

Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Beschwerdemanagement und Schlich- tungsverfahren im SGB II

Die Empfehlungen (DV 1/23) wurden am 13. Dezember 2023 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten ist ein maßgeblicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung des SGB II durch die Jobcenter – Beschwerdemanagement sollte diese befördern	4
3. Systematisierte und formalisierte Verfahren und eine Anlaufstelle sollten Mindeststandard des Beschwerdemanagements sein und die Zusammenarbeit in den Jobcentern unterstützen	6
4. Die Beschwerde ist das Ergebnis eines Prozesses – Beschwerden sollten für die Verbesserung der Zusammenarbeit genutzt werden	9
5. Ombudsstellen beraten und unterstützen Leistungsberechtigte im SGB II – sie haben besondere Wirkungsmöglichkeiten und können das Beschwerdemanagement der Jobcenter ergänzen	11
6. Soziale Beratungsstellen können ein Partner für das Beschwerdemanagement im Jobcenter sein	13
7. Mediation ermöglicht Klärungsprozesse und effektive Konfliktlösungen – Jobcenter sollten ihren Fachkräften und Leistungsberechtigten dieses Verfahren für die Förderung der Zusammenarbeit anbieten	15
8. Mediation für das Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II einsetzen	17
Anlage: Prinzipien der Mediation und ihre Anwendung im Jobcenter	20

1. Einleitung

Jobcenter haben in der Regel ein Kundenreaktions- oder Beschwerdemanagement, an das sich Leistungsberechtigte wenden können, wenn sie mit der Beratung und Unterstützung oder der Bearbeitung ihrer Anliegen im Jobcenter nicht zufrieden sind. Einige Jobcenter haben darüber hinaus eine Ombudsstelle oder arbeiten mit einer solchen zusammen. An den meisten Standorten gibt es auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit sozialen Beratungsstellen.

Die folgenden Empfehlungen stellen dar, wie das Beschwerdemanagement in Jobcentern und ihre Zusammenarbeit hierfür mit externen Stellen ausgestaltet sind und weiter verbessert werden können. Die Mediation wird als eine ergänzende oder alternative Möglichkeit vorgestellt, um Spannungen und Konflikte im Jobcenter gemeinsam mit einer neutralen dritten Person zu bearbeiten, so dass Störungen und Abbrüche von Zusammenarbeit ebenso wie eine ineffektive Zusammenarbeit vermieden werden.

Leitendes Ziel für die Empfehlungen ist es, die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten im Jobcenter zu verbessern. Denn die Zusammenarbeit bestimmt ganz erheblich, welche Ergebnisse die Fachkräfte in ihrer Integrationsarbeit erreichen können. In den kommunikativen und kooperativen Prozess soll auch die Leistungssachbearbeitung einbezogen werden. Denn Unzufriedenheit mit der Leistungssachbearbeitung und dort entstandene Vorbehalte gegenüber der Arbeit des Jobcenters wirken sich negativ auf die Integrationsarbeit aus.

Im SGB II gibt es keine Vorschriften für den Umgang mit Beschwerden oder ein Beschwerdemanagement im Jobcenter. Allerdings wurde mit dem Bürgergeld-Gesetz für einen konkreten Anlass, die Erarbeitung oder Fortschreibung eines Kooperationsplans, gesetzlich normiert, dass für Fachkräfte und Leistungsberechtigte ein Verfahren erreichbar sein muss, das sie dabei unterstützt, Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, die einem gemeinsam vereinbarten Kooperationsplan im Wege stehen. Für die Umsetzung des Schlichtungsverfahrens nach § 15a SGB II bietet es sich an, die in diesen Empfehlungen vorgeschlagenen Verfahren zur Unterstützung der Zusammenarbeit anzuwenden.

Die Empfehlungen richten sich an die Träger der Grundsicherung und an die Jobcenter, außerdem an die Träger sozialer Beratungsstellen, die Leistungsberechtigte beraten. Die Empfehlungen für das Beschwerdemanagement und Schlichtungsverfahren bieten keine Lösung dafür, dass Leistungsbescheide immer noch sehr umfangreich und für viele Leistungsberechtigte aufgrund ihrer rechtsförmigen Sprache nicht verständlich sind. Dieses gravierende Problem für die Zusammenarbeit im Jobcenter sollte bundesweit gelöst werden.

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Andreas Kuhn.

2. Die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten ist ein maßgeblicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung des SGB II durch die Jobcenter – Beschwerdemanagement sollte diese befördern

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende findet eine Zusammenarbeit zwischen Fachkräften der Jobcenter und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten statt, in der z.T. komplexe Sachverhalte geklärt und weitreichende Vereinbarungen getroffen werden. In der Zusammenarbeit geht es für die Leistungsberechtigten zuvörderst um die Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnens, dann um die Integration in den Arbeitsmarkt. Durch die Zusammenarbeit kann sich die Lebenssituation von Leistungsberechtigten erheblich verändern. Für die Fachkräfte des Jobcenters geht es darum, einen gesetzlichen Auftrag umzusetzen und dafür mit den Leistungsberechtigten möglichst einvernehmlich Vorgänge zu erledigen oder Vereinbarungen zu treffen, durch die der gesetzliche Auftrag realisiert wird.

In der Zusammenarbeit erwarten die Leistungsberechtigten Unterstützung durch das Jobcenter. Die Fachkräfte des Jobcenters erwarten von den Leistungsberechtigten die Bereitschaft zur Mitwirkung und auch zu Veränderungen, wenn diese für die Integration erforderlich sind. Das gemeinsame Interesse besteht darin, Leistungsberechtigte darin zu unterstützen, eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Wenn dies zunächst nicht möglich ist, ist zu klären, in welchem Maße eine Erwerbsintegration möglich ist oder was dieser entgegensteht und welche Lösungen es dafür gibt oder geben könnte.

Die jeweiligen Ressourcen, Unterstützung auf Seiten des Jobcenters und Mitwirkung/Veränderungsbereitschaft auf Seiten des Leistungsberechtigten, werden umso wirksamer, je besser sich Leistungsberechtigte und Fachkräfte wechselseitig in ihren Orientierungen abstimmen (Ko-Orientierung) und auf eine geeignete Vorgehensweise verständigen. Dies ist nur durch Kommunikation möglich, durch gegenseitiges Informieren und gemeinsames Verhandeln.

Diese ohnehin anspruchsvolle Aufgabe wird dadurch noch anspruchsvoller, dass weder die Leistungsberechtigten noch die Fachkräfte wählen können, mit wem sie zusammenarbeiten. Hinzu kommt, dass sich Leistungsberechtigte auch unter den Bedingungen des Bürgergeldes in ihrer Verhandlungsposition beeinträchtigt sehen können, da die Fachkraft des Jobcenters Aufforderungen, die bei Nichterfüllung Leistungsminderungen zur Folge haben, dann erlassen kann, wenn Verhandlungen (einschließlich des Schlichtungsverfahrens) über eine einvernehmlich vereinbarte Vorgehensweise gescheitert sind.

Zusammenarbeit trägt dazu bei, dass der gesetzliche Auftrag effektiv umgesetzt wird. Sie ist aber auch ein Prozess, in dem Auseinandersetzungen stattfinden und Konflikte entstehen können. Diese können so weit gehen, dass eine Zusammenarbeit gestört ist und durch Verwaltungsakte oder vorgerichtliche und gerichtliche Verfahren ersetzt wird. Die aufgezeigten Voraussetzungen und Bedingungen für die Zusammenarbeit im Jobcenter erhöhen deutlich die Wahrscheinlichkeit für Konflikte, die in jeder Zusammenarbeit gegeben ist.

Daten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit belegen die Möglichkeit von Konflikten in der Zusammenarbeit im Jobcenter. Zwar ist die Zahl der erwerbsfähigen

higen Leistungsberechtigten, gegen die Leistungsminderungen ausgesprochen wurden, seit dem Jahr 2011 und insbesondere seit dem Jahr 2020 deutlich rückläufig. Im Jahr 2011 wurden noch gegen 503.872 erwerbsfähige Leistungsberechtigte Leistungsminderungen ausgesprochen. Nach 366.237 Personen im Jahr 2019 waren es 115.231 Personen im Jahr 2020 und 99.571 Personen im Jahr 2022.¹ Auch die Anzahl der eingereichten Widersprüche und Klagen ist zurückgegangen. Die Widersprüche gingen von 680.878 in 2013 auf 403.856 in 2022 zurück, die Klagen von 133.000 in 2013 auf 50.892 in 2022.²

Dennoch deuten diese Daten darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten im Jobcenter in einer erheblichen Anzahl von Fällen gestört war oder von Seiten des Leistungsberechtigten sehr wahrscheinlich abgebrochen wurde.³

Die Fachkräfte sind verpflichtet, auch in solchen Situationen weiterhin die Leistungsberechtigten zu beraten und zu unterstützen. Für die Leistungsberechtigten gilt, dass sie bei einem Konflikt in vielen Fällen ihre Mitwirkungspflicht nicht oder nicht mehr in eine konstruktive Zusammenarbeit umsetzen.

