

## **Das Urteil des BSG vom 13.Juli 2010 - Grundlage neuer Finanzierungsformen der Schuldnerberatung ?**

Zur Eingangsfrage: Nein, eine Grundlage für neue Finanzierungsformen ist das BSG Urteil ( B 8 SO 14/09 R) nicht. Wohl kann es das verschärfte Nachdenken und zwar nicht über neue Finanzierungsformen, sondern über bewährte alte Finanzierungsformen beflügeln.<sup>1</sup>

Ich habe es einmal so ausgedrückt: Die soziale Schuldnerberatung ist ein spätes Opfer der Hartz- Reform geworden. Das Aufteilen der Existenzsicherung in Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II hat nämlich noch mehr Folgen gehabt, als nur den Aufbau einer neuen Behörde und der Etablierung neuer Grundsätze. Es ist ein zusätzliches System mit eigener Zielsetzung und Logik zu der früheren Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und Jugendhilfe hinzugekommen, das nicht abgestimmt ist und das verursacht einen Kollateralschaden.

Ausgangspunkt ist ein Fall einer 42jährigen Akkordarbeiterin, die monatlich netto 1467 Euro verdiente. Ihr inzwischen verstorbener Vater hatte sie durch Immobiliengeschäfte in ihrem Namen mit erheblichen Schulden belastet, konkret mit monatlichen Zahlungsverpflichtungen von 874 Euro. Die konnte sie nicht mehr abbauen, mehr als 419 Euro waren nicht drin und unter diesem Druck einer drohenden Lohnpfändung, dem drohendem Verlust des Girokontos hatte sie – zu ihrer langfristigen Existenzsicherung notwendig, im Sinne des SGBII aber „vorbeugend“ - die Hilfe einer Schuldnerberatung , eine fünfständige Beratung im Wert von 225 Euro in Anspruch genommen. Die Kosten wollte keine Sozialbehörde übernehmen. Das wäre auch nicht bemerkenswert, wenn nicht in zwei Gesetzen zur Existenzsicherung die Finanzierung von Schuldnerberatung vorgesehen wäre. **Vor 2004 wäre diese Dienstleistung nach § 17 BSHG von der Sozialhilfe übernommen worden.**

Deshalb zunächst etwas zur Geschichte dieser Regelung:

### **1.) Schuldnerberatung ist ein Dienstleistungsangebot, das sich in der Sozialhilfe entwickelt hat und sich nur dort fachlich überzeugend entwickeln konnte.**

Das geschah auf der Rechtsgrundlage für Beratung und persönliche Hilfe:

Die persönliche Hilfe war als Form der Sozialhilfe besonders herausgehoben und wurde 1962 in § 8 Abs.1 BSHG ausdrücklich an die erste Stelle der Aufzählung vor die Geld- und Sachleistung gestellt. Damit sollte „zum Ausdruck kommen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung von Sozialhilfe es in vielen Fällen mit der Hingabe von Geld- und Sachwerten nicht getan ist, dass vielmehr die Hilfe nur dann wirksam gewährt werden kann, wenn der Träger der Hilfe sich um den auf ihn angewiesenen Menschen kümmert und in gebotenen Umfang für seine Betreuung sorgt.“ (Begründung BSHG Entwurf, BT-Drucksache 3/1799 S.33)

Die persönliche Hilfe umfasste nach § 8 Abs.2 BSHG **Beratung in Fragen der Sozialhilfe und Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten**. Die persönliche Hilfe konnte eine Vielzahl von Erscheinungsformen haben. Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten ging über die Beratung über Rechte und Pflichten in der Sozialhilfe weit hinaus und war der Komplexität der Fürsorgeleistung geschuldet, die in Wechselbeziehung zu vielen andern Hilfesystemen stand und steht.

