

B. Allgemeine Verfahrensgrundsätze

Nachfolgend werden die wesentlichen Verfahrensgrundsätze, die im Bereich des Sozialgesetzbuches generell gelten, genannt. Dabei ist der Fokus auf die Leistungserbringung gerichtet.¹

I. Allgemeines über Sozialleistungen und Leistungsträger, §§ 13 bis 17 SGB I

Es folgt eine geringe Auswahl wichtiger allgemeiner Grundsätze, die als Ausprägung des Sozialstaates zu erkennen sind.

1. Aufklärung und Beratung, §§ 13 und 14 SGB I

§ 13 SGB I Aufklärung

Die Leistungsträger, ihre Verbände und die sonstigen in diesem Gesetzbuch genannten öffentlich-rechtlichen Vereinigungen sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch² aufzuklären.

§ 14 SGB I Beratung

Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen ggü. die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

§ 13 SGB I regelt zunächst eine Pflicht der Leistungsträger (Pflicht zur Aufklärung). Diese Verpflichtung korrespondiert mit dem in § 14 SGB I aufgestellten »Jedermanns-Recht« auf Beratung. Auch wenn die Verpflichtung nur die zuständige Stelle betrifft, hat ein entsprechendes Recht grds. jeder – unabhängig davon, ob er tatsächlich einen Leistungsanspruch hat. Der unzuständige Leistungsträger hat an den zuständigen Leistungsträger zu verweisen (vgl. auch § 16 Abs. 2 SGB I). Das Beratungsrecht wird für die

1 Zur Rücknahme und Aufhebung der Leistungsbewilligung *Dillmann*, Rn. 278 ff. und *Dörr*, Kapitel 5 bis 8.

2 Gemeint sind alle zwölf Bücher des Sozialgesetzbuches.

Grundsicherung für Arbeitsuchende mit § 14 Abs. 2 SGB II³ und für die Sozialhilfe mit § 11 SGB XII⁴ näher konkretisiert.

2. Antragstellung, § 16 SGB I

§ 16 SGB I Antragstellung

(1) Anträge auf Sozialleistungen sind beim zuständigen Leistungsträger zu stellen. 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.

(2) Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger, bei einer für die Sozialleistung nicht zuständigen Gemeinde oder bei einer amtlichen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gestellt werden, sind unverzüglich an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten. Ist die Sozialleistung von einem Antrag abhängig, gilt der Antrag als zu dem Zeitpunkt gestellt, in dem er bei einer der in Satz 1 genannten Stellen eingegangen ist.

(3) Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden.

§ 16 Abs. 1 SGB I bestimmt die Verpflichtung auch unzuständiger Leistungsträger Anträge entgegenzunehmen. Nach Abs. 2 ist der unzuständige Leistungsträger verpflichtet, den Antrag an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten, wobei die Antragstellung auch bei dem unzuständigen Leistungsträger fristwährend ist.

Abs. 3 bestimmt schließlich, dass der Leistungsträger den Antragsteller bei der Antragstellung unterstützt. Sofern unklare Angaben gemacht wurden oder noch Unterlagen fehlen, hat der zuständige Leistungsträger entsprechende Hinweise zu geben bzw. den Antragsteller zu unterrichten. Eine bestimmte Form ist für die Antragstellung grundsätzlich nicht vorgeschrieben.

Soweit der Leistungsträger Formulare vorhält, empfiehlt sich deren Verwendung. Das Verwaltungshandeln kann dann routinierter und damit effektiver ablaufen, auch weil alle wichtigen Angaben, Unterlagen etc. im Formular abverlangt werden.

3 Vgl. hierzu S. 26 und S. 33.

4 Vgl. hierzu S. 204.

Bei der Auslegung von Anträgen hat der Leistungsträger die *Grundsätze der Meistbegünstigung* zu beachten, wonach ein Antrag unabhängig vom Wortlaut unter Berücksichtigung des wirklichen Willens auszulegen und im Lichte einer umfassenden Antragstellung zu würdigen ist.

