen auch den Umgang der Mitarbeitenden mit den Leistungsempfänger\*innen beeinflussen. Im Rahmen der Studie von Natalie Grimm und Jonte Plambeck führt eine Mitarbeiterin des Jobcenters aus:

„[...] ich glaube einfach, was insgesamt unterschätzt wird, ist einfach, dass diese Aufgabe, selbst wenn man ein wirklich motivierter Mensch ist, der auch Spaß an dieser Arbeit hat, dass es einfach 'ne unglaubliche Anstrengung ist, sich täglich auf zehn oder 15, oder wie viele Menschen es auch immer sind, [...] mich auf die, deren Persönlichkeit, auf deren persönliche Lebensprobleme mit allem was dazu gehört einzulassen. Das ist 'ne irre Herausforderung. [...] Und ja, und dann scheitert man einfach manchmal. Und ist sicher auch unangemessen. Weil wir auch alle nur Menschen sind“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 10).

Die Aussage dieser Mitarbeiter\*in stützt Lipskys These, dass Street-level Bürokrat\*innen durchaus hohe Ansprüche an die eigene Arbeit haben und den Job deshalb gewählt haben: „People often enter public employment with a commitment to serving the community“ (Lipsky 2012, S. 14). Lutz und Lindenberg führen hierzu in Bezug auf Lipsky aus:

„Viele dieser Menschen [Street-Level Worker] haben sich mit hehren Idealen für ihren Beruf entschieden, sie wollen gute Dienste für die Öffentlichkeit leisten. Die Realität sieht jedoch oftmals anders aus“ (Lutz und Lindenberg 2021, S. 143).

Der eigene Anspruch, den Menschen mit in dieses Berufsfeld nehmen, scheint also durch die Arbeitsbedingungen in der Realität nicht immer umgesetzt werden zu können. Auch das wird im Zitat der Jobcentermitarbeiterin deutlich. Laut Lipsky führen hohe Fallzahlen und andere herausfordernde Arbeitsbelastungen (Kapitel 5.1.) gemeinsam mit der Not der Klient\*innen, die wenig Ressourcen und viele Probleme mitbringen, dazu, dass die Ambitionen der Street-Level Bürokrat\*innen zunichte gemacht werden (vgl. Lipsky 2012, S. 14). Dies führt dazu, dass einige bereits früh wieder aus dem Berufsfeld aussteigen. Diejenigen, die bleiben, wachsen oft an ihrem Job und etablieren Routinen, um ein Gleichgewicht zwischen den öffentlichen Erwartungen an ihre Arbeit und den Bewältigungsanforderungen in ihren Jobs zu finden (vgl. ebd., S. 15). Prof. Dr. Christian Philipp Nixdorf forscht 2020 zum Thema „Kompetentes Handeln im Jobcenter“ und erklärt, diejenigen, die schon jahrelang im Jobcenter tätig sind, hätten den Vorteil, Erfahrungen mit der Kundschaft, dem Arbeitsmarkt und den EDV Programmen zu haben (vgl. Nixdorf 2020, S. 90). Sie kennten die gesetzlichen Grundlagen und setzten die lokalen Weisungen um: „Kurzum: Sie arbeiten routiniert und wissen salopp gesagt, wie der Laden läuft“ (ebd., S. 90). Routinen seien zentral, um kompetent zu sein und bilden gemäß Nixdorf sogar die Basis hierfür. Auf der anderen Seite sieht er hier auch Nachteile:

„Routine erleichtert die Arbeit, sie kann aber auch zu Unachtsamkeit führen. Ein kompetentes ‚Abarbeiten‘ von Fällen birgt die Gefahr, unachtsam zu werden und sich im vermeintlichen Wissen darum, was für einen Fall man da vor sich hat, in falscher Sicherheit zu wiegen“ (ebd., S. 91).

Auch Grimm und Plambeck stellen im Rahmen ihrer Studie fest, dass Reflexionsmöglichkeiten für Mitarbeitende oft fehlen. Durch die persönliche Involviertheit und die unterschiedlichen Handlungsanforderungen tritt „ein Bewusstsein über die eigene (Macht-) Position und die Bedeutung der Arbeit in der staatlichen Sicherung des Existenzminimums zurück“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 55). Es fehle an dieser Stelle nicht nur das ausreichende Maß an

Selbstreflexion, sondern „[h]ierzu fehlen den Mitarbeitenden Möglichkeiten des Austauschs, [und] der Supervision“ (ebd., S. 55). „Das allerdings braucht nicht nur Reflexionsvermögen, sondern auch Zeit“ (Nixdorf 2020, S. 91), welche den Mitarbeitenden in der Regel ebenfalls fehlt. Dies ist eine weitere Herausforderung in der Arbeit der Street-level Bürokrat\*innen.

Die in Kapitel 5.1 beschriebenen mangelnden Ressourcen prägen die Arbeitsbedingungen und führen laut Lipsky dazu, dass street-level Bürokrat\*innen mehr und mehr die Haltung etablieren, dass die Klient\*innen das Beste bekommen, was unter den gegebenen Umständen möglich ist:

“They believe themselves to be doing the best they can under adverse circumstances, and they develop techniques to salvage service and decision-making values within the limits imposed on them by the structure of the work” (Lipsky 2012, S. 15).

Es ist festzuhalten, dass die Arbeitsbedingungen die tatsächliche Dienstleistungserbringung somit maßgeblich beeinflussen. Auch Grimm und Plambeck ziehen diesen Schluss im Ergebnis ihrer Studie und erklären:

„[es] wird deutlich, dass die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden des Hamburger Jobcenters insgesamt eine hohe Belastung für sie darstellen und die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben teilweise stark behindern“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 50).

Lipsky macht deutlich, wie weit diese Behinderungen reichen können:

“These work practices and orientations are maintained even as they contribute to the distortion of the service ideal or put the worker in the position of manipulating citizens on behalf of the agencies from which citizens seek help or expect fair treatment” (Lipsky 2012, S. 15).

Das hier beschriebene Ausmaß an problematischem Behördenhandeln entgegen dem eigentlichen Ideal könnte so auch im Zusammenhang mit den durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ festgestellten Zugangshürden stehen. So wäre es denkbar, dass stark belastete Mitarbeitende nicht nur weniger respektvoll mit den Klient\*innen umgehen und weniger Zeit für Beratung aufbringen können, sondern dass auch die Erreichbarkeit und ein sorgsamer Umgang mit Unterlagen hierunter leiden. Es kann davon ausgegangen werden, dass Mitarbeitende verschiedene Bewältigungsstrategien nutzen, um gegen das hohe Fallaufkommen und mangelnde zeitliche Ressourcen aufzukommen. Auch für die langen

Bearbeitungszeiten, welche der Monitor abbildet, könnte hier der Ursprung liegen. Eine zugegebenermaßen sehr negative mögliche Interpretation der hohen Zahl an Problemmeldungen, in denen Unterlagen erneut angefordert werden, wäre, dass dies passiert, um Zeit zu gewinnen und Fristen somit nach hinten zu verlegen. Wie weit die Bewältigungsstrategien durch die Mitarbeitenden reichen ist durch den Monitor nicht zu klären, deutlich wird jedoch, dass die Abläufe immer wieder gestört sind.

Hinzu kommt, dass die Zusammenarbeit mit den Klient\*innen Schwierigkeiten und Belastungen für die Mitarbeitenden mitbringen kann. Grundsätzlich birgt schon die Tatsache, dass Klient\*innen sich nicht freiwillig an Behörden wenden (vgl. Lipsky 2012, S. 28), sondern die Umstände, wie zum Beispiel Mittellosigkeit, dazu führen, dass sie mit den Street-Levelbürokrat\*innen in den Kontakt gehen (müssen), die Gefahr von Unstimmigkeiten. Darüber hinaus erklärt Lipsky: „Consumers of public services, for the most part, can not choose the public service to which they will be subject“ (ebd., S. 16). Die daraus entstehende Machtasymmetrie zwischen Mitarbeiter\*in und Klient\*in wurde bereits in Kapitel 3.1. beschrieben. Nicht zu vernachlässigen ist jedoch, inwieweit auch die Mitarbeitenden auf die Klient\*innen angewiesen sind: „Die Machtasymmetrie zulasten der Arbeitssuchenden wird dadurch begrenzt, dass Vermittlungsfachkräfte auf die Mitarbeit der Arbeitssuchenden angewiesen sind“ (Bähr 2023, S. 177). So könne Beratung nur dann gelingen, wenn auch die Klient\*innen mitwirken: „Wenn Kunden abblocken und [...] nicht so mitarbeiten, wie die Integrationsfachkräfte es gerne hätten, können diese vieles von dem, was von Kompetenz zeugt, nicht an den Tag legen“ (Nixdorf 2020, S. 90). Eine erfolgreiche und konfliktfreie Zusammenarbeit ist hierbei nicht nur in Hinblick auf Vermittlungszahlen für die Sachbearbeiter\*innen positiv, sondern bedeutet auch weniger Belastung.

Baethge-Kinsky, Bartelheimer und Henke stellen in Ihrer Pilotstudie fest, dass eine gewinnbringende Zusammenarbeit vor allem dann gelingt, wenn die Leistungsempfänger\*innen die Sachbearbeiter\*in als kompetent wahrnehmen und mit in Entscheidungen einbezogen werden (vgl. Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 74). Sie erklären:

„Adressaten scheinen sowohl die Rollenzuweisung als auch die Asymmetrie der Beziehung immer dann zu akzeptieren, wenn sie von der Arbeitsmarktcompetenz der Fachkraft überzeugt sind“ (ebd., S. 74).

Eine andere Perspektive auf die Beziehung zwischen Sachbearbeiter\*in und Leistungsempfänger\*in beschreiben Grimm und Plambeck:

„Auffällig in den Gesprächen mit den Mitarbeitenden des Jobcenters ist, dass sich die aufkommende Frustration aufgrund der widersprüchlichen Handlungsanforderungen und konkreten Arbeitsbedingungen oftmals gegen die ‚Kundinnen und Kunden‘ richtet“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 51).

So würde den Leistungsempfänger\*innen zum Teil vorgeworfen werden, „sich nicht richtig (wie ein ‚marktgerechter Arbeitsbürger‘) zu verhalten, zu viel Zeit in Anspruch zu nehmen oder unfreundlich zu sein“ (ebd., S. 51). Ähnlich wie schon Lipsky erklärt, dass ein Erreichen des Ideals im Rahmen der gegebenen Strukturen nicht möglich erscheint (Kapitel 5.1.), sieht Nixdorf dies auch im Beratungssetting im Jobcenter:

„Von Integrationsfachkräften mehr zu verlangen als das Bemühen und Sich-Annähern an ein Ideal, das in Gänze kaum erreicht und nicht ständig aufrechterhalten werden kann, ist nicht realistisch“ (Nixdorf 2020, S. 90).

Generell sind zudem „[e]ine der wesentlichen Herausforderungen der Jobcenter-Betreuung [...] die sehr heterogenen Bedarfe der Leistungsberechtigten“ (Stockinger und Zabel 2020, S. 1). Die Mitarbeitenden müssen sich auf verschiedene individuelle Schicksale und Lebenssituationen einstellen. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren, unter anderem durch Krisen wie Corona, den Krieg in der Ukraine und die steigende Inflation nicht nur die Zahl der Fälle, sondern auch ihre Komplexität „z.B. durch Sprachbarrieren oder auch psychische Probleme verursacht“ zugenommen haben (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di 2023).

Dem gegenüber steht eine oftmals fehlende Wertschätzung für die Arbeit der Mitarbeitenden in den Medien und der Fachöffentlichkeit. „Street-level Bureaucracys are constantly criticized for their inability to provide responsive and appropriate service“ (Lipsky 2012, S. 27), erklärt Lipsky und ist mit dieser Betrachtung nicht allein. Nixdorf schreibt:

„Integrationsfachkräften [wird] schnell unterstellt, sie seien unfähig, nicht rechtskundig, oder fremdgesteuert. Das Ziel des Jobcenters sei nicht Hilfe, [...] sondern schikanöses Triesen [...]. Solche Schwarz-Weiß-Zeichnungen sind nicht nur unter wütenden Kunden verbreitet, sie finden sich auch in Zeitungsartikeln und Reportagen, selbst in Qualitätsmedien“ (Nixdorf 2020, S. 6).

Dies führe dazu, dass Jobcentermitarbeitende wenig Wertschätzung erfahren und Jobcenter nur selten positiv dargestellt werden (vgl. ebd., S. 6). Jobcentermitarbeitende haben so mit einem gesellschaftlich negativ konnotierten Bild zu kämpfen und es ist davon auszugehen, dass sie ihre Rolle häufig rechtfertigen müssen. Mit Blick auf den „Monitor Verwaltungshandeln“ wäre es wünschenswert, dass sich die AGFW nicht in diesen Trend einreicht, sondern konstruktiv und gemeinsam mit den Behörden versucht, die Ursachen für die Barrieren und strukturellen Schwachstellen zu finden und diese soweit möglich, gemeinsam zu beseitigen. Dieser Gedanke soll in Kapitel 6.1. weiter ausgeführt werden.

Wie vielfältig die Herausforderungen für die Mitarbeitenden sein können wurde bereits dargestellt. Über diese Belastungen hinaus ist davon auszugehen, dass – wie in so vielen Bereichen – auch in den Jobcentern Fachkräfte zum Teil gänzlich fehlen oder krankheits- oder urlaubsbedingt ausfallendes Personal in den Behörden zu zusätzlichen Belastungen für die Mitarbeitenden führt.

Dass das Maß an Arbeitsbelastung Auswirkungen auf die psychische und körperliche Gesundheit von Mitarbeitenden hat ist evident: „Je zufriedener Beschäftigte sind, desto seltener fehlen sie“ (Bernnat et al. 2022, S. 19). Generell wurde gemäß des Fehlzeitenreports 2023, der sich auf die Daten der Gesundheitskasse AOK bezieht, „[i]m Jahr 2022 [...] in allen Branchen ein signifikanter Anstieg des Krankenstandes im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet“ (Badura et al. 2023, S. 438). Hierbei lag der Krankenstand mit 7,9% in den Branchen Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung am höchsten (vgl. ebd., S. 438). Gemäß den Zahlen der AOK steht der Bereich öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung zudem mit 15,7 Arbeitsunfähigkeitsfällen pro 100 AOK-Mitglieder an zweiter Stelle bei den psychischen Erkrankungen (vgl. ebd., S. 439).