---

<sup>1</sup> Vergl. auch die Besprechung von Kraher, Sozialrecht aktuell, Heft 5/2012 S. 161

So haben sich eine Reihe von **spezialisierten Fachberatungsangeboten** unter Geltung dieser Vorschrift entwickelt, ganz besonders seit Anfang der 1980er Jahre die soziale Schuldnerberatung. (Roscher in: LPK – BSHG, 5. Aufl. 1998 § 8 Rz 30f. Er warnt allerdings auch davor, diesen Anspruch alleine bei der Beratung zu verorten) Außerdem kam hinzu, dass sich im **Zusammenhang mit den Hilfen in besonderen Lebenslagen** und zwar besonders mit der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ( § 72 BSHG ehemalige „ Gefährdetenhilfe“ ) und auch der Eingliederungshilfe für Behinderte ( § 39 BSHG) soweit sie Suchtkrankheiten und Persönlichkeitsstörungen betraf , **komplexe Hilfeangebote** entwickelten, die ebenfalls Schuldnerberatung umfassten

Weil dem Gesetzgeber das Beratungsziel der **Überwindung von Lebenslagen**, die Sozialhilfebezug erforderten, und damit die sog. **Auswegberatung** oder Perspektivenberatung, zu kurz gekommen schien, wurde 1993 durch das Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms ( FKPG) § 17 BSHG ergänzt. Mit § 17 BSHG sollte die persönlichen Hilfe deutlicher auf **das Ziel** konzentriert werden, **Sozialhilfe zu überwinden**.

Es sollte verstärkt und auch im vorbeugenden Sinn um die **Bewältigung der Ursachen der Bedürftigkeit gehen**. (so die Begründung in BT- Drucks. 12/4401 S. 78) Dieser präventive Gedanke hat die Schuldnerberatung von Anfang an geprägt, denn die Ursache der zu erwartenden Bedürftigkeit sollte möglichst früh erfasst werden. Gerade da , wo sich Überschuldung anbahnt, bei niedrigem Verdienst und Überschuldung oder zum Ende einer bestehenden Beschäftigung hin und beim Einkommensrückgang mit Beginn des Arbeitslosengeldes setzte sie ein und die Frage, ob jemand noch Arbeit hatte oder nicht, war nicht ausschlaggebend für die Entscheidung über die Hilfe. Die Arbeitsverwaltung machte keine derartigen Angebote, hat wohl aber auf die kommunal finanzierten Einrichtungen zurückgegriffen, ohne dass die Menschen wegen mangelnder Zuständigkeit der Sozialhilfe zurückgewiesen worden wären.

Es galten die Regeln für die **Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege** und bezüglich des Hilfesuchenden der **Individualisierungsgrundsatz**.

In § 17 Abs.1 Satz 2 BSHG wurde dann auch erstmalig die entwickelte Kultur der **Fachberatungsstellen** registriert und deren Finanzierung angesprochen: „ Ist die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder andere Fachberatungsstellen geboten, ist auf ihre Inanspruchnahme hinzuwirken.“ Angemessene Kosten dieser Stelle sollten oder konnten übernommen werden, je nachdem wie stark ihre Leistung zur Überwindung der Hilfe auslösenden Lebenslage beitrug.

## **2. Aktuelle Rechtslage:**

Der § 10 Abs.2 SGB XII übernimmt im wesentlichen den § 8 Abs.2 BSHG in schlankerer Form und führt als Dienstleistungen: **Beratung in Fragen der Sozialhilfe** und die Beratung und Unterstützung in **sonstigen sozialen Angelegenheiten** auf.

Die **Beratung und Unterstützung** wird im neuen § 11 SGB XII um den Begriff der **Aktivierung ergänzt** und soll damit auch den bisherigen § 17 BSHG ersetzen, was sich besonders noch im Absatz 5 niederschlägt, der sich stark an die Formulierung § 17 Abs.1 BSHG anlehnt. § 11 Abs.2 und 3 SGB XII sieht sowohl Beratung über den sozialhilferechtlichen Bedarf, Beratung zur Befähigung für den Erhalt von Sozialleistungen und auch die gebotene Budgetberatung vor, als auch Beratung und Unterstützung zur Stärkung der Selbsthilfekräfte und zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ausführlich dazu Arbeitshilfe Deutscher Verein 2010

Diese Vorschriften beziehen sich zunächst auf diejenigen, die **Leistungen nach § 19 SGB XII beanspruchen können**. Das sind die Grundsicherungsberechtigten und darüber hinaus die vorübergehend nicht Erwerbsfähigen, die noch Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, die Behinderten, Pflegebedürftigen, Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten.

