

Constanze Janda

Zugänglichkeit des Sozialstaats

Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen

AUF EINEN BLICK

- Wirksame Strategien zur Überwindung der Nichtinanspruchnahme müssen nicht nur die Perspektive der Nutzer*innen, sondern auch die der Verwaltung wie auch die der Sozialpolitik in den Blick nehmen.
- Das Recht auf gute Verwaltung beinhaltet einen Fokus auf die Rechtsförmlichkeit von Verwaltungsakten. Dies entspricht zwar den Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips, lässt aber die verfahrensrechtliche Dimension des Sozialstaatsprinzips außer Acht.
- Das Sozialrecht bietet bereits jetzt einen angemessenen Rahmen für eine bürgerfreundliche Ausgestaltung des Sozialrechtsverhältnisses; die Vorgaben werden jedoch nicht immer umgesetzt.
- Der Regulierungsbedarf ist begrenzt; erforderlich ist vielmehr ein geändertes Mindset, das die Interessen der Ratsuchenden und Leistungsberechtigten stärker als bisher würdigt.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Recht auf gute Verwaltung gewährleistet, dass Verwaltungsakte rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen. Damit allein werden aber nicht alle Menschen erreicht, die Sozialleistungen benötigen. Leistungsberechtigte haben umfassende Beratungsansprüche und sind bei der Beantragung von Leistungen zu unterstützen. Dies setzt hinreichende personelle und sachliche Ressourcen in der Sozialverwaltung voraus, aber auch ein Mindset, welches die Interessen der Antragstellenden würdigt. Geboten sind eine adressatenbezogene Kommunikation, eine strukturierte rechtskreisübergreifende Kooperation und eine proaktive Ausgestaltung der Leistungserbringung.

ABSTRACT

The right to good administration guarantees that administrative acts comply with the rule of law. Yet, this alone does not foster the take-up of social benefits. Beneficiaries have comprehensive rights to advice and shall receive support when applying for benefits. This requires sufficient personnel and resources of the administrative bodies as well as a mindset that recognizes the interests of the applicants. An accessible welfare state needs group-oriented communication, structured inter-agency cooperation and a proactive approach to the provision of benefits and services.

1 Einleitung

Das Sozialrecht hält eine Vielzahl von Leistungen für unterschiedliche Lebenslagen bereit. Die historisch gewachsenen Strukturen führen jedoch dazu, dass die Verwaltung dieser Leistungen nicht in den Händen einer einzigen Behörde liegt, sondern eine für Laien nahezu unüberschaubare Vielfalt an Trägern existiert. Auch das materielle Recht ist komplex: Manche Leistungen schließen einander aus, andere bedingen und ergänzen einander, Voraussetzungen und Folgen der unterschiedlichen Leistungsarten unterscheiden sich teilweise erheblich. Menschen, denen es an systemischem Wissen über den Sozialstaat fehlt, können sich folglich nur schwer orientieren. Es überrascht daher kaum, dass nicht alle, die einen Rechtsanspruch auf eine Sozialleistung haben, diese auch in Anspruch nehmen.

Sozialwissenschaftlich sind die Ursachen der Nichtinanspruchnahme bzw. des **Non-Take-up** umfassend untersucht (van Rießen 2024; Baisch et al. 2023; Janssen und Van Mechelen 2022, S. 98–110). Nur selten beruht sie auf einem bewussten Verzicht (Baisch et al. 2023, S. 30), sondern weit überwiegend führt eine Kombination aus klienten-, verwaltungs- und politikbezogenen Faktoren dazu, dass Leistungen nicht beantragt werden (van Oorschot 1991, S. 19–21). Darüber hinaus wird auf verhaltensökonomische Ursachen, die Bedeutung informeller Netzwerke und die Auswirkungen sogenannter Trigger-Events hingewiesen, die den Entschluss zur Beantragung einer Sozialleistung wecken (Goedemé et al. 2022, S. 18–19).

Mit der **Client-Dimension** wird etwa fehlendes Bewusstsein über die eigenen Bedarfe, fehlendes Wissen über Leistungen, Verwaltungsorganisation und -verfahren, aber auch fehlende oder schlechte Erfahrungen im Umgang mit Verwaltung und die damit verbundene Überforderung erfasst. Auswirken können sich insofern auch Sprachbarrieren, eine Flucht- oder Migrationsgeschichte oder Behinderungen (Baisch et al. 2023, S. 29–34; van Rießen 2024, S. 11). Ebenso hinderlich können Stereotype sein, die mit dem leistungsberechtigten Personenkreis assoziiert werden, sodass die Leistungsberechtigten diesem nicht selbst angehören wollen (van Oorschot 1991, S. 20; van Rießen 2024, S. 14). Alles in allem führen diese Umstände dazu, dass die Leistungsberechtigten die (prozessualen, psychologischen oder sozialen) Kosten des Aufwands im Vergleich zum Nutzen der Leistung als unverhältnismäßig wahrnehmen (van Oorschot 1991, S. 19; van Rießen 2024, S. 12; auch Janda und Siedorf 2024, S. 15–16).

Die **Administration-Dimension** bezieht sich auf organisatorische und prozessuale Hürden wie komplizierte Abläufe, schwer verständliche Antragsformulare, gestörte Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und Trägern oder unzureichende Kooperation der Träger untereinander (van Oorschot 1991, S. 20). Bereits seit den 1970er-Jahren ist eine negative Wahrnehmung der Verwaltung durch eine Mehrheit der Bürger*innen belegt: sie arbeite unpersönlich, sei träge, schlecht erreichbar, kaum offen für die Anliegen der Bürger*innen und lege das Recht zu eng aus (Kaufmann 1979, S. 17).

Die **Policy-Design-Dimension** rekuriert schließlich auf gesetzliche Hürden wie strenge Bedürftigkeitsprüfungen, fehlende Ermessensspielräume oder Leistungsausschlüsse

für bestimmte Personengruppen (van Oorschot 1991, S. 16–17). Hier wirken sich auch die Komplexität des Leistungssystems sowie häufige Änderungen durch Gesetzgebung und Rechtsprechung (Kunze 1978, S. 3) ebenso aus wie knappe Budgets für Leistungen und Verwaltung (Goedemé et al. 2022, S. 19).

Die Rechtswissenschaft hat sich der Nichtinanspruchnahme bisher kaum angenommen. Daher blieb weitgehend unreflektiert, ob und inwiefern auch das Sozialrecht dazu beiträgt, dass Menschen die ihnen zustehenden Leistungen nicht beantragen. Die Komplexität des Sozialrechts rührt nicht nur aus der hohen Zahl von Sozialleistungen, sondern auch aus den Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Leistungsarten und -trägern, die sich insbesondere in den Übergängen zwischen unterschiedlichen Lebenslagen manifestieren. Liegt es in der Eigenverantwortung der leistungsberechtigten Personen, sich selbstständig über ihre Ansprüche zu informieren und sich im Geflecht der Träger zu orientieren? Trifft sie eine Holschuld oder muss vielmehr die Sozialverwaltung proaktiv dafür sorgen, dass die Leistungen den Weg zu den Berechtigten finden? Im Kern der Überlegungen stehen damit die Konturierung und Konkretisierung des Rechts auf gute Verwaltung für die spezifischen Anforderungen des Sozialrechts.¹

Diese Studie ist im Rahmen meines Fellowships am DIFIS entstanden. Um Ursachen für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen zu verstehen und Lösungsansätze zu erarbeiten, haben wir im November 2023 und im Januar 2024 Workshops durchgeführt, in denen wir das Thema aus Sicht der Sozialverwaltung einerseits und aus Sicht der freien Sozialberatung andererseits diskutieren konnten. Die Veranstaltungen bildeten den Anstoß für eine Reihe von Experteninterviews, in denen die Perspektive der Beschäftigten der Verwaltung näher analysiert worden ist (Janda und Siedorf 2024). Mit der vorliegenden Studie werden die Erkenntnisse aus der Verwaltungspraxis in den bestehenden Rechtsrahmen eingeordnet. Zunächst werden die unions- und verfassungsrechtlichen Dimensionen eines Rechts auf „gute Verwaltung“ (2.) eruiert. Sodann werden die bestehenden Vorgaben für ein bürgerfreundliches Sozialverwaltungsverfahren im SGB I und SGB X vorgestellt (3.). Aus der Gesamtschau der Erkenntnisse werden schließlich Lösungsvorschläge abgeleitet, die (De-)Regulierungsbedarfe verdeutlichen (4.1), nutzerzentriertes Verwaltungshandeln ermöglichen (4.2) und veränderte Anforderungen an die Verwaltung als System (4.3) aufzeigen.

¹ Gesetzlich verankerte Leistungsausschlüsse für bestimmte Personengruppen bleiben in dieser Studie daher ebenso außer Betracht wie Leistungen, deren Inanspruchnahme die Schaffung einer hinreichenden Infrastruktur voraussetzt, wie etwa der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte.

2 Das Grundrecht auf gute Verwaltung

Die Anforderungen an eine gute Verwaltung sind seit vielen Jahrzehnten Gegenstand wissenschaftlicher Analysen (Wagner 1974; Kaufmann 1976). Auch in der Rechtsprechung, vor allem auf europäischer Ebene, sind die Grundsätze guter Verwaltung etabliert. So forderte etwa das Gericht der Europäischen Union (EuG), dass Verwaltungsentscheidungen auf der Basis richtiger und vollständiger Informationen getroffen werden (EuG, 19.03.1997, T-73/95 Oliveira/Kommission) und dass die Interessen aller Parteien sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind (EuG, 09.07.1999, T-231/97 New Europe Consulting). Diese Grundsätze sind 2009 in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) aufgenommen worden.

2.1. UNIONSRECHT

Nach Art. 41 Abs. 1 GRC hat jede Person das Recht, „dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden“. Art. 41 Abs. 2 GRC zählt die Kernelemente des Grundrechts auf gute Verwaltung beispielhaft auf. Es umfasst die Anhörung vor nachteiligen individuellen Maßnahmen, die Gewährung von Akteneinsicht und die Pflicht zur Begründung von Entscheidungen. Art. 41 Abs. 3 GRC verpflichtet die Organe und Bediensteten zum Ersatz aller Schäden, die sie in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachen; Art. 41 Abs. 4 GRG vermittelt das Recht auf Nutzung aller Amtssprachen der Union. Das Verwaltungsverfahren soll die Gewähr für Gleichbehandlung, Fairness, Vertrauensschutz und Rechtssicherheit bieten, somit erweist sich das Recht auf gute Verwaltung als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips (Merkl 2023, S. 201–202). Über die individualrechtliche Dimension hinaus wird Art. 41 GRC ein Gestaltungsauftrag entnommen, der auf eine Verbesserung des Verwaltungshandelns gerichtet ist und damit dem Interesse der Allgemeinheit dient (Merkl 2023, S. 190).

Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta ist jedoch begrenzt. Nach Art. 51 GRC adressiert diese nur die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union; die Mitgliedstaaten bindet sie nur, sofern sie Unionsrecht durchführen. Art. 41 GRC ist noch enger gefasst und nimmt ausschließlich die Organe und Einrichtungen der Union in die Pflicht. Für das Sozialrecht als klassische Materie einzelstaatlicher Rechtssetzung ist das Grundrecht damit aber nicht bedeutungslos, weist dieses Rechtsgebiet doch Querverbindungen zum Freizügigkeitsrecht und die daran anknüpfende Sozialrechtskoordinierung durch die VO (EG) 883/2004 auf (Welti 2014, S. 15).

Für die Ausgestaltung von Mindestsicherungssystemen hat der Rat der Europäischen Union die Grundsätze guter Verwaltung in der Empfehlung R 2023/C 41/01² konkretisiert. Diese ist unverbindlich und verfolgt das Ziel des angemessenen sozialen Schutzes und der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (Art. 151 AEUV). Zugleich soll sie das Recht auf Zugang

² Empfehlung des Rates vom 30.01.2023 für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion, 2023/C 41/01.

zu den Leistungen sozialer Sicherheit und zu sozialen Diensten sowie das Recht auf soziale Unterstützung aus Art. 34 GRC stärken, da die empfohlenen Maßnahmen die tatsächliche Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen vereinfachen und fördern sollen. Nach Nr. 10 R 2023/C 41/01 sollen Antragsverfahren – etwa durch Schritt-für-Schritt-Anleitungen – vereinfacht, der Verwaltungsaufwand reduziert, benutzerfreundliche, aktuelle und kostenlose Informationen bereitgestellt und Stigmatisierung bekämpft werden. Zudem sollen die Träger proaktiv Kontakt zu potenziell Leistungsberechtigten aufnehmen, um sie für die Leistungen zu sensibilisieren. Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen soll überdies regelmäßig evaluiert werden.

2.2. VERFASSUNGSRECHT

Dem Grundgesetz (GG) ist ein explizites Recht auf gute Verwaltung fremd. Jedoch lassen sich aus anderen verfassungsrechtlichen Verbürgungen entsprechende Grundsätze ableiten. Dies gilt insbesondere für das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das sich naturgemäß auf die Verwaltung erstreckt und diese mit der Bindung an Recht und Gesetz auch zu einer Ausgestaltung von Organisation und Verfahren verpflichtet, die den Verfassungsprinzipien entsprechen. Das Verwaltungshandeln muss daher neben der Gesetzesbindung den Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Einzelfallgerechtigkeit genügen; im Kern geht es folglich um die Richtigkeit von Verwaltungsentscheidungen und um die Gewährleistung von Rechtssicherheit (Classen 2008, S. 147–148; Schliesky 2014, S. 11).

Die Grundrechtsbindung (Art. 1 Abs. 3 GG) verpflichtet Gesetzgeber und Verwaltung, das administrative Verfahren so auszugestalten, dass alle Menschen ihre Grundrechte tatsächlich wahrnehmen können („Grundrechtsschutz durch Verfahren“, Jährling-Rahnefeld 2003, S. 300; Merkl 2023, S. 301). So können die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 3 GG) verletzt sein, wenn das administrative Verfahren so komplex ausgestaltet ist, dass Menschen deshalb ihre Rechte nicht oder nur schwer geltend machen können. Dies betrifft etwa Sozialleistungen für Menschen mit Behinderung.³ Spezifisch sozialrechtliche Ausprägungen des Grundrechtsschutzes durch Verfahren sind daneben dem Grundrecht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG (BVerfGE 125, 175) oder der sozialen Förderung von Familien aus Art. 6 Abs. 1 GG (BVerfGE 82, 60) zu entnehmen.

Für das Sozialverwaltungsverfahren ist naturgemäß das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG von Bedeutung. Bereits in den 1950er-Jahren hat der Bundesgerichtshof (BGH) daraus eine besondere Betreuungspflicht gegenüber schwerbehinderten Menschen abgeleitet:

Gewiß gehört es gerade in einem sozialen Rechtsstaat zu den Amtspflichten der mit der Betreuung der sozial schwachen Volkskreise betrauten Beamten, diesen zur Erlangung und Wahrung der ihnen vom Gesetz zugedachten Rechte und Vorteile nach Kräften beizustehen. Danach gehört es auch zu den Amtspflichten solcher Beamten, die von ihnen zu betreuenden Personen über die nach den bestehenden Bestimmungen gegebenen Möglichkeiten, ihre Rechtsstellung zu verbessern oder zu sichern, zu belehren und zur Stellung entspr. Anträge anzuregen. (BGH, 26.9.1957, III ZR 65/56).

Da eine solche Betreuungs- und Beistandspflicht letztlich das Ziel verfolgt, Bürger*innen vor Nachteilen zu bewahren, wird die Entscheidung so interpretiert, dass diese gegenüber allen

³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 2/2010 (Gröninger vs. Germany): “The already mentioned administrative complexities put applicants in a disadvantageous position and may in turn result in indirect discrimination” für die mittelbare Benachteiligung von Menschen mit Behinderung.

erkennbar Rechtsunkundigen besteht (Kunze 1978, S. 31). Darüber hinaus ist aufgrund des Sozialstaatsprinzips allen staatlichen Ebenen eine Infrastrukturverantwortung zugewiesen, um zu gewährleisten, dass Ansprüche auf Sozialleistungen auch verwirklicht werden können (Brosius-Gersdorf 2022, Rn. 47).

In einem sozialen Rechtsstaat ist es folglich nicht hinnehmbar, wenn die Sozialverwaltung wegen mangelnder Orientierung oder aufgrund anderer, in den Lebenslagen der Bürger*innen gründenden Barrieren als verschlossen und ausgrenzend wahrgenommen wird. Denn damit ist letztlich die Gefahr der Ausgrenzung aus der Gesellschaft insgesamt verbunden, ermöglichen Sozialleistungen vielen doch erst den Gebrauch ihrer Freiheitsrechte. Die Verantwortung für die Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte allein den Bürger*innen aufzuerlegen, hieße, dem Sozialstaat eine lediglich passive Rolle zuzusprechen. Dies jedoch wird seiner Funktion nicht gerecht und ist geeignet, ihn zu delegitimieren (Kunze 1978, S. 49; Godeiné et al. 2022, S. 99; Baisch et al. 2023, S. 12).

2.3. ZWISCHENERGEBNIS

Dass ‚gute Verwaltung‘ im Unionsrecht und im Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes wesentlich durch ihre Rechtmäßigkeit geprägt ist, bildet eine unverzichtbare, indes formelle Dimension der Exekutive ab. Anhörungspflichten, das Recht auf Akteneinsicht, die Pflicht zur Begründung von Entscheidungen, aber auch Vorgaben zur Befangenheit oder zur Korrektur von Verwaltungsakten und Verfahrensfehlern sind einfachgesetzlich in dem für die Mehrzahl der Sozialleistungen geltenden SGB X verankert. Diese Verfahrensregeln dienen nicht zuletzt dem Ausgleich des Machtungleichgewichts zwischen Verwaltung und Bürger*innen.