Da die hier genannten Daten die gesamte öffentliche Verwaltung und die Sozialversicherungen einschließen, können keine direkten Rückschlüsse auf die Mitarbeitenden im Jobcenter gezogen werden, doch auch der Bundesarbeitskreis Jobcenter, der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft ver.di benennt den hohen Krankenstand in den Jobcentern als zusätzlichen Belastungsfaktor (vgl. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di 2023). Dies ist jedoch kein neues Phänomen, denn bereits 2013 nennen Grimm und Plambeck, die „enorme psychische Belastung der Mitarbeitenden und krankheitsbedingte Ausfälle“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 51) als Folge der kritischen Arbeitsbedingungen. Offensichtlich ist hierbei nicht nur, dass die

Belastungen zu mehr krankheitsbedingten Ausfällen führen, sondern auch dass damit wiederum die Arbeitsbelastung für die anderen Mitarbeitenden steigt:

„Hinzu kommen mitunter hohe Krankenstände und teilweise eine langwierige Neubesetzung vakanter Stellen, durch die die ohnehin als zu dünn erachtete Personaldecke weiter strapaziert und die Arbeitslast der einzelnen Mitarbeitenden durch Vertretungsaufgaben weiter erhöht wird“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 13).

Die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen, dass es nicht ausreicht, die Zugangshürden, welche durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ abgebildet werden, an die Jobcenter zu spiegeln. Es bedarf vielmehr einer Untersuchung und Veränderung der strukturellen Ursachen, um für die Mitarbeitenden in den Jobcentern bessere Arbeitsbedingungen und so für die Leistungsbeziehenden einen einfacheren Zugang zu ihrem Recht gewährleisten zu können.

## **6. Weiterentwicklungsmöglichkeiten für den „Monitor Verwaltungshandeln“**

Wie im Zwischenfazit (Kapitel 4.3) dargestellt, kann festgehalten werden, dass der „Monitor Verwaltungshandeln“ problematisches Verwaltungshandeln systematisch erfasst und schon dadurch einen Beitrag zur politischen, aber auch zur medialen Debatte geleistet hat. Offen bleibt die Frage, an welchen Stellen der „Monitor Verwaltungshandeln“ noch weiterentwickelt werden könnte, um in Zukunft einen weiteren Beitrag für die Praxis leisten zu können. Wie in den vorangegangenen Kapiteln wird sich auch hier auf das Jobcenter team.arbeit.hamburg und den entsprechenden Rechtsbereich bezogen. Einige Weiterentwicklungsmöglichkeiten wären sicher auch in Bezug auf andere Behörden beziehungsweise andere Rechtsgebiete übertragbar und somit für den „Monitor Verwaltungshandeln“ insgesamt möglich. Dies kann im Rahmen dieser Ausführungen allerdings nicht umfassend dargestellt werden.

Mit Blick auf die aktuelle Datenerfassung wären einige Anpassungen der Problemmeldungen sinnvoll. In Kapitel 4.2 wurde bereits in Bezug auf die einzelnen Kategorien geklärt, dass Konkretisierungen an verschiedenen Stellen der Problemeingabe notwendig wären, um direkte Rechtsbezüge herstellen zu können. So sollte bei der Bearbeitungszeit von Anträgen eine Antwortmöglichkeit mit dem Zeitraum „mehr als 6 Monate“ ergänzt werden, da gemäß § 88 SGG dann eine Untätigkeitsklage erhoben werden kann. In Bezug auf die Frist bei einem Widerspruch sollte eine Antwortmöglichkeit mit „3 Monaten“ geschaffen werden. Wie in Kapitel 4.2.1. begründet, sollte außerdem eine Konkretisierung in Bezug auf die Thematik der

Vorschüsse und Vorausleistungen gemäß der Gesetzeslage erfolgen. An dieser Stelle fehlt momentan eine eindeutige Definition bei der Problemmeldung.

Gleichzeitig wurde durch die Ausführungen in Kapitel 4.3.1 deutlich, dass davon auszugehen ist, dass auch Diskriminierungsmerkmale einen Faktor für Ungleichbehandlung und Negativerfahrungen beim Zugang zu Leistungen und der Behandlung durch Behörden eine Rolle spielen können. Denkbar wäre eine Erhebung von Daten durch die Beratungsstellen in Bezug auf die Leistungsempfänger\*innen in Hinblick auf ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder der sexuellen Identität. Dies sind die Diskriminierungsmerkmale, die das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) festlegt. Anhand der Erweiterung der Datenerhebung durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ in diesem Sinne könnten so auch Erkenntnisse über mögliche strukturelle Diskriminierungsformen beim Umgang mit Behörden getroffen werden.

Derartige Ergänzungen könnten die Aussagekraft des „Monitors Verwaltungshandeln“ in seiner aktuellen Form weiter stärken und präzisieren. Darüber hinaus sollte die AGFW für eine Stärkung der Aussagekraft eine Ausweitung der Stellen in Betracht ziehen, die Meldungen eingeben können. Neben der potenziellen Erweiterung eines Tools für Leistungsempfänger\*innen und Behörden selbst, welche in den folgenden Unterkapitel thematisiert werden, wäre eine Erweiterung auf andere Sozialhilfeeinrichtungen, wie Wohngruppen, Stätteilzentren etc., zur Datenerfassung schon jetzt möglich. Dies würde gegebenenfalls zu einer höheren Zahl an Meldungen und deutlicheren Ergebnissen führen.

Die Weiterentwicklungsmöglichkeiten für den „Monitor Verwaltungshandeln“ im Bezug auf das Jobcenter sollen mit Blick auf die Behörde selbst (6.1.) und mit Blick auf die Sozialberatungsstellen (6.2.) herausgearbeitet werden. In Kapitel 6.3. erfolgt die Betrachtung von Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Hinblick auf Legal Technologies und der sich hieraus ergebenden Chancen für alle Beteiligten: Jobcenter, Sozialbratungsstellen und Leistungsberechtigte.

## **6.1. Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Bezug auf die Jobcenter**

Aktuell stellt der Monitor ein Instrument dar, mit dem Problemmeldungen in Bezug auf verschiedenen Hamburger Behörden systematisch erfasst werden. So können die Zugangshürden, die für Leistungsbezieher\*innen im Behördenkontakt entstehen, nicht nur

erkannt, sondern auch anhand der Menge der Fälle gewichtet werden, um zu erkennen, in welchen Bereichen die größten Barrieren für die Bürger\*innen bestehen. Dass die Daten bereits zu ersten Medienberichten und politischen Diskussionen geführt haben, wurde bereits dargestellt. Doch diese Ergebnisse dürften auch hilfreich für die Behörden sein, um eigene strukturelle Schwachstellen zu erkennen und zu bearbeiten. Gleichzeitig können sie eine politische Debatte zum Beispiel bezüglich des Haushalts und damit der Personal- und Ressourcenplanung auslösen. Die Daten müssten hierbei, wie in Kapitel 5 versucht, in Bezug zu strukturellen Mängeln gesetzt werden, die zu Herausforderungen in den Arbeitsabläufen führen und somit Zugangshürden begünstigen.

Wie bereits benannt, ist eine Problematik darin zu sehen, wie die Daten des Monitors erhoben werden, da die Behörden durch die Art der Meldungen die „Angeklagten“ sind, deren Arbeit kritisiert wird. Zu hoffen wäre, dass die Behörden dennoch erkennen, dass der Monitor einen Mehrwert zur Reflexion der eigenen Arbeit und zur Optimierung bieten kann. Anhand der Daten können die Behörden strukturelle Schwachstellen erkennen und anhand dieser Veränderungen anstoßen. Gemeinsam mit den politischen Akteur\*innen, aber auch mit Sozialberatungsstellen könnte dann daran gearbeitet werden, die Zugangshürden abzubauen und so die Zusammenarbeit für alle Beteiligten zu verbessern.

Sozialwissenschaftler Horst Bossong schreibt im Jahr 2010:

„Das Verhältnis zwischen den Akteuren der sozialen Arbeit und jenen in der Sozialverwaltung war in der Vergangenheit oft von beachtlichen Spannungen und wechselseitigen Vorurteilen gekennzeichnet“ (Bossong 2010, S. 7).

Dieses Verhältnis scheint sich bis heute nicht wirklich verbessert zu haben. Dies ist nicht nur in den Problemmeldungen des Monitors zu erkennen, sondern wurde auch in den Wortbeiträgen beim Fachtag der AGFW im Februar 2024 deutlich. Im Sinne einer angemessenen Umsetzung des SGB II und somit zum Wohle der Leistungsberechtigten wäre langfristig eine Veränderung dieses Verhältnisses wünschenswert. Von Seiten der Jobcenter sollte die Arbeit der Sozialberatungsstellen stärker als Unterstützung für die Behörden gesehen werden. Das Fachwissen der Sozialarbeiter\*innen und die gemeinsame Vorbereitung von Unterlagen, Behördenbriefen etc. mit den Antragstellenden führt zumindest in der Regel zu einer Reduktion der Fehler in den zum Teil schwierig zu verstehenden Formularen der Behörden. Auch eine intensivere Beratung zum Verständnis des SGB II durch Sozialberatungsstellen führt dazu, dass

Leistungsempfänger\*innen zukünftig selbstständiger Behördenangelegenheiten regeln können. Gleichzeitig dürfen Sozialberatungsstellen nicht nur als Zuarbeiter\*innen der Jobcenter gesehen werden und es ist verständlich, dass beispielsweise das wiederholte Anfordern von Unterlagen nicht nur bei dem Klient\*innen, sondern auch bei den Sozialarbeiter\*innen, zu Frustration führt. Von der Seite der Behörden aus betrachtet, wäre sicherlich mitunter auch ein Perspektivwechsel bei einigen Sozialberatungsstellen wünschenswert, so dass Jobcenter nicht grundsätzlich negativ konnotiert betrachtet werden. Eine Bereitschaft und eine tatsächliche Veränderung im Handeln sind insofern von den verschiedenen Akteuren notwendig. Mit Blick auf die bereits erfassten Daten des Monitors wäre eine gemeinsame Betrachtung der Ergebnisse durch Behörden, Sozialberatungsstellen, Politik und gegebenenfalls auch Leistungsempfänger\*innen wünschenswert, um konkret Veränderungsmöglichkeiten in Bezug auf Zugangshürden zu entwickeln.

Im Zuge einer Weiterentwicklung des Monitors ließe sich auch über eine Datenerfassung durch Behörden selbst nachdenken. So könnte unabhängig von der jeweiligen Behörde, so wie von der AGFW, anonym erfasst werden, mit welchen strukturellen Problemen Behördenmitarbeitende zu kämpfen haben. Erfassen ließen sich beispielsweise neben der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle die dafür kalkulierte beziehungsweise tatsächlich benötigte Zeit oder auch technische Hürden, für die Mitarbeitenden. Angelehnt an die bereits vorhandene Kategorie Respektlosigkeit gegenüber Antragsstellenden im „Monitor Verwaltungshandeln“ wäre es sicher angebracht, auch respektloses Verhalten gegenüber Jobcenter Mitarbeiter\*innen zu erheben. Da sich die Kategorien und Fragen inhaltlich sehr von denen des aktuellen Monitors unterscheiden, wäre hierfür ein weiteres Tool notwendig. Im Hinblick auf die strukturellen Ursachen für Zugangshürden, könnte dies jedoch spannende neuen Erkenntnisse bieten. Ein weiterer Vorteil wäre, dass dann die Erfassung von Problemen nicht nur aus Sicht der Sozialberatungsstellen erfolgt. Die Daten könnten so außerdem aufeinander bezogen werden.

Auf Basis der aktuellen Ergebnisse des „Monitors Verwaltungshandeln“ wäre es zudem interessant, gemeinsam mit den Jobcentern an Handlungsempfehlungen für die Betroffenen im Bezug auf einzelne Problemmeldungen zu arbeiten. Welchen Weg empfehlen die Jobcenter, wenn die Unterlagen nicht an der Infotheke entgegengenommen werden? Oder was tun, wenn die Bearbeitungszeit immer länger wird? Obwohl es wünschenswert wäre, dass solche Fälle nicht vorkommen, macht der „Monitor Verwaltungshandeln“ deutlich, dass wir von diesem Zielszenario noch weit entfernt sind. Behördenmitarbeiter\*innen sollten im Sinne ihrer

(sozialstaatlichen) Aufgabenerfüllung an einem gelingenden Zugang interessiert sein. Technisch wäre es so beispielsweise möglich, nach der Eingabe der Problemmeldungen eine Handlungsempfehlung zu erhalten. Hier könnte beispielsweise auch bei bestimmten Kategorien an eine „Rechtsberatungshotline“ verwiesen werden, über die, auf Basis der eingegebenen Daten, geklärt würde, welcher Rechtsbehelf in der konkreten Situation sinnvoll sein könnte. Wäre eine derartige Hotline ans Jobcenter angegliedert, ließe sich gegebenenfalls auch direkt die Akte einsehen. So ließe sich ein Synergieeffekt zwischen Datenerhebung und Problemlösung herstellen.

Denkbar wäre außerdem eine Abfrage von positiven Erfahrungen als „Best-Practice-Beispiele“. Aktuell wird im „Monitor Verwaltungshandeln“ an vorletzter Stelle im Fragenkatalog gefragt: „Gibt es noch etwas, was Sie uns mitteilen möchten? (z.B. positive Erfahrungen mit der Behörde, Erfahrungen mit anderen Behörden, etc.)“ (AGFW 2023). Diese Frage könnte von vorherein präziser platziert werden, um positive Erfahrungen zu dokumentieren und sich hieran zu orientieren.

Technische Weiterentwicklungsmöglichkeiten werden in Kapitel 6.3 aufgeführt und auch mit Blick auf den Mehrwert für die Jobcenter betrachtet.

Die Jobcenter sind, wie eingangs bereits herausgearbeitet, zentrale Akteur\*innen des Sozialstaats und für die Menschen, die einen Rechtsanspruch auf Bürgergeld haben, führt der Weg zu ihrem Recht immer über die Jobcenter. Die Mitarbeitenden als Street-Level-Bürokrat\*innen gestalten für die Bürger\*innen die Gesetzesanwendung, negativ und positiv. Ein Abbau der Zugangshürden beim Durchsetzen der Rechte sollte also für die Jobcenter, aber auch die Politik, hohe Priorität haben. Der „Monitor Verwaltungshandeln“ kann für die Hamburger Behörden ein erster Anstoß sein, um die Form der Barrieren zu identifizieren und an ihrem Abbau zu arbeiten. Die erhobenen Daten des Monitors und das Instrument an sich können jedoch nicht nur eine Chance für Behörden bieten, sondern auch für die Sozialberatungsstellen und die Leistungsempfänger\*innen.

