

Grundsicherung und rechtliche Beratung

Matthias Meißner

1. Einleitung

Dieser Beitrag nähert sich dem Themengebiet der Beratungsleistungen und -pflichten in der Grundsicherung aus sozialrechtlicher Sicht. Dabei stehen die im Sozialgesetzbuch (SGB) verankerten Auskunft- und Beratungspflichten im Mittelpunkt, speziell jene, die die Grundsicherungsleistungen betreffen. Hierbei geht es um die Vermittlung von Informationen, die Personen mit einem tatsächlichen oder möglichen Anspruch auf Grundsicherung benötigen, um ihre sozialen Rechte wahrzunehmen bzw. durchzusetzen, aber auch, um ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen.

Trotz der großen Relevanz von Sozialleistungen und der Vielzahl von Sozialleistungsträgern gibt es keine systematische bzw. umfassende Forschung zu Nutzen und Nutzer:innen der Sozialrechtsberatung. Einzelne Studien lassen gleichwohl den Schluss zu, dass Beratungspraxis und Herausforderungen bei den Sozialleistungsträgern sehr unterschiedlich sind.

So werden beispielsweise Effizienzsteigerungen und Kostendruck als Grund für die Verschlinkung von Strukturen und die Zusammenlegung von Einheiten bei den Trägern der Sozialversicherung angeführt (Vitols/Gabriel 2020, S. 9). Beratungs- und Unterstützungsleistungen würden hierdurch teilweise in den Hintergrund treten, was insbesondere Beschäftigte der Kranken- und Pflegekassen kritisierten – eine Ausnahme hierzu bilde die Bundesagentur für Arbeit, wo gerade der Bereich Beratung in den letzten Jahren eine Aufwertung erfahren habe (Vitols/Gabriel 2020, S. 9).

Für die Beratung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt es besondere Herausforderungen. Die Beratung gleiche einem Balanceakt, in dem Beratende dem Prinzip des Förderns und Forderns entsprechend einerseits Beziehungsarbeit leisten und ein konstruktives Arbeitsbündnis aufbauen, andererseits aber auch kontrollieren und sanktionieren müssen (vgl. Nixdorf 2020,

S. 5). Hieraus können Konflikte entstehen (Bähr et al. 2018, S. 87). Beratende müssen dementsprechend vielfältige Kenntnisse aufweisen, z. B. interkulturelle Kompetenz, Kenntnisse in Gesprächsführung, Deeskalationsfähigkeit, juristische Kenntnisse und Wissen über Berufe und den Arbeitsmarkt (vgl. Nixdorf 2020, S. 5).

Dieser Beitrag fokussiert die Regelungen im Sozialgesetzbuch, also die dort festgelegten allgemeinen und spezifischen Auskunft- und Beratungspflichten der Sozialleistungsträger, die mit der Grundsicherung befasst sind (Abschnitt 2). Anschließend geht es um die im Grundgesetz verankerte Gleichheit der Rechtswahrnehmung, die durch das Beratungshilfegesetz sichergestellt wird (Abschnitt 3). Die Sozialrechtsberatung durch weitere Akteur:innen findet beispielhaft Erwähnung (Abschnitt 4).

Der Beitrag schließt mit Beispielen für Herausforderungen (Abschnitt 5) und Perspektiven für Beratungsleistungen in der Grundsicherung (Abschnitt 6), insbesondere im Hinblick auf Ratsuchende mit psychischen Erkrankungen, den Zugang zu Leistungen für Bildung und Teilhabe und die Beratung von Jugendlichen mit Behinderung. Hierbei wird deutlich, dass der Anspruch des Gesetzgebers an Beratungsleistungen auf vielfältige Herausforderungen in der Praxis trifft.

2. Vorgaben für die Beratung durch Sozialleistungsträger

Das Recht des Sozialgesetzbuchs dient nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit, wodurch der Gesetzgeber das in der Verfassung verankerte Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG konkretisiert. Die Sozialleistungsträger haben hierbei den Auftrag und das Ziel, die sozialen Rechte der Bürger:innen möglichst weitgehend zu verwirklichen (vgl. § 2 Abs. 2 SGB I) und erbringen hierzu Dienst-, Sach- und Geldleistungen (§ 11 Satz 1 SGB I).

Information und Beratung gehören zu den Dienstleistungen der Sozialleistungsträger und haben eine zentrale Bedeutung für das Funktionieren des sozialen Leistungssystems (BSG 28.2.1984 – 12 RK 31/83 = SGB 1985, S. 295 f.). Der Zweck von Sozialleistungen, Wechselfälle des Lebens bzw. Lebensrisiken abzufedern, kann nur erreicht werden, wenn die Sozialleistungsträger durch ihre Informations- und Beratungstätigkeit auf eine möglichst umfassende Information aller Beteiligten hinwirken (a.a.O.). Grundlage hierfür sind die allgemeinen und besonderen Vorschriften zur Beratung im Sozialgesetzbuch.

Die Grundlage für die Beratung durch die Sozialleistungsträger wiederum bildet der sozialrechtliche Beratungsbegriff, bei dem es um die mündliche oder schriftliche Vermittlung von Informationen geht, die Ratsuchende zur Kenntnis und zur Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch benötigen (Trenk-Hinterberger 2020, § 14 Rn. 7). Die Beratung erfolgt auf Basis einer genauen Erfassung der Bedarfe und sozialen Situation der zu Beratenden; über die Information und Aufklärung hinaus kommen eine Bewertung unterschiedlicher Alternativen und konkrete Handlungsempfehlungen bzw. -anleitungen zur Sprache (vgl. Knickrehm 2021, § 4 Rn. 15 mit weiteren Nachweisen).

