

Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen: Brauchen Menschen mit geringen Einkommen mehr soziale Bürgerrechte?

„Klageflut wegen Hartz IV ! Sozialgerichte an der Grenze der Belastbarkeit !“ Diese Schlagzeilen lenken die Aufmerksamkeit auf bedenkliche Entwicklungen in der konkreten Wirklichkeit unseres sozialen Rechtsstaats.

Nach einer Pressemitteilung des Bundessozialgerichts vom 4.2.2010 sind die Eingänge von Rechtsschutzbegehren in der 1. Instanz der Sozialgerichtsbarkeit von 56.578 im Jahr 2005 auf 193 981 im Jahr 2009 gestiegen. Der überwiegende Teil der Rechtsschutzbegehren bezog sich auf den Rechtskreis des SGB II und SGB XII (im Volksmund „Hartz IV“).

Die Gründe für diese dramatische Entwicklung sind vielfältig und können hier nur stichwortartig und unvollständig angedeutet werden:

- Mit der Agenda 2010 wurde ein paradigmatischer Umbau des sozialstaatlichen Organisations-, Leistungs- und Regelungssystems eingeleitet, dessen Verwerfungen und Anpassungsbedarf auch rechtliche Klärungen notwendig machen.
- Die sich ausbreitende Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen (Stichworte: Niedriglöhne, Leiharbeit, Befristung, Teilzeitarbeit, Scheinselbstständigkeit u.a.) und zunehmende Langzeiterwerbslosigkeit führen zu verstärkter Inanspruchnahme existenzsichernder Sozialleistungen.
- Neue Steuerungsformen bei den Sozialleistungsträgern (Stichworte: vom Amt zur Agentur, Zielvereinbarungen, Planungsbriefe, Kontraktmanagement, Fallmanagement, Budgetierung etc.) prallen auf individuelle Rechtsansprüche und erfordern rechtliche Konfliktlösungen.
- Zahlreiche und fortlaufende Gesetzesänderungen bringen Unsicherheiten und Unklarheiten bei der Anwendung und Auslegung mit sich.
- Hohe Fallzahlen, unzureichende Verwaltungsverfahren und –abläufe, begrenzte Mitarbeiterkapazitäten, starke Personalfuktuation, unzureichende Schulung u.a. bewirken Qualitätsmängel bei der Beratungs- und Entscheidungspraxis der Sozialleistungsträger.

Auf dem skizzierten Hintergrund soll – ausgehend von den verfassungsrechtlichen Vorgaben – der Frage nachgegangen werden, in welcher Weise für die auf existenzsichernde Sozialleistungen angewiesenen Bürger und Bürgerinnen im Zuge dieser Entwicklung gegenwärtig Einschränkungen bei ihren Möglichkeiten der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung festzustellen und in Zukunft zu erwarten sind und was zur Verstärkung ihrer Rechtsposition zu tun ist.

I. Verfassungsrechtliche Gewährleistung effektiven und gleichen Zugangs zum Recht

Zur Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber der öffentlichen Verwaltung gewährleistet Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) den Bürgerinnen und Bürgern das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte. Im Bereich existenzsichernder Leistungen betont das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in ständiger Rechtsprechung die Verpflichtung der Gerichte, sich schützend und fördernd vor die Grundrechte der Hilfesuchenden zu stellen (BVerfG, NJW 2003, S. 1236 [1237]). Darüberhinaus hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung aus dem Sozialstaatsprinzip, dem Rechtsstaatsgrundsatz und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 20 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) das Gebot der Rechtsschutzgleichheit von bemittelten und unbemittelten BürgerInnen abgeleitet. Mit seiner grundlegenden Entscheidung vom 14.10.2008 – 1 BvR 2310/06 (BVerfG 2009) hat es diesen Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit, den es bisher nur auf die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes (Bewilligung von Prozesskostenhilfe) bezogen hatte, auch auf den

außergerichtlichen Bereich ausgedehnt und hier die Gewährleistung von Rechtswahrnehmungsgleichheit verfassungsrechtlich verankert.

„Angesichts der rechtlichen Durchdringung nahezu aller Lebensbereiche und der häufig hohen Komplexität und wechselseitigen Verknüpfung der einschlägigen Regelungen ist der Bürger vielfach auf fachkundigen Rechtsrat angewiesen, um seine Rechte erkennen, bewerten und darüber entscheiden zu können, ob und mit welchen Erfolgsaussichten er sie – gegebenenfalls auch gerichtlich – durchsetzen kann. Kann er diesen Rechtsrat mangels Einkünften und Vermögen nicht bereits im außergerichtlichen Bereich in einer dem Begüterten annähernd vergleichbaren Weise erlangen, wird er ihm gegenüber schon hier ins Hintertreffen geraten und den gerichtlichen Rechtsschutz mit seinen Möglichkeiten der Prozesskostenhilfe nicht oder – etwa wegen versäumter Fristen, präkludierter Einwendungen oder fehlender Vorverfahren – mit dort womöglich nur schwer auszugleichenden Rechtsnachteilen erreichen“ (BVerfG 2009, Abs. 34).