## **6.2. Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Bezug auf Sozialberatungsstellen**

Die Rolle der Sozialberatungsstellen wurde in Kapitel 3.2. bereits beleuchtet und es konnte herausgearbeitet werden, dass sie häufig durch eine sozialanwaltschaftliche und parteiliche

Arbeit auf der Seite der Leistungsempfänger\*innen stehen. Harald Ansen sieht bei ihnen die Aufgabe, dem Gesetz seinen Schrecken zu nehmen (vgl. Ansen 2022, S. 8). Die Daten des Monitors bieten für Sozialberatungsstellen eine wichtige Grundlage in einer politischen Debatte im Sinne „ihrer“ Klient\*innen.

Aktuell können die Mitarbeitenden in Sozialberatungsstellen über den „Monitor Verwaltungshandeln“ alltägliche Schwierigkeiten und Hürden, die ihnen im gemeinsamen Kontakt mit den Klient\*innen zu den Behörden begegnen, einreichen. Auf emotionaler Ebene betrachtet bietet der Monitor so die Möglichkeit, die häufig auch für die Sozialarbeiter\*innen frustrierenden Erfahrungen zu dokumentieren und so einen Beitrag zur systematischen Erfassung der Missstände beizutragen. Die Sozialarbeiter\*innen, die sich mit den Klient\*innen in einer Beratungssituation befinden, sind meist diejenigen, die problematisches Behördenhandeln gegenüber den enttäuschten Leistungsempfänger\*innen erklären müssen und diese darin unterstützen weiter ihr Recht durchzusetzen. So gehört es zu den Kompetenzen einer Sozialberater\*in auch Schwierigkeiten, Frustrationen, und Misserfolge auszuhalten (vgl. Krüger 2011, S. 56). Diese Rolle kann im Hinblick auf die zum Teil nicht nachvollziehbaren Handlungsweisen des Jobcenters schwierig sein, wenn es eigentlich gilt die nächsten Handlungsschritte zu finden. Der Monitor schafft für eine Vielzahl an Hamburger Beratungsstellen ein gemeinsames Tool, um individuelle Erfahrungen von Klient\*innen zu bündeln. Auch die mit dem „Monitor Verwaltungshandeln“ einhergehenden Fachveranstaltungen zu dem Thema schaffen eine Möglichkeit der Vernetzung und des Austausches.

Über die Erfassung der Daten in aktueller Form hinaus gibt es verschiedene Möglichkeiten, den Monitor weiterzuentwickeln. Möglich wäre es, wie schon im vorherigen Kapitel angeführt, Handlungshinweise für einzelne Problemmeldungen bereitzustellen. Diese könnten nach der Eingabe der Problemmeldung direkt über den Monitor zur Verfügung gestellt werden. Derartige Handlungsempfehlungen lassen sich schon jetzt in entsprechenden Lehrbüchern oder Onlineportalen finden. Beim Fachtag zum „Monitor Verwaltungshandeln“ wurde beispielsweise in Bezug auf die Verweigerung von Empfangsbestätigungen am Infotresen dazu geraten, die entsprechende Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur für Arbeit 2018), die sich für eine Ausstellung solcher Bestätigungen ausspricht, mitzunehmen und vorzuzeigen. Derartige „Tipps“ für die Praxis könnten über den Monitor gebündelt und passend zur Problemmeldung zur Verfügung gestellt werden. Handlungsempfehlungen

könnten nicht nur aus Lehrbüchern übernommen, sondern auch von Jobcentermitarbeitenden, Sozialberater\*innen oder von Sozialanwält\*innen entwickelt werden.

Denkbar wäre auch eine Verknüpfung des Monitors mit anderen Dokumentationsprogrammen von Sozialeinrichtungen. Die Dokumentation von Fällen gehört in vielen Einrichtungen zum Arbeitsalltag der Sozialarbeiter\*innen. Um weiterhin in ausreichendem Umfang Daten erfassen zu können, aber den Aufwand für die Berater\*innen möglichst gering zu halten, wäre eine technische Verknüpfung wünschenswert.

Sollte eine Form des „Monitors Verwaltungshandeln“ auch für Sozialleistungsempfänger\*innen entwickelt werden, so könnte über das Tool an Beratungsstellen im Sozialraum verwiesen werden, welche die Betroffenen im Umgang mit Behörden unterstützen. So könnten Sozialberatungsstellen Klient\*innen gewinnen.

Entwicklung und Einsatz hilfreicher Formen von digitaler Assistenz sind in anderen Branchen bereits weit fortgeschritten und künstliche Intelligenz wird auch sonst im Alltag der Menschen immer mehr genutzt. So werden auch sogenannte „Legal Tech“ Systeme, in verschiedenen (Rechts-) Bereichen immer häufiger verwendet. Inwiefern sie auch für das Sozialrecht eine Perspektive darstellen und welchen Mehrwert dies für Sozialberatungsstellen, Leistungsberechtigte und Jobcenter haben könnte, soll im Folgenden geklärt werden.

### **6.3. Das Potenzial von „Legal Technologies“ für das Sozialrecht**

Die meisten Beratungsstellen arbeiten schon jetzt mit Mustern und Vordrucken für bestimmte Behördenschreiben, auch im Internet sind Muster für Widersprüche oder ähnliche standardisierte Schreiben zu finden. Betrachtet man den „Monitor Verwaltungshandeln“ und die Bandbreite an Problemmeldungen, liegt die Frage auf der Hand, ob dieses Tool, neben der Erfassung des problematischen Behördenhandelns, auch beim Umgang mit solchen Situationen unterstützen kann. Es wäre denkbar, den Monitor so weiterzuentwickeln, dass nach der Eingabe auf mögliche Handlungsschritte hingewiesen wird und so ein Synergieeffekt zwischen der Erfassung der Daten und einer konkreten Hilfe für die Betroffenen geschaffen werden kann. Neben Handlungsempfehlungen im bereits vorliegenden Problemfall sollte auch geklärt werden, an welchen Stellen digitale Systeme schon früher greifen können, um beispielsweise Leistungsempfänger\*innen bei der Antragsstellung zu unterstützen oder Jobcentermitarbeitende zu entlasten. Hierzu könnte der Einsatz von Legal Technologies einen

Beitrag für die verbesserte Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen im Allgemeinen leisten.

Unter dem Begriff „Legal Tech“ wird Software verstanden, „die die Bearbeitung juristischer Prozesse unterstützt oder eigenständig durchführt“ (Kossakowski 2021). Der Anwendungsbereich liegt also in der Verknüpfung zwischen Recht und Technologie. Der Begriff „Legal Tech“ dient „als Oberbegriff für die Nutzbarmachung von Informationstechnologie für das Recht“ (Kuhlmann 2018, S. 88). Derartige Technologien werden stetig weiter entwickelt, so dass „[d]ie Ausweitung von Legal Technologies [...] aktuell als eine der größten Transformationen im Rechtssystem und in den Rechtsberufen angesehen [wird]“ (Apitzsch et al. 2021). Derartige Anwendungen werden vor allem im Bereich des Verbraucherschutzes bereits viel genutzt, „etwa bei der Durchsetzung von Flug- und Fahrgastrechten“ (Kossakowski 2021). Als Anbieter für derartige Systeme kommen sowohl „auf der kommerziellen Seite Legal-Tech-Anbieter wie Online-Rechtsanwaltskanzleien und Rechtsschutzversicherer“ infrage, sowie „auf der nichtkommerziellen Seite [...] Gewerkschaften, Sozialverbände und staatliche Stellen“ (ebd.).

Der Hamburger Anwalt Nico Kuhlmann gilt als Pionier und Experte im Legal Tech Bereich. Er erklärt: „[U]nter Legal Tech [sollte] die umfassende Nutzbarmachung von Technologie für die Befriedigung von verschiedensten rechtlichen Bedürfnissen verstanden werden“ (Kuhlmann 2018, S. 88).

Die Begriffe „Nutzbarmachung“ und „Befriedigung rechtlicher Bedürfnisse“ deuten an dieser Stelle schon auf mögliche Verbesserungen beim Zugang zum Recht durch Technologien hin. Laut Kuhlmann hat „Legal Tech hat das Potenzial, einen bisher nicht verwirklichten Umfang der angestrebten Partizipation an der Rechtsordnung zu ermöglichen“ (ebd., S. 90). Ein Faktor sei hierbei schon, dass rechtliche Handlungsmöglichkeiten erkannt werden (vgl. ebd., S. 90). Darüber hinaus können Legal Tech Systeme dabei unterstützen, einen passenden Rechtsdienstleister zu finden oder auch Dienstleistungen automatisiert durchzuführen (vgl. ebd., S. 90ff.). Hierbei sind verschiedene Entwicklungsstufen von Legal Technologies denkbar (vgl. Weiler 2022, S. 53). Die erste Stufe sei lediglich die Unterstützung von juristischem Handeln, zum Beispiel durch „Rechtssprechungsdatenbanken oder Plattformen, die Anwältinnen und Mandanten zusammenbringen“ (ebd., S. 53). Als zweite Entwicklungsstufe wird die „automatisierte Prüfung standardisierter juristischer Tätigkeiten, etwa das Prüfen eines

Vertrags oder Bescheids“ gesehen (ebd., S. 53). Dabei würden „Aufgaben von Menschen teilweise durch Algorithmen ersetzt“ (ebd., S. 53). Noch fiktiv sei die dritte Entwicklungsstufe: „Künstliche Intelligenz könnte menschliches juristisches Handeln in einigen Segmenten des Rechtsmarkts ersetzen“ (Weiler 2022, S. 53). Gemäß Kuhlmann könnten Legal Tech Systeme dazu führen, dass die Lücke beim Zugang zu Recht, verringert wird (vgl. Kuhlmann 2018, S. 97). Für Gesetzgeber und Rechtssystem gilt es hierbei, die „Vereinbarkeit der verschiedenen Konzepte von Legal Tech mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz“ zu prüfen (ebd., S. 97f.).

Die US-Amerikanische Webseite „Court Forms Online“ zeigt, wie weit digitale Unterstützung bei komplizierten Anträgen und Zugang zu Gerichten schon jetzt reichen kann und wie niedrigschwellige Zugänge aussehen können. Die vom „Legal Innovation & Technology Lab“ der Suffolk University Law School, entworfene und gepflegte Seite bietet Unterstützung beim Ausfüllen von gerichtlichen Formularen und anderen rechtlichen Schreiben. Dieses Angebot umfasst eine Vielzahl von Rechtsgebieten, von Familie und Sicherheit, über Personenschäden und Delikte hin zu öffentlichen Leistungen (vgl. Suffolk University Law School 2024). Für die Nutzer\*innen erfolgt der Prozess in drei Schritten. Im ersten Schritt erfolgt eine Beschreibung des Problems, um so das geeignete Formular zu finden. Im zweiten Schritt wird dann in Form eines Interviews durch das Formular geführt:

“We use a free and open source tool, Docassemble, to ask step-by-step questions as part of an interview that guides you through completing the form. Then we use your answers to assemble complete, ready-to-file PDF documents. You can use the Court Forms Online on a desktop computer or a smartphone” (ebd.)

Zu guter Letzt werden die Formulare entweder über die Webseite selbst eingereicht oder müssen ausgedruckt und an die angegebene Adresse versendet werden. Derartige Beispiele zeigen das Entwicklungspotenzial und die mögliche Reichweite digitaler Assistenz. „Legal Tech [kann] aus der Perspektive des Wandels auch als Oberbegriff für die digitale Transformation der gesamten Rechtsbranche verwendet werden“ (Kuhlmann 2018, S. 88) und es ist schon jetzt zu erkennen, dass dieser Wandel auch in Deutschland in verschiedenen Rechtsgebieten immer mehr vollführt wird. Doch welche Möglichkeiten ergeben sich an dieser Stelle für das Sozialrecht?

Prof. Dr. Britta Rehder und Prof. Dr. Birgit Aritzsch von der Ruhr Universität Bochum (RUB) haben zu digitalen Rechtsdienstleistungen geforscht und hierbei insbesondere auch das

Sozialrecht in den Blick genommen. Vergleicht man das Sozialrecht mit dem Anwendungsbereich des Verbraucherschutzes wird, so Prof. Britta Rehder, schnell deutlich: „Das Sozialstaatsklientel ist nicht sehr lukrativ für die digitale Rechtsmobilisierung“ (Nakielski 2021). So seien für Digitalanbieter vor allem Fälle interessant, die nicht nur einen Gewinn versprechen, sondern sich standardisiert und automatisiert bearbeiten lassen während sie komplizierte Fälle nicht gebrauchen können (vgl. Weiler 2022, S. 55). Im Bereich des Sozialrechts sei deshalb die automatisierte Prüfung von Jobcenter Bescheiden ein beliebtes Betätigungsfeld (vgl. ebd., S. 55). So tut es beispielsweise die Legal-Tech-Kanzlei Rightmart aus Bremen, welche „bereits zehntausende sozialrechtliche Widersprüche und Klagen von Hartz-IV-Berechtigten bearbeitet [hat]“ (ebd., S. 55). Über eine Webseite mit dem Namen „Hartz4 Widerspruch“ können nach einer Registrierung und der Beantwortung eines kurzen Fragenkataloges Bescheide hochgeladen und geprüft werden (vgl. Nakielski 2021). Wenn notwendig, werden „Widersprüche [...] dann mit dem Erteilen einer Vollmacht ‚automatisch‘ erstellt“ (ebd.) Der Service des Portals kann hierbei komplett kostenlos angeboten werden, denn „Dank der staatlichen Beratungs- und Prozesskostenhilfe, die es für bedürftige Kläger\*innen gibt, ist das finanzielle Risiko bei Standardverfahren für die Legal-Tech-Anwälte gering“ (ebd.). Bei einer verlorenen Klage bekämen die Anwalt\*innen den Fall über die Prozesskostenhilfe finanziert, wenn „die Klage oder der Widerspruch gewonnen wird, muss ohnehin das Jobcenter zahlen“ (ebd.). Der finanzielle Mehrwert ist hier jedoch gering, weshalb vorher genau geprüft werden muss, welche Fälle sie bearbeiten können, „genau dabei hilft ihnen die Legal-Tech-Software“ (ebd.). Hierbei sei es jedoch besonders wichtig, dass die Software richtige Daten erhält, um Bescheide tatsächlich prüfen zu können (vgl. ebd.). Häufig seien auch unvollständige Informationen Grund für fehlerhafte Bescheide, wobei der Grund hierfür auch oft in den „komplizierten und unklaren Fragestellungen in den Anträgen“ liege (ebd.) Auf der Webseite „Hartz4 Widerspruch“, werden Fragen deshalb vereinfacht und zum Teil durch Piktogramme ergänzt: „Es werden Bilder von Geräten zur dezentralen Warmwassererzeugung gezeigt und gefragt: Steht so ein Gerät bei Ihnen in Ihrer Küche oder im Bad?“ (ebd.). Durch diese Methoden werden Mehrbedarfe erkannt und fehlerhafte Bescheide können korrigiert werden.