§ 11 SGB Abs.5 XII sieht wie schon § 17 Abs.1 BSHG den **umfassenden Hinweis** auf weitere Beratung und Unterstützung auch **durch rechtsberatende Berufe und weitere Stellen vor**. Auch die gebotene Einschaltung von **Schuldnerberatungsstellen und sonstigen Fachberatungsstellen** ( z.B. Erziehungsberatung, Suchtberatung, Mieterberatung, Migrationsberatung) soll nicht nur vermittelt, sondern durch Kostenübernahme unterstützt werden. Nach § 11 Abs.5 Satz 3 SGB XII sollen Beratungsleistungen auch schon erbracht werden, wenn eine Lebenslage, die Leistungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich macht oder erwarten lässt, sonst nicht überwunden werden kann. Die Prävention liegt hier im Erhalt der durch Überschuldung gefährdeten Arbeitsstelle.

Also wendete sich die Frau an die Sozialhilfe zur Kostenübernahme und das SG Dortmund gab ihr in der ersten Instanz auch recht.

### 3.) **Mit der Hartz- Reform ist aber eine weitere eigentlich begrüßenswerte Regelung hinzugekommen in Gestalt des § 16 a SGB II: Kommunale Eingliederungsleistungen.**

Die Vorschrift geht auf die Konzeption von „**Leistungen aus einer Hand**“ zurück, die die **bisherige Leistungen der Kommunen mit den Leistungen der Arbeitsagentur zusammenführen** wollte. Die **Aufzählung der kommunalen Leistungen** beschränkt sich in **§ 16 a SGB II** nunmehr **abschließend** auf die Ziffern 1-4. Die Überschrift „Kommunale Eingliederungsleistungen“ verweist deutlich auf den Bezug zu Leistungen, die der Sozial- und Jugendhilfe entstammen.

Aber während in § 16 SGB II wie in den Vorgängerfassungen zwar unübersichtlich aber umfänglich auf SGB III- Leistungen verwiesen wird, werden in § 16a SGB II heute noch enger als in den früheren Fassungen eher willkürlich **Teilleistungen des ehemaligen BSHG** aufgeführt und nicht etwa auf das SGB XII verwiesen, was konsequenter wäre. Weil nach gesicherter Forschungslage Arbeitslosigkeit häufig Überschuldung auslöst oder verschärft und gleichzeitig der Einstieg in Arbeit bei Überschuldung schwierig ist, weil drohende Pfändungen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer beeinträchtigen, wurde Schuldnerberatung als bisher kommunale Leistung in das SGB II übernommen. Zudem sind auch noch alle Leistungen dem Ziel der **Erforderlichkeit zur Eingliederung in Arbeit** unterworfen, was in dieser Einseitigkeit leider den **präventive Aspekte** vernachlässigt (Deutscher Verein, 2009 Deutscher Verein: Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II, Gutachten 01/09 v. 26.6.2009. Gutachter : Fahlbusch, Nr. 16,17 ) und nicht Erwerbsfähige in der Bedarfsgemeinschaft ausschließt. Die angestrebten umfassenderen Leistungen des SGB II leiden damit unter der **Beschränkung**, dass das Gesetz, anders als die Sozialhilfe, **keine ganzheitliche präventive Zielsetzung** verfolgt und dass damit zumindest unklar ist, ob auch Erhalt von Stellen zu den Aufgaben gehört.

