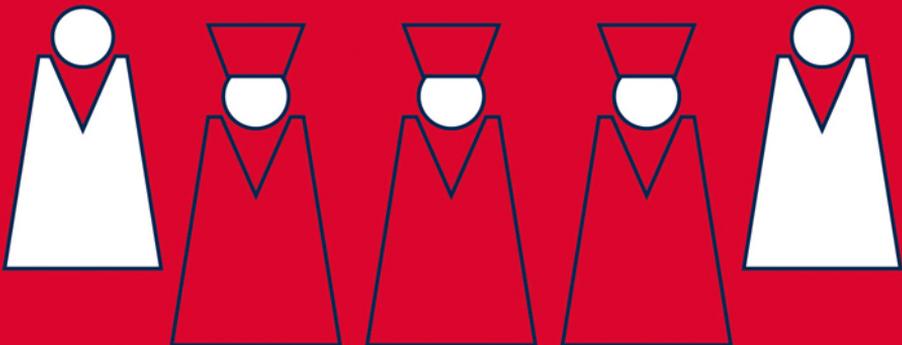


Sabahat Gürbüz

Verfassungs- und Verwaltungsrecht für die Soziale Arbeit



UTB 4561



Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar

Verlag Barbara Budrich · Opladen · Toronto

facultas · Wien

Wilhelm Fink · Paderborn

A. Francke Verlag · Tübingen

Haupt Verlag · Bern

Verlag Julius Klinkhardt · Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck · Tübingen

Nomos Verlagsgesellschaft · Baden-Baden

Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel

Ferdinand Schöningh · Paderborn

Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart

UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz, mit UVK/Lucius · München

Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen · Bristol

Waxmann · Münster · New York

Sabahat Gürbüz

Verfassungs- und Verwaltungsrecht für die Soziale Arbeit

Eine praxisnahe Einführung

Mit 7 Abbildungen

Ernst Reinhardt Verlag München Basel

Prof. Dr. jur. *Sabahat Gürbüz*, ist Fachanwältin für Familienrecht und lehrt Recht im Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit – Health und Social Work an der Frankfurt University of Applied Sciences.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

UTB-Band-Nr.: 4561
ISBN 978-3-8252-4561-0

© 2016 by Ernst Reinhardt, GmbH & Co KG, Verlag, München

Dieses Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung der Ernst Reinhardt, GmbH & Co KG, München, unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen in andere Sprachen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany
Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart
Cover unter Verwendung © Aintschie / Fotolia.com
Satz: JÖRG KALIES – Satz, Layout, Grafik & Druck, Unterumbach

Ernst Reinhardt Verlag, Kemnatenstr. 46, D-80639 München
Net: www.reinhardt-verlag.de E-Mail: info@reinhardt-verlag.de

Inhalt

	Abkürzungsverzeichnis	11
	Vorwort	13
1	Soziale Arbeit und Recht	14
2	Gesellschaftliche Grundprinzipien nach dem deutschen Rechtssystem (Staatsprinzipien)	16
2.1	Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1, 28, 30, 31, 70 GG) (Föderalismus)	17
2.1.1	Selbstverwaltungsgarantie der Länder	17
2.1.2	Verwirklichung der Selbstverwaltung der Länder	18
2.1.3	Aufgaben der Gemeinden	18
2.1.4	Verhältnis Bund/Länder	19
2.2	Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2, 28 GG)	19
2.3	Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG).	20
2.3.1	Grundprinzipien der sozialen Sicherung nach dem Bundesverfassungsgericht	21
2.3.2	Kernprinzipien der Umsetzung der sozialen Sicherung	25
2.4	Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG)	26
2.4.1	Materieller und formeller Rechtsstaat	26
2.4.2	Wichtige Einzelausprägungen des Rechtsstaatsprinzips	26
2.5	Vertiefungen zum Thema Rechtsstaat	32
2.5.1	Vertiefung 1: Allgemeiner Rechtsschutz, Gerichtsaufbau	33
2.5.2	Vertiefung 2: Gesetzgebungsverfahren	37
2.5.3	Vertiefung 3: Die Bundesorgane der BRD	39
3	Grundrechte	43
3.1	Grundrechtsfähigkeit.	43
3.2	Grundrechtsmündigkeit	44
3.3	Grundrechtsverzicht	45
3.4	Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG)	45
3.5	Grundrechtsschutz bei Sonderrechtsverhältnissen (Schule, Soldaten, Strafvollzug, Beamte, Anstalten)	45