Während die automatisierte Standard-Prüfung von Bescheiden sehr geeignet ist für derartige digitale Angebote, lassen sich andere Bereiche nicht so einfach digitale übernehmen: „In existenziellen Notlagen und Fragen der Ansprüche auf Unterstützung, aus denen Beratungsbedarf entsteht, verbinden sich soziale und sozialrechtliche Probleme“ (Apitzsch et

al. 2021). Wirksame Unterstützung ist hierbei nicht auf die finanzielle Unterstützung begrenzt, sondern es bedarf ergänzender Beratung (vgl. ebd.).

So ist es nicht verwunderlich, dass Apitzsch und Rehder „als zentralen Befund heraus [stellen], dass hier eine eher gebremste Entwicklungsdynamik bei Legal-Tech-Anbietern im Sozialrecht zu identifizieren sei“ (Kossakowski 2021) und sich derartige Entwicklungen auf Teilgebiete des Sozialrechts beschränken. Nicht nur im Sozialrecht, sondern auch allgemein, gibt es Grenzen des Umsetzbaren im Punkto Legal Tech:

„[D]ie Verhandlung vor Gericht, die außergerichtliche Streitbeilegung und vor allem die menschliche, zugewandte Rechtsberatung werden auf lange Sicht nicht von der Technik ersetzt werden“ (Hähnchen und Bommel 2018, S. 601).

Nichtsdestotrotz kann der technische Fortschritt einen Gewinn für das Sozialrecht und den Zugang zum Recht im SGB II darstellen. So könnten beispielsweise, ähnlich wie bei „Court Forms Online“, durch einen benutzer\*innenfreundlichen Onlinezugang zu Anträgen in einfacher Sprache und darüber hinaus eine Berechnung durch eine entsprechende Software Ressourcen der Jobcentermitarbeitenden eingespart werden. Bei der Tagung „Chancen und Risiken der Digitalisierung im Sozialrecht“ zum Abschluss der Forschung von Prof. Dr. Birgit Apitzsch und Prof. Dr. Britta Rehder waren auch Caroline Weber und Martin Födisch von der Bundesagentur für Arbeit anwesend und werden im Tagungsbericht wie folgt zitiert:

„Weber und Födisch meinten zudem, dass der Onlinezugang zu Sozialleistungen deutlich niedrigschwelliger sei. Dies sei nicht nur für ihre Kund\*innen relevant, sondern auch für die Dienstleister\*innen selbst: So könne durch eine niedrigschwelligere Gestaltung der Antrags- und Datenbearbeitung für mehr Effizienz gesorgt werden“ (Kossakowski 2021).

Im allgemeinen kann von niedrigschwelligen Hilfsangeboten dann gesprochen werden, wenn „im übertragenen Sinn *niedrige Anforderungen an ihre AdressatInnen* [gerichtet werden], um zur angebotenen Hilfe Zugang zu erhalten und sie in Anspruch nehmen zu können“ (Mayrhofer 2012, S. 82; Kursivsetzung im Original). Ist der Zugang voraussetzungsvoller gestaltet, ist von höher- oder hochschwelligen Angeboten die Rede (ebd., S. 82). Im Sinne niedrigschwelligerer Zugänge könnte die Beantragung für Geldleistungen noch simpler gestaltet werden als es Jobcenter.digital schon versucht. Aktuell wird bei dem Erstantrag über Jobcenter Digital Schritt für Schritt durch die einzelnen Themenbereiche geführt und es gibt teilweise Erklärungen zu den einzelnen abgefragten Daten. Trotzdem sind die Fragen entsprechend denen in den

Anträgen formuliert, welche zum Teil als kompliziert und unklar wahrgenommen werden (vgl. Nakielski 2021). Zudem ist eine Registrierung und die postalische Zusendung eines Passwortes und Benutzernamens notwendig, um den Account bei Jobcenter.digital mit der vorhandenen Akte einer Person zu verknüpfen. Im „Monitor Veraltungshandeln“ sind außerdem insgesamt 114 Problemmeldungen zum digitalen Zugang über Jobcenter.digital eingereicht worden. Aktuell scheint das Tool also noch nicht sehr benutzer\*innenfreundlich und auch nicht immer fehlerfrei zu funktionieren (vgl. AGFW 2024a, S. 19). Denkt man den Ansatz einfacher digitaler Zugänge zum Bürgergeld weiter, käme beispielsweise eine App, in der Mietvertrag per Foto hochgeladen und die entsprechenden Daten über die Software direkt für den Antrag übernommen werden, in Betracht. Diese könnte auch mit der digitalen Ausweisfunktion verknüpft und sein, um persönliche Daten einzupflegen. Auch eventuelle Lohnabrechnungen könnten hier hochgeladen und das Einkommen direkt für die Berechnungen genutzt werden. Darüber hinaus könnte ein Ansatz sein, durch Avatare oder Chat Bots im digitalen Dialog Sachverhalte abzufragen und diese automatisch in die Anträge zu übertragen. Eine Prüfung durch die antragstellende Person könnte vor Absendung des Antrages erfolgen. An einigen Stellen ist eine Vereinfachung der Anträge hierfür sicherlich notwendig, aber schon in der aktuellen Form sollte hier ein niedrighschwelliger Zugang umsetzbar sein. So könnte das Ziel sein, derartige Technologien nicht erst dann zu nutzen, wenn es um Widersprüche bei fehlerhaften Bescheiden geht, sondern diese schon durch entsprechende Technologien zu verhindern.

Digitale Zugänge bergen die Gefahr, Menschen abzuhängen, die keinen Zugang zu mobilen Endgeräten haben. Gleichzeitig können diese wiederum, wenn entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen, durch Projekte wie das „Cafe Digital“ des Jobcenters (vgl. Jobcenter team.arbeit.hamburg 2024d) für den digitalen Zugang geschult werden. Außerdem kann man davon ausgehen, dass zunehmend auch die Generationen in den SGB II Bezug kommen (werden), die als „Digital Natives“ mit derartigen Geräten aufgewachsen sind und diese sicher bedienen. Wie in Kapitel 4.2.2 bereits dargestellt, wäre es bei einer verstärkten Digitalisierung notwendig, dass es rechtskräftige Nachweise über den Eingang der Anträge und Unterlagen gibt, um so einen Nachteil für die Nutzer\*innen auszuschließen.

Schaffte man es, den Zugang zu den finanziellen Sozialleistungen zu vereinfachen und durch eine nachvollziehbare und einfache Antragsstellung die rechtlichen Ansprüche zu klären, böte dies einen Mehrwert für beide Seiten. Für die die Antragssteller\*innen wäre es eine

Erleichterung nicht in die Position der „Bittsteller“ zu geraten und allzu oft Demütigungen und Stigmatisierungen beim Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen erfahren müssen. Aktuell bringt „[d]er Antrag auf eine Sozialleistung [...] eine Unterwerfung unter die Systemlogiken und die Deutungshoheit der Sozialleistungsträger mit sich“ (Meysen 2022, S. 75), die eigenen Lebensverhältnisse müssen vor den Behördenmitarbeiter\*innen offengelegt werden. Dies bringt Leistungsberechtigte häufig in die Situation, sich rechtfertigen zu müssen und um ihre Leistung zu „bitten“, anstatt ihre Rechtsansprüche einfach geltend machen zu können. Ein digitaler Zugang könnte an dieser Stelle für eine Entemotionalisierung der Antragstellung sorgen, indem die rechtlich definierten Leistungsvoraussetzungen automatisiert geprüft, berechnet und schließlich ausgezahlt werden könnten.

Derartige Entwicklungen würden aber auch eine Entlastung für die Jobcenter bedeuten. Natürlich können nicht alle Fälle digital ausgelagert werden, aber durch eine Bearbeitung der „einfachen“ Fälle durch automatisierte Software können Ressourcen für kompliziertere Einzelfälle genutzt und so für alle ein einfacherer Zugang geschaffen werden. „Um diesen Prozess niedrigschwellig zu gestalten, müsse die Art und Weise der Informationsbereitstellung völlig neu gedacht werden“ (Kossakowski 2021), heißt es hierzu im Bericht zur Tagung „Chancen und Risiken der Digitalisierung im Sozialrecht“. Zentral für diesen Prozess sei hierbei nicht nur der technische Entwicklung, sondern auch eine Vereinfachung der rechtlichen Grundlagen durch den Gesetzgeber (vgl. ebd.). So wurde auch beim Abschluss der Tagung der Gesetzgeber adressiert:

„Dieser müsse den Zugang zum Sozialrecht vereinfachen, sei es durch mehr Unterstützung für Bürger\*innen oder eine stichprobenartige Antragsprüfung anstelle großflächiger Kontrolle“ (ebd.).

Es gibt also eine Reihe von Prozessen, die durch digitale Tools effizienter gestaltet werden könnten. Eine derartige Umsetzung erfordert nicht nur eine Vereinfachung des zugrundeliegenden Rechts, sondern auch Investitionen in die Entwicklung der entsprechenden Tools. Ansätze, die Legal Technologies bieten, sollten nicht nur für Anwaltskanzleien und direkte Rechtsbehelfe und Klagen weitergedacht werden, sondern auch für das Behördenhandeln selbst als Chance gesehen werden. Ein digitaler Zugang könnte zu einer Entemotionalisierung in Form von weniger Stigmatisierung und Konflikten im Kontakt mit den Jobcentermitarbeitenden führen und die den Betroffenen rechtlich zustehenden Ansprüche könnten direkt und frühzeitig geltend gemacht werden. Auch die hohe Zahl an

Problemmeldungen zum Umgang mit Unterlagen, die im Monitor Verwaltungshalden deutlich wurde, könnte so hoffentlich verringert werden. Sollte auch eine Berechnung des Anspruches durch eine Software möglich sein, wären auch Beschleunigungen bei der Bearbeitungszeit von Anträgen auf Geldleistungen ein weiterer möglicher Vorteil. Eine abschließende Prüfung durch Mitarbeitende wäre hierbei nicht auszuschließen. Zu guter Letzt könnte eine geringere Zahl an „händisch“ zu bearbeitenden Leistungsberechnungen dazu führen, dass mehr Zeit für die intensive Begleitung der komplizierteren Fälle aber auch für die Beratung zur Wiedereingliederung in Arbeit zur Verfügung steht.

Gleichzeitig ist schon jetzt auch die fehlende Erreichbarkeit eine im „Monitor Verwaltungshandeln“ wiederkehrende Problemmeldung und nicht ohne Grund wird das Jobcenter als „Black Box“ (Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 70) bezeichnet. Wie in Kapitel 4.3.2 ausgeführt, besteht durchaus der Wunsch nach Ansprechpersonen bzw. der Möglichkeit Nachfragen stellen zu können. Es kann also keinesfalls das Interesse sein, dass digitale Zugänge den persönlichen Kontakt komplett ersetzen, sondern ergänzend und zur Effizienzsteigerung genutzt werden, um in anderen Bereichen Ressourcen zu generieren.

Wie weit die technischen Möglichkeiten gehen könnten, wurde in diesem Kapitel angedeutet. Für den „Monitor Verwaltungshandeln“ werden die Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei der aktuellen Form der Tools etwas begrenzter sein. Da der Monitor sich zurzeit auf die systematische Erfassung von Problemmeldungen beschränkt, wäre jedoch eine gewisse Weiterentwicklung denkbar. So könnte die Erfassung der Problemmeldung durch konkrete Hilfestellungen ergänzt werden. Anstatt herausfinden zu müssen, welches der nächste Schritt bei einem bestimmten Problem ist und nach einem passenden Vordruck zu suchen, wäre eine mögliche Entwicklungsstufe des „Monitors Verwaltungshandeln“, dass das Programm auf Basis der eingegebenen Daten beispielsweise ein entsprechendes Schreiben mit Hinweis auf die zuständige Stelle (Jobcenter, Sozialgericht usw.) bereitstellt. Die Vordrucke, die Sozialanwält\*innen und Beratungsstellen schon jetzt nutzen, könnten hier als Grundlage genutzt werden. Betrachtet man etwa die Kategorie „respektloses Verhalten“ könnte auf Basis der Daten eine Dienstaufsichtsbeschwerde als Muster erstellt werden, in die die beschriebene Situation direkt eingefügt wird. Von Vorteil wäre dann auch die Möglichkeit einer digitalen Versendung der Schreiben. Denkbar wäre dieses Vorgehen sowohl bei konkreten rechtlichen Anliegen als auch, wenn es um andere Jobcenter Schreiben geht.

Denkt man an eine Erweiterung des „Monitors Verwaltungshandeln“ auch für Leistungsempfänger\*innen selbst, könnten Handlungsempfehlungen die Menschen darin unterstützen, ein Bewusstsein für ihre Rechte zu entwickeln und eigenständig weitere Schritte zu gehen. Auf Ebene der ersten Legal Tech Entwicklungsstufe wäre es zudem möglich, an die jeweils zuständigen Stellen zu verweisen. Dies könnten nicht nur Sozialrechtsanwälte und Beratungsstellen sein, sondern auch Seiten wie „Harz4Widersprüche“, so könnte der Monitor als Kompass im Hilfesystem fungieren.

## **7. Fazit**

Die Sozialleistungen, die die Bundesrepublik Deutschland zu einem Sozialstaat machen, sollen soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit für alle Bürger\*innen ermöglichen. So soll die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ Menschen, die in existenzielle Not geraten, finanziell absichern. Das sogenannte Bürgergeld soll eine Existenzgrundlage bieten, die ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht. Auf diese Grundsicherung haben erwerbsfähige Arbeitssuchende einen Rechtsanspruch. Wie sich dieser Anspruch ausgestaltet und welche Leistungen sie geltend machen können, wurde in Kapitel 2.2 dieser Master-Thesis aufgeführt. Zur Geltendmachung dieser Rechtsansprüche müssen sich die Bürger\*innen an das Jobcenter wenden, es ist für die Umsetzung dieser Sozialleistungen zuständig. Die Hürden, die den Bürger\*innen beim Zugang zu den Behörden begegnen, stellen somit unmittelbar auch Hürden beim Zugang zu ihrem Rechtsanspruch dar.

Im Rahmen dieser Arbeit sollte gezeigt werden, welche Differenzen zwischen dem Leistungsanspruch der Bürger\*innen und dem tatsächlichen Zugang zu den Leistungen bestehen. Hierfür wurde untersucht, welche strukturellen Zugangshürden den Leistungsberechtigten im Kontakt mit dem Jobcenter team.arbeit.hamburg begegnen und inwiefern diese somit die Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche beeinflussen. Diese Untersuchung erfolgte anhand der Ergebnisse des „Monitors Verwaltungshandeln“ der AGFW. Im Hinblick auf die herausgearbeiteten Zugangshürden wurden mögliche Ursachen in den Strukturen und Arbeitsbedingungen der Jobcenter analysiert. Abschließend erfolgten Überlegungen zu Weiterentwicklungsmöglichkeiten des „Monitors Verwaltungshandeln“.

