



Mitglied des Deutschen Bundestages
Frau Ingrid Arndt-Brauer
11011 Berlin

Olaf Scholz

Bundesminister
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 527-2323
FAX +49 30 18 527-2328
E-MAIL olaf.scholz@bmas.bund.de

Berlin, 2. Juli 2008

Sehr geehrte Frau Kollegin,

im Rahmen der Föderalismusreform II ist auf Initiative der Länder das Thema „Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit“ aufgegriffen worden. Es soll in der Plenumsitzung der Kommission am 3. Juli 2008 beraten werden. Außerdem wurde im Zusammenhang mit dem sogenannten Fachdiskurs 2 der Kommission vorgeschlagen, auch in Sozialgerichts- und BAföG-Verfahren für alle Beteiligten Gerichtsgebühren einzuführen. Beide Forderungen beruhen auf Gesetzentwürfen des Bundesrates aus dieser sowie der letzten Legislaturperiode.

Die Argumente, die für diese Gesetzesänderungen vorgetragen werden, werden Ihnen bekannt sein. Als Bundesminister für Arbeit und Soziales möchte ich Ihnen die aus meiner Sicht relevanten Gegenargumente näher darlegen.

Die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten würde auf längere Sicht die weitgehende Aufhebung einer Vielzahl von versichertenfreundlichen sozialgerichtlichen Sonderregelungen nach sich ziehen. Für die Beibehaltung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit sprechen im Einzelnen insbesondere folgende Gründe:

- Da das materielle Sozialrecht häufig die Existenz sichernden Leistungen regelt, sollte der Zugang zu den Sozialgerichten für die Betroffenen möglichst einfach und die Prozessführung möglichst versichertenfreundlich gestaltet sein.

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
129*

- Angesichts der unterschiedlichen Startvoraussetzungen zwischen in der Regel rechtsunkundigen Personen auf der einen Seite, die zum Teil überdies in ihrer Handlungsfähigkeit beispielsweise durch Krankheit oder Behinderung eingeschränkt sind, und einer an Wissen und finanziellen Ressourcen überlegenen Verwaltung auf der anderen Seite, erfüllt das sozialgerichtliche Verfahren die wichtige Aufgabe, ein gewisses Kräftegleichgewicht zwischen diesen ungleichen Parteien herzustellen.
- In einem sozialen Rechtsstaat darf die Qualität der sozialgerichtlichen Rechtsprechung nicht finanziellen oder organisatorischen Überlegungen untergeordnet werden. Im Übrigen ist der Anteil der Justizhaushalte am gesamten Haushaltsvolumen gering.
- Die Qualität der Sozialrechtsprechung erfüllt auch eine soziale Befriedungsfunktion. Hierzu tragen die spezialisierten Fachkenntnisse der Sozialrichterinnen und Sozialrichter entscheidend bei.
- Die paritätische Selbstverwaltung in der Sozialversicherung setzt sich in der Sozialgerichtsbarkeit bei der Besetzung der Gerichte mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern fort. Insbesondere die Gewerkschaften und Sozialverbände messen deren gleichberechtigter Beteiligung an der Entscheidungsfindung ein hohes Gewicht bei.

Darüber hinaus ist die Zusammenlegung wegen einer voraussichtlich mittelfristig wieder abnehmenden Belastung der Sozialgerichte unverhältnismäßig. Zwischenzeitlich ist auch der Personalbestand bei den Sozialgerichten aufgestockt worden. Die entlastenden Effekte des am 1. April 2008 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes (SGGArbGGÄndG) sollten abgewartet und evaluiert werden. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu diesem Gesetzentwurf am 11. Februar 2008 haben sich alle geladenen Sachverständigen gegen eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten ausgesprochen. Überdies ist damit zu rechnen, dass nach Klärung der im wesentlichen durch das SGB II aufgeworfenen Rechtsfragen und einem weiteren Rückgang der ALG II-Bezieher die Eingangszahlen bei den Sozialgerichten wieder sinken werden. Eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten in Gestalt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Öffnungsklausel für die Länder würde letztlich zu einem Flickenteppich in der deutschen Gerichtslandschaft führen und ist auch deshalb abzulehnen.

Zu der Frage der „Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage“ hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, dessen Abschlussbericht inzwischen vorliegt.

Die beteiligten Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Gebühren abzulehnen ist. Nach ihren Erkenntnissen spricht hiergegen zum einen, dass der erwünschte Effekt eines Rückgangs aussichtsloser Klagen nicht erreicht werden könne. Stattdessen sei mit problematischen, weil sozial selektiv wirkenden Verzerrungen bei künftigen Klägern zu rechnen. Zudem würde das voraussichtlich erzielte Gebührenaufkommen nach Einschätzung der Gutachter durch eine erhöhte Aufgabenlast infolge verstärkter Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe kompensiert werden.

Das Gutachten verstärkt somit die in weiten Kreisen bestehenden Bedenken gegen die Einführung von Gebühren anhand fundierter, wissenschaftlich erhobener Daten. Es ist vorgesehen, dass das Gutachten jetzt ausgewertet wird und die Bundesregierung anschließend dem Deutschen Bundestag berichtet.

- / Das Gutachten nebst Anlagenband habe ich diesem Schreiben beigelegt. Ich möchte Sie bitten, diese Argumentation und das Gutachten den Kommissionsmitgliedern als Drucksache zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' followed by a series of loops and a horizontal line, resembling a cursive signature.

Prof. Dr. Armin Höland, Prof. Dr. Felix Welti, Dr. Bernard Braun, Dr. Petra Buhr

unter Mitarbeit von
wissenschaftlicher Mitarbeiterin Sabine Schmidt
Rechtsanwältin Karen Ullmann
stud. iur. Tim Golke
stud. soz. Viktoria Rehberg
stud. iur. Anna Sethe

Gutachten

**zu den Auswirkungen der Einführung einer
allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen
Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage**

Halle (Saale), Neubrandenburg, Bremen, Hamburg

14. Mai 2008

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung und Auftrag des Gutachtens.....	1
1.1. Problemstellung.....	1
1.2. Gegenstand der Untersuchung	7
2. Forschungsstand über Gebühren im Bereich der Inanspruchnahme sozialer Leistungen....	9
2.1. Möglichkeiten und Grenzen der Verhaltenssteuerung durch Gebühren im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung.....	10
2.2. Schlussfolgerungen für die Erwartungen an die Einführung von Sozialgerichtsgebühren	14
3. Methodische Anlage: Triangulation von Methoden und Datenquellen	17
3.1. Sekundäranalyse vorhandener Statistiken.....	17
3.2. Expertengespräche	18
3.3. Standardisierte Befragungen	19
3.4. Triangulation von Datenquellen und Methoden.....	21
4. Befragung von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit.....	24
4.1. Durchführung der Befragung und Rücklauf.....	25
4.2. Struktur des Samples	27
4.3. Ergebnisse	28
4.3.1. Ursachen für den Anstieg der Klagen	28
4.3.1.1. Bedeutung einzelner Ursachen aus Sicht der Richter	28
4.3.1.2. Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Ursachen.....	31
4.3.1.3. Zusammenfassung.....	36
4.3.2. Aussichtslose Klagen	37
4.3.3. Untätigkeitsklagen.....	40
4.3.4. Struktur der Kläger.....	41
4.3.5. Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit.....	43
4.3.6. Missbrauchsgebühr.....	47
4.3.6.1. Häufigkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten	48
4.3.6.2. Einflussfaktoren auf die Häufigkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten.....	49
4.3.6.3. Wirkungen der Androhung von Missbrauchskosten.....	50

II

4.3.6.4. Zusammenfassung.....	52
4.4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	52
5. Klägerbefragung.....	55
5.1. Durchführung der Befragung und Rücklauf.....	55
5.2. Struktur des Samples	59
5.3. Erfahrungen mit der beklagten Behörde	62
5.4. Einfluss von Gebühren auf das Klageverhalten	63
5.4.1. Bekanntheitsgrad der Gebührenfreiheit	63
5.4.2. Klagebereitschaft bei Einführung einer Gebührenpflicht	64
5.4.3. Einflussfaktoren auf die Klagebereitschaft bei Gebühreneinführung	65
5.4.4. Mehrfachkläger und querulatorische Kläger.....	74
5.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	76
6. „Klageflut“ vor den Sozialgerichten	78
6.1. Vorbemerkung zur Datenlage und zur Operationalisierung aussichtsloser Klagen..	79
6.2. Entwicklung der Klageeingänge und Klagequoten in der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt.....	83
6.2.1. Entwicklung der Klageeingänge	83
6.2.2. Entwicklung der Klage- und Erfolgsquoten.....	86
6.3. Bescheide, Widersprüche, Klagen und Erfolgsquoten – einzelne Rechtsgebiete	86
6.3.1. Vorbemerkungen zur Datenlage.....	86
6.3.2. Rentenversicherung.....	87
6.3.3. Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit.....	91
6.3.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	94
6.3.5. Krankenkassenangelegenheiten	100
6.3.6. Feststellung der Behinderung nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX)	104
6.3.7. Pflegeversicherung	109
6.3.8. Kindergeld.....	111
6.3.9. Vertragsarztangelegenheiten	114
6.3.10. Wohngeld	117
6.3.11. Verfahren um die Befreiung von Rundfunkgebühren.....	119
6.3.12. Prozesskostenhilfe im sozialgerichtlichen Verfahren	121
6.3.13. Zusammenfassung.....	125

III

6.4. Zusammenfassung Klagequoten	126
6.5. Zusammenfassung Erfolgsquoten	127
7. Mögliche Einflussfaktoren auf die Klageeingänge bzw. das Klageverhalten.....	134
7.1. Gebührenfreiheit.....	135
7.2. Umfangreiche Sozialgesetzgebung	137
7.3. Unbestimmte Rechtsbegriffe	138
7.4. Unklare Gesetze	139
7.5. Mängel im Verwaltungsverfahren und Mängel im Widerspruchsverfahren.....	141
7.6. Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen	143
7.7. Anwaltliches Gebührenrecht	144
7.8. Verbandlicher Rechtsschutz und verbandliche Informationstätigkeit	145
7.9. Bessere Informiertheit der Betroffenen durch Internetforen etc.	145
7.10. Gestiegene existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	146
7.11. Allgemeine Unzufriedenheit mit Sozialstaat/Sozialgesetzgebung.....	146
8. Mögliche Folgen der Einführung von Gebühren	146
8.1. Auswirkungen auf die Klägerinnen und Kläger.....	147
8.1.1. Änderungen im Klageverhalten?.....	147
8.1.2. Abnahme offensichtlich aussichtsloser Klagen?.....	148
8.1.3. Unerwünschte Wirkungen in Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes	149
8.1.4. Zusammenfassung.....	150
8.2. Folgen für die Gerichte	150
8.2.1. Entwicklung der Klageeingänge	151
8.2.2. Folgen für die Gerichtsorganisation, die Kostenentwicklung und die Einnahmen.....	153
8.2.3. Erheblich höherer Arbeits- und Kostenaufwand durch häufigere PKH-Anträge nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren?	154
8.2.3.1. Rechtsrahmen der Prozesskostenhilfe	155
8.2.3.2. Erkenntnisse zur Bedeutung der Prozesskostenhilfe in den Richterfragebögen	158
8.2.3.3. Zur Abschätzung der Kostenfolgen des geplanten SGG- Änderungsgesetzes in Bezug auf die Prozesskostenhilfe.....	160
8.3. Folgen für Sozialleistungsträger.....	180

9. Alternativen oder Ergänzungen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren	183
9.1. Veränderungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens	183
9.1.1. Allgemeine Arbeitsweise	183
9.1.2. Auskunfts- und Beratungspflichten.....	187
9.1.3. Amtsermittlung, insbesondere medizinische Begutachtung	190
9.1.4. Behördenstruktur und -ausstattung, insbesondere im SGB II.....	192
9.1.5. Verwaltungsverfahrenrecht.....	194
9.2. Veränderungen im Rahmen des Widerspruchsverfahrens	195
9.2.1. Alternativen zum gegenwärtigen Widerspruchsverfahren.....	196
9.2.2. Anhörung im Widerspruchsverfahren.....	197
9.2.3. Amtsermittlung im Widerspruchsverfahren.....	199
9.3. Veränderungen im Rahmen des Gerichtsverfahrens	200
9.3.1. Missbrauchskosten	201
9.3.1.1. Wegfall des subjektiven Elements des § 192 SGG	202
9.3.1.2. Kostenauflegung bei unzureichender Sachaufklärung.....	203
9.3.1.3. Schriftliche Androhung und Verhängung	204
9.3.1.4. Erhöhung der Kosten.....	205
9.3.1.5. Abschließende Betrachtung.....	205
9.3.2. Einführung einer Urteilsgebühr.....	205
9.3.3. Straffung und Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens.....	208
9.3.3.1. Klagerücknahmefiktion	209
9.3.3.2. Präklusion.....	213
9.3.3.3. Ergebnis.....	217
9.3.4. Abschaffung oder erhebliche Einschränkung des § 109 SGG?	218
9.4. Veränderungen im materiellen Sozialrecht	225
9.4.1. Allgemeine Anforderungen an Sozialgesetzgebung	226
9.4.2. SGB II	227
9.4.3. Schwerbehindertenrecht	228
9.5. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	229
9.5.1. Ergebnisse zum Verwaltungsverfahren.....	229
9.5.2. Ergebnisse zum gerichtlichen Verfahren	230
10. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	232

Literaturverzeichnis

Verwendete Schriften

- Albert, Hans*: Modellplatonismus; Der neoklassische Stil des ökonomischen Denkens, in: Topitsch, Ernst (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln, Berlin 1966, S. 406-434
- Arndt, Adolf*: Rechtsprechende Gewalt und Strafkompetenz, in: Eschenburg, Theodor, Heuss, Theodor, Zinn, Georg-August (Hrsg.), Festgabe für Carlo Schmid zum 65. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 5-32
- Baader, Emil*: Gesetzeskrise und Selbstverständnis des Richters der Sozialgerichtsbarkeit, Die Sozialgerichtsbarkeit 1979, S. 210-212
- Baethge-Kinsky, Volker / Bartelheimer, Peter / Henke, Jutta*: Fallbearbeitung nach dem SGB II – Beobachtungen aus dem Inneren der „black box“, WSI-Mitteilungen 2007, S. 70-76
- Becker, Susanne*: Überholtes Modell oder soziale Notwendigkeit? Die Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren, Soziale Sicherheit 2000, S. 354-359
- Berendes, Dirk*: „Mutwillenskosten“ nach neuem Recht, Die Sozialgerichtsbarkeit 2002, S. 315-320
- Bieback, Karl-Jürgen*: Kommunale Sozialpolitik und ihre Koordination mit der Bundesagentur für Arbeit, RsDE 61 (2006), S. 24-53
- Binder, Stefan / Bolay, Manfred / Castendiek, Jan*: Handkommentar zum SGG, 2. Auflage, Baden-Baden 2006
- Binz, Karl Josef / Dörndorfer, Josef / Petzold, Rainer / Zimmermann, Walter*: Gerichtskosten-gesetz, Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz. Kommentar, München 2007
- Boulding, Kenneth*: Ökonomie als eine Moralwissenschaft, in: Vogt, Winfried (Hrsg.), Politische Ökonomie, zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie; Frankfurt 1973, S. 103-120
- Braun, Bernard / Reiners, Hartmut / Rosenwirth, Melanie / Schlette, Sophia*: Anreize zur Verhaltenssteuerung im Gesundheitswesen, Effekte bei Versicherten und Leistungsanbietern, Gütersloh 2006
- Brinckmann, Hans*: Gerichtliche Kontrolle von strikt geregelttem Verwaltungshandeln, Ansätze zur rechtstatsächlichen Untersuchung von Automationsfolgen, Kassel 1976
- Brödl, Klaus*: Besondere Gerichtsgebühren im sozialgerichtlichen Verfahren – ein notwendiger Beitrag zur Begrenzung der Klageflut, NZS 1997, S. 145-151
- Budras, Corinna*: Hartz IV lähmt Sozialgerichte, DRiZ 2006, S. 140
- Butterwegge, Christoph*: Krise und Zukunft des Sozialstaats, 3. Auflage, Wiesbaden 2006

- Decker, Andreas:* Die Fiktion der Klagerücknahme nach § 92 Abs. 2 VwGO n.F., BayVBl 1997, S. 673-680
- Delnoij, Diana / Groenewegen, Peter / Roos, C. / Hutten, Jack / Friele, Roland:* Die Zuzahlungsregelungen im niederländischen Krankenkassengesetz: eine Evaluation der Effekte. Gesundheitswesen 62 (1) 2000, S. 39-44
- Denzin, Norman K.:* The research act. A theoretical introduction to sociological methods. New York 1978
- Diemer, Hans-Wolfgang:* Zur Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren, Die Sozialgerichtsbarkeit 1988, S. 139-142
- Diering, Björn / Timme, Hinnerk / Waschull, Dirk:* Sozialgesetzbuch X: Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz; Lehr- und Praxiskommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2007
- Berendes, Dirk:* „Mutwillenskosten“ nach neuem Recht, Die Sozialgerichtsbarkeit 2002, S. 315-320
- Dobner, Petra:* Neue Soziale Frage und Sozialpolitik, Wiesbaden 2007
- Dyllick, Joachim / Lörincz, Ernö / Neubauer Reinhard:* ARGE – Irrungen und Wirrungen, ZFSH/SGB 2007, S. 397-400
- Ehlers, Alexander P. F.:* Medizinisches Gutachten im Prozess, 3. Auflage, München 2005
- Eppelein, Max:* Ende der Kostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit. Bundesländer wollen Gerichtsgebühren von sozial Schwachen. Soziale Sicherheit 2006, S. 125-126
- Erzberger, Christian:* Die Kombination von qualitativen und quantitativen Daten. Methodologie und Forschungspraxis von Verknüpfungsstrategien. ZUMA-Nachrichten 36, Jg. 19, 1995, S. 35-60
- Flick, Uwe:* Entzauberung der Intuition. Systematische Perspektiven-Triangulation als Strategie der Geltungsbegründung qualitativer Daten und Interpretationen, in: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H.P. (Hrsg.), Analyse verbaler Daten, Über den Umgang mit qualitativen Daten, Opladen 1992, S. 11-55
- Flick, Uwe:* Triangulation, eine Einführung, Wiesbaden 2004
- Friedrich, Günther:* Anmerkung zu BSG Urteil B 2 U 32/02 R v. 11.11.2003, NZS 2004, S. 662-663
- Gebhardt, Birte:* Zwischen Steuerungswirkung und Sozialverträglichkeit – eine Zwischenbilanz zur Praxisgebühr aus Sicht der Versicherten, in: Böcken, Jan; Braun, Bernard; Schnee, Melanie; Amhof, Robert (Hrsg.), Gesundheitsmonitor 2005 – Die ambulante Versorgung aus Sicht der Bevölkerung und Ärzteschaft, Gütersloh 2005, S. 11-31
- Grimmer, Klaus / Heußner, Hermann / Horn, Ulrich / Karlsen, Thore / Lenk, Klaus:* Rechtsverwirklichung bei strikt geregelttem Verwaltungshandeln – Eine Voruntersuchung aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, Kassel 1978

- Habermas, Jürgen:* Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1992
- Härtel, Ines:* Rettungsanker für das Widerspruchsverfahren?, *Verwaltungsarchiv* 2007, S. 53-77
- Henneke, Hans-Günter:* Hartz IV in der „Überholung“ - Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, *DÖV* 2006, S. 726-732
- Hofmann, Werner:* Das Elend der Nationalökonomie, Frankfurt/Main 1968
- Hofmann-Hoeppe, Jochen:* Statistik als Wille und Vorstellung – Zu den rechtstatsächlichen Grundlagen der Verlängerung des Modellversuchs zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken, *BayVBl* 2007, S. 73-78
- Höland, Armin / Kahl, Ute / Zeibig, Nadine:* Kündigungspraxis und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, Baden-Baden 2007
- Holst, Jens:* Kostenbeteiligungen für Patienten – Reformansatz ohne Evidenz! Theoretische Betrachtungen und empirische Befunde aus Industrieländern, Veröffentlichungsreihe der FG Public Health am Wissenschaftszentrum Berlin, Nummer 304, 2007
- Hommerich, Christoph / Prütting, Hanns / Ebers, Thomas / Lang, Sonja / Traut, Ludger:* Rechtstatsächliche Untersuchung zu den Auswirkungen der Reform des Zivilprozessrechts auf die gerichtliche Praxis, Köln 2006
- Horn, Ulrich:* Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Gesamthochschule Kassel 32, 1983
- Igl, Gerhard:* Regelungstechnik heutiger Sozialgesetzgebung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV) 40 (1994), S. 29-54
- Jansen, Johannes (Hrsg.):* SGG, Kommentar, 2. Auflage, Freiburg 2005.
- Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.):* PEBB§Y-Fach: Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für alle Berufsgruppen des richterlichen und nichtrichterlichen Dienstes in den Fachgerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland, Köln 2006
- Kelle, Udo / Erzberger, Christian:* Die Integration qualitativer und quantitativer Forschungsergebnisse, in: Kluge, Susann; Kelle, Udo (Hrsg.): Methodeninnovation in der Lebenslauf- und Biographieforschung, Weinheim und München 2001, S. 89-133
- Kelle, Udo:* Integration qualitativer und quantitativer Methoden, CAQD 1999 – Computergestützte Analyse qualitativer Daten, Marburg 1999
- Knörr, Saskia:* Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Regensburg 2007, http://www.opus-bayern.de/uni-regensburg/volltexte/2007/824/pdf/Diss_Knoerr_bearbeitete_Version.pdf

VIII

- Kolmetz, Thomas:* § 109 SGG in der sozialgerichtlichen Praxis, Die Sozialgerichtsbarkeit 2004, S. 83-93
- Kopp, Ferdinand O. / Schenke, Wolf-Rüdiger:* Kommentar zum VwGO, 15. Auflage, München 2007
- Kortmann, Gerhard:* Ist die Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens noch zeitgemäß? Die Sozialgerichtsbarkeit 1977, S. 292-293
- Krasney, Otto Ernst / Udsching, Peter:* Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, 4. Auflage, Berlin 2005
- Krause, Hartmut:* Das Widerspruchsverfahren ist eine Farce!, Die Sozialgerichtsbarkeit 1976, S. 491-492
- Kummer, Peter:* Das Sechste Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, Die Sozialgerichtsbarkeit 2001, S. 705-719
- Leitherer, Stefan:* Aktuelle Probleme des sozialgerichtlichen Verfahrens, NZS 2007, S. 225-232
- Löffler, Siegfried:* „Hartz-IV“-Prozesswelle hält vorerst an, Sozialrecht + Praxis 2007, S. 192-194
- Löffler, Siegfried:* Hartz-IV-Prozesse vorerst nicht zu stoppen – „Flutwelle“ erreichte inzwischen auch das Bundessozialgericht, Die Sozialgerichtsbarkeit 2007, S. 256-258
- Maydell, Bernd von:* Sozialpolitische Gesetzgebung – zwischen Anpassungszwängen und dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, in: Letzgus, Klaus, Für Recht und Staat, Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 549-563
- Meyer-Ladewig, Jens / Keller, Wolfgang / Leitherer, Stefan:* Kommentar zum SGG, 8. Auflage, München 2005
- Müller-Grune, Sven / Grune, Jeanette:* Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – Ein Bericht zum Modellversuch in Mittelfranken – BayVBl 2007, S. 65-72
- Natter, Eberhard:* Die Auswirkungen des Gesetzes zur Modernisierung des Kostenrechts auf das arbeitsgerichtliche Verfahren, NZA 2004, S. 686-692
- Newhouse, Joseph P.:* Free for all? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment, Cambridge 1993
- Luhmann, Niklas:* Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1995
- Plagemann, Hermann:* Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, NZS 2006, S. 169-175
- Prein, Gerald / Kelle, Udo / Kluge, Susann:* Strategien zur Integration quantitativer und qualitativer Auswertungsverfahren, Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186, Arbeitspapier Nr. 19, Bremen 1993

- Quabach, Michael / Rister-Mende, Sybille:* Das berufsgenossenschaftliche Verwaltungshandeln im Lichte von Widerspruchs- und Sozialgerichtsverfahren, Die Berufsgenossenschaft 2005, S. 630-633
- Reiners, Hartmut / Schnee, Melanie:* Hat die Praxisgebühr eine nachhaltige Steuerungswirkung? Die Praxisgebühr – ein Kernstück des GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG), Gesundheitsmonitor 2007, Gütersloh 2007
- Roller, Steffen:* Hartz IV, die Sozialgerichtsbarkeit und die Medien, DRiZ 2007, S. 105-106
- Rüssel, Ulrike:* Zukunft des Widerspruchsverfahrens, NVwZ 2006, S. 523-528
- Schäfer, Wolfgang:* Organisationsstruktur und Qualität der Arbeit in Massenverwaltungen, Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Gesamthochschule Kassel 33, 1983
- Schümann, Inken:* Mediation innerhalb und außerhalb des sozialgerichtlichen Verfahrens, Die Sozialgerichtsbarkeit 2005, S. 27-33
- Spellbrink, Wolfgang:* Die Bedarfsgemeinschaft gemäß § 7 SGB II eine Fehlkonstruktion?, NZS 2007, S. 121-127
- Stoll, Martin:* Bestandsaufnahme und Folgerungen für Gesetzesvorhaben zum Verfahrensrecht – das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes nach § 109 SGG, NZA 1988, S. 272-276
- Tabbara, Annette:* Die achte Novelle zum Sozialgerichtsgesetz – Entlastung für die Gerichte, beschleunigter Rechtsschutz für die Betroffenen, NZS 2008, S. 8-17
- Ule, Carl Hermann:* Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens im Sozialversicherungsrecht, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV) 7 (1969), S. 96-123
- Wenner, Ulrich:* Neues zum Kostenrecht und beim einstweiligen Rechtsschutz, SozSich 2001, S. 422-428
- Wenner, Ulrich / Terdenge, Franz / Krauß, Karen:* Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit. Strukturen, Kompetenzen, Verfahren, 3. Auflage, Berlin 2005
- Zöller, Richard:* Zivilprozessordnung (ZPO), 26. Auflage, Köln 2007

Verwendete Homepages

DBV: „Kfz-Versicherungen sind Männersache, Studie offenbart große Unterschiede zur Wechselwilligkeit; für Mehrheit ist Leistung wichtiger als Preis“, Presseinformation der DBV-Winterthur Versicherungen vom 2.11.2005

http://entry.dbv-winterthur.de/b2c/Inhalte/Presse/Presse_Center/Presseinformationen/Archiv_2005/Studie_Kfz_Vers_online.pdf

ING Diba: „Infas-Studie und aktuelle Berechnungen belegen: Vier von zehn Häuslebauern verschenken bei Anschlussfinanzierung bis zu 19.551 Euro“, Pressemitteilung der ING-DiBa Frankfurt am Main

https://www.ing-diba.de/imperia/md/content/www/presse/journalistenservice/baufi_0701_anschlussfinanzierung.pdf

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte(r) Fassung
Abs.	Absatz
ALG	Arbeitslosengeld
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
Az.	Aktenzeichen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DAV	Deutscher Anwaltsverein
DRB	Deutscher Richterbund
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
engl.	englisch
EStG	Einkommenssteuergesetz
f.	folgend
ff.	fortfolgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
GdB	Grad der Behinderung
gesetzl.	gesetzliche

GG	Grundgesetz
GKG	Gerichtskostengesetz
GKV-GMG	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung
GKV-NOG	Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung
HH	Hansestadt Hamburg
HR	Hessischer Rundfunk
insb.	insbesondere
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
LSG	Landessozialgericht
m.E.	meines Erachtens
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
mdl.	mündlich
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Merkzeichen RF	Befreiung von der Rundfunk- und Fernsehgebührenpflicht
n.F.	neue(r) Fassung
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungsreport
Nr.	Nummer
NRV	Neue Richtervereinigung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pebb§y	Personalbedarfsberechnungssystem
PKH	Prozesskostenhilfe
PsychThG	Psychotherapeutengesetz
RBB	Radio Berlin Brandenburg
RH	Rechnungshof
RiV	Richterverein der Sozialgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen e.V.
Rn.	Randnummer
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
S.	Seite
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes

SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SGG-E	Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Änderung des SGG
SGG-RefE	Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG)
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SozSich	Soziale Sicherheit
SWR	Südwestrundfunk
Verf.	Verfahren
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VV-RVG	Vergütungsverzeichnis des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
4. VwGO-ÄndG	Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)
6. VwGO-ÄndG	Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
wg.	wegen
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZPO	Zivilprozessordnung

Verzeichnis der Abbildungen

Schaubild 4.1.

Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter (Anteil „trifft in eher hohem Maße zu“ und „trifft in sehr hohem Maße zu“ zusammen)

Schaubild 4.2.

Geschätzter Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen/Berufungen im Jahre 2006 (Prozent)

Schaubild 4.3.

Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Klagen/Berufungen (Prozent)

Schaubild 4.4.

Geschätzter Anteil von Klagen/Berufungen, bei denen sich die Aussichtslosigkeit erst während des Verfahrens herausstellte (Prozent)

Schaubild 4.5.

Geschätzter Anteil von Untätigkeitsklagen (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Schaubild 4.6.

Struktur der Kläger aus der Sicht der Richter (Anteil „stimme eher zu“ und „stimme voll zu“ zusammen)

Schaubild 4.7.

Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf die Klagebereitschaft und die Arbeitsbelastung der Gerichte (Anteil „stimme eher zu“ und „stimme voll zu“ zusammen)

Schaubild 4.8.

Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf die Struktur der Kläger

Schaubild 4.9.

Androhung und Verhängung von Missbrauchskosten

Schaubild 4.10.

Geschätzter Anteil von Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten (Prozent)

Schaubild 5.1.

Bekanntheit der Gebührenfreiheit

Schaubild 5.2.

Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren

Schaubild 5.3.

Klagebereitschaft bei Gebühren nach Nettoeinkommen des Haushalts

Schaubild 5.4.

Klagebereitschaft bei Gebühren nach Region

Schaubild 6.1.

Klageeingänge und -erledigungen nach der Gerichtsstatistik der Sozialgerichtsbarkeit

Schaubild 6.2.

Klageeingänge in der Sozialgerichtsbarkeit, klageintensive Rechtsgebiete

Schaubild 6.3.

Klageeingänge in der Sozialgerichtsbarkeit, wenig klageintensive Rechtsgebiete

Schaubild 6.4.

Sozialgerichtsbarkeit gesamt – Widerspruchsverfahren mit Erfolgs- und Klagequote

Schaubild 6.5.

Rente – Anträge und Widerspruchsquote

Schaubild 6.6.

Rentenversicherung – Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.7.

Gerichtliche Verfahren im Bereich Rentenversicherung nach Klagen vor dem Sozialgericht –
Art des Erfolges

Schaubild 6.8.

Rentanträge und erfolgreiche Rechtsmittel

Schaubild 6.9.

Angelegenheiten der BA – Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.10.

Gerichtliche Verfahren in Angelegenheiten der BA nach Art des Erfolges

Schaubild 6.11.

Durch die Gerichte erledigte Klagen im Bereich der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen im
Vergleich 2003-2006

Schaubild 6.12.

SGB II – Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.13.

Gerichtliche Verfahren im Bereich SGB II nach Klagen vor dem Sozialgericht – Art des Er-
folges

Schaubild 6.14.

Krankenkassenangelegenheiten – Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.15.

Gerichtliche Verfahren in Krankenkassenangelegenheiten nach Art des Erfolgs

Schaubild 6.16.

Anträge nach dem SchwbG bzw. SGB IX bei der Versorgungsverwaltung Thüringen 1996-2005

Schaubild 6.17.

SGB IX – erledigte Anträge, Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.18.

Gerichtliche Verfahren auf Feststellung des Grades der Behinderung (GdB) nach dem SchwbG/SGB IX nach Art des Erfolgs

Schaubild 6.19.

Anträge auf Feststellung der Behinderung und erfolgreiche Rechtsmittel

Schaubild 6.20.

Pflegeversicherung – Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.21.

Gerichtliche Verfahren im Bereich Pflegeversicherung nach Art des Erfolgs

Schaubild 6.22.

Anzahl der Klageeingänge in Kindergeld- und Kindergeldzuschlags- (Sozialgerichte) bzw. Familienlastenausgleichssachen (Finanzgerichte)

Schaubild 6.23.

Kindergeld – berechnete Kinder, Widerspruchsverfahren und Klagequote

Schaubild 6.24.

Vertragsarztrecht – Klageeingänge und -erledigungen

Schaubild 6.25.

Gerichtliche Verfahren in Kassenarztangelegenheiten nach Klagen vor dem Sozialgericht – Art des Erfolges

Schaubild 6.26.

Prozesskostenhilfe – Sozialgerichtsbarkeit gesamt

Schaubild 6.27.

Prozesskostenhilfe – Erfolgsquoten nach einzelnen Rechtsgebieten

Schaubild 6.28.

Klagequoten nach der Gerichtsstatistik

Schaubild 6.29.

Klagequoten nach der Widerspruchsstatistik

Schaubild 6.30.

Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren nach Rechtsgebieten

Schaubild 6.31.

Misserfolgsquoten im Widerspruchsverfahren nach Rechtsgebieten

Schaubild 6.32.

Erfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht – gesamt

Schaubild 6.33.

Erfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht nach Rechtsgebieten

Schaubild 6.34.

Misserfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht nach Rechtsgebieten

Schaubild 6.35.

Erfolgsquoten der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im Vergleich

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 4.1.

Rücklauf nach Gerichtsart und Bundesländern

Tabelle 5.1.

Rücklauf der Klägerbefragung

Tabelle 6.1.

Differenzen zwischen Widerspruchs- und Sozialgerichtsstatistik bezüglich der Feststellung einer Behinderung

Tabelle 6.2.

Bescheide und Widersprüche nach dem SGB II

Tabelle 6.3.

Das Wohngeld-Geschehen in Hamburg

Tabelle 6.4.

Verfahren um die Befreiung von den Rundfunkgebühren vor den Oberverwaltungsgerichten

Tabelle 6.5.

Bearbeitungszeit von PKH-Anträgen nach der Pebb§y-Untersuchung

Tabelle 8.1.

Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte in Prozesskostenhilfesachen in Hamburg

Tabelle 8.2.

Kosten für Prozesskostenhilfe in Sachsen-Anhalt (in Euro)

Tabelle 8.3.

PKH-Vergütung für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Sozialgerichtsbarkeit in Sachsen

Tabelle 9.3.1.

Bedeutung der Regelung des § 109 SGG im Vergleich von Sozialgericht und Landessozialgericht (in %, N = 1.018)

Tabelle 9.3.2.

Bedeutung der Regelung des § 109 SGG im Vergleich von Sozialrichtern ohne und mit beruflicher Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (in %, N = 1.018)

Definitionen

Klagequote	eingegangene Klagen beim Sozialgericht bzw. durch die Widerspruchsstatistik gezählte Klagen geteilt durch die Anzahl mindestens teilweise ablehnender Widerspruchsbescheide aus demselben Jahr
PKH-Quote	Anteil der Verfahren, in denen PKH beantragt wurde
PKH-Verfahrensquote	Anteil der Verfahren, in denen PKH bewilligt wurde
Rücknahmequote	Anteil der zurückgenommenen Klagen an allen Erledigungen eines Jahres
Widerspruchsquote	Anzahl der eingereichten Widersprüche geteilt durch die Anzahl der erlassenen Ausgangsbescheide eines Jahres

Gutachten zu den Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage

1. Problemstellung und Auftrag des Gutachtens

Das Ziel des hiermit vorgelegten, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebenen Gutachtens ist die umfassende Untersuchung der Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage. Den konkreten Ausgangspunkt der Untersuchung bildet der vom Bundesrat eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 23.3.2006 (BT-Drs. 16/1028), der die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit für den Personenkreis nach § 183 Sozialgerichtsgesetz (SGG) vorsieht.

Mit Bezug auf diese Zielsetzung erteilte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Anfang November 2006 Dr.^{es} Bernard Braun und Petra Buhr (Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen), Prof. Dr. Armin Höland (Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherung an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), und Prof. Dr. Felix Welti (Hochschule Neubrandenburg, Fachbereich Gesundheit, Pflege, Management) gemeinschaftlich den Auftrag, die Folgen einer Gebührenpflichtigkeit des sozialgerichtlichen Verfahrens auf der Grundlage von Daten abzuschätzen. Das am 2. November 2006 begonnene Vertragsverhältnis endete – nach Verlängerung um einen Monat – mit dem 31. Dezember 2007, zugleich dem Datum für die Abgabe des Endberichts. Das hiermit vorgelegte Gutachten fasst die wesentlichen Erkenntnisse zur Forschungsfrage zusammen.

1.1. Problemstellung

In einem entwickelten Rechts- und Gerichtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland treffen die meisten großen gesellschaftlichen Probleme nach einiger Zeit bei den Gerichten ein. Mit einer zeitlichen Verzögerung, die ihren Grund in vorgängigen Klärungsversuchen durch gesellschaftliche und politische Diskurse oder in vorgelagerten Verwaltungsverfahren hat, bilden sich in der Rechtsprechung thematische Schwerpunkte heraus, die aktuelle Problemlagen widerspiegeln. Die Schwerpunkte haben neben der inhaltlichen auch eine in Zahlen ausgedrückte Bedeutung. Drängende gesellschaftliche Probleme mit erhöhtem Klärungsbedarf führen im Allgemeinen auch zu einer verstärkten Inanspruchnahme der jeweils sachlich zuständigen Gerichte. Letztlich indizieren sowohl die Klageingangszahlen als auch die Streitgegenstandsbereiche die Felder und Fragen verstärkten gesellschaftlichen Klärungsbedarfs. Im gewaltenteilten Staatsmodell obliegt die letztverbindliche Klärung einzelner Rechtsstreitigkeiten der rechtsprechenden Gewalt. Damit können nur manchmal auch gesellschaftliche Streitfragen über Auslegung und Zweck des geltenden Rechts geklärt und befriedet werden. Die Rechtsprechung ist – solange der Gesetzgeber nicht tätig wird – berufen und befähigt, Ungewissheit über Recht und damit häufig auch Ungewissheit über gesellschaftliche Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen mit letzter Verbindlichkeit zu entscheiden. Die Aufgabe der

Rechtsprechung ist, mit *Adolf Arndt*, das „Beheben der Rechtsungewissheit durch Rechtskraft“ und die „rechtskräftige Entscheidung durch Wahrheits- und Rechtsprüfung um der Gewissheit willen“.¹ Ihre rechtstheoretische Bestätigung findet diese Aufgabe bei *Jürgen Habermas*, für den das Gerichtsverfahren den Fluchtpunkt für die Analyse des Rechtssystems bildet, weil alle Rechtskommunikation auf einklagbare Ansprüche verweist.² Mit demselben Ergebnis erörtert der Rechtssoziologe *Niklas Luhmann* die Ursachen und Bedingungen der Letztentscheidungskompetenz der Gerichte unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Justizverweigerung.³

In einer in fünf Zweige aufgefächerten Gerichtsbarkeit wie in Deutschland führt die Entstehung gesellschaftlicher Problemlagen in unterschiedlichen Bereichen zu unterschiedlichen Anlagerungsprozessen in der ordentlichen und in den anderen vier Fachgerichtsbarkeiten. Die Rückschau auf knapp sechs Jahrzehnte Tätigkeit der Dritten Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland lässt einen Wandel von Problem- und Klageschwerpunkten mit entsprechend starker Belastung der Gerichte erkennen. Sieht man von der Bewältigung der Aufgaben sozialer und wirtschaftlicher Reorganisation nach dem Zweiten Weltkrieg ab, die sich in Ausschnitten auch in der Rechtsprechung niedergeschlagen hat, so lassen sich aus neuerer Zeit drei Beispiele für den Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Großproblemen und quantitativer wie qualitativer Rechtsprechungsentwicklung anführen. Die krisenhafte Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1980er Jahren hat ihren deutlichen Ausdruck in der bis Ende der 1990er Jahre stark gestiegenen Belastung der Arbeitsgerichtsbarkeit, insbesondere mit Bestandsschutzstreitigkeiten, gefunden.⁴ Seit 2002 sind die Klageingangszahlen in der Arbeitsgerichtsbarkeit zurückgegangen.⁵ Ebenfalls rückläufig sind die Verfahrenszahlen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf die Asylverfahren, die zu Beginn der 1990er Jahre im Gefolge verstärkter internationaler Migration zu den markantesten Problemschwerpunkten in dieser Fachgerichtsbarkeit gehörten.⁶ Schließlich sind die Verfahrenszahlen in verschiedenen, durch die Folgen der deutschen Einigung be-

¹ *Adolf Arndt*, Rechtsprechende Gewalt und Strafkompetenz, in: Festgabe für Carlo Schmid zum 65. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 5-32.

² *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1992, S. 241.

³ *Niklas Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1995, S. 317.

⁴ *Armin Höland/Ute Kahl/Nadine Zeibig*, Kündigungspraxis und Kündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, Baden-Baden 2007, S. 66 ff.

⁵ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Referat III A 1), Tätigkeit der Arbeitsgerichte (Deutschland) 2006, im Vergleich zu den entsprechenden Tätigkeitsstatistiken für 2005, 2004 und 2003.

⁶ Siehe für die Bundesstatistik die Angaben in Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2007, Fachserie 10, Reihe 2.4., „Rechtspflege Verwaltungsgerichte“, Tabelle 1.1.1 Geschäftsentwicklung 1993 bis 2006; vgl. die Angaben des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung in den Statistischen Berichten „Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in Bayern 2006“.

stimmten Rechtsgebieten zurückgegangen, beispielsweise im Bereich der Verfahren zu offenen Vermögensfragen vor den Verwaltungsgerichten.⁷

Die rechtlichen und politischen Problemschwerpunkte haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten, in Deutschland verstärkt durch die hier seit 1990 zu bewältigende Agenda der sozialrechtlichen Folgen der deutschen Einigung, in die Richtung der Ziele und Belastungsgrenzen der sozialen Sicherungssysteme verschoben. Vor dem Hintergrund der europaweiten, in Deutschland möglicherweise noch stärker ausgeprägten Anzeichen und Diskurse zur „Krise des Sozialstaats“⁸ wird die seit dem 1. Januar 1954 bestehende Sozialgerichtsbarkeit⁹ seit Mitte der 1990er Jahre deutlich verstärkt in Anspruch genommen. Einen signifikanten Belastungsschub für die Sozialgerichte hat allem Anschein nach die Umsetzung des unter der Kurzbezeichnung „Hartz IV“ geführten Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 24. Dezember 2003¹⁰ bewirkt. Das Gesetz war Teil eines politischen Programms der Reform der Systeme der sozialen Sicherung und des Arbeitsmarktes in Deutschland, das in der 15. Legislaturperiode in den parlamentarischen Prozess eingebracht und unter die Kennzeichnung „Agenda 2010“ gefasst wurde.¹¹

Kurz nach der durch Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingeführten „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ im neuen SGB II gingen die Klagezahlen vor den Sozialgerichten, wie unten genauer dargestellt werden wird, steil nach oben, wobei es in den fraglichen Bereichen der Sozialhilfe – bis dahin bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit – und der Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung bereits in den Vorjahren einen Anstieg der Klageeingänge gegeben hatte. Insgesamt nahm die Arbeitsbelastung der Sozialgerichtsbarkeit innerhalb weniger Jahre stark zu und erreichte in erheblichen Teilen die Grenzen der Zumutbarkeit sowohl für die Gerichte als auch für die Verfahrensbeteiligten. Diese von den Medien intensiv begleitete Entwicklung, die im Zusammenhang mit gerichtlichen Klageverfahren in der Öffentlichkeit häufig, und so auch hier wieder, mit den auf die Beobachtung des Wassers bezogenen Bildern der „Flut“ und der „Welle“ anschaulich ge-

⁷ Siehe die statistischen Angaben in: Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (Hrsg.), Offene Vermögensfragen. Versuch einer Bilanz, Juni 2001, http://www.badv.bund.de/003_menu_links/e0_ov/h0_service/a0_publicationen/a0_broschueren/bilanz.pdf (Datum?). Für die Verwaltungsstatistik siehe http://www.badv.bund.de/003_menu_links/e0_ov/h0_service/a0_publicationen/c0_statistik/akt_statistik.pdf

⁸ Vgl. *Petra Dobner*, Neue Soziale Frage und Sozialpolitik, Wiesbaden 2007; *Christoph Butterwege*, Krise und Zukunft des Sozialstaats, 3. Auflage, Wiesbaden 2006; siehe auch Band 47 des Archivs für Sozialgeschichte zum Rahmenthema „Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich“.

⁹ Zur Geschichte vgl. die instruktive, 2007 elektronisch publizierte Regensburger Dissertation von *Saskia Knörr*, Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, zu finden unter http://www.opus-bayern.de/uni-regensburg/volltexte/2007/824/pdf/Diss_Knoerr_bearbeitete_Version.pdf

¹⁰ BGBl. I, S. 2954.

¹¹ Vgl. hierzu die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder am 14. März 2003, Plenarprotokoll 15/32.

macht wird, veranlasste das Bundessozialgericht zu einer eigenen Datenabfrage bei den Sozialgerichten. Sie zeigte, dass im Jahr 2005 mehr als 52.000 Klagen gegen das neue Arbeitslosengeld II eingereicht wurden, was rund einem Sechstel aller bei den Sozialgerichten eingehenden Klagen entspricht.¹² Die Klagezahldynamik erreichte innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit auch das Bundessozialgericht.¹³

Bei der Suche nach den Ursachen und vor allem nach Möglichkeiten der Steuerung des Klageaufkommens ist erneut eine historische Besonderheit des sozialgerichtlichen Verfahrens in den Blick geraten. Das Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit ist nach § 183 S. 1 SGG für Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich Hinterbliebenenleistungsempfänger, Behinderte oder deren Sonderrechtsnachfolger nach § 56 SGB I kostenfrei, soweit sie in dieser jeweiligen Eigenschaft als Kläger oder Beklagte beteiligt sind. Eine Gebühr haben nach § 184 Abs. 1 S. 1 SGG allein Kläger und Beklagte zu entrichten, die nicht zu den in § 183 SGG genannten Personen gehören. Das quantitative Ausmaß dieser im Vergleich zu den anderen vier Gerichtszweigen einmaligen Kostenfreiheitsregelung ist hoch. Der Anteil der von der Gerichtsstatistik erfassten Klagen von Versicherten und Leistungsberechtigten an der jeweiligen Zahl der Neuzugänge liegt bei den Sozialgerichten seit Beginn der 2000er Jahre durchweg bei 90 %.¹⁴

Die Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens für den durch § 183 S. 1 SGG umschriebenen Kreis von Verfahrenspersonen hat in Deutschland Tradition. Sie wurde mit der die Sozialgerichtsbarkeit in ihrer heutigen Form begründenden Gesetzgebung des Jahres 1953 eingerichtet. Der Grund lag und liegt in dem Ziel, Versicherten, Sozialleistungsberechtigten und behinderten Menschen im sozialen Rechtsstaat effektiven Rechtsschutz zu sichern. Dies korrespondiert mit der besonderen Orientierung des materiellen Sozialrechts auf effektive Rechtsdurchsetzung (vgl. §§ 1, 2, 13-17 SGB I). Dazu kommt, dass zumindest typisierend davon ausgegangen wird, dass der Kreis der Klägerinnen und Kläger in der Sozialgerichtsbarkeit materiell schlechter gestellt ist als in anderen Gerichtsbarkeiten. Unter dieser Annahme ist die Gerichtskostenfreiheit Bestandteil des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Sicherung der Gleichheit der Bedingungen im Zugang zum Rechtsschutz.

Im Gesetzgebungsverfahren war dieser Grundsatz bis vor kurzem nicht in Frage gestellt worden. So hatte beispielsweise im Jahre 2001 die Bundesregierung in der Begründung zum 6. SGG-Änderungsgesetz ausgeführt:

„Insbesondere Versicherte, Rentner, Kriegsoffer, Schwerbehinderte, Hinterbliebene, Kinder- und Erziehungsgeldberechtigte sowie Pflegebedürftige und Pflegepersonen sol-

¹² *Corinna Budras*, Hartz IV lähmt Sozialgerichte, DRiZ 2006, S. 140; zur aktuellen Umfrage des Bundessozialgerichts siehe auch: Unerwartet große Klagewelle gegen Hartz IV-Gesetze, SuP 2006, S. 116-117. Zur Wirkung der Medienöffentlichkeit vgl. *Steffen Roller*, Hartz IV, die Sozialgerichtsbarkeit und die Medien, DRiZ 2007, S. 105-106.

¹³ *Siegfried Löffler*, „Hartz-IV“-Prozesswelle hält vorerst an, SuP 2007, S. 192-194; *ders.*, Hartz-IV-Prozesse vorerst nicht zu stoppen – „Flutwelle“ erreichte inzwischen auch das Bundessozialgericht, SGB 2007, S. 256-258.

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik, Stand 16.8.2006, Wiesbaden 2006, Rechtspflegestatistik, Tabelle 3.4.1, S. 27.

len auch künftig nicht mit Gerichtskosten belastet werden. Diese Regelung eröffnet den Versicherten den Rechtsschutz durch die Sozialgerichte ohne finanzielle Nachteile; sie können ihre Ansprüche unabhängig von einem individuellen Kostenrisiko klären. Zusätzliche Belastungen der Sozialgerichte, die mit einer Prüfung der Voraussetzungen der Prozesskostenhilfe und der Berechnung von Wertgebühren verbunden wären, werden vermieden. Es ist im Übrigen nicht gewährleistet, dass die Einführung von Gebühren für diesen Personenkreis die Anzahl offensichtlich unbegründeter Klagen, Anträge oder Rechtsmittel spürbar verringern würde. (...)

Die Pauschalgebührenregelung soll allerdings für solche Verfahren ausgeschlossen werden, in denen sie sozialpolitisch nicht mehr gerechtfertigt ist. Dies sind Verfahren, in denen nicht die oben genannten Personengruppen Kläger oder Beklagte sind. In diesen Fällen sollen Gebühren nach dem Gerichtskostengesetz erhoben werden, das durch eine Regelung ergänzt wird, die einen Streitwert von höchstens 2,5 Mio. Euro für die sozialgerichtlichen Verfahren vorsieht. Dies gilt z. B. für Streitigkeiten von Sozialleistungsträgern untereinander oder Streitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern und Arbeitgebern. Auch soweit es um Vertragsarztverfahren (Vertragsarztzulassung, Honorarstreitigkeiten) geht, ist eine Gebührenprivilegierung, die von ihrem Schutzzweck her auf die Durchsetzung von Ansprüchen auf Sozialleistungen ausgerichtet ist, nicht sachgerecht.¹⁵

In dem durch den Bundesrat eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“ (BT-Drs. 16/1028) hieß es fünf Jahre später:

„Ein weiteres Festhalten an der Gebührenfreiheit für den genannten Personenkreis ist aber weder aus verfassungsrechtlicher Sicht erforderlich, noch aus sozialpolitischen Gründen wünschenswert. Vielmehr erscheint es gerechtfertigt und im Hinblick auf die inzwischen dramatische Lage der öffentlichen Haushalte geboten, auch Versicherte, Leistungsempfänger und Behinderte in ihrer Eigenschaft als Kläger oder Beklagte, Antragsteller oder Antragsgegner, Rechtsmittelführer oder Rechtsmittelgegner einem moderaten finanziellen Prozessrisiko auszusetzen.

Die gerichtliche Praxis hat immer wieder betont, dass die Erhebung von Gerichtsgebühren das einzig wirksame und verfügbare Mittel ist, die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren zu bewältigen. Nur auf diesem Weg scheint es möglich, die seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit aber gleichwohl angestrenzter Gerichtsverfahren einzudämmen.(...)

Eine Einbuße an Sozialstaatlichkeit ist mit der Einführung der moderaten Gebühren nicht verbunden, da für bedürftige Kläger (...) das Instrumentarium der Prozesskostenhilfe zur Verfügung gestellt wird.¹⁶

Zu überprüfen sind hier zunächst zwei dem neuen Gesetzesentwurf zu Grunde liegende Annahmen: einerseits die Behauptung einer ansteigenden Zahl von Klagen vor den Sozialgerich-

¹⁵ BT-Drs. 14/5943 vom 4.5.2001, S. 20.

¹⁶ BT-Drs. 16/1028 vom 23.3.2006, S. 8.

ten, andererseits die Annahme, ein hoher Anteil dieser Klagen sei von vornherein offensichtlich aussichtslos.

Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung die Rechtsschutzgleichheit als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes und sozialer Rechtsstaatlichkeit anerkannt und festgehalten, dass das Grundgesetz eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes gebietet.¹⁷ Für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wie der Sozialgerichtsbarkeit kommt das Gebot effektiven Rechtsschutzes gegen Akte staatlicher Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG) hinzu. Hierdurch wird die Erhebung von Gerichtsgebühren aber nicht ausgeschlossen, soweit sie durch Prozesskostenhilfe für schlechter gestellte Personen aufgefangen wird. Das BVerfG hat in einer Entscheidung über die Ausgestaltung von Verwaltungsgebühren festgehalten, dass der Gesetzgeber mit einer Gebührenregelung auch das Ziel verfolgen dürfe, einer leichtfertigen oder missbräuchlichen Einlegung von Rechtsbehelfen entgegenzuwirken, im Hinblick auf die Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes dabei aber beachten müsse, dass eine solche Regelung in ihrer tatsächlichen Auswirkung nicht dazu führe, Rechtsschutz vornehmlich nach Maßgabe wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu eröffnen.¹⁸ Damit sind die abzuschätzenden tatsächlichen Auswirkungen einer solchen Regelung als ihr verfassungsrechtlicher Maßstab bestimmt.

Die Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens wird seit längerem kontrovers diskutiert.¹⁹ So wird vorgetragen, die sozialen Gründe der Gebührenfreiheit seien nicht mehr gegeben, die Einführung von Gebühren sei jedoch ein geeignetes und angemessenes Mittel, offensichtlich aussichtslose Klagen zu verhindern, die in großer Zahl erhoben würden und zum Anstieg der Klagezahlen beitragen.