Bei der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der Rechtswahrnehmungsgleichheit räumt das BVerfG dem Gesetzgeber einen großen Spielraum ein. Es verlangt keine vollständige Gleichstellung Unbemittelter mit Bemittelten, sondern eine weitgehende Angleichung (BVerfGE 81, S. 347 [357]). Damit ist gemeint, dass der Unbemittelte nur einem solchen Bemittelten gleichgestellt werden muss, der bei seiner Entscheidung für die Inanspruchnahme von Rechtsrat auch die hierdurch entstehenden Kosten berücksichtigt und vernünftig abwägt. *„Insbesondere darf der Rechtsuchende zunächst auf zumutbare andere Möglichkeiten für eine fachkundige Hilfe bei der Rechtswahrnehmung verwiesen werden ... Insgesamt muss jedoch gewährleistet sein, dass auch nicht ausreichend Bemittelten fachkundiger Rechtsrat zugänglich ist, wenn dessen Inanspruchnahme zur außergerichtlichen Rechtswahrnehmung auch unter vernünftiger Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten geboten erscheint“ (BVerfG 2009, Abs. 35).*

Das Gebot der Rechtswahrnehmungsgleichheit erfordert danach den Zugang zu einer gleichwertigen Rechtsberatungs- und Rechtshilfemöglichkeit. Dazu ist in zutreffender Anwendung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe auf die Klärung der Frage abzustellen, ob ein Bemittelter in der konkreten Lage des Unbemittelten vernünftigerweise anwaltliche Beratung bzw. Vertretung in Anspruch nehmen würde (vgl. Geiger 2009). Diese Lage kann sich durchaus in ihrer existenziellen Bedeutung unterschiedlich darstellen.

II. Einschränkungen der Rechtswahrnehmungs- und Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten

SGB II-Leistungsberechtigte sehen sich in ihren Möglichkeiten der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung bereits heute vor hohe Hürden gestellt. Diese sind bedingt zum einen durch gravierende, z.T. strukturelle Mängel in den Verwaltungsverfahren der SGB II-Leistungsträger, zum anderen ergeben sie sich aus verfahrensrechtlichen Eingriffen, die der Gesetzgeber 2008 im SGB II und im Sozialgerichtsgesetz (SGG) vorgenommen hat. Weitere massive Hürden planen die Bundesländer mit zwei Bundesratsinitiativen, durch die der Zugang zur Beratungshilfe und zur Prozesskostenhilfe beschränkt werden soll.

1. Bestandsaufnahme: Wie stellt sich die Rechtsposition von Menschen in Armut und Arbeitslosigkeit gegenüber Behörden und deren Entscheidungen dar?

1.1 Defizite bei der Behördenberatung gem. § 14 SGB I

Eine erste Hürde versperrt SGB II-Leistungsberechtigten auf der Ebene der Behördenberatung eine effektive Wahrnehmung ihrer Rechte. Der in § 14 SGB I normierte Rechtsanspruch auf Beratung in sozialrechtlichen Fragen durch die zuständigen Leistungsträger ist gerade im Bereich existenzsichernder Sozialleistungen ein wesentlicher

Baustein für die Ausgestaltung des sozialen Rechtsstaats, da die betroffenen Leistungsberechtigten in der Regel kaum Zugang zu anderen Beratungsangeboten finden (dazu Spindler 2007). Umso erschreckender ist die verbreitete Feststellung, dass der Beratungsanspruch in der Praxis der SGB II-Träger überwiegend ins Leere geht (vgl. statt vieler: Dokumentation Berliner Senatsverwaltung für Justiz 2007, Herbe 2008, Ames 2008). Zum einen verhindern restriktive Organisationsabläufe des „Kundenstrommanagements“ einen erfolgreichen Zugang der Betroffenen zur Beratung: z.B. ist eine telefonische Erreichbarkeit der Sachbearbeiter strukturell nicht vorgesehen und nicht möglich, bei den eingeschalteten Call-Centern können ebenso wenig Auskünfte zur Sache eingeholt werden wie bei den MitarbeiterInnen am front desk. Zum anderen sind die Job-Center nicht ausreichend mit Personal ausgestattet, das dazuhin „*nicht nur in Einzelfällen über keine ausreichenden Kenntnisse des Sozial- und Verfahrensrechts*“ verfügt (Senatsverwaltung für Justiz Berlin 2007, S. 143). Selbst die Bundesagentur für Arbeit räumt mit Blick auf die hohe Zahl erfolgreicher Widersprüche ein: „*Ein Risiko für überhöhte Eingänge von Widersprüchen ist die unzureichende Qualifikation von Beschäftigten, insbesondere in den Auskunft- und Beratungsbereichen und in der Antragsannahme*“ (Bundesagentur für Arbeit 2008, S. 3).