Hiervon abzugrenzen sind andere Arten bzw. Gebiete der Beratung wie z. B. psychologische bzw. psychosoziale Beratung, Lebensberatung oder Familienberatung, bei denen persönliche Entwicklungsprozesse der Ratsuchenden im Mittelpunkt stehen, nicht jedoch die individuellen Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch. Während die Sozialrechtsberatung oftmals von den Sozialleistungsträgern selbst erbracht wird, gibt es viele sonstige Akteur:innen, die auch weitere Arten bzw. Gebiete der Beratung abdecken (siehe Abschnitt 4).

2.1 Allgemeine Aufklärung, Beratung und Auskunft nach SGB I

Der in § 14 SGB I verankerte allgemeine Beratungsanspruch¹ ist von großer praktischer Relevanz, weil daraus ein Individualanspruch für Bürger:innen und dementsprechend eine Beratungspflicht der Sozialbehörden auf fachlich richtige Beratung im Einzelfall folgt. Dabei muss die Sozialbehörde auch auf zweckmäßige Verhaltensweisen und naheliegende Gestaltungsmöglichkeiten hinweisen (BSG 27.9.1983 – 12 RK 44/82 = SGB 1984, S. 108). Ziel der Beratung ist es, Bürger:innen zu einer möglichst weitgehenden Verwirklichung ihrer Rechte bzw. Erfüllung ihrer Ansprüche zu befähigen, weshalb eine möglichst umfassende Information aller Beteiligten erforderlich ist (BSG 28.2.1984 – 12 RK 31/83 = SGB 1985, S. 295 f.).

Auskünfte und Belehrungen der Sozialbehörden müssen richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig und vollständig sein (Spellbrink 2020, § 14 Rn. 47). Hierbei kommt es auf den Empfängerhorizont an. Anlass und Umfang der Information bestimmen sich nach dem »erkennbaren Interesse« des bzw. der Auskunftsuchenden und deren »Fragestellung« (vgl. BSG 24.3.1988 – 5/5b RJ 84/86 =

1 | »Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind« (§ 14 SGB I).

BSGE 63, S. 112 ff.). Zuständig für die Beratung ist derjenige Leistungsträger, der aufgrund seiner Sachkenntnis für die Aufgabe sachlich und örtlich zuständig und damit am besten geeignet ist (Trenk-Hinterberger 2020, § 14 Rn. 2).

Der Leistungsträger darf sich aber nicht nur auf die Beantwortung konkreter Fragen oder abgegrenzter Bitten beschränken, sondern muss sich bemühen, das konkrete Anliegen des bzw. der Ratsuchenden zu ermitteln und – unter dem Gesichtspunkt einer verständnisvollen Förderung – zu prüfen, ob über die konkrete Fragestellung hinaus Anlass besteht, auf Gestaltungsmöglichkeiten, Vor- oder Nachteile hinzuweisen, die sich mit dem Anliegen verbinden. Besondere Lagen und Verhältnisse können zusätzliche (Fürsorge-)Pflichten begründen, z. B. die Pflicht, Ratsuchende über die zur Erreichung ihrer Ziele notwendigen Maßnahmen belehrend aufzuklären oder in anderer Weise helfend tätig zu werden, wenn Betroffene ihre Lage in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht nicht richtig zu beurteilen vermögen.

Hierzu gehört es auch, Schäden des Bürgers bzw. der Bürgerin durch einen kurzen Hinweis, eine Belehrung mit wenigen Worten oder eine entsprechende Aufklärung über die Sach- und Rechtslage zu vermeiden. Dies betrifft Fallkonstellationen, in denen sich die notwendige Hilfe oder eine andere gebotene Verhaltensweise situationsbedingt aufdrängen (BGH, Urteil vom 2.8.2018 – III ZR 466/16 = NJW 2019, S. 68 f.).

Die gesetzliche Beratungspflicht aus § 14 SGB I besteht nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Vorschrift unabhängig von einem sogenannten Sozialrechtsverhältnis (Spellbrink 2020, § 14 Rn. 23). Die Verpflichtung zur Spontanberatung besteht auch ohne Antrag auf Beratung, weshalb Sozialleistungsträger gleichsam »von Amts wegen« zur Beratung verpflichtet sind, wenn ein Verwaltungsverfahren läuft oder eine irgendwie geartete Beziehung zum Bürger bzw. zur Bürgerin besteht. Dementsprechend müssen Sozialleistungsträger auch ohne einen konkreten Antrag auf Beratung auf naheliegende Gestaltungsmöglichkeiten hinweisen (Spellbrink 2020, § 14 Rn. 22 ff.).

Die Beratungspflicht aus § 14 SGB I trifft dabei nicht nur diejenigen Leistungsträger, denen gegenüber Rechte geltend zu machen oder Pflichten zu erfüllen sind, sondern durchaus auch andere Behörden. Dementsprechend hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass ein:e Sachbearbeiter:in, die bzw. der mit Fragen der Grundsicherung befasst ist, auf die Notwendigkeit einer Beratung durch den zuständigen Rentenversicherungsträger hinweisen muss, wenn bei Beantragung von laufenden Leistungen der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung ein dringender rentenversicherungsrechtlicher Beratungsbedarf erkennbar ist – auch ohne ein entsprechendes Beratungsbegehren (vgl. BGH, Urteil vom 2.8.2018 – III ZR 466/16 = NJW 2019, S. 68 f.).

