

Wir kommen zu **Tagesordnungspunkt 16:**
Entschließung des Bundesrates zur **Verminderung der Belastung und zur Effizienzsteigerung der Sozialgerichte** durch Änderungen im materiellen Recht und im Verfahrensrecht – Antrag der Länder Niedersachsen, Sachsen-Anhalt gemäß § 36 Absatz 2 GO BR – (Drucksache 750/09)

Hierzu erteile ich Herrn Minister Busemann (Niedersachsen) das Wort. Bitte schön.

Bernhard Busemann (Niedersachsen): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Wir wissen aus unseren Gesprächen mit Sozialrichterinnen und Sozialrichtern eindeutig: Änderungen im Sozialrecht sind dringend und umgehend notwendig.

Der enorme Anstieg der Zahl von Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit setzt sich in vielen Bundesländern ungebremst fort. Der frische Entwurf der Bundesstatistik 2008 weist bei den Hauptverfahren erster Instanz eine weiter gestiegene Zahl von Eingängen – mehr als 327 000 Verfahren – und wie schon 2007 eine um ca. 10 % geringere Anzahl an Erledigungen – knapp 296 000 Verfahren – aus. Die Bestände haben sich mithin weiter erhöht und erreichen nun **fast 400 000 Verfahren**.

Wie viele andere Bundesländer auch haben wir in **Niedersachsen** auf die Verfahrensflut bereits umfassend reagiert und seit dem Jahr 2005 neben zahlreichen Abordnungen aus anderen Gerichtsbarkeiten in der Sozialgerichtsbarkeit selbst allein **53 neue Richterstellen** und **55 Stellen in den Folgediensten** geschaffen.

Die Zahl der Sozialrichter ist damit um weit mehr als die Hälfte gestiegen. Ich glaube, das ist in fast allen Bundesländern so.

Gleichwohl überstieg auch im ersten Halbjahr 2009 die Zahl der Eingänge immer noch leicht die Zahl der Erledigungen, was zu einem weiteren Bestandszuwachs geführt hat – dies ausgerechnet in einem Bereich, in dem sehr oft rasche Entscheidungen geboten sind. Klagen aus anderen Bereichen des Sozialrechts bleiben dagegen oft schlicht liegen. Die von den betroffenen Bürgern zu Recht eingeforderten zügigen Entscheidungen sind leider nicht mehr die Regel. Was nutzt ein letztlich begründeter Rentenanspruch, wenn über ihn vielleicht erst nach dem Tod des Betroffenen entschieden werden konnte?

Wir haben vor diesem Hintergrund im letzten Jahr die Einrichtung einer **Praktiker-Arbeitsgruppe** mit Richterinnen und Richtern aus den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt unter Federführung der ehemaligen Präsidentin des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen unterstützt.

Deren „**Empfehlungen aus der Praxis zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit**“ liegen seit

Frühjahr dieses Jahres vor. Um eine schnelle Umsetzung zu gewährleisten, hat die Praktiker-Arbeitsgruppe ihre Vorschläge auf zwei Bereiche beschränkt: insbesondere auf das Recht der

Grundsicherung für Arbeitsuchende, daneben auf das **Krankenversicherungsrecht**.

Zu den zentralen inhaltlichen Anliegen, die in keinem Fall in die bestehenden materiellen Rechte der betroffenen Personenkreise eingreifen sollen, wird im Anschluss sicherlich meine Kollegin Frau Professor Kolb Stellung nehmen. Ich denke, dass sich auch Herr Professor Reinhart entsprechend äußern wird. Eines allerdings erscheint mir sicher: **Rasche Änderungen** sind im Interesse der handelnden Verwaltungen, der betroffenen Gerichte und vor allem der betroffenen

Bürger **erforderlich**.