3.6	Existenz und Verankerung von Grundrechten	46
3.6.1	Artikel 1 GG	47
3.6.2	Artikel 1 Absatz 2 und 3 GG.	48
3.6.3	Übersicht über die Grundrechte	50
3.7	Einzelne Grundrechte	51
3.7.1	Artikel 2 GG	51
3.7.2	Artikel 3 GG	53
3.7.3	Artikel 4 GG	57
3.7.4	Artikel 5 GG	61
3.7.5	Artikel 6 GG	65
3.7.6	Artikel 7 GG	70
3.7.7	Artikel 8 GG	72
3.7.8	Artikel 12 GG	74
3.7.9	Artikel 13 GG	78
3.7.10	Artikel 14 GG	80
3.7.11	Artikel 16a GG.	82
3.8	Einschränkbarkeit und Absicherung von Grundrechten.	84
3.9	Subjektiver und objektiver Wertgehalt von Grundrechten	85
3.9.1	Subjektiver Wertgehalt	86
3.9.2	Objektiver Wertgehalt	87
3.9.3	Persönlicher und sachlicher Schutzbereich bei Grundrechten	88
3.10	Drittwirkung der Grundrechte	89
3.11	Prüfung von Grundrechten	91
4	Allgemeine Grundsätze der Rechtsanwendung . .	93
4.1	(Lebens-)Altersstufen im Recht	93
4.2	Abgrenzung öffentliches Recht und Privatrecht	94
4.3	Prüfungsschritte bei jeder Maßnahme der vollziehenden Gewalt	94
4.4	Normtypen/Rechtsquellen	95
4.4.1	Formelles/materielles Gesetz	95
4.4.2	Arten von Gesetzen/Rechtsnormen	96
4.5	Beurteilungsspielraum, Ermessensbestimmungen und -ausübung der Verwaltung	96

4.5.1	Tatbestand: Beurteilungsspielraum (Wenn)	97
4.5.2	Rechtsfolge: Ermessen (Dann)	97
4.5.3	Arten des Ermessens	98
4.5.4	Ermessensfehler (Rechtsfehler)	98
5	Gesetzesvollzug durch die öffentliche Verwaltung	100
5.1	Verwaltung (Begriff, Grundlagen)	100
5.1.1	Begriff der Verwaltung	100
5.1.2	Rechtliche Grundlage des Verfahrens für Sozialbehörden	101
5.2	Aufgaben der Verwaltung	103
5.2.1	Aufgabenzuordnung (Struktur)	103
5.2.2	Aufgaben	103
5.2.3	Handlungsformen	104
5.3	Eingriffe als Verwaltungsakt	112
5.3.1	Verschiedene Arten von Verwaltungsakten	112
5.3.2	Formelle Anforderungen an den Verwaltungsakt (§§ 33, 35 SGB X)	114
5.3.3	Wirksamkeit ab Bekanntgabe des Verwaltungsakts (§ 39 SGB X)	115
5.3.4	Zugangsfiktionen	115
5.3.5	Zweck der Bekanntgabe	116
5.3.6	Formen der Zustellung	116
5.4	Rechtsfehler und Folgen von Verwaltungsakten	117
5.4.1	Offenbare (unbeachtliche) Unrichtigkeiten (§ 38 SGB X)	118
5.4.2	Rechtswidriger wirksamer Verwaltungsakt (§ 39 SGB X)	119
5.4.3	Rechtswidriger unwirksamer Verwaltungsakt (§ 40 SGB X)	119
5.4.4	Verfahrens- und Formfehler (§§ 41, 42 SGB X)	119
5.5	Aufhebung von Verwaltungsakten in der Sozial- gerichtsbarkeit	119
5.5.1	Ausgangslage	120
5.5.2	Entscheidung (§ 85 SGG)	122
5.5.3	Aufhebung eines Bescheides	122
5.6	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt (§ 32 SGB X)	132
5.6.1	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	133
5.6.2	Arten von Nebenbestimmungen	133

