



Hinweise des Deutschen Vereins zur Datenübermittlung bei Beratungsleistungen (SGB II und SGB XII)¹

I. Problemstellung

Beratungsleistungen, die in den Rechtskreisen des SGB II und des SGB XII lebenslagen-spezifisch erbracht werden – die häufigsten Arten sind Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung und Wohnungslosenberatung –, stehen im Spannungsverhältnis von Mitwirkungsverpflichtungen und Datenschutz. Die folgenden Hinweise zielen auf eine Klärung der Fragen, die im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis auftreten, wenn der Leistungsträger veranlasst, dass gewerbliche oder freigemeinnützige Einrichtungen bzw. Dienste (Leistungserbringer) zur Beratung des Betroffenen² (Leistungsberechtigter) tätig werden.

Im Prozess der Leistungserbringung befindet sich der Leistungsberechtigte dann sowohl in einem Sozialrechtsverhältnis („Leistungsbeziehung“) zum Leistungsträger als auch in einer Beratungsbeziehung zum Leistungserbringer. Der Bedeutung des Datenschutzes im Sozialrechtsverhältnis wird durch das in § 35 Abs. 1 SGB I i.V.m. §§ 67 ff. SGB X geregelte Datenschutzrecht Rechnung getragen, das für die öffentlich-rechtlich organisier-

Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Gottfried Eichhoff. Die Hinweise zur Datenübermittlung bei Beratungsleistungen sind von der AG „Datenschutz bei Beratungsleistungen“ erarbeitet und vom Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“ sowie vom Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten worden; sie wurden am 23.3.2011 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

¹ Die Hinweise beziehen sich nicht auf Leistungen im Rahmen des Sechsten und Siebten Kapitel SGB XII.

² Im Folgenden werden zur sprachlichen Vereinfachung geschlechtsspezifische Begriffe regelmäßig in der Grundform verwendet; die Grundform umfasst Männer und Frauen.

ten Leistungsträger gilt. Für die Beratungsbeziehung gilt das für die gewerblichen oder freigemeinnützigen Leistungserbringer jeweils einschlägige BDSG oder kirchliche Datenschutzrecht. In datenschutzrechtlicher Hinsicht ungleich sensibler ist für Betroffene oftmals die nicht transparent verlaufende dritte Linie im sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis, die vom Leistungsträger zum Leistungserbringer führt. Mit dieser Linie verbinden Leistungsträger aufgrund der vertraglichen Beziehung nicht selten Erwartungen. Sie begründen das Interesse, von den Leistungserbringern – gewissermaßen als Gegenleistung – aus der Beratungsbeziehung personenbezogene Informationen über Betroffene zu erhalten. Damit soll für sie als Leistungsträger der weitere Verlauf von Hilfe- bzw. Leistungsprozessen besser steuerbar und erreicht werden, dass es zu einer lebenslagen-spezifisch sachgerechten Eingliederung – beim SGB II in Arbeit – kommt.

Der Schutz der Sozialdaten wird von dem Grundsatz beherrscht: Sozialdaten sind beim Betroffenen zu erheben (§ 67a Abs. 2 Satz 1 SGB X). Der Erforderlichkeitsgrundsatz soll Datenerhebungen bzw. -verarbeitungen, die nicht notwendig sind, verhindern. Das Sammeln von Sozialdaten bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die die Zweckbestimmung der Datenerhebung deutlich macht. Zur Datenübermittlung gibt es für die Rechtskreise des SGB II und des SGB XII (anders als z.B. im SGB V) keine speziellen, dem Sozialdatenschutz des SGB X vorgehenden Bestimmungen, die regeln, welche Daten Leistungserbringer über bzw. aus Beratungsbeziehungen an Leistungsträger übermitteln dürfen und zu übermitteln haben.

II. Datenschutz im Sozialrechtsverhältnis

Wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, hat gemäß § 60 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB I alle für die Leistung erheblichen Tatsachen anzugeben bzw. entsprechende Änderungen in den Verhältnissen mitzuteilen, die für die Leistung erheblich sind. Der Begriff „erhebliche Tatsachen“ korrespondiert mit dem Begriff der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten, wie er z.B. in den für den Schutz von Sozialdaten relevanten Bestimmungen der §§ 50, 51b SGB II, §§ 67a, 67c SGB X verwendet wird.

Im SGB II flankiert und konkretisiert die für die Erhebung von Daten geltende Vorschrift des § 51b SGB II (i.V.m. der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II

vom 12. August 2010) den Sozialdatenschutz des SGB X. Das sich nach dem SGB II für den Leistungsträger ergebende Fragerecht reicht erheblich weiter als bei der Arbeitsförderung nach dem SGB III, in der gemäß § 42 SGB III nur eine Erhebung von Daten zulässig ist, die auch ein Arbeitgeber vor Begründung eines Arbeitsverhältnisses erfragen darf. Eine vergleichbare Vorschrift enthält das SGB XII nicht.