In der Zusammenarbeit entstehen auch Störungen und Konflikte, die von den Beteiligten nicht offengelegt werden. Leistungsberechtigte verfolgen Anpassungsstrategien, um Leistungsminderungen zu vermeiden⁴ oder sie weichen der Anspannung und dem Konflikt im Jobcenter aus, indem sie unabhängige Beratungsstellen aufsuchen.

Die Integrationsfachkräfte im Jobcenter sind geschult, Leistungsberechtigte zu beraten. Die fachliche Grundlage in den gemeinsamen Einrichtungen dazu ist das Beratungskonzept der Bundesagentur für Arbeit. In den kommunalen Jobcentern wird auf Basis vergleichbarer Konzepte gearbeitet.

In einigen Jobcentern können die Fachkräfte an Supervisionen und kollegialen Beratungen teilnehmen, einige Fachkräfte auch ein Coaching in Anspruch nehmen. Seit mehreren Jahren werden auch verstärkt Fachkräften der Leistungssachbearbeitung Beratungsschulungen angeboten und mit diesen durchgeführt. Eine zentrale Komponente der Qualifizierung ist die Kommunikationskompetenz. Diese hat gewiss dazu beigetragen, dass die Fachkräfte in den Jobcentern Konflikte in der Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten vermeiden oder lösen können.

Wenn das nicht gelingt, sind die Fachkräfte auf ein funktionierendes Beschwerdemanagement und eine gute Zusammenarbeit mit externen Stellen angewiesen, damit die Zusammenarbeit im Jobcenter effektiv fortgesetzt werden kann. Oder es gibt ein Mediations- oder Schlichtungsverfahren im Jobcenter, das sie in Anspruch nehmen können.

1 Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Leistungsminderungen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007), Nürnberg, 10. Mai 2023, Tab. 2.

2 Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Jahreszahlen ab 2013), Nürnberg: Dezember 2022, Tab. 2.1 und Tab. 2.2.

3 Da die Widersprüche und Klagen nicht personenbezogen zugeordnet sind, kann die genaue Anzahl der Fälle gestörter oder abgebrochener Zusammenarbeit aus diesen Daten nicht ermittelt werden.

4 In den wenigen Fallstudien, die es zur Interaktion zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten gibt, wurde u.a. festgestellt, dass Leistungsberechtigte eine Anpassungsstrategie wählen, sogar dann, wenn sie ihre eigenen Anliegen dafür aufgeben müssen, vgl. Kolbe, C.: Irritation im Zwangskontext – Interaktionen im SGB II, in: WSI-Mitteilungen 3/2012, S. 198–205.

3. Systematisierte und formalisierte Verfahren und eine Anlaufstelle sollten Mindeststandard des Beschwerdemanagements sein und die Zusammenarbeit in den Jobcentern unterstützen

Beschwerdemanagement kann als Teil des Qualitätsmanagements in einer Organisation implementiert und betrieben werden.⁵ Die Bundesagentur für Arbeit hat ein Konzept dafür erarbeitet und im Jahr 2003 das sogenannte Kundenreaktionsmanagement (KRM) eingeführt. Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) organisiert sind, sollen den Leitfaden Kundenreaktionsmanagement der Bundesagentur für Arbeit anwenden. Die Arbeitsagenturen sind aufgefordert, in der Trägerversammlung darauf hinzuwirken, dass KRM-Qualitätsstandards eingeführt und nachgehalten werden.⁶ Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist in jeder gemeinsamen Einrichtung eine KRM-Beauftragte bzw. ein KRM-Beauftragter benannt. Kommunale Jobcenter haben eigene Qualitätsmanagement-Systeme implementiert, die u.a. das Beschwerdemanagement im Jobcenter definieren und beschreiben. QM-gestütztes Beschwerdemanagement, unter das auch das KRM subsumiert werden kann, zeichnet sich grundsätzlich dadurch aus, dass ein formal geregeltes Verfahren stattfindet und dem Beschwerdeführer die Erbringung bestimmter Dienstleistungen zugesichert wird. Die Jobcenter verpflichten sich, vorgegebene Arbeitsschritte und Fristen einzuhalten. Das Beschwerdemanagement sieht vor, dass die Kunden eine Eingangsbestätigung erhalten, bei längerer Bearbeitung einen Zwischennachricht und bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Eingang der Beschwerde eine abschließende Antwort.

Das Beschwerdemanagementsystem selbst ist schriftlich dargestellt,⁷ als eigenes Handbuch oder als Teil des QM-Handbuches. Diese Dokumentation erfolgt ebenso wie das gesamte Beschwerdemanagement meistens IT-gestützt.

Die Leistungsberechtigten sollen eine einfache und sichere Möglichkeit haben, ihre Beschwerde einzubringen oder einzureichen. Ihnen wird die Bearbeitung der Beschwerde und eine abschließende Entscheidung über die Beschwerde zugesichert.

Im Jobcenter sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für das Beschwerdeverfahren geregelt. Es gibt eine Stelle, die für die Annahme von Beschwerden zuständig und gut erreichbar ist. Das können Beauftragte für Beschwerdemanagement

5 Ausgangspunkt für die Einführung eines Qualitätsmanagements war in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland das Neue Steuerungsmodell – NSM. In den Berichten, die die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, seit 2005 für Verwaltungsmodernisierung – KGSt, dazu erarbeitet hat, wird darauf hingewiesen, dass u.a. über Beschwerden ermittelt werden kann, welche Erwartungen die Bürger und die Wirtschaft an kommunale Dienstleistungen haben. Beschwerden sind demnach ein Indikator für die Zufriedenheit der Bürger mit diesen Dienstleistungen und damit Grundlage der im Qualitätsmanagement verankerten Maxime des „ständigen Verbesserns“; vgl. Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 22, Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/1995, S. 29, Qualitätsmanagement II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, KGSt-Bericht Nr. 8/1997, S. 20.

6 Vgl. Leitfaden Kundenreaktionsmanagement in der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 30. März 2022, S. 16.

7 Die Interne Revision der Bundesagentur für Arbeit hat in einer überregionalen Revision des Kundenreaktionsmanagements nachdrücklich darauf hingewiesen, dass eine schriftliche dokumentierte Regelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten die bestmögliche organisationsinterne Sicherungsmaßnahme ist. Sie empfiehlt den gemeinsamen Einrichtungen, durch schriftliche Regelungen transparent und verbindlich zu machen, welche Standards und Prozesse für einen sachgerechten Umgang mit Kundenreaktionen gelten, vgl. Bericht August 2011, S. 3.

ment sein oder das Büro der Geschäftsführung. Es ist eine eigenständige und neutrale Anlaufstelle für Kundinnen und Kunden des Jobcenters.⁸ Leistungsberichtigte können dort auch eine andere Art von Rückmeldung an das Jobcenter geben.⁹

Beschwerden können schriftlich oder telefonisch vorgetragen werden.¹⁰ Die zuständigen Stellen im Jobcenter bieten auch persönliche Gespräche dafür an.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die formalisierten Verfahren des Beschwerdemanagements in den Jobcentern zunehmend durch Beratung und Gespräche umgesetzt werden. Diese ermöglichen einen einfacheren Zugang zum Beschwerdeverfahren und sollten ggf. durch Sprachmittler unterstützt werden.

Für Beschwerden, die bei einer Annahme in einem Telefongespräch nicht geklärt und erledigt werden können, muss es ein geregeltes Verfahren geben, wie diese weiterbearbeitet werden, entsprechend der Bearbeitung von schriftlich eingebrachten Beschwerden.

Generell gilt, dass eine Beschwerde die Fristen für einen Widerspruch nicht außer Kraft setzt. Einige Jobcenter teilen den Kunden mit, dass Angelegenheiten, in denen es um die Rechtmäßigkeit von getroffenen Entscheidungen geht, im Beschwerdemanagement nicht bearbeitet werden.