Mit dem sechsten Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes²⁰ sind am 2. Januar 2002 zwei Änderungen in Kraft getreten, die bisheriger Kritik an der Ausgestaltung des Kostenrechts Rechnung getragen haben. Versicherte, Leistungsempfänger und behinderte Menschen genießen nur noch Kostenfreiheit, soweit sie in der jeweiligen Eigenschaft als Kläger oder Beklagte beteiligt sind. Zudem sind die sog. „Mutwillenskosten“ (§ 192 SGG) neu geregelt worden.²¹ Dabei ist die Möglichkeit geschaffen worden, bei Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung nach Hinweis des Vorsitzenden einem Beteiligten die Kosten ganz oder teilweise aufzuerlegen.

¹⁷ So BVerfG vom 13. März 1990, Az. 2 BvR 94/88, BVerfGE 81, 347; BVerfG vom 22. Januar 1959, Az. 1 BvR 154/55, BVerfGE 9, 124.

¹⁸ BVerfG vom 6. Februar 1979, Az. 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217, 231.

¹⁹ Vgl. *Hans-Wolfgang Diemer*, Zur Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1988, S. 139-142; *Klaus Brödl*, Besondere Gerichtsgebühren im sozialgerichtlichen Verfahren – ein notwendiger Beitrag zur Begrenzung der Klageflut, *NZS* 1997, S. 145-151.

²⁰ Sechstes Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (6. SGGÄndG) vom 17.8.2001, BGBl. I, S. 2144; dazu *Peter Kummer*, Das Sechste Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 2001, S. 705-719.

²¹ Dazu *Dirk Berendes*, „Mutwillenskosten“ nach neuem Recht, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 2002, S. 315-320.

Ungeachtet dieser Neuregelungen sind die Klagezahlen in der Sozialgerichtsbarkeit weiter angestiegen. Der Anstieg der Klagezahlen in der Sozialgerichtsbarkeit, der die Bundesländer zum Einbringen des genannten Gesetzesentwurfs veranlasst hat,²² lässt sich als Ausgangsbefund unschwer aus gerichtsstatistischen Zeitreihen erkennen. Nimmt man das Jahr 1995 als Basiswert des Vergleichs, so liegen zehn Jahre später fast alle von der Gerichtsstatistik erfassten Variablen für die Sozialgerichte und Landessozialgerichte deutlich höher. Für das Bundessozialgericht verlief die Entwicklung grundsätzlich in dieselbe Richtung, allerdings mit weniger starken Schüben. Setzt man das Jahr 1995 als Basisjahr mit Wert = 100, so liegt bei den Sozialgerichten die Zahl der anhängigen Klagen zu Jahresbeginn zehn Jahre später bei 165, die Zahl der Neuzugänge wuchs auf 131, die Zahl der erledigten Klagen auf 146.²³ Eine strukturgleiche Entwicklung bildet sich in den entsprechenden Variablen bei den Landessozialgerichten ab. Ausgehend vom Jahr 1995 mit dem Wert = 100 steigen die entsprechenden Zahlen bei den anhängigen Berufungen zu Jahresbeginn bis zum Jahr 2004 auf 167, die Zahl der Neuzugänge stieg auf 138, die Zahl der erledigten Berufungen auf 150.²⁴ Beim Bundessozialgericht nähert sich die Zahl der anhängigen Verfahren zu Jahresbeginn nach zwischenzeitlicher Rückbildung dem Wert 100 wieder an, die Zahlen der Neuzugänge und der erledigten Verfahren sind im Elf-Jahres-Vergleich zwischen 1995 und 2005 auf 106 bzw. 115 gestiegen.

Es ist allerdings zu beachten, dass die Zahlen jedenfalls ab 2005 nur bedingt vergleichbar sind. Die Streitigkeiten der Sozialhilfe (SGB XII) und Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) waren der Sache nach vor 2005 ganz überwiegend als Streitigkeiten nach dem BSHG der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugeordnet. Zudem gibt die Statistik unmittelbar keine Auskunft über die Gründe für das Ansteigen der Klagezahlen. Ob und inwieweit die Vermutung zutrifft, dass die in den letzten Jahren umfangreiche Sozialgesetzgebung mit zahlreichen folgenschweren Neuregelungen und zum Teil kurzen Umsetzungsfristen ebenfalls zu einem Anstieg der Rechtsstreitigkeiten beigetragen hat, ist ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

1.2. Gegenstand der Untersuchung

Ob mit der im Gesetzentwurf formulierten Annahme die Hauptursache der Klagenzunahme zutreffend bestimmt ist und ob das angestrebte Ziel mit den Mitteln des Gesetzentwurfs erreicht werden kann, ist offen und bisher ohne empirische Evidenz. Ebenso ist ungeklärt, ob

²² Eingebracht wurde der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“ auf der Grundlage eines Beschlusses des Bundesrats in seiner 796. Sitzung am 13. Februar 2004, siehe BR-Drs. 663/03 vom 13.2.2004. Diesem Beschluss lag eine übereinstimmende Forderung der Justizministerinnen und -minister auf der 73. Konferenz vom 10. bis 12. Juni 2002 in Weimar zugrunde, derzufolge im sozialgerichtlichen Verfahren grundsätzlich von allen Rechtsschutz Suchenden „sozialverträgliche Gerichtsgebühren“ in pauschalierter Form zu erheben seien. Die Forderung der Justizminister stützte sich ihrerseits auf „Empfehlungen der sozialgerichtlichen Praxis“ und des Bundesrechnungshofs. Der Forderung der Justizminister schlossen sich die Finanzministerinnen und -minister in der Finanzministerkonferenz vom 27. März 2003 in Berlin an, siehe BR-Drs. 663/03, S. 1.

²³ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik. Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995, Wiesbaden 2006, Tabelle 3.4.1., S. 27.

²⁴ Statistisches Bundesamt a.a.O., Tabelle 3.4.2.1., S. 28.

die mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen verbundenen Auswirkungen für die Beteiligten zumutbar und angemessen sind.

In Anbetracht der Unsicherheit hinsichtlich der Wirkungen einer gesetzlichen Neuregelung²⁵ hält es die Bundesregierung für erforderlich, „dass die gesamten Auswirkungen des Gesetzesentwurfs des Bundesrates durch eine breit angelegte Untersuchung geprüft werden“.²⁶ Damit ist ein Folgenabschätzungsauftrag formuliert, dem die hier vorgeschlagene Untersuchung durch die Verknüpfung rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Forschungsansätze und -methoden gerecht werden will.

Gegenstand des Untersuchungsauftrages ist die Abschätzung von Gesetzesfolgen. Für das hier zu bearbeitende Forschungsprojekt stellt sich, wie im Grundsatz für jeden Auftrag der Gesetzesfolgenabschätzung, das methodische Grundproblem, Wirkungen und Verhaltensweisen, die sich erst in der Zukunft zeigen werden, bereits für die Gegenwart des Gesetzgebungsprozesses genauer zu bestimmen. In der Natur der Sache eines so definierten Forschungsauftrages liegt es, dass diese Wirkungen als solche noch nicht beobachtbar, sondern allenfalls auf der Grundlage von Annahmen erwartbar sind. Um den Rahmen der Hypothesen zu den erwartbaren Wirkungen des Gesetzes enger fassen zu können, ist es methodisch wie inhaltlich sinnvoll, sich des Standes der Forschung zu vergleichbaren Wirkungen – hier zu den Wirkungen der Einführung von Gebühren auf das Verhalten der mit Gebühren belasteten Personen – zu vergewissern.

²⁵ *Diemer*, SGB 1988, S. 139, schätzt eine mögliche Verminderung von 20%; *Brödl*, NZS 1997, S. 145, 146 schätzt den Anteil mutwillig betriebener Verfahren auf 4-5%. Beiden Äußerungen liegen keine empirischen Untersuchungen zu Grunde.

²⁶ Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 16/1028, S. 14, Anlage 2.

2. Forschungsstand über Gebühren im Bereich der Inanspruchnahme sozialer Leistungen

Pointiert ausgedrückt gibt es in Deutschland weder eine systematisch-theoretische noch eine empirische wissenschaftliche Forschung über die Steuerungswirkung von Gebühren in sozialgerichtlichen oder anderen gerichtlichen Verfahren. Streng genommen gibt es auch keine rechtssoziologische oder -ökonomische Forschung über die steuernde Wirkung der Gebührenfreiheit: Hierzu gibt es stattdessen eine Reihe von „Klagen“ über rechtlich nicht notwendige oder unsinnige „Klagefluten“, bei denen teilweise im- und explizit die Annahme oder Gewissheit mitschwingt, hierbei handele es sich um die Folgen der Gebührenfreiheit und deren Beseitigung trage zum Rückgang bei und schaffe damit Kapazitäten, sich mit den wirklich notwendigen Klagen zügiger befassen zu können. Zudem stammen die jüngsten Beiträge der Gerichts- und Verfahrensforschung über das Problem von und den Umgang mit automatisierten Massenbescheiden der Sozialverwaltungen und ihren Folgen aus Arbeiten der „Forschungsgruppe Verwaltungsautomation“ an der Gesamthochschule Kassel aus den 1970er und 1980er Jahren (z. B. *Brinckmann* 1976 und *Grimmer et al.* 1978).

Die auch nur wenigen, meist kurzen praktischen Stellungnahmen und Voten für oder gegen die Gebührenfreiheit (*Becker* 2000, *Brödl* 1997, *Diemer* 1988, *Kortmann* 1977, *Eppelein* 2006), arbeiten daher durchweg mit Plausibilitäten und Einzelfall-Evidenz.

Dieser Forschungsstand ist zunächst Folge einer Reihe methodischer und forschungsökonomischer Rahmenbedingungen: Dies fängt bei der Nichtexistenz, schweren Zugänglichkeit oder Erhältlichkeit und mancher Inkompatibilität der Gerichtsstatistiken an und hört bei dem nur mit komplizierten und aufwändigen Methoden möglichen Zugang zu Klägern auf.

Er ist aber auch Ausfluss der hochwirksamen Selbstplausibilisierung ganz bestimmter Annahmen über das Verhalten von Individuen im Kontext sozialer Leistungen und der dieses Verhalten maßgeblich und relevant steuernden Anreize, Medien und Impulse. Die Wirkung dieser Selbstplausibilisierung geht soweit, dass weder die Vertreter solcher Modelle und der daraus gezogenen praktischen Schlussfolgerungen noch die Gesellschaft nach der empirischen Evidenz fragen bzw. diese einfordern. Wir werden darauf gleich ausführlicher eingehen.

Zuvor sei aber erklärt, warum das Kapitel „Forschungsstand“ nicht hiermit abgeschlossen wird, die Darstellung der eigenen Versuche, überhaupt einmal Licht in diese Ecken zu bringen, nicht direkt beginnt und sich eine etwas „ungewöhnliche“ Übersicht zum Stand der Forschung anschließt.

Dies hat damit zu tun, dass die Debatte über Steuerung einer Fehl-Inanspruchnahme sozialer Leistungen im Bereich der sozialgerichtlichen Verfahren nicht Premiere hat, sondern auf eine internationale und nationale, theoretische wie praktische Vorgeschichte in anderen Sozialleistungsbereichen zurückblicken und -greifen kann. Bei den Annahmen über die Inanspruchnahme rechtsstaatlicher Mittel und den für erforderlich gehaltenen Steuerungsmethoden handelt es sich zum Teil um Replikationen von „Analysen“ und „Lösungen“ aus anderen gesellschaftlichen Teilbereichen mit hohem Individuenbezug. Interessant für die Beschäftigung mit Sozialgebühren ist nun, dass der Forschungsstand über ähnliche oder identische Theoreme,

Mittel und Wirkungserwartungen in diesen anderen Bereichen international aber auch national mittlerweile quantitativ wie qualitativ enorm ist.

2.1. Möglichkeiten und Grenzen der Verhaltenssteuerung durch Gebühren im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung

Der Bereich, für den die umrissene Forschungslage vor allem zutrifft, ist der der Versorgung mit Gesundheitsleistungen. Dort gibt es eine Reihe vergleichbarer Etiketten und Metaphern für die gesundheitlich nicht notwendige, aber häufige Inanspruchnahme aller möglichen Leistungen und Verfahren, die angeblich von der beitragsfinanzierten Sachleistungsversicherung „produziert“ würde. So wird das System der Gesetzlichen Krankenversicherung als „Verinsausflug“ mit Freibier-Gutschein charakterisiert, wo jeder so viel wie möglich trinke. „Ärzte-Hopping“, „Krankfeiern“ und sämtliche denkbaren Varianten, „missbräuchlich“ Leistungen zu ergattern, gehören ferner zum Etiketten-Repertoire dieser Art von Diskussion über die Anreize und Gegenanreize der Nutzung sozialstaatlicher Leistungen.

So ähnlich sich die Begriffe und die dahinter steckenden Annahmen über die Anreize und Antriebe von Individuen sind, ist es nicht einfach, den Bereich gesundheitlicher mit dem rechtlicher oder gerichtlicher Leistungen völlig zu analogisieren. So unterscheiden sich z. B. die Lage von Patienten und Klägern, aber auch die Umstände von „Simulanten oder Hypochondern“ und „Querulanten“ in vielfacher Hinsicht. Hinzu kommen unterschiedliche prozedurale Umstände, Verfahren, Arrangements und Zwänge der Inanspruchnahme der Leistungen (z. B. Rechtsvertretung, überprüfbarere Sachverhalte in Rechtsverfahren, zeitliche Erstreckung). Trotzdem gingen und gehen gewichtige Stimmen im Gesundheitswesen wie im Rechtswesen davon aus, dass es sachlich unberechtigte und unerwünschte Inanspruchnahme gibt und diese durch eine Erhöhung von für steuerungswirksam gehaltenen finanziellen Anreizen oder Hürden wie Praxisgebühren, Zuzahlungen oder Gerichtsgebühren spürbar verringert werden kann.

Daher soll am Beispiel der in verschiedenen Krankenversicherungssystemen, darunter auch dem der GKV, zusätzlich zum Beitrag eingeführten Gebühren die Schlüssigkeit des Verhaltensmodells und die empirische Evidenz von Steuerungserwartungen etwas ausführlicher dargestellt und überprüfbar gemacht werden. Selbst wenn es sachlich nur begrenzt Ähnlichkeiten gibt, kann an der vergleichbaren Debatte, der faktischen Entwicklung und den Wirkungen von Gebühren im Gesundheitsversorgungsbereich empirisch verifiziert werden, wie problematisch es ist, die Verhaltensannahmen des „homo oeconomicus“-Modells unüberprüft zu übernehmen und praktische Politik darauf aufzubauen; denn auch im Gesundheitsbereich galt lange Zeit und gilt auch für viele Akteure bis heute als gesichert, dass sich Individuen in Sozialsystemen bei Gebührenfreiheit „missbräuchlich“ verhalten und dem ohne unerwünschte Wirkungen ein finanzieller Riegel vorgeschoben werden kann.

Dabei geht es um zwei Sachverhalte, die es analytisch zu unterscheiden gilt:

- das theoretische Modell oder die Grundannahmen über das Verhalten von Individuen im Bereich sozialer Leistungen und den dabei relevanten Anreizen für die Inanspruchnahme und Nutzung oder Nichtnutzung der Leistungen,

- empirische Evidenzen über die erwünschten und möglicherweise unerwünschten Steuerungswirkungen finanzieller Anreize.

Hinter den Debatten über eine Inanspruchnahme sozialer Leistungen und Rechte ohne sachliche Rechtfertigung, auch geläufig als „moral hazard“-Verhalten bezeichnet, steckt das Menschenbild und Verhaltensmodell des „homo oeconomicus“.

Die Grundabsicht dieses Modells ist insofern wichtig und interessant, als dass es die Bedeutung ökonomischer Interessen der Individuen für ihre Sicht- und Handlungsweisen analytisch getrennt untersucht. Ohne Zweifel spielen solche Kalküle auch im gesellschaftlichen Subsystem der Warenproduktion und des Warenkonsums, wozu auch z. B. die Arbeitskraft von Individuen gehört, eine wichtige Rolle.

Doch bereits bezogen auf den Bereich des wirtschaftlichen Handelns und noch deutlicher für andere Handlungsbereiche und die dortigen Güter und Abläufe reduzieren „homo oeconomicus“-Modelle rasch die Erkenntnishorizonte und -möglichkeiten bzw. werden zum Paradebeispiel des vom US-amerikanischen Ökonomen *Kenneth Boulding* (1973: 118) charakterisierten „Imperialismus der Ökonomie“. Gemeint ist damit u.a., dass alle anderen sozialen, psychischen, kulturellen, motivationalen Anreize, Hemmnisse und Bedeutungen für Verhalten systematisch, grundsätzlich bzw. erkenntnistheoretisch (also nicht etwa aus forschungsökonomischen Gründen) aus dem Repertoire der Erklärungsfaktoren von Handlungen ausgeklammert²⁷ oder gering bewertet werden und damit auch in praktischen Versuchen der Verhaltenssteuerung keine Rolle spielen. Für den Gesundheitsbereich heißt dies, dass irrationale Ängste, das Gefühl, „vom Schicksal“ oder anderen Kräften und Mächten ungerecht behandelt zu werden, das Motiv, Ungewissheit zu reduzieren, also das gesamte amorphe Bündel, das einen Patienten ausmacht, in „homo oeconomicus“-Modellen keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Dies geht so weit, dass das Modell von Versicherten, die vorrangig dadurch zur Inanspruchnahme getrieben werden, dass sie wieder möglichst viel von ihrem Beitrag „heraussholen“ wollen (Freibiertrinker-Verhalten), auch nicht durch den Hinweis irritiert wird, bei vielen Gesundheitsleistungen handle es sich doch um so unangenehme (Krankenhausaufenthalte) oder gefährliche (Arzneimittel) Leistungen, dass sich niemand danach ohne Grund drängelt.

Daher glauben „homo oeconomicus“-Modelle, dass man die Inanspruchnahme auch vor allem über finanzielle Anreize steuern müsse und könne.

Für den Gesundheitsversorgungsbereich blieben die Vertreter des Verhaltens- und Verhaltenssteuerungsmodells des „homo oeconomicus“-Modells in mehrfacher Hinsicht den empirischen Nachweis der relevanten Stimmigkeit und Wirklichkeitsgerechtigkeit ihrer Annahmen und versprochenen Wirkungen schuldig:

- Selbst wenn man einmal nicht nach der differenzierteren Anreizstruktur für die Inanspruchnahme von Leistungen unterscheidet, finden die wenigen Studien, die es dazu

²⁷ Dies trug zu der bereits in den 1960er Jahren vorgenommenen Charakterisierung dieser Art von Ökonomie als „Modellplatonismus“ (*Albert* 1966) bei oder stellt das dar, was *Werner Hofmann* (1968) vom „Elend der Nationalökonomie“ sprechen ließ.

gibt, keine oder nur sehr wenige Belege für ein gesundheitlich nicht zu rechtfertigendes Inanspruchnahmeverhalten.

- Dies fängt bei der Tatsache an, dass maximal 30% der Individuen, die sich „irgendwie krank fühlen“, überhaupt einen Kontakt zum beitragsfinanzierten Gesundheitssystem aufnehmen, geht bei den 3% bis 7% der Krankenversicherten weiter, die möglicherweise „krankfeiern“ oder ein „Arzneimittel fordern“ oder in einem Quartal ohne erkennbaren gesundheitlichen Zweck gleichzeitig 56 Ärzte aufsuchen, und zeigt sich global daran, dass es sich bei den meisten aufwändig behandelten Erkrankungen um seltene Ereignisse handelt, an denen relativ wenige Personen mit nachweisbar schweren Erkrankungen beteiligt sind.
 - Umgekehrt gibt es aber auch empirische Hinweise auf die große Bedeutung der anbieterorientierten Nachfrage für das Volumen der Inanspruchnahme und die im Bereich der Privaten Krankenversicherung (PKV) trotz fehlender finanzieller Anreize höhere Leistungsanspruchnahme. Die wenigen empirischen Untersuchungen, die auch meist von Wissenschaftlern durchgeführt worden sind, die den Reduktionismus des „homo oeconomicus“-Modells kritisierten, zeigen also die Existenz und Mitwirkung einer Reihe von Einflussfaktoren, die nichts mit finanziellen Anreizen zu tun haben und noch nicht einmal im Bestimmungsbereich der Versicherten oder Patienten liegen. Ähnliches dürfte mit Sicherheit im Bereich der Inanspruchnahme richterlicher Leistungen der Fall sein. Hier könnten also neben dem finanziellen Ziel der Klage massive Informationsmängel, das Gefühl, von bürokratischen Großorganisationen ungerecht behandelt worden zu sein, mangelnde oder unbekannte außergerichtliche Klärungsforen (Stichwort Mediation) und auch hier möglicherweise Interessen der Anbieter von Versicherungen und rechtlichen Hilfen ein komplexes Bündel von Anreizen und Motiven darstellen. Ohne einer genaueren empirischen Untersuchung vorgreifen zu wollen, liefert die für dieses Gutachten durchgeführte Klägebefragung einige Hinweise auf die Bedeutung dieser Faktoren.
 - Schließlich zeigen unterschiedliche Untersuchungen über das Verhalten von Individuen in so unterschiedlichen Güterbereichen wie dem Wechsel einer Versicherung (DBV 2005) oder einer Hypothekenbank (ING-Diba 2007), dass die Verhaltensannahmen und Eck-Anreize des „homo oeconomicus“-Modells selbst dort nicht oder nur sehr reduziert wirken. Nur um klar zu machen, welche Dimensionen dieses Verhaltensmodell vernachlässigt und massiv unterschätzt, sei darauf verwiesen, dass es sich bei den wirksameren Einflussfaktoren um so etwas wie Loyalität oder personale Bindungen handelt, die offensichtlich höher bewertet werden als erzielbare finanzielle Vorteile.
- Ebenfalls lange unüberprüft blieben kritische Einschätzungen vor allem zur nachhaltigen empirischen Wirkung der monetären Steuerungsversuche, zur Spezifität und Sensitivität der Interventionen (z. B. ob durch Zuzahlungen und andere Gebühren auch notwendige und erwünschte Leistungsanspruchnahmen nicht mehr erfolgen) und Befürchtungen zu mehreren unerwünschten sozialen Wirkungen (systematische Nachteile für sozial Schwache und Schwerkranke). Die mittlerweile insbesondere im

Ausland recht beachtliche empirische Überprüfung der Wirkung einer immer bunter werdenden Fülle von Gebühreninterventionen im Gesundheitswesen (vgl. dazu *Braun et al.* 2006, *Gebhardt* 2006 sowie *Reiners/Schnee* 2007 zu Praxisgebühren und vor allem den aktuellsten und umfassendsten Literaturüberblick zu weltweit existierenden Zuzahlungssystemen von *Holst* 2007) fördert aber zu folgenden Punkten empirische Evidenz zu Tage:

- Die meisten der Gebühreninterventionen reduzieren nach ihrer Einführung, manchmal sogar bereits im Vorfeld, die Inanspruchnahme der mit Gebühren belegten Leistungen. Der Anfangseffekt baut sich aber auch relativ rasch wieder ab und erreicht innerhalb kurzer Zeit wieder das Ausgangsniveau (eine Art sozialer „Jo-Jo-Effekt“). Auch wenn es Hinweise gibt, dass dieses dann sogar wieder überschritten wird, können darüber mangels geeigneter und bisher zu kurzer Forschung keine belastbaren Aussagen gemacht werden. Dies gilt natürlich auch für die Frage, ob die Intervention nicht eventuell einen viel stärkeren Anstieg verhindert hat. Trendanalysen der langjährigen Entwicklung z. B. von Arztkontakten liefern aber keinen Beleg für die natürlich theoretisch mögliche Dynamik ohne Einführung von Gebühren. Worauf diese Art von „Jo-Jo-Effekt“ beruht, ob es sich also um Gewöhnungseffekte an die finanzielle Belastung oder um das Entladen eines aufgestauten Bedarfs geht, weiß man nicht verlässlich. Da diese Art von Effekt sich auch in vielen weiteren Bereichen mit regulativen Eingriffen findet, gibt es keinen Grund zu glauben, dass dies empirisch nicht auch bei gerichtlichen Verfahren auftreten wird.
- Selbst mit drastischen finanziellen Anreizen (hier eine 100%-Zuzahlung) ist die Inanspruchnahme ärztlicher Versorgung nur beschränkt zu reduzieren. Im so genannten RAND-Experiment²⁸ (*Newhouse et al.* 1993) sank die Inanspruchnahme von Ärzten um maximal ein Drittel.²⁹
- Im RAND-Experiment gibt es eine deutliche soziale Ungleichheit bei den Wirkungen. Sowohl ärmere Versicherte als auch einige Krankengruppen reduzieren ihre Leistungsanspruchnahme weit überdurchschnittlich. Bei einem

²⁸ In dem von der RAND-Corporation, einem privaten US-Think-Tank, Mitte der 1970er Jahre durchgeführten und wissenschaftlich begleiteten so genannten „Health Insurance Experiment“ wurde das Inanspruchnahmeverhalten einer Kohorte von 5.809 US-Bürgern und ihrer Familienangehörigen bei Gesundheitsleistungen unter verschiedenen Zuzahlungsmodalitäten untersucht. Im Mittelpunkt stand dabei der Zusammenhang zwischen Eigenbeteiligung und Nutzung medizinischer Einrichtungen, Gesundheitsausgaben und gesundheitlichem Outcome. Dazu ordneten die Untersucher die Studienteilnehmer, die mehrheitlich im jungen und jüngeren Lebensalter und sämtlich unter 65 Jahre alt waren, per Zufallsprinzip einem von insgesamt 14 Krankenversicherungsverträgen zu und beobachteten drei bis fünf Jahre lang ihr Verhalten unter der Wirkung von Eigenbeteiligungen zwischen nominell 6% und 31% (Näheres bei *Holst* 2007, S. 30ff.).

²⁹ Diese Wirkung muss im speziellen Fall aber deshalb weiter relativiert werden, weil es sich um die Reduktion der Anzahl von Arztkontakten handelt und gleichzeitig mehr Leistungen pro Kontakt erbracht wurden. Sicherlich ist dies also untauglich für eine analoge Betrachtung, zeigt aber, dass die wirkliche Elastizität der Inanspruchnahme letztlich trotz maximalen finanziellen Anreizes geringer ist als ein Drittel.

Teil der Kranken führt dies dann nachweislich zu unerwünschten gesundheitlichen Nebenwirkungen. Die meisten Studien zu den ersten Auswirkungen der Praxisgebühr zeigen ebenfalls die besondere Betroffenheit der unteren sozialen Schichten, was dadurch zu kumulativen Benachteiligungen führt, dass die Angehörigen dieser Schichten meist auch kränker sind.

- Einige Studien zeigen auch, dass die Steuerung über Gebühren unspezifische Steuerungswirkungen hat, was bedeutet, dass auch erwünschte und hochwirksame Leistungen (z. B. Vorsorgeleistungen oder hausärztliche Betreuung) nicht in Anspruch genommen werden, was wiederum negative gesundheitliche und finanzielle Folgen haben kann. Diese sind so umfangreich, dass z. B. in den Niederlanden in den 1990er Jahren die eingeführten Zuzahlungsgebühren nach einer Evaluation wieder abgeschafft worden sind (dazu *Delnoij et al.* 2000).
- Schon kurz nach der Einführung der ersten Gebühren im deutschen Gesundheitswesen formulierten kritische Beobachter ein Dilemma, das bis heute und in allen sozialen Bereichen existiert: Will man mit Gebühren für die Inanspruchnahme sozialer Güter eine quantitativ hohe und nachhaltige Wirkung erzielen, müssen sie wesentlich höher liegen als in allen realen Modellen und Plänen, gefährden aber dann den sozialen Frieden. Außerdem haben sie möglicherweise massive materielle, d.h. soziale und auch finanzielle Folgen.