1. Tatsachen

Allem voran beziehen sich Datenschutzbestimmungen auf Tatsachen (Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse). Tatsachen sind alle konkreten, vergangenen und gegenwärtigen Geschehnisse oder Zustände, nicht aber Werturteile oder Rechtsansichten. Die Mitteilungspflicht des Leistungsberechtigten nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I und die damit korrespondierende Berechtigung des Leistungsträgers zur Erhebung erstreckt sich auf alle Tatsachen, die vom Leistungsträger für eine Entscheidung über die konkrete Leistung benötigt werden. Insofern kommt es stets auf die anzuwendende Rechtsgrundlage und deren einzelnen Voraussetzungen für die Sozialleistung an. Mitgeteilt werden müssen alle Tatsachen, die für die Beurteilung der Leistungsberechtigung der nachfragenden Person notwendig sind. Dies können insbesondere Umstände sein, die auf eine gemeinsame Haushaltsführung hinweisen, Schul- und Berufsausbildung, Vorhandensein von unterhaltspflichtigen Verwandten, Einkünfte in Geld oder Geldeswert.

2. Erforderlichkeit

Zur Beurteilung der Zulässigkeit von Datenerhebung, -verarbeitung und -übermittlung ist immer eine Prüfung der Erforderlichkeit unter Bezug auf die gesetzliche Aufgabe vorzunehmen. Der Grundsatz des Datenschutzes, wonach alle Formen der Datenverwendung (Erhebung, Verarbeitung, Nutzung) verboten sind, sofern sie nicht gesetzlich ausdrücklich zugelassen sind (sog. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt), hat spiegelbildlich die Gebote der Datenvermeidung und Datensparsamkeit zum Inhalt. Diese Gebote besagen, dass die gesetzliche Erlaubnis der Datenerhebung und Datenverarbeitung – auch im Rahmen der Bestimmung des § 51b SGB II – unter dem Vorbehalt steht, so wenig wie möglich

personenbezogene Sozialdaten zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen (§ 78b SGB X).

a) *Erforderlichkeit als Grundvoraussetzung*

Der Maßstab der Erforderlichkeit bezieht sich zunächst auf die Angabe der Daten bzw. Tatsachen, ohne deren Kenntnis es der öffentlichen Stelle unmöglich ist, ihre Aufgabe ordnungsgemäß zu erfüllen. Mit dem Begriff der erforderlichen Daten wird einerseits der Umfang dessen benannt, was der Leistungsberechtigte zur Aufklärung des Sachverhalts und damit zur Ermöglichung der Leistungsgewährung im konkreten Einzelfall beizutragen hat. Andererseits wird mit dem Begriff der erforderlichen Daten auch das beschrieben, was die Behörde bzw. der Leistungsträger an Informationen erheben kann und verarbeiten darf.

Der Grundsatz der Erforderlichkeit durchzieht das gesamte Datenschutzrecht und gehört zum Kernbestand des datenschutzrechtlichen Instrumentariums. So ist gemäß § 67a Abs. 1 SGB X das Erheben personenbezogener Daten durch die nach § 35 SGB I mit sozialen Aufgaben betrauten Stellen nur zulässig, wenn dies zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Gleiches gilt für die einzelnen Verarbeitungsschritte (insbes. Datenspeicherung und -übermittlung) und die Nutzung innerhalb des Regelungsbereiches der weiteren Bücher des SGB. Die Erforderlichkeitsprüfung verwirklicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn zugelassen werden nur Datenerhebungen, -übermittlungen und -verarbeitungen, die unabdingbar notwendig sind.

Das Erheben von Sozialdaten ist jedenfalls dann zulässig, wenn die Kenntnis der Daten bzw. Tatsachen erforderlich ist, um eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch im konkreten Einzelfall erfüllen zu können. Erforderlich ist die Datenerhebung dann, wenn der Leistungsträger ohne diese Daten den Lebenssachverhalt nicht unter die Tatbestandsmerkmale der konkreten Aufgabennorm subsumieren kann. Bei Aufgabennormen ohne einzelne Tatbestandsmerkmale bzw. einer allgemeinen Bestimmung der Aufgabe wie z.B. Beratung dürfen Daten nur erhoben werden, wenn sie erforderlich sind, um den Normzweck zu erfüllen. Ausgangspunkt der Datenerhebung muss also immer der konkrete Fall und das Leistungsbegehren des Betroffenen sein.