**Das Problem** liegt nicht darin, dass die Schuldnerberatung als kommunale Leistung in den § 16 a Nr. 2 SGB II aufgenommen wurde, was ja eigentlich eine zusätzliche Finanzierungsquelle hätte sicher stellen können, sondern, dass sie für bestimmte Personengruppen damit im SGB XII praktisch nicht mehr zugänglich ist, weil sie absehbar keine Sozialhilfe mehr beziehen können. Sie ist nicht ausdrücklich ausgeschlossen, was den Reformbedarf von Anfang an deutlich gemacht hätte, sondern scheint durch die neue Gesetzessystematik eher unbeabsichtigt für bestimmte Personengruppen herausgefallen zu

sein. Denn das SGB XII hat im Vergleich zum BSHG nur noch einen sehr eingeschränkten Wirkungsbereich. Wer arbeitsfähig ist, wird pauschal ins SGB II verwiesen, dort aber nur „bedient“, wenn er ( schon länger ) arbeitslos und materiell hilfebedürftig ist.

Um diese im Vergleich zur BSHG Praxis eingeschränkte Rechtslage in den Griff zu bekommen, kam man auf verschiedene Ideen.

#### **4.) Auffangfunktion des SGB XII ?**

Unter diesem Stichwort argumentierte schon früh Kraher und ihm folgend SG Dortmund ( S 41 SO 343/05, info also 2008 S. 37 f.) Das SG Dortmund hat die Sozialhilfe in ihrer Auffangfunktion für zuständig erachtet Die Auffangfunktion der Sozialhilfe bestehe aus verfassungsrechtlichen Gründen jedenfalls so lange , als sich im SGB II durch zu starre Begrenzungen Lücken in der Existenzsicherung ergeben, wie sich das z.B. in der Rechtsprechung des BSG zum Umgangsrecht und zu Härtefällen niedergeschlagen hat.<sup>3</sup> Dadurch, dass alle in absehbarer Zeit Erwerbsfähigen ( § 8 SGB II) und ihre nicht erwerbsfähigen Angehörigen ausschließlich leistungsberechtigt nach SGB II sind ( § 5 Abs.2 SGB II), gibt es nur noch ganz wenig Berechtigte mit Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt zur Existenzsicherung. Würde man die Wirkung der §§ 10,11 SGB XII nur auf diesen Personenkreis beschränken, hätten diese Normen kaum mehr eine **Funktion zur Unterstützung der Existenzsicherung**, die umfassend verfassungsrechtlich geschützt ist.<sup>4</sup> Da die Vorschriften zu Beratung und Unterstützung nicht im 3. Kapitel des SGB XII verankert sind, dessen Leistungen für SGB II- Berechtigte ausgeschlossen sind, ist es zwar umstritten, aber durchaus konsequent, wenn die **umfassendere persönliche Hilfe**, die auch früher allen aktuellen und potenziellen Sozialhilfebeziehern zur Verfügung stand, **jetzt den SGB II -Berechtigten zur Verfügung stehen würde**, soweit dort entsprechende Leistungen nicht oder nur mit anderer Zielsetzung erbracht werden.

#### **5.) Präventive Zuständigkeit der Jobcenter**

Das LSG NRW ( Urteil v. 25.5.2009- L 20 SO 54/07) mochte sich dem nicht anschließen, wollte aber die Grundsätze der Sozialhilfe auf das SGB II übertragen und sah eine präventive Zuständigkeit der SGB II- Behörden, da die Überschuldete nun mal erwerbsfähig sei.

#### **6. BSG**

Das BSG hat in seinem Urteil diese beiden durchaus begründeten Auffassung allerdings abgelehnt. Es ist der Meinung, letztlich sei niemand nach den neuen gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung zuständig, bzw. die Finanzierung dieser Dienstleistung gehöre eben in die Eigenverantwortung der Arbeitnehmerin, solange sie ihre Arbeit noch nicht verloren habe.( Urteil vom 13.7.2010 – B 8 SO 14/09 R) Für sie und für den Leistungsbezieher in der Arbeitslosenversicherung, die früher auch auf die kommunal finanzierten Einrichtungen zurückgegriffen hat, fehlt nach dieser Auffassung jetzt ein entsprechend finanziertes Hilfeangebot.

Damit eine **Regelungslücke** offengelegt, die übrigens auch für andere Bereiche gilt, in denen im SGB II keine entsprechenden Leistungen vorgesehen sind, etwa für den Bereich der **Leistungs- und Budgetberatung, der Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten und der allgemeinen Sozial- und Lebensberatung** für Arbeitslose; dasselbe gilt für Niedrigverdiener, **für die zusätzlich Schuldner- und Suchtberatung wegfallen**, was sie

---

<sup>3</sup> z.B. BSG v.7.11.2006 - 7b AS 14/06 R-

<sup>4</sup> BVerfG, Entscheidung vom 9.2.12010- 1/BvL 1/09-u.a.

ohne Gefährdung ihrer Existenz ebenfalls nicht finanzieren können. Diese Lücke hat das BSG bestätigt und sie muss nach meiner Auffassung geschlossen werden.

Das **Bundesverfassungsgericht**, hat sich bisher nur mit Geldleistungen für unabweisbare laufende Bedarfe beschäftigt und einen erweiterten Anspruch im SGB II durchgesetzt,<sup>5</sup> und damit einen Weg aufgezeigt, der auch für Dienstleistungen beschränkt werden kann. Gerade bei der hochsensiblen Beratungsdienstleistung wurden hier nicht „Leistungen aus einer Hand“ zusammengeführt, sondern beide Systeme ohne ersichtlichen Grund auseinandergerissen. Kommunen sehen sich hier aus der ehemaligen Verantwortung befreit oder beschränken das Angebot allenfalls auf wenige Behinderte oder Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten. **Gerade da aber, wo sich Überschuldung anbahnt**, bei niedrigem Verdienst und /oder zum Ende einer bestehenden Beschäftigung hin und beim Einkommensrückgang mit Beginn des Arbeitslosengeldes, **ist damit der vorher existierende, soziale Schutz zerrissen, statt ihn gegenüber früher zu vervollständigen.**

Das BSG geht in seiner Entscheidung davon aus, diese Gruppe könnte „bei entsprechenden Anstrengungen ihre Notlage überbrücken“ oder „eine kostenpflichtige Beratung mit Eigenmitteln finanzieren“. Das ist angesichts der Höhe vieler Niedrigeinkommen lebensfremd. 6,5 Millionen arbeiten gegenwärtig im Niedriglohnbereich unter 8 Euro / pro Stunde. Auch wenn sie wegen anderer Familieneinkommen nicht alle bedürftig sein müssen, so ist es doch ein großer Teil davon. Bei einer Simulationsrechnung zu den Kosten der Existenzsicherung bei einer Erhöhung des Regelsatzes auf 420 Euro wurden 2 Millionen zusätzlich als bedürftig eingeschätzt. Das sind Menschen, die arbeiten und knapp über der Sozialhilfeschwelle liegen. Dazu kommen – wie im Ausgangsfall auch- , solche mit einem Verdienst etwas über der Existenzminimumsschwelle, der ihnen aber trotzdem nicht erlaubt die hohen Schulden zurückzuführen.

Werden Überschuldete erst unterstützt, wenn sie schon langzeitarbeitslos sind und auch schon den Arbeitslosengeld I Anspruch verbraucht haben, sind die Schulden bereits viel zu hoch und können im SGB II Bezug auch nicht mehr einfach bearbeitet werden. Einen solchen Zustand regelhaft zu herbeizuführen ist fachlich kontraproduktiv.

## **7.) Lösung**

Wer soziale Schuldnerberatung in der entwickelten Qualität aufrecht erhalten will, muss das Angebot im SGB XII an eigener Stelle aufnehmen oder die Zielsetzung für Leistungen nach § 16a SGB II deutlich erweitern. Die alte Überlegung, die Schuldnerberatung als besondere Hilfe wie die Hilfen im 5. bis 9. Kapitel zu verankern, ist die nunmehr systematisch beste Lösung, zumal Schuldnerberatung auch strukturell diesen Hilfen vergleichbar ist. Sie würde damit entweder an die bewährten Einkommensgrenzen nach § 85 SGB XII gebunden, oder die Aufteilung zwischen Eigenleistung und sozialer Finanzierung für Niedrigeinkommensbezieher könnte der Problemlage entsprechend gefunden werden.

---

<sup>5</sup> BVerfG, Entscheidung vom 9.2.2010- 1/BvL 1/09- u.a.