Diese strukturell angelegte Verweigerung qualifizierter Beratung bei den SGB II-Trägern unterläuft nicht nur den Beratungsanspruch gem. § 14 SGB I, sondern verstößt auch gegen deren Gewährleistungsverpflichtung gem. § 17 SGB I. Danach haben sie u.a. darauf hinzuwirken, „dass jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen und dass der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird.“

Diese Defizite bei Zugang zur und Qualität der Behördenberatung können auch nicht durch den Verweis auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme altruistischer oder sozialer Rechtsberatung durch die freie Wohlfahrtspflege gem. §§ 6 und 8 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) kompensiert werden. Das RDG regelt lediglich die Zulässigkeit solcher außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen, eröffnet aber keinen Beratungsanspruch und stellt auch keine flächendeckende Infrastruktur an Beratungsangeboten sicher.

1.2 Keine aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Klagen, § 39 SGB II

Bestehen somit für die SGB II-Leistungsberechtigten bereits erhebliche Schwierigkeiten, faktisch überhaupt ihren elementaren Beratungsanspruch aus § 14 SGB I wahrnehmen zu können, so kommt eine weitere Erschwernis bei der Rechtsdurchsetzung auf der Ebene des Widerspruchsverfahrens und der Klage hinzu. Der schon bisher in § 39 SGB II geregelte Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen gegen Leistungsbescheide der Grundsicherungsträger wurde durch eine Gesetzesverschärfung zum 1.1.2009 auf nahezu alle Entscheidungen der SGB II-Träger ausgeweitet. Das bedeutet beispielsweise:

- Die Regelungen in einem Verwaltungsakt, der gem. § 15 Abs. 1 S. 6 SGB II eine Eingliederungsvereinbarung ersetzt, sind sofort vollziehbar, obwohl der/die Betroffene möglicherweise berechnete Einwendungen hat und mit einem Widerspruch die Überprüfung der Anordnungen beantragt.
- Die sofortige Vollziehbarkeit von Sanktionsentscheidungen hat zur Folge, dass bis zu einer gerichtlichen Klärung der/die Sanktionierte – ohne Rücksicht auf eine eventuelle Rechtswidrigkeit – die massiven, z.T. existenzbedrohenden Kürzungen hinnehmen muss, u.U. für einen längeren Zeitraum.
- Auch solche Bescheide sind damit sofort vollziehbar, die trotz eindeutiger Rechtslage bzw. Klärung durch die Rechtsprechung in der Praxis vieler Grundsicherungsträger immer noch und immer wieder in rechtswidriger Weise und entgegen ihrer verfassungsrechtlichen Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG)) ergehen

(wie etwa die ratenweise Einbehaltung bzw. Aufrechnung eines Mietkaution-Darlehens).

Die neue gesetzliche Regelung unterstellt, dass im Bereich des SGB II stets ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Behördenentscheidung besteht, ohne dass die Behörde dies einzelfallbezogen – wie im sonstigen (Sozial-)Verwaltungsrecht üblich (vgl. § 80 VwGO, § 86 a SGG) - ausdrücklich begründen und anordnen muss. Damit wird den Bürgerinnen und Bürgern, die zur Sicherung ihres Existenzminimums auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, verglichen mit anderen Rechtsschutzsuchenden in anderen Bereichen des öffentlichen Rechts generell nur ein geringerer Rechtsstatus eingeräumt.