b) Maßstab für die Erforderlichkeit im SGB II

Im SGB II ergeben sich aus der Zielstellung des Gesetzes besondere Fragen. Einerseits ist die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Arbeit das vorrangige Ziel, andererseits werden bei der Schuldner-, Sucht- und psychosozialen Beratung besonders sensible Leistungen in den Leistungsprozess eingebunden. Die Beratungsleistungen können für den Erfolg der Erwerbsintegration im Einzelfall eine wichtige Rolle spielen, bzw. Bedingung für eine erfolgreiche Erwerbsintegration sein. Im konkreten Einzelfall muss geprüft werden, ob und welche Daten aus dem zugrundeliegenden sensiblen Lebensbereich des Leistungsberechtigten erforderlich sind und folglich erhoben, verarbeitet und übermittelt werden dürfen (und müssen). In der Praxis des Leistungsträgers wird deshalb eine Abwägung und Wertung über die Maßgeblichkeit von Informationen über Schulden, Sucht und psychosoziale Probleme für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit des Leistungsberechtigten und dessen Integration in Arbeit vorzunehmen sein. Ob und welche Verhaltensänderungen des jeweiligen Leistungsberechtigten möglicherweise erfolgen müssten, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen, spielt dabei eine wichtige Rolle bei den Auseinandersetzungen und Verabredungen in dem „Arbeitsbündnis“ zwischen dem Leistungsberechtigten und seinem persönlichen Ansprechpartner.

3. Angabe von Tatsachen (Mitwirkungspflicht) und Datenerhebung bei Betroffenen und Dritten

Obgleich das Regelungsgefüge zum Sozialdatenschutz nicht sehr übersichtlich strukturiert ist, ragt bei den in §§ 67 ff. SGB X geregelten Grundprinzipien, die im Sozialrecht immer bzw. zusätzlich gelten, der Ersterhebungs- bzw. Unmittelbarkeitsgrundsatz hervor, wonach Sozialdaten beim Betroffenen zu erheben sind (§ 67a Abs. 2 Satz 1 SGB X). Als besonders schutzwürdig eingestuft werden dabei die in § 67 Abs. 12 SGB X genannten besonderen Arten personenbezogener Daten wie z.B. Angaben über Gesundheit, Weltanschauung, rassische und ethnische Herkunft.

Wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, hat nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I die Pflicht, auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen. Diese Verpflichtung bietet keine Grundlage, ohne An-

haltspunkte breit gestreut möglichst viele Drittauskünfte einzuholen, um – sei es in der Hoffnung auf einen Zufallstreffer oder auf Vorrat – zu womöglich leistungserheblichen Informationen zu kommen. Das Verlangen des Leistungsträgers darf sich nur auf Tatsachen beziehen, die für eine Entscheidung über die konkrete Sozialleistung erheblich sind und hinsichtlich derer eine Auskunft durch Dritte erforderlich ist. Das Verlangen nach einer pauschalen Zustimmung, d.h. einer Zustimmung, die nicht nach den einzelnen Voraussetzungen der Sozialleistung aufgegliedert und für die Entscheidung über die Leistung konkret erforderlich ist, wird durch § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB I nicht gedeckt.

Ausnahmsweise, d.h. ohne Mitwirkung des Betroffenen, dürfen Sozialdaten bei anderen Sozialleistungsträgern erhoben werden, wenn

- dieser Leistungsträger befugt ist, die Sozialdaten an die erhebende Stelle zu übermitteln und
- die Erhebung beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und
- keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden (§ 67a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB X).

Ausnahmsweise, also ohne Mitwirkung des Betroffenen, dürfen Sozialdaten bei anderen Personen oder Stellen, die keine Sozialleistungsträger sind, erhoben werden, wenn

- eine Rechtsvorschrift vorhanden ist, welche die Erhebung erlaubt oder die Übermittlung ausdrücklich vorschreibt oder
- die Erhebung aufgrund der Art der nach einem der Bücher des SGB – im behandelten Zusammenhang nach dem SGB II oder SGB XII – zu erfüllenden Aufgabe erforderlich ist oder
- die Erhebung beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und
- keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden (§ 67a Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB X).

4. Fallmanagement (als Brücke zu und Steuerung der Beratungsbeziehung)

Wenn sich in der Leistungsbeziehung zeigt, dass der Leistungsberechtigte im Hinblick auf seine persönliche, familiäre oder soziale Situation vielfachen Unterstützungsbedarf hat und entsprechende Unterstützung zumindest mittel- und langfristig der nachhaltigen Eingliederung – beim SGB II in Arbeit – dient, ist es angezeigt, die Fallverantwortung vom Sachbearbeiter bzw. persönlichen Ansprechpartner in das sog. Fallmanagement zu übertragen. Eine der Aufgaben des Fallmanagements ist die Steuerung des Hilfeprozesses und damit auch die Anregung von weiteren Hilfeprozessen, die etwa in der Beratungsleistung durch Dritte bestehen. Das dafür bestehende Handlungskonzept³ ist auch in Leistungsgewährungsprozessen anwendbar, die auf Grundlage des SGB XII vollzogen werden. Typischerweise geht mit der Anwendung dieses Handlungskonzepts einher, dass (ggf. mehrere) Beratungsbeziehungen, die der Leistungsberechtigte bei gewerblichen oder freigemeinnützigen Leistungserbringern eingehen soll, einbezogen sind, also im Leistungsgewährungsprozess ein oder mehrere sozialleistungsrechtliche Dreiecksverhältnisse zustande kommen.

