



Stellungnahme der in ver.di organisierten Sozialrichterinnen und Sozialrichter zum Entwurf der Bundesregierung für ein „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Gerichtliche Zuständigkeit für Streitigkeiten um das sog. Arbeitslosengeld II

Der Entwurf der Bundesregierung für ein „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz 4“) sieht eine Rechtswegzuweisung an die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Streitigkeiten um die Grundsicherung für Arbeitssuchende (dazu rechnet auch das künftige Arbeitslosengeld II) vor (vgl. Art. 23, Art. 24 des Gesetzentwurfs). Diese Regelung kann weder als sachgerecht noch als fiskalisch tragbar angesehen werden. Sowohl vom Sachzusammenhang als auch vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage ist vielmehr eine Rechtswegzuweisung an die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit geboten.

I. Materiell-rechtliche Auswirkungen

Die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe sollen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengeführt und im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für SGB II - geregelt werden. Die Regelungen des künftigen SGB II weisen enge Bezüge zum bisherigen und zum künftigen Recht der Arbeitsförderung sowie zu Vorschriften des Renten-, Kranken- bzw. des Unfallversicherungsrechts (für das die Sozialgerichte zuständig sind) auf. Nach der geplanten Rechtswegzuweisung müssen künftig Sozialgerichte und Verwaltungsgerichte über gleichartige oder ähnliche Begriffe und Zusammenhänge parallel judizieren. So sollen nach § 22 SGB II „erwerbsfähige Hilfebedürftige“ Arbeitslosengeld II erhalten. Die Sozialgerichte entscheiden bereits seit jeher im Rahmen des Renten- und Unfallversicherungsrechts über die Frage der Erwerbs(un)fähigkeit und im Rahmen des § 119 Abs.2 SGB III über die Frage der Arbeitsfähigkeit. Das Gebot der Einheit der Rechtsordnung lässt zügige Entscheidungen über die Auslegung der gleichgelagerten Tatbestandsvoraussetzungen im SGB III und SGB II lediglich dann erwarten, wenn eine Gerichtsbarkeit diese Entscheidung trifft. So wird die Bundesanstalt für Arbeit nach der Gesetzesbegründung gerade deshalb mit der Auszahlung von ALG II beauftragt, um bundesweit eine gleichmäßige Anwendung des Rechts für vergleichbare Sachverhalte zu gewährleisten. Leistungen aus einer Hand erfordern Rechtsschutz aus einer Hand.

Da für den Bezug von Arbeitslosengeld II entscheidend auf die Frage der Erwerbsfähigkeit abgestellt wird, steht die medizinische Sachverhaltsaufklärung

im Vordergrund. Die in der Vergangenheit erworbene besondere Kompetenz der Sozialgerichte bei der Klärung komplexer medizinischer Sachverhalte führt zu einer qualifizierten, schnellen und reibungslosen Beurteilung der medizinischen Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld II. Insbesondere steht den Sozialgerichten seit Jahren ein Stamm von qualifizierten Sachverständigen zur Verfügung, die im besonderen Maße, nicht zuletzt durch einen ständigen Erfahrungsaustausch mit der Richterschaft der Sozialgerichtsbarkeit, mit sozialversicherungsrechtlichen Fragestellungen vertraut sind. Diese Erfahrungen müssten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erst aufwändig erarbeitet bzw. aufgebaut werden.

Die Regelungen des SGB III und die Vorschriften des SGB II weisen weitere materiell-rechtliche Parallelen auf. So beispielsweise im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit (§ 121 SGB III bzw. § 10 SGB II) und der Bedürftigkeit (§§ 45, 53 SGB III bzw. §§ 11, 12 SGB II).