Der Antrag ist so auszulegen, dass das Begehren des Antragstellers möglichst weitgehend zum Tragen kommt.

II. Sozialgeheimnis, § 35 SGB I

§ 35 SGB I Sozialgeheimnis

(1) Jeder hat Anspruch darauf, dass die ihn betreffenden Sozialdaten (§ 67 Absatz 2 Zehntes Buch) von den Leistungsträgern nicht unbefugt verarbeitet werden (Sozialgeheimnis). Die Wahrung des Sozialgeheimnisses umfasst die Verpflichtung, auch innerhalb des Leistungsträgers sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden. Sozialdaten der Beschäftigten und ihrer Angehörigen dürfen Personen, die Personalentscheidungen treffen oder daran mitwirken können, weder zugänglich sein noch von Zugriffsberechtigten weitergegeben werden. (...) Die Beschäftigten haben auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit bei den genannten Stellen das Sozialgeheimnis zu wahren.

(2) Die Vorschriften des Zweiten Kapitels des Zehnten Buches und der übrigen Bücher des Sozialgesetzbuches regeln die Verarbeitung von Sozialdaten abschließend, soweit nicht die (...) (Datenschutz-Grundverordnung) (...) unmittelbar gilt. (...)

(2a) Die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.

(3) Soweit eine Übermittlung von Sozialdaten nicht zulässig ist, besteht keine Auskunftspflicht, keine Zeugnispflicht und keine Pflicht zur Vorlegung oder Auslieferung von Schriftstücken, nicht automatisierten Dateisystemen und automatisiert verarbeiteten Sozialdaten.

(4) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stehen Sozialdaten gleich.

(5) Sozialdaten Verstorbener dürfen nach Maßgabe des Zweiten Kapitels des Zehnten Buches verarbeitet werden. Sie dürfen außerdem verarbeitet werden, wenn schutzwürdige Interessen des Verstorbenen oder seiner Angehörigen dadurch nicht beeinträchtigt werden können.

(6) ...

(7) ...

Das Sozialgeheimnis ist ein besonderes Gut, welches es zu schützen gilt. Der Betroffene soll sicher sein, dass seine Sozialdaten nicht unbefugt genutzt oder verbreitet werden. Unter Sozialdaten verstehen sich Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person, die von einem Leistungsträger im Hinblick auf seine Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Der in § 35 SGB I allgemein formulierte Sozialdatenschutz findet seine Konkretisierung im Zweiten Kapitel des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (§§ 67 ff. SGB X).

Die Besonderheit und Wichtigkeit des Sozialdatenschutzes finden auch dadurch Berücksichtigung, dass Verstöße unter Umständen als Ordnungswidrigkeit oder Straftat geahndet werden können (vgl. §§ 85 f. SGB X).

III. Anspruch (gebundene Entscheidung/Ermessen)

1. Rechtsanspruch, § 38 SGB I

§ 38 SGB I Rechtsanspruch

Auf Sozialleistungen besteht ein Anspruch, soweit nicht nach den besonderen Teilen dieses Gesetzbuchs die Leistungsträger ermächtigt sind, bei der Entscheidung über die Leistung nach ihrem Ermessen zu handeln.

Der Grundsatz lautet also, dass auf Sozialleistungen ein Anspruch besteht. Das heißt, dass – sofern die Voraussetzungen gegeben sind – der Leistungsträger eine bestimmte Leistung erbringen muss (**Pflichtleistung**). Man spricht insoweit auch von **gebundenen Entscheidungen**.

Gebundene Entscheidungen sind im Gesetz an der Terminologie »ist«, »sind«, »wird«, »muss« etc. zu erkennen.

Die gebundenen Entscheidungen sind von Ermessensentscheidungen abzugrenzen.