Erfolgreiches Fallmanagement setzt voraus, dass sich der Fallmanager auf Grundlage eines stetigen Informationsflusses ein Bild darüber machen kann, welche Ergebnisse in der jeweiligen Beratungsbeziehung erzielt worden sind. Kenntnis davon ist im Fallmanagement erforderlich, damit der jeweilige Beratungsprozess auf seine Geeignetheit für den angestrebten Integrationserfolg eingeschätzt, Steuerungen vorgenommen, Entscheidungen zur Sinnhaftigkeit seiner Fortsetzung getroffen und gegebenenfalls Alternativen in den Blick genommen werden können. Quelle von Informationen aus dem bzw. über den beim Leistungserbringer erfolgenden Beratungsprozess, soweit sich diese nicht bloß auf Rahmendaten beziehen, kann immer nur der Leistungsberechtigte selbst sein (vgl. oben unter III.). Welches Bild sich der Fallmanager – vermittelt durch den Leistungsberechtigten – von den im Beratungsprozess behandelten und zum persönlichen Lebensbereich des Leistungsberechtigten gehörenden Tatsachen (Fortschritte/Entwicklung, Hemmnisse) machen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, ob und wie

³ Vgl. „Anforderungen an das Fallmanagement im SGB II“, DV 01/09 vom 17. Juni 2009, NDV 2009, 271 ff.; vgl. auch das Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A03-Berufsberatung/A033-Erwerbspersonen/Publikationen/pdf/Fallmanagement-Fachkonzept.pdf>.

es im Fallmanagement gelingt, in dem Arbeitsbündnis mit dem Leistungsberechtigten durch Transparenz und Verlässlichkeit eine Vertrauensbasis zu etablieren. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, zumal der Fallmanager bei einer möglichen Androhung von Sanktionen oder des Entzugs der existenzsichernden Leistung Gefahr läuft, das Arbeitsbündnis zu konterkarieren.

Sämtliche im sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis Beteiligten haben ein objektives Interesse an der Integration des Leistungsberechtigten. Insoweit wird die Motivation von Leistungsberechtigten, den Fallmanager über den Stand der Leistungserbringung bzw. die jeweilige Beratungsbeziehung zu informieren, auch in der Beratungsbeziehung gestärkt. Der Deutsche Verein hat in seinem Handlungskonzept zum Fallmanagement angeregt, dass die Leistungs- und die Beratungsbeziehung zur Verknüpfung der Aktivitäten in regelmäßigen Intervallen unter Anwesenheit des Leistungsberechtigten in Fallkonferenzen zusammen geführt werden. Wenn im Rahmen von Fallkonferenzen Sozialdaten des Leistungsberechtigten erhoben werden, geschieht dies auf Seiten des Leistungsträgers durch den Fallmanager unter Wahrung des Grundsatzes der Erhebung beim Betroffenen.

III. Datenschutz bei Leistungserbringung durch Dritte (Beratungsbeziehung)

Wenn sich in der Leistungsbeziehung Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Leistungsberechtigte wegen seiner persönlichen, familiären oder sozialen Situation einen besonderen Unterstützungsbedarf hat, muss der Leistungsträger entscheiden, ob der Leistungsberechtigte im Interesse einer erfolgreichen Integration eine Fachberatungsstelle aufsuchen soll. Die Entscheidung, dass der Leistungsberechtigte bei einem gewerblichen oder freigemeinnützigen Leistungserbringer eine Beratungsbeziehung eingehen soll, erweitert den Prozess der Leistungserbringung und führt zu einem sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis. Der Leistungsträger, der dabei zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem SGB II bzw. SGB XII tätig wird, darf dem Leistungserbringer Sozialdaten des Leistungsberechtigten übermitteln, soweit sie erforderlich sind (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X⁴). Der Leistungserbringer darf die Sozialdaten nur zu dem Zweck verarbei-

⁴ Für die Übermittlung an einen anderen Leistungsträger – z.B. durch einen SGB II-Träger an den kommunalen Träger zur Erbringung von Leistungen der Bildung und Teilhabe – gelten dieselben Voraussetzungen.

ten oder nutzen, zu dem sie ihm von dem Leistungsträger übermittelt worden sind, und muss – das gilt genauso für die bei ihm beschäftigten Personen – diese Daten in demselben Umfang geheim halten wie der Leistungsträger (§ 78 Abs. 1 und 2 SGB X).