Wenn die mitgeteilte Unzufriedenheit nicht ausgeräumt werden kann und offensichtlich Gründe für eine Beschwerde vorliegen, sollte aus Sicht des Deutschen Vereins bei der telefonischen Annahme auch immer beraten werden, wie diese Beschwerde am besten weiterbearbeitet wird. Je nach Konstellation, kann die Beschwerde im Beschwerdemanagement weiterbearbeitet werden. Es kann angezeigt sein, die Widerspruchsstelle einzuschalten oder eine Dienstaufsichtsbeschwerde zu tätigen. Es können aber auch alternative Möglichkeiten der Beratung und Verständigung genutzt werden, wie eine soziale Beratungsstelle oder eine Ombudsstelle – soweit diese vorhanden und vor Ort erreichbar sind.

Bei schriftlichen Beschwerden sollte nicht nur der Eingang der Beschwerde bestätigt werden. Es sollte auch auf diesem Wege mitgeteilt werden, welche Möglichkeiten der weiteren Bearbeitung der Beschwerde es gibt. Der betreffenden leistungsberechtigten Person sollte angeboten werden, in einem telefonischen oder persönlichen Gespräch das weitere Vorgehen zu klären. Die höheren Kosten eines erweiterten Beschwerdemanagements können dadurch mehr als kompensiert werden.

Einige Jobcenter, die das KRM umsetzen, bieten ihren Kunden drei Stufen an, um eine Beschwerde einzubringen und zu bearbeiten. Zunächst sollten sich die Kunden an die für sie zuständige Fachkraft im Jobcenter wenden. Wenn die Klärung des Anliegens dort nicht möglich ist, sind die zuständigen Vorgesetzten die nächsten Ansprechpartner für die Beschwerde. Wenn auch mit dem Vorgesetzten keine

8 Interne Revision der Bundesagentur für Arbeit, Bericht August 2011, S. 9.

9 Das Kundenreaktionsmanagement der Bundesagentur für Arbeit unterscheidet sechs Kundenreaktionen: Beschwerde, Lob, Idee/Anregung, Petition, Dienstaufsichtsbeschwerde, Folgeaktion, vgl. Leitfaden Kundenreaktionsmanagement in der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 30. März 2022, S. 13.

10 Barbara Weyerer hat in ihrem Praxistraining ausführlich dargelegt, worauf beim telefonischen Beschwerdegespräch und bei der schriftlichen Beschwerde zu achten und wie beides auszugestaltet ist, vgl. Weyerer, B.: Beschwerdemanagement. Praxistraining, München 2019, Kap. 7.4 und Kap. 7.5, S. 119–131.

Lösung gefunden wird, ist die Beschwerde an das Kundenreaktionsmanagement zu richten.

In der Regel werden die fachlich oder persönlich betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angehört und in die Bearbeitung der Beschwerden einbezogen. Zuständig und verantwortlich für die Bearbeitung sind die Teamleitungen oder Leitungskräfte. Es handelt sich um einen hierarchischen Prozess, in dem die Fachkräfte Stellung nehmen und Informationen vermitteln dürfen.

Die mit Abstand meisten Beschwerden betreffen die Leistungssachbearbeitung; Integration und Fallmanagement sind von Beschwerden relativ wenig betroffen.¹¹ Das ist aus Sicht des Deutschen Vereins ein Hinweis darauf, dass in der Leistungssachbearbeitung die Beratungskompetenz erhöht werden sollte.

Die erfassten Beschwerden werden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Im Ergebnis wird unterschieden, ob eine Beschwerde berechtigt oder unberechtigt ist.¹² Dem Ergebnisbericht eines kommunalen Jobcenters ist zu entnehmen, dass im Jahr 2021 43 von 214 eingereichten Beschwerden berechtigt waren, das sind 20 %. Das Jobcenter Hamburg hat im Jahr 2020 bei 249 von 924 eingegangenen Beschwerden entschieden, dass diese begründet sind, das ist ein Anteil von 27 %; die 27 Dienstaufsichtsbeschwerden im selben Jahr wurden vollständig als unbegründet erkannt.¹³ Die Quoten sind über mehrere Jahre ähnlich hoch.

Den Kunden wird in den meisten Fällen mitgeteilt, dass ihre Beschwerde nicht berechtigt oder unbegründet ist. Dies sollte in Form eines freundlichen und erklärenden Antwortschreibens oder durch eine telefonische Verständigung geschehen, die in einer Protokollnotiz zu dokumentieren ist.

Ein formalisiertes Beschwerdemanagement ermöglicht Transparenz für alle Beteiligten und stellt Daten zur Verfügung, die systematisch ausgewertet werden können, um Verbesserungspotenziale in der Zusammenarbeit und in der Organisation festzustellen. Es ist jedoch nicht geregelt, wie die Fachkräfte mit diesem Verfahren, insbesondere mit den Ergebnissen des Verfahrens umgehen sollen.

Wenn die Mitteilung einer Unzufriedenheit als Beschwerde bearbeitet wird, dann findet ein Verfahren statt, das von der Zusammenarbeit zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten separiert ist. Das entlastet einerseits die Zusammenarbeit, weil die betreffenden Personen sich mit der Unzufriedenheit nicht auseinandersetzen (müssen). Andererseits kann das Verfahren und dessen Ergebnis zur Folge haben, dass Leistungsberechtigte die Zusammenarbeit im Jobcenter mit Desinteresse, Misstrauen oder verstärktem Misstrauen oder auch Widerstand fortsetzen.

11 Nach Auskunft des zentralen KRM der Bundesagentur für Arbeit sind etwa drei Viertel der Beschwerden der Leistungssachbearbeitung zuzuordnen. Daten des Beschwerdemanagements eines kommunalen Jobcenters bestätigen diese Quote.

12 Im KRM werden „begründete“ und „nicht begründete“ Beschwerden unterschieden. Der Leitfadene Kundenreaktionsmanagement in der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 30. März 2022, S. 31 f., beschreibt detailliert, wann eine Beschwerde begründet ist.

13 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration vom 10. August 2021, Nr. 22/10, Anlage Information der Geschäftsführung von Jobcenter team.arbeit.hamburg.

Dementsprechend verweisen Fachkräfte Leistungsberechtigte, mit denen sie zusammenarbeiten, erst dann auf das Beschwerdemanagement, wenn dafür ein „Anlass“ vorliegt.¹⁴

Der Deutsche Verein würde es begrüßen, wenn die Fachkräfte in den Jobcentern das Beschwerdemanagement für ihre Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten nutzen und diese anregen, ihre Unzufriedenheit zu äußern und sich ggf. an die Anlaufstelle für Beschwerden im Jobcenter zu wenden.¹⁵

Der Deutsche Verein plädiert dafür, dass Jobcenter ein systematisches und formalisiertes Beschwerdeverfahren haben, eine Anlaufstelle für Beschwerden, die sich als neutral versteht und auch eine beratende Funktion ausübt. Bei der Antragstellung sollten die betreffenden Personen darüber informiert werden, dass es diese Stelle gibt. So eingeführt und umgesetzt, kann Beschwerdemanagement Teil der regulären Arbeit der Jobcenter sein.

Der Deutsche Verein regt an, dass in Jobcentern geregelt wird, wie das Beschwerdeverfahren und die Ergebnisse dieses Verfahrens in die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten einbezogen werden können und sollen, und zwar so, dass die Zusammenarbeit unterstützt wird und Fachkräfte darin einen Gewinn für ihre Arbeit sehen.

4. Die Beschwerde ist das Ergebnis eines Prozesses – Beschwerden sollten für die Verbesserung der Zusammenarbeit genutzt werden

Beschwerden beziehen sich auf Dienstleistungen (Reklamationen auf Waren). In Jobcentern werden personenbezogene Dienstleistungen erbracht. Es gibt dafür keinen Katalog zugesicherter Eigenschaften oder für den Einzelfall mit einem Kunden vereinbarte und damit zugesicherte Leistungen, die dieser in Auftrag gibt.

Personenbezogene Dienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen Dienstleister und Kunde zusammenwirken müssen, damit eine Dienstleistung zustande kommt. Fachkräfte wie Leistungsberechtigte können mit dem Prozess wie mit dem Ergebnis der Dienstleistung unzufrieden sein. Beide können immer einen jeweils eigenen Anteil daran haben. Die Gründe für Unzufriedenheit sind vielfältig. Sie reichen von Unfreundlichkeit und Unhöflichkeit über schlechte Erreichbarkeit und lange Bearbeitungszeiten bis zur Unverständlichkeit von Bescheiden und Feh-

14 Vgl. Brüssig, M. u.a.: Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, hrsg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2. Aufl., Berlin 2019, S. 259 f. In der Studie wurde das Beschwerdemanagement einzelner Jobcenter untersucht. Die Studie betont – drastisch –, dass Beschwerdeverfahren zu Verhaltensänderungen und Sanktionierungen bei den Fachkräften führen und Abschreckungseffekte bei diesen haben können. In der Perspektive „Diskriminierungsschutz“ wird hier Beschwerdemanagement als Drohkulisse für die Fachkräfte im Jobcenter gezeichnet, die deren Verhalten in der Zusammenarbeit beeinflussen soll. Im Unterschied zu dieser Sichtweise sollen die hier vorliegenden Empfehlungen des Deutschen Vereins eine konstruktive und einvernehmliche Zusammenarbeit im Jobcenter fördern.

