

Handreichung für eine bürgerfreundliche Sozialverwaltung

Constanze Janda

AUF EINEN BLICK

- Der Impuls gibt Leistungsträgern ebenso wie der Sozialberatung einen Überblick über die Regelungen, mittels derer ein möglichst unkompliziertes Verfahren für die Beantragung und Bewilligung von Sozialleistungen gewährleistet wird.
- Das materielle Sozialrecht ist zwangsläufig komplex; die Komplexität verstärkt sich durch die Organisation der Sozialverwaltung in einem gegliederten System.
- Im SGB I und SGB X gibt es zahlreiche Ansätze für ein bürgerfreundliches Verfahren.
- Die Träger haben umfassende Aufklärungs- und Beratungspflichten zu erfüllen, Anträge sind auch von unzuständigen Trägern entgegenzunehmen und Mitwirkungsobliegenheiten der Antragstellenden sind auf das erforderliche Maß beschränkt.

Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) verpflichtet den Staat zur Fürsorge für Hilfebedürftige, zum vorsorgenden Schutz gegen die Wechselfälle des Lebens und zum Ausgleich sozialer Gegensätze; dies soll allen Menschen persönliche Entfaltung und soziale Teilhabe ermöglichen.¹ Das Sozialbudget belief sich im Jahr 2022 auf gut 1,2 Billionen Euro, was einem Anteil von 30,5 % am BIP entspricht.²

Für die Bürger*innen manifestiert sich dies in einer geradezu unüberschaubaren Vielfalt von Leistungen für unterschiedliche Lebenslagen. So erhalten Menschen Bürgergeld, wenn ihr Einkommen oder Vermögen nicht ausreicht, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Wird in die Familie ein Kind geboren, wird Bürgergeld auch für die Bedarfe des Kindes geleistet; auf dieses wird aber das – gesondert zu beantragende – Kindergeld angerechnet. Zusätzlich kann das Kind Leistungen für Bildung und Teilhabe erhalten.

Die Trägerschaft ist nach dem Ressortprinzip organisiert. Da viele Leistungen einander bedingen, ergänzen oder aber sich gegenseitig ausschließen, ist das System ebenso wie die eigene Anspruchsberechtigung schwer zu durchschauen. Orientierung zu geben, ist eine wichtige Aufgabe der Sozialverwaltung. Sie wird dieser Herausforderung jedoch nicht immer gerecht: Es fehlt an Personal und damit auch an Zeit, und in vielen Fällen verfügen die Sozialbehörden nicht über ausreichende Informationen über die Leistungen anderer Träger. Der Gesetzgeber hat der Sozialverwaltung jedoch Beratungs- und Hinwirkungspflichten übertragen, die im Folgenden vorgestellt werden.

„BÜROKRATIE“

In der Regel werden Sozialleistungen auf Antrag gewährt (§ 18 SGB X). Nur die Sozialhilfe setzt von Amts

wegen ein, sobald dem zuständigen Träger eine Bedarfslage bekannt wird (§ 18 SGB XII).

Ob die Voraussetzungen erfüllt sind, muss der Träger ermitteln, gemäß § 20 SGB X. Die Amtsermittlungspflicht wird durch umfangreiche Mitwirkungspflicht der Antragstellenden ergänzt. Sie müssen alle Tatsachen angeben, deren Kenntnis zur Bearbeitung des Antrags erforderlich ist und ggf. Unterlagen und Nachweise vorlegen, gemäß § 60 SGB I. Werden Leistungen bei unterschiedlichen Trägern beantragt, gilt dies womöglich gleich mehrfach. Das Verwaltungsverfahren wird deshalb oftmals als bürokratisch wahrgenommen. Jedoch ist das gesamte Verfahren vom Grundsatz der Nichtförmlichkeit geprägt.

Nichtförmlichkeit, § 9 SGB X

¹Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. ²Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.

Die Träger dürfen nicht auf die Einhaltung von Formvorgaben und das Ausfüllen von Formularen oder gar eine bestimmte Bezeichnung von Leistungen bestehen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Behörde im Interesse der Minimierung ihres Aufwands digitale Antragsmöglichkeiten eröffnet – niemand ist gezwungen, diese zu nutzen. Auch darf den Antragstellenden keine sachlich präzise Kommunikation abverlangt werden, sondern die Träger müssen einen im Gespräch geäußerten Wunsch, Hilfe und Unterstützung zu erhalten, sachgerecht auslegen. Schildert eine bürgergeldbeziehende Person etwa im Gespräch mit dem Jobcenter, dass sie in eine kleinere Wohnung umziehen möchte, die fällige Mietkaution aber nicht finanzieren kann, muss das Jobcenter von sich aus die Gewährung eines Darlehens (§ 42a SGB II) vorschlagen.