1. Geheimnisschutz in der Beratungsbeziehung

Die Beratungsbeziehung ist davon gekennzeichnet, dass in ihr ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten und der Beraterperson begründet wird bzw. begründet werden soll. Damit die persönliche Problematik des Leistungsberechtigten und damit verbunden sensible personenbezogene Daten über (z.B.) die Entwicklung von Suchtverhalten, Schulden, gesundheitliche oder psychische Probleme rückhaltlos zum Gegenstand der Beratung werden können, unterliegt die Beraterperson in der Regel gemäß § 203 StGB der Schweigepflicht. Nach dieser Vorschrift ist das unbefugte Offenbaren eines anvertrauten oder bekannt gewordenen Geheimnisses unter Strafe gestellt. Der Begriff Geheimnis erfasst zum persönlichen Lebensbereich gehörende Tatsachen des Leistungsberechtigten, die nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind und an deren Geheimhaltung er ein von seinem Standpunkt aus ein sachlich begründetes Interesse hat. Der unmittelbare strafrechtliche Geheimnisschutz gilt allerdings nicht in allen Beratungsbeziehungen – z.B. nicht, wenn Schuldnerberatung durch eine Person erbracht wird, die keine staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter oder Sozialpädagoge hat. Unabhängig von der Geltung des § 203 StGB geht es aber immer um Vertrauensbeziehungen, die bei der Übermittlung von Daten betroffen werden.

2. Unterscheidung zwischen Rahmen- und Prozessdaten der Beratungsbeziehung

Zur Frage, welche personenbezogenen Daten der Leistungsträger aus der Beratungsbeziehung vom Leistungserbringer (Beraterperson bzw. Fachberatungsstelle) und/oder vom Leistungsberechtigten erlangen kann, wird im Folgenden zwischen „Rahmendaten der Beratungsbeziehung“ und „Prozessdaten der Beratungsbeziehung“ unterschieden. Mit Rahmendaten sind dabei Informationen über den Beginn, den Fortlauf und den Abbruch bzw. die vereinbarungsgemäße Beendigung der Beratungsbeziehung gemeint. Unter Prozessdaten sollen die in der Beratungsbeziehung „behandelten“ und zum persönlichen

Lebensbereich des Leistungsberechtigten gehörenden Tatsachen (Fortschritte/Entwicklung, Hemmnisse) verstanden werden. Die Unterscheidung zwischen Rahmen- und Prozessdaten ist allerdings nicht immer trennscharf. Der Deutsche Verein schlägt diese Unterscheidung als Hilfsmittel vor, um im Beratungsprozess jeweils Anhaltspunkte für die Unterscheidung von Daten zu erreichen, die dem Geheimnisschutz unterliegen, und solchen, die an den Leistungsträger übermittelt werden können. Einzelne Informationen können sowohl als Rahmen- als auch als Prozessdaten zu bewerten sein. So kann z.B. der Abbruch einer Suchtberatung in erster Linie eine zum persönlichen Lebensbereich des Leistungsberechtigten gehörende Tatsache sein, die den Prozessdaten und nicht den Rahmendaten zuzuordnen ist, aber gleichwohl eine für den Leistungserbringungsprozess konstitutive Bedeutung hat, also über die Einleitung weiterer Maßnahmen entscheidet, und deshalb der Übermittlung unterliegt. Daten des persönlichen Lebensbereichs können also „doppelgesichtig“ sein. In solchen Fällen sind sowohl der Leistungserbringer als auch die Sachbearbeiter bzw. Fallmanager aufgerufen, im Hinblick auf die im Einzelfall gegebenen besondere Sensibilität der Daten zu bestimmen, welche der Angaben der Übermittlung liegen.

a) *Bekanntgabe von Rahmendaten der Beratungsbeziehung an den Leistungsträger*

Bekanntgabe durch den Leistungsberechtigten

Der Leistungsträger kann die Rahmendaten über den Beginn, den Fortlauf und den Abbruch bzw. die vereinbarungsgemäße Beendigung der Beratungsbeziehung beim Leistungsberechtigten erheben. Die Erhebung erfolgt damit beim Betroffenen (§ 67a Abs. 2 Satz 1 SGB X). Es handelt sich um Tatsachen, die für die Leistung erheblich sind und die der Betroffene bzw. Leistungsberechtigte dem Leistungsträger anzugeben hat (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I).

Bekanntgabe durch den Leistungserbringer aufgrund Einwilligung des Leistungsberechtigten

In beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB XII) hat der Leistungsträger die Möglichkeit, sich vom Leistungsberechtigten die Zustimmung bzw. Einwilligung geben zu lassen, um die Rahmendaten über den Beginn, den Fortlauf und den Abbruch bzw. die vereinbarungsgemäße Beendigung der Beratungsbeziehung beim Leistungserbringer zu erheben.

Eine solche Erhebung geschieht unter Mitwirkung des Betroffenen, sodass es nicht auf das Vorliegen der weiteren in § 67a Abs. 2 Satz 2 SGB X genannten Voraussetzungen ankommt. Auch bei der vom Leistungsberechtigten erteilten Zustimmung bzw. Einwilligung entsteht auf Seiten des Leistungserbringers erkennbar kein Konflikt mit § 203 StGB.