In § 13 SGB I ist zudem die Verpflichtung der Leistungsträger verankert, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch aufzuklären. Dieser Aufklärungsanspruch ist aber allgemeiner Natur und wird bereits durch allgemeine Veröffentlichungen der Leistungsträger (Broschüren, Merkblätter, Internetseiten etc.) erfüllt – ein Anspruch auf individuelle bzw. persönliche Beratung des konkreten Falls folgt daraus nicht (vgl. Spellbrink 2020, § 13 Rn. 2 und 4).

Ein eingeschränkter individueller Anspruch auf Auskunftserteilung – insbesondere zur Benennung des zuständigen Leistungsträgers und zur Beantwortung weiterer Sach- bzw. Rechtsfragen – folgt aus § 15 SGB I. Der Auskunft kommt eine Wegweiserfunktion im System der Sozialberatung nach dem SGB I zu, da sie zur Beratung gemäß § 14 SGB I durch den zuständigen Sozialleistungsträger führen soll (vgl. Trenk-Hinterberger 2020, § 15 Rn. 5 und 8).

Der Verwirklichung des Ziels, die sozialen Rechte der Bürger:innen möglichst weitgehend zu verwirklichen (vgl. § 2 Abs. 2 SGB I), dienen weitere Regelungen im SGB I, die die Ansprüche auf Aufklärung, Beratung und Information (§§ 13–15 SGB I) ergänzen: Die Leistungsträger sind verpflichtet, Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellt werden, unverzüglich an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten (§ 16 Abs. 2 SGB I). Darüber hinaus müssen sie darauf hinwirken, dass unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden (§ 16 Abs. 3 SGB I). Letztendlich sind sie verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass jeder und jede Berechtigte die ihm bzw. ihr zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I).

2.2 Spezielle Beratungs- und Unterstützungspflichten nach SGB II und SGB XII

Der Gesetzgeber hat die Beratungs- und Unterstützungspflichten der Leistungsträger durch § 14 SGB II konkretisiert. Der Fokus der umfassenden Unterstützung liegt dabei ausdrücklich auf der Eingliederung in Arbeit (vgl. § 14 Abs. 1 SGB II). Aufgabe der Beratung der Jobcenter ist dementsprechend insbesondere die Erteilung von Auskunft und Rat zu Selbsthilfeobliegenheiten und Mitwirkungspflichten, zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Auswahl der Leistungen im Rahmen des Eingliederungsprozesses.

Art und Umfang der Beratung sollen sich zwar nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person richten. Sofern der Leistungsträger einen weitergehenden Beratungsbedarf erkennt, z. B. nach Schuldnerberatung, psycho-

sozialer Betreuung oder Suchtberatung, erbringt er diese Beratung aber nicht selbst, sondern greift auf geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter zurück (vgl. § 16a und 17 Abs. 1 SGB II.).

Zur Verwirklichung von Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 2 Satz 2–4 SGB II weitere besondere Anforderungen an die Leistungsträger gestellt.² Das Gebot der »Hinwirkung« bezweckt, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten.

Hierzu zählt auch die Information, Beratung und Unterstützung der Eltern. Zwar sollen Eltern ausweislich der Gesetzesbegründung gemeinsam mit den Trägern möglichst »verbindliche Absprachen« über die Inanspruchnahme von Angeboten zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe ihrer Kinder treffen (BT-Drucksache 17/3404, 91). Hiermit ist allerdings kein umfassender Sicherstellungsauftrag der Träger verbunden; diese haben lediglich den Auftrag, eine Struktur zu schaffen, die den Zugang zu vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe im sozialen und kulturellen Bereich ermöglicht (Knickrehm 2021, § 4 Rn. 33 f.).

Der Verstoß gegen die Absprache kann mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung nicht zu einer Sanktionierung der Eltern führen; Eltern können überdies nicht durch eine Nebenbestimmung im Leistungsbescheid oder in der Eingliederungsvereinbarung verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass ihre Kinder an den Angeboten teilnehmen (Knickrehm 2021, § 4 Rn. 33 f.).

Im Gegensatz zur Beratung der Jobcenter nach SGB II haben die Sozialhilfeträger im SGB XII durch den Gesetzgeber einen speziellen und weitergehenden Auftrag erhalten, die Leistungsberechtigten zu beraten und, soweit erforderlich, auch zu unterstützen (siehe Kasten). Außer der Beratung zu persönlicher Situation, Bedarf und eigenen Kräften und Mitteln gehört dazu auch, Leistungsberechtigten Möglichkeiten der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft aufzuzeigen und sie für den Erhalt von Sozialleistungen zu befähigen. Die Beratungs- und Unterstützungspflicht aus § 11 SGB XII geht damit über die der § 14 SGB II bzw. § 14 SGB I hinaus. Letztlich spiegelt sich damit auch in den Beratungs- und Unterstützungspflichten der traditionelle fürsorgerechtliche Ansatz der Sozialhilfe.

2 | »Die [...] zuständigen Träger wirken auch darauf hin, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten« (§ 4 Abs. 2 Satz 2 SGB II).

