

– Fachbeitrag D17-2019 –

11.10.2019

„Eine umfassende Beratung ist die Grundlage für das Funktionieren des immer komplizierter werdenden sozialen Leistungssystems“¹

M. Sc. Katharina Weyrich, Universität Kassel

I. Einleitung

Der Bundesgerichtshof hat mit seinem Urteil vom 02.08.2018 klargestellt, dass ein Sozialleistungsträger auch über das eigene Leistungsspektrum hinaus zur Beratung verpflichtet ist, wenn zu erkennen ist, dass bei dem Leistungsberechtigten im Hinblick auf andere sozialrechtliche Gebiete dringender Beratungsbedarf besteht.² Sinn und Zweck der Beratungspflicht nach § 14 SGB I bestehe darin, sicherzustellen, dass Ratsuchende mit ihren Anliegen verständnisvoll gefördert und auf bestehende (alternative) Gestaltungsmöglichkeiten hingewiesen werden.³ Damit verdeutlicht der BGH, wie wichtig Beratung im System der sozialen Sicherung ist.

Der nachfolgende Beitrag⁴ greift die These des Urteils auf, dass eine umfassende Beratung der Versicherten die Grundlage für das Funktionieren des sozialen Leistungssystems ist. Zunächst wird dargestellt, weshalb im deutschen Sozialleistungssystem großer Beratungsbedarf besteht und dass zur Deckung dieses Bedarfes auch insbesondere trägerunabhängige Beratung notwendig ist. Anschließend wird anhand einiger empirischer Untersuchungen ein Blick auf die Beratungswirklichkeiten in der behördlichen Praxis geworfen und es werden vorhandene Defizite in der Umsetzung des gesetzlichen Beratungsauftrags identifiziert. Abschließend wird, ausgehend von den Defiziten, deutlich gemacht, weshalb eine ergänzende, unabhängige Beratung als wichtiger Baustein für den

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D17-2019 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Weyrich: „Eine umfassende Beratung ist die Grundlage für das Funktionieren des immer komplizierter werdenden sozialen Leistungssystems“; Beitrag D17-2019 unter www.reha-recht.de; 11.10.2019.

² BGH, Urteil vom 02. August 2018 – III ZR 466/16 –, Rn. 16, juris

³ Ebd., Rn. 27.

⁴ Dieser Beitrag basiert auf meiner Promotionsarbeit, die im Rahmen einer vom BMAS finanzierten Nachwuchsforschergruppe zur „Sozialgerichtsbarkeit und der Entwicklung von Sozialrecht und Sozialpolitik in der BRD“ verfasst wird (www.sozialgerichtsforschung.de) und die durch das Urteil des BGH vom 02.08.2018 über die „Anforderungen an die Beratungspflicht des Sozialhilfeträgers“ neue Impulse erhielt. Der Titel des Beitrags basiert auf einer Formulierung aus dem BGH-Urteil vom 02. August 2018 – III ZR 466/16 –, NJW 2019, 68, Rn. 15, beck-online.beck.de.

Zugang zum Sozialleistungssystem gelten kann und es für weitere Erkenntnisse erforderlich ist, empirisch zu forschen.

II. Hoher Beratungsbedarf in Systemen der sozialen Sicherung

Das Sozialleistungssystem schafft im sozialen Rechtsstaat individuelle und kollektive Seinsicherheit.⁵ Existenzielle Bedürfnisse, wie das Recht auf Leistungen im Pflege- oder Krankheitsfall, sowie die Ansprüche auf Grundsicherung werden in den zwölf Büchern des Sozialgesetzbuchs geregelt und dienen dazu, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern (§ 1 Abs. 1 SGB I). Dennoch können Barrieren im Zugang zum Sozialleistungssystem identifiziert werden, die es nicht für jede leistungsberechtigte Person möglich machen, soziale Rechte geltend zu machen. Eine mögliche Hürde stellt das komplexe Sozialrecht selbst dar, welches sich durch seine enorme Regelungsbreite, den hohen Abstraktionsgrad und die vergleichsweise hohe Änderungsfrequenz charakterisieren lässt und dadurch für Laien unübersichtlich und schwierig zu verstehen ist.⁶ Insbesondere vulnerable Gruppen müssen Zugangsbarrieren überwinden, um Rechtsansprüche mobilisieren und durchsetzen zu können: „[...] Der Zugang zum Recht ist für diejenigen, die es am meisten brauchen, am schlechtesten; unterprivilegierte Gruppen wissen häufig nicht um ihre Rechte, haben wenig materielle und persönliche Ressourcen, ihre Interessen sind schwächer organisiert, um den Rechtsweg zu beschreiten und [sic: KW] haben auch weniger Chancen, Recht zu bekommen.“⁷ Um den Zugang zum Recht und zu existenziellen Sozialleistungen für alle leistungsberechtigten Personen zu gewährleisten, müssen individuelle Rechte niedrigschwellig mobilisierbar sein. Das setzt voraus, dass leistungsberechtigte Personen Wege kennen, ihre Rechte geltend zu machen. Sie müssen über ihre Rechte und Pflichten sowie die entsprechenden Prozesse der Rechtsdurchsetzung informiert sein, um das sozialgerichtliche Verfahren für sich nutzbar machen zu können.