15 Nach dem allgemein gültigen Konzept des Beschwerdemanagements hätten Fachkräfte die Aufgabe, Beschwerden zu „stimulieren“. Beschwerdestimulierung ist die erste Aufgabe im direkten Prozess des Beschwerdemanagements, dann folgen die Aufgaben Beschwerdeannahme und -erfassung sowie Beschwerdebearbeitung und -reaktion. Beschwerdeauswertung und -controlling sind die Aufgaben des indirekten Beschwerdemanagementprozesses; vgl. Kaminske, G./Brauer, J.-P.: Qualitätsmanagement von A–Z: Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements, 6. aktualisierte Aufl., München 2007, S. 24–28.

lern in Bescheiden. Die Kommunikation und Verständigung werden als schwierig wahrgenommen, es kommt häufig zu Missverständnissen.

In Beschwerdemanagementsystemen von Jobcentern werden folgende Gründe für Beschwerden unterschieden: persönliches Verhalten, organisatorische Mängel, Verfahren und Zeitablauf, Sachentscheidung, räumliche und sachliche Ausstattung, sonstiges.

Bei personenbezogenen Dienstleistungen ist es besonders schwierig, eine Meinungsverschiedenheit sachbezogen zu klären und die Auseinandersetzung sachlich auszutragen. Immer sind bei diesen Dienstleistungen Emotionen mit im Spiel. Deshalb werden aus Sachkonflikten sehr oft auch Beziehungskonflikte, und diese erschweren eine Konfliktbewältigung ganz erheblich. Beschwerden enthalten oft beide Dimensionen eines Konflikts und sollten auch in beiden Dimensionen bearbeitet werden.

Fachkräfte sind gefordert, beides auseinanderzuhalten und auf eine sachliche Auseinandersetzung hinzuwirken. Ob sie diese Forderung erfolgreich einlösen, hängt aber nicht nur von ihnen, sondern auch von den Leistungsberechtigten ab. Fachkräfte in Jobcentern können ihren gesetzlichen Auftrag auch so interpretieren, dass sie diesen durchsetzen müssen und die Auseinandersetzung mit Leistungsberechtigten vermeiden oder abbrechen, indem sie anordnen, was zu tun ist. Mit einem solchen Verständnis können sie das Beschwerdemanagement selbst nicht aktiv nutzen, um eine Auseinandersetzung zu versachlichen und die Zusammenarbeit konstruktiv fortzusetzen. Sie können Leistungsberechtigte nur darauf hinweisen, dass es für sie eine Stelle und ein Verfahren im Jobcenter gibt, bei dem sie ihre Unzufriedenheit mitteilen und davon ausgehen können, dass die Beschwerde bearbeitet wird und eine Antwort erhalten.

Wenn Leistungsberechtigte sich beschweren, dann ist das oftmals eine „Aufforderung zum Dialog“. Es ist ein Signal dafür, dass etwas nicht stimmt und ein Appell, das in Ordnung zu bringen.¹⁶ So verstanden, ist die Beschwerde eine Chance, die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten zu verbessern. Es hängt ebenso von den unmittelbar Beteiligten wie von den Angeboten des Beschwerdemanagements ab, ob das gelingt.

Für die Zusammenarbeit im Jobcenter sind Beschwerden eine besondere Chance, weil Leistungsberechtigte damit mögliche Anpassungsstrategien oder passiven Widerstand beenden und durch eine offene Auseinandersetzung ersetzen. Diese kann eine gute Voraussetzung für eine konstruktive und effektive Zusammenarbeit sein.

Beziehungsgeprägte Konfliktverläufe zeichnen sich dadurch aus, dass sie relativ lange latent bleiben und zu einer schnellen Eskalation tendieren, wenn sie manifest werden. Ein wichtiges Element ist dabei, dass Misstrauen in der Zusammenarbeit von Anfang an dabei war oder sich „eingeschlichen“ hat und sich im Laufe der Zusammenarbeit wechselseitig steigert. Misstrauen produziert Misstrauen. Der Konflikt kann bis zur Feindseligkeit eskalieren.¹⁷ In einem Eskalationsprozess ist es für die Beteiligten fast unmöglich, diesen aus eigenen Kräften zu beenden und

¹⁶ Weyerer, B.: Beschwerdemanagement. Praxistraining, München 2019, S. 21.

¹⁷ Vgl. Altmann, G. u.a.: Mediation: Konfliktmanagement für moderne Unternehmen, Weinheim und Basel 1999, S. 31–37.

(wieder) zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zurückzufinden oder überzugen.

Durch eine Beschwerde wird ein latenter Konflikt ein offener Konflikt, sie kann aber auch einen offenen Konflikt dokumentieren. In jedem Fall signalisiert eine Beschwerde, dass die Zusammenarbeit mit der Fachkraft gestört ist und es eines eigenen Prozesses bedarf, damit die Zusammenarbeit wieder funktionieren kann.

5. Ombudsstellen beraten und unterstützen Leistungsrechtige im SGB II – sie haben besondere Wirkungsmöglichkeiten und können das Beschwerdemanagement der Jobcenter ergänzen

Eine Ombudsstelle soll die Möglichkeit von Bürgern verbessern, sich für ihre Interessen z.B. gegenüber der öffentlichen Verwaltung einzusetzen.¹⁸ Eine Person, die auf der Ombudsstelle tätig ist, muss unabhängig vom Jobcenter sein. Unabhängigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass Betroffene Vertrauen zu einer Ombudsperson haben können. Die ehrenamtliche Ausübung der Tätigkeit ist eine besondere günstige Bedingung für Unabhängigkeit und entspricht der bürgerschaftlichen Tradition von Ombudsstellen.

Aus der Sicht von Jobcentern sind Ombudsstellen Schlichtungsstellen, eine Ombudsperson ein Schlichter oder auch Mediator. Es wird mehr oder weniger deutlich, dass die vermittelnde Tätigkeit darin besteht, jeweils mit den Parteien zu sprechen und, entsprechend etablierter Schlichtungsverfahren, auf dieser Grundlage Vorschläge für eine einvernehmliche Lösung des Streitfalls oder Konflikts zu machen.

Einige Jobcenter in Deutschland haben eine Ombudsstelle oder verweisen auf eine Ombudsstelle, die Leistungsberechtigte des SGB II in Anspruch nehmen können, wenn sie mit der Arbeit des Jobcenters nicht zufrieden oder nicht einverstanden sind. Ombudsstellen werden vom Jobcenter mit Beschluss der Trägerversammlung oder von der Kommunalverwaltung eingesetzt.

In Deutschland wird nicht systematisch erhoben, welche Jobcenter eine Ombudsstelle haben oder mit einer solchen zusammenarbeiten und auch nicht, wie diese ausgestaltet sind und funktionieren.

Fast alle Jobcenter, die Ombudsstellen ausweisen, teilen ihren Kunden auf der Website mit, dass die Ombudsstelle unparteiisch, neutral oder unabhängig ist. Die Unabhängigkeit vom Jobcenter ist grundlegendes Merkmal einer Ombudsstelle. Nur wenige Jobcenter weisen darauf hin, dass die Ombudsperson ehrenamtlich tätig ist. In den anderen Fällen ist nicht erkennbar, welchen arbeitsrechtlichen Status die Person auf der Ombudsstelle hat.

In den meisten Fällen werden vier Funktionen für die Ombudsstellen benannt: Sie nehmen Anregungen, Kritik und Beschwerden entgegen, sie erklären Entscheidungen oder Bescheide vom Jobcenter, sie beraten die Betroffenen bei ihrem Anliegen, sie vermitteln zwischen Leistungsberechtigten und Jobcenter.

¹⁸ Ombudsstellen haben sich an vielen Stellen bewährt, so z.B. in der Kinder- und Jugendhilfe, der Pflege oder auch im Betreuungs- und Gesundheitswesen.

Die Gespräche mit der Ombudsperson sind prinzipiell vertraulich. Nur mit Einverständnis des Ratsuchenden sprechen Ombudsstellen die zuständige Fachkraft im Jobcenter an.