6	Gerichtliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte in der Sozialgerichtsbarkeit	135
6.1	Sozialgerichtliche Klagearten	135
6.1.1	Anfechtungsklage (§ 54 Abs. 1 SGG)	135
6.1.2	Verpflichtungsklage (§ 54 Abs. 1 SGG)	135
6.1.3	Kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§ 54 Abs. 1 SGG)	136
6.1.4	Leistungsklage (§ 54 Abs. 5 SGG)	136
6.1.5	Kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage (§ 54 Abs. 4 SGG)	137
6.1.6	Feststellungsklage (§ 55 SGG)	137
6.1.7	Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 131 Abs. 1 S. 3 SGG)	137
6.1.8	Weitere Klagearten	138
6.2	Sozialgerichtlicher Rechtsschutz (Besonderheiten des Sozialrechtswegs)	138
6.2.1	Die Prozessmaximen	138
6.2.2	Prozessvertretung (§ 73 SGG)	139
6.2.3	Kosten des Gerichtsverfahrens (§§ 183ff. SGG)	140
6.3	Prüfungsschema zur Zulässigkeit einer sozialgerichtlichen Klage	140
7	Verwaltungshandeln von Fachkräften der Sozialen Arbeit	141
7.1	Doppelmandat der Sozialen Arbeit	141
7.2	Verantwortlichkeit und Haftung	142
7.2.1	Arbeits-/dienstrechtliche Haftung	142
7.2.2	Vermögensrechtliche Haftung	142
7.2.3	Strafrechtliche Verantwortung	143
7.3	Beispiele für Straftaten durch Unterlassen (StGB)	153
8	Fälle zu den Kapiteln und Musterlösungen	154
8.1	Fall „Der nackte Häftling“	154
8.1.1	Sachverhalt	154
8.1.2	Lösung	155
8.2	Fall „Der alte Glatzkopf“	156
8.2.1	Sachverhalt	156
8.2.2	Lösung	157

8.3	Fall „Muslime tragen keinen Alkohol“	160
8.3.1	Sachverhalt	160
8.3.2	Lösung	161
8.4	Fall „Boykottaufruf gegen AfDler“	162
8.4.1	Sachverhalt	162
8.4.2	Lösung	163
8.5	Fall „Das Papamobil auf dem Christopher Street Day“ .	164
8.5.1	Sachverhalt	164
8.5.2	Lösung	165
8.6	Fall „Wer zu spät kommt“	167
8.6.1	Sachverhalt	167
8.6.2	Lösung	168
8.7	Fall „Der liebe Nachbar“	169
8.7.1	Sachverhalt	169
8.7.2	Lösung	170
	Literatur	172
	Sachregister	173

Hinweise zur Benutzung dieses Lehrbuchs

Verwendung der Icons



Aus der Rechtsprechung



Aus dem Gesetz

Abkürzungsverzeichnis

Alt.	Alternative
Anm. d.	
Autorin	Erläuterungen der Autorin zum Inhalt der Entscheidung
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVG	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
d. Verf.	der Verfasser
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
Herv. i. Orig.	Hervorhebung im Original
h. M.	herrschende Meinung
LPartG	Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit

12 Abkürzungsverzeichnis

LSG	Landessozialgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PsychkG	Psychisch-Kranken-Gesetz
S.	Satz
SG	Sozialgericht
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, Arbeitslosenhilfe
SGB VIII	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch, Sozialhilfe
SGB X	Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch, Verwaltungsverfahren
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
u. a.	unter anderem
UnterhVG	Unterhaltsvorschussgesetz
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
z. B.	zum Beispiel