Es ist davon auszugehen, dass nicht alle leistungsberechtigten Personen darüber informiert sind, dass ein Gerichtsverfahren vor dem Sozialgericht kostenfrei und eine Selbstvertretung möglich ist. Das deutet sich bereits in der Studie von Bernhard Braun et al. (2009) an, die 316 Klägerinnen und Kläger befragten, ob sie denn von der Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren wüssten und ein Drittel der Befragten diese

⁵ Höland, Armin (2017): Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie. In: Simone Kreher und Felix Welti (Hg.): Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten. Interdisziplinäre Konferenz des Forschungsverbunds für Sozialrecht und Sozialpolitik (FoSS) der Hochschule Fulda und der Universität Kassel, 03./04. September 2015. Tagungsband. Kassel: kassel university press, S. 14.

⁶ Ebd., S. 13.

⁷ Fuchs, Gesine (2019): Rechtsmobilisierung. Rechte kennen, Rechte nutzen und Recht haben. In: Christian Boulanger, Julika Rosenstock und Tobias Singelstein (Hrsg.): Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 243–256.

Frage verneinte⁸. Sowohl in der direkten Rechtsdurchsetzung vor Gericht als auch in alltäglichen Diskursen über Konflikte mit Leistungsträgern und den gesetzlichen Grundlagen des sozialen Leistungssystems ist es notwendig, dass Leistungsberechtigte über Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und ein Anspruchsbewusstsein⁹ verfügen, damit sie Rechte mobilisieren können.¹⁰ In stufenförmigen Rechtsmobilisierungsprozessen¹¹ gilt Beratung als wichtiger Baustein.¹² Wenn Anspruchsinhaberinnen und -inhaber ein Problem als mutmaßlich rechtliches Problem erkannt haben, können sie Rat bei dem zuständigen Leistungsträger oder alternativ bei Verbänden, Gewerkschaften oder bei einer Rechtsanwältin/einem Rechtsanwalt suchen, um ihr Problem zu lösen. Entscheidend ist, dass ein alltäglicher Konflikt als sozialrechtlich bearbeitbares Problem wahrgenommen wird. Das können leistungsberechtigte Personen meistens nicht eigenständig leisten, so dass Beraterinnen und Berater sowie Beratungseinrichtungen eine wichtige Rolle in Rechtsmobilisierungsprozessen einnehmen. Sie fungieren als Scharnier zwischen Ratsuchenden und Leistungsträgern, indem sie Ratsuchende über gesetzliche Regelungen im Sozialsystem informieren.

Der Gesetzgeber hat bereits die große Bedeutung von Beratung aufgrund der Spezialmaterie¹³ des Sozialrechts erkannt und Leistungsträger zu Beratung verpflichtet (§ 14 SGB I). Allerdings betonen Gesetzgeber und Rechtsprechung auch, dass die Beratung durch Sozialleistungsträger notwendig, aber nicht in allen Situationen ausreichend ist.¹⁴ Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sich der Leistungsträger in einer konfliktierenden Rolle zwischen Hilfe und Kontrolle oder zwischen Leistungsberatung und -finanzierung wiederfindet.¹⁵ Aus diesem Grund suchen Ratsuchende darüber hinaus behördenunabhängige Beratungseinrichtungen auf, um unabhängig beraten zu werden.¹⁶

⁸ Braun, Bernhard; Buhr, Petra; Höland, Armin & Felix Welti (2009): Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 91.