Während gemäß §17 SGB I der Zugang zu Sozialleistungen möglichst einfach und frei von Zugangs- und Kommunikationsbarrieren erfolgen soll und die Berechtigten die Sozialleistungen zügig erhalten sollen, wird der tatsächliche Zugang in der Praxis durch die

jeweiligen Herangehensweisen in den Behörden bestimmt. Anhand der Theorie von Michael Lipsky wurde deutlich gemacht, wie groß der Einfluss der sogenannten Street-level Bürokrat\*innen auf die Leistungsbeziehenden ist: „The poorer people are, the greater the influence street-level bureaucrats tend to have over them“ (Lipsky 2012, S. 6). Problematische Routinen der Mitarbeitenden begünstigen eine Kategorisierung und damit Stigmatisierung der Klient\*innen, wobei Ermessensspielräume zu Ungleichbehandlungen führen können. Die Beziehung zwischen Leistungsberechtigten und Behördenmitarbeiter\*innen ist geprägt von einer Machtasymmetrie mit der Deutungs- und Entscheidungshoheit bei den Jobcentermitarbeiter\*innen und der Position der Leistungsberechtigten als „Bittsteller\*innen“. Letztere müssen ihr Verhalten genau abwägen und ihre Rechte einfordern sich aber gleichzeitig systemkonform verhalten. Neben dem von Machtasymmetrien geprägten Kontakt zu den Behördenmitarbeiter\*innen begegnen den Bürger\*innen beim Zugang zu ihren Sozialleistungen auf ganz praktischer Ebene Barrieren.

Die AGFW hat 2023 mit dem „Monitor Verwaltungshandeln“ ein Datenerhebungstool entwickelt, über das (Sozial-) Beratungsstellen Probleme im Verwaltungshandeln bei Hamburger Behörden melden können. Im Rahmen der ersten Datenerhebungsphase vom 11.10.23 bis 31.01.24 wurden so 1.948 verschiedene Problemanzeigen gesammelt, von denen 761 Meldungen das Jobcenter team.arbeit.hamburg betreffen. Die Meldungen reichen hierbei von Problemen im Umgang mit Unterlagen durch die Behörden, zu langen Bearbeitungszeiten und fehlender Erreichbarkeit bis hin zu respektlosem Verhalten gegenüber den Leistungsempfänger\*innen.

Die Verknüpfung der durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ gesammelten Daten mit den sozialrechtlich definierten Leistungsansprüchen zeigte, dass es Hürden für die Leistungsempfänger\*innen auf verschiedenen Ebenen gibt. Diese beginnen auf praktischer Ebene beim Zugang zu Behörden, wie bei dem Versuch das Jobcenter zu erreichen oder Unterlagen einzureichen und gehen bis hin zu der erschwerten rechtlichen Geltendmachung von Leistungsansprüchen und Zugangshürden zum Justizsystem. Obwohl der Monitor nur an einzelnen Stellen auf konkrete Rechtsverletzungen hinweist, wie beispielsweise bei der nicht erfolgten Weiterleitung von Anträgen an die zuständige Behörde, werden auf der Metaebene vielschichtige Hürden bei der Durchsetzung sozialer Rechtsansprüche deutlich. Längere Bearbeitungszeiten bewegen sich zwar zum Teil im Rahmen der gesetzlichen Fristen (6 Monate gemäß § 88 SGG), sie widersprechen aber andererseits dem Prinzip einer zügigen Bearbeitung

gemäß § 17 SGB I und stellen für Menschen in existenzieller Not eine große Belastung dar. So wird durch die Analyse der Daten im Bezug zum Sozialgesetz deutlich, dass zwar nicht immer von konkreten Rechtsverletzungen gesprochen werden kann, die Praxis in den Behörden jedoch an vielen Stellen den grundsätzlichen Normen der Sozialgesetzte und damit auch des Sozialstaatsprinzips entgegenwirkt. Darüber hinaus wurde anhand der Auswertung der Problemmeldungen im Monitor deutlich, dass es für die Leistungsberechtigten im Hinblick auf verschiedene Regelungen schwierig ist, einen subjektiv-rechtlichen Anspruch geltend zu machen. So ist beispielsweise der Anspruch auf Beratung nicht direkt einklagbar, da Form und Art der Beratung durch das Jobcenter bestimmt werden. Hinzukommt, dass Leistungsberechtigte nicht nur durch unterschiedliche Wahrnehmungen der Ermessensspielräume von einer Ungleichbehandlung durch die Mitarbeitenden betroffen sein können, sondern dass diese Ungleichbehandlungen durch verschiedene Diskriminierungsformen verstärkt werden können.

Die Bezüge zur rechtssoziologischen Forschung zeigen zudem relevante Parallelen beim Zugang zum Justizsystem im Allgemeinen. Erste Erkenntnisse aus diesem Bereich zeigen, welche Menschen ihr Recht auch durch Rechtsmittel durchsetzen. Dies ist allzu oft abhängig von sozialen Faktoren, wie Schulbildung, Einkommen und Migrationshintergrund. Gesellschaftlich marginalisierte Menschen setzen seltener Rechtsmittel ein, teilweise sind sie sich dieser nicht einmal bewusst. Es kann also davon ausgegangen werden, dass Rechtsmittel, die beispielsweise beim Sozialgericht eingelegt werden könnten, gar nicht unbedingt von Leistungsempfänger\*innen genutzt werden. Eine Ausweitung der rechtssoziologischen Forschung im Bereich des Sozialrechts könnte derartige Überlegungen weiter stützen.

Es kann jedoch schon jetzt festgestellt werden, dass Zugangshürden zu Sozialleistungen auf verschiedenen (rechtlichen) Ebenen vorhanden sind. Die Relevanz dieses Problems in einem Sozialstaat ist evident: Soziale Ausgrenzung wird durch erschwerte Zugänge noch verstärkt.

Welchen Zugangshürden den Bürger\*innen im Umgang mit Behörden begegnen, wurde durch die Daten des „Monitor Verwaltungshandeln“ deutlich, weshalb der erste Report bereits Anlass für mediale und politische Diskussionen in diesem Bereich geboten hat. Um zu klären, wie ein niedrigschwelligerer Zugang zu Rechtsansprüchen im SGB II gewährleistet werden kann, wurde sich in Kapitel 5 mit möglichen Ursachen für diese Hürden beschäftigt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass organisationale Strukturen genauso zu problematischen Arbeitsverhältnissen führen, wie mangelnde Ressourcen. Fehlendes Personal, hohe Fallzahlen, Überlastung der einzelnen Kräfte und steigende Krankenstände verstärken den Druck, der durch ambivalente Zielsetzungen, komplexe Rechtsgrundlagen und herausfordernde Klient\*innen sowieso schon auf den Mitarbeitenden lastet. Eine geringe gesellschaftliche und mediale Wertschätzung kommt hinzu.

Auch der „Monitor Verwaltungshandeln“ reiht sich in gewisser Weise in die zumeist wenig wertschätzende Berichterstattung mit ein. Es werden Problemmeldungen gesammelt und somit die Negativverfahren der Leistungsberechtigten systematisch erfasst. Die AGFW hat sich allerdings das Ziel gesetzt, nicht nur die Zugangshürden zu erfassen und so „strukturelle Schwachstellen [...] zu identifizieren“, sondern hierdurch „die Durchsetzung sozialer Rechte für alle Hamburger\*innen gemeinsam mit den Behörden zu verbessern“ und „die Entwicklung einer bürgerfreundlichen Verwaltung zu unterstützen“ (AGFW 2024a, S. 3). Dieses Ziel wurde auch bei der Einführung des Bürgergeldes genannt. Es soll „nun bürgernäher, unbürokratischer und zielgerichteter“ sein (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2024a).

Die durch den Monitor erfassten Probleme im Verwaltungshandeln der Behörden können auf verschiedenen Ebenen zum besseren Erreichen dieses Ziels genutzt werden. Zum einen sollten die Daten verwendet werden, um wie in Kapitel 5 dieser Master-Thesis geschehen, mögliche Ursachen für die Zugangshürden in den Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen der Jobcenter herauszuarbeiten. Hierbei sollte die AGFW vor allem auf eine Zusammenarbeit mit den Behörden setzen, um im Sinne des verbesserten Rechtszugangs gemeinsam auf eine Veränderung der Arbeitsstrukturen hinzuwirken. Entscheidend wird hierbei sein, nicht die negative Berichterstattung zu befeuern, sondern die Daten des Monitors als Argumentationsgrundlage für fehlende Ressourcen und erschwerte Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Auf der anderen Seite ist die Bereitschaft der Jobcenter zu fördern, eigene Strukturen zu hinterfragen, Organisationsabläufe zu prüfen und eine wertschätzende Haltung gegenüber Bürgergeldbezieher\*innen einzunehmen. Hierbei sollten die Mitarbeitenden der Jobcenter im Fokus stehen, denn auch bei einer (notwendigen) zunehmenden Digitalisierung werden diese für die Leistungsbezieher\*innen langfristig den Behördenkontakt ausmachen: „The fact is that we must have people making decisions and treating other citizens in the public service“ (Lipsky

2012, S. 19). Es müssen deshalb ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit die Mitarbeitenden diese herausfordernde Arbeit professionell leisten und Menschen einen möglichst barrierefreien Zugang zu ihren Sozialleistungen und eine umfangreiche Beratung bieten können. Grundlage hierfür sind laut Grimm und Plambeck nicht nur eine professionelle Ausbildung der Mitarbeitenden, sondern auch interne Möglichkeiten der Wissensweitergabe, des fachlichen Austauschs und der Supervision, „um ein Handeln nach persönlichen Sympathien und Antipathien zu verringern“ (Grimm und Plambeck 2013, S. 56).

Neben der systematischen Erfassung von strukturellen Schwachstellen im Verwaltungshandeln und der damit einhergehenden Untersuchung möglicher Ursachen hierfür, bietet der „Monitor Verwaltungshandeln“ verschiedene Ansätze zur Weiterentwicklung.

Zunächst konnte deutlich gemacht werden, dass der „Monitor Verwaltungshandeln“ in aktueller Form an einigen Stellen durch weitere Antwortoptionen ergänzt werden sollte, um eine stärkere Aussagekraft in Bezug auf das zugrundeliegende Recht zu treffen. Auch in Hinblick auf leider gängige strukturelle Diskriminierungsformen könnte die Datenerhebung ergänzt werden.

Eine andere Weiterentwicklungsmöglichkeit, die für die AGFW zeitnah sowohl technisch auch als auch inhaltlich leicht umzusetzen sein sollte, ist die Bereitstellung von Handlungsempfehlungen für Sozialberatungsstellen und Leistungsempfänger\*innen im Bezug auf die aktuellen Problemmeldungen. Es ist davon auszugehen, dass strukturelle oder gar rechtliche Veränderungen nicht kurzfristig umgesetzt werden. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass den Leistungsberechtigten weiterhin diese Schwierigkeiten im Behördenkontakt begegnen. Denkbar wäre ein Arbeitskreis mit Mitarbeitenden der Sozialberatung, der Jobcenter und Sozialrechtsanwält\*innen, die in Bezug auf die einzelnen Problemmeldungen jeweils passende Handlungsempfehlungen entwerfen. Diese könnten in einer großen Bandbreite technisch bereitgestellt werden - von rechtlichen Hinweisen oder dem Verweis auf fachliche Weisungen, wie etwa beim Thema Empfangsbestätigung beim Infotresen, bis hin zu vorformulierten Widersprüchen, Dienstaufsichtsbeschwerden oder Ähnlichem. Auch wenn derartige Empfehlungen bereits in Praxisleitfäden zum SGB II oder auf Onlineportalen existieren, könnte ein konkreter Verweis in Bezug auf den jeweiligen Problemfall von Nutzen sein und die Position der Leistungsempfänger\*innen durch die Bereitstellung der entsprechenden (rechtlichen) Informationen stärken. Andererseits wird es

nicht für alle Problemmeldungen geeignete Handlungsempfehlungen geben, so etwa bei einer fehlenden Erreichbarkeit über die Service Hotline.

Angelehnt an die aktuelle Form des „Monitors Verwaltungshandeln“ könnte zudem ein Tool für Mitarbeitende von Behörden entwickelt werden, um die Herausforderungen ihrer Tätigkeit besser erfassen zu können. Dies wäre auch, wie aktuell beim „Monitor Verwaltungshandeln“, für verschiedene Behörden möglich, um Vergleichswerte zu generieren und gegebenenfalls gut funktionierende Strukturen aus anderen Behörden zu übernehmen.

Grundsätzlich ist das größte Potenzial des „Monitors Verwaltungshandeln“ auch langfristig vor allem darin zu sehen, einen Beitrag zur fachlichen Debatte zu leisten, indem auf strukturelle Schwachstellen hingewiesen wird. So könnte der „Monitor Verwaltungshandeln“ zur Anregung von behördeninternen und politischen Strukturveränderungen beitragen. Hierfür muss eine kontinuierlich hohe Teilnahme von Beratungsstellen oder, wenn im Rahmen einer Weiterentwicklung möglich, auch von Behörden und Leistungsempfänger\*innen angestrebt werden.

Darüber hinaus wurde durch die Betrachtungen im Rahmen dieser Master-Thesis erkennbar, dass es notwendig ist, abseits von Behördenstrukturen über vereinfachte Zugangswege zu sozialen Rechtsansprüchen im Allgemeinen nachzudenken. Das Thema Rechtsvereinfachung im SGB II hat sich im Laufe der Bearbeitung als unbedingt anzugehende Aufgabe des Staates herauskristallisiert. Nicht nur, dass die Verknüpfung der Daten des Monitors mit dem Sozialgesetz zeigen, dass an mehreren Stellen Unklarheiten bezüglich der subjektiv-einklagbaren Ansprüche bestehen. Auch wurde deutlich, dass die komplexe Rechtsgrundlage für Behörden, Jobcentermitarbeitende, Sozialberatungsstellen und Leistungsberechtigte herausfordernd ist. Während die Einführung des Bürgergeldes als große Reform angekündigt wurde, enthält es in der letztendlichen Fassung nur an wenigen Stellen tatsächliche Vereinfachungen für die Behörde und die Leistungsempfänger\*innen. Hierzu gehört beispielsweise die Bagatellgrenze bei Rückzahlungen oder die Karenzzeit für Vermögen. Gleichzeitig soll beim neuen Bürgergeld ein Fokus auf nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Qualifizierung hierfür gesetzt werden. Erst im Laufe der Zeit wird sich anhand von Evaluationen des Bürgergeldes herausstellen, inwieweit tatsächlich ein Wandel in der Haltung der Jobcentermitarbeitenden gegenüber den leistungsberechtigten Bürger\*innen

eingetreten ist. Auch in dieser Hinsicht kann der „Monitor Verwaltungshandeln“ einen Beitrag leisten, indem langfristige Veränderungen abgebildet werden.