Der Fokus auf die Gesetzeskonformität denkt das Verwaltungsverfahren indes „vom Rechtsschutz her“ und führt dazu, dass es möglichst „gerichtsfest“ ausgestaltet ist (Welti 2014, S. 11; ähnlich Blaha 2017, S. 30). Dies ist selbstredend im Interesse der Leistungsberechtigten, denen damit Rechtssicherheit zuteilwird. Die Qualität der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger*innen bleibt dagegen außer Betracht. Insofern geht es weniger um die (Nicht-)Bewilligung von Leistungen im Einklang mit der Rechtslage als um deren „Übermittlung“ an die Berechtigten, also um die Gestaltung des persönlichen Kontakts zwischen Verwaltung und Bürger*innen (Kaufmann 1979, 350). Die insofern relevanten Maßstäbe – Transparenz, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Gemeinwohlbindung, Freundlichkeit, Flexibilität, Professionalität, Bürgerorientierung – lassen sich nicht durchweg in gesetzliche Vorgaben fassen und sind auch nicht stets objektiv messbar (Merkl 2023, S. 55–56). Sie sind an den Interessen der Personen auszurichten, die möglicherweise Anspruch auf Sozialleistungen haben und aus diesem Grunde den Kontakt zur Sozialverwaltung suchen und finden müssen.

3 Vorgaben für eine bürgerfreundliche Sozialverwaltung im SGB I und SGB X

Dass ‚gute Verwaltung‘ insbesondere im Sozialstaat Gesetzeskonformität und gelingende Interaktion zwischen Bürger*innen und Verwaltung gleichermaßen abbilden muss, hat der Gesetzgeber früh erkannt. Das SGB I wurde 1976 mit dem Ziel erlassen, Desorientiertheit und Ratlosigkeit zu begegnen, die aus den zunehmend ausdifferenzierten Zugängen zur öffentlichen Verwaltung und dem fehlenden Wissen über die eigenen Rechte und Pflichten resultieren. Auch das Unvermögen, gegenüber der Verwaltung so für die eigenen Interessen einzutreten, dass eine optimale Regelung erzielt wird, sollte adressiert werden (Kunze 1978, S. 1, auch BT-Drs. 7/868, S. 1).

Nach § 2 Abs. 2 Hs. 2 SGB I ist sicherzustellen, dass die sozialen Rechte⁴ möglichst weitgehend verwirklicht werden; sie sind daher bei der Rechtsanwendung und -auslegung stets zu beachten. Damit ist zugleich die grundlegende Ausrichtung des Sozialverwaltungsverfahrens vorgegeben. In diesem sind Bürger*innen und Verwaltung keine Antagonisten, sondern gleichermaßen Beteiligte des Sozialverwaltungsverfahrens, § 12 SGB X (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 300–301). Der Begriff des Verwaltungsverfahrens umfasst nicht sämtliche Handlungen der Träger, sondern bezeichnet „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes [...] gerichtet ist“ (§ 8 SGB X). Das Sozialrechtsverhältnis zwischen Träger und Bürger*innen wird bereits weitaus früher begründet, nämlich mit der ersten Kontaktaufnahme zwischen den Akteuren. Bereits hier müssen die Überlegungen zur bürgerfreundlichen Sozialverwaltung ansetzen.

3.1. NICHTFÖRMLICHKEIT

Das Verwaltungsverfahren ist nach § 9 SGB X grundsätzlich nicht an bestimmte Formen gebunden; es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Es handelt sich dabei nicht lediglich um einen unverbindlichen Programmsatz, sondern um eine echte Rechtspflicht der Verwaltung (Pitschas 2004, S. 776; Hammel 2013, S. 230). Im Extremfall kann ein Verstoß etwa gegen das Einfachheits- und Beschleunigungsverbot zur Rechtswidrigkeit getroffener Entscheidungen führen (Banafsche 2016, S. 596–597).

Das Ziel einer ‚einfachen Verwaltung‘ darf nicht insofern missverstanden werden, dass es die Einsparung von Personal- und Sachkosten durch Reduzierung von Aufgaben und Zuständigkeiten rechtfertigt (Wagner 1974, S. 5). Es besteht nicht zuvörderst im Interesse der Verwaltung, sondern auch und gerade im Interesse der Bürger*innen (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 304). Die Träger müssen daher jede Art von Willensäußerungen – auch mündliche

⁴ Diese umfassen das Recht auf Arbeits- und Ausbildungsförderung (§ 3 SGB I), Sozialversicherung (§ 4 SGB I), Soziale Entschädigung (§ 5 SGB I), Leistungen zur Minderung des Familienaufwands (§ 6 SGB I), Zuschüsse für eine angemessene Wohnung (§ 7 SGB I), Kinder- und Jugendhilfe (§ 8 SGB I), Sozialhilfe (§ 9 SGB I) und Leistungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung (§ 10 SGB I).

oder telefonische –, die auf Erbringung einer Sozialleistung gerichtet sind, zur Kenntnis nehmen und dürfen sie nicht abweisen, weil ein Antrag einer bestimmten Form bedürfe (Heinz 2021, S. 131). Zwar sieht § 60 Abs. 2 SGB I die Verwendung von Formularen u. a. bei der Beantragung von Leistungen vor. Es handelt sich aber lediglich um eine Soll-Vorschrift, von der in atypischen Fällen abgesehen werden kann. Ein ausgefülltes Formblatt dient der Konkretisierung eines (formlos gestellten) Antrags (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 304; Blüggel 2009, S. 193–194; Hammel 2013, S. 231) und der Vollständigkeit der erforderlichen Informationen. Dies erleichtert den Trägern die Prüfung des Anspruchs, sodass die Mitwirkung der Antragstellenden nicht völlig verzichtbar ist; sie selbst werden durch § 60 Abs. 2 SGB I aber nicht verpflichtet. Die Weigerung, ein Formular auszufüllen, führt folglich nicht zur Unwirksamkeit des Antrags (LSG Hessen, 27.3.2013, L 6 AS 400/12 B ER), sondern die darin abgefragten Angaben können auch mündlich gemacht und vom Träger erfasst werden. In diesem Sinne ist das Prinzip der Nichtförmlichkeit daher als Gebot zu verstehen, das das Verwaltungsverfahren so zu organisieren, dass dem Leistungszweck zu bestmöglicher Wirksamkeit verholfen wird (Pitschas 2004, S. 776).

Der Gedanke der Nichtförmlichkeit findet sich auch in § 17 SGB I für das Sozialrechtsverhältnis insgesamt. Danach sollen die Leistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig in einem möglichst einfach gestalteten Verfahren gewährt werden. Im Kern ist also ein niedrigschwelliger Zugang zur Sozialverwaltung zu gewährleisten (Dern und Kreher 2018, S. 199). Folglich müssen Beratungsstrukturen flächendeckend verfügbar sein, sodass alle potenziell Leistungsberechtigten sie ortsnahe und barrierefrei erreichen können (Köhler 2015, S. 182). Damit einher geht eine Ausrichtung des Verfahrens am Dienstleistungsgedanken, indem etwa das weitere Vorgehen erläutert oder proaktiv Rückmeldung zum Sachstand gegeben wird (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 300). Auch der Gesetzgeber sieht die Träger in der Pflicht, dass diese „im Rahmen ihrer Zuständigkeit von sich aus Initiativen entwickeln, um die Leitvorstellungen des Sozialgesetzbuchs möglichst umfassend zu verwirklichen“; sie hätten nicht lediglich Recht auszuführen, sondern müssten sich als soziale Dienste für den Einzelnen verstehen (BT-Drs. 7/868, S. 26).

3.2. INFORMATIONSPFLICHTEN

In den §§ 13–15 SGB I hat der Gesetzgeber eine Informationspflichten statuiert, die typischerweise vor dem Beginn des Sozialverwaltungsverfahrens einsetzt und dieses häufig erst ermöglicht.

3.2.1 BERATUNG

Nach § 14 Satz 1 SGB I hat „Jeder“ Anspruch auf Beratung über die Rechte und Pflichten aus dem Sozialrechtsverhältnis.⁵ Die Beratung ist ein wesentlicher Faktor für die Ermächtigung der Leistungsberechtigten: Nur wer seine Rechte kennt, hat auch Zugang zu ihnen; zur Orientierung im Sozialstaat wie auch für die Zugänglichkeit des Sozialstaats ist Beratung essenziell (Köhler 2014, S. 39, Köhler 2015, S. 182; Dern und Kreher 2018, S. 195; Heinz 2021, S. 127). Die „Beratungsfreundlichkeit“ von Behörden wird daher zu Recht als der beste Ausweis ihrer Bürgerfreundlichkeit angesehen (Köhler 2014, S. 39).

Der Anspruch auf Beratung setzt ein „berechtigtes Interesse“ voraus. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 14 SGB I, aber aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 7/868, S. 25). Das berechtigte Interesse ist gegeben, wenn eigene Rechte und Pflichten der ratsuchenden Person im Raum stehen (Köhler 2015, S. 183). Typischerweise erfolgt die

⁵ Neben der Beratung im Rahmen des Sozialrechtsverhältnisses kann die Beratung aber auch eine Sozialleistung sein. Dies betrifft etwa die Schulden- oder Suchtberatung nach § 16a SGB II, die Familienberatung nach § 17 SGB VIII oder die Pflegeberatung nach § 7a SGB XI.

Beratung nur auf ein Begehren dieser Person hin. In bestimmten Fällen besteht jedoch eine Pflicht zur proaktiven Beratung, auch ohne dass die Leistungsberechtigten konkrete Fragen stellen. Dies ist immer dann der Fall, „wenn anlässlich einer konkreten Sachbearbeitung in einem Sozialrechtsverhältnis dem jeweiligen Mitarbeiter eine naheliegende Gestaltungsmöglichkeit ersichtlich ist, die ein verständiger Versicherter/Leistungsberechtigter wahrnehmen würde, wenn sie ihm bekannt wäre“ (BSG, 24.7.2015, B 4 AS 22/14 R, sog. Spontanberatung). Angesichts der Komplexität des Sozialrechts kann sich die Sozialverwaltung nicht darauf zurückziehen, dass die Ratsuchenden selbst alle relevanten Fragen stellen: „schon gezielte Fragen setzen Sachkunde voraus, über die der Versicherte oft nicht verfügt“ (BGH, 2.8.2018, III ZR 46/16). Sie muss vielmehr proaktiv auf bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten hinweisen, was eine hohe ‚Grundaufmerksamkeit‘ für Beratungsanlässe erfordert. Ohne erkennbaren Anlass müssen die Träger jedoch keine Nachforschungen darüber anstellen, ob eine leistungsberechtigte Person die ihr zustehenden Rechte aus Unkenntnis bisher nicht geltend gemacht hat (BSG, 16.12.1993, 13 RJ 19/92).

Zuständig für die Beratung sind die Träger, gegenüber denen die leistungsberechtigte Person Rechte und Pflichten hat, § 14 Satz 2 SGB I. Inhaltlich beschränkt sich die Beratung auf die sachliche Zuständigkeit des jeweiligen Trägers, ist insofern aber umfassend und schließt neben Leistungsvoraussetzungen auch Mitwirkungsobliegenheiten, recht- und zweckmäßiges Verhalten des Berechtigten, den Ablauf des Verfahrens, die tatsächlichen Umstände des Falls oder die Kriterien für die Ermessensausübung und die übliche Verwaltungspraxis ein (Köhler 2014, S. 41, Köhler 2015, S. 183; Dern und Kreher 2018, S. 197). Ist eindeutig erkennbar, dass die leistungsberechtigte Person weitere Beratungsbedarfe bei einem anderen Träger hat, muss sie auch darauf hingewiesen werden (BSG, 6.5.2010, B 13 R 44/09 R). Dies gilt insbesondere, wenn die Zuständigkeiten beider Träger eng miteinander verknüpft sind, etwa weil die eine Leistung auf die andere angerechnet wird (BGH, 2.8.2018, III ZR 466/16). Die Sozialverwaltung ist jedoch nicht dazu verpflichtet, „darauf hinzuwirken, dass der Bürger innerhalb des sozialen Leistungssystems das jeweils wirtschaftlich ‚Optimale‘ erreicht“, sondern hat die Leistungsberechtigten lediglich „zu den nach dem gesetzgeberischen ‚Programm‘ vorgesehenen Sozialleistungen zu führen“ (LSG Berlin-Brandenburg, 27.12.2016, L 1 KR 315/15). Das Bundessozialgericht (BSG) hat zudem klargestellt, dass die Träger ohne explizite gesetzliche Anordnung nicht als „allgemeine Clearing- oder Beratungsstelle im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise über Zuständigkeitsgrenzen hinweg über sämtliche rechtlichen Vorteile und Möglichkeiten zu informieren“ haben (BSG, 27.7.2004, B 7 SF 1/03 R).

Die Beratung muss umso ausführlicher sein, je komplexer die Rechtslage, je geringer der Kenntnisstand und je mehr die Person auf die Information angewiesen ist (Köhler 2014, S. 50–51, Köhler 2015, S. 186). Es reicht nicht aus, den Gesetzestext wiederzugeben, Informationsblätter auszuteilen oder auf Beratungsstellen hinzuweisen (BSG, 29.01.1981, 12 RK 19/80; dafür aber LSG Baden-Württemberg, 6.3.2016, L 2 R 1590/15). Selbst Zeit- oder Personalmangel oder das Erfordernis einer gründlicheren Einarbeitung in den Fall rechtfertigen es nicht, die Beratung an die freien und gemeinnützigen Träger gleichsam auszulagern, sondern ggf. sind weitere Beratungstermine anzubieten (Köhler 2015, S. 182). Auch wenn es sich bei der Sozialverwaltung um eine Massenverwaltung handelt, muss die Rechtslage vollständig, richtig und unmissverständlich erläutert und auf den konkreten Fall bezogen werden, sodass sie auch für Laien verständlich ist (Dern und Kreher 2018, S. 197; Sauer 2021, Rn. 9). Zweifel und Missverständnisse sollen möglichst ausgeschlossen werden (BGH, 2.8.2018, III ZR 466/16). Merkblätter sind für die Beratung zwar nicht von vornherein ungeeignet; da sie aber typischerweise nur allgemeine Informationen enthalten, muss bei Nachfragen oder Unsicherheiten der leistungsberechtigten Personen eine individuelle Beratung angeboten werden (BSG, 7.11.1991, 12 RK 22/91; Köhler 2015, S. 186).

Die Beratung soll die Menschen in die Lage versetzen, ihre sozialen Rechte wahrzunehmen, daher beschränkt sie sich auf sozialrechtliche Fragen. Die Träger müssen keine umfassende Lebenshilfe leisten, sondern dürfen für andere Rechtsgebiete auf Beratung durch Dritte verweisen, selbst wenn diese im Zusammenhang mit den von ihnen zu gewährenden Sozialleistungen stehen. Dies gilt etwa für das Miet-, Steuer- oder Arbeitsrecht, nicht zuletzt, um die Selbstüberforderung der Beschäftigten durch „falsch verstandene Ganzheitlichkeit“ zu verhindern (Schulze-Böing 2023, S. 490; ähnlich Köhler 2014, S. 51).

3.2.2 AUFKLÄRUNG

Die Beratung setzt voraus, dass die Bürger*innen bereits den Weg zur Sozialverwaltung gefunden haben, dass sie sich also ihrer sozialrechtlichen Bedarfslage bewusst und/oder ihnen bereits konkrete Sozialleistungen bekannt sind. Entsprechende Wissens- oder Kenntnislücke zu schließen, ist Aufgabe der Aufklärung i. S. v. § 13 SGB I. Danach vermitteln die Leistungsträger und ihre Verbände allgemeine Informationen über das Sozialleistungssystem und die Rechte und Pflichten nach den Sozialgesetzbüchern an „die Bevölkerung“, also einen unbestimmten Kreis von Adressat*innen (Kunze 1978, S. 12–15 und S. 76–78; Köhler 2014, S. 28–29 und S. 34–35; Heinz 2021, S. 127–128). Es handelt sich um eine Pflichtaufgabe der Träger, die sich nach dem Wortlaut der Norm aber auf die eigene (sachliche und örtliche) Zuständigkeit beschränkt. Der Gesetzgeber hatte im Jahr 1973 vor allem Merkblätter, Broschüren und Veranstaltungen als Mittel der Aufklärung im Blick (BT-Drs. 7/868, S. 25). Die Träger müssen sich aber aller (zeitgemäßen) Wege und Medien bedienen, um möglichst viele Personen zu erreichen. Der Aufklärung kommt eine erhebliche Bedeutung für das Wecken von Beratungsbedarfen zu und damit ist sie ein wichtiger Faktor für die Zugänglichkeit des Sozialstaats.

3.2.3 AUSKUNFT

Eine weitere Vorstufe der Beratung ist die Erteilung von Auskünften nach § 15 SGB I. Verpflichtet sind die nach Landesrecht⁶ zuständigen Stellen und die Träger der Kranken- und Pflegeversicherung. Auskunftsstelle ist folglich nicht jeder Sozialleistungsträger, sondern die Länder sind in der Pflicht, entsprechende Stellen zu schaffen bzw. bestehenden Trägern die Zuständigkeit zuzuweisen; in der Regel sind dies die Landkreise und kreisfreien Städte.

Für die Orientierung im gegliederten System ist insbesondere die Auskunft über die zuständigen Leistungsträger von Interesse (Verweisungsauskunft); darüber hinaus erstreckt sie sich auf alle Sach- und Rechtsfragen über „alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch“ (§ 15 Abs. 1 SGB I), die für die ratsuchende Person von Bedeutung sein können (Inhaltsauskunft). Die Grenze liegt in der Fähigkeit der die Auskunft erteilenden Stelle zur Beantwortung der gestellten Fragen, § 15 Abs. 2 letzter Hs. SGB I – anders als die Beratung endet die Auskunft also nicht an den Grenzen der eigenen Zuständigkeit der Auskunftsstelle. Letztlich sollen die Auskünfte sicherstellen, dass die Bürger*innen den zuständigen Leistungsträger kennen, der ihnen kraft seiner Sachkunde umfassende individuelle Beratung nach § 14 SGB I zuteilwerden lassen kann (BT-Drs. 7/868, S. 25). Anders als die Beratung, bei der ein ‚Begehren‘ der ratsuchenden Person oder ein sonst deutlich erkennbarer Beratungsanlass erforderlich ist, setzt die Erteilung von Auskünften eine eher aktive Rolle der Leistungsberechtigten, also etwa gezielte Fragen voraus; beide Instrumente überschneiden sich jedoch (Kunze 1978, S. 21 und S. 26; Köhler 2014, S. 71).

Eine bestimmte Form ist nicht vorgegeben. Auskünfte können also mündlich, telefonisch, per E-Mail oder schriftlich erteilt werden. Ein Gespräch ist dem Schriftwechsel

⁶ Die Länder haben keine einheitliche Regelung getroffen, welche Stelle sie als „Auskunftsstelle“ benennen. Auch dies trägt nicht zur Transparenz bei.

vorzuziehen, da hier die Möglichkeit von Rückfragen und nachgeschobenen Erläuterungen und anderen unmittelbaren Reaktionen besteht. Im Interesse einer guten Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit sollte jedenfalls eine formelle Sprache vermieden werden.