⁹ Susanne Baer (2017): Rechtssoziologie, eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 3. Aufl., Baden-Baden, unterscheidet in Rechtsmobilisierungsprozessen zwischen subjektiven und objektiven Faktoren, die dazu beitragen, dass Recht mobilisiert werden kann. Zu den subjektiven Faktoren zählen das Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnisse und ein Anspruchsbewusstsein, um eigenständig zu erkennen, dass ein Rechtskonflikt vorliegt und Rechte geltend gemacht werden können.

¹⁰ Vgl. Fuchs 2019 (Fn. 6), S. 245 ff.

¹¹ Kocher, Eva (2013): Barrieren der Rechtsmobilisierung. In: Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, D8-2013, S. 2. Zum Begriff der Rechtsmobilisierung und einem empirischen Ansatz zu deren Erforschung siehe Rambausek-Haß, www.reha-recht.de, Beitrag D53-2017.

¹² Zum Wesen der Beratung im Recht siehe Welti, www.reha-recht.de, Beitrag D41-2016.

¹³ Schafhausen, Martin (2009): Bundesverfassungsgericht stärkt Zugang zum Recht. Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 11.5.2009 – 1 BvR 1517/08. In: AnwBl 8 + 9, 2009, S. 634.

¹⁴ Welti, Felix (2017): Rechtserschließung und Rechtsdurchsetzung im Sozialrecht. In: Soziales Recht. Wissenschaftliche Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht. Ausgabe 4/2017, S. 143–150 mit Verweis auf BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 31. August 2010 – 1 BvR 2318/09 –, 06. September 2010 – 1 BvR 440/10 –, 28. September 2010 – 1 BvR 623/10 – (alle juris) sowie die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung in § 32 SGB IX.

¹⁵ Dern, Susanne; Kreher, Simone (2018): Doppelt hält besser?! – Behördliche und behördenunabhängige Beratung im SGB-II-Bereich. In: info also - Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht (5), Jahrgang 36, S. 195–202.

¹⁶ Ebd., S. 195.

Die vorangegangenen Ausführungen bestätigen Susanne Dern und Simone Kreher, die Beratung zu Sozialleistungen als ein unverzichtbares Instrument im sozialen Rechtsstaat bezeichnen, um leistungsberechtigten Personen Zugang zum Recht zu ermöglichen.¹⁷ Auch für den BGH¹⁸ bildet eine umfassende Beratung die Grundlage für das Funktionieren des sozialen Leistungssystems. Dabei geht es nicht alleine um die Beantwortung von gezielten Fragen, sondern es soll darüber hinaus auf Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten in der individuellen Lebenssituation hingewiesen werden.

Aus diesem Grund sollen nachfolgend anhand einiger empirischer Beispiele Konfliktfelder identifiziert werden, die einer Umsetzung des gesetzlichen Beratungsauftrags im Wege stehen könnten.

III. Beratungswirklichkeiten in der behördlichen Praxis

Obgleich Leistungsträger zur Beratung verpflichtet sind, steht die Qualität der Beratung in der Kritik. Einige wissenschaftliche Arbeiten der letzten Jahre belegen, dass die Beratungsqualität in Jobcentern und bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) sehr unterschiedlich und defizitär ist.¹⁹ In einer Studie von Ulrike Leistner und Lothar Stock²⁰ wurden Beratende von Erwerbsloseninitiativen zu den Verständigungsbarrieren in der Ratsuchenden-Behörden-Kommunikation befragt. Die größten Herausforderungen wurden in der Nachvollziehbarkeit des Schriftverkehrs identifiziert. Darüber hinaus seien die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter für Ratsuchende nur schwer erreichbar, so dass Verständigungsbarrieren auch durch die persönliche Kontaktaufnahme nicht abgebaut werden könnten. In der Umfrage bestätigten die Beratenden, dass Optimierungsmaßnahmen wie klare, transparente und verständliche Schriftstücke entgegen der Aussagen der BA nicht umgesetzt würden.

Diese Ergebnisse können nicht generalisiert werden, deuten jedoch darauf hin, dass die strukturellen Rahmenbedingungen bei Leistungsträgern nicht so ausgerichtet sind, dass auf die Lebenssituationen der Menschen umfassend eingegangen werden kann.²¹ Daraus resultiert, dass auch der persönliche Umgang zwischen Ratsuchenden und Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern meist nicht auf „Augenhöhe“ stattfindet.²² Ein weiteres

¹⁷ Ebd., S. 195.