SGB XII: § 11 Beratung und Unterstützung, Aktivierung

- (1) Zur Erfüllung der Aufgaben dieses Buches werden die Leistungsberechtigten beraten und, soweit erforderlich, unterstützt.
- (2) Die Beratung betrifft die persönliche Situation, den Bedarf sowie die eigenen Kräfte und Mittel sowie die mögliche Stärkung der Selbsthilfe zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und zur Überwindung der Notlage. Die aktive Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft umfasst auch ein gesellschaftliches Engagement. Zur Überwindung der Notlage gehört auch, die Leistungsberechtigten für den Erhalt von Sozialleistungen zu befähigen. Die Beratung umfasst auch eine gebotene Budgetberatung.
- (3) Die Unterstützung umfasst Hinweise und, soweit erforderlich, die Vorbereitung von Kontakten und die Begleitung zu sozialen Diensten sowie zu Möglichkeiten der aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft unter Einschluss des gesellschaftlichen Engagements. Soweit Leistungsberechtigte zumutbar einer Tätigkeit nachgehen können, umfasst die Unterstützung auch das Angebot einer Tätigkeit sowie die Vorbereitung und Begleitung der Leistungsberechtigten. Auf die Wahrnehmung von Unterstützungsangeboten ist hinzuwirken. [...]
- (5) Auf die Beratung und Unterstützung von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von Angehörigen der rechtsberatenden Berufe und von sonstigen Stellen ist zunächst hinzuweisen. Ist die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder andere Fachberatungsstellen geboten, ist auf ihre Inanspruchnahme hinzuwirken. [...]

3. Gleichheit der Rechtswahrnehmung durch das Beratungshilfegesetz

Während die (Geld-)Leistung der Grundsicherung und das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG folgt, entspringt der Anspruch auf Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz (BerHG) aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG).

Die Beratung nach dem Beratungshilfegesetz kann durch Anwält:innen, weitere Beratungspersonen oder auch das Amtsgericht erfolgen (vgl. § 3 Abs. 1

und 2 BerHG). Der Kreis der Berechtigten ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 BerHG auf diejenigen beschränkt, die die erforderlichen finanziellen Mittel für eine Rechtsberatung nicht aufbringen können. Gerade für diese Personen ist die Chancengleichheit bei der Rechtswahrung und Rechtsverfolgung erst durch die Gewährung einer vorprozessualen Beratungsmöglichkeit gegeben; sie können in der Regel erst nach einer Beratung beurteilen, ob und welche Rechte ihnen zustehen und wie sie diese effektiv wahrnehmen können (vgl. Graßhof 2020, § 34a Rn. 15; Wache 2020, § 114 Rn. 13).

Derselbe Maßstab – nämlich Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG – gilt für die verfassungsrechtliche Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen über Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfeanträge. Hierdurch soll eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes erfolgen (BVerfG, Beschluss vom 29.9.2015 – 1 BvR 1125/14 Rn. 13 = BeckRS 2016, 40279). Die Beratungshilfe greift allerdings erst, wenn eine ablehnende Entscheidung eines Sozialleistungsträgers vorliegt.

So hat das Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen die Versagung von Beratungshilfe stattgegeben, die die Begründung von Widersprüchen zum Inhalt hatte, die gegen Bescheide zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II gerichtet waren. Das Bundesverfassungsgericht sah durch die Versagung der Beratungshilfe den Anspruch auf Rechtswahrnehmungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG) verletzt. Die vom Amtsgericht befürwortete Auslegung des Beratungshilfegesetzes, dass es Rechtsuchenden zumutbar sei, selbst kostenlos Widerspruch einzulegen und dabei die Beratung derjenigen Behörde in Anspruch zu nehmen, die zuvor den Ausgangsverwaltungsakt erlassen hat, wurde den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht und damit verworfen (BVerfG, Beschluss vom 6.8.2009 – 1 BvR 1549, BeckRS 2009, 39171).

Im Ergebnis haben Grundsicherungsempfänger:innen damit bereits im Widerspruchsverfahren einen Anspruch auf Beratung und Vertretung nach dem Beratungshilfegesetz, das Hilfe für die Wahrnehmung von Rechten außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens vorsieht (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Abs. 1 Satz 1 BerHG). Vor einem Widerspruchsverfahren – also bei Antragstellung oder im Rahmen einer (Erst-)Beratung vor Antragstellung – müssen sie allerdings die Beratung der Sozialbehörden oder sonstiger Beratungsstellen in Anspruch nehmen, die regelmäßig als zumutbare andere Hilfsmöglichkeit gilt (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 BerHG).

4. Beratung durch sonstige Akteur:innen

Die Sozialleistungsträger haben kein gesetzliches Beratungsmonopol, weshalb Sozialrechtsberatung auch durch sonstige bzw. private Akteur:innen ausgeführt werden darf (Spellbrink 2020, § 14 Rn. 40). Dies gilt vorbehaltlich der Beachtung der Vorschriften des Rechtsdienstleistungsgesetzes (vgl. §§ 2, 3 und 6 RDG). In der Praxis gibt es vielfältige Akteur:innen, nämlich Gewerkschaften, Sozialverbände (z. B. VdK und SoVD), Selbsthilfegruppen (z. B. Erwerbsloseninitiativen), Träger der freien Wohlfahrtspflege (z. B. Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland) sowie Rechtsanwält:innen und Rentenberater:innen, die Sozialrechtsberatung leisten³ (vgl. Trenk-Hinterberger 2020, § 14 Rn. 23). Diese sonstigen bzw. privaten Akteur:innen können auch – je nach Institution, Satzung und Auftrag – auf anderen Gebieten Beratung erbringen, z. B. psychosoziale, Schuldner- oder Familienberatung.