Warum „homo oeconomicus“-Modelle trotz dieser nahezu einhelligen und evidenten Ergebnisse gute Belege für die aktuelle Existenz des *Bouldingschen* „Imperialismus der Ökonomie“ darstellen, sich also relativ widerstandslos auf weitere gesellschaftliche Bereiche zu erstrecken beginnen und dort ihre Logiken implementieren, soll abschließend erörtert werden. Die weitgehende Akzeptanz des Verhaltensmodells beruht zum einen darauf, dass es eine spontane und nahezu jedem Bürger gegenwärtige kasuistische Evidenz besitzt. Dies bedeutet, dass, egal ob es sich um „querulatorische Kläger“ mit vielfachen Klagen gegen jeden Bescheid und Träger oder um das „Ärzte-Hopping“ von Patienten handelt, zahlreiche Menschen eine Person dieses Verhaltenstypus kennen. Insbesondere Angehörige von Berufen mit stark kasuistischen Sicht- und Handlungsweisen, also z. B. Ärzte, Rechtsanwälte, Sozialarbeiter und Richter, sind daher prädestiniert, gar nicht weiter nach der überkasuistischen Häufigkeit und Relevanz dieses Verhaltenstypus zu fragen. Hier schließt sich dann eine Art Plausibilisierungskreis, an dessen anderem Ende die Selbstimmunisierung von „homo oeconomicus“-Modellen gegenüber quantitativer und qualitativer empirischer Überprüfung steht. Dies bedeutet nicht nur, zu überprüfen, ob es sich in realen sozialen Zusammenhängen um eine wirklich weitverbreitete und dadurch möglicherweise unsoziale oder ressourcenverschwendende Verhaltensweise handelt, sondern auch, nach Handlungsanreizen nichtfinanzieller Art zu suchen.

2.2. Schlussfolgerungen für die Erwartungen an die Einführung von Sozialgerichtsgebühren

Nach Kenntnis des Forschungsstandes über die Erklärungskraft des „homo oeconomicus“-Modells im Gesundheitsbereich, der Wirkungen einer sich darauf aufbauenden finanziellen Steuerung und der langen wissenschaftlichen und politischen Debatte darüber halten wir unter

Berücksichtigung der inhaltlichen Unterschiede beider Bereiche folgende Schlussfolgerungen für eine Bewertung der Einführung von Gebühren in das sozialgerichtliche Verfahren für zwingend:

- Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Wirklichkeit der bisherigen Nutzung sozialgerichtlicher Verfahren in relevantem Maße den reduzierten Verhaltensannahmen des „homo oeconomicus“-Modells entspricht.
- Es ist genauso unwahrscheinlich, dass sich die Stärke, der Verlauf und die Bilanz der erwünschten und unerwünschten Wirkungen der Steuerung durch Gebühren nennenswert anders entwickeln werden. Es wird geringere Effekte als erwartet geben und die unerwünschten Wirkungen werden die erwünschten überwiegen.

3. Methodische Anlage: Triangulation von Methoden und Datenquellen

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden verschiedene Methoden angewandt und verschiedene Datenquellen zusammengeführt. Es handelt sich dabei um:

- Sekundäranalysen von Statistiken,
- Expertengespräche,
- standardisierte schriftliche Befragungen von Richterinnen und Richtern sowie Klägerinnen und Klägern.

3.1. Sekundäranalyse vorhandener Statistiken

Im Rahmen des Projektes wurde eine Vielzahl von Statistiken eingesehen und ausgewertet. Hierbei handelt es sich einerseits um allgemein zugängliche Statistiken, die einer Sekundäranalyse unterzogen wurden. Andererseits wurden dem Projekt auch zusätzliche, insbesondere regionalspezifische Daten zur Verfügung gestellt. Schließlich wurden einige Daten (z. B. zur Befreiung von Rundfunkgebühren) selbst erhoben. Im Einzelnen wurden folgende Statistiken bzw. Daten ausgewertet:

- BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit,
- BMA, Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse,
- Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge,
- Destatis Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik Finanzgerichte,
- Destatis Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik Verwaltungsgerichte,
- Destatis Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, BSHG/SGB XII,
- Destatis Statistisches Bundesamt, Asylbewerberleistungsstatistik,
- Destatis Statistisches Bundesamt, Wohngeldstatistik,
- eigene Erhebungen zu Widersprüchen und Klagen im Bereich des Wohngeldes in Hamburg (Widerspruchsstellen, VG, OVG),
- eigene Erhebungen zur Befreiung von den Rundfunkgebühren bei sämtlichen OVG/VGH sowie Rundfunkanstalten,
- eigene Erhebungen zu Daten zur Feststellung des Grades der Behinderung,
- DRV, Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenanträge,
- DRV, Rechtsbehelfsstatistik, Tabellen 901.10, 901.20,
- Bundesagentur für Arbeit, Statistiken 81-1, 81-2,
- Bundesagentur für Arbeit, Monitoring SGB II/ Statistik Colei PC ALG II.

3.2. Expertengespräche

Um die Bedingungen des sozialgerichtlichen Verfahrens möglichst genau und vollständig und aus unterschiedlichen Erfahrungshorizonten und Akteursperspektiven zu erfassen, wurden insgesamt drei Expertengespräche mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit, mit Prozessvertretern und mit Vertretern von Sozialleistungsträgern sowie ein Informationsgespräch mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte durchgeführt. Alle Gespräche wurden durch Leitfäden strukturiert und ausführlich protokolliert. Themenbereiche der Leitfäden waren die Ursachen für die Zunahme der Klagen vor den Sozialgerichten, das Ausmaß „offensichtlich aussichtsloser Klagen“, Merkmale und Bedingungen des sozialgerichtlichen Verfahrens, erwartete Folgen einer Einführung von Gebühren sowie mögliche Alternativen zur Einführung von Gebühren. Aus den ausführlichen Protokollen wurde anschließend eine verdichtete und anonymisierte Kurzfassung für jedes Gespräch erstellt (siehe Anhänge zu Kapitel 3).

- Das Expertengespräch mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit fand am 26. Januar 2007 im Bundessozialgericht in Kassel statt. An dem eintägigen Gespräch nahmen außer den Mitgliedern der Forschungsgruppe insgesamt 23 Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit aus zehn Bundesländern (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bremen, Niedersachsen, Berlin, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) teil. Dabei waren alle drei Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit vertreten, zwölf Richterinnen und Richter an Sozialgerichten, acht Richterinnen und Richter am Landessozialgericht sowie drei Richter am Bundessozialgericht.
- Das Expertengespräch mit der Gruppe der Prozessvertreter und Berater fand am 23. Februar 2007 in Hamburg statt. An dem Gespräch nahmen, neben den Mitgliedern des Forschungsteams, 22 Prozessvertreter aus acht Bundesländern teil (Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt). Die Gruppe umfasste Rechtsanwälte einschließlich Fachanwälten für Sozialrecht, nicht-anwaltliche Rechtsberater, Rentenberater und Sozialberater.
- Das Expertengespräch mit Vertretern von Sozialleistungsträgern fand am 20. April 2007 in Hamburg statt. An diesem Gespräch nahmen neben dem Forschungsteam 20 eingeladene Personen teil. In institutioneller Hinsicht waren in dem Gesprächskreis vertreten: die AOK Schleswig-Holstein, die BKK Dräger und Hanse, die Deutsche Angestellten-Krankenkasse, die Deutsche Rentenversicherung Nord, die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Berufsgenossenschaft Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, die Bundesagentur für Arbeit, die Agentur für Arbeit Hamburg, die ARGE Kreis Plön, die Behörde für Soziales (Versorgungsamt) Hamburg, der Fachbereich Soziales und Gesundheit des Kreises Stormarn, die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger.
- Das Informationsgespräch mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte fand am 23. Oktober 2007 in Kassel statt. An ihm nahmen, neben Mitgliedern des Forschungsteams, zehn Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte sowie eine Vizepräsidentin und zeitweilig der Präsident des Bundessozialgerichts teil.

3.3. Standardisierte Befragungen

Neben der Auswertung von Statistiken und der Durchführung von Expertengesprächen wurden zwei standardisierte schriftliche Befragungen durchgeführt mit Richterinnen und Richtern der Sozial- und Landessozialgerichte sowie mit Klägerinnen und Klägern vor den Sozial- und Landessozialgerichten.

- Grundgesamtheit der Richterbefragung waren alle 1.518 Richterinnen und Richter an Sozialgerichten und Landessozialgerichten. Diese erhielten ab April 2007 über die jeweiligen Gerichte einen schriftlichen Fragebogen. Mit über 67% konnte eine sehr gute Rücklaufquote erreicht werden (zur Durchführung der Befragung siehe genauer Abschnitt 4.1).³⁰

Aufgrund des hohen Rücklaufs kann davon ausgegangen werden, dass die Befragung der Richterinnen und Richter die Wahrnehmungen der Richter an deutschen Sozialgerichten und Landessozialgerichten repräsentativ widerspiegelt. Die Befragung ist somit auch geeignet, mögliche Selektivitäten des Expertengesprächs mit den Richtern aufzudecken.³¹

Der schriftliche Fragebogen (Anhang zu Kapitel 4) wurde vorab im Expertengespräch mit den Richterinnen und Richtern diskutiert und in einem Pretest³² auf Tauglichkeit geprüft. Für Richter an Sozial- und Landessozialgerichten wurden getrennte Fragebögen erstellt, um den z. T. unterschiedlichen Begrifflichkeiten (Klage, Berufung) Rechnung zu tragen. Außerdem enthielt der Fragebogen für die Sozialrichter zwei zusätzliche Fragen. Der Fragebogen für Sozial- und Landessozialrichter enthielt insbesondere Fragen zur Einschätzung der Ursachen des Klageanstiegs, zum Ausmaß aussichtsloser Verfahren, zur Struktur der Kläger vor den Sozialgerichten sowie zu den Folgen einer Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit für das Klageverhalten und die Gerichte. Richter an Sozialgerichten wurden auch nach der Bedeutung von Untätigkeitsklagen und der Häufigkeit von Klagerücknahmen nach erstmaliger Akteneinsicht befragt. Darüber hinaus wurden auch einige Strukturmerkmale erhoben (Bundesland, Sachgebiet, Berufserfahrung). Aus Datenschutzgründen und im Interesse eines hohen Rücklaufs wurde auf die Erhebung weitergehender soziologischer und weitere Differenzierungen erlaubenden Hintergrundvariablen verzichtet.³³

³⁰ In einer Untersuchung von *Hommerich u. a.* (2006) zu den Auswirkungen der Reformen des Zivilprozessrechts wurde bei der Richterbefragung eine Rücklaufquote von 50% erzielt.

³¹ Da die Auswahl der Richter für das Expertengespräch u. a. über persönliche Kontakte erfolgte, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Kreis der Teilnehmer nicht alle Meinungen innerhalb der Richterschaft repräsentiert.

³² Ende Februar 2007 wurden 44 Fragebögen an die Richter verschickt, die am Expertengespräch am 26. Januar 2007 teilgenommen hatten, mit der Bitte, einen Fragebogen selbst auszufüllen und einen weiteren an einen bislang unbeteiligten Kollegen weiterzugeben. Insgesamt wurden 33 Fragebögen ausgefüllt an uns zurückgesandt, was einer Rücklaufquote von 75 % entspricht.

³³ Im Expertengespräch mit den Richterinnen und Richtern wurde dringend davor gewarnt, etwa Geschlecht und Alter zu erheben, da dies den Rücklauf gefährden könnte.

- Die Befragung von Klägerinnen und Klägern aus dem Kreis der gebührenbefreiten Personen nach § 183 SGG fand zwischen September und November 2007 statt.

In einer Studie, die die Folgen der Einführung von Gebühren vor den Sozialgerichten untersuchen will, nimmt die Befragung der Betroffenen einen hohen Stellenwert ein. Um die Folgen einer Gesetzesänderung zu untersuchen, wäre eigentlich ein „soziales Experiment“ erforderlich, nämlich der Vergleich einer Gruppe von Klägerinnen und Klägern, die von der Neuregelung betroffen ist, mit einer Kontrollgruppe, für die die alte Regelung weiter gilt. Eine andere Möglichkeit ist ein „Vorher-Nachher-Vergleich“: Hierbei würde überprüft, ob sich das Klageverhalten vor und nach der Neuregelung unterscheidet. Da die Gebühr bisher weder flächendeckend noch in einzelnen Regionen eingeführt wurde, besteht keine Möglichkeit, die Forschungsfragen durch ein experimentelles oder quasi-experimentelles Design zu untersuchen. Es ist demnach nicht möglich, tatsächliche Veränderungen oder sozial unerwünschte Wirkungen durch einen Vorher-Nachher-Vergleich oder durch einen Vergleich zwischen Regionen, die diese Regelung bereits eingeführt haben, und solchen, in denen das alte Recht gilt, festzustellen. Insoweit bleibt nur der Weg, Personen, die aktuell ein Verfahren vor einem Sozial- oder Landessozialgericht betreiben, hypothetisch zu fragen, wie sie im Falle von Gebühren reagieren würden.³⁴

Der Fragebogen (siehe Anhang zu Kapitel 5) wurde vor der Hauptbefragung einem Pretest³⁵ unterzogen. Er enthielt Fragen zum Gegenstand und Erfolgsaussichten des aktuellen Verfahrens, zu den Erfahrungen mit der beklagten Behörde, zu Prozessvertretung und Unterstützung durch andere, zur Bereitschaft, Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren zu bezahlen, zu Häufigkeit und Erfolg früherer Klagen, allgemeine Fragen zu Staat und Gesellschaft und zur Lebenszufriedenheit und einen recht großen Block sozialstatistischer Fragen (Alter, Geschlecht, Nationalität, Bundesland, Familientyp, Erwerbsstatus, Haushaltseinkommen).³⁶

Ein besonderes methodisches Problem bei der Fragebogenentwicklung war die Formulierung der Fragen zur Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren. Hierzu wurden verschiedene Varianten getestet. Dabei wurde auch auf die Expertise des Zentrums für Umfragen und Methoden (ZUMA) zurückgegriffen. Letztlich entschieden wir uns dafür, die Klägerinnen und Kläger zu fragen, ob sie künftig in einem vergleichbaren Fall auch Klage erheben würden, wenn sie vorab eine Gebühr bezahlen müssten, die sie

³⁴ Ansatzweise wird ein Vorher-Nachher-Vergleich durchgeführt, wenn geprüft wird, ob sich das Klageverhalten in anderen Rechtsbereichen, in denen Gebühren eingeführt wurden, vor und nach der Neuregelung verändert hat (siehe Kapitel 6).

³⁵ Die Rekrutierung der Klägerinnen und Kläger für den Pretest erfolgte über Rechtsanwälte bzw. Rentenberater und andere Prozessbevollmächtigte, die an dem Expertengespräch teilgenommen und sich dort bereit erklärt hatten, Klägerinnen und Kläger anzusprechen. Insgesamt kamen 16 ausgefüllte Fragebögen (von 40) zurück. Durch Vermittlung der Rechtsanwälte und Prozessvertreter wurden außerdem vier Klägerinnen und Kläger gewonnen, mit denen ein qualitatives leitfadengestütztes mündliches Interview geführt wurde. Die Ergebnisse dieser Interviews gingen ebenfalls in die Konstruktion des Fragebogens ein.

³⁶ Der Fragebogen richtet sich nur an deutschsprachige Klägerinnen und Kläger. Aus Zeit- und Kostengründen war eine Übersetzung nicht möglich.

nur bei Erfolg zurückerstattet bekämen.³⁷ Zusätzlich wurde gefragt, wie eine solche Gebühr ausgestaltet sein sollte und wie viel die Betroffenen für eine Klage vor dem Sozialgericht oder Landessozialgericht bezahlen würden.

Einige Fragen im Fragebogen, die auf die allgemeine Lebenszufriedenheit und die Einstellungen zu Staat und Gesellschaft zielen, wurden aus anderen, bundesweiten sozialwissenschaftlichen Erhebungen übernommen (ALLBUS, SOEP).³⁸ Auf diese Weise kann bei der Auswertung ermittelt werden, ob sich die Kläger vor den Sozialgerichten etwa in Hinblick auf ihre Erfahrungen im Umgang mit Behörden oder ihre Lebenszufriedenheit von anderen Bevölkerungsgruppen unterscheiden.

Der Versand der Fragebögen an die Kläger musste aus Datenschutzgründen über die Gerichte erfolgen. Ausgewählt werden sollten Kläger, die ihre Klage im Juli 2007 eingereicht hatten.³⁹ Dabei gab es zwei Varianten: Die Selbstkläger wurden direkt über die Gerichte angeschrieben, die vertretenen Kläger wurden über die jeweiligen Prozessvertreter kontaktiert (zum Ablauf der Klägerbefragung siehe genauer Abschnitt 5.1). Die Klägerbefragung fand ab September 2007 statt, wobei sich die Verschickung der Fragebögen durch die Gerichte bis in den November 2007 hinzog.

Insgesamt wurden 1.500 Fragebögen verschickt. Bis zum 10. Dezember 2007 gingen 352 Fragebögen ein, von denen 316 für die Auswertung berücksichtigt werden konnten. Dies entspricht einer bereinigten Rücklaufquote von gut 21%. Zwar ist die Stichprobengröße angesichts von etwa 355.000 Klageeingängen im Jahre 2006 gering. Durch diese Tatsache allein wird die Repräsentativität des Samples jedoch nicht in Frage gestellt. Für die Repräsentativität des Samples⁴⁰ spricht vielmehr, dass die Verteilung der Rechtsgebiete in unserem Sample mit der aller Klageeingänge im Jahre 2006 weitgehend übereinstimmt (zur Struktur der Klägerbefragung und zum Vergleich mit den Klageeingängen im Jahre 2006 und der Gesamtbevölkerung siehe genauer Abschnitt 5.2 sowie Tabelle 1 im Anhang zu Kapitel 5).

3.4. Triangulation von Datenquellen und Methoden

Eine Vorgehensweise, bei der verschiedene Methoden (Expertengespräche, Sekundäranalyse von Statistiken, standardisierte Fragebogenerhebung) angewendet und verschiedene Datenquellen (Befragungen von Klägern, Richtern, Prozessvertretern, Sozialleistungsträgern) auf

³⁷ Im Pretest hatte es geheißen: „Wären Sie bereit, für Ihre Klage vor dem Sozialgericht oder Landessozialgericht eine Gebühr zu bezahlen, die Sie vorab entrichten müssten und nur bei Erfolg Ihrer Klage erstattet bekämen?“ Diese von ZUMA vorgeschlagene Fragestellung erschien uns im Nachhinein jedoch missverständlich, da die Formulierung „wären Sie bereit“ sehr allgemein ist und kein expliziter Bezug zur Klagebereitschaft hergestellt wird.

³⁸ Es handelt sich um einzelne Items der Frage 29 sowie die Fragen 30, 31, 32 und 44.

³⁹ Bei den Gerichten, die die Fragebögen erst im November verschickten, wurden Klageeingänge ab 1. September 2007 berücksichtigt.

⁴⁰ Eine Repräsentativitätsprüfung ist allerdings nur ansatzweise möglich, da die Struktur (z. B. die Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter oder Bildungsstand) der Grundgesamtheit, also der Kläger vor Sozialgerichten, nicht bekannt ist. Als Vergleichsfolie können lediglich die (wenigen) Strukturdaten zu den Klageeingängen eines Jahres herangezogen werden.

denselben Gegenstand oder dasselbe Phänomen (das sozialgerichtliche Verfahren) angewendet werden, wird auch als Triangulation bezeichnet.⁴¹ Wir gehen dabei davon aus, dass die Kombination mehrerer Methoden und Datenquellen einen Gegenstand angemessener beschreiben kann als die Anwendung nur einer Methode oder das Heranziehen nur einer Quelle.

Die „spannende“ Frage ist allerdings, wie man mit den Ergebnissen der verschiedenen Datenquellen und Erhebungen umgeht bzw. in welchem Verhältnis die verschiedenen Ergebnisse zueinander stehen. Hier gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: „Triangulation als kumulative Validierung von Forschungsergebnissen und Triangulation als Ergänzung von Perspektiven, die eine umfassendere Erfassung, Beschreibung und Erklärung eines Gegenstandsreichs ermöglichen“ (Kelle 1999, S. 8).

Gemäß der Validierungsfunktion sollen durch Triangulation Fehlerquellen und Verzerrungen, die jede Methode für sich aufweist, vermieden werden. „Aus diesen Vorstellungen ergibt sich, dass Ergebnisse, die durch den Einsatz unterschiedlicher Methoden hervorgebracht werden, dann als valide bezeichnet werden, wenn sie in einem kongruenten Verhältnis zueinander stehen, sich also weitgehend decken“ (Erzberger 1995, S. 38). Gegen die Validierungsfunktion der Triangulation ist vor allem eingewandt worden, dass die Ergebnisse unterschiedlicher Methoden, insbesondere qualitativer und quantitativer Verfahren, gar nicht vergleichbar seien, da sie sich eben auf unterschiedliche Gegenstandsbereiche (oder Wirklichkeiten) beziehen, und dass es nicht nur eine objektive Wahrheit gibt, sondern verschiedene subjektive Wahrheiten.⁴² Nach der anderen Sichtweise wird durch die Verwendung unterschiedlicher Methoden und Datenquellen vielmehr der Blick auf einen Gegenstand erweitert und ein tieferes Verständnis des Forschungsgegenstandes, ein umfassendes, facettenreiches Bild des untersuchten Realitätsausschnittes erreicht. In diesem Sinne kann Triangulation, und so wird sie auch in diesem Gutachten eingesetzt, zu einer Verbreiterung der Erkenntnismöglichkeiten und einer angemessenen Abbildung des Gegenstandes führen. Die Ergebnisse der verschiedenen Methoden

⁴¹ „Triangulation beinhaltet die Einnahme unterschiedlicher Perspektiven auf einen untersuchten Gegenstand oder allgemeiner: bei der Beantwortung von Forschungsfragen. Diese Perspektiven können in unterschiedlichen Methoden, die angewandt werden, und/oder unterschiedlichen gewählten theoretischen Zugängen konkretisiert werden, wobei beides wiederum miteinander in Zusammenhang steht bzw. verknüpft werden sollte. Weiterhin bezieht sie sich auf die Kombination unterschiedlicher Datensorten jeweils vor dem Hintergrund der auf die Daten jeweils eingenommenen theoretischen Perspektiven. Diese Perspektiven sollten so weit als möglich gleichberechtigt und gleichermaßen konsequent behandelt und umgesetzt werden. Gleichermaßen sollte durch die Triangulation (etwa verschiedener Methoden oder verschiedener Datensorten) ein prinzipieller Erkenntniszuwachs möglich sein, dass also bspw. Erkenntnisse auf unterschiedlichen Ebenen gewonnen werden, die damit weiter reichen, als es mit einem Zugang möglich wäre“ (Flick 2004: 12).

⁴² Vgl. z. B. Flick 1992, S. 17 f.; Kelle/Erzberger 2001, S. 94.

und Datenquellen müssen sich damit nicht notwendigerweise decken (kongruent sein), sondern sie verhalten sich komplementär zueinander.⁴³

⁴³ Neben kongruenten und komplementären Ergebnissen sind aber auch divergente Ergebnisse möglich. Der Umgang mit solchen widersprüchlichen Ergebnissen stellt eine besondere Herausforderung dar. „Solche Widersprüche können auf zwei unterschiedlichen Wegen gelöst werden: entweder können sie zu berechtigten Zweifeln über die Validität der verwendeten Methoden führen; andererseits können sie Zweifel an der Gültigkeit der bislang verwendeten Theorien erzeugen. In letzterem Fall haben widersprüchliche Ergebnisse die Funktion einer Falsifikation: Theoretische Annahmen, welche zuvor für unproblematisch gehalten wurden, müssen neu geprüft und ggf. revidiert werden“ (Prein et al. 1993, S. 33).

4. Befragung von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit

4.1. Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Fragebögen für die Hauptuntersuchung wurden ab Ende April 2007 an die jeweiligen Gerichte verschickt mit der Bitte, diese an die dort tätigen Richterinnen und Richter zu verteilen. Die Zahl der Fragebögen entsprach den Angaben zur Anzahl der in der Sozialgerichtsbarkeit tätigen Richterinnen und Richter, die dem Handbuch der Justiz 2006/2007 entnommen worden waren. Schnell stellte sich heraus, dass die Zahlen aus dem Handbuch der Justiz 2006/2007 nicht den neusten Stand widerspiegeln, was sich daran zeigte, dass viele Gerichte zusätzliche Fragebögen anforderten. Um die für die Berechnung der Rücklaufquote wichtige Größe der Grundgesamtheit zu erhalten, wurden deshalb nachträglich alle Gerichte gebeten, auf einem Formblatt Angaben über die tatsächliche Zahl der dort tätigen Richterinnen und Richter zu machen. Dieses Formblatt wurde von fast allen Gerichten ausgefüllt zurückgeschickt. Lediglich ca. 20 Gerichte machten keine Angaben. Bei diesen wurde unterstellt, dass sich die tatsächliche Zahl der Richter nicht von der im „Handbuch der Justiz“ ausgewiesenen Zahl unterscheidet. Ausgegangen waren wir (auf der Grundlage der jüngsten Rechtspflegestatistik) von 1.222 Richtern in der Sozialgerichtsbarkeit. Im Handbuch der Justiz 2006/2007 summiert sich die Zahl bereits auf 1.357 (+ 135). Tatsächlich wurden uns 1.518 Richter an Sozial- und Landessozialgerichten gemeldet (+ 161).

Bis Mitte Juni 2007 wurden insgesamt 1.020 Fragebögen ausgefüllt zurückgeschickt, was einer sehr guten Rücklaufquote von über 67% entspricht.⁴⁴ Dabei gibt es sowohl Unterschiede zwischen den Gerichtsarten als auch zwischen den Bundesländern (vgl. Tabelle 4.1). Am geringsten ist die Rücklaufquote mit 40,6% beim Landessozialgericht Hessen, am höchsten mit 100% bei den Sozialgerichten in Mecklenburg-Vorpommern.

⁴⁴ Wegen fehlender Werte bei einzelnen Fragen sind die Fallzahlen bei manchen Auswertungen niedriger als 1.020.