Vorwort

Die Befassung mit rechtlichen Fragestellungen wird auch für die im Bereich der Sozialen Arbeit Tätigen immer bedeutsamer und komplexer. Dabei genügt es einerseits nicht, nur Gesetzestexte zu kennen, andererseits ist es aber auch nicht erforderlich, jedes juristische Detail zu erlernen und zu beherrschen. Wichtig – und für eine sachgerechte Anwendung in der Praxis notwendig – ist es vielmehr, Systematik und Zweck der Regelungen zu verstehen und auch die wichtigsten Entscheidungen und Leitlinien aus der Rechtsprechung zu kennen. Gerade Letzteres erleichtert den Zugang zu den ansonsten abstrakten Bestimmungen, da ihr Inhalt und ihre Bedeutung durch die Anwendung auf konkrete Lebenssachverhalte nachvollziehbar werden. Das Buch soll die Studierenden mit den für die Praxis wichtigen Grundzügen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts als Grundlagen der Sozialen Arbeit vertraut machen. Dazu gehört auch, den Studierenden die Bedeutung des Rechts als Grundlage allen Verwaltungshandelns noch einmal bewusst zu machen.

Neuere Entwicklungen in Rechtsprechung und Gesetzgebung werden berücksichtigt und führen so die Bedeutung des Rechts im Wandel der Zeit bei der Gestaltung des Zusammenlebens vor Augen.

Die Studierenden sollen in die Lage versetzt werden, die einschlägigen Vorschriften zu erkennen und systematisch richtig auf Sachverhalte anzuwenden. Dazu werden ihnen die Struktur der Gesetze, deren Inhalt sowie Sinn und Zweck erläutert. Sie sollen lernen, sich im Gesetz zu orientieren und Gesetzestexte zu verstehen.

Die zahlreichen Beispiele und Zitate aus der Rechtsprechung sollen die Studierenden aber auch ermutigen, sich selbst Gedanken über den Regelungsinhalt und die praktische Anwendung zu machen und Zielsetzungen und professionelle Handlungsstrategien zu diskutieren. Sie sollen die gesetzlichen Vorgaben umsetzen, ohne eine eigene Meinung und damit Verantwortung zu scheuen. Interessante, möglichst aktuelle Fälle aus der Praxis erleichtern die Erarbeitung der Systematik, das Verständnis und auch die Erinnerung an das Erlernete.

Abschließend möchte ich meiner Tochter und meinem Mann danken. Sie haben mich geduldig, interessiert und auch kritisch bei der Erstellung des Buches begleitet.

Frankfurt am Main, Oktober 2015
Sabahat Gürbüz

1 Soziale Arbeit und Recht

Soziale Arbeit ist seit Ende des 20. bzw. Beginn des 21. Jahrhunderts zu einer Profession geworden, die wissenschaftsfundiert versucht, praktische soziale Probleme in der Gesellschaft zu lösen, zu lindern oder zu verhindern, woran sich auch schon die Ausbildung von SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen etc. orientiert. Der wachsenden Bedeutung der Sozialen Arbeit entspricht eine zunehmende Verrechtlichung, was bedeutet, dass Soziale Arbeit und Recht zusammengehören. Wer Soziale Arbeit leistet, muss die für sie geltenden Regeln – das Recht – kennen. Das Recht ist folglich wesentlicher Teil der fachwissenschaftlichen Ausbildung.

Definition der Sozialen Arbeit

Während die Bezeichnung *Soziale Arbeit* seit den 1990er Jahren zunächst überwiegend als Ober- und Sammelbegriff für die Fachrichtungen *Sozialpädagogik* und *Sozialarbeit* diente, wurde im Jahr 2000 durch den Internationalen Sozialarbeiterverband, die International Federation of Social Workers (IFSW), folgende Definition gegeben:

„Die Profession Sozialer Arbeit setzt sich ein für sozialen Wandel, die Lösung von Problemen in menschlichen Beziehungen sowie die Befähigung und Befreiung von Menschen mit dem Ziel, das Wohlergehen zu fördern. Gestützt auf Theorien menschlichen Verhaltens und sozialer Systeme interveniert Soziale Arbeit an den Stellen, wo Menschen mit ihrer Umwelt in Wechselwirkung stehen. Grundlage Sozialer Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit.“ (International Federation of Social Workers and International Association of Schools of Social Work 2004)

Die Definition betont die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit. Sie bezieht somit die Kategorie des Rechts mit ein.