Die »Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung« (EuTB) für Menschen mit Behinderung bzw. von Behinderung bedrohter Menschen ist gesetzlich als »ergänzende« Beratung im Vorfeld der Beantragung konkreter Leistungen ausgestaltet (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB IX). Die EuTB soll eine qualifizierte neutrale, aber parteiliche Beratung gewährleisten (vgl. Meißner 2019, S. 6 ff.). Ein besonderer Stellenwert kommt dabei nach § 32 Abs. 3 SGB IX der Beratung von Betroffenen für Betroffene zu (»Peer-Counseling«).

5. Herausforderungen für Beratungsleistungen im Rahmen der Grundsicherung

Die Herausforderungen in der Sozialrechtsberatung sind vielfältig: Schon die Zielsetzung einer umfassenden und individuellen Beratung (siehe Abschnitt 2) im »komplizierten, unübersichtlichen und vielfach auch unverständlichen« Sozialleistungssystem (Trenk-Hinterberger 2020, § 14 Rn. 2) ist groß, gerade angesichts der Vielzahl von sozialen Rechten (vgl. §§ 2–10 SGB I), Sozialleistungen und Sozialleistungsträgern (vgl. §§ 18–29 SGB I) in Deutschland. Dem steht in der Praxis ein regional, städtisch bzw. kommunal unterschiedliches und teilweise auch unübersichtliches Geflecht von öffentlichen, freigemeinnützigen und

3 | Die Träger der freien Wohlfahrtspflege erhalten hierfür staatliche Zuwendungen, da sie oftmals unentgeltliche Beratung für Bedürftige leisten. Private Vereine (Selbsthilfegruppen etc.) oder Gesellschaften werden nicht direkt gefördert, genießen aber steuerliche Privilegien, wenn sie als gemeinnützig anerkannt sind.

privaten Beratungseinrichtungen und Berater:innen gegenüber, das vielen Ratsuchenden unbekannt ist und sie auch tatsächlich überfordert.

In diesem Geflecht verfügen die einzelnen Beratungseinrichtungen und Berater:innen oftmals nur über begrenzte personelle und fachliche Kompetenzen, teils auch über unterschiedliche Organisationsmodelle. Hinzu kommen besondere Bedarfe vonseiten der Ratsuchenden, z.B. sprachliche Probleme bei der Verständigung, psychische Erkrankungen oder komplexe Lebenssituationen mit vielfältigen gesundheitlichen, familiären und finanziellen Problemlagen. Nachfolgend soll beispielhaft auf drei aktuelle Herausforderungen eingegangen werden.

5.1 Psychische Erkrankungen in der Beratung der Jobcenter

Im Rahmen des Forschungsprojekts »Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung« hat sich herausgestellt, dass mit 37 Prozent mehr als ein Drittel der Versicherten, die Arbeitslosengeld II (ALG II) bezogen, mindestens eine psychiatrische Diagnose aufwiesen (Schubert et al. 2013, S. 7). Die Daten zu Versicherten der Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) zeigten dabei, dass der Anteil an Personen mit psychiatrischer Diagnose in fast allen Diagnosegruppen merklich gestiegen war und ALG-II-Bezieher:innen wesentlich häufiger psychiatrische Diagnosen aufwiesen als Berufstätige (Gühne/Riedel-Heller/Kupka 2020, S. 7).

Bei mehr als ein Fünftel der Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung wurde dabei eine Erkrankung aus dem Bereich »Neurotische, Belastungs- und somatoforme Störungen« diagnostiziert, bei etwa einem Sechstel der Betroffenen eine affektive Störung oder Suchterkrankung (Gühne/Riedel-Heller/Kupka 2020, S. 7).

Fachkräfte der Jobcenter wiesen in einer Fallstudie darauf hin, dass die Besprechung von Gesundheitsfragen ein ausreichendes Vertrauen zwischen der Fachkraft und den Betroffenen voraussetzt (vgl. Oschmiansky/Popp 2020, S. 6). Tatsächlich wird das sogenannte Profiling in den Jobcentern regelmäßig bereits im Erstgespräch vorgenommen; zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses seien jedoch häufig mehrere Beratungstermine nötig (Oschmiansky/Popp 2020, S. 5).

An dieser Stelle kollidiert das Interesse der Sozialverwaltung an der effizienten Bearbeitung und Erledigung von Fällen mit den Bedarfen der betroffenen Menschen. Zum Zeitpunkt der Fallstudie mangelte es zudem an Arbeitsvorlagen und Konzepten im Jobcenter, wie mit sensiblen Themen wie psychische Erkrankung etc. im Rahmen der Beratung umgegangen werden kann (Oschmiansky/

Popp 2020, S. 6). Dies lässt den Schluss zu, dass viele Fachkräfte in der Beratung nicht angemessen auf die Bedarfe von Menschen mit psychischen Erkrankungen reagieren.