Tabelle 4.1: Rücklauf nach Gerichtsart und Bundesländern

Sozialgerichte	Zahl der Richter lt. eigener Erhebung	Anteil Richter in %	Rücklauf Fragebögen	Anteil Rücklauf in %	Rücklauf-Quote
Baden-Württemberg	100	9,2	76	10,2	76,0
Bayern	147	13,5	107	14,3	72,8
Berlin	83	7,6	46	6,2	55,4
Brandenburg	40	3,7	34	4,6	85,0
Bremen	8	0,7	7	0,9	87,5
Hamburg	40	3,7	25	3,3	62,5
Hessen	73	6,7	40	5,3	54,8
Mecklenburg-Vorpommern	22	2,0	22	2,9	100,0
Niedersachsen	87	8,0	64	8,6	73,6
Nordrhein-Westfalen	220	20,2	129	17,2	58,6
Rheinland-Pfalz	45	4,1	41	5,5	91,1
Saarland	16	1,5	9	1,2	56,3
Sachsen	88	8,1	58	7,8	65,9
Sachsen-Anhalt	43	3,9	30	4,0	69,8
Schleswig-Holstein	37	3,4	25	3,3	67,6
Thüringen	41	3,8	30	4,0	73,2
Keine Angabe			5	0,7	
Summe:	1090	100,0	748	100,0	68,6

Landessozialgerichte	Zahl der Richter lt. eigener Erhebung	Anteil Richter in %	Rücklauf Fragebögen	Anteil Rücklauf in %	Rücklauf-Quote
Baden-Württemberg	49	11,4	38	14,0	77,6
Bayern	50	11,7	31	11,4	62,0
Berlin-Brandenburg	52	12,1	26	9,6	50,0
Hamburg	9	2,1	4	1,5	44,4
Hessen	32	7,5	13	4,8	40,6
Mecklenburg-Vorpommern	9	2,1	4	1,5	44,4
Niedersachsen-Bremen	48	11,2	29	10,7	60,4
Nordrhein-Westfalen	70	16,4	45	16,5	64,3
Rheinland-Pfalz	23	5,4	15	5,5	65,2
Saarland	12	2,8	10	3,7	83,3
Sachsen	23	5,4	20	7,4	87,0
Sachsen-Anhalt	20	4,7	14	5,1	70,0
Schleswig-Holstein	17	4,0	10	3,7	58,8
Thüringen	14	3,3	8	2,9	57,1
Keine Angabe			5	1,8	
	428	100,0	272	100,0	63,6

Insgesamt	Zahl der Richter lt. eigener Erhebung	Anteil Richter in %	Rücklauf Fragebögen	Anteil Rücklauf in %	Rücklauf-Quote
Baden-Württemberg	149	9,8	114	11,2	76,5
Bayern	197	13,0	138	13,5	70,1
Berlin-Brandenburg	175	11,5	106	10,4	60,6
Hamburg	49	3,2	29	2,8	59,2
Hessen	105	6,9	53	5,2	50,5
Mecklenburg-Vorpommern	31	2,0	26	2,5	83,9
Niedersachsen-Bremen	143	9,4	100	9,8	69,9
Nordrhein-Westfalen	290	19,1	174	17,1	60,0
Rheinland-Pfalz	68	4,5	56	5,5	82,4
Saarland	28	1,8	19	1,9	67,9
Sachsen	111	7,3	78	7,6	70,3
Sachsen-Anhalt	63	4,2	44	4,3	69,8
Schleswig-Holstein	54	3,6	35	3,4	64,8
Thüringen	55	3,6	38	3,7	69,1
Keine Angabe			10	1,0	
	1518	100,0	1020	100,0	67,2

4.2. Struktur des Samples

Bevor die Ergebnisse dargestellt werden, soll die Struktur des Samples etwas genauer betrachtet werden, also die Verteilung nach Gerichtsart, Bundesländern, Sachgebiet, Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit und Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit.⁴⁵

Was zunächst die Verteilung nach *Gerichtsart* angeht, so kann Tabelle 4.1. entnommen werden, dass 748 oder 73,3% der Richter, die den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt haben, an einem Sozialgericht und 272 oder 26,7% an einem Landessozialgericht tätig sind.

Differenziert nach *Bundesländern*⁴⁶ stellen Richter aus Nordrhein-Westfalen mit 17% die größte Gruppe, gefolgt von Bayern mit 13,5% und Baden-Württemberg mit 11,2%, Berlin/Brandenburg mit 10,4% und Bremen/Niedersachsen mit 9,8% (siehe erneut Tabelle 4.1.).

Bei den *Sachgebieten* dominiert eindeutig der Bereich Rentenversicherung – über die Hälfte der befragten Richterinnen und Richter waren im letzten Jahr auf diesem Gebiet tätig. Fälle nach SGB II bearbeiten gut 40% der Richter, Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit gut 30% (Tabelle 76 im Anhang zu Kapitel 4).⁴⁷

⁴⁵ Auf die Erhebung weiterer üblicherweise verwendeter soziologischer Hintergrundvariablen wie Geschlecht oder Alter wurde im Interesse eines hohen Rücklaufs verzichtet, denn im Expertengespräch mit den Richtern wurde übereinstimmend die Meinung geäußert, dass eine zu differenzierte Abfrage persönlicher Merkmale die Antwortbereitschaft der Richterinnen und Richter senken würde.

⁴⁶ Die Länder Berlin und Brandenburg sowie Bremen und Niedersachsen werden bei den nachfolgenden Analysen immer zusammengefasst, da eine differenzierte Darstellung nur für die Richter an Sozialgerichten möglich wäre.

⁴⁷ Fast alle Richter bearbeiten mehr als ein Sachgebiet, nämlich durchschnittlich 2,7. Richter aus Baden-Württemberg bearbeiten mit 4 überdurchschnittlich viele, Richter in Sachsen mit 2 unterdurchschnittlich wenige Sachgebiete.

Betrachtet man die *Dauer der Tätigkeit*, so ist über die Hälfte der Richter bereits länger als zehn Jahre in der Sozialgerichtsbarkeit tätig, wobei der Anteil der Richter mit langer Berufsdauer bei den Landessozialgerichten mit über 75% deutlich höher ist (siehe Tabelle 74 im Anhang zu Kapitel 4). Richter mit kurzer Tätigkeitsdauer (unter 3 Jahre) sind überproportional häufig im Sachgebiet SGB II tätig.

Schließlich hat ein großer Teil der Richter *Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit* gesammelt. Genauer gesagt waren etwa 10% der Richter vorher in der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig, etwa 13% an einem anderen Gericht außer dem Verwaltungsgericht, 20% in der Anwaltschaft, gut 40% in einer Behörde und knapp 25% haben sonstige Berufserfahrung (Mehrfachnennungen waren möglich; siehe Tabelle 77 im Anhang zu Kapitel 4). Der Anteil der Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist bei Richtern an Landessozialgerichten doppelt so hoch wie bei Richtern an Sozialgerichten (Tabelle 75 im Anhang zu Kapitel 4).

4.3. Ergebnisse

4.3.1. Ursachen für den Anstieg der Klagen

In Übereinstimmung mit der gerichtlichen Praxis geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Erhebung von Gerichtsgebühren das einzig wirksame und verfügbare Mittel sei, die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren zu bewältigen.⁴⁸ Nur auf diesem Weg scheine es möglich, „die seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit aber gleichwohl angestrebter Gerichtsverfahren einzudämmen“. Ob und inwieweit ein empirisch überprüfbarer Zusammenhang zwischen der Gebührenfreiheit und dem Klageaufkommen besteht und ob und inwieweit die Erhebung von Gerichtsgebühren ein Mittel zur Verringerung der Klageeingangszahlen sein kann, war sowohl in den Expertengesprächen als auch in der Richterbefragung ein zentrales Thema.

4.3.1.1. Bedeutung einzelner Ursachen aus Sicht der Richter

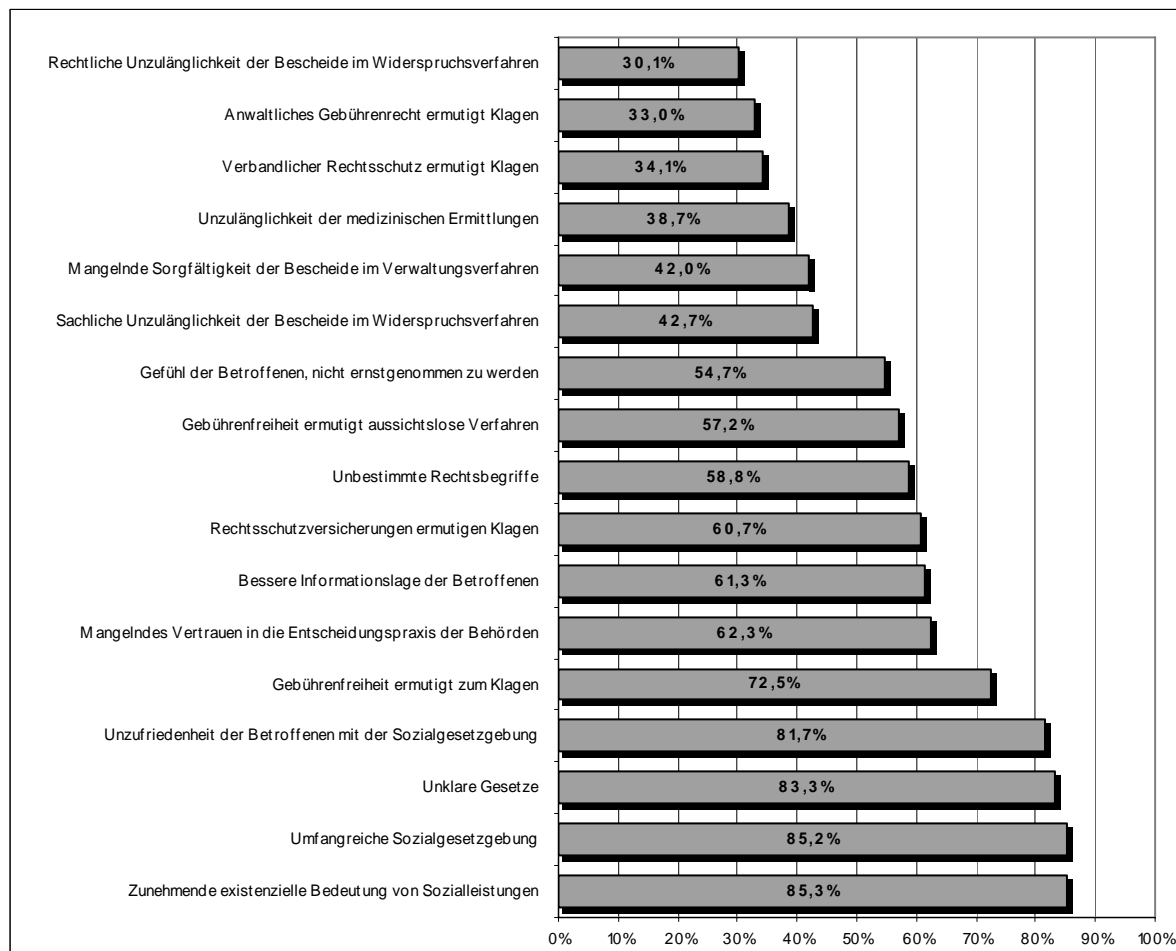
Im Folgenden sollen Annahmen und Erwartungen des Gesetzentwurfs auf der Grundlage der repräsentativen Richterbefragung überprüft werden. Welche Ursachen sind nach Meinung der Richter hauptsächlich für den Anstieg der Klagezahlen verantwortlich? Wird die Gebührenfreiheit als eine „treibende Kraft“ angesehen? Den Richtern wurde hierzu ein Katalog von 17

⁴⁸ BT-Drs. 16/1028, S. 8.

möglichen Ursachen für den Anstieg der Klagen vorgegeben.⁴⁹ Für jede Ursache sollte angekreuzt werden, ob die Befragten diese für gar nicht, in eher geringem Maße, in eher hohem Maße oder in sehr hohem Maße für zutreffend hielten.

⁴⁹ Die Einzelursachen lassen sich fünf Oberkategorien zuordnen: (1) Anreize: „Aufgrund der Gebührenfreiheit werden immer mehr erkennbar aussichtslose Gerichtsverfahren angestrengt.“ „Die Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens ermutigt zum Klagen.“ „Die wachsende Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen ermutigt zum Klagen.“ „Das anwaltliche Gebührenrecht führt zu Klageerhebungen, wo auch außergerichtliche Einigungen möglich wären.“ „Die Verfügbarkeit von verbandlichem Rechtsschutz (z. B. DGB, VDK) ermutigt zum Klagen.“ (2) Sozialgesetzgebung: „Die umfangreiche Sozialgesetzgebung hat zu einem Anstieg der Rechtsstreitigkeiten geführt.“ „Es werden immer mehr unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.“ „Es werden immer mehr unklare Gesetze verabschiedet, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.“ (3) Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren: „Die Bescheide der Sozialleistungsträger im Verwaltungsverfahren werden weniger sorgfältig bearbeitet als früher.“ „Die Bescheide der Sozialleistungsträger im Widerspruchsverfahren sind häufig sachlich (unzureichende Ermittlung) unzulänglich.“ „Die Bescheide der Sozialleistungsträger im Widerspruchsverfahren sind häufig rechtlich unzulänglich.“ „Die medizinischen Ermittlungen im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren werden als unzulänglich angesehen.“ (4) Kommunikation zwischen Behörde und Bürger: „Die Betroffenen fühlen sich von den Sozialleistungsträgern nicht ernst genommen.“ „Die Betroffenen haben kein Vertrauen mehr in eine sachlich und rechtlich richtige Entscheidungspraxis der Sozialleistungsträger.“ „Die Betroffenen sind mit der Sozialgesetzgebung unzufrieden.“ (5) Bedeutung von Sozialleistungen und Aktivitäten der Betroffenen: „Die existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen für die Betroffenen ist größer geworden.“ „Die Betroffenen sind (z. B. durch das Internet) besser über Rechtsfragen und die Verwaltungspraxis informiert als früher.“

Schaubild 4.1: Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter (Anteil „trifft in eher hohem Maße zu“ und „trifft in sehr hohem Maße zu“ zusammen)



Insgesamt gesehen gibt es aus Sicht der Richter vielfältige Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen (Schaubild 4.1). Als Hauptursachen (jeweils über 80% Zustimmung)⁵⁰ wurden dabei genannt die größer gewordene existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen, die umfangreiche Sozialgesetzgebung, unklare Gesetze sowie die Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung.

Immerhin knapp drei Viertel der Befragten sind der Meinung, dass die Gebührenfreiheit zum Klagen ermutige, und etwa 57% meinen, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstige.⁵¹

Gut bzw. knapp 60% machen daneben mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden, den durch das Internet erweiterten Informationsstand der Betroffenen, die wach-

⁵⁰ Als Zustimmung wurde gewertet, wenn entweder die Kategorie „trifft in eher hohem Maße zu“ oder „trifft in sehr hohem Maße zu“ angekreuzt wurde. Die Mittelwerte auf der Skala von 1 („trifft gar nicht zu“) bis 4 („trifft in sehr hohem Maße zu“) für die einzelnen Ursachen sind in Schaubild 1 im Anhang zu Kapitel 4 abgebildet.

⁵¹ Diese recht hohen Werte waren nach dem Ergebnis des Expertengesprächs mit den Richtern nicht unbedingt zu erwarten, was die Notwendigkeit unterstreicht, im Sinne der Triangulation verschiedene Datenquellen und Methoden auf denselben Gegenstand anzuwenden.

sende Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen sowie unbestimmte Rechtsbegriffe für die Zunahme der Klagen verantwortlich und knapp 55% sind der Auffassung, dass sich die Betroffenen von den Sozialleistungsträgern nicht ernst genommen fühlen.

Für immerhin etwa 40% tragen die mangelnde Sorgfalt bei der Erstellung von Bescheiden im Verwaltungsverfahren, die sachliche Unzulänglichkeit von Bescheiden im Widerspruchsverfahren und als unzulänglich angesehene medizinischen Ermittlungen entscheidend zur Zunahme der Klagen bei.

Schließlich meint etwa ein Drittel der Befragten, dass die Verfügbarkeit von verbandlichem Rechtsschutz, das anwaltliche Gebührenrecht oder rechtliche Unzulänglichkeiten im Widerspruchsverfahren in eher oder in sehr hohem Maße zum Anstieg der Klagen beigetragen habe.

4.3.1.2. Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Ursachen

Die Bedeutung, die den verschiedenen Ursachen zugeschrieben wird, unterscheidet sich nach Gerichtsart, Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit, Erfahrungen außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit, Sachgebiet⁵² und Bundesland. Diese Befunde haben einerseits rechtssoziologische Bedeutung, insoweit sie aufzeigen können, dass bestimmte Richtergruppen, z. B. Berufsanfänger, eine andere Einschätzung haben als ältere.⁵³ Andererseits können sie Hinweise auf bereichsspezifische Entwicklungen liefern, also etwa aufzeigen, ob die Gründe für die Zunahme der Klagen in allen Sachgebieten oder Instanzen identisch eingeschätzt werden. Die Ergebnisse der bivariaten Analysen sollen hier nicht im Einzelnen dargestellt werden (vgl. dazu die Tabellen 1 bis 6 im Anhang zu Kapitel 4).⁵⁴ Bei multivariater Betrachtung, d. h. unter Kontrolle der jeweils anderen Merkmale, zeigen sich in den verschiedenen Ursachengrup-

⁵² In den verschiedenen Expertengesprächen wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass es starke Unterschiede zwischen einzelnen Sachgebieten gebe in Hinblick auf die Zunahme der Klagen und die möglichen Ursachen hierfür. Um den Fragebogen nicht zu überfrachten, mussten wir jedoch davon absehen, bei den verschiedenen Einschätzungsfragen nach Rechtsgebieten zu differenzieren. Wir haben die Richter allerdings gefragt, in welchem Sachgebiet sie tätig sind, so dass geprüft werden kann, ob sich die Antworten nach Sachgebieten unterscheiden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Mehrfachnennungen zugelassen waren, da ein Richter, wie bereits erwähnt, für mehrere Rechtsgebiete zuständig sein kann. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Richterinnen und Richter von vornherein versucht haben, „übergreifend“ zu antworten, also über den „Tellerrand“ ihres Gebietes hinwegzusehen, nicht zuletzt, da sie bei Frage 1 im Fragebogen hierzu von uns auch explizit aufgefordert worden waren.

⁵³ Wie erwähnt, ist das Spektrum soziologischer Hintergrundvariablen begrenzt, weil im Interesse eines hohen Rücklaufs auf die Erhebung üblicherweise berücksichtigter Variablen wie Geschlecht oder (Lebens-)Alter verzichtet werden musste.

⁵⁴ Im Unterschied zu der im Textteil gewählten Darstellungsweise – Prozentanteile – werden dort in der Regel die Mittelwerte auf der Skala von 1 („trifft gar nicht zu“) bis 4 („trifft in sehr hohem Maße zu“) verglichen.

pen die folgenden signifikanten Effekte (Tabelle 7 im Anhang zu Kapitel 4).⁵⁵

(1) „Anreize“

Betrachten wir zunächst die Ursachen, die unter die Oberkategorie „Anreize“ fallen:

Einen überdurchschnittlich hohen Grad der Zustimmung, dass die *Gebührenfreiheit zu aussichtslosen Verfahren* ermutigt, findet man bei Richtern mit Sachgebiet Rentenversicherung, ehemaligen Verwaltungsrichtern sowie Richtern aus Bayern, dem Saarland und Sachsen. Hierbei handelt es sich um dieselben Gruppen, die über einen hohen Anteil aussichtsloser Klagen im Jahre 2006 oder eine Zunahme aussichtsloser Klagen in den letzten Jahren berichten (siehe 4.3.2). Hessische Richter und Richter aus Sachsen-Anhalt sowie solche, die im Sachgebiet Vertragsarztangelegenheiten tätig sind, halten diese Ursache dagegen in geringem Maße für relevant. Letzteres ist insoweit bemerkenswert, als in diesem Rechtsgebiet seit 2002 Gebühren erhoben werden. Zwischen Richtern an Sozial- und Landessozialgerichten gibt es in dieser Frage keine signifikanten Unterschiede.

Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich bei der Frage, ob die *Gebührenfreiheit zum Klagen ermutigt*. Hier gibt es eine überdurchschnittlich hohe Zustimmung bei ehemaligen Verwaltungsrichtern und Richtern aus Bayern und Sachsen. Richter, die Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit und Vertragsarztangelegenheiten bearbeiten, stimmen dagegen weniger stark zu, ebenso wie Richter aus Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Bremen/Niedersachsen.

Einen klageförderlichen Einfluss von *Rechtsschutzversicherungen* sehen insbesondere Richter mit langjähriger Berufserfahrung, Richter aus dem Saarland, sowie solche, die die Bereiche Unfall- und Rentenversicherung und Verfahren nach SGB IX bearbeiten. Ein geringeres Maß

⁵⁵ Eine Erläuterung der verwendeten Methoden und Verfahren findet sich im Anhang zu Kapitel 4. In den multivariaten Regressionsmodellen, bei denen der Einfluss der unabhängigen Variablen untereinander herausgerechnet wird, sind häufig weniger signifikante Effekte für die Sachgebiete festzustellen als bei bivariater Betrachtung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Richter mehrere Sachgebiete bearbeiten. Besonders hoch ist die Überschneidung zwischen Krankenversicherung und Pflegeversicherung, Rentenversicherung und Zusatzversorgung, Angelegenheiten der BA und SGB II, SGB II und SGB XII sowie Versorgungsrecht und SGB IX. Darüber hängen auch die Tätigkeitsdauer und die Instanz stark zusammen, da an LSGs, wie erwähnt, eher Richter mit längerer Berufsdauer vertreten sind. Bei bivariater Betrachtung können Unterschiede zwischen zwei Rechtsgebieten, z. B. Angelegenheiten der BA und SGB II, verdeckt werden. Um ein Beispiel zu nennen: Bei der Aussage, dass die Bescheide im Verwaltungsverfahren wenig sorgfältig sind, zeigt sich bivariat sowohl eine signifikant höhere Zustimmung bei Richtern mit Sachgebiet BA als auch bei solchen mit Sachgebiet SGB II. Tatsächlich werden die Bescheide aber nur im Bereich SGB II überdurchschnittlich häufig als wenig sorgfältig bewertet. Die scheinbar höhere Zustimmung auch im Sachgebiet BA kommt dadurch zustande, dass viele Richter sowohl Angelegenheiten der BA als auch Fälle nach SGB II bearbeiten. Richter, die nur Angelegenheiten der BA (und nicht zugleich SGB II-Fälle) bearbeiten, halten Mängel im Verwaltungsverfahren unterdurchschnittlich häufig für relevant. Dass medizinische Ermittlungen häufig als unzulänglich angesehen werden, wird bei bivariater Betrachtung in den Sachgebieten Krankenversicherung und Pflegeversicherung überdurchschnittlich häufig gesagt. Im multivariaten Modell gibt es nur einen signifikanten positiven Effekt für Krankenversicherung. Der Grund ist auch hier, dass viele Richter sowohl für den Bereich Krankenversicherung als auch Pflegeversicherung zuständig sind und dadurch die eher durchschnittliche Zustimmung im Bereich der Pflegeversicherung überdeckt wird.

an Zustimmung findet man bei Richtern im Bereich SGB II, in dem vermutlich nur wenige Betroffene eine Rechtsschutzversicherung haben, sowie solchen aus Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Bremen/Niedersachsen.

Richter im Bereich SGB IX, also einem Bereich, in dem Sozialverbände traditionell großen Einfluss haben, sowie Richter, die aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommen, und Richter aus Thüringen sind auch in stärkerem Maße der Meinung, dass der *verbandliche Rechtsschutz* die Klagebereitschaft erhöht. Ein geringeres Maß an Zustimmung findet man dagegen bei Richtern mit den Sachgebieten Vertragsarztangelegenheiten, Zusatzversorgung und Angelegenheiten der BA sowie solchen aus Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW und Bremen/Niedersachsen.

In Hinblick auf das *anwaltliche Gebührenrecht* zeigen sich dagegen nur wenige signifikante Unterschiede: Richter an Landessozialgerichten, im Bereich Vertragsarztangelegenheiten und aus Hamburg halten diese Ursache in geringerem Maße für wichtig.⁵⁶

(2) „Sozialgesetzgebung“

Gehen wir nun über zu der Gruppe von Ursachen, die auf die Bedeutung der „Sozialgesetzgebung“ zielen:

Richter, die SGB II-Fälle bearbeiten, machen besonders häufig die *umfangreiche Sozialgesetzgebung*, *unklare Gesetze* und *unbestimmte Rechtsbegriffe* für den Anstieg der Klagezahlen verantwortlich. Darüber hinaus sind sie auch in stärkerem Maße der Meinung, *dass die Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung unzufrieden* seien. Die umfangreiche Sozialgesetzgebung wird auch in hohem Maße von Richtern mit langer Tätigkeitsdauer als klageförderlich angesehen, während Richter, die für den Bereich Krankenversicherung und Unfallversicherung zuständig sind, sowie Richter aus Hamburg die Bedeutung dieser Ursache geringer einschätzen. Unbestimmte Rechtsbegriffe werden auch von Richtern aus dem Saarland sowie ebenfalls Richtern mit längerer Tätigkeitsdauer und mit Sachgebiet Vertragsarztangelegenheiten in hohem Maße als klageförderlich benannt, in geringerem Maße dagegen von Richtern, die das Sachgebiet Krankenversicherung bearbeiten. Unklare Gesetze werden auch in NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin/Brandenburg und Bremen/Niedersachsen sowie von Richtern mit über zehnjähriger Berufserfahrung besonders häufig als (Mit-)Ursache für den Klageanstieg ausgemacht, während Richter mit Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dies eher nicht so sehen.

⁵⁶ Bei dieser Ursache ist zu berücksichtigen, dass sich ein Fünftel der Befragten keine Einschätzung zutraut.

(3) Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren

Welche Unterschiede zeigen sich bei den Ursachen, die unter den Oberbegriff „Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren“ subsumiert werden können?

Richter mit SGB II-Fällen machen nicht nur, wie gezeigt, in besonders starkem Maße die Sozialgesetzgebung für den Klageanstieg verantwortlich. Sie sehen auch in besonderem Maße die *mangelnde Sorgfalt von Verwaltungsbescheiden sowie sachlich und/oder rechtlich unzulängliche Bescheide im Widerspruchsverfahren* als Ursache für den Anstieg der Klagen an.⁵⁷ Bei Richtern, die das Sachgebiet Unfall- und Rentenversicherung bearbeiten sowie bei Richtern am LSG ist dies dagegen seltener der Fall. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Beobachtungen der Richter und Prozessvertreter in den Expertengesprächen. Auch in den Bundesländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und insbesondere Schleswig-Holstein wird die Bedeutung dieser Ursachen geringer eingeschätzt.⁵⁸

Dass *medizinische Ermittlungen als unzulänglich* angesehen werden, meinen vor allem Richter mit den Sachgebieten Krankenversicherung und SGB IX. Eine geringere Zustimmung findet man bei Richtern mit Sachgebiet Rentenversicherung und SGB II sowie solchen aus Bayern, Schleswig-Holstein und Berlin/Brandenburg.⁵⁹

Es gibt also möglicherweise spezifische Organisationsmerkmale von Behörden und Sozialleistungsträgern, die sich in je nach Rechtsgebiet unterschiedlich hohen Klagezahlen oder einem unterschiedlich hohen Anstieg der Klagezahlen widerspiegeln. Sofern das Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren in einzelnen Rechtsgebieten – d. h. vornehmlich im SGB II – tatsächlich Mängel aufweist und diese vor Gericht festgestellt werden, könnte auch die Erfolgsquote der Kläger in diesen Bereichen höher und der Anteil aussichtsloser Klagen geringer sein. Dass Mängel im Verwaltungsverfahren von Richtern der zweiten Instanz als weniger

⁵⁷ Wie bereits erwähnt, zeigt sich bei bivariater Betrachtung auch eine höhere Zustimmung im Sachgebiet SGB III, daneben auch im Bereich SGB XII. Die hohen Werte für SGB III und SGB XII kommen aber nur dadurch zustande, dass Richter in den Bereichen SGB III und SGB XII häufig zugleich auch für SGB II zuständig sind. Richter, die *nur* für SGB XII bzw. Angelegenheiten der BA zuständig sind (und nicht zugleich auch für SGB II) stimmen den Aussagen, die sich auf die mangelnde Qualität der Bescheide im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren beziehen, in deutlich geringerem Maße zu als Richter, die nur SGB II bearbeiten (und nicht zugleich SGB III oder SGB XII). Entsprechend zeigt sich im multivariaten Modell nur noch ein signifikant positiver Einfluss für das Sachgebiet SGB II.