2. Ermessensleistungen, § 39 SGB I

§ 39 SGB I Ermessensleistungen

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

(2) Für Ermessensleistungen gelten die Vorschriften über Sozialleistungen, auf die ein Anspruch besteht, entsprechend, soweit sich aus den Vorschriften dieses Gesetzbuchs nichts Abweichendes ergibt.

Ermessen ist ein Entscheidungsspielraum, der einem Leistungsträger gesetzlich gewährt wird.

Ist den Leistungsträgern durch eine bestimmte Ermächtigungsgrundlage ein Ermessenspielraum eingeräumt worden, so haben sie diesen bei der Anwendung der Norm auf den konkreten Fall pflichtgemäß auszufüllen. Dabei ist das *Günstigkeitsgebot*⁵ des § 2 Abs. 2 SGB I zu beachten.

Unterschieden wird regelmäßig zwischen zwei Ermessensformen:

- **Erschließungsermessen** (*ob*) und
- **Auswahlermessen** (*wie*).

Ist einem Leistungsträger beim Vorliegen bestimmter Umstände ein Erschließungsermessen eingeräumt, so darf er selbst pflichtgemäß entscheiden, ob er überhaupt tätig wird.

Häufiger ist jedoch der Fall, dass bei Erfüllung des gesetzlichen Tatbestandes dem Leistungsträger nicht ein bestimmtes Verhalten auferlegt wird, sondern ihm gesetzlich mehrere in Betracht kommende Handlungsalternativen an die Hand gegeben werden, aus denen er wählen darf (Auswahlermessen).

Die Ermessensausübung ist jedoch nicht grenzenlos.

Zur Vermeidung von willkürlichen Entscheidungen erfährt die Behörde bei der Ausübung des Ermessens eine gewisse Einschränkung nach den Grundsätzen der **Selbstbindung der Verwaltung**. Danach kann der Leistungsträger grds. nicht willkürlich von seinen eigenen oder der sonst allgemein von den Behörden im Geltungsbereich des Gesetzes bisher in vergleichbaren Fällen eingehaltenen Praxis abweichen.⁶ Durch eine bestimmte

5 Hiernach ist sicherzustellen, dass die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden.

6 Anders ist es jedoch, wenn eine Änderung dieser Praxis der Sache nach geboten ist. Es gibt darüber hinaus auch keinen Anspruch auf Gleichheit im Unrecht.

Verwaltungspraxis kann nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) eine Reduzierung des Ermessens zu Gunsten des Bürgers eintreten. Dieser kann bei vergleichbarem Sachverhalt darauf vertrauen, dass die Behörde entsprechend ihrer Praxis entscheidet, solange keine rechtfertigenden Gründe für ein Abweichen vorliegen.

In bestimmten Situationen wird das Ermessen des Leistungsträgers so stark eingeengt, dass nur noch eine Entscheidung richtig (rechtsfehlerfrei) ist. Dann spricht man von **Ermessensreduzierung auf Null** (oder *Ermessensreduktion auf Null*). Dies kann sich aus der Selbstbindung der Verwaltung oder aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben.

Reduktion auf Grund des **Verhältnismäßigkeitsprinzips**: Die Abwägung aller Interessen im Einzelfall kann zu dem Ergebnis kommen, dass nur eine einzige Entscheidung ermessensfehlerfrei getroffen werden kann. Dies ist auch anzunehmen, wenn es für die Entscheidungsalternative keine rechtfertigenden Gründe gibt, die dem Ermessenszweck entsprechen.

Ermessensentscheidungen eines Leistungserbringers sind nur beschränkt gerichtlich überprüfbar.

Gerichtlich darf die Ausübung des Ermessens nur auf Rechtsfehler überprüft werden. Durch die Gerichte nachzuprüfen ist also nur, ob die Behörde von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht und sie die Grenzen des Ermessens nicht überschritten hat. Das Gericht darf grds. nicht die Ermessensentscheidung des Leistungsträgers durch eine eigene Ermessensentscheidung ersetzen.