Die Justizministerinnen und Justizminister aller Länder haben im Herbst letzten Jahres darüber hinaus eine **länderübergreifende Arbeitsgruppe** unter Federführung Berlins eingesetzt. Deren sehr umfangreiche Empfehlungen sollen bereits im nächsten Monat im Rahmen unserer **Herbstjustizministerkonferenz** erörtert werden. Anschließend werden wir uns selbstverständlich mit unseren Kolleginnen und Kollegen der Sozialministerien über die Inhalte von Änderungsempfehlungen zum materiellen Sozialrecht und zu dessen Prozessrecht abstimmen.

Gleichwohl können wir bereits heute festhalten: Empfehlungen zu Rechtsänderungen liegen auf dem Tisch; weitere Vorschläge werden folgen. Die Situa-

Präsident Peter Müller

396 Bundesrat – 862. Sitzung – 16. Oktober 2009

(A) (C)

(B) (D)

tion der Sozialgerichtsbarkeit sollte gleichermaßen unserer neuen Bundesregierung Anlass geben, **Änderungen in Betracht zu ziehen** und sie in ihre

Agenda für die neue Legislaturperiode aufzunehmen.

Diese Möglichkeit bietet sich zwanglos in den derzeit noch laufenden **Koalitionsverhandlungen**.

Die Länder wären dafür zweifellos sehr dankbar, seien es die Justizminister oder die Sozialminister.

Im Interesse zügiger Änderungen im Sozialrecht sollte unser **Entschließungsantrag** in den anstehenden Ausschussberatungen allseits positiv begleitet werden können. Lassen Sie mich betonen: In der EntschlieÙung geht es keinesfalls um die Beschneidung von Rechten von Hilfsbedürftigen. Ihre Rechte sollen gewahrt bleiben, und sie sollen durch eine verlässliche schnelle Rechtspraxis und Rechtsprechung gestärkt werden.

Abschließend eine Bemerkung grundsätzlicher Art:

Es geht im Schwerpunkt um die Hartz-IV-Gesetze, die ich politisch nicht kommentieren will. Aber der Gesetzgeber schuldet der Bevölkerung verständliche Gesetze und Klarlegungen, kein Konvolut von unbestimmten Rechtsbegriffen. Er schuldet den Bürgern ebenso, dass geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Verwaltungsdienstleistungen erbringen. Wenn er Verordnungsermächtigungen in die Gesetze aufnimmt, hat er dafür zu sorgen, dass die Ermächtigungen entsprechend ausgeschöpft werden. Wenn er über Gebühr Rechtsunklarheit schafft, jagt er die Menschen zu Hunderttausenden vor die Gerichte, in diesem Fall vor die Sozialgerichte. Das kann niemand wollen. Ich plädiere dafür, die sogenannten

Hartz-IV-Gesetze handwerklich in Ordnung zu bringen.

– Danke schön.

Präsident Peter Müller: Vielen Dank!

Das Wort hat nunmehr Frau Ministerin Professor Dr. Kolb (Sachsen-Anhalt). Bitte schön.

Prof. Dr. Angela Kolb (Sachsen-Anhalt): Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen sind bereits Erleichterungen für Hartz-IV-Empfänger angekündigt worden. Geplant sind höhere Freibeträge für das sogenannte Schonvermögen und bessere Zuverdienstmöglichkeiten. Unabhängig von der Frage, wie viele aus dem großen Kreis der Hartz-IV-Bezieher davon profitieren, löst das aus unserer Sicht noch nicht die tatsächlichen Probleme; denn die Praxis zeigt, dass viele Regelungen in diesen Gesetzen nicht praktikabel sind.

Auch in Sachsen-Anhalt setzt sich der bundesweite

Trend, den Herr Busemann beschrieben hat, fort. Wir haben in den vergangenen fünf Jahren eine Verdoppelung der Zahl der Klageverfahren zu verzeichnen; die Zahl der Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz hat sich sogar verzehnfacht. Das führt zu **unzumutbar langen Verfahrenslaufzeiten**. Dadurch kann dem Bürger die Erfüllung des Rechtsgewährleistungsanspruches nicht mehr garantiert werden.