3.3. UNTERSTÜTZUNG BEI DER ANTRAGSTELLUNG

Die meisten Sozialleistungen werden auf Antrag erbracht⁷; dies erklärt sich daraus, dass niemandem Sozialleistungen aufgedrängt werden sollen. Eine Ausnahme gilt für die Sozialhilfe.⁸ Diese setzt von Amts wegen ein, wenn dem Träger bekannt wird, dass eine Person die Leistungsvoraussetzungen erfüllt (§ 18 SGB XII). Dies setzt freilich voraus, dass er über die Informationen verfügt, aufgrund derer er Leistungen erbringen kann. Der Umfang und die genaue Höhe der Leistungen müssen jedenfalls noch nicht feststehen; ebenso wenig muss die leistungsberechtigte Person explizit darauf hinweisen, dass sie Leistungen in Anspruch nehmen möchte (Heinz 2021, S. 127).

Wegen § 9 SGB X ist der Antrag an keine bestimmte Form oder das Ausfüllen von Formularen gebunden, sondern er kann mündlich, telefonisch, per E-Mail oder schriftlich gestellt werden (Blüggel 2009, S. 193; Hammel 2013, S. 230) und muss nicht als solcher bezeichnet werden (Heinz 2021, S. 125). Anträge sind nach dem Meistbegünstigungsgrundsatz auszulegen, d. h., der Träger muss davon ausgehen, dass die betreffende Person alle ernsthaft in Betracht kommenden Leistungen beziehen möchte (BSG, 6.5.2010, B 14 AS 3/09 R). Er hat folglich aus ggf. laienhaften Ausführungen zu ermitteln, welches Anliegen die Person verfolgt (Hammel 2013, S. 230; Heinz 2021, S. 126). Dem trägt § 16 Abs. 3 SGB I Rechnung, wonach die Leistungsträger darauf hinwirken müssen, dass unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden. Insofern besteht kein Ermessen: Die Berechtigten sollen „nicht an Zuständigkeitsabgrenzungen innerhalb der gegliederten Sozialverwaltung scheitern“ (BT-Drs. 7/868, S. 26).

Eine wichtige Unterstützung im gegliederten System bietet § 16 Abs. 2 SGB I. Danach müssen auch unzuständige Träger Anträge entgegennehmen und unverzüglich an die zuständige Stelle weiterleiten. Die Antragsteller*innen werden damit vom Risiko der Versäumnis von Fristen durch ‚Verschiebebahnhöfe‘ entlastet, denn auch der Antrag bei der unzuständigen Stelle ist fristwährend; zugleich ist gewährleistet, dass jeder Antrag sachlich geprüft wird. Die Pflicht zur Entgegennahme und Weiterleitung gilt auch bei unvollständigen (z. B. nicht unterschriebenen) Anträgen (Heinz 2021, S. 130; auch Blüggel 2009, S. 195).

Damit korrespondiert die in § 20 Abs. 3 SGB X verankerte Pflicht der Behörden, auch solche Anträge und Erklärungen entgegenzunehmen, die sie für unzulässig oder unbegründet halten, etwa weil zunächst andere, vorrangige Leistungen zu beantragen wären. Diese Verpflichtung besteht aber nur bei Anträgen, die in den Zuständigkeitsbereich der betreffenden Behörde fallen. Dass sie im Amtsermittlungsgrundsatz verortet ist, erklärt sich daraus, dass eine sachliche Prüfung eines Antrags in der gebotenen Tiefe erst nach dessen Entgegennahme möglich ist. Vielmehr hat die Behörde selbst alle Tatsachen und Umstände vollständig und zutreffend zu ermitteln, die für die Bescheidung erforderlich sind; dabei hat sie auch die Grundrechtspositionen der Antragstellenden zu würdigen (Knospe 2023, S. 676). Eine lediglich oberflächliche Würdigung der Sach- und Rechtslage ist damit nicht vereinbar (Hammel 2013, S. 231).

⁷ § 18 SGB X ordnet zwar an, dass die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Einleitung des Verwaltungsverfahrens entscheidet; dies gilt aber dann nicht, wenn ein Antrag erforderlich ist. Explizit vorgesehen ist dieser etwa für die Leistungen der Sozialversicherung (§ 19 SGB IV), das Bürgergeld (§ 37 SGB II), die Arbeitsförderung (§ 323 SGB III), die Ausbildungsförderung (§ 46 BAföG), das Elterngeld (§ 7 BEEG), Kindergeld und Kinderzuschlag (§ 67 EstG, § 9 BKGG), die Grundsicherung im Alter (§ 44 SGB XII), das Wohngeld (§ 22 WoGG) und die soziale Entschädigung (§§ 4, 10 Abs. 1 SGB XIV).

⁸ Für die Kinder- und Jugendhilfe fehlt im SGB VIII eine eindeutige Regelung.

3.4. AMTSSPRACHE

Ein großes Hindernis gelingender Interaktion zwischen Leistungsberechtigten und Sozialverwaltung liegt in der Sprache. Damit – entsprechend den Grundsätzen guter Verwaltung – eine Entscheidung getroffen werden kann, die auf umfassenden und zutreffenden Informationen beruht, sind alle Beteiligten zum regelmäßigen Austausch gezwungen. Dieser beginnt mit Aufklärung, Auskunft und Beratung, setzt sich über das Einfordern von Mitwirkungshandlungen und ggf. die Anhörung der Betroffenen fort und endet (typischerweise) mit dem Erlass eines Verwaltungsakts.

3.4.1 KOMMUNIKATION IN FREMDSPRACHEN

Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB X ist die Amtssprache Deutsch. Die deutsche Sprache ist folglich für den mündlichen und den schriftlichen Rechtsverkehr sowie für alle Erklärungen und Verlautbarungen der Behörden und Leistungsträger und die Erklärungen der Beteiligten maßgeblich (Heinz 2021, S. 130). Die Norm bezieht sich jedoch ausschließlich auf das Verwaltungsverfahren, nicht auf die gesamte Kommunikation zwischen Trägern und Leistungsberechtigten. ‚Schlichtes Verwaltungshandeln‘ kann auch in anderen Sprachen erfolgen. Materialien zur Aufklärung der Bevölkerung wie etwa Flyer und Broschüren, Internet- und **Social-Media**-Auftritte können und sollten daher im Interesse der Bürgerfreundlichkeit in die Sprachen übersetzt werden, die unter den potenziell leistungsberechtigten Personen verbreitet sind. Auch Beratungsgespräche sind nicht zwingend auf Deutsch zu führen; es ist jedoch sicherzustellen, dass alle Beteiligten der genutzten Fremdsprache so mächtig sind, dass die Informationen zutreffend übermittelt und richtig verstanden werden. Anderenfalls kann der durch §§ 13–15 SGB I gebotene Informationsaustausch nicht gelingen.

Im Verwaltungsverfahren wird dagegen grundsätzlich den Nutzenden die Verantwortung für das Verstehen behördlicher Informationen, Aufforderungen und Regelungen zugewiesen (Hudson et al. 2024, S. 58). Jedoch ist auch hier ein striktes Festhalten am Grundsatz der Amtssprache kritisch zu sehen – nicht zuletzt mit Blick auf das Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache⁹ (Knospe 2023, S. 677), das Sozialstaatsprinzip sowie das Recht auf rechtliches Gehör (v. Ebner 1971, S. 344). Zwar mag kein individueller Rechtsanspruch der Antragstellenden auf Nutzung der eigenen Muttersprache bestehen;¹⁰ es ist aber gleichwohl nicht unzulässig, sich in der Kommunikation anderer Sprachen zu bedienen (Lehmann 2022, S. 260). Dies verdeutlicht § 19 Abs. 2 SGB X. Danach soll die Behörde zwar unverzüglich die Vorlage einer Übersetzung verlangen, wenn Anträge in einer fremden Sprache gestellt oder Urkunden oder andere Dokumente vorgelegt werden. Dies gilt aber nur, wenn sie selbst nicht in der Lage ist, diese zu verstehen. In diesen Fällen sollte aber eine Inhaltsangabe in deutscher Sprache für die Akte erstellt werden, um die Nachvollziehbarkeit der Dokumente für die Kolleg*innen zu gewährleisten, die nicht über entsprechende Sprachkenntnisse verfügen (Heinz 2021, S. 131). Lediglich „amtliche Mitteilungen, Entscheidungen und Bescheide“ (BT-Drs. 7/910, S. 48) sind in der Amtssprache Deutsch abzufassen.

⁹ Ein Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache ist in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 GRC sowie in Art. 14 EMRK verankert. Zudem können bei Personen, die Deutsch nicht als Muttersprache beherrschen, die einfachgesetzlichen Benachteiligungsverbote aus § 33c SGB I und § 19a SGB IV (Verbot der Benachteiligung aus Gründen der ethnischen Herkunft) tangiert sein.

¹⁰ Eine wichtige Ausnahme besteht für Unionsbürger*innen: § 19 Abs. 1 SGB X darf wegen des Vorrangs des Unionsrechts nicht angewandt werden, wenn durch das Beharren auf der deutschen Amtssprache deren Freizügigkeit beeinträchtigt würde (Banafsche 2016, S. 588). Dies vermittelt Unionsbürger*innen zwar kein generelles Recht auf Nutzung ihrer Muttersprache (wenn diese zugleich eine EU-Amtssprache ist). Namentlich im Kontext der Sozialrechtskoordinierung (Art. 76 Abs. 7 VO (EG) 883/2004) sind aber Dokumente in den europäischen Amtssprachen uneingeschränkt durch die deutsche Sozialverwaltung zu akzeptieren (Knospe 2023, S. 676).

Grundsätzlich kann die Behörde davon ausgehen, dass Antragstellende, die ein deutschsprachiges Formular – selbst oder mithilfe von Dritten – ausgefüllt haben, den Inhalt ihrer Erklärungen verstanden haben (LSG Baden-Württemberg, 6.12.2000, L 5 AL 4372/00; LSG Nordrhein-Westfalen, 31.1.2007, L 12 AL 124/06; LSG Sachsen-Anhalt, 31.1.2017, L 4 AS 38/14). Sind der Behörde aber die unzureichenden Deutschkenntnisse einer Person bekannt und setzt die Behörde gleichwohl in einem persönlichen Gespräch ohne Heranziehung von Dolmetscher*innen eine vom Antragstellenden zu unterzeichnende Erklärung auf, entfaltet diese keine Rechtswirkungen (LSG Hessen, 5.12.2007, L 6 AL 19/05).

Bedarf es einer Sprachmittlung, liegt diese in der Verantwortung der Antragstellenden (Lehmann 2022, S. 260): Sie müssen alles Zumutbare unternehmen, um sich Kenntnis vom Inhalt von Schriftstücken, Formularen etc. zu verschaffen (LSG Sachsen-Anhalt, 31.1.2017, L 4 AS 38/14). Die Behörden trifft folglich keine Bringschuld. Dementsprechend beginnen Fristen gemäß § 19 Abs. 3 SGB X erst zu dem Zeitpunkt zu laufen, zu dem eine Übersetzung vorgelegt worden ist. Zugleich ist aber gemäß § 19 Abs. 4 SGB X ein rechtzeitig gestellter fremdsprachiger Antrag auf Leistungen, den die Behörde mangels eigener Sprachkenntnisse nicht versteht, fristwährend, selbst wenn eine Übersetzung erst später – aber innerhalb einer von der Behörde gesetzten Frist – erfolgt (so bereits v. Ebner 1971, S. 345).

Wird auf Verlangen der Behörde keine Übersetzung vorgelegt, liegt es nach § 19 Abs. 2 Satz 3 SGB X in deren pflichtgemäßem Ermessen, sich diese selbst zu verschaffen. Das Ermessen findet seine Grenze im Amtsermittlungsgrundsatz: Ist die vollständige Sachverhaltsermittlung nicht möglich, ohne die fremdsprachigen Dokumente zur Kenntnis zu nehmen, ist die behördliche Veranlassung der Übersetzung zwingend. Die fehlende Mitwirkung der antragstellenden Person ermächtigt den Träger folglich nicht zum Ignorieren des Antrags. Sie kann aber bei der Kostenbeteiligung berücksichtigt werden (Knospe 2023, S. 676; Lehmann 2022, S. 261): § 19 Abs. 2 Satz 3 SGB X sieht den Ersatz der Aufwendungen für die Übersetzung „in angemessenem Umfang“ vor. Es sind also nicht in jedem Fall die vollen Übersetzungskosten zu erstatten – je nach den Umständen des individuellen Falls kann davon auch ganz abgesehen werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass niemand aus finanziellen Gründen von der Beantragung von Sozialleistungen abgehalten wird (BT-Drs. 8/2024, S. 32).

3.4.2 KOMMUNIKATION MIT MENSCHEN MIT BEHINDERUNG

§ 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I verpflichtet die Träger, auf die Barrierefreiheit ihrer Verwaltungs- und Dienstgebäude hinzuwirken. Dies betrifft nicht nur die physische Gestaltung der Gebäude, Räume und Anlagen, sondern explizit auch die Kommunikation, was auch den Vorgaben aus § 4 BBG entspricht. Danach ist die Barrierefreiheit nur gewährleistet, wenn

„bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche [...] für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind“.

Bei der ‚Ausführung‘, also der Erbringung von Sozialleistungen (einschließlich ärztlicher Untersuchungen und Behandlungen) haben Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderungen gemäß § 17 Abs. 2 SGB I ein Recht auf Kommunikation in der deutschen Gebärdensprache, mit lautsprachbegleitenden Gebärden oder über andere geeignete Kommunikationshilfen. Die Kosten sind vom Leistungsträger zu tragen. Für das Verwaltungsverfahren hält § 19 Abs. 1 S. 1 SGB X eine nahezu wortgleiche Regelung bereit.

Für die Kommunikation mit Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen verpflichtet § 17 Abs. 2a SGB I, § 19 Abs. 1a SGB X i. V. m. § 11 BGG die Träger zur Kommunikation in einfacher und verständlicher Sprache. Auch Bescheide und Vordrucke sollen auf Verlangen einfach und verständlich erläutert werden. Erweist sich dies als nicht ausreichend, ist Leichte Sprache zu verwenden – dies gilt explizit auch für Vordrucke und Bescheide. Generell sind bereits bei deren Gestaltung die Belange von Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen, § 10 BGG.

Leichte Sprache ist ein wichtiges und unverzichtbares Mittel zur Inklusion von Menschen mit Behinderung (Seckelmann 2020, S. 160–161). Im Recht der Eingliederungshilfe ist ihre Verwendung – ebenso wie sonstige für alle Leistungsberechtigten wahrnehmbare Formen der Kommunikation für die Beratung – zwingend und sogar als Leistung einklagbar, §§ 106 Abs. 1 S. 2, 105 Abs. 2 SGB IX.

3.4.3 BÜRGERFREUNDLICHE KOMMUNIKATION

Von der Verwendung der Leichten Sprache profitieren auch Menschen mit intellektuellen Einschränkungen, die nicht die Schwelle einer Behinderung erreichen, sowie Menschen mit einer anderen Muttersprache. Auch Minderjährige, die mit Vollendung des 15. Lebensjahres selbst Sozialleistungen beantragen dürfen, werden üblicherweise Schwierigkeiten beim Verständnis der klassischen Amtssprache haben. Als Alternative zur Leichten Sprache kann im Umgang mit diesem Personenkreis die Einfache Sprache genutzt werden, bei der u. a. kurze Sätze und eine klare Textstruktur verwendet und auf Fremdwörter, Synonyme oder Metaphern verzichtet wird. Dafür gelten im Gegensatz zur Leichten Sprache keine festen grammatikalischen Regeln (Seckelmann 2020, S. 162–163; Hudson et al. 2024, S. 55–56). Auch Bildsprache und Piktogramme können genutzt werden (Bartelheimer et al. 2016, S. 231).

Auch wenn für Bescheide auf eine Fachlichkeit der Sprache nicht verzichtet werden kann, sollte eine bürgerfreundliche Verwaltung Rücksicht auf die Verständnisfähigkeit, das Vorwissen und die Interessen der Adressat*innen nehmen, also im wahrsten Sinne ‚empfängerorientiert‘ sein. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Gebot der „möglichst einfach[en]“ Gestaltung des Zugangs zu Sozialleistungen aus § 17 Abs. 1 Nr. 3 SGB I. Die Inhalte dürfen dadurch indes nicht so stark vereinfacht werden, dass die Adressat*innen über ihre Rechte und Pflichten im Unklaren bleiben (Kunze 1978, S. 131; Jährling-Rahnefeld 2003, S. 305; Dern und Kreher 2018, S. 198; auch Hudson et al. 2024, S. 59). So hat etwa das BSG entschieden, dass neu gestaltete Bescheide der Deutschen Rentenversicherung, die auf eine bessere Verständlichkeit optimiert waren, nicht den Anforderungen an die Begründung von Verwaltungsakten genügten, weil sie die tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen, die den Träger zu seiner Entscheidung bewogen hatten, nicht mit hinreichender „Begründungstiefe“ erkennen ließen (BSG, 6.7.2022, B 5 R 21/21 R).¹¹

3.5. RECHTSKREISÜBERGREIFENDE KOOPERATION

Eine eingehende und gut verständliche Beratung und Auskunftserteilung allein kann die Komplexität des Sozialrechts nicht ausgleichen. Da verschiedene Leistungen parallel bezogen werden, einander ergänzen, ablösen oder ausschließen können, sieht das Sozialgesetzbuch eine träger- und rechtskreisübergreifende Kooperation vor. Dies gilt bereits bei der Erteilung

¹¹ Die Rentenversicherung hatte sich in den neu gestalteten Bescheiden im Interesse der Übersichtlichkeit auf die Darstellung der Grundzüge der individuellen Rentenberechnung beschränkt. Für die Einzelheiten wurde auf Anlagen zu dem Bescheid und die Möglichkeit der persönlichen Beratung verwiesen. Das BSG war jedoch der Auffassung, dass Versicherungsverläufe, die Bewertung rentenrechtlich relevanter Zeiten und die Würdigung unterschiedlicher Bewertungsalternativen ebenso wie die Ermittlung von Entgeltpunkten für beitragsfreie Zeiten und die Ermittlung von Zuschlägen zu Entgeltpunkten unmittelbar im Bescheid so detailliert dargelegt werden müssen, dass sie vom Leistungsberechtigten überprüfbar sind.

von Auskünften (§ 15 Abs. 3 SGB I) und setzt sich mit der Zusammenarbeit der Träger mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen und Betreuungsbehörden (§ 17 Abs. 3 und Abs. 4 SGB I) fort. Für das Verwaltungsverfahren erlegt § 86 SGB X den Leistungsträgern, ihren Verbänden und ggf. anderen öffentlich-rechtlichen Vereinigungen die Pflicht zur engen Zusammenarbeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf. Diese allgemeinen Vorgaben werden durch eine Vielzahl von Kooperationsgeboten in den Besonderen Teilen des Sozialgesetzbuchs ergänzt, die – gemessen am Zweck der jeweiligen Leistungen – unterschiedliche Träger und Institutionen adressieren (Janda 2023, S. 28–34). Dies ist unmittelbarer Ausdruck des gegliederten Systems (Banafsche 2016, S. 580), in dem die Verwaltung nicht nach Lebenslagen oder Lebensphasen, sondern nach Ressorts organisiert ist, wiewohl eine effiziente und konsistente Leistungserbringung es erfordert, den eigenen Rechtskreis zu verlassen und den Fall ganzheitlich in den Blick zu nehmen. Ein explizit rechtskreisübergreifendes Hinwirkungsgebot findet sich etwa in § 4 Abs. 2 SGB II für das Bürgergeld; dieses verpflichtet die Träger, „aktive Kooperationsbeziehungen [mit anderen Trägern] einzugehen“ (Kaps und Marquardsen 2017, S. 221).