¹⁸ BGH, Urteil vom 02. August 2018 – III ZR 466/16 –, juris

¹⁹ Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn Bruno; Wielage, Nina, Christe, Gerhard & Kupka Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis – eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek 330. Bielefeld: Bertelsmann.

²⁰ Leistner, Ulrike; Stock, Lothar (2017): Verständigungsbarrieren in Schreiben von Jobcentern. Ergebnisse einer Online-Befragung zur Vermittlungsfunktion von Beratungsstellen für Erwerbslose. In: Soziale Arbeit, April 2017, 66. Jahrgang, S. 134–142.

²¹ Kolbe, Christian (2012): Irritationen im Zwangskontext – Interaktionen im SGB II. WSI Mitteilungen 3/2012. 198–205.

²² Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 32.

Beispiel für strukturelle Bedingungen, die sich auf die behördliche Beratung und die zugrundeliegende Ratsuchende-Sachbearbeiterinnen/-berater-Beziehung auswirken können, ist das doppelte Mandat²³ der Beratenden. Im Sinne des Förderns und Forderns sollen Menschen Unterstützung erfahren. Andererseits sind Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter angehalten, Ratsuchende zu kontrollieren und ggf. zu sanktionieren.²⁴ Diese Widersprüchlichkeit wirkt sich auch auf die Qualität der Beratungen aus, die nicht (mehr) umfassend durchgeführt werden (können).²⁵ Den Vermittlungsdruck, den die Sachbearbeiter und -bearbeiterinnen aufgrund der Zielvereinbarungen spüren, übertragen sie auf ihre Klientinnen und Klienten, so dass sich Ratsuchende dadurch nicht immer erfolversprechend beraten fühlen.²⁶

Neben den Leistungen der Grundsicherung und Sozialhilfe gelten auch Leistungen im Krankheits-, Pflege- oder Rehabilitationsfall als existenzsichernd. Dementsprechend gilt es auch für die Sozialleistungsträger nach dem SGB V, SGB IX und SGB XI, ausführliche Beratungen durchzuführen²⁷ und Versicherte über Sozialleistungsansprüche in individuellen Lebenssituationen zu informieren. Die Leistungsträger befinden sich hier in einer widersprüchlichen Rolle. Sie klären einerseits über die Sozialleistungsansprüche auf und sollen diese gleichzeitig finanzieren. Es ist zu vermuten, dass sie ihren Beratungsauftrag eng am entscheidungserheblichen Sachverhalt für ihren Träger orientieren.²⁸ Da der Beratungsbegriff in den Büchern des Sozialgesetzbuchs legal nicht genauer definiert ist, können Leistungsträger ihn im normspezifischen Zusammenhang anhand der Zielsetzung der einzelnen Beratungsansprüche (vgl. §§ 14, 15 SGB I, § 106 SGB IX, § 7a SGB XI, § 11 SGB XII) jeweils autonom auslegen.²⁹ Bislang fehlt es an umfassender empirischer Forschung, die Erkenntnisse über die Ausgestaltung des Beratungsauftrages der Leistungsträger liefern würde.³⁰ Gegenwärtig werden eingerichtete Beratungs-

²³ Bundesagentur für Arbeit (2017): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, S. 9.

²⁴ Dern, Susanne; Kreher, Simone (2018, Fn. 14), S. 195.

²⁵ Vgl. Dern und Kreher (2018, Fn. 14).

²⁶ Tisch, Anja (2010): Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. IAB Kurzbericht 7. Nürnberg, S. 8.

²⁷ Zum Beratungsauftrag im Allgemeinen vgl. Hlava, www.reha-recht.de, Beitrag A 16-2012; Susanne Dern und Simone Kreher schlagen aufgrund der gesetzlichen Regulierungen in § 14 SGB I vor, dass eine umfassende Beratung vollständig, unmissverständlich und zutreffend sein sollte. Allein Hinweise auf einschlägige Gesetzestexte und die Anspruchsgrundlagen reichen nicht aus. Darüber hinaus müssen Gesetzestexte erläutert, ihre Bezüge zum konkreten Einzelfall hergestellt und Lösungswege aufgezeigt werden. Vgl. Dern und Kreher (2018, Fn. 14), S. 197.