Die Inanspruchnahme der Ombudsstelle setzt einen Bescheid des Jobcenters nicht außer Kraft und eine mitgeteilte Frist wird nicht unterbrochen. In der Regel wird offengelassen, wie die Ombudsstelle damit umgeht, wenn ein Widerspruchs- oder Klageverfahren bereits anhängig ist. Nur ausnahmsweise erfolgt der Hinweis, dass die Ombudsstelle in solchen Fällen nicht tätig werden darf. Eine Ombudsstelle wird mit der Absicht und Erwartung eingerichtet, dass dadurch langwierige und kostenträchtige gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden können. Sie soll Leistungsberechtigten eine besondere Art der Kommunikation und Beratung bieten und zu einer größeren Zufriedenheit beitragen.

Auch das Beschwerdemanagement des Jobcenters wird im Zusammenhang mit Ombudsstellen nur ausnahmsweise angesprochen z.B. mit dem Hinweis, sich bei Anregungen und Beschwerden an das Kundenreaktionsmanagement zu wenden und bei dem Wunsch nach zusätzlichen Erläuterungen oder Unterstützung an die Ombudsperson.

Die Leistungsberechtigten werden aufgefordert, zunächst mit der für sie zuständigen Leistungs- oder Integrationsfachkraft oder deren Vorgesetzten offene Fragen zu beantworten und Probleme zu klären. Wenn das nicht gelingt, sind sie eingeladen, die Ombudsstelle anzusprechen und dort ggf. ein Gespräch zu vereinbaren. Ombudsstellen sehen ihre Stärke darin, dass sie „ohne großen bürokratischen Aufwand“ Streitfälle zwischen den beteiligten Personen schlichten können.

Ombudsstellen haben ein besonderes Ansehen bei Leistungsberechtigten. Ihnen wird Vertrauen entgegengebracht. In Ombudsstellen finden persönliche Gespräche statt. In diesen Gesprächen werden die Leistungsberechtigten als Bürger angesprochen. Es ist ein Austausch von Argumenten und eine Klärung von Sachverhalten möglich, die im Jobcenter so nicht stattfinden und durch einen bloßen schriftlichen Bescheid nicht zu erreichen ist.¹⁹

Eine Ombudsstelle kann bewirken, dass Bescheide und Entscheidungen von den Fachkräften im Jobcenter gründlicher geprüft werden. Sie kann auch dazu beitragen, dass „landläufiges Misstrauen“ gegenüber Jobcentern minimiert wird.²⁰

Aus Sicht des Deutschen Vereins kann eine Ombudsstelle die Beratung der Fachkräfte und das Beschwerdemanagement ergänzen. Auch wenn in derselben Sache beraten oder ein Bescheid erläutert wird, kann es sein, dass Leistungsberechtigte die Informationen aus der Ombudsstelle und den Austausch mit der Ombudsstelle deutlich anders aufnehmen und verarbeiten als im Jobcenter. Neben der Interaktion ist das „Setting“ maßgeblich dafür, wie eine Beratung abläuft und zu welchen Ergebnissen diese führt. Wenn Leistungsberechtigte eine Ombudsstelle aufsu-

19 Vgl. Richter, A.: Ehrenamtliche Beteiligung im Widerspruchsverfahren der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bestandsaufnahme und Erfahrungen aus der Praxis, Kassel 2018, S. 101. In dieser Studie wurde die Implementation und Praxis von sog. „Widerspruchsausschüssen“ untersucht, die zwei Jobcenter eingerichtet hatten. Diese Widerspruchsausschüsse sind dem regulären Widerspruchsverfahren „vorgeschaltet“ und haben Strukturähnlichkeit mit einer Ombudsstelle. Die Ergebnisse der Studie sind deshalb zumindest annäherungsweise für Ombudsstellen gültig. Zur Implementation und Praxis von Ombudsstellen im SGB II gibt es keine solchen Studien.

20 Richter, A.: Ehrenamtliche Beteiligung im Widerspruchsverfahren der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bestandsaufnahme und Erfahrungen aus der Praxis, Kassel 2018, S. 105 f.

chen, haben sie, jedenfalls in dieser konkreten Situation, zu dieser mehr Vertrauen als zu ihrer Fachkraft im Jobcenter. Das verbessert die Möglichkeiten für eine konstruktive Auseinandersetzung und Verständigung beträchtlich.²¹

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass Jobcenter darauf hinwirken, dass vor Ort eine Ombudsstelle für Belange des SGB II eingerichtet wird, wenn eine Person dafür zur Verfügung steht, die die Bedingung der Unabhängigkeit und die Funktionen einer Ombudsstelle sicher erfüllen kann. Die Person sollte die Regelungen des SGB II sehr gut kennen und Erfahrung damit haben, wie diese von den Jobcentern umgesetzt werden.²² Außerdem sollte die betreffende Person in der Lage und bereit sein, die Tätigkeit auf der Ombudsstelle ehrenamtlich auszuüben. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann auch erwogen werden, eine gemeinsame Ombudsstelle für mehrere Jobcenter einzurichten, sofern die betroffene Person dazu bereit ist.

Der Deutsche Verein regt an, dass bei der Evaluation des neu eingeführten Schlichtungsverfahrens (s.u. Kapitel 8) auch erhoben wird, welche Jobcenter eine Ombudsstelle haben oder mit einer solchen zusammenarbeiten.

6. Soziale Beratungsstellen können ein Partner für das Beschwerdemanagement im Jobcenter sein

Vor Ort arbeitet eine Vielfalt von sozialen Beratungsstellen mit Klientinnen und Klienten, die leistungsberechtigt nach dem SGB II sind. Zum Beispiel die Allgemeine Sozialberatung, Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte, Wohnungsnotfallhilfe und Schwangerenberatung oder die Erwerbslosenberatungsstelle. Darüber hinaus gibt es qualifizierte ehrenamtliche Begleiter/innen, wie z.B. Ämterlotsen.

Soziale Beratungsstellen beraten überwiegend in Fragen des Sozialrechts und unterstützen auch bei der Stellung von Anträgen. Sie können aber auch zu beruflichen Perspektiven beraten und bei der Arbeitssuche helfen.

Soziale Beratungsstellen können eine entlastende Funktion in der Beziehung zwischen Kunden und Jobcenter einnehmen. Im Fall einer Beschwerde können diese eine vermittelnde und moderierende Rolle gegenüber dem Jobcenter wahrnehmen sowie zur Klärung des Beschwerdegegenstands mit dem Jobcenter beitragen.

Es ist aber auch möglich, dass sich Leistungsberechtigte in ihrem Urteil über das Jobcenter und/oder die Fachkraft bestätigt sehen und die Zusammenarbeit im

21 In der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 10. August 2021 wurde in einer kontroversen Diskussion über die Einrichtung von Ombudsstellen für Erwerbslose im SGB-II-Bezug dieses Wirkungspotenzial von Ombudsstellen nicht einbezogen und nicht erörtert, sodass die Einschätzung nicht entkräftet werden konnte, dass mit Ombudsstellen eine Parallelstruktur zum Beschwerdemanagement der Jobcenter geschaffen und Doppelarbeit stattfinden würde. Oder es wurde erklärt, dass Ombudsstellen Schlichtungsstellen seien; vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration vom 10. August 2021, Nr. 22/10.

22 Die Bundesregierung hat in einer Antwort zu unabhängigen Ombudsstellen für SGB II-Leistungsbeziehende vom 3. Dezember 2019 sehr allgemein darauf hingewiesen, dass es von den „regionalen Gegebenheiten“ abhängt, ob und inwieweit die Einrichtung von Ombudsstellen dazu beitragen kann, mehr Transparenz und Bürgernähe zu schaffen; vgl. BT-Drucks. 19/15687, S. 3.

Jobcenter als notwendiges Übel ansehen, Beratung und Unterstützung aber von der unabhängigen Beratung erwarten. Dann ist eine effektive Zusammenarbeit im Jobcenter deutlich erschwert. Dieser Effekt einer Entlastung durch einen externen Dritten lässt sich durch die Betonung einer eigenständigen Rolle der unabhängigen Beratung und Neutralität gegenüber dem Jobcenter mindern, aber nicht ausräumen.

Die Begleitung der Leistungsberechtigten durch Mitarbeitende einer sozialen Beratungsstelle kann es den Leistungsberechtigten erleichtern, einen Termin im Jobcenter wahrzunehmen. Aus Sicht des Deutschen Vereins sollten die gemeinsamen Termine dafür genutzt werden, das Vertrauen des Leistungsberechtigten in die Zusammenarbeit mit der Fachkraft im Jobcenter zu stärken. Die unabhängige Beratung sollte in der Folge darauf hinwirken, dass die Ratsuchenden alleine im Jobcenter ihre Rechte wahrnehmen und ihre Interessen deutlich einbringen.