Bekanntgabe durch den Leistungserbringer bei eigener Verpflichtung

Die Rahmendaten kann der Leistungsträger – im Rechtskreis des SGB II ohne Weiteres – (auch) beim Leistungserbringer erheben. Die Leistungserbringer sind dem Leistungsträger nach § 61 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 67a Abs. 2 Nr. 2 SGB X⁵ selbst auskunftspflichtig. Diese Mitwirkungspflicht wirkt als eine Anordnung durch Rechtsvorschrift, die nach § 4 BDSG (und entsprechenden Vorschriften im kirchlichen Datenschutzrecht) die Übermittlung der Daten (Datenverarbeitung) zulässig macht. Auf Seiten des Leistungserbringers entsteht dabei auch kein Konflikt im Hinblick auf § 203 StGB.

Eine dem § 61 SGB II entsprechende Vorschrift gibt es im SGB XII nicht.

b) *Bekanntgabe von Prozessdaten der Beratungsbeziehung an den Leistungsträger*

Bekanntgabe durch den Leistungsberechtigten

Dem Leistungsberechtigten steht es frei, den Sachbearbeiter oder persönlichen Ansprechpartner beim Leistungsträger über die Gesprächsinhalte der Beratungsbeziehung zu informieren. Das damit verbundene Bekanntwerden von Sozialdaten des Leistungsberechtigten ist auf Seiten des Leistungsträgers keine Datenerhebung.⁶

⁵ Die Leistungserbringer sind Personen bzw. Stellen im Sinne dieser Vorschrift und regelmäßig keine Sozialleistungsträger im Sinne von § 67a Abs. 2 Nr. 1 SGB X.

⁶ Erheben ist das Beschaffen von Daten über den Betroffenen (§ 67 Abs. 5 SGB X), also ein aktiv vom Leistungsträger ausgehender Vorgang.

Das Bekanntwerden berechtigt aber nicht zum Speichern und Nutzen dieser Daten. Es ist deshalb darauf zu achten, dass der Leistungsberechtigte in das Speichern⁷ und Nutzen⁸ entsprechend bekannt gewordener Daten einwilligt. Gemäß § 67b Abs. 1 SGB X ist das Verarbeiten der Daten nämlich nur mit schriftlicher Einwilligung⁹ zulässig, es sei denn, das Speichern ist zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich und das Nutzen erfolgt unter der Maßgabe, dass die Daten nur für die Zwecke genutzt werden dürfen, für die sie gespeichert worden sind (§ 67c Abs. 1 SGB X).

Es stellt sich die Frage, ob der Leistungsträger vom Leistungsberechtigten aufgrund von § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I auch Angaben zu Prozessdaten der Beratungsbeziehung verlangen kann. Für die Beratungsleistungen der Sozialhilfe bzw. die Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II und deren Durchführung sind Tatsachen zur Entwicklung von Suchtverhalten, Schulden, gesundheitlichen oder psychischen Problemen von grundlegendem Belang in der Beratungsbeziehung. Wegen des höchstpersönlichen Charakters, den die Beratungsvorgänge regelmäßig haben, ist die Offenbarung der entsprechenden Tatsachen in der Beratungsbeziehung grundsätzlich geschützt. Ob dagegen „Entwicklungstatsachen“ (Prozessdaten) aus der Beratungsbeziehung für die existenzsichernde Leistung des Arbeitslosengeld II/Sozialgeld oder der Hilfe zum Lebensunterhalt erheblich sind bzw. werden können, ist von vornherein schwer abschätzbar. Benennt der Sachbearbeiter oder persönliche Ansprechpartner konkret Entwicklungstatsachen, die für einen Fall steuernde Entscheidung erheblich sind und verlangt er insoweit vom Leistungsberechtigten eine Offenbarung, können die die Grenzen der Mitwirkungspflicht nach § 65 SGB I erreicht sein.

In der Sachbearbeitung ist das Zusammenspiel von Mitwirkungspflicht, ihren Grenzen und berechtigter Verweigerung von Mitwirkungshandlungen aus wichtigem Grund zu beachten. Bei hoher, in den Kernbereich der persönlichen Verhältnisse reichenden Sensibi-

⁷ Speichern ist das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Sozialdaten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung (§ 67 Abs. 6 Nr. 1 SGB X).

⁸ Nutzen ist – im Unterschied zum Verarbeiten (d.h. Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen) – jede Verwendung von Sozialdaten (§ 67 Abs. 6 SGB X). Nutzen ist (im Unterschied zum Übermitteln) auch die Weitergabe von Sozialdaten innerhalb des Leistungsträgers – also der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Gesamtheit – und bei Gebietskörperschaften innerhalb des (z.B.) Sozialamts als der eine Aufgabe nach einem der Bücher des SGB funktional durchführenden Organisationseinheit (verantwortliche Stelle im Sinne von § 67 Abs. 9 SGB X).