Diese gruppenbezogene Ungleichbehandlung verstößt nicht nur gegen das Gebot der Rechtsschutzgleichheit, sondern verletzt angesichts der tatsächlichen Ergebnisse von Widersprüchen und Klagen im SGB II-Bereich auch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dem Gesetzgeber dürften bei der Neuregelung die Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit bekannt gewesen sein, denen zufolge im SGB II-Bereich Widersprüchen „zu rd. 60 % ganz oder teilweise deshalb stattgegeben (wird), weil eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung erfolgte oder das Recht nicht richtig angewandt wurde. Die Erfolgsquote bei Klagen beträgt trotz einer hohen Stattgabequote in den Widerspruchsverfahren nahezu 50%“ (Bundesagentur für Arbeit 2008, S. 1). Nach Angaben der Bundesagentur waren im Jahr 2009 36,4 Prozent aller Widersprüche gegen Alg II-Bescheide ganz oder teilweise erfolgreich. Angesichts der hohen Quote fehlerhafter Entscheidungen der SGB II-Träger ist die in § 39 SGB II zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers, an der sofortigen Vollziehbarkeit solcher Entscheidungen bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, nicht gerechtfertigt. Die Regelung in § 39 SGB II stellt vielmehr einen unverhältnismäßigen Eingriff in die überwiegend berechtigten Rechtswahrnehmungsinteressen der SGB II-Leistungsberechtigten dar. Ihre Auswirkungen auf die Lebenssituation und die Rechtsposition der Betroffenen sind verheerend: In der Konsequenz erhalten die Grundsicherungsbehörden damit einen Freibrief, der ihren Entscheidungen – unabhängig von deren tatsächlicher Qualität – in jedem Fall den ersten Anschein der Rechtmäßigkeit verleiht und bei den Betroffenen das Gefühl der Ohnmacht und des Ausgeliefertseins verstärkt.

Überdies zieht der generelle Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen notwendigerweise die verstärkte Inanspruchnahme von einstweiligem Rechtsschutz durch die Sozialgerichte nach sich. Auf diese Weise trägt der Gesetzgeber selbst zur Überlastung der Sozialgerichte bei, die er dann allerdings mit weiteren restriktiven Maßnahmen zu Lasten der Rechtssuchenden wieder zu reduzieren sucht.

1.3 Rechtsschutzbeschränkungen im Sozialgerichtsgesetz

Die bisherige Bürgerfreundlichkeit des sozialgerichtlichen Verfahrens hat durch die SGG-Novelle vom 26.3.2008 (BGBl. I S. 444) deutliche Einbußen erlitten (dazu Winkler 2008). Dies geht vor allem zu Lasten ärmerer Rechtssuchender, die um ihre existenzsichernden Rechte streiten müssen. Einige Hinweise mögen dies belegen:

- Der Mindeststreitwert für Berufungen wurde von 500 € auf 750 € erhöht (§ 144 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGG). Eine Überprüfung erstinstanzlicher Urteile mit einem geringeren Streitwert ist danach nicht mehr möglich, sofern keine besonderen Zulassungsgründe für eine Berufung vorliegen. Auf den ersten Blick scheint die Anhebung der Berufungssumme dem allgemeinen Anstieg der Lebenshaltungskosten geschuldet und angemessen zu sein. In ihren Auswirkungen erschwert sie jedoch vor allem Berufungsklagen im Bereich des SGB II, bei denen es häufig um unter 750 € liegende Streitwerte geht, die gleichwohl für die Betroffenen angesichts ihrer geringen Einkünfte von existenzieller Bedeutung sind. So ist bei Rechtsstreitigkeiten über

einmalige Leistungen mit regelmäßig geringeren Streitwerten, etwa für Schwangerschaftsbekleidung und Baby-Erstausrüstung in Höhe von 600 €, keine „normale“ Berufung mehr zulässig. Oder: Keine Berufung, wenn darum gestritten wird, ob Freibeträge oder die Höhe der Unterkunftskosten um beispielsweise 100 € zu gering berechnet wurden. Bei einem zugrundezulegenden Bewilligungszeitraum von sechs Monaten (§ 41 Abs. 1 S. 4 SGB II) wird die Berufungssumme nicht erreicht.