Über das Thema Entbürokratisierung wurde nicht nur bei der Einführung des Bürgergeldes diskutiert, sondern es ist auch an anderer Stelle aktuell. So soll das Bürokratieentlastungsgesetz, welches sich gerade im Gesetzgebungsverfahren befindet, „die Wirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung von überflüssiger Bürokratie [...] entlasten“ (Bundesministerium der Justiz 2024). Auch wenn der Fokus im Gesetzesentwurf an vielen Stellen auf der Wirtschaft liegt, wird der Mehrwert auch für die Verwaltung deutlich:

„Überflüssig im Sinne dieses Entwurfs sind dabei Regelungen, die entweder Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung verursachen, ohne einem berechtigten Zweck zu dienen, oder bei denen der Aufwand in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht. Ziel dieses Entwurfs ist es zugleich, Abläufe zu vereinfachen und zu verschlanken ohne hierbei notwendige Schutzstandards in Frage zu stellen“ (ebd.).

Unter den hier genannten Gesichtspunkten könnte auch das SGB II in seiner aktuellen Form erneut überprüft und angepasst werden. Vereinfachungen der Rechtsgrundlagen könnten zudem auch die Möglichkeiten der digitalen Zugänge zum Sozialrecht ausweiten. In Kapitel 6.3 wurde aufgezeigt, welchen Beitrag die Digitalisierung an dieser Stelle leisten könnte. Wenn schon jetzt Bürgergeldbescheide über entsprechende Software geprüft werden können, stellt sich die Frage, warum derartige Technologien nicht von vornherein die Antragstellungen erleichtern und die Berechnungen der Leistungen übernehmen sollten. Sempel gestaltete online Anträge auf Sozialleistungen könnten hierbei nicht nur Barrieren abbauen und zu einer Entemotionalisierung der Antragstellung führen, sondern auch Ressourcen für Jobcenter einsparen. Die in Kapitel 6.3 dargestellten Potenziale von Legal Technologies scheinen jedoch bei der aktuellen Gesetzeslage begrenzt zu sein. Sie beschränken sich bislang vor allem auf die Bescheidprüfung. Eine entsprechende Rechtsvereinfachung könnte auch hier die Möglichkeiten erweitern und so die Rechtsposition der Bürger\*innen stärken und ihren Zugang zum Justizsystem erleichtern.

Abschließend kann festgehalten werden, dass der „Monitor Verwaltungshandeln“ ein sozialpolitisch äußerst relevantes Problem erfasst: durch die systemische Erfassung von Zugangshürden zu Hamburger Behörden zeigt er Diskrepanzen zwischen den Leistungsansprüchen von Bürgerinnen und den tatsächlichen Zugängen zu diesen Leistungen sowie den praktischen Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung auf.

Der „Monitor Verwaltungshandeln“ kann so zur fachlichen Debatte beitragen und bietet zudem Ansätze für verschiedene Möglichkeiten der Weiterentwicklung der behördlichen Praxis und der rechtlichen Grundlagen. Im Rahmen einer Konkretisierung und Ausweitung der Datenerfassung können noch differenzierte Aussagen zu den aktuellen Zugangshürden getroffen werden. Außerdem könnte der Monitor durch die Bereitstellung von Handlungsempfehlungen in Bezug auf konkrete Problemmeldungen eine Unterstützung für Sozialberater\*innen und Leistungsberechtigte bieten. Er würde so attraktiver und eventuell häufiger genutzt.

Darüber hinaus wird durch die Betrachtungen im Rahmen dieser Master-Thesis jedoch vor allem deutlich, dass die durch den „Monitor Verwaltungshandeln“ abgebildeten Probleme in der Rechtswirklichkeit des Sozialstaates auf verschiedenen Ebenen angegangen werden müssen. Neben ausreichenden Ressourcen für Jobcenter und der Entwicklung von barrierearmen digitalen Zugangswegen braucht es vor allem auch Rechtsvereinfachungen und eine tatsächliche Veränderung der Haltung gegenüber Leistungsempfänger\*innen nicht nur in den Behörden, sondern auch auf politischer Ebene. Der Zugang zu Sozialleistungen muss im Sinne des Sozialstaatsprinzips so gestaltet werden, dass die Bürger\*innen nicht als „Bittsteller\*innen“ den Leistungsbezug möglichst unterwürfig rechtfertigen müssen, sondern als Inhaber\*innen von Rechtsansprüchen, existenzsichernde Leistungen zügig und niedrigschwellig in Anspruch nehmen können.

## 8. Literaturverzeichnis

Ansen, Harald (2006): Soziale Beratung bei Armut. 1. Auflage. München: Reinhardt.

Ansen, Harald (2022): Das Recht auf Unterstützung. Sozialanwaltschaft als Auftrag der Sozialen Arbeit. 1. Auflage (Soziale Arbeit in der Gesellschaft). Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Aktuelle Meldungen - Vierter Gemeinsamer Bericht an den Deutschen Bundestag. Antidiskriminierungsstelle und Beauftragte der Bundesregierung befürworten Ausbau von Beratungsangeboten gegen Diskriminierung. Berlin. URL:

[https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2021/20211103\\_Vierter\\_Gemeinsamer\\_Bericht.html](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2021/20211103_Vierter_Gemeinsamer_Bericht.html), Stand: 25.06.2024.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2024a): Jahresbericht 2023. der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung. Berlin. URL:

<https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2023.html>, Stand: 25.6.24.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2024b): Materialien für Ratsuchende. Hilfestellung außerhalb unseres Beratungsangebotes. URL:

[https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/wir-beraten-sie/materialien-fuer-ratsuchende/hilfestellung\\_ausserhalb\\_des\\_agg/hilfestellung\\_ausserhalb\\_des\\_agg.html](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/wir-beraten-sie/materialien-fuer-ratsuchende/hilfestellung_ausserhalb_des_agg/hilfestellung_ausserhalb_des_agg.html), Stand: 09.07.2024.

Apitzsch, Birgit; Rehder, Britta; Schillen, Philip (2021): Legal Technologies im Sozialrecht: Große Transformation oder Ausnahmeerscheinung? Netzwerk Sozialrecht. URL:

<https://netzwerk-sozialrecht.net/legal-technologies-im-sozialrecht-grosse-transformation-oder-ausnahmeerscheinung/>, Stand: 11.09.2024.

Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW) (2023): Monitor

Verwaltungshandeln. AGFW startet neue Initiative. URL: <https://www.agfw-hamburg.de/AGFW/Detail.aspx?id=25315>, Stand: 29.04.2024.

Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW) (2024a): 1. Report

AGFW-Monitor Verwaltungshandeln. Erhebungszeitraum: 11. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024. URL: <https://www.agfw-hamburg.de/download/Reporting-zum-Monitor-Verwaltungshandeln---Vollstaendiger-Bericht.pdf>, Stand: 25.09.24.

Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW) (2024b): Monitor

Verwaltungshandeln in Hamburg. URL: [https://forms.office.com/pages/responsepage.aspx?id=-\\_VdhL-gJ0mTFBesUCweK05j6TtPhjxDmP91NvxVQ7BUME5HUERKRZFR0tHQlhMTE5OTFk0SjdBTC4u](https://forms.office.com/pages/responsepage.aspx?id=-_VdhL-gJ0mTFBesUCweK05j6TtPhjxDmP91NvxVQ7BUME5HUERKRZFR0tHQlhMTE5OTFk0SjdBTC4u), Stand: 25.09.2024.

Badura, Bernhard; Ducki, Antje; Baumgardt, Johanna; Meyer, Markus; Schröder, Helmut

(Hg.) (2023): Fehlzeiten-Report 2023. Zeitenwende - Arbeit gesund gestalten. 1. Auflage (Fehlzeiten-Report). Berlin, Heidelberg: Springer.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta (2007): Fallbearbeitung nach SGB

II - Beobachtungen aus dem Inneren der 'black box'. In: WSI-Mitteilungen 60 (2), S. 70–77. DOI: 10.5771/0342-300X-2007-2-70.

Bähr, Holger (2023): Interaktion im Schatten der Hierarchie: Zwang und Zusammenarbeit in

Jobcentern. In: Zeitschrift für Sozialreform 69 (3), S. 167–191. DOI: 10.1515/zsr-2023-0004.

Bähr, Holger; Schludi, Martin (2021): Was würde die Arbeit der Jobcenter erleichtern? Ein

Stimmungsbild aus der Praxis. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (IAB-Forum 25. August 2021). URL: <https://www.iab-forum.de/was-wuerde-die-arbeit-der-jobcenter-erleichtern-ein-stimmungsbild-aus-der-praxis/>, Stand: 28.05.2024.

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz Hamburg: Das Verfahren. Erläuterungen zum

Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit (Justiz-Portal Hamburg). URL:

<https://justiz.hamburg.de/gerichte/sozialgericht-hamburg/verfahrensablauf#>, Stand:

26.09.2024.

Behrend, Olaf (2007): „... das geht zu Lasten eigener Emotionalität“. Instrumente zur

Kundensteuerung in Arbeitsverwaltungen aus Sicht von Arbeitsvermittlern. In: Wolfgang

Ludwig-Mayerhofer (Hg.): Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der

Sozialverwaltung und ihre Klienten. Opladen: Budrich, S. 97–117.

Bernnat, Rainer; Halsch, Voker; Mette Philipp; Stindt, Carolina; Daub, Lukas; Schmidtke,

Hans-Christoph (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor. Warum wir dringend

handeln müssen. Zehn Handlungsempfehlungen als Impuls für Entscheider:innen. PwC-

Studie 2022. PricewaterhouseCoopers GmbH. URL: [https://www.pwc.de/de/branchen-](https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf)

[und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf](https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf),

Stand: 04.09.2024.

Bieker, Rudolf (2015): Verwaltungswissen für die Soziale Arbeit. 1. Auflage. Stuttgart:

Kohlhammer Verlag.

Bossong, Horst (2010): Sozialverwaltung. Ein Grundkurs für soziale Berufe. 2., überarb.

Aufl. (Edition Sozial). Weinheim, München: Juventa.

Brühl, Albrecht (2015): Was Jobcenter (sich) leisten. Bescheidfehler und Rechtsschutz

(Fachhochschulverlag, Bd. 50). Frankfurt, M.: Fachhochsch.-Verl.

BSG 4. Senat, Urteil vom 24.07.2023, Aktenzeichen B 4 RA 60/02 R.

BSG 8.Senat, Urteil vom 16.02.2022, Aktenzeichen B 8 SO 3/20 R.

Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2018): Weisung 201806011 vom 20.06.2018.

Eingangsbestätigungen im Bereich SGB II. URL:

[https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-201806011\\_ba027110.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-201806011_ba027110.pdf), Stand:

01.07.2024.

Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2023): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche

Weisungen. § 41a SGB II Vorläufige Entscheidung. URL:

[https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-41a\\_ba021970.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-41a_ba021970.pdf), Stand: 25.09.24.

Bundesagentur für Arbeit (2024a): Datenerhebung. Informationen zur Datenerhebung nach

Art. 13 und 14 Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union (DSGVO). URL:

<https://www.arbeitsagentur.de/datenschutz/datenerhebung>, Stand: 25.09.2024.

Bundesagentur für Arbeit (2024b): Grundsicherung. Statistik. URL:

<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive->

[Statistiken/Grundsicherung/Grundsicherung-](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-)

[Nav.html?Thema%3DSoziodemografie%26DR\\_Gebietsstruktur1%3Dbl%26Gebiete\\_Regi](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-)

[on1%3DBundesland%26DR\\_Region1%3D02000000%26DR\\_Region1\\_bl%3D02000000](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-)

[%26DR\\_Gebietsstruktur2%3Dkr%26Gebiete\\_Region2%3DKreis%26DR\\_Region2%3D02](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-)

[000000%26DR\\_Region2\\_kr%3D02000000%26mapHadSelection%3Dtrue](https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-), Stand:

02.12.2024.

Bundesministerium der Justiz (2024): Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und

Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie. URL:

[https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024\\_BEG\\_IV.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_BEG_IV.html), Stand:

07.10.2024.

Butterwegge, Christoph (2018): Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere

Republik? 3. aktualisierte Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.

BVerfG, Urteil vom 05.11.2019, Aktenzeichen 1 BvL 7/16.

Currie, Ab (2009): The Legal Problems of Everyday Life. The Nature, Extent and

Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians. Hg. v. Department of

Justice Canada. Research and Statistics Division. URL: [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07\\_la1-rr07\\_aj1/rr07\\_la1.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf), Stand: 07.05.2023.

Deutscher Bundestag (2024a): Sozialstaat. URL:

<https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/S/sozialstaat-245542>, Stand: 18.09.2024.

Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (Hg.) (2024b): Haushalt 2025: Knapp 180

Milliarden für Arbeit und Soziales. Berlin („heute im bundestag“ (hib), 563/2024). URL:

<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1015554>, Stand: 04.09.2024.

Diakonisches Werk Hamburg (Hg.) (2023): Zugangs- und Kommunikationsbarrieren in der

öffentlichen Verwaltung. Schlussfolgerungen aus einer Befragung diakonischer

Einrichtungen. Unter Mitarbeit von Paul Grabbe. Hamburg. URL: [https://www.diakonie-](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/dokumente/Armut/Befragung-Kommunikations-und-Zugangsbarrieren-in-der-oeffentlichen-Verwaltung-Diakonie-Hamburg.pdf)

[hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/dokumente/Armut/Befragung-](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/dokumente/Armut/Befragung-Kommunikations-und-Zugangsbarrieren-in-der-oeffentlichen-Verwaltung-Diakonie-Hamburg.pdf)

[Kommunikations-und-Zugangsbarrieren-in-der-oeffentlichen-Verwaltung-Diakonie-](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/dokumente/Armut/Befragung-Kommunikations-und-Zugangsbarrieren-in-der-oeffentlichen-Verwaltung-Diakonie-Hamburg.pdf)

[Hamburg.pdf](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/dokumente/Armut/Befragung-Kommunikations-und-Zugangsbarrieren-in-der-oeffentlichen-Verwaltung-Diakonie-Hamburg.pdf), Stand: 17.07.2024.

Dimmel, Nikolaus (2021): Sozialbürokratie und soziale Ausschließung. In: Roland Anhorn

und Johannes Stehr (Hg.): Handbuch Soziale Ausschließung und Soziale Arbeit, Bd. 26

(Perspektiven kritischer Sozialer Arbeit, Bd. 26). Wiesbaden: Springer VS, S. 1005–1023.