Allen Kooperationsgeboten ist gemein, dass sie zu deren konkreter Ausgestaltung schweigen und nicht einmal ein Mindestmaß, gar gewisse regelhafte Strukturen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit vorgeben. Die Kooperation kann daher ‚von Fall zu Fall‘ erfolgen; ausreichend ist unter Umständen auch die gegenseitige Unterrichtung oder das Leisten von Amtshilfe – möglich ist aber auch eine weitergehende institutionalisierte Zusammenarbeit, etwa durch die „Schaffung und Unterhaltung gemeinsamer Dienste und Einrichtungen“ (Kunze 1978, S. 69). Die Gesetzesmaterialien nennen für die Zusammenarbeit bei der Auskunftserteilung u. a. gegenseitige Mitteilungen und Konsultierungen, gemeinsame Sprechtagge oder die Einrichtung gemeinsamer Auskunftsstellen; dies soll zu einer möglichst umfassenden Auskunft beitragen, sodass die Bürger*innen keine weitere Stelle aufsuchen müssen (BT-Drucks. 7/868, S. 25).

Indes ist seit Langem bekannt, dass Sozialleistungsansprüche gerade in den Lebenslagen, die eine Interaktion und Kooperation mehrerer Träger erfordern, nur schwer realisiert werden. Dies liegt zum einen an der unzureichenden Abstimmung der jeweiligen Rechtsgrundlagen aufeinander, sodass die Leistungen nicht immer sinnvoll ineinandergreifen, weil die für die jeweiligen Träger geltenden Normen unterschiedliche Ziele verfolgen (so bereits Hartmann 1985, S. 261). Ein wesentliches Hindernis gelingender Kooperation birgt aber auch die Verwaltungsorganisation, wenn etwa unterschiedliche Leistungsabteilungen bei ein und derselben Einheit (Kommune) unterschiedlichen Ämtern zugeordnet sind (so bereits Kaufmann 1979, S. 523). Hinzukommt, dass Leistungsberechtigte Angaben zu ihren persönlichen Verhältnissen und sonstige Informationen oftmals wiederholt an unterschiedliche Träger übermitteln müssen. Auch dies kann von der Inanspruchnahme der Leistungen abschrecken. Die Kooperationsgebote bestehen jedoch nicht um ihrer selbst willen, sondern dienen als Ausdruck des Rechts auf gute Verwaltung auch der Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens (Banafsche 2016, S. 591–592). Auch wenn sich der Gesetzgeber angesichts des Selbstverwaltungsrechts der Träger konkreter Vorgaben enthalten hat, sind strukturierte und regelhafte Prozesse bloßen Ad-hoc-Mechanismen vorzuziehen (Janda 2023).

3.6. ZWISCHENERGEBNIS

Bereits in den 1970er-Jahren wurde auf die im Vergleich zum traditionellen Über-/Unterordnungsverhältnis veränderte Selbstverortung der Bürger*innen gegenüber dem (Sozial-)Staat hingewiesen: Sie verstünden sich immer mehr als Teilhabende von Staat und Verwaltung, denen als Ausdruck des „Kundendienstes“ Information und Beratung zuteilwerden müsse (Kunze 1978, S. 1–2). Gleichwohl ist das Sozialrechtsverhältnis von einer gewissen Machtasymmetrie geprägt, die daraus resultiert, dass die Leistungsberechtigten dringend

benötigen, was die Sozialverwaltung gewährt (Kunze 1978, S. 2). Diese Abhängigkeit wird durch die rechtsstaatlichen Vorgaben zum Verwaltungsverfahren ausgeglichen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Betroffenen ihre Rechte kennen und in der Lage sind, diese geltend zu machen.

Dieser Gedanke trägt das SGB I und das SGB X; mit dem Aufkommen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates hat er an Bedeutung gewonnen. Die Aktivierung der Leistungsberechtigten kann nur gelingen, wenn die Leistungserbringung und die damit verbundenen Rechte, Pflichten und Mitwirkungsobliegenheiten aller Beteiligten gemeinsam geplant werden. Dafür muss sich die Sozialverwaltung zwangsläufig an den Interessen ihrer „Kund*innen“ ausrichten (Pitschas 2004, S. 767–768).

Verletzt die Sozialverwaltung ihre besonderen Verpflichtungen im Rahmen des ‚bürgerfreundlichen‘ Verwaltungsverfahrens und beantragen Berechtigte deshalb die ihnen zustehenden Sozialleistungen nicht, werden sie durch Amtshaftungsansprüche aus Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB bzw. den verschuldensunabhängigen sozialrechtlichen Herstellungsanspruch kompensiert (Köhler 2014, S. 53 und S. 58, Köhler 2015, S. 187 und S. 189–191; Lehmann 2022, S. 260). Jedoch setzt auch dessen Geltendmachung Kenntnis vom Bestehen des Anspruchs voraus. Sie ist zudem häufig mit Beweisschwierigkeiten verbunden (Hammel 2013, S. 232–233; Heinz 2021, S. 131–132). Hinzu kommt, dass der Schadenersatz auf den Ausgleich des durch die Pflichtverletzung adäquat-kausal verursachten Vermögensschadens gerichtet ist, also im Grunde nur auf die entgangenen Sozialleistungen. Weiterreichende Nachteile wie etwa ‚entgangene Lebenschancen‘ werden davon naturgemäß nicht erfasst, zumal diese in aller Regel nicht kausal auf einen bestimmten Beratungsfehler zurückgeführt werden können (Dern und Kreher 2018, S. 199).

Im Interesse eines effektiven Zugangs zum Sozialstaat darf sich ‚gute Verwaltung‘ nicht auf die richtige, Anwendung des Rechts beschränken, sondern muss dessen bestmögliche Anwendung in den Vordergrund stellen, um gesellschaftliche Akzeptanz und Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten (Schliesky 2014, S. 12; Merkl 2023, S. 57 und S. 59). Barrieren für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen sind abzubauen, dienen diese doch der Verbesserung der Lebensverhältnisse (Kaufmann 1979, S. 18). Dies bliebe ein leeres Versprechen, nähme man in Kauf, dass sie gerade jene nicht erreichen können, die ihrer in besonderem Maße bedürfen (Welti 2014, S. 17).

4 Lösungsansätze zur Verbesserung der Zugänglichkeit des Sozialstaates

Die Wirksamkeit von Sozialleistungen hängt nicht nur von der Kompetenz und Motivation der in der Sozialverwaltung Beschäftigten ab, sondern auch von Eigenschaften, Kompetenzen und Verhalten der Bürger*innen, die mit diesen Beschäftigten in Kontakt treten (Kaufmann 1979, 344). Daher ist die 'Verwaltungskompetenz' der potenziellen Nutzer*innen zu stärken, um sie zu befähigen, so in Kontakt zur Sozialverwaltung zu treten, dass sie ihre Anliegen wirksam vorbringen können. Lösungsansätze zur Verbesserung der Zugänglichkeit des Sozialstaats müssen dafür beide Ebenen interdependent in den Blick nehmen, denn zwischen ihnen besteht ein Wissens-, Macht- und Komplexitätsgefälle. Die klientenbezogenen Hürden der Inanspruchnahme von Leistungen dürfen folglich nicht nur durch die Augen der Organisation, die verwaltungsbezogenen Hürden nicht allein durch die Augen des Publikums gesehen werden (Kaufmann et al. 1976, S. 379).

'Gute Verwaltung, beschränkt sich nicht auf das Verhältnis zwischen Bürger*innen und Exekutive, sondern die vollziehende Gewalt ist aufgrund ihrer Bindung an Recht und Gesetz auf 'gute Rechtssetzung, angewiesen (Merkl 2023, S. 9). Damit ist auch die Legislative in der Pflicht, zur besseren Zugänglichkeit des Sozialstaats beizutragen. Sie sollte jedoch der Versuchung widerstehen, unsystematisch 'Bürokratieabbau' zu betreiben. Bürokratie ist nicht per se bürgerunfreundlich, sondern dient mit ihren standardisierten Regeln der Rechtssicherheit (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 297). Unter dem Begriff wird ein breites Spektrum von Umständen zusammengefasst, die das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen verkomplizieren – von unverständlicher Fachsprache, intransparenten Prozessen und schwer nachvollziehbaren Bescheiden über komplexe materiell-rechtliche Regelungen bis hin zu unfreundlichem, wenig empathischen Verhalten der Beschäftigten in der Verwaltung (Merkl 2023, S. 37). Der Gesetzgeber muss daher die Social-Policy-Design-Dimension der Nichtinanspruchnahme (van Oorschot 1991, S. 20) gezielt reflektieren.

4.1. REGULIERUNGSBEDARF

Zu den gesetzlich verankerten Hindernissen für eine Inanspruchnahme von Leistungen zählen vor allem eine hohe Regelungsdichte¹² und -komplexität, unklare Anspruchsvoraussetzungen, Bedürftigkeitsprüfungen¹³ und die Ausgestaltung von Leistungen, die andere

¹² Bartelheimer et al. 2016, S. 224 für das Bildungs- und Teilhabepaket, in dessen Rahmen teilweise für geringe zweistellige Einmalzahlungen umfassende Nachweise zu erbringen sind. Der Aufwand für die Beantragung steht damit außer Verhältnis zum Ertrag der Leistungen.

¹³ 'Zielgenaue, Leistungen (Targeting) sind zwangsläufig mit einem ausdifferenzierten Katalog von Voraussetzungen verbunden; bereits der damit verbundene Prüfaufwand kann von der Beantragung der Leistung abschrecken. Hinzu kommt, dass strikte Bedürftigkeitsprüfungen die Antragstellenden zur Offenlegung persönlicher Informationen zwingen und mit der Furcht vor Stigmatisierung verbunden sind, Janssen und van Mechelen 2022, S. 104–105; van Rießen 2024, S. 9.

Einkommensarten ergänzen, aber auch der Umstand, dass die Beantragung von Leistungen vollständig den Leistungsberechtigten überantwortet ist (van Oorschoot 1991, S. 20). Tatsächlich birgt das Sozialrecht einiges Potenzial für eine Komplexitätsreduktion (Nationaler Normenkontrollrat 2024, S. 96–100). Im Kontext dieser Studie soll der Fokus jedoch weniger auf der Vereinfachung des Systems des Sozialrechts als auf dem Verwaltungsverfahren liegen, in dem potenziell Leistungsberechtigte unterstützt werden, solange eine fundamentale Reform des Sozialrechts nicht umgesetzt ist.

4.1.1 ANTRAGSLOSE LEISTUNGSGEWÄHRUNG

In jüngerer Zeit wurde verschiedentlich eine Umverteilung der Verantwortlichkeiten für die Beantragung von Sozialleistungen diskutiert, namentlich sollte mit den Vorschlägen für eine Kindergrundsicherung ein „Paradigmenwechsel weg vom Prinzip der Holschuld hin zum Prinzip der Bringschuld angestrebt“ werden (BMFSFJ 2023, S. 2). Die Begriffe der Holschuld bzw. Bringschuld sind zivilrechtlicher Natur; sie beschreiben, an welchem Ort eine vertraglich vereinbarte Leistung zu erbringen ist. Eine Holschuld ist dadurch gekennzeichnet, dass der Gläubiger die Leistung am Wohn- oder Geschäftssitz des Schuldners abholen muss, während bei einer Bringschuld der Schuldner diese zum Wohn- oder Geschäftssitz des Gläubigers bringen muss.¹⁴ Welche Konstellation vorliegt, richtet sich nach dem Willen der Vertragsparteien, kann sich aber auch aus der Natur des Rechtsgeschäfts ergeben; im Zweifelsfall ist von einer Holschuld auszugehen (§ 269 BGB). Dass im Sozialrecht von einer Holschuld der Leistungsberechtigten ausgegangen wird, ergibt sich aus dem Antragsprinzip. Lediglich im Ausnahmefall (§§ 9, 10 SGB IX, 18 SGB XII, 10 Abs. 2 SGB XIV) müssen Leistungen von Amts wegen erbracht werden.

Ein Absehen vom Antragsprinzip für alle Leistungsarten ist jedoch kritisch zu sehen. Zum einen vermittelt der Antrag dem zuständigen Träger Kenntnis vom Vorliegen einer bestimmten Lebenslage. Nicht zuletzt ist die Antragstellung aber Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts, ob jemand eine bestimmte Lebenslage mit staatlicher Unterstützung bewältigen möchte. Überzeugend kann jedoch nur dann auf das Recht auf Selbstbestimmung rekurriert werden, wenn Personen tatsächlich eine freie Entscheidung über die (Nicht-)Inanspruchnahme treffen können. Dies setzt zwingend hinreichende Informationen über Ziele, Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Leistung voraus (informed Consent) (van Rießen 2024, S. 4). Die Antragstellung darf überdies nicht an einem überkomplexen Verfahren scheitern – das Antragsprinzip hat gerade nicht die Funktion, die Sozialverwaltung vor Arbeitsanfall zu schützen. Vielmehr muss diese im Zusammenwirken mit den Leistungsberechtigten, insbesondere durch Beratung und „Ko-Produktion“ – also die gemeinsame Erarbeitung des gebotenen Vorgehens (Pitschas 2004, S. 767–768) – im Sozialrechtsverhältnis die Voraussetzungen selbstbestimmter und eigenverantwortlicher Lebensführung erst herstellen (Pitschas 2004, S. 772).

Ein Verzicht auf das Antragserfordernis scheint naheliegend, wenn die Leistung nicht der antragstellenden, sondern einer dritten Person zugutekommt. Dies betrifft namentlich Leistungen für Kinder.¹⁵ So sind beim Kindergeld die (Stief-)Eltern bzw. in selteneren Fällen die Großeltern, nicht aber das Kind selbst anspruchsberechtigt (§§ 62, 63 EStG). Die Leistung dient der steuerlichen Freistellung eines Einkommensbetrags, der das Existenzminimum eines Kindes einschließlich seiner Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung

¹⁴ Von Bedeutung ist dies vor allem für den Übergang der Gefahr der Beschädigung oder des Verlusts der zu erbringenden Leistung vom Schuldner auf den Gläubiger (§§ 446, 447 BGB).

¹⁵ Leistungen für Bildung und Teilhabe – mit Ausnahme der Lernförderung – sind von den Leistungsberechtigten nach dem SGB II und SGB XII zumindest nicht mehr gesondert zu beantragen, § 37 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 34a Abs. 1 Satz 1 SGB XII. Dies geht auf das „Starke-Familien-Gesetz“ zurück, Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe v. 29.4.2019, BGBl. I, S. 530.

umfasst (§ 31 Satz 1 EStG). Es ist zur Deckung des Barbedarfs des Kindes zu verwenden (§ 1612b Abs. 1 BGB). Insofern wäre es durchaus folgerichtig, wenn die Gewährung der Leistung nicht von der Antragstellung durch die berechtigte Person abhinge. Dagegen sprechen jedoch die komplexen Leistungsvoraussetzungen, insbesondere bei Kindern jenseits der Volljährigkeit, sowie Situationen, in denen mehrere Personen (Eltern, Elternteil und dessen Ehegatte, Pflegeeltern oder Großeltern) leistungsberechtigt sind und die auszahlungsberechtigte Person untereinander bestimmen (§ 64 EStG). Die Umsetzung einer antragslosen Leistungsgewährung ist folglich nicht trivial.

4.1.2 KONKRETISIERUNG DER INFORMATIONS- UND HINWIRKUNGSPFLICHTEN

Ist die Vermittlung hinreichender Informationen essenziell für die selbstbestimmte Entscheidung über die (Nicht-)Inanspruchnahme einer Leistung, stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Vorgaben des SGB I und des SGB X so konkretisiert werden könnten, dass die Leistungsberechtigten auch tatsächlich und zuverlässig durch das komplexe Leistungs- und Trägergeflecht geleitet werden.

Die Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflichten der §§ 13–15 SGB I sind bewusst offen formuliert, um dem Selbstverwaltungsrecht der Träger zu entsprechen und ihnen ausreichende Freiräume für die Ausgestaltung ihrer Prozesse und Verfahren zu geben. Die Informationstrias beinhaltet im Grunde ein hinreichendes Instrumentarium, um Leistungsberechtigte zu unterstützen; Gleiches gilt für die Unterstützung bei der Antragstellung im Rahmen des § 16 SGB I und die Vorgaben zur Ausführung der Sozialleistungen nach § 17 SGB I. Die Regelungen werden aber offenbar im behördlichen Alltag nicht immer umgesetzt (Janda und Siedorf 2024, S. 20). Womöglich würde eine gesetzliche Frist für die interne Zuständigkeitsklärung zu mehr Verbindlichkeit beitragen. Als Vorbild könnte insofern § 14 Abs. 1 SGB IX gelten, wonach der erstangegangene Träger für Rehabilitations- und Teilhabeleistungen binnen zwei Wochen seine Zuständigkeit prüfen und die antragstellende Person ggf. über die Weiterleitung ihres Antrags an den zuständigen Träger unterrichten muss.