Darüber hinaus enthalten die Regelungen über das Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Sperrzeit (§ 145 SGB III) und bei der Absenkung und dem Wegfall des Arbeitslosengeldes II (§ 31 SGB II) vergleichbare tatbestandliche Voraussetzungen. Insbesondere bei der Kürzung bzw. dem Wegfall der Leistungen zeigt sich, dass die geplante, differenzierte Rechtswegzuweisung zu Mehrarbeit bei der Bundesanstalt für Arbeit (künftig: Bundesagentur für Arbeit) und den Gerichten führen wird. Sie wird zudem für die Betroffenen kaum nachvollziehbar sein. So hat während des Bezugs von Arbeitslosengeld die Bundesanstalt für Arbeit über den Sperrzeittatbestand einen Bescheid über das Ruhen der Leistung, möglicherweise auch über die Rückforderung zuviel gezahlter Leistungen zu erteilen. Nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens wäre der Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet. Nach Auslaufen des Bezugs von Arbeitslosengeld müsste – soweit die Voraussetzungen des § 31 Abs.2 Ziff.3 b SGB II erfüllt sind – die Bundesanstalt einen weiteren Bescheid über die Absenkung bzw. den Wegfall des Arbeitslosengeldes II erteilen. Nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens wäre nunmehr der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Beide Gerichtsbarkeiten müssten über den gleichen Lebenssachverhalt –

Vorliegen der Voraussetzungen eines Sperrzeitbestandes - entscheiden. Selbst wenn die sozialgerichtliche Entscheidung vorgreiflich wäre, müsste der Versicherte zur Wahrung seines Rechtsschutzes zwei Klagen - zunächst vor dem Sozialgericht und dann auf Gewährung von Arbeitslosengeld II vor dem Verwaltungsgericht - erheben. Für die Bundesanstalt für Arbeit bedeutet dies im Verwaltungs- wie im Widerspruchsverfahren zusätzlichen Arbeitsaufwand, zudem müssen sich die Prozessabteilungen der Arbeitsämter mit unterschiedlichen Verfahrensordnungen befassen und in der Regel die gerichtliche Prozessvertretung an unterschiedlichen Orten wahrnehmen. Demgegenüber würden unter der Geltung des Sozialgerichtsgesetzes ergänzende und ändernde Bescheide automatisch in das Widerspruchs- oder das Gerichtsverfahren (§§ 86, 96, 153 Abs. 1, 171 Abs. 2 SGG) einbezogen, so dass das Sozialgericht schnell und erschöpfend über den gesamten Lebenssachverhalt entscheiden könnte. Die sozialgerichtliche Zuständigkeit bietet den Arbeitsämtern des Weiteren ein Fachgericht, das mit den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen der Bundesanstalt für Arbeit vertraut ist. Sozialgerichte verfügen über Erfahrungen in Fragen der Wiedereingliederung ins Arbeitsleben (vgl. u.a. § 1 SGB II), des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und Maßnahmen der Arbeitsförderung. Mit den Sitzungsvertretern und Sachbearbeitern der örtlichen Arbeitsämter besteht daher eine langjährige Zusammenarbeit, die nicht selten - auch im Interesse des Versicherten - zu einer schnellen und einvernehmlichen Lösung des Rechtsstreits führt.

Da der Hilfebedürftige im Übrigen grundsätzlich jede Arbeit annehmen muss (§ 10 Abs. 1 SGB II) wird in Zukunft verstärkt die Frage zu beantworten sein, ob der Versicherte nach seiner körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit in der Lage sein wird, die Arbeit auszuführen. Insoweit wird ebenfalls die medizinische Sachverhaltsaufklärung im Vordergrund stehen und - worauf bereits hingewiesen wurde - die besondere Erfahrung der Sozialgerichtsbarkeit gefragt sein.

„Hartz 4“ zielt auf Veränderungen des Arbeitsmarktes und auf die Arbeitsförderung als zentrale Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Die schnelle und passgenaue Vermittlung in Arbeit erfordert bei streitigen Auseinandersetzungen jedoch eine ebenso zügige gerichtliche Entscheidung. Die deutlich kürzere Dauer sozialgerichtlicher Verfahren (die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten dauern in der Regel doppelt solange wie die der Sozialgerichte) spricht daher ebenfalls für die Zuständigkeit der Sozialgerichte. So kann Rechts- und Entscheidungssicherheit für den Leistungsträger zügig gewährleistet werden, zugleich erhalten die Bürgerinnen und Bürger eine schnelle Entscheidung über existenzsichernde Leistungen.