- Auch in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, die wegen der existenzsichernden Funktion der SGB II-Leistungen in der Praxis große Bedeutung haben, ist nur noch bei Streitwerten über 750 € die Beschwerde zulässig (§ 172 Abs. 3 Nr. 1 SGG). Damit ist die Beschwerde hier faktisch ausgeschlossen, da die hier im Streit stehenden vorläufigen und kurzzeitigen Leistungen regelmäßig diese Summe nicht erreichen. Die Möglichkeit einer besonderen Zulassung der Beschwerde entsprechend § 144 Abs. 2 SGG wird bislang von der Rechtsprechung überwiegend abgelehnt (a.A. jetzt mit überzeugender Begründung Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 21.10.2008 – L 6 AS 458/08 ER, info also 2009, S. 35 – 38).
- Im Bereich des Prozesskostenhilferechts schließt § 172 Abs. 3 Nr. 2 SGG jetzt die Beschwerde gegen eine Ablehnung der Prozesskostenhilfe (PKH) aus, wenn das Gericht die PKH wegen fehlender wirtschaftlicher Bedürftigkeit abgelehnt hatte. Auch diese Regelung trifft in den konkreten Fällen naturgemäß Rechtssuchende mit geringen Einkünften, die sich damit eine Fortsetzung ihres Verfahrens nicht mehr leisten können, selbst wenn die Frage der wirtschaftlichen Bedürftigkeit nicht zutreffend entschieden wurde.
- Der Bundesrat hat die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im bislang für Versicherte und Leistungsberechtigte gerichtskostenfreien Sozialgerichtsverfahren vorgeschlagen (Bundestag-Drucksache 16/1028), und zwar in Höhe von 75 € in der 1. Instanz, 150 € in der 2. Instanz und 225 € in der 3. Instanz. Dies sei *„das einzig wirksame und verfügbare Mittel, die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren zu bewältigen“* (a.a.O., S. 8). Ohne empirischen Beleg und mit dem im Hinblick auf die hohe Erfolgsquote von Widersprüchen und Klagen im SGB II-Bereich (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008) unzutreffenden Argument, *„eine seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit gleichwohl angestrebter Gerichtsverfahren“* (BTag-Drs. S. 8) müsse eingedämmt werden, wollten die Länder ausgerechnet die Klagen von Menschen mit geringem Einkommen und überwiegend existenziellen Anliegen erschweren. Der gegen soziale Bedenken angeführte Verweis der Initiatoren auf die Möglichkeiten dieses Personenkreises, PKH in Anspruch zu nehmen, vermag kaum zu überzeugen, wenn der Bundesrat zugleich ein PKH-Begrenzungs-gesetz auf den Gesetzgebungsweg bringt, das die Zugangsvoraussetzungen und Modalitäten der PKH spürbar auch für diesen Personenkreis verschärfen soll (dazu unten Schwelle 5).
Bei der SGG-Novelle 2008 sind die Gebührenvorschläge nicht Gesetz geworden, sie sind aber weiter auf der Agenda des Gesetzgebers. Es ist zu hoffen, dass die weiteren Erörterungen die Erkenntnisse eines rechts- und sozialwissenschaftlichen Gutachtens berücksichtigen, das die Folgen einer allgemeinen Verfahrensgebühr in sozialgerichtlichen Verfahren systematisch und empirisch untermauert abschätzt. Dort heißt es zu der im vorliegenden Zusammenhang relevanten Problematik: *„Die soziale Selektivität der Gebührenwirkung würde gerade diejenigen Klägerschichten von Klagen abhalten, bei denen am wenigsten gewiss ist, dass ihre Klagen von Anfang an aussichtslos sind“* (Welti u.a. 2008, S. 316).

2. Was planen Bundesländer und Bundesregierung im Bereich sozialer Bürgerrechte?

2.1 Rigidere Anforderungen Im Beratungshilferecht

In der Beratungspraxis ist in den letzten Jahren zunehmend festzustellen, dass Anträge auf Bewilligung von Beratungshilfe in sozialrechtlichen Angelegenheiten von den Amtsgerichten mit dem Hinweis auf vorrangig in Anspruch zu nehmende anderweitige Beratungsangebote, insbesondere solche der Sozialleistungsträger gem. § 14 SGB I, abgelehnt werden (dazu Herbe 2008). Die Bundesländer beklagen einen sprunghaften Anstieg der Ausgaben für Beratungshilfe seit 2004 und haben mit dem Ziel der Kosteneinsparung am 10.10.2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Beratungshilfegesetzes (Bundesrat-Drucksache 648/08) beschlossen. In der neuen Legislaturperiode ist die Entwurf wieder aufgegriffen (BRat-Ds. 69/10 vom 7.5.2010) und dem Bundestag vorgelegt worden. Im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung ist eine Reform des Beratungshilfegesetzes angekündigt, „insbesondere mit dem Ziel, der missbräuchlichen Inanspruchnahme entgegenzuwirken. Sollten die in dem Entwurf vorgesehenen Neuregelungen Gesetz werden, ist zu befürchten, dass vor allem den Ratsuchenden im SGB II-Rechtskreis kein Zugang zu anwaltlicher Beratungshilfe mehr offen steht. Ob wegen der absehbaren tatsächlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen für diesen Personenkreis überhaupt noch das vom BVerfG gerade erst bestätigte verfassungsrechtliche Gebot der Rechtswahrnehmungsgleichheit (s.o. Teil I) gewährleistet ist, muss bezweifelt werden. Dies sei an einigen vorgeschlagenen Regelungen aus dem Gesetzentwurf erläutert.