„UNWISSEN“

Die Antragstellung setzt freilich voraus, dass die Person den Weg zum Träger gefunden hat und weiß, dass das Gesetz Leistungen vorsieht, die ihre Bedarfe adressieren. Dieses Wissen fehlt jedoch vielen. Der Gesetzgeber weist daher der Sozialverwaltung umfassende Aufklärungs- und Beratungspflichten zu. So müssen die Träger die Allgemeinheit über die

Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch informieren, siehe § 13 SGB I. Dabei können sie sich aller Medien bedienen, um entsprechende Informationen zu verbreiten – von Plakatkampagnen zu neuen Leistungen über Broschüren und Flyer bis hin zu Social-Media-Auftritten, in denen das Leistungsspektrum anschaulich vorgestellt wird.

Die Aufklärung kann bei den Leistungsberechtigten Beratungsbedarfe auslösen. Die Träger sind dazu verpflichtet, diese Bedarfe zu decken.

Beratung, § 14 SGB I

¹Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch.

In diesem Rahmen sind alle Sach- und Rechtsfragen zur individuellen Situation der ratsuchenden Person zu beantworten, jedoch beschränkt auf die jeweiligen Sozialleistungen. Es ist also keine umfassende Beratung mit Blick auf alle – etwa steuer- oder familienrechtliche – Probleme geboten, selbst wenn diese in engem Zusammenhang mit der sozialrechtlichen Bedarfslage stehen. Zumindest aber sollen mögliche Leistungsansprüche aufgezeigt und die Antragstellung empfohlen werden. Wird etwa in einem Beratungsgespräch mit dem Jugendamt deutlich, dass eine alleinerziehende Mutter Schwierigkeiten hat, Schulmaterialien oder eine Klassenfahrt für ihr Kind zu finanzieren, muss sie darauf hingewiesen werden, dass solche Leistungen vom Jobcenter erbracht werden.

Ratsuchende dürfen nicht allein deshalb abgewiesen werden, weil der Träger sich für den vorliegenden Fall nicht als zuständig ansieht.

Auskunft, § 15 SGB I

- (1) Die [...] zuständigen Stellen [...] sind verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen.
- (2) Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf die Benennung der für die Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist.
- (3) Die Auskunftsstellen sind verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen.

Die Träger müssen folglich in der Lage sein, umfassende Auskünfte über das gesamte Sozialleistungssystem zu erteilen. Dabei unterliegen sie einer Sorgfaltspflicht, d. h., die vermittelten Informationen müssen zutreffend sein. Kann der Träger dies nicht sicherstellen, etwa weil eine Leistung außerhalb seiner Zuständigkeit liegt und er dadurch nicht im Einzelnen mit den Anforderungen vertraut ist, muss er die ratsuchende Person an den zuständigen Träger verweisen.

Damit sie ihrer rechtskreisübergreifenden Auskunftspflicht effektiv nachkommen können, sind die Träger zu Austausch und Zusammenarbeit untereinander verpflichtet. Wie genau diese gegenseitige Kooperation ausgestaltet ist, sagt das Gesetz nicht, sondern überlässt dies der Eigenverantwortung der Träger.³ Sie können und müssen sich folglich vor Ort mit anderen Behörden vernetzen und ein Verfahren etablieren, in dem sie sich regelmäßig abstimmen und so ihre Vorgehensweise bei der Bewältigung komplexer Lebenslagen untereinander absprechen können.

„VERSCHIEBEBAHNHÖFE“

Die Pflicht der Träger, Sozialrechtsverhältnisse rechtskreisübergreifend zu denken, setzt sich in der Antragstellung fort. Das Verwaltungsverfahren, insbesondere auch die Einhaltung von Fristen, darf nicht daran scheitern, dass ein Antrag bei einer unzuständigen Stelle gestellt wird.

Antragstellung, § 16 SGB I

- (1) ¹Anträge auf Sozialleistungen sind beim zuständigen Leistungsträger zu stellen. ²Sie werden auch von allen anderen Leistungsträgern, von allen Gemeinden [...] entgegengenommen.
- (2) ¹Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger [...] gestellt werden, sind unverzüglich an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten.
- (3) Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden.