Schon das Versorgungssystem für psychisch Kranke führt aufgrund des »Dschungels« der Zuständigkeiten und Einrichtungen zur Überforderung psychisch Kranker (vgl. Rademaker 2020). Dies gilt umso mehr, wenn psychisch Kranke in der Beratung mit dem weitaus komplexeren Bild der Sozialleistungen, Sozialleistungsträger und Sozialleistungserbringer konfrontiert werden.

5.2 Bildung und Teilhabe

Mit dem sogenannten Starke-Familien-Gesetz zur Neugestaltung des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets wurde das spezifische soziokulturelle Existenzminimum von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch Bildungs- und Teilhabeleistungen ab dem 1.8.2019 verbessert (vgl. § 28 SGB II; BT-Drucksache 19/7504, 19/8036 und 19/8613). Die Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) hatte zuvor auch Hinweise auf Beratungsprobleme (in allen Rechtskreisen) gegeben. So erfuhren Leistungsberechtigte etwa erst nach einer längeren Zeit des Leistungsbezugs zum ersten Mal von den BuT-Leistungen oder kannten nur bestimmte Leistungsarten.

Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen und Haushalte ohne Schulkinder waren schlechter informiert als andere Leistungsberechtigte. Auch das Wissen darum, dass in bestimmten Einkommenssituationen allein die BuT-Leistung anspruchsbegründend wirken kann, war – teilweise auch in den Leistungsstellen – nur wenig verbreitet. Ebenso wussten auch manche Wohngeld beziehende Haushalte nicht, dass allein der Wohngeldbezug zu BuT-Leistungen berechtigt (Bartelheimer et al. 2016, S. 229).

Der Grund hierfür lag auch darin, dass nur ein kleiner Teil der untersuchten Kommunen die in § 4 Abs. 2 Satz 2–4 SGB II verankerte Hinwirkung der Jobcenter – Information, Beratung und Unterstützung der Leistungsberechtigten einerseits, Förderung der Information und Beratung unterstützender Dritter andererseits (siehe Abschnitt 2.2) – als fortlaufende Aufgabe gestaltete. Viele Kommunen hatten ihre Aktivitäten zur Information von Leistungsberechtigten, aber auch Dritten, nach der Anfangsphase weitgehend eingestellt (Bartelheimer et al. 2016, S. 229).

Trotz dieser Herausforderungen bei der Inanspruchnahme und Umsetzung der BuT-Leistungen hat der Gesetzgeber die Vorgaben für die Hinwirkung, Unterstützung und Zusammenarbeit (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2–4 SGB II) im Rah-

men des Starke-Familien-Gesetzes nicht fortentwickelt. Nach wie vor enthalten die Vorgaben kein einklagbares Recht, und konkrete Vereinbarungen der Jobcenter mit den Eltern – zur Inanspruchnahme von BuT-Leistungen – können nicht Gegenstand einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II sein.

5.3 Frühzeitige Beratung von Jugendlichen mit Behinderung

Eine weitere Herausforderung stellte die frühzeitige Beratung von Jugendlichen mit Behinderung dar. Sowohl für Schüler:innen als auch für Berater:innen ist es eine Herausforderung, die Komplexität der Bildungsangebote und Unterstützungsstrukturen zu überblicken (vgl. Arndt 2018, S. 40). Schätzungsweise nur weniger als ein Zehntel der Schulabgänger:innen mit Förderbedarf fängt eine betriebliche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf an (Jochmaring/Rathmann 2018, S. 7). Rund 80 bis 90 Prozent der Jugendlichen mit Förderbedarf beginnen nach der Schule eine Maßnahme zur Berufsvorbereitung (Jochmaring 2019, S. 344).

Bereits in der sogenannten Berufsorientierungsphase an den Schulen müssen verbesserte Bedingungen geschaffen werden, insbesondere durch Information und Unterstützung der Jugendlichen sowie fachlich kompetente und frühzeitig einsetzende Beratung (Deutsches Institut für Menschenrechte 2020, S. 53 f.). Verantwortlich dafür sind die Schulbehörden der Länder in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit.

Letztere ist als Rehabilitationsträger für Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben zuständig (vgl. § 19 und § 112 Abs. 1 SGB III in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 2, § 49 SGB IX). Dies betrifft auch Jugendliche, die nicht erwerbsfähig sind und als Sozialgeldempfänger:innen nach SGB II mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Mit Vollendung des 18. Lebensjahres können sie nach § 41 Abs. 3 SGB XII Grundsicherung wegen einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung beziehen, was gegenüber dem Sozialgeld vorrangig ist (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 SGB II).

6. Perspektiven für Beratungsleistungen

Die besonderen Beratungs- und Unterstützungsansprüche in den Sozialgesetzbüchern dienen der Umsetzung des in der Verfassung verankerten Sozialstaatsprinzips sowie der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit (vgl. § 1 SGB I). Die sozialen Rechte der Bürger:innen sollen hierbei möglichst weitgehend verwirklicht werden.

Die in Abschnitt 5 genannten Beispiele zeigen, dass Berater:innen in der Praxis aufgrund des hohen gesetzlichen Anspruchs oftmals an ihre Grenzen stoßen, etwa aufgrund der Rahmenbedingungen (Kostendruck), gesetzlichen Anforderungen (Fördern und Fordern) oder besonderen Bedarfe der Ratsuchenden (z. B. Probleme bei der Verständigung, psychische Erkrankungen oder komplexe Lebenssituationen mit vielfältigen Problemlagen). Es bedarf daher umfassender Forschung, Konzeptentwicklung und Kapazitätsentwicklung, um die vielfältigen Herausforderungen der Praxis noch besser zu bewältigen. Hierbei sollte an das bestehende System aus öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten Beratungsstellen angeknüpft werden.