Neueinstellungen und Entlastungen durch den Einsatz von Richterinnen und Richtern aus anderen Gerichtsbarkeiten haben nur begrenzte Wirkung. Deswegen hat die Justiz nach anderen Lösungsmöglichkeiten gesucht. Eine solche war die Einrichtung einer **Praktiker-Arbeitsgruppe**, die die bestehenden Probleme zusammengetragen hat. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe liegen nunmehr vor. Die Vorschläge, die erarbeitet wurden, laufen darauf hinaus, durch klare, konkrete Regelungen aus der Sicht von Praktikern Streitigkeiten zu vermeiden.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Vorschläge, wie Herr Busemann bereits gesagt hat, auf zwei Bereiche beschränkt: auf das Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende und auf das Krankenversicherungsrecht.

Der den sogenannten **Hartz-IV-Gesetzen** zugrunde liegende Kompromiss ist nicht angegriffen worden. Man hat auf sozialpolitisch brisante Vorschläge verzichtet und sich quasi auf die **handwerklichen Schwächen** der Gesetze beschränkt.

Worum geht es konkret? Das dringlichste Problem sehen die Praktiker in der Bestimmung der sogenannten angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Bisher existieren weder für die Verwaltung noch für die Gerichte allgemeingültige Kriterien, nach denen die **unbestimmten Rechtsbegriffe „angemessen“ und „Aufwendungen für Unterkunft“** zumindest ansatzweise handhabbar werden. Das heißt, die entscheidenden Behörden und die Sozialrichter sind **in jedem Einzelfall** gezwungen, **zeitaufwendige Berechnungen** vorzunehmen.

Dieser unverhältnismäßige Aufwand ist aus unserer Sicht nicht mehr zu rechtfertigen. Ein kurzes

Beispiel, um die Probleme zu verdeutlichen:

Ein Antragsteller begehrt nach einem Umzug die Zahlung seiner tatsächlichen Unterkunfts-kosten für eine Wohnung in der Stadt T. im Eilverfahren. Die zuständige Arge hat zwar eine Richtlinie zur Angemessenheit von Unterkunfts-kosten erstellt, aber hierbei nur Ermittlungen in der Stadt S. angestellt, obwohl sich ihr Einzugsbereich auf den gesamten Landkreis erstreckt. Der Wohnungsmarkt im Landkreis und in der Stadt T. wurde bei der Erstellung der Richtlinie nicht evaluiert. Da Anhaltspunkte dafür bestanden, dass die Angemessenheitskriterien in der Stadt S. für die Stadt T. zu niedrig bemessen waren, wurde die Arge zur Zahlung der tatsächlichen Kosten verpflichtet. Im Hauptsacheverfahren ist es nun Sache des Gerichts, den Wohnungsmarkt in der Stadt T. – rückwirkend – durch Auswertung von Anzeigen zu überprüfen, um die Angemessenheit der Unterkunfts-kosten zu ermitteln.

Nach einer Gesetzes- bzw. Verordnungsänderung könnten die vom Gesetzgeber angegebenen Richtwerte Anwendung finden, und das Hauptsacheverfahren ließe sich erheblich vereinfachen und verkürzen.

Damit ergäbe sich aus unserer Sicht eine nachvollziehbare Grundlage für die Betroffenen. Das würde zu mehr Gerechtigkeit führen.

Insofern fordern die Praktiker den Ordnungsgeber auf, von seiner Ordnungsermächtigung nach

§ 27 SGB II Gebrauch zu machen und **untergesetz-**
Bernhard Busemann (Niedersachsen)

Bundesrat – 862. Sitzung – 16. Oktober 2009 397

(A) (C)

(B) (D)

lich zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft **angemessen sind** und unter welchen Voraussetzungen diese Kosten pauschaliert werden können.