⁹ Bei Einholung der Einwilligung ist der Betroffene auf den Zweck der vorgesehenen Verarbeitung – d.h. (u.a.) des Speicherns (vgl. Fußnote 7) – oder Nutzung sowie auf die Folgen der Verweigerung der Einwilligung schriftlich hinzuweisen (§ 67b Abs. 2 SGB X).

lität von Tatsachen, die vom Leistungsträger erfragt werden, kann der Leistungsberechtigte nämlich für sein (verweigerndes) Verhalten einen wichtigen Grund im Sinne von § 31 Abs. 1 SGB II geltend machen. Das Auskunftsverlangen kann unverhältnismäßig im Sinne von § 65 Abs. 1 Nr. 1 SGB I sein bzw. für den Betroffenen kann nach § 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I die Mitwirkung unzumutbar sein. Es handelt sich dabei sämtlich um Tatbestandsmerkmale, die dem Leistungsträger kein Handlungsermessen eröffnen, sondern als unbestimmte, gerichtlich voll nachprüfbare Rechtsbegriffe lediglich einen Beurteilungsspielraum. Nur ausnahmsweise kommt bei verweigerter Auskunftserteilung eine Sanktion des Leistungsberechtigten nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II oder gar der Entzug der Grundleistung nach § 66 Abs. 1 SGB I in Betracht.

Bekanntgabe durch den Leistungserbringer aus eigener Verpflichtung

Für die im Rechtskreis des SGB XII erbrachten Beratungsleistungen fehlt es bereits hinsichtlich der Rahmendaten an einem den Leistungserbringer verpflichtenden Tatbestand zur Bekanntgabe an den Leistungsträger. Das Ergebnis gilt entsprechend auch für die (tatsächlich sensiblen) Prozessdaten der Beratungsbeziehung.

Für die Auskunftspflicht des Leistungserbringers nach § 61 SGB II kommt es darauf an, dass die Datenerhebung des Leistungsträgers beim Leistungserbringer nach § 67a Abs. 2 Nr. 2 SGB X zulässig ist. Dies ist dann nicht der Fall, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit einer solchen, vom Grundsatz der Datenerhebung beim Betroffenen abweichenden Erhebung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt werden. Selbst wenn § 203 StGB nicht unmittelbar gilt, zeigt diese Vorschrift, dass der persönliche Lebens- und Geheimnisbereich im Individualinteresse des Betroffenen von Trägern sozial bedeutsamer Berufe nicht verletzt werden soll, denen der Einzelne sich weitgehend anvertrauen muss. Bei den Prozessdaten geht es erkennbar nicht um Bagatellden, sondern zum persönlichen Lebensbereich gehörende Tatsachen, an deren Geheimhaltung dem Leistungsberechtigten – soweit er nicht in die Offenbarung eingewilligt hat (vgl. dazu im Anschluss) – ein von seinem Standpunkt aus sachlich begründetes, d.h. schutzwürdiges und von seinem Geheimhaltungswillen getragenes Interesse zu unterstellen ist.

Im Ergebnis kann der Leistungsträger in beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB XII) den Leistungserbringer nicht aufgrund einer Auskunftspflicht auf Angabe von Prozessdaten in Anspruch nehmen. Eine solche Auskunftspflicht kann wegen des damit verbundenen Eingriffs in Rechte Dritter (informationelles Selbstbestimmungsrecht des Leistungsberechtigten) auch nicht vertraglich – wie es in der Praxis bisweilen versucht worden ist – begründet werden.

Bekanntgabe durch den Leistungserbringer mit Einwilligung des Leistungsberechtigten
Die Übermittlung von Prozessdaten der Beratungsbeziehung an den Leistungsträger kann Gegenstand einer schriftlich erteilten Einwilligung sein. Basis hierfür ist das zwischen Sachbearbeiter bzw. persönlichem Ansprechpartner bestehende Arbeitsbündnis mit dem Leistungsberechtigten. Bei entsprechender Abfassung könnte eine mittels Einwilligung des Leistungsberechtigten geschaffene „Generalübermittlungsbefugnis“ die einschränkenden Voraussetzungen des § 67a Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB X zur Erhebung bei anderen Personen oder Stellen (Dritten) aufheben. Der Leistungserbringer ist dann befugt, fremde Geheimnisse zu offenbaren, und eine Strafbarkeit nach § 203 StGB bleibt ausgeschlossen. Gegen die Erteilung einer Generalübermittlungsbefugnis durch den Leistungsberechtigten bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken.