⁵⁸ Bei der Ursache „Bescheide im Widerspruchsverfahren rechtlich unzulänglich“ zeigen sich allerdings weniger signifikante Effekte als bei „Verwaltungsbescheide wenig sorgfältig“ und „Bescheide im Widerspruchsverfahren sachlich unzulänglich“.

⁵⁹ Bei bivariater Betrachtung zeigt sich auch im Bereich Pflegeversicherung eine höhere Zustimmung zu dieser Aussage. Tatsächlich schätzen Richter, die nur Pflegeversicherung bearbeiten (und nicht zugleich Krankenversicherung), die Bedeutung der Ursache „Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen“ geringer ein (nämlich etwa so wie im Gesamtdurchschnitt aller Fälle) als Richter, die nur Krankenversicherung (und nicht zugleich Pflegeversicherung) bearbeiten. Die vermeintlich höhere Zustimmung auch im Bereich Pflegeversicherung kommt dadurch zustande, dass viele Richter sowohl Krankenversicherung als auch Pflegeversicherung bearbeiten. Im multivariaten Modell zeigt sich deshalb nur ein positiver Effekt für Krankenversicherung.

wichtig angesehen werden, könnte ein Hinweis darauf sein, dass Verfahren, die durch Verwaltungsmängel induziert sind, häufig bereits in der ersten Instanz gewonnen werden.⁶⁰

(4) *Kommunikation zwischen Behörde und Bürger*

Auch bei den Ursachen, die auf die „Kommunikation zwischen Behörde und Bürger“ zielen, zeigen sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Richtergruppen:

Dass die *Betroffenen kein Vertrauen mehr in die Entscheidungspraxis* der Behörden haben, wird in geringerem Maße von Richtern am Landessozialgericht sowie solchen aus Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Bremen/Niedersachsen angenommen. Richter mit SGB II-Fällen und Richter aus Thüringen sind in höherem Maße der Meinung, dass die *Betroffenen sich von den Behörden nicht ernst genommen* fühlen, während diese Meinung von Richtern, die für Angelegenheiten der BA zuständig sind, Richtern an LSG, mit langjähriger Berufserfahrung und solchen aus Rheinland-Pfalz und Bremen/Niedersachsen eher nicht geteilt wird. Das unterschiedliche Antwortverhalten von Richtern mit SGB II-Fällen und solchen, die Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit bearbeiten, spiegelt möglicherweise unterschiedliche „Behördenkulturen“ in den alten (SGB III) und neuen (SGB II) Rechtsgebieten wider, die sich in einer unterschiedlichen Entwicklung der Klagezahlen niederschlagen.

(5) *„Bedeutung von Sozialleistungen“ und „Aktivitäten der Betroffenen“*

Betrachten wir abschließend die beiden Ursachen, die die Bedeutung von Sozialleistungen und Aktivitäten der Betroffenen thematisieren:

Dass die *existenzielle Bedeutung* von Sozialleistungen größer geworden ist, wird seltener von Richtern aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit und mit Sachgebiet Versorgungsrecht als Ursache für den Klageanstieg angesehen.⁶¹ Schließlich meinen vor allem Richter mit den Sachgebieten SGB II und XII sowie Richter aus Schleswig-Holstein, dass die *Betroffenen besser informiert* seien.⁶² Richter an Landessozialgerichten und mit längerer Tätigkeitsdauer, Richter

⁶⁰ Tatsächlich ist die Erfolgsquote bei Widersprüchen und bei Klagen im Bereich SGB II vergleichsweise hoch (siehe genauer Kapitel 6).

⁶¹ Das multivariate Modell ist nicht signifikant, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass es bei dieser Frage eine sehr hohe Zustimmung gab (trifft in eher hohem Maße zu: 46,1%, trifft in sehr hohem Maße zu: 41,8%) und kaum ablehnende Antworten. In Übereinstimmung mit den bivariaten Ergebnissen schätzen Richter mit Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, daneben auch mit den Rechtsgebieten Versorgungsrecht, Krankenversicherung, Vertragsarztangelegenheiten und SGB IX den Anteil existenziell sehr wichtiger Klagen auf unterdurchschnittliche 20-23%. Richter mit Sachgebiet Rentenversicherung schätzen den Anteil existenziell sehr wichtiger Klagen dagegen auf überdurchschnittliche 33% und damit ähnlich hoch wie Richter in den Sachgebieten SGB II und Zusatzversorgung (Tabellen 78-82 im Anhang zu Kapitel 4).

⁶² Bei bivariater Betrachtung zeigt sich auch eine höhere Zustimmung für den Bereich Angelegenheiten der BA. Auch hierbei handelt es sich wiederum um einen „Scheineffekt“, der nur dadurch zustande kommt, dass Richter mit SGB III, die dieser Aussage stark zustimmen, häufig auch für den Bereich SGB II zuständig sind. Richter, die nur SGB III-Fälle bearbeiten (und keine SGB II-Fälle), sind seltener der Meinung, dass die Betroffenen besser informiert sind als Richter mit SGB II-Fällen.

mit Sachgebiet Unfallversicherung sowie aus Hamburg und Sachsen sehen diese Ursache dagegen in geringerem Umfang als wichtig für den Klageanstieg an.

4.3.1.3. Zusammenfassung

Aus Sicht der befragten Richter spielen somit vielfältige Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen eine Rolle, wobei die gestiegene existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen und die umfangreiche Sozialgesetzgebung mit deutlich über 80% besonders hohe Zustimmung erhalten. Fast drei Viertel der Richter halten allerdings die Gebührenfreiheit für eine treibende Kraft und etwa 60% stimmen in eher oder sehr hohem Maße zu, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren fördert. Darüber hinaus haben aus Sicht der Richter auch Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren und Kommunikationsmängel zwischen Behörden und Bürger eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für den Anstieg der Klagezahlen, besonders ausgeprägt in einigen Rechtsgebieten.

Zwischen der ersten und zweiten Instanz gibt es deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Einschätzung der Ursachen für den Anstieg der Klagen. Zwar sind Richter an Landessozialgerichten *nicht* signifikant häufiger als Richter an Sozialgerichten der Auffassung, dass die Gebührenfreiheit zu aussichtslosen Klagen geführt habe. Sie sind jedoch in geringerem Maße der Meinung, dass die Zunahme der Klagen darauf zurückzuführen ist, dass Betroffene sich nicht ernst genommen fühlen, kein Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden haben und besser informiert sind. Auch Mängel im Verwaltungsverfahren werden von Richtern an Landessozialgerichten seltener als Ursache für den Anstieg der Klagen ausgemacht als bei den Richtern der ersten Instanz. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass Verfahren, die durch wenig sorgfältige oder sachlich unzulängliche Bescheide der Verwaltungen und Widerspruchsstellen oder Kommunikationsprobleme zwischen Behörden und Bürgern induziert sind (und die im Übrigen recht häufig im Bereich SGB II angesiedelt sind), seltener in die zweite Instanz gehen. Vielleicht werden aber auch Richter an Sozialgerichten, wegen der größeren zeitlichen Nähe, stärker mit solchen Kommunikationsproblemen konfrontiert, weil die (schlechten) Erfahrungen der Kläger hier noch „frisch“ sind und entsprechend stärker eingebracht werden.

Auch ehemalige Verwaltungsrichter, also Richter mit Erfahrungen in einem Rechtsgebiet, in dem keine Gebührenfreiheit besteht, schätzen die Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen anders ein als Richter ohne diesen Erfahrungshintergrund. Insbesondere machen sie seltener unklare Gesetze für die Anstieg der Klagen verantwortlich, signifikant häufiger dagegen die Gebührenfreiheit und den verbandlichen Rechtsschutz.

In den verschiedenen Rechtsgebieten werden die Ursachen für den Anstieg der Klagen ebenfalls unterschiedlich bewertet. Dass die Gebührenfreiheit zu (aussichtslosen) Klagen ermutigt, wird eher von Richtern mit Sachgebiet Rentenversicherung angenommen, seltener dagegen von Richtern im Bereich Vertragsarztangelegenheiten und Angelegenheiten der BA. Rechtsschutzversicherungen werden als treibende Kraft vor allem in den Bereichen Unfallversicherung, Rentenversicherung und SGB IX ausgemacht. Richter mit SGB IX-Fällen sehen darüber hinaus den verbandlichen Rechtsschutz als klageförderlich an. Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren spielen offenbar insbesondere im Bereich des SGB II eine Rolle, seltener dagegen in der Unfallversicherung und der Rentenversicherung. Richter, die SGB II-

Fälle bearbeiten, machen auch besonders häufig die umfangreiche Sozialgesetzgebung, unklare Gesetze und unbestimmte Rechtsbegriffe für den Anstieg der Klagen verantwortlich.

Darüber hinaus gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, die auch bei multivariater Betrachtung bestehen bleiben. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich dabei auch nicht auf einfache Muster (etwa Ost versus West oder Nord versus Süd) zurückführen. Vielmehr gibt es sowohl innerhalb der neuen als auch der alten Bundesländer zum Teil deutliche Unterschiede. So wird etwa die Frage, ob die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren fördert, von Richtern aus Bayern, dem Saarland und Sachsen in hohem Maße bejaht, während Richter aus Hessen und Sachsen-Anhalt diese Auffassung eher ablehnen. Mängel im Verwaltungsverfahren werden in einigen Bundesländern (so Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) als weniger wichtig für den Klageanstieg angesehen als z. B. in Baden-Württemberg.

4.3.2. Aussichtslose Klagen

Als Begründung für die Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren wird insbesondere die Zunahme offensichtlich aussichtsloser Klagen angeführt. Die Richter wurden deshalb auch gefragt, wie hoch sie den Anteil „von Anfang an aussichtsloser Klagen“ in ihrem Arbeitsbereich schätzen.

Knapp 44% hatten es mit maximal 5% von Anfang an aussichtslosen Klagen zu tun; für gut 74% der Befragten lag der Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen bezogen auf alle Klageeingänge im Jahre 2006 bei maximal 10% (Schaubild 4.2). Knapp 23% der befragten Richter schätzen den Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen auf über 10%. Der Rest kann keine Angabe machen. Darüber hinaus sehen gut 30% eine Zunahme aussichtsloser Klagen in den letzten Jahren, wobei sich allerdings ein hoher Anteil kein Urteil zutraut (Schaubild 4.3).

Schaubild 4.2: Geschätzter Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen/Berufungen im Jahre 2006 (Prozent)

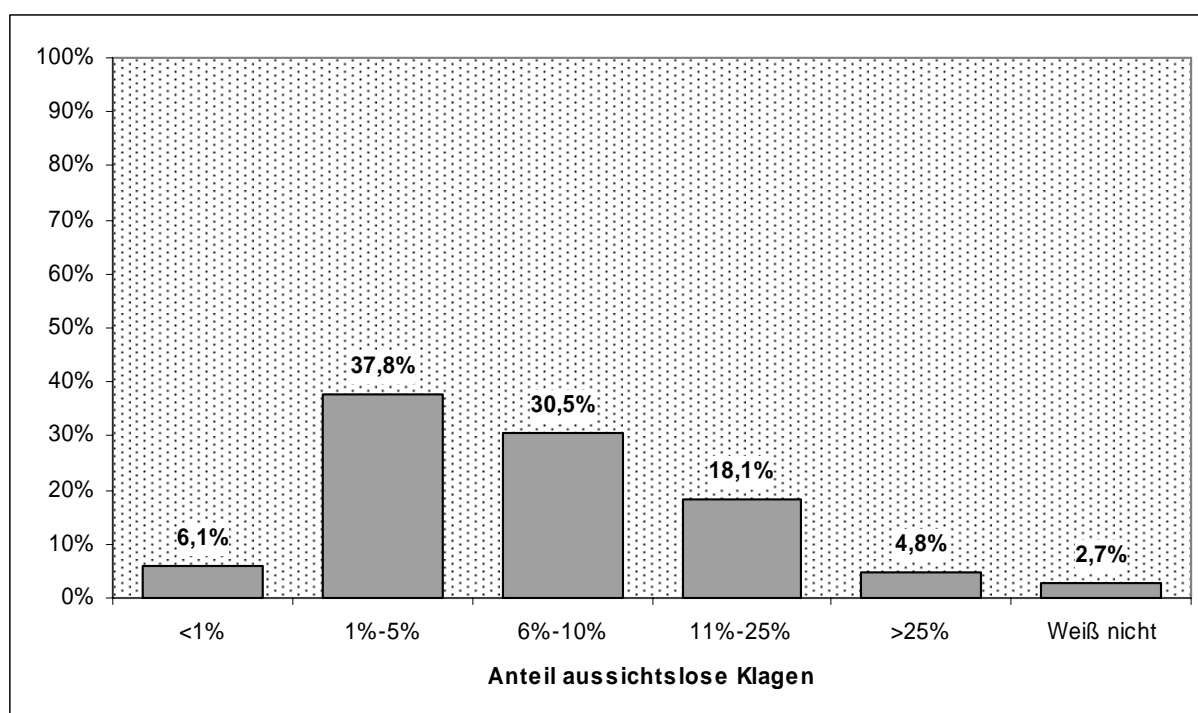
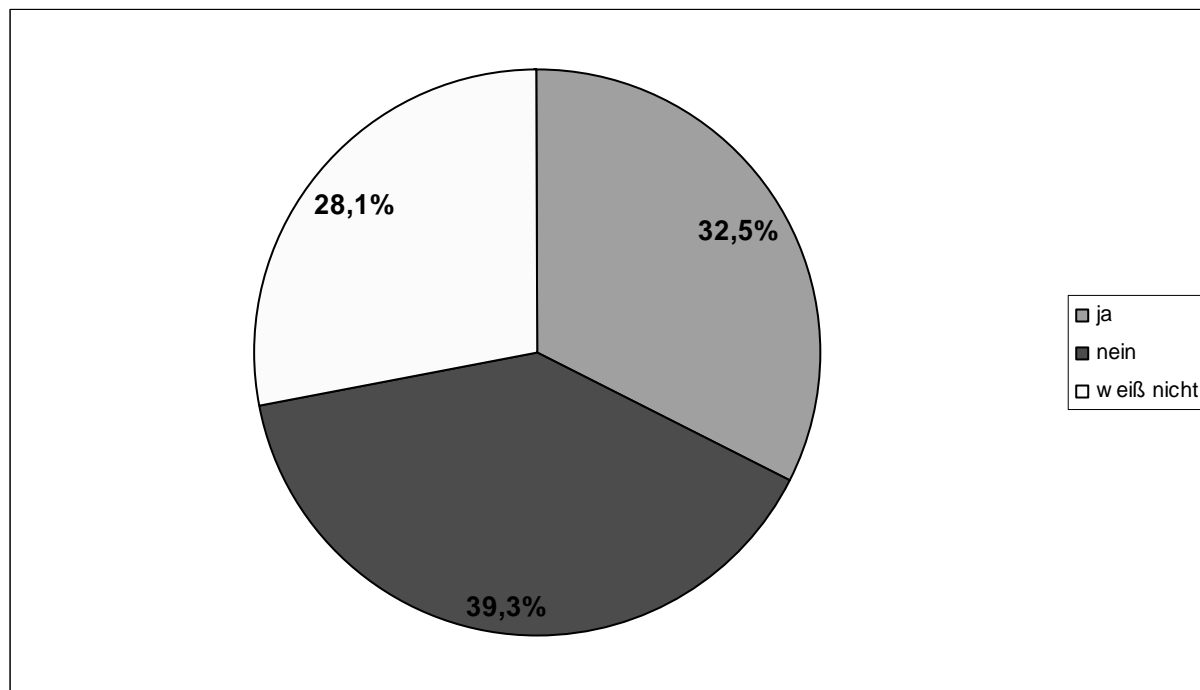


Schaubild 4.3: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Klagen/Berufungen (Prozent)



Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem geschätzten Anteil aussichtsloser Klagen und der Aussage, dass aufgrund der Gebührenfreiheit immer mehr aussichtslose Verfahren angestrengt werden. Über 30% der Richter, die dieser Aussage in sehr hohem oder eher hohem Maße zugestimmt haben, sagen, dass der Anteil der von vornherein aussichtslosen Klagen im letzten Jahr über 10% gelegen habe. Von denen, die diese Ursache für gar nicht oder in geringem Maße für zutreffend halten, sind dies nur 7% (Tabelle 8 im Anhang zu Kapitel 4).⁶³

Darüber hinaus zeigen sich auch bei der Frage nach dem Anteil aussichtsloser Verfahren Unterschiede nach Gerichtsart, Sachgebiet, beruflichem Hintergrund und Bundesland.⁶⁴ Berufungsverfahren werden in Hinblick auf die „Aussichtslosigkeit“ offenbar kritischer beurteilt als Klagen vor den Sozialgerichten: So sagen von den Richtern der zweiten Instanz mehr als doppelt so viele wie bei denen der ersten Instanz (37,7% gegenüber 16,8%), dass der Anteil aussichtsloser Verfahren im letzten Jahr über 10% lag.⁶⁵ Auch von den ehemaligen Verwaltungsrichtern schätzen überdurchschnittlich viele (nämlich fast 35%) den Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen auf über 10%. Signifikant höhere Anteile aussichtsloser Verfahren werden darüber hinaus auch von Richtern mit den Sachgebieten Unfallversicherung

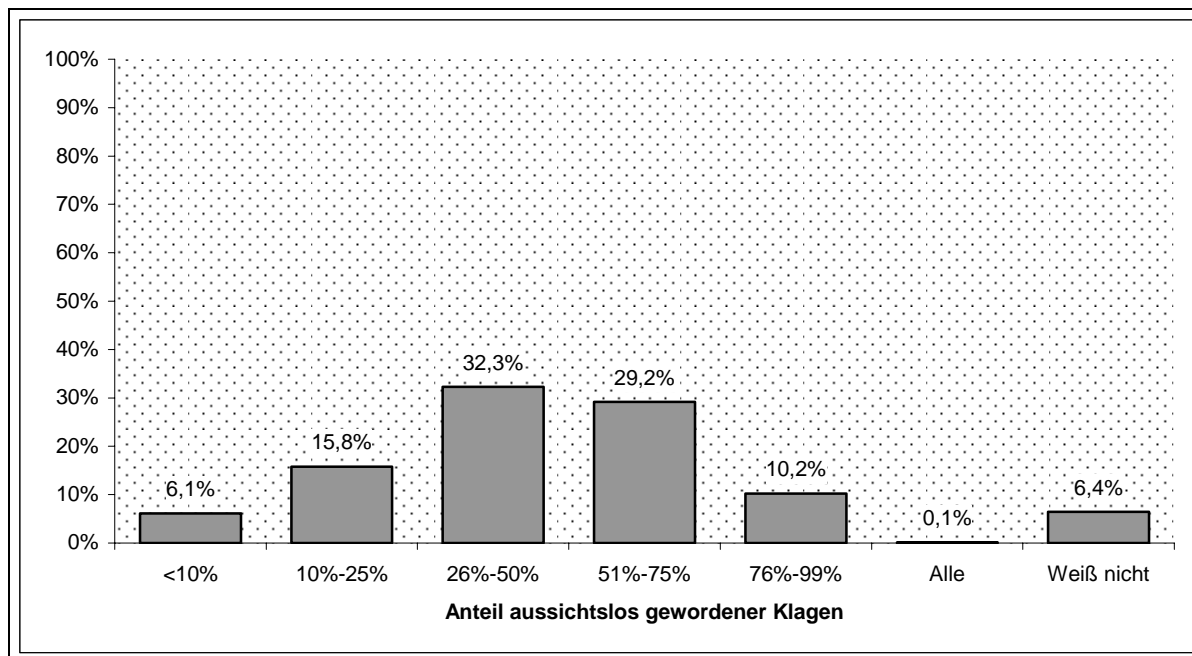
⁶³ Umgekehrt stimmen von denen, die den Anteil aussichtsloser Klagen auf über 10% beziffern, 87% in eher oder sehr hohem Maße zu, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstigt. Von denen, die den Anteil aussichtsloser Klagen auf unter 10% schätzen, sind es nur 51%.

⁶⁴ Vgl. Tabellen 9-15 im Anhang zu Kapitel 4.

⁶⁵ An dieser Stelle ist aber nochmals daran zu erinnern, dass Richter an Landessozialgerichten nicht signifikant häufiger der Auffassung sind, dass die Gebührenfreiheit zu aussichtslosen Klagen geführt habe.

und Angelegenheiten der BA genannt sowie von Richtern aus Bayern, dem Saarland, Sachsen, Berlin/Brandenburg und Bremen/Niedersachsen.⁶⁶ Richter mit Sachgebiet Vertragsarztangelegenheiten schätzen den Anteil aussichtsloser Verfahren dagegen niedriger ein.⁶⁷

Schaubild 4.4: Geschätzter Anteil von Klagen/Berufungen, bei denen sich die Aussichtslosigkeit erst während des Verfahrens herausstellte (Prozent)



Wie sich bereits beim Expertengespräch mit den Richtern andeutete, lässt sich die Aussichtslosigkeit eines Verfahrens häufig nicht am Anfang erkennen, sondern ergibt sich erst im Laufe des Verfahrens, etwa durch zusätzliche Ermittlungen. Insoweit wird der Anteil der Klagen, bei denen sich die Aussichtslosigkeit erst während des Verfahrens herausstellt, von den befragten Richtern deutlich höher eingeschätzt als der Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen (Schaubild 4.4).

Zusammenfassend gesagt ist der Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen nach Meinung der Richter relativ gering. Nur knapp jeder vierte Richter meint, dass mehr als 10% aller neu eingegangenen Klagen von Anfang an aussichtslos sind. In einigen Rechtsgebieten (Unfallversicherung, Angelegenheiten der BA), mehreren Bundesländern (Bayern, Saarland,

⁶⁶ Bei bivariater Betrachtung schätzen auch Richter mit über zehnjähriger Berufserfahrung den Anteil aussichtsloser Klagen etwas höher ein als Kollegen mit kürzerer Tätigkeitsdauer. Berufsanfänger mit einer Tätigkeitsdauer unter einem Jahr schätzen den Anteil aussichtsloser Klagen besonders niedrig ein. Beurteilt bei den Richtern mit einer sozialgerichtlichen Berufserfahrung von unter einem Jahr nur jeder Zehnte über 10% der Klagen als von Anfang an offensichtlich aussichtslos, so ist es bei denjenigen mit über zehnjähriger Berufserfahrung schon jeder Vierte. Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass es Berufsanfängern weniger leicht fällt, Klagen von Beginn an als offensichtlich aussichtslos zu beurteilen, was sich auch dadurch belegen lässt, dass 16,7% der berufsunerfahrenen Richter den Anteil der von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen nicht beurteilen konnten, während es bei allen Richter im Durchschnitt lediglich 2,6% waren. Im multivariaten Modell ist der Einfluss der Tätigkeitsdauer jedoch nicht signifikant.

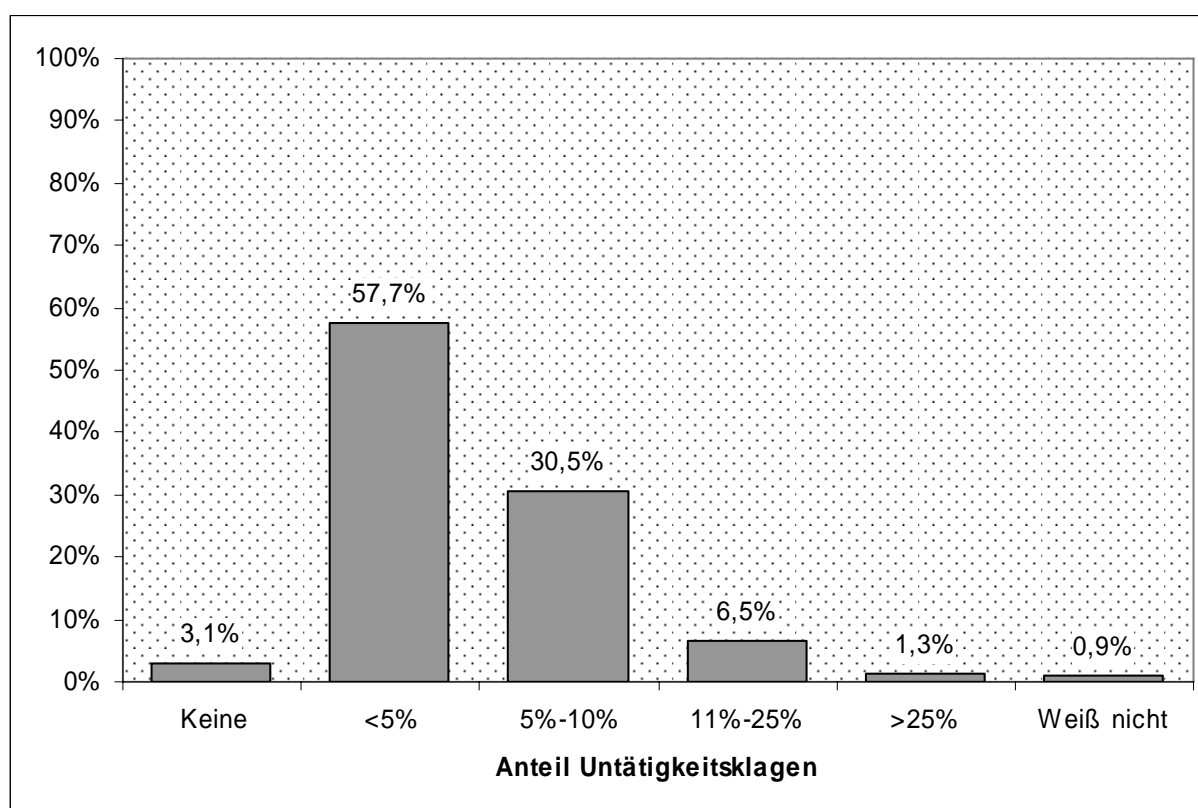
⁶⁷ Dieser Effekt ist erst im multivariaten Modell schwach signifikant.

Saarland, Berlin-Brandenburg und Bremen/Niedersachsen) sowie in der zweiten Instanz sind aussichtslose Klagen nach Auskunft der Richter allerdings überproportional häufig anzutreffen.