Regional abweichende **Miet- und Energiekosten** könnten auf unterschiedliche Weise berücksichtigt werden. Denkbar ist eine **Öffnungsklausel** zu Gunsten der Länder oder – konkreter – vor Ort durch **kommunale Satzung**. Es ist aber auch denkbar, dass bundesrechtlich **verschiedene Mietstufen** festgelegt werden und dass eine entsprechende Zuordnung des jeweiligen Zuständigkeitsgebietes durch den kommunalen Träger erfolgt. Die Praktiker favorisieren im Moment die Möglichkeit, die Verordnung in **Anlehnung an das Wohngeldgesetz** näher auszugestalten. Ähnliche Pauschalierungsansätze sind für die Ermittlung der Heizkosten möglich.

Im Bereich der **Sanktionen** nach § 31 SGB II, die ebenfalls häufig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sind, sind formale und inhaltliche Klarstellungen dringend geboten. Die **Unzulänglichkeit der Norm** spiegelt sich beispielsweise darin wider, dass sie zwar die Absenkung des Arbeitslosengeldes II vorsieht, wenn eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme abgebrochen wird. Sie trifft allerdings keine Aussage darüber, was passiert, wenn eine solche Maßnahme erst gar nicht angetreten wird. Das heißt, Ermessensentscheidungen sind auf dieser Grundlage nicht möglich.

Darüber hinaus umfasst die Vorschrift sechs Absätze und erstreckt sich in gedruckten Gesetzestexten über mehrere Seiten. Dies ist dem Bürger nicht zu vermitteln. Das verstehen nur noch Experten. Hier sollten eine bessere Gliederung, das Schriftformerfordernis für die Rechtsfolgenbelehrung sowie die Schaffung einer **Härtefallklausel**, die aus meiner Sicht verfassungsrechtlich geboten ist, für Abhilfe sorgen.

Weitere konkret formulierte Verbesserungsvorschläge, die der Entschließungsantrag beinhaltet, betreffen die **Einkommensanrechnung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft** sowie im SGB V die **Abrechnung von Krankenhausleistungen**.

Auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vor einem Jahr ist die Einsetzung einer **Länderarbeitsgruppe** beschlossen worden. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang abschließend unterstreichen, dass der vorliegende Entschließungsantrag keinesfalls als Vorgriff auf die Empfehlungen dieser weiteren Länderarbeitsgruppe verstanden werden soll. Vielmehr ist es der Sinn des Entschließungsantrages, dem Bundesgesetzgeber und den Koalitionspartnern innerhalb der künftigen Bundesregierung bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt den dringenden Handlungsbedarf im Bereich des SGB II zu verdeutlichen mit dem Ziel, die Sozialgerichtsbarkeit zu entlasten und damit Verbesserungen für die Betroffenen zu erreichen. – In diesem Sinne herzlichen Dank.

Präsident Peter Müller: Danke schön, Frau Ministerin! Das Wort hat Herr Minister Professor Dr. Reinhart (Baden-Württemberg).

Prof. Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg): Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf zunächst die Worte meiner Vorrednerin aufnehmen

und ausdrücklich auch an die Adresse des Bundes sagen: Wenn Praktiker Vorschläge machen, sollte man manchmal auf sie hören. Dann ist man gut beraten.

Mit dem vorliegenden Antrag soll der Bund dazu bewegt werden, die Sozialgerichtsbarkeit zu entlasten. Er steht in einer langen Reihe von Initiativen zur Entlastung der Justiz in diesem Bereich. Handeln ist dringend geboten. Seit Jahren steigen die Defizite in den Justizhaushalten, ohne dass der Bund bislang zu entlastenden Maßnahmen bereit gewesen wäre.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang an eine ganze Reihe von Reformvorschlägen, die wir verabschiedet haben und die bisher nicht umgesetzt worden sind. Wir wollen **Reformen des Prozesskostenhilferechts** – bisher nicht erledigt –, **des Beratungshilferechts** – offen –, die **Einführung einer Vorschusspflicht im Berufungsverfahren** und einen

Rahmen für den flächendeckenden **Einsatz von Videokonferenztechnik**.

Bedauerlicherweise **hat der Bundestag**

alle diese Vorschläge **nicht aufgegriffen**. Ihr trauriges Schicksal kennen wir alle – der Begriff ist in diesen Tagen in jeder Zeitung zu lesen –: die Diskontinuität.