Eine Generalübermittlungsbefugnis bzw. eine unspezifisch konstruierte und nicht auf bestimmte als leistungserheblich gekennzeichnete Tatsachen ausgerichtete Einwilligung in die Datenerhebung beim Leistungserbringer gibt dem Leistungsberechtigten keine Möglichkeit zu einer eigenen, selbstständigen Stellungnahme und ist deshalb unwirksam. Dieses Ergebnis folgt aus dem tragenden, nicht zur Disposition des Betroffenen gestellten Grundsatz des Datenschutzrechts, nach dem der Betroffene zur freien Entscheidung über die Einwilligung tatsächlich die Möglichkeit haben muss, selbst darüber zu befinden, ob und unter welchen Bedingungen die sich auf seine Person beziehenden Angaben benutzt werden dürfen. Eine Generalübermittlungsbefugnis wäre auch fachlich kontraproduktiv, weil sie mit dem Verdacht behaftet sein kann, die Beraterperson sei ein „Vorposten“ des Leistungsträgers. Dies kann die Vertraulichkeit in starkem Maße beeinträchtigen, die erforderlich ist, um im Rahmen der Beratungsbeziehung die persönlichen Schwierigkeiten zu überwinden, die der Eingliederung des Leistungsberechtigten im Wege stehen.

Erforderlich ist eine möglichst konkrete, auf den Einzelfall zugeschnittene Einwilligung, die Bezug nimmt auf die konkreten Beratungsleistungen und ihren Gegenstand und die darin relevanten Vorgänge und damit das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Leistungsberechtigten achtet. Eine weitere, in der Praxis bewährte Möglichkeit besteht darin, dass der Leistungsberechtigte den Bericht über das Beratungsgeschehen im Vorhinein erhält und dann in die Weitergabe des Berichts einwilligt.

Macht der Leistungsberechtigte dem Leistungsträger keine Angaben zu den Prozessdaten und verlangt der Leistungsträger deshalb vom Leistungsberechtigten gemäß § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I zuzustimmen, dass der Leistungserbringer Auskünfte zu den Prozessdaten erteilt, können die Grenzen der Mitwirkungspflicht nach § 65 SGB I erreicht sein (vgl. oben).

3. Einbeziehung des SGB II- bzw. SGB XII-Trägers bei eigenständig begonnener Beratungsbeziehung

Der Leistungsberechtigte kann in einer gewerblichen oder freigemeinnützigen Einrichtung eine Beratungsbeziehung eingehen oder eingegangen sein, ohne dass dies dem SGB II- bzw. SGB XII-Träger, bei dem er existenzsichernde Leistungen bezieht, bekannt ist. Diese Beratungsbeziehung besteht unabhängig von einem Leistungsbezug nach dem SGB II und SGB XII, sofern im Einzelfall für die Beratung keine Bewilligung bzw. Kostenübernahme des Leistungsträgers erforderlich ist. Außerdem unterhalten gewerbliche oder freigemeinnützigen Einrichtungen bzw. Dienste erfahrungsgemäß auch Beratungsbeziehungen mit Personen, die zu ihrer Existenzsicherung leistungsberechtigt wären, aber – aus welchen Gründen auch immer – bislang nicht (oder nicht mehr) in einer Leistungsbeziehung zum SGB II- bzw. SGB XII-Träger stehen.

Im letztgenannten Fall wird es für die Beraterperson nahe liegen, in der Beratungsbeziehung beispielsweise auf die Möglichkeit, existenzsichernde Leistungen in Anspruch zu nehmen, hinzuweisen und zur Inanspruchnahme zu motivieren.

Hat die Beraterperson in der Beratungsbeziehung Kenntnis darüber erlangt, dass eine Leistungsbeziehung mit dem SGB II- oder SGB XII-Träger besteht, wird es insbesondere dann sinnvoll sein, in der Beratung eine Offenlegung des Bestehens der Beratungsbeziehung bei dem Leistungsträger anzuraten, wenn die Probleme, die den Anlass für die Beratung gegeben haben, Ursache für ein sanktionsrelevantes Verhalten sein könnten oder bereits geworden sind. Dann kann beispielsweise die Offenlegung einer Suchtproblematik oder von psychosozialen Anpassungsschwierigkeiten dem Sachbearbeiter oder persönlichen Ansprechpartner eine Erklärung für das Verhalten des Leistungsberechtigten geben. In der Folge besteht die Möglichkeit, eine drohende Sanktion abzuwehren oder eine Modifikation der Zielvereinbarung herbeizuführen, die den Möglichkeiten des Leistungsberechtigten besser Rechnung trägt.

Das Bekanntwerden der Tatsache, dass der Leistungsberechtigte eigeninitiativ eine (bislang) isolierte Beratungsbeziehung aufgenommen hat, kann bei dem SGB II- oder SGB XII-Träger als eigenverantwortliches Bemühen um die Verbesserung der persönlichen Lage zum Vorteil des Leistungsberechtigten gewertet werden und liegt im Eigeninteresse des Leistungsberechtigten. Im Einzelfall müssen die Vor- und Nachteile einer Offenbarung der Beratungsbeziehung abgewogen werden.

Beraterpersonen müssen sich auf eine entsprechende Beratung und Motivation beschränken. Mitteilungen bzw. die Offenlegung von Tatsachen aus der bzw. über die (bislang) isolierte Beratungsbeziehung gegenüber dem Leistungsträger bleiben der beratenden Person bzw. dem Leistungsberechtigten vorbehalten.