II. Verfahrensrechtliche Auswirkungen

Aus gewerkschaftlicher Sicht zählt die Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter aus dem Kreis der Versicherten zu den justizpolitischen Errungenschaften, die in der Rechtsprechung der Sozial- und Arbeitsgerichte den notwendigen Bezug zum Arbeitsalltag sicherstellen und das Vertrauen

der Versicherten bzw. der Arbeitnehmer in die Sachkompetenz der Justiz nachhaltig stärken. Bei einer Rechtswegzuweisung an die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit geht dieser Bezug verloren, da diese Gerichte - soweit sie nicht ohnehin nur durch einen Einzelrichter entscheiden - ehrenamtliche Richterinnen und Richter nicht vornehmlich aus dem Kreis der Versicherten bzw. Arbeitgeber rekrutieren.

Anders als nach den Regelungen des Sozialgerichtsgesetzes ist zudem Gewerkschaftssekretärinnen und Gewerkschaftssekretären - in den hier interessierenden Verfahren - die Prozessvertretung vor den Gerichten der Verwaltungsgerichte nicht im gesamten Instanzenzug möglich. So müssen sich die Sozialleistungsberechtigten im Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht gem. § 67 VwGO von einem Rechtsanwalt vertreten lassen. Bei der Prozessvertretung der Mitglieder geht auch so die Möglichkeit verloren, die besondere, fachspezifische Erfahrung der Rechtsschutzsekretärinnen und Rechtsschutzsekretäre in das Verfahren einzubringen.

Für die Versicherten ist die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen vor den Sozialgerichten deutlich einfacher und kostengünstiger als vor den Verwaltungsgerichten. So ist u.a. die Berufung nach dem Sozialgerichtsgesetz grundsätzlich gegeben. Dies erscheint deshalb gerechtfertigt, weil es für den Einzelnen regelmäßig um existenziell notwendige Sozialleistungen geht. Demgegenüber ist die Berufung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich ausgeschlossen und nur unter den - engen - Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 VwGO zuzulassen.

Nach § 109 SGG haben die Kläger nur im Verfahren vor den Sozialgerichten das Recht, die Begutachtung ihres Gesundheitszustandes durch einen von ihnen bestimmten Arzt (ihres Vertrauens) vornehmen zu lassen.

Änderungsbescheide des Versicherungsträgers werden automatisch in das Widerspruchs- und Gerichtsverfahren (§§ 86, 96, 153 Abs. 1, 171 Abs. 2 SGG) einbezogen, so dass das Sozialgericht schnell und erschöpfend über den gesamten Lebenssachverhalt entscheiden kann. Weitere Bescheide der Verwaltung können nicht bestandkräftig werden und schützen den Kläger, der insbesondere bei langen Leistungszeiträumen schnell Gefahr läuft, dass ein Bescheid der Verwaltung nicht angegriffen und damit bestandkräftig wird. Andererseits führt die Einbeziehung weiterer Bescheide - wie oben bereits ausgeführt - zu weniger Arbeitsaufwand beim Versicherungsträger, der weder eine weiteres Widerspruchs- noch ein weiteres Klageverfahren zu bearbeiten hat.

Anders als im verwaltungsgerichtlichen (§ 87 b VwGO) kann der Kläger im sozialgerichtlichen Verfahren bis zur letzten mündlichen Verhandlung mit der Folge zur Sache vortragen, dass das Gericht gehalten ist, diesem Sachvortrag weiter nachzugehen. Zudem kann die Klage wahlweise am Wohnsitz oder am Beschäftigungsort erhoben werden (§ 57 SGG).

Vor diesem Hintergrund ist es im Ergebnis wenig bürgerfreundlich, Arbeitslosen hinsichtlich des Arbeitslosengeldes II, das sie möglicherweise im Anschluss an das bisher gezahlte Arbeitslosengeld erhalten, auf unterschiedliche Gerichtszweige und damit unterschiedliche Verfahrensordnungen zu verweisen. Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II dürften, soweit sie die Gerichtsbarkeit nicht bereits aus der Zeit des Bezuges von Arbeitslosengeld I kennen, insbesondere die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des sozialgerichtlichen Klageverfahrens die Rechtssuche erheblich erleichtern.

III. Fiskalische Auswirkungen

Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichte führt zu einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung für die Justizhaushalte.

Verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten werden in erster Instanz mit drei Berufsrichterinnen/Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richterinnen/Richtern, die Rechtsstreitigkeiten vor den Sozialgerichten lediglich mit einer/einem Berufsrichterin/Berufsrichter und zwei ehrenamtlichen Richterinnen/Richtern entschieden. Allein für einen Spruchkörper hat der Steuerzahler damit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der Sozialgerichtsbarkeit jährlich zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 120.000 € zu tragen. Bezogen auf das Land Nordrhein-Westfalen würde die Zuweisung an die Gerichte der Sozialgerichte schätzungsweise Einsparungen in Höhe von ca. 1, 2 Mill. € ermöglichen.

Mehrkosten entstehen zudem durch die im Vergleich zu den Sozialgerichten deutlich längere Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren (Sozialgerichte NRW in 2001: durchschnittlich 11,9 Monate je Verfahren; Verwaltungsgerichte NRW in 2001: 24 Monate je Verfahren). An den Sozialgerichten wird - z. T. bedingt durch die Verfahrensordnung und die Besetzung des Gerichts - in gleicher Zeit somit die doppelte Anzahl von Verfahren erledigt.

Darüber hinaus wird der Landeshaushalt in nicht unerheblichem Umfang dadurch finanziell belastet, dass im Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Prozesskostenhilfe für die anwaltliche Vertretung zu gewähren ist. Denn anders als vor dem Landessozialgericht können - in den hier interessierenden Streitverfahren - Gewerkschaftssekretärinnen und Gewerkschaftssekretäre ihre Mitglieder vor dem Oberverwaltungsgericht nicht vertreten.

Deswegen ist bei Vorliegen der Voraussetzungen Prozesskostenhilfe für die Vertretung durch Rechtsanwälte zu bewilligen. Die Kosten hat letztlich der Steuerzahler zu tragen. Hinzu kommt, dass Rechtsanwälte im Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit nach § 116 Abs. 1 Nr. 1 BRAGO in Verfahren, in denen das Gerichtskostengesetz keine Anwendung findet, eine Rahmengebühr erhalten, beispielsweise vor dem Sozialgericht zwischen 50 und 660 €. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt diese kostenschonenden Rahmengebühren nicht. Bei einer Zuweisung der Streitigkeiten an die Verwaltungsgerichte müsste der Gegenstandswert nach den §§ 8 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 2 BRAGO i. V. m. §§ 20 Abs. 3, 13 ff. GKG mit der Folge festgesetzt werden, dass regelmäßig höhere Anwaltskosten zu erwarten sind.

IV. Schlussbemerkungen

Die Begründung des Gesetzentwurfes für die Zuweisung an die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit - die Grundsicherung für Arbeitssuchende sei eine Fürsorgeleistung und keine Sozialversicherungsleistung - trägt nicht, sie zeugt zugleich von völliger Unkenntnis der sozialgerichtlichen Zuständigkeiten. Die Sozialgerichtsbarkeit ist seit jeher z.B. auch zuständig für Streitigkeiten nach dem Schwerbehindertengesetz, dem Opferentschädigungsrecht und dem Kassenarztrecht und entscheidet damit nicht nur Streitigkeiten der „klassischen“ Sozialversicherung. Demgegenüber ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit für Leistungen der (bisherigen) Sozialhilfe nur deshalb zuständig, weil die Vorgängervorschriften des BSHG zum materiellen Polizeirecht gehörten (Fürsorge wurde dem Bedürftigen lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, nicht aber um seiner selbst willen gewährt <vgl. BVerwGE 1, 160>). Unter Beachtung des verfassungsrechtlich verankerten Sozialstaatsprinzips wird der ausschließlich sozialrechtliche Charakter des Sozialhilferechts nicht zu verneinen sein. Es spricht daher alles dafür, auch hinsichtlich der übrigen Sozialhilfeleistungen (insbesondere des künftig im SGB X geregelten Sozialhilferechts) den Rechtsweg zu den Sozialgerichten zu eröffnen. Dies würde die noch bestehende prozessrechtliche Ungleichbehandlung zwischen Empfängern von Arbeitslosengeld einerseits (Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit) und Sozialhilfeempfängern andererseits (Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit) beseitigen.