Denkbar wäre zudem eine Präzisierung der Rechtslage in den Fällen, in denen mehrere Träger in die Bewältigung einer Lebenslage involviert sind. Zu schärfen wären insbesondere die Kooperationsgebote. § 15 Abs. 3 SGB I gibt für Auskünfte zwar die konkrete Zielsetzung vor, dass durch die Kooperation unterschiedlicher Träger eine umfassende Auskunftserteilung sichergestellt wird. In §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 1 und Abs. 3 SGB I sind die Ziele aber eher implizit verankert und es fehlt überdies an einer Klarstellung dazu, dass Hinwirkungsgebote auch unzuständige Träger treffen und damit rechtskreisübergreifend auszugestalten sind. Hilfreich wäre zudem die verpflichtende Vorgabe institutionalisierter Kooperationsmechanismen – diese müssten nicht bis ins Detail vom Gesetzgeber vorgegeben werden, sollten aber klarstellen, dass sporadische Informationsaustausche den Anforderungen nicht genügen.

Auch eine optimale Umsetzung der Informationstrias in der Sozialverwaltung kann jedoch die Schwierigkeiten des gegliederten Systems nur abmildern, aber nicht ganz ausgleichen. So stellt eine korrekte (Verweisungs-)Auskunft nach § 15 SGB I zwar sicher, dass Bürger*innen die für sie zuständigen Leistungsträger finden. Bestehen aber Wechselwirkungen zu anderen Leistungsarten und -trägern, wird vom zuständigen Träger gleichwohl nur ein Teilanliegen der ratsuchenden Person geklärt werden können. Dies betrifft insbesondere die Leistungen, die auf die gleiche Lebenslage abzielen, aber von unterschiedlichen Trägern erbracht werden. Hilfebedürftige Familien können etwa Bürgergeld (SGB II), Kinderzuschlag (§ 6a BKGG), Kindergeld (§ 62 EStG), Elterngeld (BEEG) oder Unterhaltsvorschuss (UnterhVG) beziehen – teilweise alternativ, teilweise nebeneinander, teilweise aufeinander angeordnet. Die damit verbundenen Schnittstellen- und Übergangsprobleme werden sich

aufgrund der gewachsenen Träger- und Zuständigkeitsstrukturen nur schwer verhindern lassen, zumal diese keineswegs zufällig und beliebig sind, sondern im Zweck der unterschiedlichen Leistungssysteme gründen. Um die Schwierigkeiten unzureichender Koordination und Kooperation von Leistungen in solchen Schnittstellenkonstellationen zu bewältigen, scheint eine gesetzliche Vorgabe zur verpflichtenden Errichtung einer einheitlichen, träger- und rechtskreisübergreifenden Anlauf- und Beratungsstelle für alle Sozialleistungen einen attraktiven Ausweg zu bieten.¹⁶ Dies wirft jedoch verschiedene Rechtsfragen auf, die angesichts der föderalen Organisation des gegliederten Systems von verfassungsrechtlichen Aspekten (Zuständigkeiten, Zulässigkeit der ‚Mischverwaltung‘, Finanzierung) bis hin zur konkreten einfachgesetzlichen Ausgestaltung reichen. Da das geltende Recht den Sozialleistungsträgern eine gewisse Lotsenfunktion überantwortet (3.2.3 und 3.3), wird zudem vertreten, dass es solcher „Meta-Lotsen“ nicht bedarf (Welti 2014, S. 20).

Eine gewisse Abkehr von der ressortbezogenen Organisation der Sozialverwaltung ließe sich womöglich mit einer Ausweitung der ganzheitlichen Betreuung von Leistungsberechtigten erzielen. Mit dem Bürgergeldgesetz wurde in § 16k SGB II die Möglichkeit aufgenommen, Leistungsberechtigten eine ganzheitliche, ggf. aufsuchende Betreuung zuteilwerden zu lassen. Der Regelung lag die Erkenntnis zugrunde, dass Bürgergeldberechtigte oftmals mit vielfältigen und komplexen Problemen konfrontiert sind. Diese reichen von eingeschränkter Handlungs- und Kommunikationsfähigkeit, Überforderungen in der Alltagsbewältigung und Konflikten in der Familie über gesundheitliche und psychische Beeinträchtigungen, Sucht, Verschuldung und schwierige Wohnverhältnisse bis hin zur nachhaltigen Entmutigung und/oder schlechten Erfahrungen im Arbeitsleben oder mit dem Jobcenter (BT-Drs. 20/3873, S. 88). Durch ein Coaching soll nunmehr nicht allein auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt fokussiert, sondern die gesamte Lebenssituation der Person in den Blick genommen und an ihren Problemlagen gearbeitet werden, sodass diese dazu befähigt wird, ihre Lebenssituation selbst zu verbessern (BT-Drs. 20/3873, S. 52 und S. 88). Entsprechend der Zielsetzung des Bürgergeldes liegt der Fokus auf dem Aufbau und der Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit. Eine vergleichbare Regelung im SGB I würde träger- und leistungsübergreifend Gültigkeit haben. Durch ein Ermessen der zuständigen Träger wäre gewährleistet, dass nicht die Lebenslagen aller antragstellenden Personen problematisiert und zugleich angemessene individuelle Ausgestaltungen des Coachings gefunden würden, die die Hinwirkungspflichten aus §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 1 SGB I sinnvoll ergänzen.

Schließlich sollten alle Sozialleistungen den Verfahrensvorgaben des SGB I und SGB X unterliegen. Bisher gilt dies etwa für Leistungen nach dem AsylbLG nicht: Hier kommt für das Verwaltungsverfahren die Landes-VwVfG zur Anwendung, in deren Rahmen auf die Schutz- und Unterstützungsbedürftigkeit der Antragstellenden weitaus weniger Rücksicht genommen wird als im SGB X.

4.1.3 VEREINFACHUNG DER KOMMUNIKATION

Viele Bürger*innen empfinden die Kommunikation mit der (Sozial-)Verwaltung als schwierig. Die als kompliziert wahrgenommene Amtssprache hat zur Folge, dass Informationen nicht bzw. nicht hinreichend klar wahrgenommen werden, was wiederum in Nichtinanspruchnahme münden kann. Indes dient die Amtssprache der Präzision und trägt damit zur Korrektheit von Verwaltungsentscheidungen bei. Daraus resultierende Nachteile für Menschen mit geringer Bildung, geringer Auffassungsgabe oder wenig Routine im Umgang mit Behörden auszugleichen, ist ein Desiderat des Sozialstaatsprinzips (Hill 2020, S. 83). Auch wenn sich die Amtssprache nicht vorrangig an Bürger*innen, sondern an Jurist*innen richtet, müssen die Normunterworfenen verstehen können, was von ihnen verlangt oder erwartet wird (Blaha 2017,

¹⁶ Nationaler Normenkontrollrat 2024, S. 91 plädiert etwa für den Ausbau der Jobcenter zur zentralen Beratungsstelle.

S. 29; Seckelmann 2020, S. 159). Im Unterschied zur Rechtssprache muss sich die Verwaltungssprache daher dezidiert „nach außen“ richten, indem sie die abstrakt-generellen Normen auf den Einzelfall anwendet; ihre Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit ist essenziell für die Einhaltung der Vorgaben durch die Adressat*innen (Blaha 2017, S. 29).

Dies scheint nur auf den ersten Blick eine Frage zu sein, die der Regulierung entzogen ist, denn die Kommunikation der Verwaltung mit Ratsuchenden und Antragstellenden ließe sich auch durch Nachsteuern auf gesetzlicher Ebene verbessern. So könnte in § 17 Abs. 1 Nr. 3 SGB I und § 9 SGB X erwähnt werden, dass zur Einfachheit bzw. Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens auch die Bereitstellung von Informationen in anderen Sprachen gehört. Wünschenswert wäre eine Klarstellung in § 19 Abs. 2 SGB X, dass das Ermessen der Behörde zur Beschaffung von Übersetzungen für fremdsprachige Mitteilungen und Unterlagen der Antragstellenden ihre Grenze in der Amtsermittlungspflicht findet. Die Anwendung der Leichten bzw. Einfachen Sprache (§ 19 Abs. 1a SGB X, § 11 BGG) sollte nicht auf Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen beschränkt werden, sondern allen Personen zugutekommen können, die kognitive Einschränkungen aufweisen, die nicht das Ausmaß einer Behinderung erreichen. Dies entspräche auch dem durch Art. 4 Abs. 1 Satz 2 lit. f) UN-BRK vorgegebenen universellen Design von Dienstleistungen.

Ein anderer Aspekt misslingender Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger*innen gründet im Bemühen des Gesetzgebers um einen möglichst genauen Zuschnitt von Leistungen auf bestimmte Zielgruppen und den Ausschluss vermeintlichen Leistungsmissbrauchs, was detaillierte Vorgaben zu den Anspruchsvoraussetzungen zur Folge hat. Damit steigt die Dichte der Anforderungen, die die Sozialverwaltung für die Bewilligung bzw. Versagung einer Leistung prüfen muss, was wiederum eine proportionale Erhöhung des Aufwands für die Amtsermittlung und damit der Mitwirkungsobliegenheiten der Antragsstellenden für die Sachverhaltsklärung zur Folge hat (Kaufmann et al. 1976, S. 373). Die Anhörung der Beteiligten ist jedoch lediglich eines von mehreren Beweismitteln, unter denen die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen wählen kann, § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB X. Verpflichtend ist sie gemäß § 24 SGB X nur vor dem Erlass belastender Verwaltungsakte. Ein solcher liegt aber keineswegs in allen Fällen vor, in denen Bürger*innen weniger Leistungen erhalten als beantragt (Welti 2014, S. 19). Sie kann gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 SGB X zudem noch im sozialgerichtlichen Verfahren nachgeholt werden, und zwar bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz (BSG, 9.11.2010, B 4 AS 37/09 R; kritisch: Köhler 2014, S. 150–152). Ob dies den Grundsätzen ‘guter Verwaltung’ gerecht wird, die die Anhörung vor allen nachteiligen Entscheidungen vorgeben (Art. 41 GRC), ist fraglich, trägt die Anhörung doch zentral zur Transparenz von Verwaltungshandeln bei (Köhler 2014, S. 82). Die rechtzeitige Durchführung der Anhörung allein bewirkt jedoch noch keine gelingende Kommunikation zwischen Bürger*in und Verwaltung. Dies setzte voraus, dass die Träger die Rechtslage so erläutern, dass alle Beteiligten einen Konsens über die Leistung finden und ihre Interessen gleichermaßen berücksichtigt werden (Pitschas 2004, S. 773 und S. 777; Jährling-Rahnefeld 2003, S. 302).¹⁷ Änderungspotenzial liegt insofern also weniger in der Gesetzgebung als in der Rechtsanwendung.

4.1.4 AUSWEITUNG VON ERMESSENSENTSCHEIDUNGEN

Dass Ermessensspielräume signifikant zu einer höheren Wirksamkeit von Sozialleistungen beitragen, ist seit Längerem bekannt. Dies gilt gleichermaßen für Ermessen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Leistungen als auch im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verfahrens. Richtig ausgeübt, kann im Ermessenswege eine größtmögliche Bedarfsorientierung erreicht werden (Hartmann 1985, S. 258). Indes deutet die sozialwissenschaftliche

¹⁷ Zur Einschränkung des Grundsatzes ‚Deutsch als Amtssprache‘ bei der Anhörung von sprachunkundigen Antragstellenden siehe Knospe 2023, S. 677.

Studienlage darauf hin, dass ein breiter Ermessensspielraum auch zur Unsicherheit der potenziell Leistungsberechtigten beitragen kann, sodass sie wegen der aus ihrer Sicht unklaren Erfolgsaussichten die Antragstellung scheuen (Janssen und Van Mechelen 2022, S. 106). Verstärkt wird dieser Effekt womöglich durch die Unsicherheiten, mit denen sich die Sachbearbeitenden bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe konfrontiert sehen. Sie verweisen auf unzureichende Orientierung und fehlende Entscheidungshilfen durch Verwaltungsvorschriften oder Anweisungen bei der Wahrnehmung von Beurteilungsspielräumen (Bartelheimer et al. 2016, S. 218 für das Bildungs- und Teilhabepaket).

Ob eine Ausweitung von Ermessensleistungen zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Leistungen beiträgt, ist damit unklar. Ohnehin besteht auf Geldleistungen in aller Regel ein Rechtsanspruch – dies gilt wegen der durch Beitragszahlungen erworbenen Anwartschaftsrechte für die Sozialversicherung und wegen des Rechts auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Ermessen ist den Trägern vor allem bei der Erbringung von Dienstleistungen eingeräumt. § 39 Abs. 1 SGB I verpflichtet sie dazu, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben. Maßstab ist damit das gesetzgeberische Ziel der Leistung (BSG, 27.06.1967, 1 RA 381/65; BSG, 06.12.2007, B 14/7b AS 50/06 R) ebenso wie der Zweck der Ermessens-einräumung als solcher, d. h. die Frage, warum der Gesetzgeber stattdessen keinen Rechtsanspruch vorgesehen hat. Grundsätzlich ohne Bedeutung für die Entscheidung über die Leistungsgewährung sind die Kosten. Diese leiten das Ermessen der Träger nur, wenn und soweit das Gesetz ein Wirtschaftlichkeitsgebot vorgibt (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 308) – aber selbst dann gilt nicht das Gebot der Kostenersparnis um jeden Preis, sondern es ist ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis anzustreben, das auch die langfristigen Folgen der (Nicht-)Gewährung einer Leistung berücksichtigt.

Da sich die Ermessensausübung im Rahmen der Gesetze zu bewegen hat, sind auch die Grundrechte der Antragstellenden zu berücksichtigen, insbesondere der Gleichheitssatz aus Art. 3 GG, aber auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Einen wichtigen Impuls für die Förderung der Inanspruchnahme von Leistungen setzt zudem § 2 Abs. 2 SGB I (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 298–299): Danach sind bei der Auslegung der Normen des SGB und bei der Ausübung von Ermessen die sozialen Rechte (§§ 3–10 SGB I) zu beachten und ihre weitestgehende Verwirklichung sicherzustellen.

Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweise mögen zwar zu mehr Rechtssicherheit führen und zur Gleichbehandlung aller Antragstellenden beitragen; sie können aber – insbesondere, wenn sie sehr detailliert sind –, zu geradezu schematischen Entscheidungen einladen. Damit würde nicht nur die individuelle Situation der potenziell leistungsberechtigten Personen außer Acht gelassen, sondern auch die Ausprägung des Gleichheitssatzes, dass „Ungleiches ungleich zu behandeln“ (BVerfG, 21.06.2011, 1 BvR 2035/07 = BVerfGE 129, 49, 68) ist.

4.1.5 LEITLINIEN FÜR ÄNDERUNGEN IM MATERIELLEN RECHT

Wiewohl die Rechtsvereinfachung nicht im Fokus dieser Studie steht, lassen sich aus dem Vorgegangenen einige Schlussfolgerungen für deren allgemeine Ausgestaltung ableiten. Auch wenn bereits jetzt jedem Gesetzesentwurf Ausführungen über den zu erwartenden Verwaltungsaufwand vorangestellt sind, muss die Vollzugstauglichkeit neuer Normen stärker als bisher mitgedacht werden (Hill 2022, S. 125), und zwar auch und gerade in ihrem übergeordneten systematischen Kontext. Detaillierte gesetzliche Vorgaben verhindern nicht nur ergebnisoffene Prüfungen und flexible Entscheidungen (Hill 2022, S. 130); sie erhöhen auch die Komplexität und den Prüf- bzw. Bearbeitungsaufwand. Stattdessen sind mehr Vertrauen in die Fähigkeiten der Verwaltung und in die Redlichkeit der Antragstellenden und eine Abkehr

vom Ziel der „sachlichen Vollkommenheit“ von Regeln (Wagner 1974, S. 90), die ohnehin nie gelingt, geboten. Ein solcher Paradigmenwechsel ist nicht trivial, da das Regelungsgefüge über Jahrzehnte gewachsen und nicht zuletzt durch fachliche Interessen und rechtspolitische Ziele, wie etwa die Verhinderung vermeintlichen Leistungsmissbrauchs, geprägt ist (Janssen und van Mechelen 2022, S. 103–105).

Gleichermaßen wichtig ist eine gewisse legislatorische Enthaltensamkeit. Damit würde auch die Rechtssicherheit gestärkt, ist die Verwaltung doch kaum in der Lage, häufige und unter Eile verabschiedete Reformen zu durchdringen und nachzuvollziehen. Rechtsänderungen sollten weniger ad hoc erfolgen, um auf politische Stimmungen zu reagieren, sondern der Gesetzgeber sollte stets das Ziel der Leistungen reflektieren und sicherstellen, dass sich Änderungen schlüssig in die bestehenden Strukturen einpassen. Dies setzt freilich voraus, dass das Ressortdenken auch auf dieser Ebene durchbrochen wird (Nationaler Normenkontrollrat 2024, S. 89) – die im Grunde sinnvolle Spezialisierung versperrt womöglich die Sicht auf das ‘große Ganze’. Wird dieses Problem nicht grundlegend angegangen, besteht die Gefahr, dass „Disparität, Unübersichtlichkeit und geringer Leistungsgrad einzelner Verwaltungsträger sich zum Schaden der Gesamtverwaltung [...] verstärken“ (so bereits Wagner 1974, S. 2). Hinzu tritt ein Vertrauensverlust: Wenn Gesetze in hoher Schlagzahl geändert, die Ziele und Voraussetzungen von Sozialleistungen oder die Motive der Leistungsberechtigten im politischen Diskurs immer wieder angezweifelt oder gar diskreditiert werden, wirkt dies auf den Sozialstaat insgesamt zurück (Janssen und van Mechelen 2022, S. 109–110). Denn zur Nichtinanspruchnahme trägt auch bei, wenn bestimmte Leistungen mit stereotypen Bildern der Leistungsbeziehenden verknüpft werden, zu denen man selbst nicht gehören möchte (van Oorschot 1991, S. 20).