- Die Ausschlusswirkung des Merkmals der „Mutwilligkeit“ wird in § 1 Abs. 1 Nr. 3 BerHG-E in subtiler Weise ausgeweitet und vorverlagert durch die neue Formulierung „wenn ... die Inanspruchnahme der Beratungshilfe nicht mutwillig erscheint“ statt des bisherigen Wortlauts „wenn ... die Wahrnehmung der Rechte nicht mutwillig ist“. Subjektiven Wertungen der Amtsgerichte wird damit für die Versagung der Beratungshilfe die Tür geöffnet.
- Die Mutwilligkeitsprüfung soll zukünftig ausdrücklich einem Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen werden, indem ein neuer § 1 Abs. 4 BerHG-E vorschreibt: *„Mutwilligkeit liegt vor, soweit ein Rechtsuchender, der nicht Beratungshilfe beansprucht, bei verständiger Würdigung aller Umstände von der Beratung oder Vertretung durch einen Rechtsanwalt auf eigene Kosten absehen würde“*. In der Begründung des Bundesrats (a.a.O., S. 43) wird als ein Beispiel für die Mutwilligkeit ein Mißverhältnis zwischen dem Wert der Angelegenheit und den Kosten der anwaltlichen Beratung oder Vertretung aufgeführt. Dies gelte regelmäßig für die Geltendmachung von Forderungen, deren Wert erkennbar unter den Kosten für die Beratung oder Vertretung durch einen Rechtsanwalt liegt. Es ist zu befürchten, dass auf Grund der neuen Gesetzesformel und der Gesetzesbegründung in der Bewilligungspraxis die Abwägung aus dem Blick geraten kann, dass für einen wenig bemittelten Empfänger existenzsichernder Leistungen häufig auch der Streit um geringe Forderungen existenzielle Bedeutung hat und ein schlichter Vergleich mit dem Kalkül eines begüterten Selbstzahlers deshalb nicht zulässig ist. Eine zutreffende Auslegung des verfassungsrechtlichen Gebots der Rechtswahrnehmungsgleichheit erfordert die Prüfung der Frage, ob ein Bemittelter in der konkreten Lage des Unbemittelten vernünftigerweise einen Rechtsanwalt zu Rate ziehen würde.
- Der Gesetzentwurf will den Vorrang anderweitiger – behördlicher, sozialer oder altruistischer – Rechtsberatung durchsetzen. Dazu wird zum einen in der Gesetzesbegründung das Unterlassen einer Nachfrage bei den Verwaltungsbehörden vor Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung regelmäßig als mutwillig definiert (a.a.O., S. 41). Zum anderen soll die Justiz Verzeichnisse über anderweitige Beratungsmöglichkeiten führen und die AntragstellerInnen vorrangig auf deren Inanspruchnahme verweisen (vgl. § 1 Abs. 3 BerHG-E). Dieser Vorgehensweise stehen hinsichtlich der behördlichen Beratung (§ 14 SGB I) bereits die oben unter 1. beschriebenen Mängel beim Zugang zur Beratung und ihrer Qualität entgegen; zudem dürfte es in der Regel auch unzumutbar sein, auf die Beratung durch die bescheiderlassende Behörde verwiesen zu werden, gegen deren Entscheidung gerade Rechtsrat gesucht wird. Der Verweis auf vorrangige Inanspruchnahme altruistischer oder sozialer Rechtsberatung läuft in vielen Fällen ins

Leere, weil ein flächendeckendes Angebot an solchen außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen (die durch das RDG lediglich erlaubt, aber keinesfalls vorgeschrieben, geschweige denn finanziert werden) nicht existiert. Insofern wirkt das im Gesetzentwurf vorgesehene Vorgehen gegenüber den AntragstellerInnen als „Abwimmelungsstrategie“, die zudem die freiwilligen, ehrenamtlichen und sozialen Rechtsdienstleistungsangebote für die Einsparung von Justizkosten instrumentalisiert.

- Erhebliche restriktive Auswirkungen zu Lasten der Rechtsratsuchenden mit geringen Einkünften wird die Regelung in § 4 Abs. 2 S. 5 BerHG-E entfalten, wonach der Antrag stets vor Beginn der Beratungshilfe zu stellen ist. Damit entfällt die bisher häufig genutzte Möglichkeit, z.B. aus Gründen der Eilbedürftigkeit oder wegen drohenden Fristablaufs zunächst anwaltliche Hilfe in Anspruch zu nehmen und erst nachträglich den Antrag auf Beratungshilfe zu stellen. Die geplante Regelung bringt ein generelles Mißtrauen gegenüber der Anwaltschaft zum Ausdruck und ist wenig geeignet, den Erwägungen des BVerfGs zur Umsetzung der Rechtswahrnehmungsgleichheit Rechnung zu tragen. Sie benachteiligt die um Beratungshilfe Nachsuchenden in gravierender Weise gegenüber bemittelten Rechtsuchenden.
- Eine abschreckende Wirkung wird von der Einführung einer zusätzlichen Eigenbeteiligung in Höhe von 20 € für den Fall ausgehen, dass ein Rechtsuchender nicht nur anwaltliche Beratung, sondern auch anwaltliche Vertretung in Anspruch nimmt. Bei 351 € Arbeitslosengeld II fällt eine Beratungsgebühr von insgesamt 30 € durchaus ins Gewicht und wird manche Betroffene von einem Beratungshilfeantrag abhalten.