Der Deutsche Verein schlägt vor, dass Jobcenter mit sozialen Beratungsstellen in ihrem Umfeld Formen der Zusammenarbeit vereinbaren und formal regeln, die insbesondere die Fragen der Erreichbarkeit und verlässlichen Ansprache umfassen.

Ein Großteil der Jobcenter hat seine digitale Kommunikation mit den Leistungsberechtigten auf ein digitales Portal umgestellt und dabei u.a. einen Postfachservice für die Kommunikation mit den zuständigen Fachkräften und zur Abgabe von Unterlagen eingeführt. Soziale Beratungsstellen stellen fest, dass Klienten häufig mit dieser Form der Kommunikation überfordert sind, ihre Zugangsdaten nicht kennen. Dies behindert die schnelle und sichere Übermittlung von Unterlagen an das Jobcenter. Der Deutsche Verein empfiehlt, Kommunikationswege zwischen Jobcentern und Beratungsstellen zu schaffen, die dieses Problem aufgreifen und eine praktikable Lösung darstellen.

Dabei sollte auch geregelt werden, welche Nachweise die soziale Beratungsstelle erbringen muss, damit die Fachkraft im Jobcenter mit dem Mitarbeitenden der sozialen Beratungsstelle über Vorgänge reden darf, die eine Rat suchende leistungsberechtigte Person betreffen. Eine schriftliche Einwilligungserklärung des/der ratsuchenden Leistungsberechtigten sollte ausreichen.

Der Deutsche Verein regt an, dass sich Fachkräfte der Jobcenter und der sozialen Beratungsstellen vor Ort in gemeinsamen Gesprächsrunden über ihre Erfahrungen in der Beratung von Leistungsberechtigten im SGB II austauschen. So können gegenseitige Erwartungen an den Umgang mit Beschwerden von Leistungsberechtigten und jeweilige Vorurteile und Bewertungen besprochen werden. Bei diesen Gelegenheiten können die Beteiligten auch die jeweiligen Arbeitsorte kennenlernen.

7. Mediation ermöglicht Klärungsprozesse und effektive Konfliktlösungen – Jobcenter sollten ihren Fachkräften und Leistungsberechtigten dieses Verfahren für die Förderung der Zusammenarbeit anbieten

Seit Dezember 2012 gilt in Deutschland das Mediationsgesetz (MediationsG). Dieses Gesetz ist als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vom Bundestag beschlossen worden. Das Mediationsförderungsgesetz hat unterschiedliche Modelle der gerichtsinternen Mediation in ein erheblich erweitertes Güterichterkonzept überführt und dieses u.a. auf die Verfahrensordnungen der Sozialgerichte ausgedehnt.

Mediation ist darauf ausgelegt, Auseinandersetzungen oder Konflikte so zu lösen, dass die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten unterstützt wird. Aus Sicht des Deutschen Vereins sollten Jobcenter dieses Potenzial der Mediation für ihre Arbeit nutzen.

Das Mediationsgesetz definiert Mediation als ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines Mediators oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben (§ 1 Abs. 1 MediationsG). Etwas einfacher lässt sich Mediation definieren als Verhandeln mit Hilfe einer Dritten Partei.²³

Die „Dritte Partei“ ist eine „unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt“ (§ 1 Abs. 2 MediationsG). Ein Mediator greift Lösungsvorschläge der Konfliktparteien auf und vermittelt diese. Er schlägt nicht selber Lösungen für einen Konflikt oder eine Verständigung vor.

Aus Sicht des Deutschen Vereins sollte diese unabhängige und neutrale Person bei der Anwendung der Mediation im SGB II durch die Jobcenter eine externe, möglichst vor Ort erreichbare Person sein, die eine zertifizierte Ausbildung in Mediation absolviert hat und über praktische Erfahrungen mit diesem Verfahren verfügt. Dadurch ist am besten gewährleistet, dass diese Person sowohl von Fachkräften als auch von Leistungsberechtigten als unabhängig und neutral angesehen wird. Für Fachkräfte ist außerdem gewährleistet, dass Auseinandersetzungen und Beziehungskonstellationen innerhalb des Jobcenters die Inanspruchnahme des Mediationsverfahrens nicht beeinflussen oder beeinträchtigen.

Die Mediation ist ein definierter Ablauf, der in aufeinander aufbauende Phasen eingeteilt ist, in denen streitige Themen durch das Sichtbarmachen von Interessen unter Einbeziehung persönlicher Sichtweisen und Emotionen bearbeitet werden.²⁴ Der Mediator ist allen Parteien gleichermaßen verpflichtet. „Er fördert die Kommunikation der Parteien und gewährleistet, dass die Parteien in angemessener und fairer Weise in die Mediation eingebunden sind“ (§ 2 Abs. 3 MediationsG).

²³ Altmann, G. u.a.: Mediation: Konfliktmanagement für moderne Unternehmen, Weinheim und Basel 1999, S. 39.

²⁴ Sehr anschaulich stellen M. Fries und R. Deutmoser dar, was in den Phasen des Mediationsverfahren passiert, vgl. Fries, M./Deutmoser R.: Mediation als Konfliktlösungsverfahren, in: dies., Mediation im Erbrecht, Berlin 2023, S. 39–74, hier: S. 59–69.

Die Prinzipien, die bei der Mediation zu beachten sind,²⁵ sollten aus Sicht des Deutschen Vereins bei der Anwendung für die Zusammenarbeit im Jobcenter angepasst werden. Das ist in der Anlage zu diesen Empfehlungen dargestellt.

Durch Mediation werden zwei besondere Leistungen erbracht: erstens wird eine verständigungsorientierte Kommunikation der beteiligten Parteien (wieder) möglich und zweitens eine kooperative Bearbeitung und Lösung von Konflikten. Die Beteiligten lernen neue Formen der Kommunikation im Umgang miteinander²⁶ und haben die Chance, gemeinsam erarbeitete einvernehmliche Lösungen für Konflikte und die weitere Zusammenarbeit zu finden.

Auch bei leistungsrechtlichen Auseinandersetzungen und Konflikten kann Mediation ein Verfahren sein, das eine Lösung ermöglicht, die die weitere Zusammenarbeit zwischen Leistungssachbearbeitung und Leistungsberechtigten erleichtert, möglicherweise allein dadurch, dass behördliche Kommunikation durch verständigungsorientierte Kommunikation ergänzt wird und Leistungsberechtigte Vertrauen gewinnen und sich ernst genommen fühlen.

Durch Mediation können Widerspruchsverfahren vermieden werden. Widersprüche werden in einem schriftlichen Verfahren und nach Aktenlage bearbeitet. Das vorgerichtliche Widerspruchsverfahren ist an rechtlicher Prüfung eines Verwaltungsaktes ausgerichtet, nicht daran, die Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten zu verbessern. Die Kompetenz einer Widerspruchsstelle lässt sich in einer Mediation insbesondere für die Phase der Informationssammlung und Klärung der Sichtweisen nutzen. § 2 Abs. 4 MediationsG eröffnet die Möglichkeit, Dritte mit Zustimmung aller Parteien in die Mediation einzubeziehen.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass Fachkräfte und Leistungsberechtigte Interesse an einer Mediation für den konkreten Einzelfall anmelden können. Das Mediationsinteresse kann mit einer Beschwerde formuliert werden. Eine förmliche Beschwerde ist jedoch nicht Voraussetzung dafür. Fachkräfte können selbst ein Mediationsinteresse anmelden, auch wenn keine Beschwerde durch einen Leistungsberechtigten vorliegt.

Wie bei einer Beschwerde, hat die Durchführung einer Mediation im Jobcenter keinen Einfluss auf die Widerspruchsfrist.

Der Deutsche Verein regt an, die Widerspruchsfrist im Falle der Durchführung einer Mediation auszusetzen und ein Widerspruchsverfahren analog zu den Regelungen des § 278a ZPO ggf. ruhen zu lassen. Es sollte möglich sein, trotz Einlegung eines Widerspruchs Interesse an einer Mediation in derselben Sache anzumelden.

In der Praxis kommt es vor, dass die Mediation zu einer Schlichtung wird. Nach einem Prozess der Verhandlung mit dem Ziel einer Lösung, die die Parteien selbst definieren, macht der Mediator einen Vorschlag für eine aus seiner Sicht faire Konfliktlösung. Diese „situationsbezogene Abweichung“ erhöht in der Regel die Chance für eine Konfliktlösung.²⁷

25 Vgl. zu den Prinzipien der Mediation Friedrich, N.: Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, Baden-Baden 2011, S. 190–2001.