4.3.3. Untätigkeitsklagen

Bei den Expertengesprächen wurde vor allem von Seiten der Prozessvertreter darauf hingewiesen, dass ein Teil des Anstiegs der Klagen auch auf Untätigkeitsklagen zurückgeführt werden kann. Im Folgenden soll geprüft werden, wieweit diese Einschätzung von den Richtern geteilt wird.

Schaubild 4.5: Geschätzter Anteil von Untätigkeitsklagen (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)



Mehr als 38% der befragten Richterinnen und Richter⁶⁸ schätzen, dass der Anteil der Untätigkeitsklagen an allen neu eingegangenen Klagen im letzten Jahr über 5% lag; 8% schätzen den Anteil sogar auf über 10% (Schaubild 4.5). Richter, die Fälle nach dem SGB II bearbeiten, berichten allerdings über deutlich höhere Anteile von Untätigkeitsklagen. Hier sagen weit überdurchschnittliche 16%, dass der Anteil der Untätigkeitsklagen über 10% lag und weit mehr als die Hälfte schätzt den Anteil auf über 5% (Tabelle 50 im Anhang zu Kapitel 4). Im Bereich der Rentenversicherung spielen Untätigkeitsklagen dagegen eine geringere Rolle. Darüber hinaus zeigt sich auch ein deutlicher Unterschied zwischen den Bundesländern: Von

⁶⁸ Diese Frage wurde nur Richtern an Sozialgerichten gestellt.

den Richtern aus Berlin/Brandenburg und Bremen/Niedersachsen schätzen 18% bzw. 20% den Anteil der Untätigkeitsklagen auf über 10% (Tabelle 51 im Anhang zu Kapitel 4).⁶⁹

Zusammenfassend gesagt spielen Untätigkeitsklagen somit zumindest in einigen Sachgebieten und Regionen eine durchaus ernstzunehmende Rolle und können insofern in Kombination mit anderen Ursachen zum Anstieg der Klagezahlen beigetragen haben. Es handelt sich um Klagen, die zu einem erheblichen Anteil durch ein zügiges Verwaltungsverfahren vermieden werden könnten und bei denen das Widerspruchsverfahren als Filter vor dem Klageverfahren nicht stattfinden konnte.

4.3.4. Struktur der Kläger

Eine Begründung für die Gebührenfreiheit vor den Sozialgerichten ist, dass die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten materiell schlechter gestellt seien als Kläger vor anderen Gerichten. Die Frage ist, wieweit sich diese Einschätzung in den Antworten der Richter widerspiegelt.

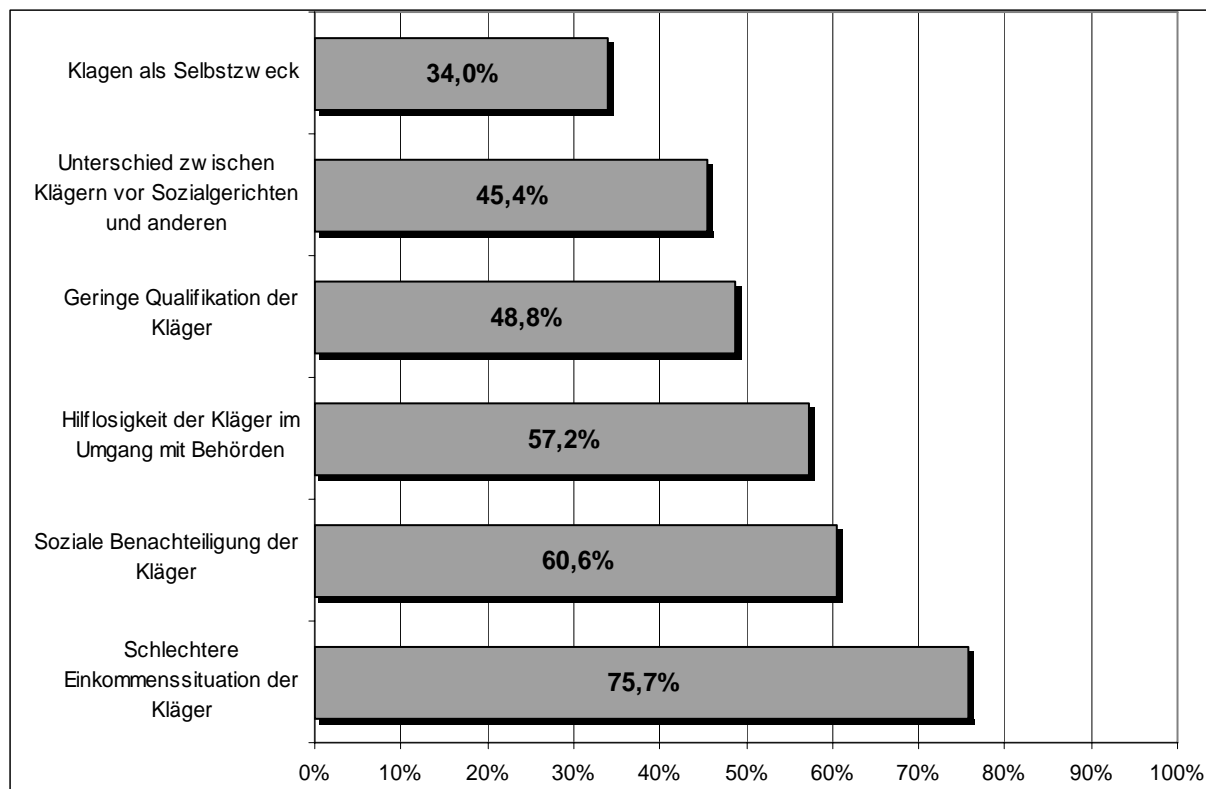
Zwar stimmen nur knapp 50% der Befragten voll oder eher der Aussage zu, dass sich die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten von denen anderer Gerichte unterscheiden. Zugleich meinen aber drei Viertel, die Einkommenssituation der Kläger sei schlechter als im Durchschnitt der Bevölkerung und gut 60% halten die Kläger vor Sozialgerichten insgesamt gesehen für eine sozial benachteiligte Gruppe (Schaubild 4.6). Darüber hinaus sehen gut bzw. knapp die Hälfte der Richter die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten auch in Hinblick auf Bildungsniveau und Kompetenz im Umgang mit Behörden benachteiligt.

Immerhin ein Drittel der Befragten meint, dass es unter den Klägerinnen und Klägern viele gebe, für die Klagen vor einem Gericht einen Selbstzweck darstellen. Dabei gibt es einen starken Zusammenhang zwischen den Antworten auf die Frage, in welchem Maße die Gebührenfreiheit für den Anstieg der Klagen verantwortlich ist und der Einschätzung der Struktur der Kläger durch die Richter: Richter, die die Gebührenfreiheit als förderlich für das Klageverhalten ansehen, sagen signifikant seltener, dass es sich bei den Klägern um eine sozial benachteiligte Gruppe mit geringem Einkommen, niedriger Qualifikation und Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden handelt und häufiger, dass unter den Klägern viele Personen sind, für die Klagen einen Selbstzweck darstellen (Tabellen 23-25 im Anhang zu Kapitel 4). Beispielsweise stimmen über 50% von denen, die in eher oder sehr hohem Maße der Meinung sind, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstigt, auch eher oder voll der Aussage zu, dass unter den Klägern vor den Sozialgerichten viele Personen sind, für die Klagen einen Selbstzweck darstellen. Von denen, die keinen solchen Einfluss der Gebührenfreiheit sehen, teilen nur knapp 10%⁷⁰ diese Auffassung.

⁶⁹ Im multivariaten Modell (Tabelle 52 im Anhang zu Kapitel 4) zeigt sich auch ein signifikanter Effekt für Sachsen-Anhalt: Hier finden wir besonders hohe Anteile von Richtern, die den Anteil der Untätigkeitsklagen zwischen 5% und 10% beziffern.

⁷⁰ Umgekehrt stimmen 89% derer, die eher oder voll der Meinung sind, unter den Klägern seien viele Personen, für die Klagen einen Selbstzweck darstellen, aber nur 44% derjenigen, die diese Meinung nicht oder eher nicht teilen, in eher oder sehr hohem Maße zu, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren ermutigt.

Schaubild 4.6: Struktur der Kläger aus der Sicht der Richter (Anteil „stimme eher zu“ und „stimme voll zu“ zusammen)



Darüber hinaus wird die Struktur der Kläger auch nach Gerichtstyp, beruflichem Hintergrund, Sachgebiet und Bundesland unterschiedlich eingeschätzt.⁷¹

Wie nicht anders zu erwarten war, sind Richterinnen und Richter im Bereich SGB II und XII häufiger der Meinung, dass es sich bei den Klägern um sozial benachteiligte Gruppen mit niedrigem Einkommen und Bildungsniveau sowie geringen Kompetenzen im Umgang mit Behörden handelt.⁷² Dass Kläger vor den Sozialgerichten eine ungünstige Einkommenssituation haben, wird auch von Richtern mit Sachgebiet Rentenversicherung so gesehen. Richter mit den Sachgebieten Krankenversicherung, Unfallversicherung und Zusatzversorgung sind dagegen eher nicht der Meinung, dass die Kläger sozial benachteiligt sind. Richter an Landes- sozialgerichten und ehemalige Verwaltungsrichter stimmen seltener der Aussage zu, dass die Kläger hilflos im Umgang mit Behörden seien. Darüber hinaus nehmen insbesondere auch Richter aus Bayern, daneben auch solche aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen vergleichsweise selten an, dass es sich bei den Klägern um eine sozial

⁷¹ Vgl. Tabellen 26-32 im Anhang zu Kapitel 4.

⁷² Wie schon bei den Ursachen zeigen sich auch bei der Einschätzung der Struktur der Kläger bei bivariater Betrachtung mehr signifikante Zusammenhänge als bei multivariater Analyse. Auch hier liegt der hauptsächliche Grund darin, dass ein Richter mehrere Rechtsgebiete bearbeiten kann. Diese (und andere) Überschneidungen werden in den multivariaten Modellen „herausgerechnet“.

benachteiligte Gruppe bzw. Gruppen mit unterdurchschnittlichem Einkommen, geringer Qualifikation und niedriger Kompetenz im Umgang mit Behörden handelt.⁷³

Dass unter den Klägern viele sind, für die Klagen einen Selbstzweck darstellen, meinen vor allem Richter mit SGB XII und SGB IX-Fällen, Richter an Landessozialgerichten und Richter aus dem Saarland, während Richter aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt dieser Aussage eher nicht zustimmen.⁷⁴

Zusammenfassend gesagt hält die Mehrzahl der befragten Richter die Kläger vor den Sozialgerichten für sozial benachteiligt, was eine Gebührenbefreiung gerechtfertigt erscheinen lässt. Auf der anderen Seite gibt es aber offenbar eine Gruppe von Klägern, für welche die Klage nicht nur einen materiellen Wert besitzt, sondern einen Selbstzweck erfüllt. Dieser Klägertyp ist in bestimmten Rechtsgebieten (so SGB XII und SGB IX) überproportional anzutreffen und geht den Weg durch die Instanzen.

4.3.5. Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit

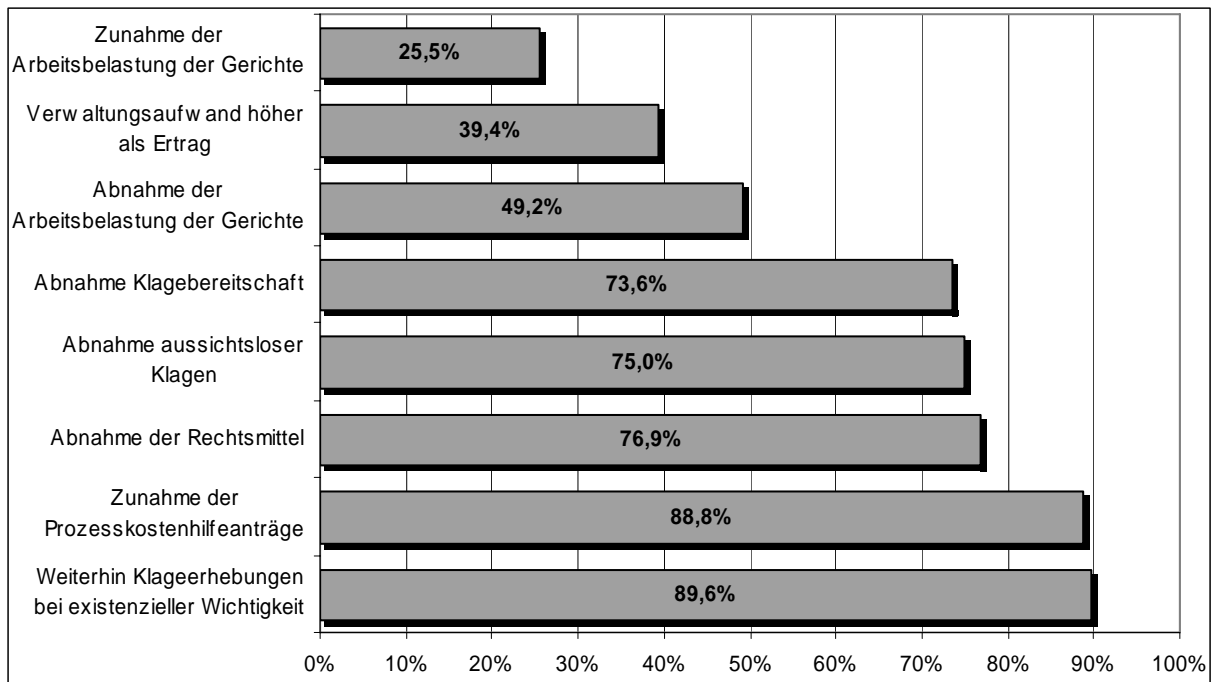
Der Gesetzentwurf geht von der Annahme aus, dass sich das Klageverhalten durch die Einführung von Gebühren steuern lässt. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit die befragten Richterinnen und Richter dieser Annahme zustimmen und welche Auswirkungen die Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Meinung der Richter hätte. Hier ist insbesondere auch zu prüfen, ob bestimmte Bevölkerungsgruppen durch die Einführung von Gebühren von der Inanspruchnahme der Sozialgerichte abgehalten werden.

Ein großer Teil der befragten Richterinnen und Richter ist der Meinung, dass die Abschaffung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit Auswirkungen auf das Klageverhalten haben wird (Schaubild 4.7): Etwa drei Viertel sagen, dass die Klagebereitschaft generell abnehmen wird. Ebenso viele meinen, dass die Bereitschaft, ein Rechtsmittel einzulegen, durch die Einführung von Gerichtsgebühren zurückgehen wird, und dass die Zahl der (wie oben gezeigt allerdings wenigen) „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen durch die Einführung einer Gebührenpflicht abnehmen werden.

⁷³ Einige dieser Effekte sind erst im multivariaten Modell signifikant.

⁷⁴ Auch ehemalige Verwaltungsrichter sind besonders häufig der Ansicht, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden. Allerdings ist dieser Effekt im multivariaten Modell nicht signifikant.

Schaubild 4.7: Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf die Klagebereitschaft und die Arbeitsbelastung der Gerichte (Anteil „stimme eher zu“ und „stimme voll zu“ zusammen)



Nicht unerwartet gibt es dabei eine hohe Korrelation zwischen der Ursachenanalyse und den vermuteten Wirkungen einer Abschaffung der Gebührenfreiheit. D.h. Richter, die davon ausgehen, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Klagen begünstigt oder generell zum Klagen ermutigt, sind auch häufiger als andere der Ansicht, dass die Abschaffung der Gebührenfreiheit zu einem Rückgang der aussichtslosen Klagen bzw. der Klagebereitschaft generell führen wird (Tabellen 33 und 34 im Anhang zu Kapitel 4). So stimmen beispielsweise 86% der Befragten, die die Gebührenfreiheit in eher oder sehr hohem Maße als klageförderlich ansehen, aber nur 44% der übrigen, eher oder voll zu, dass durch die Abschaffung der Gebührenfreiheit die Klagebereitschaft abnehmen wird.

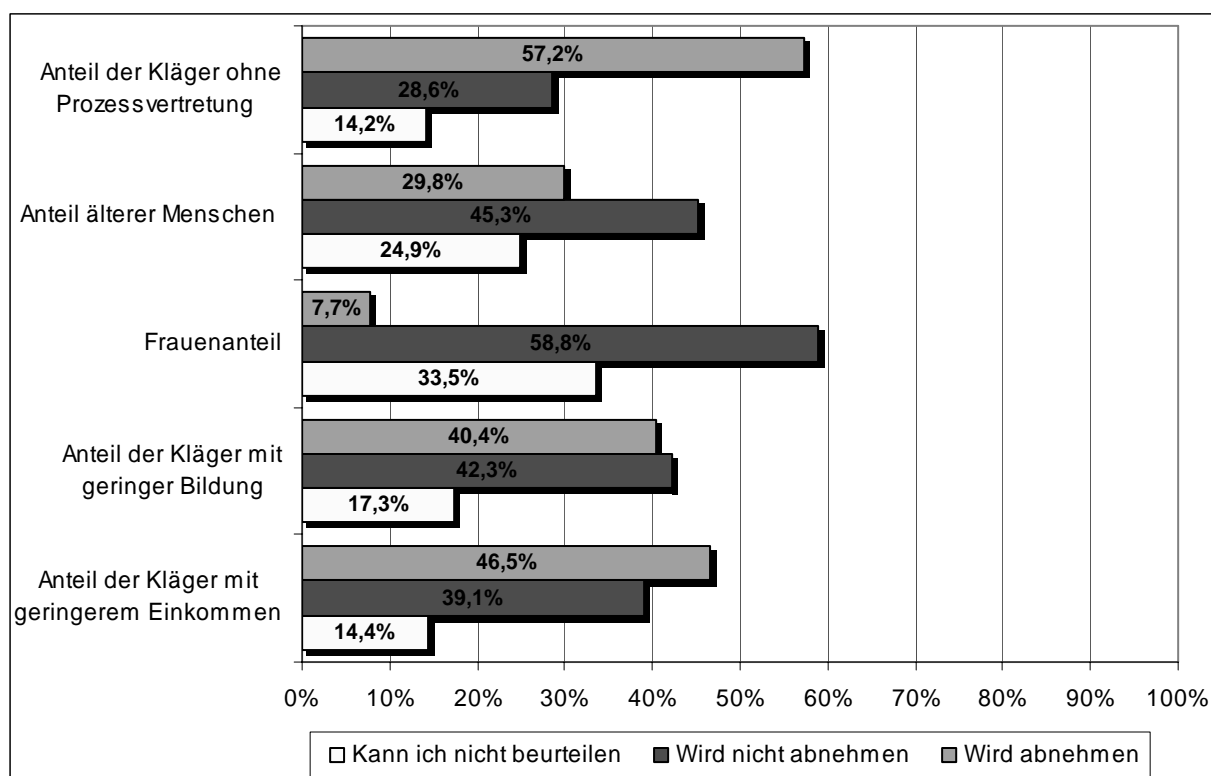
Etwa 90% der Befragten gehen davon aus, dass Kläger, für die die Klage existenziell wichtig ist,⁷⁵ auch weiterhin Klage erheben werden. Auf der anderen Seite lassen die Aussagen der Richter auch den Schluss zu, dass eine Einführung von Gebühren sozial selektiv wirken wird (Schaubild 4.8), denn knapp 50% sagen, dass der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit un-

⁷⁵ Im Durchschnitt werden je 28% aller Klagen als existenziell sehr wichtig und wichtig eingestuft und 20% als unwichtig. Richter, die voll und ganz zustimmen, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden, nennen dabei durchschnittlich höhere Anteile existenziell unwichtiger Klagen. Höhere Anteile unwichtiger Klagen werden auch von Richtern mit Sachgebiet SGB IX und Versorgungsrecht genannt. Richter mit Sachgebiet Rentenversicherung, SGB II und Zusatzversorgung geben dagegen, wie bereits erwähnt, höhere Anteile sehr wichtiger Klagen an (Tabellen 78-85 im Anhang zu Kapitel 4).

terdurchschnittlichem Einkommen abnehmen wird.⁷⁶ Darüber hinaus meinen fast 60%, dass durch eine Abschaffung der Gebührenfreiheit der Anteil der Kläger abnehmen wird, die sich selbst vertreten, was wiederum zu einer Zunahme von Anträgen auf Prozesskostenhilfe führen könnte (siehe unten). Was den Anteil älterer Menschen und Frauen angeht, so sind die befragten Richter mehrheitlich der Meinung, dass deren Anteil nicht abnehmen wird. Allerdings trauen sich hier viele eine Einschätzung nicht zu.

Abgesehen von möglichen negativen (weil selektiven) Auswirkungen der Einführung einer Gebührenpflicht stehen auch Ertrag und Aufwand offenbar in keinem ausgewogenen Verhältnis: Fast 90% der Befragten gehen davon aus, dass die Abschaffung der Gebührenfreiheit zu einem Anstieg der Anträge auf Prozesskostenhilfe führen wird (vgl. erneut Schaubild 4.7). Nur die Hälfte geht deshalb davon aus, dass die Arbeitsbelastung der Gerichte durch die Einführung einer Gebührenpflicht abnimmt. Gut ein Viertel erwartet sogar eine Zunahme der Belastung der Gerichte.

Schaubild 4.8: Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf die Struktur der Kläger (Prozent)



Wie bei den Ursachen, dem Anteil aussichtsloser Verfahren und der Struktur der Kläger gibt es auch bei den Wirkungen unterschiedliche Einschätzungen je nach Sachgebiet, Gerichtstyp,

⁷⁶ Von denen, die in eher oder hohem Maße zustimmen, dass bei existenzieller Wichtigkeit weiter Klage erhoben wird, meinen gut 50%, dass der Anteil der Personen mit niedrigem Einkommen abnehmen wird, von denen, die eher oder nicht zustimmen, sind es fast 90% (Tabelle 86 im Anhang zu Kapitel 4).

Berufserfahrung und Bundesland.⁷⁷ Dass die Klagebereitschaft generell abnehmen wird, meinen vor allem Richter mit Sachgebiet Zusatzversorgung, die vor allem in den neuen Bundesländern tätig sind, sowie Richter aus dem Saarland und Schleswig-Holstein. Eine Abnahme der Bereitschaft, Rechtsmittel einzulegen, erwarten insbesondere Richter aus dem Sachgebiet SGB IX, die, wie oben erwähnt, unter den Klägern auch viele vermuten, für die Klagen einen Selbstzweck darstellen, sowie ebenfalls saarländische und schleswig-holsteinische Richter. Richter mit langjähriger Berufserfahrung, solche, die Angelegenheiten der BA bearbeiten, sowie Richter aus Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt sind vergleichsweise selten der Meinung, dass es durch die Einführung von Gebühren zu einem Rückgang der Klagebereitschaft bzw. einer Abnahme aussichtsloser Verfahren kommt.

Dass die Arbeitsbelastung der Gerichte zunimmt, vermuten Richter mit langjähriger Berufserfahrung sowie Richter aus Hessen und Sachsen-Anhalt signifikant häufiger, Richter an Landessozialgerichten, ehemalige Verwaltungsrichter und Richter im Saarland seltener. Bis auf den Einfluss der Gerichtsart und der Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind dieselben Merkmale auch für die Einschätzung relevant, ob der Verwaltungsaufwand den Nutzen übersteigt. Dass die Arbeitsbelastung der Gerichte durch die Einführung von Gebühren abnimmt, glauben insbesondere ehemalige Verwaltungsrichter, während Richter mit langjähriger Berufserfahrung und Richter aus Hamburg und Hessen eher nicht dieser Meinung sind.

Zusammenfassend gesagt könnte sich nach Meinung der Richter die Einführung von Gerichtsgebühren also sowohl auf das Klageverhalten und die Struktur der Kläger als auch auf die Arbeit der Gerichte auswirken. Etwa drei Viertel der Richter gehen davon aus, dass die Einführung von Gebühren die Klagebereitschaft und die Bereitschaft, Rechtsmittel einzulegen, senken wird. Dabei könnte die Einführung von Gebühren nach Meinung der Richter sozial selektive Wirkungen haben: Zwar meinen knapp 90% der befragten Richter, dass bei existenziell wichtigen Fragen auch im Falle von Gebühren Klage erhoben wird. Mehr als 40% glauben aber auch, dass durch die Einführung von Gebühren der Anteil von Klägern mit geringem Einkommen und niedriger Bildung sinken wird. Dass die Klagebereitschaft zurückgeht und der erwartete Nutzen (Gebühreneinnahme) den Verwaltungsaufwand, der mit der Einführung von Gebühren verbunden ist (z. B. durch die Zunahme der Anträge auf Prozesskostenhilfe), übersteigt, wird nicht zuletzt von Richtern mit langjähriger Berufserfahrung in Zweifel gezogen. Darüber hinaus werden die möglichen Folgen einer Abschaffung der Gebührenfreiheit auch nach Rechtsgebiet und Bundesland unterschiedlich beurteilt, während die Unterschiede zwischen den Instanzen vergleichsweise gering sind.

Im Folgenden wird ein finanzielles Instrument genauer betrachtet, das den Richtern bereits jetzt zur Verfügung steht, um das Klageverhalten zu beeinflussen.

⁷⁷ Vgl. Tabellen 35-47 im Anhang zu Kapitel 4. Wie zuvor können sich die Ergebnisse der bivariaten und multivariaten Analysen unterscheiden, da im multivariaten Fall Zusammenhänge zwischen den unabhängigen Variablen (insbesondere den Rechtsgebieten) herausgerechnet werden. Das multivariate Modell für „Zunahme der Anträge auf Prozesskostenhilfe“, eine Folge, bei der es ein sehr hohes Maß an Zustimmung gab, ist nicht signifikant.

4.3.6. Missbrauchsgebühr

Nach § 192 SGG können einem Verfahrensbeteiligten in dem ansonsten bislang weitgehend gebührenfreien sozialgerichtlichen Verfahren so genannte Verschuldungskosten auferlegt werden. Von den beiden Alternativen der Kostenauflegung soll im Folgenden allein der Missbrauchstatbestand des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG betrachtet werden, da die Vorschrift des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGG dem § 38 GKG (§ 34 GKG a.F.) nachgebildet wurde, welcher in allen gerichtlichen Verfahren nach § 1 GKG anzuwenden ist und daher keine Besonderheit des sozialgerichtlichen Verfahrens – mit Ausnahme von § 34 BVerfGG – darstellt.

In Verfahren vor den Sozialgerichten ist zumindest im Hinblick auf die nach § 183 SGG kostenprivilegierten Beteiligten die Möglichkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten das bislang einzige kostenrechtliche Steuerungsinstrument, mittels dessen auf das Verhalten von Klägern und Beklagten Einfluss genommen werden kann. Ihrem Zweck nach soll die Missbrauchsgebühr zum einen die Verfahrensbeteiligten davon abhalten, in Zukunft ähnlich sinnlose Verfahren zu führen, zum anderen dritte potenzielle Verfahrensführer im Bewusstsein des Risikos einer Missbrauchsgebühr von leichtfertigen Verfahren Abstand nehmen lassen.⁷⁸ Des Weiteren soll der Verfahrensführer durch die Androhung der Missbrauchskosten dazu angehalten werden, seine missbräuchliche Klage oder seinen missbräuchlichen Antrag zurückzunehmen. Während mittels der Richterbefragung die Auswirkungen von Missbrauchskosten auf mögliche künftige Verfahren, deren Verhinderung bezweckt ist, nicht nachzuprüfen war, können die Auswirkungen der Androhung der Missbrauchsgebühr im laufenden Verfahren anhand der Antworten der Richterinnen und Richter abgebildet werden.