Die im Folgenden dargestellten Ansatzpunkte erscheinen essenziell, um bessere Beratungsleistungen durch die Sozialleistungsträger zu ermöglichen und damit die sozialen Rechte der Menschen noch wirkungsvoller verwirklichen zu können.

Frühzeitige und umfassende Beratung

Menschen, die von längerer bzw. chronischer Erkrankung betroffen und damit zugleich von Behinderung bedroht sind, benötigen möglichst frühzeitig umfassende Beratung, um ihre sozialen Rechte durch Dienst-, Sach- und Geldleistungen sowie ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu verwirklichen. Im besten Fall kann hierdurch eine Verbesserung ihrer gesundheitlichen Situation oder ihrer Teilhabe erzielt oder aber eine Verschlimmerung verhindert werden. Die durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der sogenannten Spontanberatung – auch des unzuständigen Leistungsträgers – sollten daher gestärkt und ausdrücklich in das Sozialgesetzbuch aufgenommen werden.

Das beratende Personal der Leistungsträger müsste zugleich gezielt darin geschult werden, noch besser auf die Verzahnung unterschiedlicher Dienst-, Sach- und Geldleistungen der Leistungsträger hinzuweisen. So haben beispielsweise bereits von Behinderung bedrohte Menschen nach § 42 Abs. 3 bzw. § 49 Abs. 6 SGB IX Anspruch auf medizinische, psychologische und pädagogische Hilfen gegenüber den Rehabilitationsträgern, wozu unter anderem auch Hilfen zur Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen, Hilfen zur seelischen Stabilisierung sowie Anleitung und Motivation zur Inanspruchnahme von Leistungen gehören. Betroffene sollten dahingehend beraten werden, unabhängig davon, welcher Leistungsträger von einer länger andauernden bzw. chronischen Erkrankung Kenntnis erlangt.

Beratungskompetenz und Fallmanagement

Die angeführten Studien bzw. die Herausforderungen legen nahe, dass das Konzept der Beratung und teilweisen Unterstützung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht bei allen Leistungsberechtigten hinreichende Wirkung entfaltet. Daher werden mehr Fachkräfte in den Jobcentern als notwendig erachtet, die besser im psychosozialen und im Betreuungsbereich ausgebildet sind (vgl. Kupka, zit. in Rademaker 2020; ähnlich Oschmiansky/Popp 2020, S. 5).

Dies bedeutet nicht, dass das gesetzgeberische Konzept der Beratung und teilweisen Unterstützung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gescheitert wäre. Für einen nicht unerheblichen Teil der Leistungsberechtigten – z. B. auch Personen mit psychischen Erkrankungen – genügt allerdings die Beratung mit Fokussierung auf Arbeitsmarktintegration nicht. Diese Leistungsberechtigten haben besondere persönliche Bedarfe, die eine Fortentwicklung der Handlungskompetenzen und Handlungsinstrumente der Jobcenter erfordern.

Es bedarf daher auch der Entwicklung konkreter Arbeitsvorlagen und systematischer Konzepte, wie mit psychischen Erkrankungen im Rahmen der Beratung umgegangen werden kann, einer verbesserten Schulung der Fachkräfte, auch hinsichtlich der Umsetzung einer zugewandten, Vertrauen schaffenden Gesprächsführung, eines verbesserten internen Austauschs im Jobcenter, passgenauer Unterstützungsangebote und ausreichend Zeit für die Leistungsberechtigten (Oschmiansky/Popp 2020, S. 5 und 6).

Betreuungs- und Unterstützungsmöglichkeiten

Zusätzliche Betreuungs- und Unterstützungsmöglichkeiten – ähnlich wie dies im Rechtskreis des SGB XII generell vorgesehen ist (siehe Abschnitt 2.2; § 11 SGB XII) – gibt es im SGB II nur punktuell, wie z. B. im Rahmen der Förderung schwer zu erreichender junger Menschen nach § 16h SGB II. Die Förderung umfasst hier zusätzliche Betreuungs- und Unterstützungsleistungen mit dem Ziel, dass Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Anspruch genommen und erforderliche therapeutische Behandlungen eingeleitet werden und an die Regelangebote zur Aktivierung und Stabilisierung nach SGB II sowie eine frühzeitige intensive berufsorientierte Förderung herangeführt wird (§ 16h Abs. 1 Satz 2 SGB II).

Eine Ausweitung dieses besonderen Förderungstatbestands auf weitere Leistungsberechtigte, auch nach Vollendung des 25. Lebensjahres, erscheint angezeigt, gerade angesichts des großen Anteils von Leistungsberechtigten mit psychischen oder Suchterkrankungen. Um den besonderen Bedarfen von Leistungsberechtigten mit psychischen Erkrankungen gerecht zu werden, wird teilweise sogar gefordert, dass psychosoziales Coaching direkt im Jobcenter statt-

finden soll, unter Mitwirkung von klinisch geschulten Psycholog:innen, die im besten Fall an eine Klinik vor Ort angebunden sind. Die Coachs sollen hierbei als Lotsen für Arbeitslose im Dschungel der Möglichkeiten fungieren (Rademaker 2020).