26 Fachkräfte und Leistungsberechtigte können z.B. Spielregeln für die zukünftige Zusammenarbeit vereinbaren, vgl. Altmann, G. u.a.: Mediation: Konfliktmanagement für moderne Unternehmen, Weinheim und Basel 1999, S. 48–51: „Neue Spielregeln werden eingeführt.“

27 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Mediationsgesetzes auf die Entwicklung der Mediation in Deutschland und über die Situation der Aus- und Fortbildung der Mediatoren, BT-

Aus Sicht des Deutschen Vereins sollte die Mediation im Jobcenter die Option für eine Schlichtung umfassen.

Für Mediationen gibt es keine Erfolgsgarantie. Nur ein Teil der Mediationen enden mit der „Beendigung des Konfliktes“. Nach der Befragung zur Evaluierung des Mediationsgesetzes trifft das für ein Fünftel der Mediationen zu.²⁸

Aus den Ergebnissen der Evaluation kann für die Mediation in Jobcentern nur geschlossen werden, dass es darauf ankommt, eigene Praxis mit diesem Verfahren zu entwickeln, Erfahrungen damit zu sammeln, diese auszuwerten und ggf. Verbesserungspotenziale festzustellen. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist es für die praktische Umsetzung entscheidend, dass geeignete Mediatoren vor Ort gefunden werden, die bereit sind, möglichst flexibel im Auftrag des Jobcenter tätig zu sein.

Der Deutsche Verein plädiert dafür, dass Jobcenter die Mediation für Zusammenarbeit als einen Lern- und Erfahrungsprozess organisieren. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist Mediation die beste Möglichkeit, ein formalisiertes Verfahren des Beschwerdemanagements um ein kommunikatives und proaktives Verfahren zu ergänzen. Mediation ist dafür die beste Möglichkeit, weil es nicht nur Klärungsprozesse unterstützt, sondern selbst als Verfahren die Zusammenarbeit trainiert und fördert. Die Notwendigkeit, die Ergebnisse der Beratung an einer anderen Stelle (Ombudsstelle oder soziale Beratungsstelle) in die Situation der Zusammenarbeit im Jobcenter einzubringen, entfällt. Es hängt von der Qualität der Beratung an anderer Stelle und der betroffenen leistungsberechtigten Person ab, was in der Zusammenarbeit im Jobcenter ankommt und wie es sich auswirkt.

In der Jobcenter-Mediation wird u.a. zu klären sein, welche sprachlichen Kompetenzen Leistungsberechtigte des SGB II mitbringen und wie in der Mediation damit umgegangen werden kann, wenn sprachliche Kompetenzen nur geringfügig vorhanden sind.

Der Deutsche Verein regt an, Sprachmittler in Mediationsverfahren einzusetzen, wenn sprachliche Einschränkungen ausgeglichen werden müssen.

8. Mediation für das Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II einsetzen

Mit dem Bürgergeld-Gesetz wurde die bisherige Eingliederungsvereinbarung durch den Kooperationsplan ersetzt (§ 15 SGB II). Der Kooperationsplan ist kein rechtliches Instrument, um die Zusammenarbeit zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten zu regeln und ggf. Rechtsfolgen auszulösen, sondern soll eine gute und verbindliche Zusammenarbeit unterstützen.²⁹ Weil angestrebt wird, eine effektive Zusammenarbeit gesetzlich zu fördern, wurde mit dem Bürgergeld-Ge-

Drucks. 18/13178, S. 130–133. Diesem Bericht liegt eine Evaluierung des Mediationsgesetzes zugrunde, für die 1.256 Mediatoren an einer Befragung teilgenommen haben. Von diesen führen die Hälfte Mediation in der Wirtschaft und in Organisationen durch, die andere Hälfte im Bereich Partnerschaft, Familie, Nachbarschaft.

28 Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Mediationsgesetzes auf die Entwicklung der Mediation in Deutschland und über die Situation der Aus- und Fortbildung der Mediatoren, BT-Drucks. 18/13178, S. 140, Abb. 6–12.

29 Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisung Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II, § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan, 1. Juli 2023, S. 5.

setz auch ein Schlichtungsverfahren eingeführt (§ 15a SGB II). Dieses kann eingeleitet und genutzt werden, wenn es Fachkraft und Leistungsberechtigtem nicht gelingt, sich über einen ersten Kooperationsplan zu verständigen und einen solchen zu vereinbaren oder diesen fortzuschreiben. Dann haben sie im Schlichtungsverfahren die Chance, innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen mit Hilfe einer unbeteiligten und nicht weisungsgebundenen Person einen einvernehmlichen Lösungsvorschlag zu entwickeln. Während des Schlichtungsverfahrens führt die Verletzung von Pflichten nach § 31 SGB II nicht zu Leistungsminderungen nach § 31a SGB II. Das Schlichtungsverfahren soll auf Verlangen einer Seite oder beider Seiten eingeleitet werden. Beide neuen Regelungen müssen die Jobcenter seit dem 1. Juli 2023 umsetzen.

Mediation bzw. Mediationstechniken sind aus Sicht des Deutschen Vereins ein Verfahren, mit dem eine Schlichtung im Sinne des § 15a SGB II sehr gut umgesetzt werden kann.³⁰

Auch im Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II wird zunächst und vorrangig anzustreben sein, dass Fachkraft und Leistungsberechtigte selbst eine einvernehmliche Lösung für den Kooperationsplan finden. Das bietet die größte Gewähr dafür, dass die Beteiligten sich darüber im Klaren sind, wie ihre weitere Zusammenarbeit aussehen und dieser Plan umgesetzt werden soll. Erst wenn die einvernehmliche Lösung durch die betroffenen Parteien nicht gelingt, sollte der Schlichter Lösungsvorschläge unterbreiten, mit denen sich die betroffenen Parteien auseinandersetzen und eine gemeinsame Lösung finden können.

Schlichter kann eine Person innerhalb oder außerhalb der Dienststelle sein. Sie soll unbeteiligt und nicht weisungsgebunden sein (§ 15a Abs. 1 Satz 2 SGB II).

Der Deutsche Verein setzt sich dafür ein, dass Schlichter unabhängige und neutrale Personen sind und dass dies auch formell deutlich signalisiert wird. Ein Schlichter sollte von außerhalb des Jobcenters und anderer Behörden hinzugezogen werden. Es sollte eine Person sein, die über eine anerkannte Ausbildung als Mediator verfügt und praktische Erfahrungen in der Mediation hat.

Wenn eine interne Lösung gewählt wird, dann sollte sich diese daran orientieren, dass die Prinzipien der Unabhängigkeit und Neutralität und die Anforderung an kommunikative Kompetenz erfüllt werden. Aus Sicht des Deutschen Vereins sollte die ausgewählte Person eine Ausbildung als Mediator absolviert haben oder für die neue Aufgabe absolvieren.

Für eine externe Lösung spricht, dass Leistungsberechtigte sich nicht damit auseinandersetzen müssen, wie neutral und unabhängig die Person aus dem Jobcenter ist, sondern davon ausgehen können, dass sie es mit einer Person zu tun haben, die professionell als Schlichter tätig ist. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann auch erwogen werden, ein gemeinsames Schlichtungsverfahren für mehrere Jobcenter einzurichten, sofern die betroffene Person dazu bereit ist.

30 Die Inhalte der Mediation und eine mögliche Umsetzung im Jobcenter sind im vorherigen Kapitel dieser Empfehlungen und in der Anlage dargestellt. Die Bundesagentur für Arbeit hat in ihren „Informationen zur Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens nach § 15a SGB II“ darauf hingewiesen, dass Mediation eine „gute Orientierung für das Schlichtungsverfahren“ bietet und ein Phasenmodell als „methodisches Vorgehen“ beschrieben, das dem der Mediation entspricht, vgl. Zentrale, Nürnberg, 25. Mai 2023, S. 14.

Die Beratungskompetenz der Fach- und Leitungskräfte im Jobcenter ist ein relevanter Faktor für die Vermeidung von Beschwerden und eines Schlichtungsverfahrens. Je besser die Beratungskompetenz entwickelt ist, desto weniger Beschwerden gibt es und desto weniger Schlichtungsverfahren wird es folglich geben. Fachkräfte sind darum bemüht, eigenständig Lösungen zu finden und Regeln in der Zusammenarbeit mit Leistungsberechtigten zu vereinbaren. Darauf ist die Qualifizierung im Jobcenter zu fokussieren, nicht auf die Aufgabe eines Schlichters.