2.2 Rigidere Anforderungen bei der Prozesskostenhilfe

Ergänzend zu den vorgeschlagenen Einschränkungen im Beratungshilferecht will der Bundesrat mit dem Entwurf eines Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes vom 12.2.2010 (Bundesrat-Drucksache 37/10) auch die Inanspruchnahme von PKH erheblich einschränken und damit die seiner Ansicht nach zu hohen Ausgaben reduzieren. Der Koalitionsvertrag sieht ebenfalls eine „Reform“ der PKH vor. Diese Pläne gehen in ihren tatsächlichen Auswirkungen ebenfalls zu Lasten von BezieherInnen existenzsichernder Sozialleistungen bzw. sonstiger geringer Einkünfte.

- Wie bei der Beratungshilfe soll ebenso bei der PKH die Rechtsverfolgung stärker unter ökonomischen Gesichtspunkten geprüft werden. Nach § 114 Abs. 2 S. 2 ZPO.E soll Mutwilligkeit der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung zukünftig auch dann vorliegen, wenn zwar hinreichende Erfolgsaussicht besteht, aber *„die Kosten der Prozessführung unter Berücksichtigung des erstrebten wirtschaftlichen Vorteils, der Erfolgsaussicht und gegebenenfalls der Aussicht auf Durchsetzbarkeit des erstrebten Titels unverhältnismäßig erscheinen“*. Damit könnte sich eine gerichtliche Praxis entwickeln, die in sog. Bagatellverfahren, die für die Betroffenen gleichwohl existenzielle Bedeutung haben können, den AntragstellerInnen die PKH verweigert und so letztlich ihren Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit aushöhlt (vgl. dazu mit differenzierter Argumentation Geiger 2009).
- Darüberhinaus ist die Einführung einer nicht erstattungsfähigen PKH-Gebühr in Höhe von 50 € geplant. Diese soll zwar nicht für „reine“ Alg II- und Sozialhilfeberechtigte gelten. Allerdings ergeben sich hier bei Geringverdienerinnen bzw. sog. Aufstockern oftmals schwierige Abgrenzungsfragen, die erst nach langwierigen und komplizierten Prüfungen geklärt werden können.
- Der Vorschlag einer strengeren Ratenzahlungsregelung bedeutet für PKH-Berechtigte, deren Einkommen geringfügig über der Sozialhilfeschwelle liegt, dass sie wegen der Ratenrückzahlung u.U. auf lange Zeit am Existenzminimum leben müssen.

Insgesamt werden die vom Bundesrat beabsichtigten Maßnahmen gerade auf SGB II-Berechtigte und sonstige GeringverdienerInnen, die ihr Kostenrisiko vorsichtig kalkulieren müssen, bei der Überlegung, ob sie Ansprüche einklagen und hierfür PKH beantragen wollen, abschreckende Wirkung zeigen.

III. Was kann zur Stärkung der sozialen Bürgerrechte getan werden?

Die folgenden Vorschläge orientieren sich an drei zentralen Leitlinien/Leitsätzen, die das Bundesverfassungsgericht für den hier diskutierten Problemzusammenhang aufgestellt hat:

- Der aus der Menschenwürde herzuleitende soziale Wert- und Achtungsanspruch des Menschen verbietet es, „den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt“ (etwa BVerfGE 87, 209 [228]).
- „Der Staat hat nicht die Aufgabe, seine Bürger zu bessern ...“ (BVerfGE 22, 180 [219]).
- Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit bedeutet, dass der gleiche Rechtszugang im prozessualen Bereich wie in der außergerichtlichen Beratung jedermann unabhängig von seinen Einkunfts- und Vermögensverhältnissen möglich sein muss (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008 – 1 BvR 2310/06; Beschluss vom 11.5.2009 – 1 BvR 1517/08).

Unter diesen Leitlinien halte ich folgende **Forderungen an Politik und Gesetzgeber** für notwendig:

1. **Rechtsansprüche ausbauen**

Ein durchgängiges Dilemma quer durch die Sozialleistungsbereiche ist, dass die Sozialleistungsgesetze nur selten den Leistungsberechtigten ein einklagbares subjektives Recht gewähren. Eine Stärkung der sozialen Bürgerrechte könnte beispielsweise durch Rechtsansprüche in folgenden Bereichen erreicht werden, dass **§ 17 Abs. 1 SGB I** als einklagbarer Rechtsanspruch ausgestaltet wird (statt der jetzigen bloßen Gewährleistungsverpflichtung). Das bedeutet u.a.: Jeder Berechtigte hat Anspruch darauf, dass er die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält und dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