Rolle des Rechts

Die Soziale Arbeit leistet Hilfestellungen in der Gesellschaft. Das Recht legt die Grundprinzipien des Zusammenlebens in einer Gemeinschaft fest. Es regelt das Zusammenleben in allen Bereichen und versucht einen Ausgleich der Interessen und Ansprüche. Das betrifft aber nicht nur das Verhältnis der BürgerInnen untereinander, sondern – und das ist von besonderer Bedeutung – auch deren Verhältnis zum Staat. Staat und Gesellschaft stehen sich nicht gegenüber, sondern gestalten idealerweise miteinander die Lebenswirklichkeit der Gemeinschaft.

BürgerInnen sind nicht untergeordnet, sie haben vielmehr neben Mitwirkungsrechten (z. B. Wahlen) auch Abwehrrechte gegen den Staat. Sie können vom Staat auch Hilfe erwarten und sogar beanspruchen. Die Hilfe wird von der Solidargemeinschaft der BürgerInnen getragen. Es entsteht ein soziales System, dessen Umsetzung wiederum dem Staat obliegt.

Die Regeln hierfür stellt der Gesetzgeber auf. Sie haben – anders als *Moral* und *Sitte* – einen allgemeinen Geltungsanspruch. Das System von Regeln ist das Recht und seine Anwendung erfolgt durch die Verwaltung. Die Entscheidungen des Gesetzgebers und der Verwaltung sind durch Gerichte überprüfbar.

SozialarbeiterInnen werden in der Beratung und/oder Verwaltung tätig und wenden die Rechtsregeln somit an.

Das **Recht** ist also die **Grundlage der Gemeinschaft**. Die wesentlichen Grundentscheidungen sind in der **Verfassung** verankert. Die Anwendung der Normen durch den Staat regelt das **Verwaltungsrecht**. Die Erfüllung der Herausforderung, Mitgliedern unserer Gesellschaft zu helfen und sie zu beraten, erfordert zwingend, die Grundprinzipien der Gemeinschaft und der Gesellschaft, also das *System von Regeln*, zu kennen und es richtig anzuwenden. Damit rückt Recht stärker in den Fokus der Ausbildung. Seine Kenntnis in der Praxis gehört zu den grundlegenden Beratungskompetenzen aller SozialarbeiterInnen.

SozialarbeiterInnen handeln *rechtmäßig*. Sie wenden das in den Gesetzen geregelte Recht an, um die Soziale Arbeit zu leisten. Das Recht bestimmt den Handlungsrahmen. Es gewährt Freiraum für Entscheidungen, setzt aber auch Grenzen oder schreibt ein bestimmtes Verhalten vor und begründet Ansprüche der Betroffenen gegen den Staat.

2 Gesellschaftliche Grundprinzipien nach dem deutschen Rechtssystem (Staatsprinzipien)

Die Grundlagen des Zusammenlebens sind in der Verfassung eines Staates geregelt. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland heißt *Grundgesetz* (GG).

Grundgesetz Das Grundgesetz verankert **Grundrechte** der Bürger (z. B. Meinungsfreiheit), legt **Staatsprinzipien** fest (z. B. Demokratie), beschreibt die **Staatsgewalten** und ihr Verhältnis zueinander (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung), regelt Bestellung, Aufgabe und Funktionsweise wichtiger Staatsorgane, einschließlich der Teilhabe der Bürger (z. B. Bundestag, Bundesregierung, Bundespräsident) und beschreibt das **Verhältnis** zwischen dem **Bund und den Ländern**. Die Ausgestaltung und Konkretisierung des Verfassungsrechts erfolgen u. a. durch Gesetze, Verordnungen und weitere abstrakt-generelle Regelungen. Diese und ihre Anwendung müssen daher mit der Verfassung vereinbar sein. Die wesentlichen Strukturmerkmale der Bundesrepublik Deutschland und die grundlegenden politischen Wertentscheidungen des Zusammenlebens in Deutschland finden ihren Ausdruck in bestimmten Staatsprinzipien (Katz 2010).

Staatsprinzipien Die wesentlichen Staatsprinzipien sind in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verankert:



Art. 20 Abs. 1 GG

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Die Struktur der Länder muss dieser Vorgabe entsprechen (Art. 28 GG). Daraus ergeben sich die nachfolgend beschriebenen Einzelmerkmale oder eben **Staatsprinzipien**.