Es ist wichtig, dass wir mit Blick auf die kommenden vier Jahre gerade heute unsere Stimme erheben.

Es geht um Vorschläge aus der Praxis – meine Vorredner haben sie umfangreich dargestellt; deshalb möchte ich sie nicht wiederholen –, mit denen zeitund kostenaufwendige Sozialgerichtsverfahren vermieden werden können. Der Bundesrat hat bereits

2006 Vorschläge unterbreitet, um diese Entwicklung zu stoppen. Sie orientieren sich an bewährten Regelungen aus der Verwaltungsgerichtsordnung, z. B.

die **zwingende anwaltliche Vertretung vor dem Landessozialgericht** oder die **Beschränkung auf eine Zulassungsberufung**.

Auch daran wird bei der weiteren

Beratung über die Entschließung zu denken sein.

Zudem wird, wie erwähnt, eine von der Justizministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe demnächst

Vorschläge unterbreiten, wie man streitanfällige Regelungen im materiellen Verfahrensrecht und im materiellen Sozialrecht klarer fassen kann.

Ich möchte etwas ansprechen, das in diesen Kontext

hineingehört, nämlich die **Zusammenführung**

der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit. Die

Justizhaushalte sind durch einen im Vergleich zur

sonstigen Verwaltung sehr hohen Personalkostenanteil

geprägt. In Zeiten immer knapper werdender

Haushaltsmittel muss es darum gehen, einen effizienteren

Miteinsatz bei der Steuerung des Personaleinsatzes

zu finden.

Die Zusammenführung der Verwaltungs- und der

Sozialgerichtsbarkeit ist ein wichtiger Schritt, der es

uns ermöglichen würde, flexibler auf Belastungs-

Prof. Dr. Angela Kolb (Sachsen-Anhalt)

398 Bundesrat – 862. Sitzung – 16. Oktober 2009

(A) (C)

(B) (D)

schwankungen zu reagieren. Auch hierzu hat der

Bundesrat dem Bundestag wiederholt Vorschläge gemacht,

leider bislang ebenfalls vergeblich! Ich bin

davon überzeugt, dass gerade angesichts immer weniger

Asylverfahren und einer steigenden Zahl von

Sozialgerichtsverfahren durch die Zusammenlegung

beider Gerichtsbarkeiten viel größere **Flexibilität im**

Personaleinsatz möglich wird.

Lassen Sie mich einen letzten Punkt ansprechen:

die **Gebührenfreiheit**. Zentral ist für mich die vom

Bundesrat bereits 2003 und erneut 2006 verlangte

Abschaffung der Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren. Überall gilt der Grundsatz: Was nichts kostet, ist nichts wert. Warum lassen wir gerade im Sozialgerichtsverfahren völlige Kostenfreiheit zu? Das ist doch naheliegend! Oft wird eingewandt, dort gebe es Bedürftige. Es gibt Institutionen wie das **Prozesskostenhilferecht**. Jeder, der sich das Verfahren nicht leisten kann, kann einen Antrag auf Prozesskostenhilfe stellen. Deshalb kann ich nur dafür plädieren, dass wir uns des Themas einer kostenlosen Gerichtsbarkeit intensiv und ernsthaft annehmen, auch und gerade in den kommenden vier Jahren. Durch die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe wird sichergestellt, dass bei hinreichender Erfolgsaussicht auch Bedürftige sozialgerichtlichen Rechtsschutz erlangen.

Ich fasse zusammen: Eindeutig ist, dass rasche Hilfe für die Sozialgerichte nottut. Nur schwer verständlich ist es, dass der Bundesgesetzgeber es zu der heutigen Situation hat kommen lassen. Es ist nicht akzeptabel, dass der Bundestag zum Teil bereits über mehrere Legislaturperioden hinweg praxisnahe Vorschläge aus den Ländern, die die Gerichtsbarkeit unterhalten müssen, quasi ignoriert. Ich verweise insoweit auf die Vorschläge meiner Vorredner.
– Herzlichen Dank.