Das Gesetz ordnet eine Allzuständigkeit sämtlicher Leistungsträger und kommunaler Behörden an. Ggf. müssen diese einen Antrag an den zuständigen Träger weiterleiten – und zwar „unverzüglich“, also „ohne schuldhaftes Zögern“. Lebt eine Bürgergeldbezieherin vom Vater ihres Kindes getrennt und leistet dieser keinen Unterhalt für das Kind, muss folglich das Jobcenter ihren Antrag auf Unterhaltsvorschuss entgegennehmen und an die zuständige Unterhaltsvorschussstelle der Kreis- oder Stadtverwaltung weiterleiten.

Das Prinzip der Nichtförmlichkeit wird insofern genauer beschrieben, als die Träger darauf hinwirken müssen, dass die Leistungsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen beantragen. Die Träger müssen die Leistungsberechtigten also zielgerichtet beraten und ihnen aufzeigen, welche Voraussetzungen zu erfüllen und welche Nachweise zu erbringen sind.

Auch an der Unvollständigkeit der Unterlagen darf die Antragstellung nicht scheitern: Die Träger müssen fehlende Informationen auf dem Wege der Amtsermittlung (§ 20 SGB X) beschaffen und die Antragstellenden zur Beibringung fehlender Unterlagen auffordern (§ 16 Abs. 3 SGB I). Letzteres ist Teil der Mitwirkungspflichten der Antragstellenden. Diese bestehen jedoch nur, soweit sich die Leistungsträger die erforderlichen Informationen nicht mit geringerem Aufwand selbst beschaffen können (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 SGB I).

„AMTSSPRACHE IST DEUTSCH“

Eine wesentliche Hürde bei der Beantragung von Sozialleistungen ist die Sprachbarriere. Zwar ist die Amtssprache Deutsch (§ 19 SGB X). Dies schließt aber nicht aus, in anderen Sprachen zu kommunizieren – und zwar von Anfang an. So ist es den Trägern unbenommen, Informationsmaterialien, Broschüren und Websites in verschiedenen Sprachen bereitzuhalten. Auch Beratungsgespräche können in anderen Sprachen durchgeführt und Formulare in diesen zur Verfügung gestellt werden. Eine Übersetzung von Anträgen und Dokumenten in anderen Sprachen ist nur erforderlich, wenn der Träger nicht in der Lage ist, diese zu verstehen (§ 19 Abs. 2 SGB X). Im Interesse einer bürgerfreundlichen Sozialverwaltung können vielfältige Sprachkenntnisse der Beschäftigten daher bereits im Einstellungsverfahren berücksichtigt werden.

Für Menschen mit Behinderung ordnet das Gesetz ein Recht auf Kommunikation in Gebärdensprache oder durch Kommunikationshilfen an. Letztere sind auf Kosten der Behörde oder des Leistungsträgers zur Verfügung zu stellen.

Die stark formalisierte Rechtssprache stellt für viele Menschen eine Herausforderung dar. Eine Verpflichtung zur Kommunikation in Leichter Sprache besteht nur gegenüber Menschen mit geistigen oder seelischen Behinderungen (§ 11 Abs. 2 BBG). Jedoch sieht der Gesetzgeber durch eine Soll-Vorschrift vor, dass die Träger öffentlicher Gewalt Informationen vermehrt in Leichter Sprache bereitstellen. Hierauf soll die Bundesregierung hinwirken und auch den Auf- bzw. Ausbau der Fähigkeiten zur Kommunikation in Leichter Sprache stärken.

FAZIT

Das Sozialverfahren trägt insgesamt dem Anliegen Rechnung, den Bürger*innen die Orientierung im komplexen Leistungsgefüge zu erleichtern und sie bei der Beantragung geeigneter und sachdienlicher Leistungen zu unterstützen. Zu den Kernaufgaben der Sozialverwaltung gehört damit nicht nur die Bearbeitung von Leistungsanträgen, sondern auch deren umfassende Vorbereitung und eine ganzheitliche Begleitung der Bürger*innen in ihren jeweiligen Lebenslagen.

Literatur

- 1 Vgl. nur Bundesverfassungsgericht. Beschluss vom 27.04.1999. 1 BvR 2203/93 = BVerfGE 100, 271, 284.
- 2 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2023. Sozialbudget 2022. Berlin, S. 5.
- 3 Janda, Constanze. 2023. Rechtskreisübergreifende Kooperationsgebote im Sozialrecht. In *Wege zur nachhaltigen Verankerung von Präventionsketten in Kommunen*, Hrsg. Constanze Janda, 23–38, Speyerer Arbeitsheft Nr. 259.

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 sind ausschließlich die Verfasser*innen 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, Mai 2024

Inhaltliche Betreuung: Marina Ruth

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X