²⁸ Schulz, Thomas (2017): Recht auf Beratung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung. Frankfurt a.M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 20, 52.

²⁹ Ebd., S. 160.

³⁰ Zur Ausgestaltung der unabhängigen Beratung nach dem Peer Counseling-Ansatz im Rheinland vgl. Wansing, www.reha-recht.de, Beitrag D59-2016.

institutionen, wie die im Januar 2018 eingeführte Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) nach § 32 SGB IX³¹ und die Pflegeberatung der Pflegestützpunkte begleitend evaluiert³² oder die Ausgestaltung der Beratungspraxis im Rahmen eines Projekts mit Trägern der medizinischen Rehabilitation erforscht.³³ Dennoch fehlt es an weiterer empirischer Forschung, die untersucht, in welchem Umfang Beratung in Pflege- und Krankenkassen oder bei Rehabilitationsträgern stattfindet und ob diese von einem finanziellen, ideellen oder organisatorischen Eigeninteresse³⁴ geleitet ist.

IV. Fazit – Behördenunabhängige Beratung kann zum Funktionieren des sozialen Leistungssystems beitragen

Vor dem Hintergrund, dass sich Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von Leistungsträgern in konfligierenden Beraterinnen- und Beraterrollen wiederfinden (können), werden behördenunabhängige Beratungsstellen in der sozialrechtlichen Beratungslandschaft immer wichtiger. Der Gesetzgeber hat durch die Novellierung des Rechtsdienstleistungsgesetzes nochmals expliziert, dass auch nicht volljuristisch ausgebildete Personen in unabhängigen Beratungsstellen mit Vorbehalten beraten dürfen. Der Zugang zum Sozialleistungssystem wird demzufolge über mehrere Beratungsmöglichkeiten gewährleistet. Neben behördlichen Informationen über Leistungsansprüche können unabhängige Beratungsstellen ergänzend zu individuellen Problemsituationen beraten. So gelingt es im besten Fall, dass Ratsuchende ihre Rechte eigenständig mobilisieren und durchsetzen können. Eine umfassende Beratung kann dazu beitragen, sowohl individuelle Rechtsmobilisierungsprozesse und gesellschaftliche Teilhabe zu fördern, als auch das Funktionieren des sozialen Leistungssystems zu gewährleisten.

In Zukunft müssen unabhängige Beratungsangebote und der gesetzliche Beratungsauftrag durch Leistungsträger noch stärker von Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaften als interessantes Forschungsfeld für interdisziplinäre Forschung wahrgenommen werden. Empirische Forschung muss die Sozialrechtsberatung auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen Perspektiven untersuchen, um zu weiteren Erkenntnissen über die Bedeutung von sozialrechtlicher Beratung im sozialen Leistungssystem gelangen zu können. Auf der Mikro-Ebene ist es notwendig, Beratungsprozesse zu untersuchen und dabei insbesondere die Sichtweisen der daran beteiligten Akteure und Akteurinnen zu untersuchen. Darüber hinaus müssen institutionelle Voraussetzungen und

³¹ Vgl. <https://www.teilhabeberatung.de/artikel/evaluation-der-erganzenden-unabhangigen-teilhabeberatung>; Hülya Turhan: Ein Jahr Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) – Ein Zwischenbericht aus Sicht eines Bundesverbandes für Menschen mit Behinderungen; Beitrag D16-2019 unter www.reha-recht.de; 26.09.2019.

³² Vgl. Braeseke, Grit; Pflug, Claudia; Beikirch, Elisabeth (2018): Studie zur Erfüllung der Koordinierungs- und Vernetzungsaufgaben sowie der Qualitätssicherung in Pflegestützpunkten. Hg. v. IGES Institut. Berlin.

³³ Vgl. ansatzweise Ramm/Bendig/Welti, www.reha-recht.de, Beitrag A7-2011.

³⁴ Schulz, Thomas (2017): Recht auf Beratung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung. Frankfurt a. M.: Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 57.

Rahmenbedingungen auf der Meso-Ebene untersucht werden. Mit einer umfassenden Analyse des Ist-Zustandes der sozialrechtlichen Beratung in der hiesigen Beratungslandschaft ist sinnvollerweise zu diskutieren, inwiefern der Zugang zum Recht für leistungsberechtigte Personen tatsächlich gelingt und Beratung zur Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe beitragen kann.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.