2. **Umbau des SGB II**

Das SGB II wird zu einem an Menschenwürde, Teilhabe und Selbstbestimmung orientierten Grundsicherungsgesetz umgebaut. Dazu werden u.a. folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die Leistungsberechtigten erhalten einen **Rechtsanspruch auf Eingliederungsleistungen**.
- Die Leistungsberechtigten erhalten – entsprechend den Regelungen in anderen Sozialleistungsgesetzen – ein **Wunsch- und Wahlrecht** bei der Ausgestaltung der Leistungen.
- Die **Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II)** kann nicht durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden.
- Die starren, überzogenen und gegen die Menschenwürde verstoßenden **Sanktionsregelungen (§ 31 SGB II)** werden unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgemildert. Das gilt insbesondere für den Sanktionskatalog gegenüber unter 25jährigen Leistungsberechtigten.

3. **Kein Abbau, sondern Ausbau beim Rechtsschutz**

Dazu u.a. folgende Forderungen:

- Im SGB I wird die Etablierung und finanzielle Förderung einer **unabhängigen und niedrigschwelligen Sozial- und Rechtsberatung** verankert und der Anspruch auf Beratung in § 14 SGB I entsprechend ausgeweitet. Flächendeckend werden unabhängige Ombudsstellen für Sozialrecht eingerichtet.
- Entsprechend § 63 SGB IX wird in allen Sozialleistungsbereichen ein **Verbandsklagerecht** eingeführt.
- **§ 39 SGB II (sofortige Vollziehbarkeit)** wird gestrichen.
- Die **Sozialgerichtsbarkeit** ist als eigenständiger Gerichtszweig zu erhalten. Die Sozialgerichte werden personell besser ausgestattet. Die Gerichtskostenfreiheit in Sozialgerichtsverfahren wird beibehalten.
- Bei der **Beratungshilfe** und der **Prozesskostenhilfe** bleibt es – zumindest in sozialrechtlichen Angelegenheiten – bei den gegenwärtigen Regelungen. Die vom Bundesrat eingebrachten Gesetzesinitiativen sind insoweit abzulehnen. Es werden hier keine weiteren Gebühren eingeführt.

An die **Sozialleistungsträger** richtet sich die Forderung nach dem Ausbau eines niedrigschwelligen qualifizierten Beratungsangebots sowie nach einer verbesserten Personalausstattung und Mitarbeiterqualifizierung in den Leistungsbereichen.

An den Schluss meiner Ausführungen möchte ich ein Zitat aus dem „Sozialwort der Kirchen“ von 1997 (Ziff. 41) setzen:

„Nur was die Lage der Schwächeren bessert, hat Bestand. Bei allen grundlegenden Entscheidungen müssen die Folgen für die Lebenssituation der Armen, Schwachen und Benachteiligten bedacht werden. Diese haben ein Anrecht auf ein selbstbestimmtes Leben, auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und an den gesellschaftlichen Chancen sowie auf Lebensbedingungen, die ihre Würde achten und schützen.“

Dieser Anspruch an einen demokratischen Rechts- und Sozialstaat ist immer und auch heute wieder aktuell.

Literatur

Ames, Anne: Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Bad Boll 2008

Bundesagentur für Arbeit: E-Mail-Info SGB II vom 29.9.2008 (Az: II – 7002/7003)

Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 14.10.2008 – 1 BvR 2310/06, NJW 2009, S. 209 – 214

Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 11.5.2009 – 1 BvR 1517/08, info also 2009, S. 170 – 173

Deutscher Bundesrat: Drucksache 69/10 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Beratungshilferechts“

Deutscher Bundesrat: Drucksache 37/10 „Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (PKH-Begrenzungsgesetz)“

Dokumentation: Berliner Senatsverwaltung für Justiz rügt Vollzugsdefizite bei JobCentern, in: info also 2007, S. 143 – 144

Geiger, Udo: Keine Prozesskostenhilfe in Bagatellverfahren? in: info also 3/2009, S. 105 – 107 (im Erscheinen)

Herbe, Daniel: Subsidiarität der Beratungshilfe im Sozialrecht? in: info also 2008, S. 204 – 206

Spindler, Helga: Aufgaben und Inhalte sozialer Beratung in Zeiten nach Hartz IV, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 2007, S. 36 – 42

Welti, Felix/ Höland, Armin/ Braun, Bernhard/ Buhr, Petra: Folgen einer allgemeinen Verfahrensgebühr in sozialgerichtlichen Verfahren, in: Soziale Sicherheit 2008, S. 308 – 316

Winkler, Ute: Zur SGG-Novelle: Abschied von einem bürgerfreundlichen Verfahren? in: info also 2008, S. 65 f.