Folgende – gerichtlich überprüfbare – **Ermessensfehler** können dem Leistungsträger unterlaufen:

- *Ermessensunterschreitung* (Ermessensnichtgebrauch): Die Behörde übt ihr Ermessen (ganz oder teilweise) nicht aus.
- *Ermessensüberschreitung*: Die Behörde wählt eine Rechtsfolge, die nicht mehr von der Handlungsermächtigung gedeckt ist.
- *Ermessensfehlgebrauch* (oder Ermessensmissbrauch): Die Entscheidung der Behörde beruht auf Gründen, die nicht vom Gesetzeszweck gedeckt sind.

Eine Ermessensentscheidung erkennt man im Gesetz an der Terminologie »kann«.

Sofern das Gesetz den Terminus »soll« verwendet, ist das Ermessen eingeschränkt. Hier muss die Behörde im Regelfall entsprechend handeln, d.h. zur angeordneten Rechtsfolge kommen und kann nur in atypischen Fällen davon abweichen.

IV. Mitwirkung des Leistungsberechtigten, §§ 60 ff. SGB I

In den §§ 60 ff. SGB I sind Einzelheiten bezüglich der Mitwirkungspflichten des Leistungsberechtigten geregelt. Zwar gilt im Rahmen des Sozial-(gerichts-)verfahrens grds. die *Amtsermittlung* (vgl. § 20 SGB X, §§ 103, 106 SGG), d. h. der Leistungsträger und die Gerichte müssen den Sachverhalt von selbst erforschen, doch ist hierbei unter Umständen auch die Mitwirkung des Leistungsberechtigten erforderlich.

So bestimmt § 60 Abs. 1 SGB I, dass, wer Sozialleistungen beantragt oder erhält (oder diese zu erstatten hat), alle Tatsachen anzugeben hat, die für die Leistung erheblich sind. Er hat auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen. Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, hat er unverzüglich mitzuteilen; weiter hat er Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen.

Die §§ 61 bis 64 SGB I bestimmen sodann, dass der Leistungsberechtigte auch zum persönlichen Erscheinen, zu ärztlichen und psychologischen Untersuchungen zu Heilbehandlungen oder der Teilhabe an berufsfördernden Maßnahmen aufgefordert werden kann.

Der Leistungsberechtigte kann aber letztlich nicht (aktiv) gezwungen werden, den zuvor genannten Aufforderungen nachzukommen.

Sofern jedoch keine »Befreiung« von der Mitwirkung⁷ gegeben ist, bestimmt § 66 SGB I, dass Sozialleistungen bei fehlender Mitwirkung *versagt* (wenn noch nicht bewilligt) oder *entzogen* (wenn bereits bewilligt)⁸ werden können. Voraussetzung ist jedoch u. a. eine vorherige schriftliche Belehrung des Betroffenen und dass die Aufklärung des Sachverhaltes ohne die Mitwirkung tatsächlich erheblich erschwert wird.

Tipp

Die Behörde hat hier *Ermessen* auszuüben. Sie hat unter anderem zu prüfen, ob sie die erforderlichen Nachweise oder Angaben nicht auch selbst beschaffen kann.

Wenn die Mitwirkung nachgeholt wurde, kann der Leistungsträger die versagten oder entzogenen Sozialleistungen nachträglich erbringen.

⁷ In § 65 SGB I sind die Grenzen der Mitwirkungspflicht geregelt.

⁸ Nur für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit – für Letzteres gelten die §§ 45 und 48 SGB X; vgl. hierzu *Dörr*, Kapitel 5 bis 8.

Tipp

Die Behörde hat auch hier *Ermessen* auszuüben. Dabei dürfte – zumindest im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Sozialhilfe – jedoch regelmäßig eine Ermessensreduktion auf Null zu prüfen sein. Es ist also davon auszugehen, dass grds. eine nachträgliche Leistungserbringung in Betracht kommt.