Englert, Kathrin; Sondermann, Adriane; Lackner, Matthias; Plambeck, Jonte (2012): "Man

geht eben mit einem Gefühl eines Bittstellers dahin, ohne Rechte nur mit Pflichten".

Ergebnisbericht der empirischen Studie Verwaltungspraxis der Jobcenter in Hamburg ;

Erfahrungen von ALG II-Beziehenden und Expert/innen verschiedener Praxisfelder mit

schlechter und unwürdiger Behandlung. In: Respekt-Fehlanzeige? URL:

[\[hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Respekt-\]\(https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Respekt-Fehlanzeige\_Studie-Jobcenter-Hamburg.pdf\)](https://www.diakonie-</a></p></div><div data-bbox=)

[Fehlanzeige\\_Studie-Jobcenter-Hamburg.pdf](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Respekt-Fehlanzeige_Studie-Jobcenter-Hamburg.pdf), Stand: 03.12.2024.

Fritzsche, Olga; Ensslen, Carola; Boeddinghaus, Sabine; Celik, Deniz; Hackbusch, Norbert;

Jersch, Stephan et al. (2023): Drucksache 22/14920. Antrag. Betr.: Genug gemauert:

Ämterzugang in Hamburg verbessern, existenzielle Not verhindern! Bürgerschaft der  
freien Hansestadt Hamburg. URL: [https://www.buergerschaft-](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/87041/genug_gemauert_aemterzugang_in_hamburg_verbessern_existenzielle_not_verhindern.pdf)

hh.de/parldok/dokument/87041/genug\_gemauert\_aemterzugang\_in\_hamburg\_verbessern\_  
existenzielle\_not\_verhindern.pdf.

Geiger, Udo; Stascheit, Ulrich; Winkler, Ute (2023): Leitfaden zum Bürgergeld. Der

Rechtsratgeber zum SGB II. 17. Auflage (Fachhochschulverlag, Bd. 4). Frankfurt am

Main: Fachhochschulverlag Der Verlag für angewandte Wissenschaft.

Grimm, Natalie; Plambeck, Jonte (2013): Projektbericht Zwischen Vermessen und Ermessen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche

Akteure. Hg. v. Diakonisches Werk Hamburg. URL: [https://www.diakonie-](https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Jobcenter-Mitarbeiter_Zwischen-Vermessen-und-Ermessen.pdf)

hamburg.de/export/sites/diakonie/.galleries/downloads/Fachbereiche/ME/Jobcenter-

Mitarbeiter\_Zwischen-Vermessen-und-Ermessen.pdf, Stand: 20.09.25.

Hähnchen, Susanne; Bommel, Robert (2018): Legal Tech: Perspektiven der Digitalisierung

des Rechtsdienstleistungsmarktes. Die Chancen von Legal Tech nutzen und Risiken

vermeiden. In: Anwaltsblatt - Die Fachzeitschrift für Anwältinnen und Anwälte (11),

S. 600–603. URL:

[https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/files/anwaltsblatt.de/Archiv/2018/anwbl\\_2018\\_11\\_heft.pdf](https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/files/anwaltsblatt.de/Archiv/2018/anwbl_2018_11_heft.pdf), Stand: 11.09.24.

Hinrichs, Knut; Öndül, Daniela (2017): Soziale Arbeit - das Recht (Soziale Arbeit -

Grundlagen, Bd. 4). Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Iser, Jurik Caspar (2024): Bundesagentur für Arbeit: Mehrheit der Bürgergeld-Beziehenden

hat Migrationshintergrund. In: ZEIT ONLINE Arbeit. URL:

<https://www.zeit.de/arbeit/2024-05/bundesagentur-fuer-arbeit-buergergeld-migrationshintergrund>, Stand: 15.07.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (13.06.2018): Hartz IV-Akte zukünftig papierfrei. Hamburger Jobcenter führt ab 18. Juni die elektronische Akte ein. Hamburg. Böttger, H.; Maaß K.  
URL: [https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2020/11/20180613\\_PM\\_E-AKTE.pdf](https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2020/11/20180613_PM_E-AKTE.pdf), Stand: 20.06.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (Hg.) (2024a): Geschäftsbericht 2023. Ich arbeite für Hamburg. Unter Mitarbeit von Dirk Heyden. Hamburg. URL: [https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/06/240620\\_JobCenterGescha%CC%88ftsbericht2023.pdf](https://team-arbeit-hamburg.de/wp-content/uploads/2024/06/240620_JobCenterGescha%CC%88ftsbericht2023.pdf), Stand: 18.07.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024b): Jobcenter team.arbeit.hamburg | Organisation. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/organisation/>, Stand: 11.06.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024c): Jobcenter team.arbeit.hamburg | Bearbeitungszeiten. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/bearbeitungszeiten/>, Stand: 20.06.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024d): Jobcenter team.arbeit.hamburg | Maßnahme café digital. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/massnahme-cafe-digital/>, Stand: 18.09.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024e): Informationsfreiheitsgesetz. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/ifg>, Stand: 30.09.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024f): Jobcenter team.arbeit.hamburg. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/>, Stand: 30.09.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024g): Über uns. URL: <https://team-arbeit-hamburg.de/ueber-uns/>, Stand: 30.09.2024.

Jobcenter team.arbeit.hamburg (2024h): KontaktCenter. URL: <https://termine.team-arbeit-hamburg.de/de/bedarfsgruppen>, Stand: 19.11.2024.

Kossakowski (2021): Chancen und Risiken der Digitalisierung im Sozialrecht.

Tagungsbericht. Netzwerk Sozialrecht. URL: <https://netzwerk-sozialrecht.net/chancen-und-risiken-der-digitalisierung-im-sozialrecht/>, Stand: 11.09.2024.

Krüger, Rolf (2011): Sozialberatung. Werkbuch für Studium und Berufspraxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kuhlmann, Nico (2018): Legal Tech – Zugang zum Recht im Zeitalter der Digitalisierung. In: Christian. Bär, Thomas. Grädler und Robert. Mayr (Hg.): Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht (Wissenschaft und Recht, 2. Bd.). Berlin, Heidelberg: Springer Gabler, S. 87–101.

Lilge, Werner; Gutzler, Stephan (2019): SGB I. Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil: Kommentar. 5. neu bearbeitete und erweiterte Auflage (Berliner Kommentare). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Lipsky, Michael (2012): Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Updated edition. New York: Russel Sage Foundation.

Lutz, Tilman; Lindenberg, Michael (2021): Zwang in der Sozialen Arbeit. Grundlagen und Handlungswissen. 1. Auflage (Grundwissen Soziale Arbeit). Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Mayrhofer, Hemma (2012): Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit. Funktionen und Formen aus Soziologischer Perspektive. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Meysen, Thomas (2022): Gesicherte Rechtsansprüche versus infrastrukturelle Maßnahmen – oder geht auch beides? In: Kirsten Scheiwe, Wolfgang Schröer, Friederike Wapler und Michael Wrase (Hg.): Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe. Beiträge zum zweiten Forum

- Kinder- und Jugendhilferecht. 1. Auflage (Schriften zum Familien- und Sozialrecht, Bd. 4).  
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 75–90.
- Münder, Johannes; Geiger, Udo; Lenze, Anne; Armbrorst, Christian; Berlit, Uwe; Birk,  
Ulrich-Arthur (Hg.) (2024): SGB II. Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende :  
Lehr- und Praxiskommentar. 8. Auflage (NomosHandkommentar). Baden-Baden: Nomos.
- Nakielski, Hans (2021): Wie Legal-Tech-Unternehmen das Sozialrecht nutzen. Netzwerk  
Sozialrecht. URL: <https://netzwerk-sozialrecht.net/wie-legal-tech-unternehmen-das-sozialrecht-nutzen/>, Stand: 11.09.2024.
- Nixdorf, Christian Philipp (2020): Kompetentes Handeln im Jobcenter. Zusammenfassung der  
Befunde der Studie Kompetentes Handeln im Jobcenter I. Hannover. URL:  
[https://www.pedocs.de/frontdoor.php?source\\_opus=21055&nr=3&prev=19313%2C19275&next=19282%2C12150%2C20622%2C18173%2C12873&anker=start&&suchwert1=jobcenter&ur\\_wert\\_volltextsuche=jobc&suchfeld1=o.freitext&bool1=and&Lines\\_Displayed=100#start](https://www.pedocs.de/frontdoor.php?source_opus=21055&nr=3&prev=19313%2C19275&next=19282%2C12150%2C20622%2C18173%2C12873&anker=start&&suchwert1=jobcenter&ur_wert_volltextsuche=jobc&suchfeld1=o.freitext&bool1=and&Lines_Displayed=100#start).
- Olejniczak, Michael (2010): Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess.  
Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform auf Basis von Interviews mit Betroffenen.  
Zugl.: Flensburg, Univ., Diss., 2009. 1. Auflage. Mering: Rainer Hampp Verlag. URL:  
<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=5431757>.
- Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022): Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der  
Jobcenter. In: Wirtschaftsdienst 102 (12), S. 949–955. DOI: 10.1007/s10273-022-3344-8.
- Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung.  
Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. Hg.  
v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB Discussion Paper,  
15/2011). URL: <https://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf>, Stand: 28.05.24.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.) (2024a): Mehr Chancen und mehr Respekt. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/buergergeld-2125010>, Stand: 15.04.2024.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2024b): Änderungen bei Bürgergeld geplant. Wachstumsinitiative. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/aenderungen-buergergeld-2299330>, Stand: 02.12.2024.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2024c): Fragen und Antworten zum Bürgergeld. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-zum-buergergeld-2149774>, Stand: 02.12.2024.

Scheiwe, Kirsten; Schröer, Wolfgang; Wapler, Friederike; Wrase, Michael (2022): Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in das Thema. In: Kirsten Scheiwe, Wolfgang Schröer, Friederike Wapler und Michael Wrase (Hg.): Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe. Beiträge zum zweiten Forum Kinder- und Jugendhilferecht. 1. Auflage (Schriften zum Familien- und Sozialrecht, Bd. 4). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 7–19.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hg.) (2020): juris PraxisKommentar SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. 5. Aufl. juris GmbH.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (2023): juris PraxisKommentar SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. 3. Aufl. juris GmbH.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (2024): juris PraxisKommentar SGB I. Allgemeiner Teil / mit VO (EG) 883/2004. 4. Aufl. juris GmbH.

Schütze, Bernd (Hg.) (2020): SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz : Kommentar. Unter Mitarbeit von Dirk Fehmeden und Susanne Pfitzenmeier. 9.,

neubearbeitete Auflage (Beck-online Bücher). München: C.H.Beck. URL: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/WulffenSGBKo\\_9/cont/WulffenSGBKo.htm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/WulffenSGBKo_9/cont/WulffenSGBKo.htm).

Servicestelle SGB II (2024): SGB II - Die Servicestelle SGB II. Unter Mitarbeit von Irmgard Nolte. URL: <https://www.sgb2.info/DE/SGB2/Servicestelle/servicestelle-sgbII.html>, Stand: 25.04.2024.

Statista (2024): Empfänger ALG II / Sozialgeld / Bürgergeld 2024. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242062/umfrage/leistungsempfaenger-von-arbeitslosengeld-ii-und-sozialgeld/>, Stand: 30.09.2024.

Stockinger, Bastian; Zabel, Cordula (2020): Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern. Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 23/2020). URL: <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2320.pdf>, Stand: 28.05.2024.

Suffolk University Law School (Hg.) (2024): Court Forms Online. Legal Innovation & Technology Lab. URL: <http://courtformsonline.org/about>, Stand: 18.09.2024.

Thomé, Harald (Hg.) (2023): Leitfaden SGB II SGB XII. Bürgergeld und Sozialhilfe von A bis Z. Nomos Verlagsgesellschaft. 32. Auflage, Ausgabe 2023/2024. Baden-Baden: Nomos.

Thomé, Harald (2024): SGB II Dienstanweisungen. URL: <https://www.harald-thome.de/informationen/sgb-ii-dienstanweisungen.html>, Stand: 29.05.2024.

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di (2023): RESOLUTION DER VER.DI FRAKTION. Arbeitsbelastung in den Jobcentern ist nicht mehr tragbar. Unter Mitarbeit von Christine Behle und Markus Nöthen. Berlin. URL: [file:///C:/Users/t430/Downloads/231205\\_verdi-Fraktion-Jobcenter\\_Resolution-zur-Belastung.pdf](file:///C:/Users/t430/Downloads/231205_verdi-Fraktion-Jobcenter_Resolution-zur-Belastung.pdf), Stand: 04.09.2024.

Vogel, Dirk (2017): Zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit. Dissertation. 1.

Auflage (Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum-Verlag Reihe Rechtswissenschaften, Bd. 92).

Weiler, Julia (2022): Von der Couch aus Klagen. Die Digitalisierung krepelt viele

Arbeitsbereiche um. Auch klassische Anwaltskanzleien verspüren Druck von einer zuvor nicht da gewesenen Konkurrenz. In: Rubin, Wissenschaftsmagazin (2), S. 52–55. URL: [https://news.rub.de/sites/default/files/00\\_rubin\\_2-2022\\_web.pdf](https://news.rub.de/sites/default/files/00_rubin_2-2022_web.pdf), Stand: 16.09.24.

Winkler, Jürgen; Apel, Claudia; Jenak, Andreas; Neckermann, Andrea; Reinhard, Hans-

Joachim; Schumacher, Jochen (Hg.) (2024): SGB II, Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. 3. Auflage (Beck'sche Kompakt-Kommentare). München: C.H. Beck.

Wrase, Michael; Behr, Johanna; Günther, Philipp; Moberg, Lena; Stegemann, Tim; Thies,

Leonie (2022): Zugang zum Recht in Berlin. Zwischenbericht explorative Phase. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. Berlin (WZB Discussion Paper, P 2022-004). URL: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2022/p22-004.pdf>, Stand: 03.12.2024.

Wrase, Michael; Thies, Leonie; Behr, Johanna; Stegemann, Tim (2021): Gleicher Zugang

zum Recht. (Menschen-)Rechtlicher Anspruch und Wirklichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 71 (37), S. 48–54.