Im Schlichtungsverfahren nimmt die neutrale Person hauptsächlich eine Prozessverantwortung wahr. Um Lösungen für eine einvernehmliche Vereinbarung zum Kooperationsplan vorzuschlagen, benötigt diese Person nicht spezialisiertes Fachwissen über den Arbeitsmarkt oder Eingliederungsleistungen des SGB II. Vielmehr kommt es darauf an, aktiv zuzuhören und die Informationen und Lösungsvorschläge der Fachkraft und des Leistungsberechtigten aufzunehmen und zu verarbeiten. Hieraus kann die neutrale Person Lösungsvorschläge entwickeln, die zu den Anliegen der beteiligten Parteien passen und diesen ermöglichen, doch noch eine gemeinsame Lösung zu finden.

Wenn keine gemeinsame Lösung gefunden wird, endet das Schlichtungsverfahren nach vier Wochen. Ab diesem Zeitpunkt erfolgen Aufforderungen zu erforderlichen Mitwirkungshandlungen mit Rechtsfolgenbelehrung gemäß § 15 Abs. 6 SGB II.

Der Deutsche Verein plädiert dafür, dass Leistungsberechtigte die Beschwerdestelle anrufen können, wenn die Fachkraft im Schlichtungsverfahren den Lösungsvorschlag des Schlichters abgelehnt hat. Der Abschluss des Schlichtungsverfahrens ist kein Verwaltungsakt, aber der Schlichter kann den Abschluss dokumentieren. Leistungsberechtigte sollten in diesen Fällen die Möglichkeit haben, in ein anderes Verfahren überzugehen, auch wenn dieses die Rechtsfolgen der gescheiterten Schlichtung nicht hemmt.

Damit das möglich ist und weil die Beschwerdestelle eine Beratungs- und Verweisungsfunktion hat, sollten Personen, die in der Beschwerdestelle tätig sind, nicht als Schlichter fungieren.

Eine maximale Dauer von vier Wochen für ein Schlichtungsverfahren erscheint plausibel und entspricht der Intention, dass möglichst schnell ein gemeinsam vereinbarter Kooperationsplan zustande kommt.

Der Deutsche Verein regt an, dass evaluiert wird, wie lange die Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II dauern.

Gemäß § 26 Abs. 2 SGB X beginnt das Schlichtungsverfahren mit dem Tag, der auf die Bekanntgabe der Frist folgt. Diese Regelung ist für die Anforderung von Dokumenten und die Bearbeitung formeller Verfahren geeignet, nicht jedoch für Verfahren, in denen es um einmalige Ereignisse geht und in denen die beteiligten Personen selbst die maßgeblichen Akteure sind. Das entscheidende Datum für ein Schlichtungsverfahren sollte der Tag sein, an dem die erste Verhandlung stattfindet, nicht der Tag der Zustellung eines Briefes. Für einen Leistungsberechtigten ist es nicht nachvollziehbar, dass die Frist für sein Schlichtungsverfahren mit einer solchen Zustellung beginnt. Das ist abstraktes Verwaltungshandeln und entspricht

nicht einer bürgerfreundlichen Verwaltung. Im Verständnis eines Leistungsberechtigten, der sich in der Regel auf Neuland begibt, wenn er an einem Schlichtungsverfahren teilnimmt und darin seine eigene Partei ist, beginnt das Schlichtungsverfahren mit der ersten Verhandlung. Deshalb sollte mit dieser die Frist für die maximale Dauer ausgelöst werden.

Der Deutsche Verein setzt sich dafür ein, dass mit der Bekanntgabe des Termins für die erste Schlichtungsverhandlung mitgeteilt wird, dass ab diesem Tag das Schlichtungsverfahren in maximal vier Wochen abgeschlossen sein muss. Diese Frist gilt dann, wenn der Termin tatsächlich stattgefunden hat.

Es ist vorgesehen, das Schlichtungsverfahren in die Begleitforschung (nach § 55 Abs. 1 SGB II) zum Bürgergeld-Gesetz durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) einzubeziehen. Darüber hinaus beabsichtigt die Bundesagentur für Arbeit, das Schlichtungsverfahren aus der Perspektive der Leistungsberechtigten, der Mitarbeitenden und der Organisation zu analysieren und zu bewerten.³¹

Der Deutsche Verein regt an, dass in diesen Untersuchungen systematisch erhoben und festgestellt wird, welche Methoden in den Schlichtungsverfahren angewendet werden, welche Personen in welcher Funktion als Schlichter fungieren und welche Ergebnisse differenziert nach Methoden und Personen erreicht werden. Der Deutsche Verein würde es begrüßen, wenn auch einzelne Fallkonstellationen explorativ erhoben und ausgewertet werden.

Wenn Jobcenter Mediation als ergänzenden Teil des Beschwerdemanagements eingerichtet haben, wie es in diesen Empfehlungen beschrieben ist, können sie damit auch das Schlichtungsverfahren nach § 15a SGB II umsetzen.

Anlage: Prinzipien der Mediation und ihre Anwendung im Jobcenter

Die **Freiwilligkeit**, die auch im Mediationsgesetz postuliert wird, ist ein wichtiger Grundsatz der Mediation. Die Parteien sollen sich freiwillig zum Beginn und zur Durchführung der Mediation entschließen. Für die Einleitung des Verfahrens im Jobcenter reicht es aus, wenn eine Partei das Interesse an einer Mediation angemeldet hat und dann festgestellt wird, dass beide Parteien bereit sind, über ihre Zusammenarbeit mit Hilfe einer neutralen Person zu verhandeln. Eine das Verfahren abschließende Einigung muss von beiden Parteien freiwillig vereinbart worden sein. Jeder der Beteiligten kann das Verfahren jederzeit ohne Angabe von Gründen abbrechen. Auch das muss im Jobcenter gewährleistet sein.

Das ebenfalls im Mediationsgesetz formulierte Postulat, dass die Parteien den **Mediator auswählen** (§ 2 Abs. 1 MediationsG), kann im Jobcenter nur soweit erfüllt werden, wie Mediatoren vom Jobcenter mit der Aufgabe beauftragt sind. Nur so ist eine geregelte, zuverlässige und möglichst zeitnahe Inanspruchnahme von Mediation für Fachkräfte wie für Leistungsberechtigte gewährleistet.

Die **Allparteilichkeit**, die das Mediationsgesetz in § 2 Abs. 3 postuliert, hat im Jobcenter eine besondere Bedeutung. Die Neutralität ist gegeben, der Mediator er-

³¹ Bundesagentur für Arbeit: Informationen zur Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens nach § 15a SGB II, Nürnberg, 25. Mai 2023, S. 19.

greift für keinen der Beteiligten Partei. Es ist jedoch möglich, dass der Mediator beim Verfahren im Jobcenter für einen Kräfte- und Machtausgleich zwischen den Parteien sorgen muss. Ein Mediator nimmt nicht zur Sache Stellung. Ein Mediator hat ausschließlich Prozessverantwortung. Aber es kann sein, dass ein Leistungsberechtigter durch die Gesprächsführung und ggf. durch die Hinzuziehung einer begleitenden Person unterstützt werden muss, um seine Sichtweise auf die Zusammenarbeit und insbesondere seine Interessen in diesem Zusammenhang so zum Ausdruck zu bringen, wie es seiner persönlichen Auffassung entspricht. Die Unterstützung soll die **Eigenverantwortung** der betreffenden Person im Verhandlungsprozess und bei der verbindlichen Vereinbarung einer Einigung zwischen den Parteien stärken. Für eine Begleitung kommt beispielweise eine Person aus einer sozialen Beratungsstelle in Betracht.

In der Mediation kommen die **Informationen** ausschließlich von den beteiligten Parteien und etwa der Widerspruchsstelle des Jobcenters, wenn diese mit Zustimmung der Parteien in der Informationsphase in die Mediation einbezogen wurde. Der Mediator ermittelt nicht selbstständig und leistet auch keine Beratung in der Sache. Alle entscheidungsrelevanten Informationen müssen gekannt und gewichtet werden können. Das ist eine günstige Voraussetzung für die Erarbeitung einer interessenorientierten Lösung durch die Konfliktparteien. Die beteiligten Parteien verpflichten sich selbst, diese Informationen wahrheitsgemäß und vollständig in das Mediationsverfahren einzubringen. Damit ihnen daraus keine Nachteile entstehen, gilt das Prinzip der **Vertraulichkeit**. „Der Mediator und die in die Durchführung des Mediationsverfahrens eingebundenen Personen sind zur Verschwiegenheit verpflichtet“ (§ 4 Satz 1 MediationsG). Der Deutsche Verein geht davon aus, dass Fachkräfte und Leistungsberechtigte an einer effektiven Zusammenarbeit interessiert sind. Eine missbräuchliche Nutzung vertraulicher Informationen aus der Mediation kann ausgeschlossen werden.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend