

Verbraucherschutz in der Sozialen Arbeit/Eingliederungshilfe

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist eines der großen sozialpolitischen Vorhaben der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode gewesen. Ziel ist es im Sinne von mehr Teilhabe und mehr Selbstbestimmung, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und so einen weiteren wichtigen Meilenstein auf dem Weg hin zu einer inklusiven Gesellschaft zu setzen.

Dass der Verbraucherschutz der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger vor Schlechtleistungen nicht in das Gesetzesvorhaben eingeflossen ist, ist nicht nachzuvollziehen.

Nach wie vor kommen Menschen mit Behinderung, die Eingliederungsleistungen erhalten, in diesem Geschehen nur am Rande mit einem eigenen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch vor. Ihre „Hauptfunktion“ war und ist es nach wie vor, Hilfe in Empfang zu nehmen und sich innerhalb ihres sozialen Milieus zu integrieren.

Ein wichtiger Aspekt der Selbstbestimmung besteht aber auch darin, für nichterbrachte Leistungen einem Ausgleich zu erhalten.

1. Das Regelungskonzept des deutschen Zivilrechts

Leitbild des zentralen Regelungsdokuments des deutschen Zivilrechts, des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), ist „der vernünftige, selbstverantwortliche und urteilsfähige Rechtsgenosse, der seine Lebensverhältnisse in freier Selbstbestimmung ordnet und seine Interessen nachdrücklich und geschickt selbst wahrnimmt.“¹ Der Gesetzgeber betrachtete also jeden Adressaten als fähig, seinen eigenen Willen zu äußern. Er normiert deshalb weitgehende Privatautonomie, d.h. die „Befugnis, innerhalb der Grenzen des dispositiven Rechtes die privaten Angelegenheiten im Wege des Rechtsgeschäfts zu regeln.“² Jeder Geschäftsfähige ist so in der Lage, Verträge nach Belieben zu schließen, solange jene nicht gegen die guten Sitten verstoßen³. Rechtsgeschäfte führen in der Regel zu Verpflichtungen, vor allem zu Leistungspflichten, die zu erfüllen sind. Geschieht dies nicht, entstehen Sekundäransprüche, der Vertragspartner wird gegenüber den anderen in modifizierter Weise leistungs- bzw. schadenersatzpflichtig. Selbstbestimmung auch im Sinne des BTHG gebietet es, Menschen mit Behinderungen konsequent auch als vernünftige, selbstverantwortliche und urteilsfähige Rechtsgenossen anzusehen.

2. Die Tradition der öffentlichen Fürsorge

¹ Christian Grüneberg in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München, 76. Aufl. 2017, Einleitung, Rn. 8 m. w. N.

² Motive zu dem Entwurfe eines Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich, Band I Allgemeiner Theil, Berlin, 1888, S. 10, Rn. 4, <https://archive.org/stream/motivezudemtw01germgoog#page/n15/mode/2up>; zu den Grenzen und den fiktiven Elementen dieses Ansatzes vgl. bereits Gustav Radbruch, Gesamtausgabe, hrsg. v. Arthur Kaufmann, Band II, Rechtsphilosophie II, Heidelberg 1993, S. 379.

³ Dies kann unter Rücksicht der Freiheitsgarantien des Grundgesetzes auch als Verwirklichung der Grundrechte aus Art. 1 GG verstanden werden.

Einer vollständig anderen Logik folgte die Entwicklung der Sozialen Arbeit. Sie organisiert den Rahmen für eine gesellschaftliche Aktivität, Ansprüche eines einzelnen Hilfeempfängers waren ihnen fremd. Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger waren die Versorgten und die Beschenkten. Die staatliche Rolle bestand primär in einer Unterstützung der gesellschaftlichen Aktivität, in Förderung⁴. Dabei stand noch nicht einmal fest, dass diese Förderung zwingend in Geldleistungen des Staates zu bestehen hatte; Sachleistungen waren als Förderung anzusehen, daneben wohl auch Formen der ideellen Unterstützung⁵.

Die Klientinnen und Klienten traten in diesem Geschehen nur skizzenhaft als Subjekte mit eigenen Rechten auf. Ihre Hauptfunktion war es, Hilfe in Empfang zu nehmen und sich innerhalb ihres sozialen Milieus zu integrieren.

Spätestens seit der Jahrtausendwende gewannen dann immer deutlicher marktkonforme Finanzierungsstrukturen an Bedeutung, die Einführung der Regelungen zu den Leistungs-, Entgelt- und Prüfungs- bzw. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in das BSHG⁶, das SGB VIII⁷ und das SGB XII⁸ waren dafür wichtige Meilensteine. Mit ihnen wurden in zentralen Bereichen der Sozialen Arbeit gemeinnützige und gewerbliche Anbieter gleichgestellt.⁹ Erst jetzt konnte sich die Frage stellen, wie eigentlich gesellschaftlich und damit rechtlich zu reagieren ist, wenn Anspruchsberechtigte nicht das erhalten, was ihnen zusteht. Im alten Wohlfahrtssystem stellte sich diese Frage nicht, weil der „Beschenkte“ dem „Schenker“ gegenüber nichts als Dankbarkeit zu zeigen hatte. Erst in der neuen marktförmigen Ordnung kann ein Rechtsanspruch gegenüber einem Leistungserbringer Thema werden.

Das erklärt wesentlich, warum die Frage nach Sekundäransprüchen in der Sozialen Arbeit ein bis heute wenig beachtetes Themenfeld ist¹⁰.

3. Das Recht öffentlicher garantierter Sozialleistungen

Die Entwicklung öffentlich garantierter Sozialleistungen schloss sich rechtsgeschichtlich an die Entwicklung rechtsstaatlicher Garantien in Deutschland an und konkretisierte die zunächst rechtlich vage Vorstellung eines Sozialstaates. Die als Fürsorgeleistungen beschriebenen, steuerfinanzierten Sozialleistungen blieben zunächst von dieser Entwicklung ausgeschlossen. In diesem Bereich ist die Formulierung von Teilhaberechten noch Gegenstand laufender gesetzlicher Entwicklung u.a. durch die Einführung des BTHG. An verschiedenen Stellen bestehen auch auf das geltende Recht hin weiterhin Unsicherheiten bei der Anspruchsqualität der geltenden Regelungen¹¹.

4. Bedeutung zivilrechtlicher Assistenzverträge

Inzwischen sind zivilrechtliche Dienstleistungsverträge regelmäßig Grundlage der Assistenzleistungen. Nachdem diese Verträge lange Zeit kaum beachtet wurden und auch mehrjährige stationäre Hilfen ohne schriftliche Vereinbarungen ausschließlich auf der Basis

⁴ Vgl. §§ 6 RJWG, 10 Abs. 3 BSHG oder auch noch 5 Abs. 3 SGB XII.

⁵ Vgl. dazu z. B. Reinhard Wiesner (Hrsg.), SGB VIII, München 5. Aufl. 2015, § 74, Rn. 9.

⁶ §§ 93 a ff. BSHG.

⁷ §§ 78a ff. SGB VIII.

⁸ §§ 75 ff. SGB XII.

⁹ S.

https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtmy/~edisp/6019022dstbai383111.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI383114.

¹⁰ Vgl. dazu auch Hans-Uwe Otto/ Stefan Schnurr, Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe, Neuwied 200, S. 15 f.

¹¹ Dies gilt bspw. für den Bereich der Jugendsozialarbeit und deren gesetzliche Grundlage in § 13 SGB VIII.

mündlicher Vereinbarungen erbracht wurden, haben die Assistenzverträge in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Trotzdem ist die Mehrzahl der zivilrechtlichen Assistenzverträge im Bereich der Sozialen Arbeit auch weiterhin nicht individuell verhandelt.

Bei der Bestimmung der Hauptleistung des Leistungsanbieters wird oft auf andere Regelungen und Absprachen Bezug genommen. Hierzu zählen die Leistungsvereinbarungen nach den §§ 75 ff. SGB XII und 78a SGB VIII. Bezug genommen wird oft auch die Ergebnisse von Hilfe- und Teilhabeplanungen, die manchmal in der Verantwortung der öffentlichen Träger – etwa im Rahmen des § 36 SGB VIII –, manchmal aber auch ausschließlich in der Verantwortung der Leistungsanbieter stattfinden. Oft werden auch dynamische Vertragselemente abgeschlossen, die künftige Planungen mit einbeziehen und etwas zum Teil von diesen Verträgen machen, was zum jetzigen Zeitpunkt noch offen ist.

Auch im Zusammenhang mit der Umsetzung des BTHG ist zu erwarten, dass die Bedeutung dieser zivilrechtlichen Vereinbarung zunimmt. Dieses wird zugleich dazu führen, dass es naheliegender wird, nach Sekundäransprüchen und der Rolle von Verbraucherschützenden Strukturen zu fragen.

5. Erfüllung und Leistungsstörungen

Der zivilrechtliche Grundgedanke, nach dem eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen ist, ist in § 241 BGB niedergelegt. Grundnorm des Leistungsstörungsrechts ist § 280 Abs. 1 S. 1 BGB. Nach dieser Vorschrift kann derjenige, der Anspruch auf die Leistung hatte, Ersatz für den Schaden verlangen, der ihm aus einer Pflichtverletzung des Schuldners entstanden ist¹².

Bezogen auf die Realität der Sozialen Arbeit ergeben sich aus dieser Konstruktion regelmäßig zwei Problemkreise.

Zu dem ersten Kreis gehören die Probleme, die daraus resultieren, dass die Sachleistungen, in denen sich die Soziale Arbeit ereignet, regelmäßig nicht nachholbar sind. Ein Hilfeempfänger, der einen regelmäßig wiederkehrenden Hilfebedarf hat, hat oft kein Interesse daran, dass eine versäumte Hilfe nachgeholt wird. Zu dem Zeitpunkt, wo dies geschehen könnte, mag er Hilfe brauchen. Diese Hilfe wird aber den dann aktuellen Hilfebedarf decken, nicht jedoch den aus der Vergangenheit.

Die andere Gruppe der Probleme resultiert aus dem Umstand, dass Minderungsleistungen bei Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nicht nützlich sind. Menschen, die dauerhaft einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, haben in der Regel kein besonderes Interesse daran, Einnahmen zu erzielen. Dies gilt zumindest solange, wie diese Einnahmen nicht wenigstens eventuell den Wert der erhaltenen Grundsicherungsleistungen übersteigen.

Für Menschen, die in erheblichem Umfang Leistungen der Sozialen Arbeit erhalten, bewirkt das Regelungskonzept des BGB in einer nicht auf die Verhältnisse der Sozialen Arbeit adaptierten Form bei Schlechtleistungen nur unbefriedigende Teillösungen.

6. Funktionen von Verbraucherschutz

In Umsetzung europäischen Rechts ist der Begriff des Verbrauchers in § 13 BGB legal definiert. Dort heißt es: „Verbraucher ist jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbstständigen Tätigkeit zugerechnet werden können.“ Dies bedeutet, dass der Ausschluss aus dem Schutzbereich Verbraucherschützender Regelungen nur über den Zweck eines

¹² S. Christian Grüneberg in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München, 76. Aufl. 2017, Vorb. v. § 275, Rn. 5; zur eigenständigen Systematik bei Mietverträgen s. §§ 536 ff. BGB, zu werkvertraglichen Ansprüchen s. auch §§ 633 ff. BGB

Rechtsgeschäftes und unabhängig von einem „intellektuellen oder ökonomischen Status“¹³ der natürlichen Person erfolgt. Klientinnen und Klienten der Sozialen Arbeit müssen nicht im Verhältnis zu allen ihren zivilrechtlichen Vertragspartnern Verbraucher sein. Auch sie können zu gewerblichen Zwecken oder im Rahmen einer selbstständigen Tätigkeit handeln. Im Verhältnis zu den Anbietern von Sozialer Arbeit tun sie dies in der Regel aber nicht. Deshalb sind sie in dieser Beziehung als Verbraucher anzusehen¹⁴.

Diese Verbraucher sind – so der Grundgedanke verbraucherschützender Regelungen – mit dem Risiko eines die Konzeption der Privatautonomie gefährdenden planwidrigen Informations- und Machtungleichgewichts belastet. Diese Ungleichgewichte bringen die Gefahr des Marktversagens mit sich, sie sollen deshalb auch durch rechtliche Regelungen beseitigt oder gemindert werden.

Ein anderer, damit verbundener Weg des zivilrechtlichen Schutzes schwächerer Marktteilnehmer ist die Ausweitung des Klagerechts über den Kreis der originär klagbefugten Personen hinaus¹⁵ auf in gesetzlichen Regelungen eigens benannte Verbände. Solche Verbandsklagerechte bestehen zivilrechtlich im Verbraucherschutz¹⁶ und darüber hinaus im Umweltrecht¹⁷. Sie sind für den Bereich der Sozialen Arbeit auch im BTHG¹⁸ vorgesehen.

Die Leistungsanbieter in der Sozialwirtschaft sind als Unternehmer im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) anzusehen. Die allgemeinen Verbraucherschlichtungsstellen sind aber gem. § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 1. a VSBG für Streitigkeiten aus den die Soziale Arbeit betreffenden Verträgen zwischen Leistungsanbietern und Klientinnen und Klienten unzuständig, da es sich bei diesen Dienstleistungen um nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Sinne dieses Gesetzes handelt. Dies gilt aber nur dann, wenn keine wirtschaftliche Gegenleistung der Leistungsempfänger erfolgt¹⁹.

Eine weitere Dimension hat das öffentliche verbraucherschützende Handeln in Aktivitäten zum Ausgleich des Informationsgefälles zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern. Es geschieht durch generelle Informationen und Beratungen im Einzelfall. Im Bereich der Sozialen Arbeit können beispielweise die allgemeinen Aufklärungs- und Beratungsverpflichtungen gem. § 13 und 14 SGB I als Ausdruck auch dieses Rechtsgedankens angesehen werden²⁰. Auch die Erfüllung dieser sozialrechtlichen Verpflichtungen kann der Herstellung eines funktionsfähigen Marktes dienen.

Mit dieser Sicht auf die Soziale Arbeit werden zugleich weitere Problemfelder erkennbar: Kann die Soziale Arbeit überhaupt zureichend als marktförmiges Geschehen beschrieben werden? Falls dies geschieht, wie werden die Verträge der Leistungsanbieter mit den Klientinnen und Klienten in die zivilrechtlichen Schemata von Dienst- und Werkverträge

¹³ Jürgen Ellenberger in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München, 76. Aufl. 2017, § 13, Rn. 2

¹⁴ Dies führt als Folge des kumulativen Schulbeitritts (s. o.) dazu, dass auch der Sozialleistungsträger bei Zahlungsverzug Zinsen nur in der in § 288 Abs. 1 BGB vorgesehenen Höhe von 5 % über dem Basiszinssatz schuldet.

¹⁵ Vgl. dazu auch Wolf-Rüdiger Schenke/ Ralf P. Schenke in: Kopp, VwGO, München 21. Aufl. 2015, § 42, Rn. 180.

¹⁶ S. § 2a UKlaG.

¹⁷ S. § 64 BNatSchG.

¹⁸ S. § 85 SGB IX.

¹⁹ Vgl. dazu Jörn Steike in: Sacha Borowski/ Peter Röthemeyer, Jörn Steike, Verbraucherstreitbeilegungsgesetz, Baden-Baden, 2016, § 4 Rn. 10.

²⁰ Zum Umfang und den Grenzen dieser Verpflichtungen vgl. Peter Mrozynski, SGB I, München 5. Aufl. 2014, § 13 Rn. 9 ff., § 14 ,Rn. 10 ff.

eingeordnet? Welche Bedeutung hat eine Beschreibung des Arbeitsergebnisses, der Wirkungen der Sozialen Arbeit bei deren rechtlicher Betrachtung²¹?

Wird die Soziale Arbeit auch als marktförmiges Geschehen beschrieben, stellt sich auch die Frage, wie es sich auswirkt, dass die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger als Kunden nur in einem formalen Sinne angesehen werden können. Dagegen sind die öffentlichen Stellen, die die Funktion der Sozialleistungsträger haben, als Kunden im materiellen Sinne zu betrachten. Daraus folgt das weitgehende strukturelle Desinteresse der Klientinnen und Klienten an funktionierendem Verbraucherschutz im technischen Sinn und dem Geltendmachen von Sekundäransprüchen. Der Staat – der selbst nicht Verbraucher ist – hat hingegen sehr wohl ein Interesse an einem auf eine Minderung zielenden Sekundäranspruch, falls dieser denn an ihn abgetreten würde, wie es im §129 SGB IX in der Fassung des BTHG geregelt ist. .

7. Handlungsperspektiven

Soziale Arbeit, die Klientinnen und Klienten als Verbraucher ansieht, muss in mittlerer Sicht die Installation einer schlüssigen Verbraucherschutzstrategie für die Eingliederungshilfe in den Blick nehmen.

Bei den Überlegungen zu der Entwicklung einer solchen Strategie ist zu beachten, dass es zumindest derzeit kaum operative Aktivitäten von örtlichen Verbraucherzentralen auf dem Feld der der Eingliederungshilfe gibt. Nach der Erfahrung mit manchen Versuchen in diesem Bereich ist auch nicht zu erwarten, dass sich dies ohne weiteres rasch ändern wird.

Als Handlungsperspektive für die Leistungsanbieter lässt sich die Möglichkeit beschreiben, innerhalb der Strukturen der Anbieter selbst und gestützt auf Erfahrungen aus dem Bereich des Beschwerdemanagements, der Qualitätssicherung und des Case Managements zumindest vorläufig eigene Ansätze von Verbraucherschutzstrukturen zu entwickeln. In diesen Strukturen könnten dann auch neue Ansätze für Sekundärleistungen erprobt werden.

Ein Ausgleich in Geld wird nur dann sinnvoll möglich, wenn den Hilfeempfängern Zahlungen auch vor dem Hintergrund geänderter Regeln zum Einsatz von Einkommen und Vermögen erhalten bleiben. Vor allem aber könnten durch eigene Aktivitäten der Leistungsanbieter Erfahrungen gesammelt werden, ob und wie an die Stelle einer nicht hinreichend erbrachten Leistung eine kompensatorische Leistung treten kann. Das kann ganz unterschiedlich geschehen, z. B. in Form zusätzlicher Freizeitmöglichkeiten für einzelne oder auch für Gruppen, etwa als Ausflug oder dem Besuch einer besonderen Sportveranstaltung (Fußballbundesliga), als Kinobesuch, der Teilnahme an einer Reise, dem Startgeld für ein Skatturnier, dem Gutschein für Parfüm, Kleidung oder Blumen oder welchen Dingen oder Diensten auch immer, die im besonderen Interesse von Klientinnen und Klienten liegen. Leistungsanbieter müssten entscheiden und kommunizieren, wie sie auf Schlechtleistungen reagieren wollen. Auch das kann ein Element von Qualitätswettbewerb und –sicherung in der Sozialwirtschaft sein. Sobald es bewährte praktische Erfahrungen mit solchen Ansätzen von Verbraucherschutz in der Sozialwirtschaft gibt, könnten diese auch in anbieterunabhängige Formen überführt werden.

Transparenter Verbraucherschutz ermöglicht für Menschen mit Behinderungen eine bessere Auswahl ihrer Leistungserbringer. So setzt er auf handlungsfähige Menschen mit Behinderungen als vernünftige, selbstverantwortliche und urteilsfähige Rechtsgenossen.

²¹ Diese Frage hat auch eine sozialrechtliche Dimension wenn die Finalität z. B. der Eingliederungshilfeleistung im Rahmen des § 53 SGB XII oder zukünftig des § 104 SGB IX zu beschrieben ist.

Dr. Matthias Bartke MdB ist Vorsitzender der Lebenshilfe Hamburg und Justitiar der SPD-Bundestagsfraktion.

Prof. Dr. Christian Bernzen ist Hochschullehrer an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen und in der auf die Sozialwirtschaft ausgerichteten überörtlichen Rechtsanwaltssozietät BERNZEN SONNTAG.

Damian Bernzen studiert Jura in Hamburg.