Hilfreich wären dagegen eine längere Befristung von Bescheiden, soweit möglich einheitliche Bewilligungszeiträume für verschiedene, einander bedingende oder ergänzende Leistungen (Bartelheimer et al. 2016, S. 236), vereinfachte Folgeanträge bei unveränderter Lebenssituation,¹⁸ Global- bzw. Sammelanträge für unterschiedliche Leistungsarten und -berechtigte innerhalb einer Familie sowie die Möglichkeit einer konkludenten Antragstellung (Bartelheimer et al. 2016, S. 235). Ein konkludenter Antrag liegt vor, wenn dieser zwar nicht ausdrücklich das Begehren einer bestimmten Leistung formuliert, sich aber aus den Umständen ergibt, dass die Person diese in Anspruch nehmen möchte.

4.1.6 ZWISCHENERGEBNIS

Das Verwaltungsverfahrenrecht bietet einen breiten Rahmen und vielfältige Instrumente für ein partnerschaftliches Zusammenwirken von Leistungsberechtigten und Sozialverwaltung (Pitschas 2004, S. 775). Der Gesetzgeber ist gleichwohl gefragt, zu einer Vereinfachung der Leistungserbringung beizutragen und die für eine bürgerfreundliche Verwaltung erforderlichen Informations- und Kooperationsgebote einerseits zu präzisieren, andererseits aber allen Beteiligten die notwendige Flexibilität zu geben.

4.2. NUTZERZENTRIERTE VERWALTUNG

Insbesondere bei existenzsichernden Leistungen, auf die Bürger*innen dringend angewiesen sind, besteht oftmals keine Augenhöhe zwischen Verwaltung und Antragstellenden. Dies führt dazu, dass diese die Interaktion gerade nicht als partnerschaftlich wahrnehmen, sondern sich den Sachbearbeitenden unterlegen oder ausgeliefert fühlen (dazu bereits Kunze 1978, S. 3; spezifisch für die Interaktion mit Jobcentern: Bähr 2023, S. 167–191). Auch dies hindert die Inanspruchnahme von Leistungen. Negative Erfahrungen, die Angst vor Stigmatisierung und

¹⁸ Allgemein zum Erfordernis von Folgeanträgen: Blüggel 2009, S. 196.

Erniedrigung, negative Einstellungen gegenüber Leistungsbeziehenden und unzureichendes Wissen über die eigenen Rechtsansprüche verstärken diesen Effekt (van Oorschot 1991, S. 20).

Eine nutzerzentrierte Verwaltung überwindet nicht nur stereotype Sichtweisen und pflegt einen respektvollen Umgang mit den Leistungsberechtigten. Sie geht auch über die bereits angesprochenen Anforderungen an ein bürgerfreundliches Verfahren – etwa eine verständliche Sprache und übersichtlich gestaltete Formulare – hinaus und ist so organisiert, dass sie die ihr obliegenden Leistungen wirksam erbringen kann. Dies erfordert ein geändertes Mindset, das die Dienstleistung und damit die Bedarfe und individuellen Bedürfnisse der Nutzer*innen in den Vordergrund stellt (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 295; Hill 2023b, S. 271; van Rießen 2024, S. 17) statt allein auf Effizienz der Verwaltungsabläufe und Rechtmäßigkeit von Bescheiden zu fokussieren (Hartmann 1985, S. 257). Dies gibt letztlich auch § 33 SGB I vor, wonach die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten im Sozialrechtsverhältnis die persönlichen Verhältnisse der Berechtigten bzw. Verpflichteten, ihre Bedarfe und ihre Leistungsfähigkeit sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen hat. Dieses Gebot bezieht sich nicht allein auf das Leistungsrecht, sondern auf alle Prozesse im Sozialrechtsverhältnis. Um dies zu gewährleisten, darf die Verwaltung nicht nur einer **Product-Logic** folgen, deren Ziel der Erlass eines (rechtmäßigen) Verwaltungsaktes ist, sondern auch einer **Service-Logic**, die im Interesse der Nutzer*innen einen größtmöglichen Nutzen erzielt (Hill 2023b, S. 271).

4.2.1 PROAKTIVE INFORMATIONSVERMITTLUNG

Dass sich die Sozialverwaltung im Interesse der effizienten Aufgabenerledigung – nicht zuletzt auf interne Anweisungen hin – auf Fälle konzentriert, die zügig abgearbeitet werden können, ist seit Langem bekannt (Kaufmann 1979, S. 521–522). Gerade Personen, die besonders auf bestimmte Leistungen angewiesen sind, weisen jedoch einen hohen Beratungsbedarf auf, für die im behördlichen Alltag oftmals nicht genug Zeit bleibt (Janda und Siedorf 2024, S. 20). Dass die Behörden personell und sachlich so ausgestattet sind, dass sie alle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können, liegt in der Verantwortung von Bund bzw. Ländern. Dass die Informationsvermittlung neben der Prüfung von Leistungsanträgen zum ‚Kerngeschäft‘ der Sozialverwaltung zählt, ist aber auch eine Frage der nutzerorientierten Aufstellung der Behörde selbst.

Auch wenn die Aufklärung (§ 13 SGB I) Beratungsbedarf erst wecken soll, kann sie zugleich den Beratungsaufwand im Einzelfall reduzieren, wenn sie leicht zugänglich, individualisierbar und detailliert wird. Auch wenn der Gesetzgeber vor allem Merkblätter, Broschüren und Veranstaltungen im Blick hatte (BT-Drs. 7/868, S. 25), sind die Träger nicht auf die Nutzung solcher klassischen Formate beschränkt. Sie müssen vielmehr anerkennen, dass sich eine Vielzahl von Ratsuchenden Informationen zunächst im Internet verschafft. Um die Adressat*innen der Aufklärung besser erreichen zu können, müssen die Träger ihr analoges Angebot durch **Social Media** und andere Formate von **digital Streetwork** ergänzen (Hill 2020, S. 84; Baisch et al. 2023, S. 56). Zwar ist der Aufklärungsauftrag der Träger nicht mit Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit gleichzusetzen; sie verfolgen unterschiedliche Ziele: das Vermitteln von Informationen (Aufklärung) einerseits, den Aufbau von Vertrauen und Verständnis (Öffentlichkeitsarbeit) und das Verkaufen von Produkten und Dienstleistungen (Werbung) andererseits (Kunze 1978, S. 15–16). Gleichwohl können sich die Träger bei der Vermittlung von Wissen und Kenntnissen über soziale Rechte und Pflichten auch Methoden bedienen, die von Werbenden genutzt werden, ohne dass die Aufklärung die Grenze zum illegitimen Anpreisen staatlicher Leistungen überschreitet. Es geht schlicht um das Erreichen der „Bevölkerung“ (§ 13 SGB I). Es sind daher nicht nur Informationen über die Leistungen, ihre Voraussetzungen und Rechtsfolgen zu vermitteln, sondern auch solche, mit denen die

Bürger*innen die Strukturen, Zuständigkeiten und Aufgaben der Verwaltung verstehen und besser durchschauen (Merkl 2023, S. 43).

Auf diese Weise wird eine gute Basis für gelingende Beratungsgespräche gelegt. Diese erfordern ein Eingehen auf die individuelle Situation der potenziell leistungsberechtigten Personen und verlangen bereits ein gewisses Maß an Sachverhaltsaufklärung. Dass sie deshalb für die Verwaltung weitaus komplexer zu bewältigen sind als die Bewilligung pauschalierter Geldleistungen im Rahmen schematisierter Prozesse (Kaufmann 1979, S. 351–360), darf jedoch nicht dazu verleiten, die Beratungspflichten (§ 14 SGB I) als bloße Belastung wahrzunehmen, die die Verwaltung an der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben hindert (so bereits Kunze 1978, S. 2; siehe auch Hartmann 1985, S. 261; Janda und Siedorf 2025, S. 19–20). Damit würde verkannt, dass ein Informationsgleichgewicht unter den Beteiligten wesentlich zu effizientem Verwaltungshandeln beiträgt, denn es werden Rückfragen vermieden, sinnvolle Anträge gestellt oder Widersprüche gegen Bescheide verhindert (Kunze 1978, S. 2; so auch Blaha 2017, S. 33 für die Verwendung verständlicher Sprache). Bürgernähe geht also gerade nicht zwangsläufig zulasten der effizienten Aufgabenerledigung (Kaufmann 1979, S. 508; Welti 2014, S. 20). Da § 14 SGB I einen Rechtsanspruch auf Beratung begründet, wäre es zudem rechtswidrig, diese unter Hinweis auf die hohe Arbeitsbelastung oder unzureichende organisatorische Möglichkeiten zu verweigern (Dern und Kreher 2018, S. 198). Konzipiert man Beratung aus Sicht der Nutzer*innen, genügt es nicht, lediglich Formulare und Merkblätter auszuhändigen, sondern die Zuständigkeiten und Leistungsanforderungen sind individualisiert zu erläutern, ggf. ist die Unterstützung durch andere Träger zu mobilisieren. Nutzerorientierung verlangt zudem, die Lebenslage der ratsuchenden Person auch im Kontext vergleichbarer Lebenslagen anderer Leistungsbeziehender zu reflektieren, um daraus weitere Schritte abzuleiten. Nach der **Amazon-Logik** (Hill 2023b, S. 271–272; Janssen und van Mechelen 2022, S. 108–109) könnte etwa darauf hingewiesen werden, dass Leistungsberechtigte, die eine bestimmte Leistung (beispielsweise Kinderzuschlag oder Wohngeld) beziehen, üblicherweise berechtigt sind, auch eine bestimmte andere Leistung oder Vergünstigung in Anspruch zu nehmen (beispielsweise die kostenfreie Förderung ihres Kindes in einer Kindertagesstätte, § 90 Abs. 4 SGB VIII). Da Sozialleistungen keinen Status quo zementieren, sondern aktuelle Bedarfe decken sollen, sollte die Verwaltung die gesamte Lebenslage und deren (absehbare) Veränderungen in den Blick zu nehmen. Solche **User-Journeys** (Hill 2023b, S. 270) tragen dazu bei, die Leistungsbeziehenden bei der weiteren Gestaltung ihres Lebens zu unterstützen und damit präventiv zu agieren, statt die Entstehung weiterer Bedarfe abzuwarten. Zudem sollte auch das familiäre Umfeld in den Blick genommen werden, da verschiedene Problemlagen insofern systemische Ursachen haben können (Schulze-Böing 2023, S. 488).

Aus Sicht der Leistungsberechtigten sind überdies zeitnahe und verständliche Informationen über Rechtsänderungen von Interesse, die sich auf die von ihnen bezogenen Leistungen auswirken (Bartelheimer et al. 2016, S. 217). Eine entsprechende Rechtspflicht besteht freilich nicht: Nach der Rechtsprechung des BSG sind Leistungsträger auch bei bedeutsamen Rechtsänderungen nicht verpflichtet, zu prüfen, ob sich daraus ein Beratungsanlass ergibt, und proaktiv auf die Leistungsbeziehenden zuzugehen. Die Träger dürfen vielmehr davon ausgehen, dass der Inhalt eines Gesetzes mit dessen Verkündung als bekannt gilt (BSG, 21.06.1990, 12 RK 27/88). Eine Beratungspflicht entstehe nur im Rahmen einer konkreten Sachbearbeitung (BSG, 24.04.2015, B 4 AS 22/14 R). Eine proaktive und nutzerorientierte Sozialverwaltung wäre aber zumindest dazu angehalten, im Rahmen der Aufklärung entsprechende Hinweise an die Leistungsbeziehenden zu richten, um damit wiederum Beratungsbedarfe auszulösen.

All dies setzt freilich voraus, dass die Träger regelhafte Strukturen schaffen und über ausreichende sachliche und personelle Ressourcen verfügen; es bedarf überdies einer Serviceorientierung in dem Sinne, dass Aufklärung, Beratung und Hinwirkung auf sachdienliche

Anträge zu den Kernaufgaben keine zusätzlichen Aufgaben sind, die überdies nur zu Beginn des Sozialrechtsverhältnisses anfallen, sondern zum kontinuierlich zu gewährleistenden Pflichtenkanon der Träger gehören (Bartelheimer et al. 2016, S. 230). Dieser Verantwortung können sich die Träger nicht per se entledigen, indem sie diese an die Sozialberatung der Wohlfahrtsverbände ‚delegieren‘.

4.2.2 VEREINFACHUNG DER KOMMUNIKATION

Wie die Träger Aufklärung und Beratung ausgestalten, ist in ihr Ermessen gestellt. Entscheidend für die Transparenz des Verwaltungshandelns ist die Verständlichkeit der Verwaltungssprache (Blaha 2017, S. 35). Diese wird zu Recht als dem Sozialleistungsanspruch immanentes Element angesehen, da anderenfalls soziale Rechte nicht realisiert werden können (Hudson et al. 2024, S. 60). Das Design der Aufklärungs- und Beratungsinstrumente muss also seinerseits nutzerorientiert sein. Diese Instrumente dürfen nicht nur Personen zugutekommen, die aufgrund ihres Wissens und ihrer intellektuellen Fähigkeiten in der Lage sind, sich die Informationen selbst zu beschaffen, sondern müssen verstärkt jene in den Blick nehmen, denen diese Grundorientierung im System fehlt. Zugleich müssen die Informationen leicht verständlich und so formuliert sein, dass sie nicht als kontrollierend und übergriffig empfunden werden, sondern einen Anreiz zum Aufsuchen der Sozialverwaltung geben. Digitale Tools wie *Amtlich einfach*¹⁹, die einen Überblick über die Lebenslagen von Bürger*innen (etwa Geburt, Behinderung oder Eintritt in den Ruhestand) und die dafür zuständigen Behörden bieten, oder die *Sozialplattform NRW*²⁰, auf der Informationen über eine Vielzahl von Sozialleistungen, ein Selbsttest zur eigenen Anspruchsberechtigung und Hinweise zur digitalen oder analogen Beantragung der Leistungen zusammengestellt sind, können Vorbildwirkung haben.

Diese Transparenz und Nachvollziehbarkeit muss im gesamten Verwaltungsverfahren durchgehalten werden, auch wenn das BSG der Vereinfachung der Begründung von Verwaltungsakten Grenzen gezogen hat (siehe 3.4.2). Ist es danach unverzichtbar, die tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungserwägungen hinreichender „Begründungstiefe“ darzulegen (BSG, 6.7.2022, B 5 R 21/21 R), wäre als Kompromiss denkbar, dem detaillierten Leistungsbescheid ein Vorblatt beizufügen, auf dem die wesentlichen Inhalte des Bescheides in einfacher, für Laien nachvollziehbarer Sprache zusammengefasst werden. Dabei darf es freilich nicht zu inhaltlichen Abweichungen zwischen Zusammenfassung und Begründung kommen.

4.2.3 AUFSUCHENDER SOZIALSTAAT

Bürgernähe bzw. Bürgerfreundlichkeit geht über die bloße ‚Kundenzufriedenheit‘ hinaus, sondern bezieht sich auch auf die Nähe im örtlichen Sinne, also eine leichte Erreichbarkeit von Behörden (Schliesky 2014, S. 12). Gerade von Armut betroffene Menschen sind weniger mobil. Es können bereits deshalb Hindernisse für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen entstehen, die sich potenzieren, wenn – insbesondere im ländlichen Raum²¹ – kein hinreichendes Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs besteht, sodass potenziell Leistungsberechtigte die Träger kaum während ihrer Öffnungszeiten aufsuchen können. Mobilitätseinschränkungen können auch gesundheitliche Ursachen haben. Die damit verbundenen Beeinträchtigungen der Zugänglichkeit durch die räumliche Organisation der Leistungserbringung zu kompensieren, ist ebenfalls ein Desiderat des Sozialstaatsprinzips (Kaufmann 1979, S. 515).

¹⁹ <https://www.amtlich-einfach.de>

²⁰ <https://sozialplattform.de/>

²¹ Dazu Boemke und Haubner: In der Abwärtsspirale?, Sozialblog 11.07.2024 (<https://difis.org/blog/?blog=121>).

Ein Lösungsansatz wäre die örtliche Verankerung der Träger an Orten, an denen sich die (potenziell oder aktuell) Leistungsberechtigten ohnehin aufhalten, und die ihnen daher vertraut sind. Genannt werden in diesem Zusammenhang oftmals Bürgerbüros, Familienzentren oder Kirchen (Baisch et al. 2023, S. 57; Schulze-Böing 2023, S. 488–489). Denkbar wären aber auch Einkaufszentren, Kindertagesstätten²² und Schulen oder soziale Initiativen (Bartelheimer et al. 2016, S. 231; Janda und Siedorf 2024, S. 22–23). Wichtig ist, dass diese Kontaktmöglichkeiten gezielt in Regionen oder Stadtteilen angesiedelt werden, in denen besonders viele (potenziell) Leistungsberechtigte leben.²³ Mit Zustimmung der Betroffenen kann der aufsuchende Sozialstaat auch in der Wohnung der Leistungsberechtigten realisiert werden (Schulze-Böing 2023, S. 488). Die Wirksamkeit des Aufsuchens in der Wohnung ist ebenso belegt wie die gezielten Informationskampagnen für sogenannte Harder-to-reach-Groups (Janssen und van Mechelen 2022, S. 106 m. w. N.).

Im Hinblick auf die Ausgestaltung dieser Ortsnähe, die auch die Ausgestaltung und Ausstattung der Räumlichkeiten selbst umfasst, haben die Träger erhebliche Entscheidungsspielräume. Diese schließen auch die Nutzung gemeinsamer Räumlichkeiten durch unterschiedliche Träger ein, es können also integrierte ebenso wie spezialisierte Anlaufstellen geschaffen werden, die konzentriert oder dezentriert konzipiert werden können. Die Ausgestaltung hat sich an den örtlichen Gegebenheiten bzw. der Infrastruktur auszurichten. Gestaltungsspielräume bestehen auch im Hinblick auf das Design der Prozesse oder die Intensität von Hinwirkung und Kooperation (Kaufmann 1979, S. 346; Kaps; Marquardsen 2017, S. 222; siehe auch Hill 2020, S. 85).

Über die Ortsnähe hinaus wäre ein ‚aufsuchender Sozialstaat‘ dadurch gekennzeichnet, dass er über die bloße Bewilligung und Erbringung von Leistungen hinaus auch sozialarbeiterische Funktionen übernimmt. Durch informelle Aktivitäten wie Ausflüge, Treffs oder Cafés können nicht nur soziale Kontakte hergestellt oder gestärkt werden, sondern diese bieten auch einen weniger formalen Rahmen, um über Leistungen und Projekte zu informieren, die in der jeweiligen Lebenslage hilfreich sind (Schulze-Böing 2023, S. 489).