Verbessertes Fallmanagement

Die Herausforderungen bei der Inanspruchnahme und Umsetzung von Leistungen für Bildung und Teilhabe legen nahe, dass die vom Gesetzgeber intendierte »Hinwirkung« der Jobcenter (damit Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten) als fortlaufende Aufgabe verstanden werden sollte – durch Information, Beratung und Unterstützung der Leistungsberechtigten einerseits und Förderung der Information und Beratung unterstützender Dritter andererseits (vgl. Bartelheimer et al. 2016, S. 229). Hieraus folgt, dass Beratungsleistungen künftig noch stärker in ein Gesamtkonzept im Rahmen des Fallmanagements eingebunden werden sollten, um dem Auftrag und Ziel noch besser gerecht zu werden, die sozialen Rechte der Bürger:innen möglichst weitgehend zu verwirklichen (vgl. § 2 Abs. 2 SGB I).

Literatur

- Arndt, I. (2018): Verbesserung der Übergänge von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf durch die Umsetzung von Inklusion im Bildungssystem, in: Arndt, I./Neises, F./Weber, K. (Hrsg.): Inklusion im Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf. Hintergründe, Herausforderungen und Beispiele aus der Praxis, Bonn/Leverkusen, S. 38–54.
- Bähr, H./Dietz, M./Kupka, P./Ramos Lobato, P./Stobbe, H. (2018): Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland, Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen, IAB-Bibliothek, Band 370, Bielefeld.
- Bartelheimer, P./Henke, J./Kaps, P./Kotlenga, S./Marquardsen, K./Nägele, B./Wagner, A./Söhn, N./Achatz, J./Wenzig, C. (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Schlussbericht, Göttingen/Nürnberg.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2019–Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin.
- Graßhof, K. (2020), in: Maunz, T./Schmidt-Bleibtreu, B./Klein, F./Bethge, H. (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, Stand: 60. Ergänzung, Juli 2020, München.

- Gühne, U./Riedel-Heller, S./Kupka, P. (2020): Wie sich psychische Erkrankungen auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt auswirken – ein Überblick, in: IAB-Forum, 25. August 2020, www.iab-forum.de/wie-sich-psychische-erkrankungen-auf-die-teilhabe-am-arbeitsmarkt-auswirken-ein-ueberblick (Abruf am 12.7.2021).
- Jochmaring, J. (2019): Übergänge von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die Berufsausbildung. Eine Auswertung von Sekundärstatistiken, in: Zeitschrift für Pädagogik 65(3), S. 335–354.
- Jochmaring, J./Rathmann, K. (2018): Präferenzen und Barrieren beim Übergang von der Förderschule in die berufliche Bildung. Ergebnisse einer qualitativen Regionalstudie, in: Impulse. Magazin der Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung, 2018(85), S. 6–10.
- Knickrehm, S. (2021), in: Gagel, A. (Hrsg.): SGB II/SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung, Stand: 80. Ergänzung, 1. Februar 2021, München, § 4 SGB II.
- Meißner, M. (2019): Die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) im System der Sozialberatung, in: Lemme, S./Lüngen, H./Pilcher, J. (Hrsg.): Rehabilitation und Nachsorge nach Schädelhirnverletzung. Bundesteilhabegesetz-Umsetzung: Impulse aus dem Labyrinth?, ZNS – Zentrales Nervensystem, Band 13, Bad Honnef, S. 6–15.
- Nixdorf, C.P. (2020): Kompetentes Handeln im Jobcenter: Zusammenfassung der Befunde der Studie »Kompetentes Handeln im Jobcenter – Band I: Kompetenz aus Sicht der Grundsicherungsträger und Integrationsfachkräfte«, Hannover, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssao-70532-8> (Abruf am 12.7.2021).
- Oschmiansky, F./Popp, S. (2020): Psychische Probleme von Menschen im SGB II: Was Fachkräfte im Jobcenter tun, um diese zu erkennen, in: IAB-Forum, 14. September 2020, www.iab-forum.de/psychische-probleme-von-menschen-im-sgb-ii-was-fachkraefte-im-jobcenter-tun-um-diese-zu-erkennen/ (Abruf am 12.7.2021).
- Rademaker, M. (2020): Psychisch Kranke im Hartz-IV-System. Im Dschungel der Zuständigkeiten, www.deutschlandfunk.de/psychisch-krank-im-hartz-iv-system-im-dschungel-der.724.de.html?dram:article_id=483359 (Abruf am 12.7.2021).
- Schubert, M./Parthier, K./Kupka, P./Krüger, U./Holke, J./Fuchs, P. (2013): Menschen mit psychischen Störungen im SGB II, IAB-Forschungsbericht 12/2013, Nürnberg.
- Spellbrink, W. (2020), in: Körner, A./Leitherer, S./Mutschler, B./Röls, C (Hrsg.): Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Band 1, Stand: 111. Ergänzung, 1. September 2020, München.

- Trenk-Hinterberger, P. (2020), in: Krahmer, U./Trenk-Hinterberger, P. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch I. Allgemeiner Teil. Lehr- und Praxiskommentar, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Vitols, K./Gabriel, S. (2020): Branchenanalyse Sozialversicherungsträger. Veränderungen auf Arbeit, Beschäftigung und Leistungsanforderungen durch Digitalisierung und Organisationsstrategien, Working Paper Forschungsförderung Nr. 195 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Wache, D. (2020), in: Rauscher, T./Krüger, W. (Hrsg.): Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, 6. Auflage, München.