## 9. Anhang

1. Anhang 1: Newsletter „Monitor Verwaltungshandeln“ vom 15.04.2024 S.95
2. Anhang 2: Newsletter „Monitor Verwaltungshandeln“ vom 13.05.2024 S.98

### Anhang 1: Newsletter „Monitor Verwaltungshandeln“ vom 15.04.2024

#### +++ Newsletter Monitor Verwaltungshandeln +++

- ein fantastischer **Fachtag Sozialberatung** (28.Februar 2024) mit 200 Teilnehmenden liegt hinter uns
- der **1. Report Monitor Verwaltungshandeln** ist mit **großer Medienresonanz** erschienen
- der Monitor Verwaltungshandeln wird **fortgesetzt**.
- **Jede Problemanzeige zählt gerade jetzt**

Liebe Kolleg:innen,

nach einem fantastischen Fachtag Sozialberatung (28.02.2024) mit über 200 Teilnehmenden möchte ich Sie/Euch auf diesem Wege über die Entwicklungen rund um den **1. Report AGFW-Monitor Verwaltungshandeln** informieren.

Im Anhang sende ich Ihnen/Euch den vollständigen Bericht und die Kurzfassung des **1. AGFW-Report Monitor Verwaltungshandeln**. Der Report ist auch von einer breiten und sehr positiven Medienresonanz begleitet. In **4 Monaten** sind **566 Meldungen** mit **1948 Problemanzeigen** im Monitor von Beratungsstellen eingegangen. Die Ergebnisse zeigen an: Barrieren in der öffentlichen Verwaltung gehen auf strukturelle Mängel zurück, es handelt sich nicht um Einzelfälle.

Nachfolgend die wichtigsten Ergebnisse / Forderungen der AGFW/ das Presseecho / Stichpunkte zum Fachtags Sozialberatung im Überblick. Es wäre klasse, wenn Sie/Ihr diese Ergebnisse & Infos auch über Ihre/eure **Kanäle/Verteiler verbreiten** könntet.

#### 1.Report AGFW Monitor Verwaltungshandeln veröffentlicht. Zentrale Ergebnisse

Eine Kurzfassung der Ergebnisse gibt es hier. Zu den zentralen Punkten zählen:

- Vom 11. Oktober 2023 bis 31. Januar 2024 sind im Monitor Verwaltungshandeln **566 Meldungen** mit **1.948 Problemanzeigen** eingegangen.
- Die meisten Problemanzeigen beziehen sich auf zwei Behörden: **Amt für Migration Abteilung Auszahlung Asylbewerberleistungen** und die Dienststellen von **Jobcenter team.arbeit.hamburg**:
  - Fast jede **zweite Problemanzeige** (49 Prozent) bezog sich auf das **Amt für Migration Abteilung Auszahlung Asylbewerberleistungen** (958 Problemanzeigen).
  - Mehr als **jede dritte Meldung** (39 Prozent) steht im Zusammenhang mit **Jobcenter team.arbeit.hamburg** (761 Problemanzeigen).
- Die meisten Problemanzeigen stehen in Zusammenhang mit **Umgang mit Unterlagen, Erreichbarkeit** und **Geldleistungen/Bearbeitungszeiten**:

- Mehr als **jede dritte Problemanzeige** (41 Prozent) bezog sich auf den **Umgang mit Unterlagen** (797 Meldungen)
- fast **jede dritte Meldung** (27 Prozent) steht mit **Erreichbarkeit** im Zusammenhang (536 Meldungen)
- etwa **jede fünfte Problemanzeige** (19 Prozent) steht mit **Geldleistungen und Bearbeitungszeiten** im Zusammenhang (370 Problemanzeigen).

Der [vollständigen Report](#) ist auch dem Anhang zu entnehmen (29 Seiten).

#### Zentrale Forderungen der AGFW

- **Behörden müssen finanziell in Vorleistungen** gehen, damit Leistungsberechtigte nicht in existenzielle Notlagen/Mittellosigkeit geraten.
- Die **Bearbeitungszeiten** der leistungsbewilligenden Dienststellen sind deutlich zu **verkürzen**.
- **Behörden müssen** innerhalb der eingerichteten Kommunikationskanälen (telefonischen Sprechzeiten, Mail, persönliche Sprechstunden) **zuverlässig erreichbar sein**.
- Nötig sind **Infopoints** in Behörden, die Leistungsberechtigten/Ratsuchenden die behördlichen Verfahrenswege, Bescheide und sozialen Rechte erklären und ihnen individuelle Hilfestellung geben.
- Der **Umgang mit Unterlagen ist verbindlicher auszugestalten**. Leistungsberechtigte müssen sich darauf verlassen können, dass eingereichte Unterlagen vorliegen und bearbeitet werden. Eingangsstempel sind bei allen Behörden einzuführen, damit Leistungsberechtigte den Eingang von Unterlagen belegen können. Ideal wäre es, wenn Leistungsberechtigte den Status/ den Weg ihrer Unterlagen verfolgen können (ähnlich wie bei DHL-Paketen)

Mehr Details sind dazu in der [Presseerklärung der AGFW Hamburg](#) (05.03.2024) zu finden

[Medienresonanz zum 1. AGFW-Report Monitor Verwaltungshandeln \(Pressekonferenz am 05.03.2024\)](#)

Hamburg Journal (18.00 Uhr): [Hamburg Journal 18:00 Uhr | 05.03.2024 | NDR.de - Fernsehen - Sendungen A-Z - Hamburg Journal 18:00](#)

Hamburg Journal (19.30 Uhr) : [Hamburg Journal | 05.03.2024 | ARD Mediathek](#)

NDR 90,3: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburger-Wohlfahrtsverbaende-fordern-weniger-Buerokratie,sozialberatung104.html>

RTL: <https://plus.rtl.de/video-tv/shows/rtl-nord-hh-sh-904366/2024-3-994006/episode-46-sendung-vom-05032024-987150> (ab Minute 8)

Mopo: <https://www.mopo.de/hamburg/bericht-viele-beschwerden-beim-amt-fuer-migration-und-den-jobcentern/>

Hamburger Abendblatt (s. Anhang)

ZEIT Newsletter (s. Anhang)

#### Fachtag Sozialberatung (28.02.2024)

- Dank seitens der GRÜNEN und SPD-Fraktion (jeweils Bürgerschaft) für den Monitor Verwaltungshandeln. Es gab die Zusage, das Thema in den Gremien mit Behörden zu erörtern. Der Monitor sei sehr hilfreich für ihre Arbeit.
- Der Monitor Verwaltungshandeln ist bundesweit einzigartig und bietet Anknüpfungspunkte für Forschungsvorhaben, so Tilman Lutz, Prof. für Soziale Arbeit an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) in Hamburg

- Positionsbestimmung der AGFW-Hamburg/ Vorstellung der Forderungen der AGFW-Hamburg (siehe Presserklärung vom 05.03.2024)
- Rückenwind und bestärkende Beiträge aus der Wissenschaft, der regierenden Bürgerschaftsfraktionen, der AGFW und den Sozialberatungsstellen für den Monitor Verwaltungshandeln im Rahmen der Podiumsdiskussion
- Präsentation der zentralen Ergebnisse des 1. Report Monitor Verwaltungshandeln. Die Präsentation findet ihr auch im Anhang
- 200 Teilnehmende aus der Fachöffentlichkeit (maßgeblich Sozialberater\*innen unterschiedlichster Arbeitsfelder, einige Behördenvertreter)
- In Workshops wurden Lösungsvorschläge zu den Themen Umgang mit Unterlagen, Erreichbarkeit, Geldleistungen und digitale Teilhabe erarbeitet.
- Rundum sehr positive/begeisterte Rückmeldungen seitens der Teilnehmenden)
- Dokumentation der Tagung folgt demnächst

### So geht es weiter

- Es finden Gespräche auf AGFW-Ebene mit Behörden auf Leitungsebene statt. Viele Termine sind bereits vereinbart.
- Es finden Gespräche mit Bürgerschaftsfraktionen statt. Termine sind vereinbart
- Vorstellung des Monitor Verwaltungshandeln und der ersten Ergebnisse in hamburger Gremien und Fachtagungen, wenn möglich auch bundesweit
- Wir bemühen uns um eine dauerhafte Finanzierung des Monitor Verwaltungshandeln
- Weiterentwicklung des Monitor Verwaltungshandeln: ggf. Aufnahme der Agentur für Arbeit und des Fachamts für Eingliederungshilfe im Monitor Verwaltungshandeln, offizielle Öffnung von ehrenamtliche Behördenlotsen, Mitarbeitende von Behörden
- Wir möchten noch mehr Beratungsstellen in Hamburg davon überzeugen sich am Monitor Verwaltungshandeln zu beteiligen.
- Festlegung der Zeitschiene für den 2. Report Monitor Verwaltungshandeln: Die Auswertung des Monitor Verwaltungshandelns ist sehr aufwändig. Es zeichnet sich ab, dass wir aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nur etwa halbjährig einen Report herausbringen können.

### Aktueller Stand

- Seit dem 31.01.2024 (Stand: 15.04) sind weitere **237 Meldungen** kritischen Verwaltungshandelns behördenübergreifend erfasst. Insgesamt sind damit **803 Meldungen** mit über **2000 Problemanzeigen** seit dem 10.Oktober 2023 eingegangen.

Herzliche Grüße  
Paul (Grabbe)



**Paul Grabbe**  
Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung  
[grabbe@diakonie-hamburg.de](mailto:grabbe@diakonie-hamburg.de)  
T 040 30620-325 | F 040 30620-340

Diakonisches Werk Hamburg  
Königstraße 54 | 22767 Hamburg  
[www.diakonie-hamburg.de](http://www.diakonie-hamburg.de)  
Amtsgericht Hamburg VR 59 36

## Anhang 2: Newsletter „Monitor Verwaltungshandeln“ vom 13.05.2024

### +++ Newsletter Monitor Verwaltungshandeln +++

- **Bisher weniger Meldungen im 2. Quartal**
- **Sehr hohe Resonanz bei Politik (Bürgerschaft Hamburg), Verwaltung und Fachöffentlichkeit**
- **Dokumentation Fachtag Monitor Verwaltungshandeln erschienen**
- **Finanzierungsfragen sind in Klärung**
- **Weitere Beratungsstellen angeschlossen**

Liebe Kolleg:innen,  
gerne informieren wir Sie über die aktuellen Entwicklungen rund um den Monitor Verwaltungshandeln:

#### **Aktueller Stand**

- Im 2. Quartal (Februar 2024 bis Mitte Mai 2024) sind bisher **274 Meldungen** eingegangen. **Das sind 292 Meldungen weniger** als im 1. Quartal (Mitte Oktober 2023 bis Ende Januar 2024).
- Seit Projektstart im Oktober 2023 hat der Monitor Verwaltungshandeln die **800er-Marke geknackt**.

Aktuell sind **840 Meldungen** kritischen Verwaltungshandeln mit deutlich mehr als 2000 Problemanzeigen erfasst (Stand:13.05.2024, 15:03 Uhr).

**Jede Problemanzeige - auch im Hinblick auf Verstetigungsperspektiven des Monitors Verwaltungshandelns – zählt gerade jetzt.**

#### **Hohe Resonanz bei Politik, Verwaltung und Fachöffentlichkeit**

Der 1. AGFW-Report Monitor Verwaltungshandeln stößt bei Politik, Verwaltung und Fachöffentlichkeit in Hamburg und bundesweit auf ein großes Interesse. Seit der Veröffentlichung im März 2024 werden /wurden unsere Ergebnisse breit thematisiert und diskutiert:

#### In Hamburg:

- März 2024: Bündnis 90/Die Grünen (Bürgerschaftsfraktion Hamburg)
- März 2024: Die Linke (Bürgerschaftsfraktion Hamburg)
- März 2024: Spitzenverbandliche Behördengespräche (z.B. mit der Sozialbehörde)
- April 2024: Zentraler Beirat Jobcenter Hamburg
- April 2024: Die Bürgerschaftsfraktionen Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und die CDU danken der AGFW im Rahmen der Bürgerschaftssitzung für den Monitor Verwaltungshandeln und fordern Verbesserungen beim Ämterzugang.  
Bezugnehmend auf den 1. AGFW-Report Monitor Verwaltungshandelns wurde der Antrag der Fraktion Die Linke [Genug gemauert: Ämterzugang verbessern, existenzielle Not verhindern \(Drucksache 22/14920\)](#) in der Bürgerschaft am 24.04.2024 diskutiert.  
Zu den Redebeiträgen geht es [hier](#).
- April 2024: Fachausschüsse der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg
- April 2024: SoVD Landesverband Hamburg.
- Mai 2024: Landesarbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendarbeit

#### Bundesebene

- März 2024: Fachtagung Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Bag Wohnungslosenhilfe)
- August 2024: Deutscher Verein
- Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (Termin steht noch nicht fest)

### **Dokumentation Fachtag Sozialberatung erschienen**

Am 28.02.2024 wurden der 1. AGFW-Report Monitor Verwaltungshandeln auf einem AGFW-Fachtag vorgestellt und diskutiert. Die Tagung war mit 200 Teilnehmenden sehr gut besucht.

Die wesentlichen Beiträge der Fachtagung können Sie in der Dokumentation entnehmen, welche Sie im Anhang finden. Die Dokumentation ist auch [hier](#) veröffentlicht.

### **Finanzierung des Monitor Verwaltungshandeln**

Wir arbeiten unter Hochdruck daran Finanzierungsquellen für den Monitor Verwaltungshandeln zu erschließen. Die AGFW-Arbeitsgruppe Monitor Verwaltungshandeln hat im April 2024 einen Antragsentwurf erarbeitet, der nun abgestimmt wird. Zudem sind Überlegungen zur Weiterentwicklung und Begleitforschung dank der großartigen Unterstützung der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg deutlich vorangeschritten.

### **Weitere Beratungsstellen angeschlossen**

Im April/Mai 2024 wurden ca. weitere 1000 Postkarten an Beratungsstellen verschickt. Weitere Beratungsstellen sind damit am Monitor Verwaltungshandeln angeschlossen.

Kurz gesagt:

**Mit dem Monitor Verwaltungshandeln bewegen wir Hamburg.**

**Der Monitor Verwaltungshandeln ist die Grundlage für Verbesserungen im Ämterzugang.**

**1000 Dank an alle für die fantastische Unterstützung!**

**Wir bleiben dran, wir lassen nicht locker - das ist das Motto der Stunde.**

**Denn jede Problemanzeige zählt.**

Wir freuen uns Ihnen und Euch den nächsten Newsletter Monitor Verwaltungshandeln in 6-8 Wochen zu senden.

Herzliche Grüße  
Paul (Grabbe)

**Diakonie**   
**Hamburg**



**Paul Grabbe**

Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung

[grabbe@diakonie-hamburg.de](mailto:grabbe@diakonie-hamburg.de)

T 040 30620-325 | F 040 30620-340

Diakonisches Werk Hamburg

Königstraße 54 | 22767 Hamburg

[www.diakonie-hamburg.de](http://www.diakonie-hamburg.de)

Amtsgericht Hamburg VR 59 36

## 10. Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind in allen Fällen unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

Hamburg, den 12.12.2024

[REDACTED]

Unterschrift