4.2.4 ZWISCHENERGEBNIS

Neben dem Gesetzgeber hat auch die Verwaltung einen Gestaltungsauftrag. Sie darf sich nicht unter Berufung auf ihre Bindung an Gesetz und Recht auf die bloße Erfüllung gesetzlicher Vorgaben zurückziehen. Es ist auch und gerade Aufgabe der Sozialverwaltung, das Sozialstaatsprinzip effektiv umzusetzen und damit einen größtmöglichen Nutzen für die potenziell Leistungsberechtigten zu erzielen (Hill 2024, S. 157). Anders formuliert: Die Berufung auf die Komplexität der Rechtslage darf nicht zur Ablenkung von organisatorischen Defiziten dienen (Kaufmann 1979, S. 347), sondern beide Problemlagen sind gleichermaßen anzugehen. Nutzerzentrierung bedeutet nicht ‚Ent-Fähigung‘ in dem Sinne, dass die Sozialverwaltung für die Lösung aller Problemlagen zuständig würde. Im Gegenteil: Sie soll den Leistungsberechtigten so viel Verständnis für das System des Sozialrechts und die ihnen zustehenden Leistungen vermitteln, dass diese selbst entscheiden können, ob sie eine Leistung in Anspruch nehmen. Ziel ist damit gerade nicht Bevormundung, sondern Orientierung und damit eine echte ‚Be-Fähigung‘.

²² In Nordrhein-Westfalen gibt es hierfür mit § 42 Abs. 2 KiBiZ eine explizite Rechtsgrundlage.

²³ Dies war im Grunde auch die den ‚Gesundheitskiosken‘ zugrunde liegende Idee, die jüngst jedoch aufgegeben worden ist und im Gesetzgebungsverfahren um eine Gesundheitsreform nicht weiterverfolgt wird. Zu den Kiosken: Foltmann und Kießling, MedR 2023, S. 520.

4.3. NUTZERZENTRIERTE ORGANISATION DER VERWALTUNG

Organisatorische Hindernisse für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen liegen vor allem in der unzureichenden Qualität der technischen Verfahrensabläufe, der unzureichenden Kooperation mit anderen Trägern und Institutionen und der fehlerhaften Auslegung und Anwendung der relevanten Rechtsvorschriften durch die Sachbearbeitenden (van Oorschoot 1991, S. 20). Im Interesse der Bürgerfreundlichkeit des Sozialverwaltungsverfahrens ist es daher unerlässlich, „zu prüfen, ob und wie durch organisatorische und personenbezogene Maßnahmen die Voraussetzungen verbessert werden können, die Versorgung spezifischer Klientelgruppen sachgerecht und bedürfnisgerecht zu verwirklichen“ (Kaufmann 1979, S. 348).

4.3.1 DIGITALISIERUNG

Die Digitalisierung scheint die universell gültige Antwort auf alle Herausforderungen der heutigen Zeit zu sein. Unter diesem Schlagwort sollten freilich keine unrealistischen Erwartungen geweckt werden; gleichwohl bietet die Digitalisierung eine Vielzahl an Möglichkeiten, um das (Sozial-)Verwaltungsverfahren zu erleichtern und die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger*innen zu verbessern.

Über die bereits genannten digitalen Tools zur Aufklärung der Allgemeinheit (4.2.1) käme beispielsweise die Nutzung von Chatbots zur Beratung und Auskunftserteilung in Betracht. Diese dürfen die individuelle und persönliche Ebene der Kommunikation nicht ersetzen (Baisch et al. 2023, S. 54), können aber für digitalkompetente Personen die Informationsgewinnung, insbesondere bei einfachen Fragen in Standardfällen, erleichtern.

Die Verheißungen der Digitalisierung liegen insbesondere in einem schnellen Datenaustausch. So kann die Lücke zwischen der an die Allgemeinheit gerichteten Aufklärung und der tatsächlichen Nutzung einer individuellen Beratung geschlossen werden, indem potenziell leistungsberechtigte Personen proaktiv durch die Sozialverwaltung darüber informiert werden, dass ihnen möglicherweise Leistungen zustehen (Goedemé et al. 2022, S. 83). Dies würde einen automatisierten Abgleich von Daten oder automatisierte Registerabfragen erfordern – etwa zwischen Standesämtern und Trägern im Falle der Geburt eines Kindes oder zwischen Finanzämtern und Trägern für Einkommen und Vermögen –, deren Fehlen bzw. geringe Höhe Ansprüche auf Geldleistungen nach sich ziehen kann (Baisch et al. 2023, S. 55). Dies würde die Sachverhaltsermittlung erheblich vereinfachen und Mitwirkungsobliegenheiten der Antragstellenden reduzieren, denn sie müssten ihre persönlichen Daten und deren individuelle Nachweise lediglich einmal einer staatlichen Stelle zur Verfügung stellen (**Once-only-Prinzip**) (Bartelheimer et al. 2016, S. 215–216, S. 224, S. 235–236; Hill 2020, S. 81; Baisch et al. 2023, S. 53–54; Goedemé et al. 2022, S. 103; Janda und Siedorf 2024, S. 16).

Der (rechtskreisübergreifende) Datenabgleich setzt freilich eine gewisse Rechtsvereinheitlichung voraus, etwa im Hinblick auf die Terminologie (beispielsweise den Einkommensbegriff), Verfahren und Formulare (Bartelheimer et al. 2016, S. 234–235), ebenso wie eine Vereinfachung der Rechtssprache, sodass sie „algorithmentauglich“ wird (dazu Seckelmann 2020, S. 164–167). Erforderlich dürfte wohl auch eine Neuordnung des Sozialdatenschutzes sein, um den Datenfluss zwischen unterschiedlichen Behörden zu ermöglichen.²⁴

Der Datenaustausch ermöglicht zunächst ein automatisiertes Vorfüllen von Formularen, sodass Daten nicht händisch aufgenommen werden müssen (Janssen und van Mechelen 2022, S. 108). Der große Gewinn läge aber in der damit verbundenen Möglichkeit zur Automatisierung wiederkehrender routinierter Prüfaufträge und zur regelmäßigen Aktualisierung

²⁴ Hierzu wird eine weitere DIFIS-Studie erstellt werden.

der für die Weiterbewilligung von Leistungen erforderlichen Informationen (Goedemé et al. 2022, S. 83). Dies würde nicht nur die Prüfung von Leistungsanträgen beschleunigen, sondern es den Beschäftigten der Sozialverwaltung auch erlauben, ihre Ressourcen für ‚menschliche Interventionen‘ auf die Fälle und Fragen zu konzentrieren, die von einem Algorithmus nicht zu bewältigen sind (Jährling-Rahnefeld 2003, S. 314; Baisch et al. 2023, S. 53; Nationaler Normenkontrollrat 2024, S. 91 und S. 95; Janda und Siedorf 2024, S. 17).

Eine digitale Antragstellung ermöglicht Nutzer*innen zudem Zeitautonomie, da sie nicht darauf angewiesen sind, den Träger während der Öffnungszeiten aufzusuchen (Baisch et al. 2023, S. 53). Dies kann die Inanspruchnahme von Leistungen in erheblichem Maße erhöhen (Goedemé et al. 2022, S. 101–102 für Belgien).

Überdies könnten digitale Entscheidungsbäume die Mitarbeitenden entlasten, indem sie Orientierung für die Ausübung von Ermessensspielräumen geben. Durch klare Weisungen ist dabei jedoch sicherzustellen, dass sie sich nicht blind auf das Ergebnis des **Decision-Support-Systems** verlassen, sondern auf Basis des Vorschlags eine eigene Entscheidung treffen. Auch die Diskriminierungsrisiken, die in der Programmierung der Algorithmen gründen, sind zu reflektieren (Baisch et al. 2023, S. 54; Janssen und van Mechelen 2022, S. 107–108).

Die Grenze der Digitalisierung liegt in der potenziellen Ausgrenzung besonders vulnerabler Gruppen. Digitale Anwendungen und Verfahren dürfen den persönlichen Kontakt und das analoge Verwaltungsverfahren nicht ersetzen. Dadurch würden vor allem die Personen benachteiligt, die besonders auf die Leistungen des Sozialstaats angewiesen sind, weil sie – entgegen aller Stereotype – gerade nicht durchweg über (neue) Geräte verfügen, etwa weil sie sich diese nicht leisten können oder weil sie nicht in der Lage sind, mit diesen umzugehen (auch Janda und Siedorf 2024, S. 17).

4.3.2 NEUAUSRICHTUNG VON ORGANISATION UND PROZESSEN

Neben der Digitalisierung lässt sich die Zugänglichkeit der Sozialverwaltung durch verschiedene einfach zu bewältigende organisatorische Maßnahmen verbessern. Diese betreffen die Erreichbarkeit der Verwaltung selbst, also die Öffnungszeiten, die auch Berufstätigen oder Menschen mit Betreuungsaufgaben das Aufsuchen des Trägers, erleichtern, eine einfache (digitale oder analoge) Terminvereinbarung sowie die Möglichkeit, auch ohne Termin Sachbearbeitende aufzusuchen, die Organisation der Terminvergabe zur Minimierung von Wartezeiten, aber auch die Gestaltung der Räume, sodass sie eine zugewandte und offene Atmosphäre schaffen und zugleich die Privatsphäre der Ratsuchenden und Antragstellenden wahren.²⁵ Zwar haben die Träger insofern erhebliche Gestaltungsspielräume. Diese werden aber durch die Bedarfe der (potenziell) Leistungsberechtigten determiniert. Es liegt in der Organisationsverantwortung der Träger, insoweit ausreichend qualifiziertes Personal und geeignete Räumlichkeiten bereitzustellen (Dern und Kreher 2018, S. 198). Sofern dieser Organisationsverantwortung durch den Fachkräftemangel faktische Grenzen gesetzt sind (Janda und Siedorf 2024, S. 20), spricht dies einmal mehr für eine Stärkung der Digitalisierung und Automatisierung, um die (weniger werdenden) Beschäftigten von standardisierten Aufgaben zu entlasten.

Unerlässlich ist eine strukturierte Vernetzungsarbeit für die im SGB I und den besonderen Teilen des Sozialgesetzbuchs vorgesehene rechtskreisübergreifende Kooperation (3.5). Diese zu organisieren, kann nicht der Eigeninitiative der einzelnen Mitarbeitenden überlassen werden. Erforderlich sind vielmehr schlüssige Strategien und Konzepte, die von der Führungsebene erarbeitet und getragen werden, damit der ressortübergreifende

²⁵ Dies setzt voraus, dass eine Beratung im Einzelgespräch möglich ist, auch ohne dass andere Mitarbeitende im Raum sind; dazu bereits Hartmann 1985, S. 258.

Austausch mit anderen Trägern und sonstigen Institutionen in den Lebenswelten der Berechtigten gelingen kann (Janda 2023). Dies erfordert wiederum die Bereitstellung hinreichender personeller Ressourcen, steht und fällt aber auch mit der Etablierung von Prozessen für die rechtskreisübergreifende Kommunikation, für die konkrete Ausgestaltung und Häufigkeit der Zusammenarbeit sowie für die stetige Nachverfolgung der Rechtslage – einschließlich der Rechtsprechung – zu den in der eigenen Verantwortung liegenden Leistungen wie auch – zumindest überblicksartig – in den angrenzenden Leistungszweigen (Bartelheimer et al. 2016, S. 228–229). Eine auf diese Weise vernetzte Verwaltung ermöglicht die Bearbeitung systemischer Herausforderungen durch einen strukturierten Austausch von Informationen und eine eng aufeinander abgestimmte Beratung und Leistungserbringung. Dies setzt jedoch voraus, dass alle Beteiligten die Fallbearbeitung als Teil eines Gesamtauftrags wahrnehmen und innerhalb des Netzwerks Verantwortung für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben übernehmen (Hill 2023b, S. 271).

Die Transformation gelingt aber nur, wenn die Beschäftigten aller Verwaltungsebenen bereit und in der Lage sind, blinde Flecken aufzudecken sowie Routinen und Gewohnheiten zu überwinden (Hill 2024, S. 158). Ungewöhnliche Situationen – etwa Antragstellende, mit denen die Kommunikation schwerfällt und die deshalb stark erhöhten Beratungs- und Betreuungsbedarf mit sich bringen – dürfen nicht als Störung oder Belastung wahrgenommen werden, sondern sind Teil des gewöhnlichen Arbeitsvorgangs; Schwierigkeiten im Umgang mit ihnen münden idealerweise in ein Überdenken und Anpassen der eingeübten Prozesse (Hill 2024, S. 158). Nicht alle Vorschläge, die für eine agile Verwaltung empfohlen werden, lassen sich im Sozialrecht umsetzen. Eine **Start-up-Kultur**, die Fehler zulässt, um aus ihnen zu lernen, und mit Prototypen oder sog. **Minimum-viable-Products** arbeitet (Hill 2023b, S. 273–274), ist bei der Gewährung von Sozialleistungen nicht möglich, da anderenfalls die Verlässlichkeit des Sozialstaats infrage stünde. Angemessen und geeignet sind diese Perspektiven aber in der Organisation der Sozialverwaltung – anstatt etwa ein Optimum für die Strukturen zur trägerübergreifenden Vernetzung oder für neue Formate zur Aufklärung und Beratung zu finden, bietet es sich hier an, aus Erfahrungen zu lernen und die Prozesse nach und nach zu verbessern.

4.3.3 ANPASSUNGEN IN DEN AUSBILDUNGSGÄNGEN UND REGELMÄßIGE WEITERBILDUNG

Dass die Qualifikation und Motivation, die „Eigenschaften, [...] Handlungsfähigkeit und -bereitschaft [...] sowie [das] faktische Verhalten des Personals gegenüber den Klienten“ (Kaufmann 1979, S. 344) entscheidende Faktoren für die Wirksamkeit der Leistungserbringung sind, ist wenig überraschend und keineswegs eine neue Erkenntnis (bereits Kaufmann 1979, S. 342 und S. 344). Regelmäßige Weiterbildungen, Coachings und Trainings sind folglich ein Schlüssel für die Zugänglichkeit der Sozialverwaltung (Janda und Siedorf 2024, S. 25) – dies gilt nicht nur für die Beratung und Sachbearbeitung, sondern auch für die Führungsebene. Damit die Inanspruchnahme von Leistungen nicht an fehlendem oder überholtem Wissen der Beschäftigten scheitert, hat der Träger sicherzustellen, dass diese die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben und auf dem aktuellen Stand halten oder ggf. Rechts- und Sachfragen einer hinreichend kompetenten Person vorlegen (Sauer 2021, Rn. 15; BGH, 04.12.2013, XII ZR 157/12). Es mag ein Allgemeinplatz sein, dass das Gebot lebenslangen Lernens auch in der Sozialverwaltung gilt. Das während der Ausbildung erworbene Wissen trägt die Beschäftigten nicht durch ihr gesamtes Arbeitsleben, sondern muss regelmäßig aktualisiert werden. Dies gilt nicht nur für das materielle Recht, welches häufigen und nicht immer konsistenten Änderungen unterliegt (4.1.5; siehe auch Dern und Kreher 2018, S. 199) und zu einem stetigen Zuwachs an Aufgaben und Verantwortung führt. Darüber hinaus

müssen Kompetenzen für verwaltungsorganisatorische Fragen wie auch für die Haltung gegenüber und die Kommunikation mit den (potenziell) Leistungsberechtigten entwickelt werden.

Angesichts der Komplexität des materiellen Rechts wie auch des Systems und der Struktur der Sozialverwaltung kann diese schlechterdings nur von Fachleuten bewältigt werden. Spezialisierung und Arbeitsteilung sind unerlässlich, um die Vielfalt der Aufgaben bewältigen zu können (bereits Wagner 1974, S. 52). Sie dürfen aber nicht dazu führen, den Bezug zu den Wechselwirkungen verschiedener Leistungen untereinander aus dem Blick zu verlieren. Die durchaus sinnvolle Spezialisierung auf einzelne Aufgabenfelder muss folglich überall dort durchbrochen werden, wo es geboten ist. Dies bedeutet nicht, dass alle in der Sozialverwaltung Beschäftigten umfassendes Wissen über alle Leistungen, deren Voraussetzungen sowie die Art und Weise ihrer Erbringung erwerben müssen. Die allgemeinen Vorgaben zum Sozialrechtsverhältnis im SGB I und zum Verwaltungsverfahren im SGB X müssen jedoch stärker als bisher in den Fokus der Aus- und Weiterbildung gerückt werden. Unerlässlich ist es zudem, die im eigenen Leistungszweig typischerweise auftretenden Übergangs- und Schnittstellenprobleme regelmäßig zu analysieren und im Interesse ihrer Bewältigung auch das (Grund-)Wissen über angrenzende – vorrangige, nachrangige oder ergänzende – Leistungen zu vermitteln, damit etwa die in § 15 Abs. 4 SGB I vorgesehene rechtskreisübergreifende Beratung gelingen kann.

Überdies sind ausgeprägte kommunikative und soziale Kompetenzen unerlässlich, um den Beratungsauftrag angemessen erfüllen zu können; dies muss sich auch in den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Beschäftigten der Sozialverwaltung widerspiegeln (Köhler 2015, S. 186; Jährling-Rahnefeld 2003, S. 298; siehe auch Dern und Kreher 2018, S. 198).²⁶ Dies gilt auch für die verständliche, gleichwohl aber präzise und rechtssichere schriftliche Kommunikation (Blaha 2017, S. 35). Dies kann – ergänzt durch Supervision – in regelmäßigen Coachings und Trainings vermittelt werden, die darüber hinaus zu einer verbesserten Problemwahrnehmung und zur Reflexion über das eigene Auftreten gegenüber „schwierigen“ Kund*innen (Kaufmann 1979, S. 356) beitragen und damit die Bereitschaft und Fähigkeit, das eigene Verhalten zu ändern, fördern (Kaufmann 1979, S. 501–502; Hartmann 1985, S. 262). Zu vermitteln sind ferner Wissen über Diskriminierungsrisiken, Sensibilisierung für Stereotype und Vorurteile und Strategien, um diesen wirksam zu begegnen, etwa im Umgang mit sprachunkundigen Menschen (Baisch et al. 2023, S. 58).

Schulungen zum Fallmanagement in Verbindung mit den Kooperationspflichten kann die ganzheitliche, in vernetzter Arbeitsteilung organisierte Fallbearbeitung stärken. Damit würde zugleich der Überforderung der Beschäftigten in der Sozialverwaltung begegnet, die entstehen kann, wenn sich diese nicht hinreichend abgrenzen und sich in einer vermeintlichen Allzuständigkeit zu umfassender Lebenshilfe über die eigene Zuständigkeit hinaus veranlasst sehen. Zugleich böten solche Schulungen die Chance, Konstellationen zu identifizieren, in denen ein Fallmanagement sinnvoll eingerichtet werden kann.

Diese Aus- und Weiterbildungsthemen müssen sich freilich auch in der Personalauswahl niederschlagen: Eignung, Befähigung und fachliche Leistungen als Auswahlkriterien für die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 GG) müssen womöglich stärker als bisher über die fachlichen Aspekte hinaus auf persönliche Merkmale wie die kommunikative Eignung und eine wertschätzende Einstellung gegenüber den in der Sozialverwaltung zu bewältigenden Aufgaben und Problemlagen wie auch den Nutzer*innen fokussieren (dazu Kaufmann 1979, S. 420–422).

²⁶ In § 3 Abs. 1 Nr. 4 SVFAngAusbV (Verordnung über die Berufsausbildung zum Sozialversicherungsfachangestellten/zur Sozialversicherungsfachangestellten) sind Kommunikation und Kooperation in berufstypischen Situationen sowie Umgang mit Konflikten als Ausbildungsinhalte verpflichtend vorgegeben.

4.3.4 ZWISCHENERGEBNIS

Behördliche Organisation und eingeübte Prozesse zu ändern, ist schwer: Auch die Sozialverwaltung ist pfadabhängig, sodass das Verlassen eingeschlagener Wege mit erheblichen Kosten verbunden ist (Kaps und Marquardsen 2017, S. 225). Sich diesen Herausforderungen zu stellen, wird aber zur Effizienz des Sozialverwaltungsverfahrens und zur Überwindung der Hürden für die Inanspruchnahme von Leistungen beitragen. Dies setzt Veränderungs- oder Anpassungsbereitschaft – Agilität – voraus, nicht zuletzt, um den sich massiv ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Zeiten der Unsicherheit gerecht zu werden (Hill 2024, S. 155).

Dabei sollte keinem Lösungsansatz universelle Wirksamkeit zugeschrieben werden – dies betrifft namentlich die Digitalisierung. Sie bildet ein wichtiges Instrument zur Entlastung der Beschäftigten, indem Daten besser ausgetauscht, Prozesse beschleunigt und Standardaufgaben automatisiert werden. Der persönliche Kontakt in Beratung und Sachbearbeitung bleibt aber weiterhin unerlässlich für eine gelingende Interaktion im Sozialrechtsverhältnis; proaktive Ansätze und eine Sensibilisierung für systemische Problemlagen und deren mögliche Fortentwicklung stärken zudem den präventiven Ansatz.

Indem sich die Sozialverwaltung auf ihre ‚ganzheitliche‘ Funktion besinnt, die Antragsprüfung und umfassende persönliche Begleitung vereint, wird auch das partnerschaftliche Zusammenwirken zwischen Leistungsträgern sowie gemeinnützigen und freien Trägern (§ 17 Abs. 3 SGB I) gestärkt, sodass sich deren Tätigkeiten – wie vom Gesetzgeber angestrebt (BT-Drs. 7/868, S. 26) – wirksam ergänzen. In der Praxis ist zuweilen die Tendenz zu beobachten, dass Aufgaben wie etwa das Ausfüllen von Formularen oder die Beibringung von Unterlagen an die Soziale Arbeit ausgelagert werden. Tatsächlich ist dies aber Teil der den Trägern obliegenden Amtsermittlung, die notwendig ein kooperativer Prozess zwischen Behörde und Antragstellenden ist (Pitschas 2004, S. 773). Gelingt dieser, kann die unabhängige Sozialberatung die Leistungsträger entlasten, nicht nur weil sie ihren Klient*innen Wissen über das Sozialleistungssystem sowie über die Rahmenbedingungen und Annahmen vermittelt, unter denen Entscheidungen über die Leistungsgewährung getroffen werden (Dern und Kreher 2018, S. 201), sondern auch weil sie Lebenshilfe leistet. Dabei agiert sie unabhängig, steht also nicht unter dem Einfluss von Zielkonflikten aufgrund verwaltungsinterner Vorgaben,²⁷ die sie etwa zur Kontrolle der Leistungsberechtigten anhält und bereits deshalb mit bestimmten Rollenerwartungen oder stereotypen Zuschreibungen verbunden ist (Dern und Kreher 2018, S. 195 und S. 199–200).

²⁷ Zum Zusammenhang zwischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Führungskräfte in kommunalen Trägern und der Organisation des Verwaltungsverfahrens aus empirischer Sicht: Kaps und Marquardsen 2017, S. 228–230.

5 Fazit

Ebenso wie die Ursachen der Nichtinanspruchnahme verschiedene Dimensionen aufweisen und in Gesetzgebung (Policy-Design-Dimension), Gesetzesvollzug (administrative Dimension) und individuellen Problemlagen der Leistungsberechtigten (Client-Dimension) gründen, müssen auch Strategien zur besseren Realisierung von Leistungsansprüchen all diese Facetten in den Blick nehmen. „Gute Verwaltung“ muss so gestaltet sein, dass sie einen „durchschlagenden Wirkungsgrad“ hat, mit anderen Worten: effektiv ist (Wagner 1974, S. 5). Für das Sozialverwaltungsverfahren erfordert dies eine strikte Ausrichtung auf die Verwirklichung der sozialen Rechte jedes einzelnen Menschen (§ 2 Abs. 2 SGB I). Eine solche ‘gute, bzw. ‘bürgerfreundliche, Verwaltungstätigkeit darf sich folglich nicht auf die Rechtsförmlichkeit beschränken, sondern zielt auf eine effektive Umsetzung des Rechts, indem Bürger*innen nicht zuletzt durch eine verbesserte Kommunikation dazu befähigt werden, ihre Ansprüche geltend zu machen (Welti 2014, S. 14).

Ein hohes Maß an Nichtinanspruchnahme von Leistungen ist nicht nur Ausweis fehlender Wirksamkeit des Sozialstaats, sondern deutet auch auf fehlende soziale Gerechtigkeit hin, da die ungleiche Inanspruchnahme zu einer ungerechten Verteilung der knappen Ressourcen des Sozialstaats führt (van Oorschot 1991, S. 17; van Rießen 2024, S. 8). Im Grunde spiegeln die Hürden für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen die Befunde wider, die bereits in den 1960er-Jahren als Mängel der Verwaltung identifiziert worden sind: die Vernachlässigung der bedarfsgerechten Erfüllung der Verwaltungsaufgaben bei der Planung von personellen und sachlichen Ressourcen (Wagner 1974, S. 5), die Komplexität und wechselseitigen Abhängigkeiten im System der Verwaltung (Wagner 1974, S. 51–52), die in der Komplexität der Gesetze gründende Übervorsicht der Exekutive (Wagner 1974, S. 89–90) sowie der rasante Wissenszuwachs und die geänderten methodischen Anforderungen, welche in der Verwaltungspraxis nicht immer im gebotenen Maße nachvollzogen werden (Wagner 1974, S. 93). Auch die Verflechtungen mit anderen Systemen und die damit verbundenen Abstimmungs- und Koordinierungslasten hindern die Verwaltung daran, sich mit der gebotenen Aufmerksamkeit den Anliegen der Bürger*innen zu widmen (Kaufmann 1979, S. 19; Welti 2014, S. 25).

Eine bürgerorientierte Sozialverwaltung darf nicht der Versuchung verfallen, ihre Kund*innen zu unterteilen in solche, deren Anliegen sich schematisch und zügig bewältigen lassen und solche, deren Beratung, Betreuung und Begleitung mit hohem Aufwand verbunden ist. Diese Herangehensweise wäre vor allem auf die Bedürfnisse der Verwaltung zugeschnitten und würde deren Auftrag zu Unrecht auf die Prüfung von Anträgen und den Erlass von Verwaltungsakten reduzieren. Ob das Verwaltungsverfahren effizient ist, darf jedoch nicht allein in der zeitlichen Dimension bewertet werden (Pitschas 2004, S. 776).

Zwar ist es einer Massenverwaltung herausfordernd, stets den Besonderheiten jedes einzelnen Falls gerecht zu werden: Die Kommunikation mit den Antragstellenden ist oftmals wegen Personal- und Zeitmangels auf das Nötigste beschränkt; sie wird dadurch erschwert, dass die Leistungsberechtigten die Träger häufig nicht freiwillig aufsuchen, sondern sich in

existenziellen Notlagen befinden (Hudson et al. 2024, S. 56; siehe auch Lipsky 2010, S. 54). Die Konsequenz daraus kann jedoch nicht sein, die gesetzlichen Beratungs- und Hinwirkungspflichten zu ignorieren und die Erstellung von Bescheiden zu priorisieren. Vielmehr ist die Sozialverwaltung so zu organisieren, dass Räume für eine zugewandte und vertrauensvolle Kooperation geschaffen werden. Das Sozialverwaltungsverfahren erfordert eine Verfahrenspartnerschaft zwischen Sozialstaat und Bürger*innen (Pitschas 2004, S. 779–780).

Eine ‚geschlossene‘ Sozialverwaltung mag fiskalpolitisch vorteilhaft sein, spart sie doch Ausgaben für die nicht in Anspruch genommenen Leistungen. Dies gilt indes nur auf kurze Sicht, sind doch die langfristigen, über Generationen weitergegebenen Folgen verfestigter Armut für die Gesellschaft weitaus höher als die mit einer hohen Inanspruchnahmerate verbundenen Leistungsausgaben (Janssen und van Mechelen 2022, S. 97; van Rießen 2024, S. 8). Der (Sozial-)Staat besteht jedoch „nie um seiner selbst oder um seiner Politiker oder Beamten willen [...], sondern um seiner Bürger willen“ (Kaufmann 1979, S. 20). Diesem Anspruch wird nur ein kontinuierliches Monitoring der Nichtinanspruchnahme von Leistungen gerecht, denn dieses bildet die notwendige Basis, um konsistente Strategien zur Minimierung von Armut zu entwickeln (Goedemé et al. 2022, S. 103–104; van Rießen 2024, S. 8).

Literatur

- Bähr, Holger. 2023. Interaktion im Schatten der Hierarchie: Zwang und Zusammenarbeit in Jobcentern. *Zeitschrift für Sozialreform* 69/3: 167–191.
- Baisch, Benjamin, Dagmar Müller, Corinna Zollner, Laura Castiglioni und Christina Boll. 2023. *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Banafsche, Minou. 2016. Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung. *Verwaltungsarchiv* 4/2016: 568–600.
- Bartelheimer, Peter, Jutta Henke, Petra Kaps, Sandra Kotlenga, Kai Marquardsen, Barbara Nägele und Alexandra Wagner. 2016. Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht. Göttingen/Nürnberg: Soziologisches Forschungsinstitut/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Blaha, Michaela. 2017. Nur für Eingeweihte? Das Amt und seine Sprache, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14-15/2017: 29–35.
- Blüggel, Jens. 2009. Grundsicherung nach dem SGB II: Ohne Antrag keine Leistung. *Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales* 5/2009: 193–196.
- Brosius-Gersdorf, Frauke. 2022. Sozialstaatlichkeit. In *Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III: Verwaltung und Verfassungsrecht*, Hrsg. Wolfgang Kahl und Markus Ludwigs, 1053ff, Heidelberg: C. F. Müller.
- Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ). 2023. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen, Berlin.
- Classen, Kai-Dieter. 2008. *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Dern, Susanne und Simone Kreher. 2018. Doppelt besser?! – Behördliche und behördenunabhängige Beratung im SGB-II-Bereich. *Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 5/2018: 195–202.
- Ebner, Hans-Christian von. 1971. Ist für Ausländer die Verwaltungssprache deutsch? *Deutsches Verwaltungsblatt* 5/1971: 341–345.
- Goedemé, Tim, Gerlinde Verbist, Jorik Vergauwen, Dimitri Mortelmans, Laurent Nisen, Maritza López Novella, Karel Van den Bosch und Natascha Van Mechelen. 2022. *Reducing poverty through improving take up of social policies*. Brussels: Belgian Science Policy Office.
- Hammel, Manfred. 2013. Das Antragserfordernis nach § 37 SGB II – ein schwieriges Problemfeld. *Sozialrecht Aktuell* 6/2013: 229–233.
- Hartmann, Helmut. 1985. Bürgernähe der Sozialhilfeverwaltung. Ausgewählte Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus einem empirischen Forschungsbericht. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 8/1985: 257–263.

- Heinz, Dirk. 2021. Der Antrag im sozialrechtlichen Kontext. *Zeitschrift für das Fürsorgewesen* 6/2021: 125–132.
- Hill, Herrmann. 2020. Moderne Verwaltungskommunikation. In *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung: Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele*, Hrsg. Rudolf Fisch, 77ff, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hill, Hermann. 2022. Gesetzgebung neu denken. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2/2022: S. 125–140.
- Hill, Hermann. 2023a. Gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln – Entwicklungslinien und Perspektiven. In: *Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V: Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht*, Hrsg. Wolfgang Kahl und Markus Ludwigs, 177ff, Heidelberg: C. F. Müller.
- Hill, Hermann. 2023b. Impulse zur Verwaltungsentwicklung. *Die Öffentliche Verwaltung* 7/2023: 269–276.
- Hill, Hermann. 2024. Die handlungsbereite und lösungsorientierte Verwaltung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 3/2024: 155–159.
- Hudson, Jamal, Gloria Gerling und Kristina Görge. 2024. Einfache Bescheide – ein Projekt zur verständlicheren Kommunikation in Jobcentern. *Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 2/2024: 55–62.
- Jährling-Rahnefeld, Brigitte. 2003. Der Bürger als Partner der Verwaltung – Möglichkeiten und Grenzen eines kundenorientierten Sozialverwaltungsverfahrens. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 5/2003: 293–315.
- Janda, Constanze. 2023. Rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote im Sozialrecht. In: Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen, Hrsg. Constanze Janda. *Speyerer Arbeitsheft* 259, S. 23–37.
- Janda, Constanze und Wiebke Siedorf. 2025. Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen aus Sicht der Verwaltung. Eine Auswertung qualitativer Daten (DIFIS-Studie, in Vorbereitung), Duisburg: Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Janssen, Julie und Natascha van Mechelen. 2022. To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security* 2022(2): 95–116.
- Kaps, Petra und Kai Marquardsen. 2017. Präventive Sozialpolitik? Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe. *Zeitschrift für Sozialreform* 2/2017: 217–246.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1979. Bürgernahe Sozialpolitik. *Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver; Friedhart Hegner und Dieter Grunow. 1976. Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns. In *Zwischenbilanz der Soziologie: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages in Kassel 1974*, Hrsg. M. Rainer Lepsius, 373ff, Stuttgart: Enke.
- Köhler, Karl Friedrich. 2014. *Die Informationsrechte der Beteiligten im sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Köhler, Karl Friedrich. 2015. Das Recht auf Beratung (§ 14 SGB I). *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis* 4/2015: 181–193.
- Knospe, Armin. 2023. Die Gedanken sind frei, nur die Sprache kommt nicht immer nach. Zum Sprachenregime deutscher Sozialverwaltung. *Die Sozialgerichtsbarkeit* 11/2023: 673–682.
- Kunze, Thomas. 1978. *Aufklärung, Beratung und Auskunft im Sozialrecht*. Sankt Augustin: asgard Verlag.
- Lehmann, Jens-Thorsten. 2022. Sprachbarriere bei Behördenkontakt. *Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 6/2022: 259–266.

- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, N. Y.: Russell Sage Foundation.
- Merkl, Simone. 2023. *Das nationale Recht auf gute Verwaltung. Ein notwendiger Schritt zur Subjektivierung des deutschen Verwaltungsrechts?* Baden-Baden: Tectum Verlag.
- Nationaler Normenkontrollrat. 2024. Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen. Berlin.
- Pitschas, Rainer. 2004. Das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren im „aktivierenden“ Sozialstaat. Verfahrensrechtliche Konsequenzen der staatlichen Verantwortungspartnerschaft mit der Bürgergesellschaft. In *Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht*, Hrsg. Matthias von Wulffen und Otto Ernst Krasney, 765ff, Köln, Berlin, München: Carl Heymanns Verlag.
- Sauer, Jürgen. 2021. Die Beratung im Sozialrecht. In *Handbuch Sozialrechtsberatung*, 6. Auflage, Hrsg. Ursula Fasselt und Helmut Schellhorn, § 27, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Schliesky, Utz. 2014. Das Recht auf gute Verwaltung als verfassungsmäßige Verpflichtung. *Innovative Verwaltung* 4/2014: 10–13.
- Schulze-Böing, Matthias. 2023. Coaching von Bedarfsgemeinschaften – neue Wege der ganzheitlichen Beratung im SGB II. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 11/2023: 485–492.
- Seckelmann, Margrit. 2020. Leichte Sprache und Algorithmisierung als Anforderungen an die Gesetzessprache. In *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung: Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele*, Hrsg. Rudolf Fisch, 157ff, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. 2021. Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Berlin.
- Stops, Michael und Claudia Wenzig. 2016. Was bestimmt den Zugang zu Sozialleistungen? Stellschrauben für eine größere Reichweite sozialer Dienstleistungen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 8/2016: 358–365.
- van Oorschot, Wim. 1991. Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1/1991: 15–30.
- van Rießen, Anne. 2024. Ursachen der Nichtnutzung von monetären und infrastrukturellen sozialpolitischen Leistungen (DIFIS-Studie 2024/7), Duisburg: Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Wagner, Frido. 1974. Neubau der Verwaltung. *Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Welti, Felix. 2014. Das Recht auf eine gute Sozialverwaltung. In *Recht auf gute Verwaltung? Ansätze für ein neues Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung*, Hrsg. Utz Schliesky und Birgit Wille, 9ff, Kiel: Lorenz-vom-Stein-Institut.

Über die Autorin

Constanze Janda, Inhaberin des Lehrstuhls für Sozialrecht und Verwaltungsrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Fellow im Forschungsfeld 5 (Sozialpolitik als Prozess) des DIFIS.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich die Verfasserin verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, Dezember 2024

Inhaltliche Betreuung: Marina Ruth, Horst Bruns

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199