Obgleich die Möglichkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten bislang das einzige Instrument zur Steuerung des Verhaltens kostenprivilegierter Kläger und Beklagter mittels Gebühren darstellt, wird ihr in der Literatur weitgehend nur geringe praktische Bedeutung zugesprochen.⁷⁹ Bildlich wird von der Missbrauchsgebühr auch als „stumpfes Schwert“ gesprochen.⁸⁰

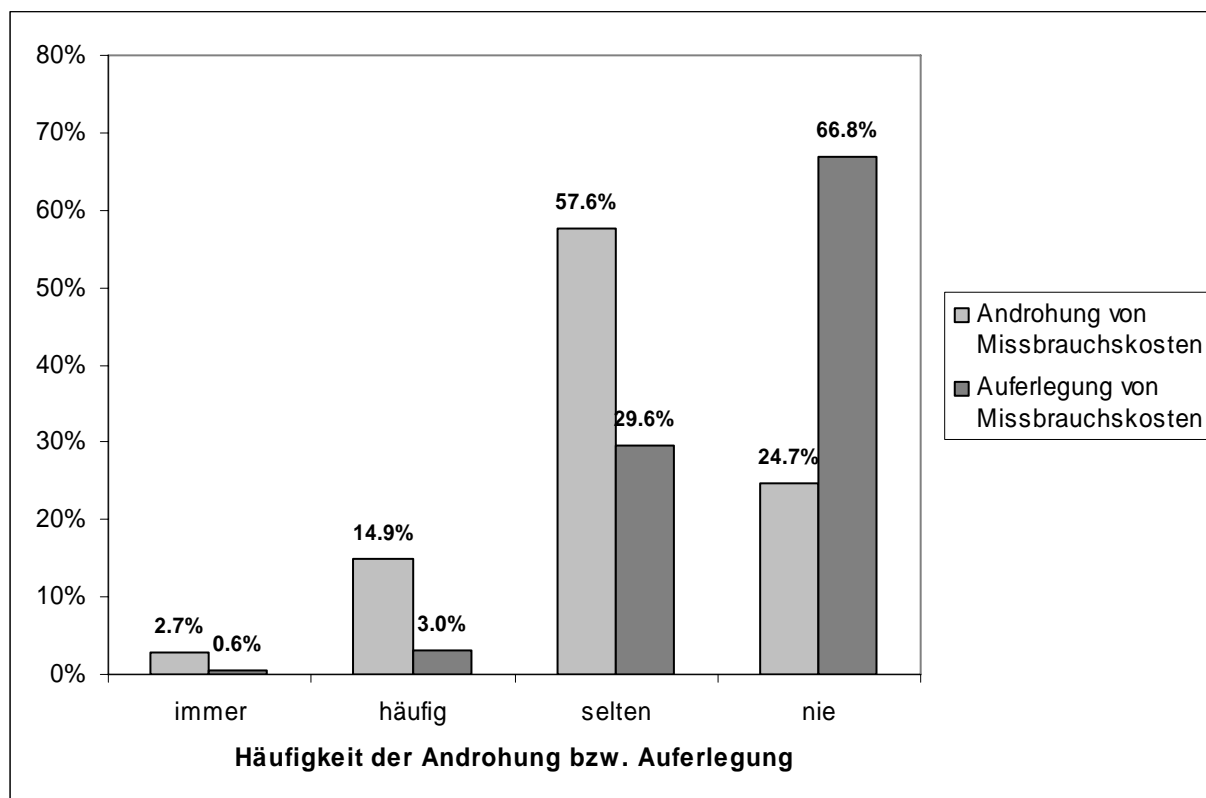
Ob die Missbrauchsgebühr tatsächlich nur ein stumpfes Schwert darstellt und somit ihren Zweck nicht in dem Maße erfüllt, der ihr zugeordnet ist, soll im Folgenden anhand der Ergebnisse der Richterbefragung untersucht werden.

⁷⁸ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge-Graßhof, § 34 BVerfGG, Rdn. 13 zu der sinngleichen Regelung, welcher der § 192 Abs.1 S. 1 Nr. 2 SGG nachgebildet wurde.

⁷⁹ Krasney/Udsching, S. 487.

⁸⁰ Meyer-Ladewig/Leitherer, SGG, Kommentar, § 192, Rdn. 1a.

Schaubild 4.9: Androhung und Verhängung von Missbrauchskosten



4.3.6.1. Häufigkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten

Die in der Literatur vorgenommene Darstellung der Missbrauchskosten als stumpfes Schwert impliziert zum einen, dass dieses Instrument in der Praxis keine nennenswerte Anwendung findet (was auch den weiteren Beschreibungen in der Literatur, wie die der „seltenen Ausnahme“ entspräche), und zum anderen, dass die Missbrauchskosten keine oder nur geringe Wirkungen auf die Beteiligten entfalten. Die allgemeine Charakterisierung der Missbrauchsgebühr als stumpfes Schwert lässt sich anhand der mit dem Richterfragebogen erhobenen Daten in dieser Verallgemeinerung nicht halten.

Zur Untersuchung der Wirksamkeit des Instrumentes der Missbrauchskosten wurden die Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit gefragt, wie sie mit von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen umgehen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass drei Viertel aller Richter in der Sozialgerichtsbarkeit – allerdings in unterschiedlich starkem Maße – Missbrauchskosten bei von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen androhen, während nur jeder dritte Richter schon einmal oder mehrfach Missbrauchskosten auferlegt hat. (Schaubild 4.9).

Im Einzelnen haben 17,6 % der befragten Richter als Reaktion auf von Anfang an offensichtlich aussichtslose Klagen häufig oder immer Missbrauchskosten angedroht. Gut die Hälfte der Richter macht von dieser Möglichkeit selten Gebrauch und immerhin ein Viertel hat noch nie Missbrauchskosten angedroht.

Hinsichtlich der Verhängung von Missbrauchskosten zeigt sich, dass zwei Drittel der Richter noch nie Missbrauchskosten auferlegt haben, etwas weniger als jeder dritte hat selten von diesem Instrument Gebrauch gemacht und nur 3,6% häufig oder immer.

4.3.6.2. Einflussfaktoren auf die Häufigkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten

Insgesamt zeigt sich eine deutliche, auch im multivariaten Modell signifikante Abhängigkeit der Androhung oder Auferlegung von Missbrauchskosten von dem von den Richterinnen und Richtern eingeschätzten Anteil der von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen. Je höher ein Richter den Anteil aussichtsloser Klagen einschätzt, desto häufiger werden von ihm Missbrauchskosten angedroht und verhängt. Fast die Hälfte der Richter, die den Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen auf über 10% schätzt, hat Missbrauchskosten auferlegt, mehr als 80% haben Missbrauchskosten angedroht. Von den Richtern, die einen geringeren Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen geschätzt haben, haben dagegen nur 30% Missbrauchskosten immer, häufig oder selten auferlegt und knapp drei Viertel haben Missbrauchskosten angedroht (Tabellen 53 und 59 im Anhang zu Kapitel 4).

Im Folgenden wird überprüft, welche Faktoren darüber hinaus auf die Häufigkeit der Androhung oder Auferlegung von Missbrauchskosten Einfluss haben.⁸¹

Wenn man hinsichtlich der Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten als Reaktion auf von Anfang an offensichtlich aussichtslose Klagen zunächst die Landessozialgerichte und Sozialgerichte getrennt betrachtet, zeigen sich nur geringe und statistisch nicht signifikante Unterschiede. So werden bei den Landessozialgerichten etwas häufiger Missbrauchskosten angedroht. Hier macht ca. jeder fünfte Richter häufig oder immer, etwas mehr als die Hälfte selten und ein weiteres Fünftel gar nicht von dem Instrument Gebrauch, während sich die Werte bei den Richtern am Sozialgericht stark dem aufgezeigten Durchschnitt annähern.

Hinsichtlich der Verhängung von Missbrauchskosten ist die Anwendungshäufigkeit bei den Landessozialgerichten insgesamt größer als bei den Sozialgerichten, wobei eine Verschiebung der Werte im Wesentlichen nur im Bereich der Antwortmöglichkeiten nie und selten zu erkennen ist. Während bei den Sozialgerichten sieben von zehn Richtern noch nie Missbrauchskosten auferlegt haben, ist es bei den Landessozialrichtern nur ungefähr die Hälfte. Spiegelbildlich zeigt sich, dass 25,6% der Richter an Sozialgerichten selten Missbrauchskosten verhängen, während dies bei den Landessozialgerichten 39,7% der Richter sind.

Die Häufigkeit der Androhung oder Verhängung von Missbrauchskosten ist weiterhin abhängig von der Tätigkeitsdauer der befragten Richter in der Sozialgerichtsbarkeit. Je länger ein Richter in der Sozialgerichtsbarkeit tätig ist, desto häufiger macht er von der Möglichkeit, Missbrauchskosten anzudrohen, Gebrauch. Während knapp 30% der Richter mit unter zehnjähriger Berufsdauer noch nie Missbrauchskosten angedroht haben, sind es bei denen mit längerer Tätigkeitsdauer nur gut 20%. Noch deutlicher wird dieser Zusammenhang bei der Frage der Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten. Gut ein Viertel der Richter mit bis zu zehnjähriger Tätigkeitsdauer, aber mehr als ein Drittel derjenigen, die bereits länger als zehn

⁸¹ Vgl. Tabellen 54-58, 60-64 und 71 im Anhang zu Kapitel 4.

Jahre in der Sozialgerichtsbarkeit tätig sind, haben immer, häufig oder selten Missbrauchskosten auferlegt. Von der Möglichkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten wird jedoch auch bei längerer Berufstätigkeit deutlich seltener Gebrauch gemacht als von der Androhung. Immer haben fast zwei Drittel der Richter mit über zehnjähriger Tätigkeitsdauer noch nie Missbrauchskosten auferlegt.⁸²

Während die Berufserfahrung innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit bei der Häufigkeit der Androhung und Verhängung der Missbrauchsgebühr eine nicht unerhebliche Rolle spielt, hat die Berufserfahrung der befragten Richter außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit unabhängig davon, ob diese bei der Anwaltschaft, einer Behörde oder bei einem anderen Gericht erworben wurde, keine nennenswerten Auswirkungen auf die Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten beim Vorliegen einer von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klage.

Dagegen sind die von den befragten Richtern im letzten Jahr hauptsächlich bearbeiteten Rechtsgebiete vor allem für die Auferlegung von Missbrauchskosten durchaus von Bedeutung. Höhere Anteile von Auferlegung findet man insbesondere in den Bereichen Pflegeversicherung, Unfallversicherung und Rentenversicherung.⁸³

Darüber hinaus gibt es wiederum zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. So werden Missbrauchskosten in Baden-Württemberg vergleichsweise selten, in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen/Niedersachsen dagegen vergleichsweise häufig auferlegt bzw. angedroht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Häufigkeit der Anwendung des Instrumentes der Missbrauchskosten in starkem Maße davon abhängt, wie hoch ein Richter den Anteil der von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen einschätzt und davon, ob er am Sozialgericht oder am Landessozialgericht tätig ist, ob er sich demnach erst- oder zweitinstanzlich mit einem Verfahren befasst. Daneben unterscheidet sich die Häufigkeit der Anwendung dieses Instrumentes auch nach Sachgebiet und Bundesland.

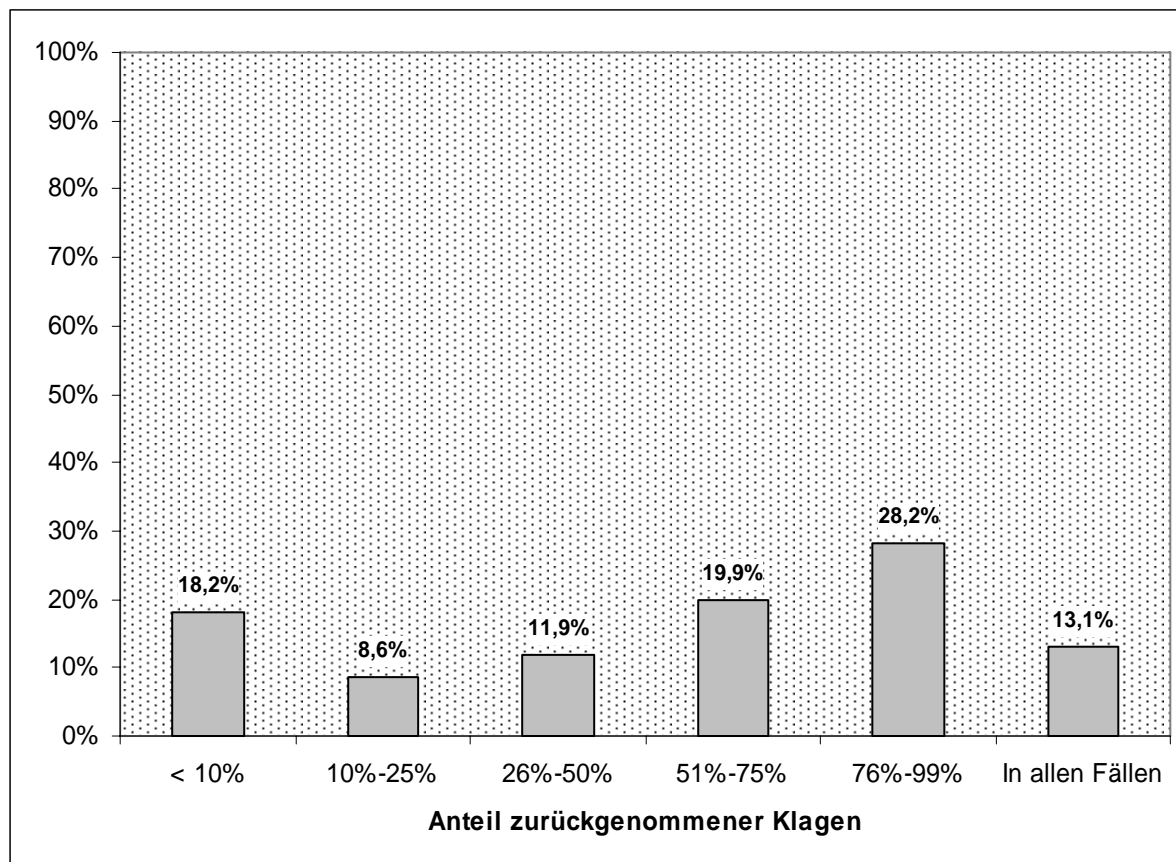
4.3.6.3. Wirkungen der Androhung von Missbrauchskosten

Neben der Häufigkeit der Anwendung des Instruments der Missbrauchskosten sind auch die Wirkungen von großem Interesse. Hier zeigt sich ein relativer großer Wirkungsgrad: Nach Einschätzung von mehr als 60% der Richter, die Missbrauchskosten angedroht haben, erzielt jede zweite bis jede Androhung von Missbrauchskosten bei jeder zweiten oder sogar bei maximal allen Klagen den Erfolg, dass der Kläger seine Klage zurücknimmt (Schaubild 4.10).

⁸² Der Einfluss der Tätigkeitsdauer ist im multivariaten Modell allerdings nicht mehr signifikant. Der Grund ist, dass die Berufsdauer stark mit der Gerichtsart korreliert, denn Richter an Landessozialgerichten haben eine längere Berufsdauer in der Sozialgerichtsbarkeit als Richter an Sozialgerichten.

⁸³ Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich bei der Androhung von Missbrauchskosten. Sie sind aber, bis auf den Effekt für Rentenversicherung, im multivariaten Modell nicht signifikant.

Schaubild 4.10: Geschätzter Anteil von Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten (Prozent)



Wie oben gezeigt, wenden Richter in der zweiten Instanz etwas häufiger das Instrument der Auferlegung von Missbrauchskosten an. Die Rücknahmequote nach Androhung von Missbrauchskosten wird jedoch geringer eingeschätzt als bei den Richtern an Sozialgerichten.⁸⁴ So meinten 50,8% der Landessozialrichter, aber 65,7% der Sozialrichter, dass die Rücknahmequote über 50% liegt. Die geringere Rücknahmequote bei Berufungen lässt sich dahingehend begründen, dass ein Kläger, der sein Verfahren schon bis in die zweite Instanz geführt hat, eher dazu entschlossen sein wird, dieses Verfahren auch bis zum Schluss durchzuführen.

Differenziert nach Rechtsgebieten fällt auf, dass im Bereich Vertragsarztangelegenheiten überdurchschnittliche 73% sagen, dass mehr als 50% der Klagen nach Androhung von Missbrauchskosten zurückgenommen wurden.⁸⁵ Hohe Rücknahmequoten findet man auch in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.⁸⁶

⁸⁴ Dieser Effekt ist im multivariaten Modell allerdings nicht signifikant.

⁸⁵ Allerdings ist dieser Unterschied weder bei bivariater noch bei multivariater Betrachtung signifikant, was vermutlich auf die geringen Fallzahlen zurückzuführen ist, denn insgesamt haben nur 37 Richter mit Sachgebiet Vertragsarztangelegenheiten überhaupt Missbrauchskosten angedroht.

⁸⁶ Zur Differenzierung nach geschätztem Anteil aussichtsloser Klagen, Gerichtsart, Rechtsgebiet und Bundesland vgl. Tabellen 65-71 im Anhang zu Kapitel 4.

4.3.6.4. Zusammenfassung

Im Ergebnis konnte die von in der Literatur aufgestellte Hypothese, dass es sich bei den Missbrauchskosten um ein stumpfes Schwert handle, weder in vollem Maße widerlegt noch bestätigt werden.

Zwar ist festzustellen, dass von der Möglichkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten im Mittel nur selten Gebrauch gemacht wird, wobei die Anwendung mit zunehmendem Anteil der aussichtslosen Klagen und der Tätigkeit bei der höheren Instanz steigt. Weniger als jeder fünfte Richter hat im letzten Jahr bei aussichtslosen Klagen immer oder häufig Missbrauchskosten angedroht, weniger als 4% haben immer oder häufig Missbrauchskosten auferlegt. Insoweit bestätigt sich die in der Literatur behauptete seltene Anwendung. Gleichwohl kann von einem stumpfen Schwert nicht die Rede sein. Trotz der geringen Anwendungsquote kann jedoch ein relativ hoher Wirkungsgrad, jedenfalls im Hinblick auf die Androhung der Missbrauchskosten, entsprechend der Einschätzung der befragten Richterinnen und Richter ermittelt werden. Soweit von der Möglichkeit der Androhung von Missbrauchskosten Gebrauch gemacht wird, wird damit eine relativ starke Rücknahmequote erzielt. Ein Steuerungseffekt auf das Klägerverhalten ist mit dem Instrument des § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG in nicht unerheblichem Maße erzielbar, sofern es zum Einsatz kommt. Bildlich kann man somit nicht von einem stumpfen Schwert sprechen, sondern von einem relativ scharfen Schwert, welches aber nur selten geschwungen wird.

4.4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Fasst man die Ergebnisse der Richterbefragung unter der Fragestellung des Gutachtens nach den Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage zusammen, so lassen sich folgende Gesichtspunkte festhalten:

- Der Zusammenhang zwischen Gebührenfreiheit und Klagebereitschaft wird häufig bejaht: Drei von vier befragten Richterinnen und Richtern sind der Auffassung, dass die Gebührenfreiheit zum Klagen ermutigt; 57% bejahen, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstigt. Noch stärkere Auswirkungen auf die Klageentwicklung haben allerdings aus richterlicher Sicht die auf die Sozialgesetzgebung bezogenen Ursachen (Unzufriedenheit, Unklarheit und Umfang der Sozialgesetzgebung mit jeweils über 80%) und die zunehmend existentielle Bedeutung von Sozialleistungen (85%).
- In der Gesamtbetrachtung relativiert sich somit die Bedeutung der Gebührenfreiheit. Eine prominente Stellung der Gebührenfreiheit unter den Ursachen des Klageanstiegs kann anhand der Richterbefragung jedenfalls nicht bestätigt werden. Diese wird von den befragten Richterinnen und Richtern als eine unter mehreren Ursachen für den Anstieg der Klagen vor den Sozialgerichten angesehen. Die Vielfalt der als wichtig angesehenen Ursachen, deren Bedeutung zudem nach Gerichtsart, Berufserfahrung, Sachgebiet und Bundesland schwankt, lässt darauf schließen, dass es offensichtlich nicht reicht, nur an einer Stellschraube zu drehen, um den Anstieg der Klagen zu bremsen.

- Das Vorkommen von Klagen, die von Anfang an aussichtslos erscheinen, wird von fast allen befragten Richterinnen und Richtern an den Sozial- und Landessozialgerichten für ihren jeweiligen Arbeitsbereich bejaht (96%). Allerdings halten sich die Anteile der von Anfang an aussichtslosen Klagen an allen Klagen in engen Grenzen. So schätzte knapp die Hälfte (44%) aller antwortenden Richter den Anteil der von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen auf bis zu 5%, rund drei Viertel schätzten den Anteil auf bis zu 10 %. Deutlich höher sind die Anteile der Bejahung für Verfahren, bei denen sich die Aussichtslosigkeit erst im Verlaufe des Verfahrens herausstellt. Dies zeigt, dass die Kategorie „aussichtslose Klagen“ keineswegs so eindeutig ist, wie die Gesetzesbegründung vermuten lässt.
- Insgesamt ist auch für die Bedeutung der von Anfang an aussichtslosen Klagen die ausgeprägte fachliche und thematische Gliederung der Sozialgerichtsbarkeit zu beachten. Bei genauerem Hinsehen zeigen sich deutliche Unterschiede in den Angaben der Richter hinsichtlich der Wahrnehmung des Anstiegs von Klagen wie auch der Zuschreibung von Ursachen nach den sozialgerichtlichen Sachgebieten.
- Für die im Mittelpunkt stehende Frage nach den Wirkungen der Abschaffung der Gebührenfreiheit ist festzuhalten, dass jeweils rund drei Viertel der befragten Richterinnen und Richter erwarten, dass die Klagebereitschaft, der Anteil aussichtsloser Klagen und die Bereitschaft zur Einlegung von Rechtsmitteln abnehmen werden. Die Abnahme würde sich allerdings nach der Erwartung der Richter nicht gleichmäßig über die Klägergruppen verteilen, sondern bei einigen Gruppen übermäßig wirken. So erwarten die Richterinnen und Richter in ihren Antworten einen übermäßigen Rückgang von Klagen bei Klägern mit geringem Einkommen und mit geringer Bildung und bei Klägern ohne Prozessvertretung.
- Die erwartete selektive Wirkung der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr zu Lasten einkommensschwacher Kläger erklärt, dass fast 90% aller antwortenden Richterinnen und Richter damit rechnen, dass die Abschaffung der Gebührenfreiheit zu einem Anstieg der Zahl der Anträge auf Prozesskostenhilfe führen werde.

5. Klägerbefragung

5.1. Durchführung der Befragung und Rücklauf

Die Durchführung der Klägerbefragung erfolgte zwischen September und Dezember 2007. Der Versand der Fragebögen zog sich bis zum 16. November 2007 hin. Es wurden alle Fragebögen berücksichtigt, die bis zum 10. Dezember im Zentrum für Sozialpolitik in Bremen eingegangen waren.

Grundgesamtheit der Klägerbefragung waren die gebührenbefreiten Kläger nach § 183 SGG. Es wurden nur Kläger einbezogen, die ihre Klage nach dem 15. Juli 2007 eingereicht hatten, so dass davon ausgegangen werden konnte, dass über ihre Klage noch nicht entschieden war.⁸⁷ Der Grund für die Konzentration auf laufende Verfahren war die Annahme, dass der positive oder negative Ausgang eines Verfahrens die Bereitschaft, (erneut) zu klagen, beeinflusst. Die Verschickung der Fragebögen erfolgte aus datenschutzrechtlichen Gründen über die Gerichte. Hierzu wurden 14 Gerichte (11 Sozialgerichte und 3 Landessozialgerichte) ausgewählt, die alle Gerichtsbezirke der Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland repräsentieren.⁸⁸

Die Gerichte erhielten je nach Größe 50, 100 oder 150 Fragebögen.

- Jeweils 50 Fragebögen erhielten: SG Stralsund (Mecklenburg-Vorpommern), SG Schleswig (Schleswig-Holstein).
- Jeweils 100 Fragebögen erhielten: SG Halle (Sachsen-Anhalt), SG Chemnitz (Sachsen), SG Frankfurt (Hessen), SG Altenburg (Thüringen), SG Landshut (Bayern), SG Saarbrücken (Saarland), SG Speyer (Rheinland-Pfalz), SG Hannover (Niedersachsen).
- Jeweils 150 Fragebögen erhielten: SG Hamburg, LSG Berlin-Brandenburg (Berlin), LSG NRW (Nordrhein-Westfalen), LSG Stuttgart (Baden-Württemberg)

Die Art und Weise der Weiterleitung der von der Forschergruppe vorbereiteten Umschläge mit den Fragebögen durch die Gerichte unterschied sich zwischen den beiden Gruppen der Selbstkläger (SK) und vertretenen Kläger (VK): Für die Gruppe SK wurden die Anschriften der Kläger jeweils auf den bereits frankierten Umschlag übertragen; anschließend wurden die Umschläge direkt an die Kläger versandt. Die Weiterleitung an die VK musste dagegen mittelbar erfolgen. Die Namen der vertretenen Kläger wurden auf einen inneren vorfrankierten Umschlag übertragen. Auf den äußeren vorfrankierten Umschlag wurden der Name und die Anschrift des jeweiligen (anwaltlichen oder verbandlichen) Prozessvertreters notiert. Dieser Umschlag wurde zusammen mit einem Fragebogen zur Ansicht und einem erläuternden Anschreiben, in dem die Prozessvertreter gebeten wurden, den zweiten Umschlag an „ihren“ Kläger weiterzuleiten, an die Prozessvertreter versandt.

⁸⁷ Bei einer Gruppe von Gerichten, die die Fragebögen erst ab Anfang November verschickte, wurden Kläger ausgewählt, die ab 1. September 2007 Klage eingereicht hatten.

⁸⁸ Dieses an der Zahl der Gerichte (und nicht der Klageeingänge) ansetzende Auswahlverfahren führte zu einem „Oversampling“ von Verfahren vor Landessozialgerichten (siehe genauer 5.2).

Hinsichtlich der Auswahl galt für beide Teilmengen SK und VK der Grundsatz der Reihenfolge des zeitlichen Eingangs der Klagschriften. Beginnend mit dem 15. Juli 2007 bzw. 1. September 2007 sollten in rein zeitlicher Reihenfolge des täglichen Eingangs jeweils so viele Kläger erfasst werden, wie benötigt wurden, um die beiden Teilmengen SK und VK zu füllen.⁸⁹

Die Gerichte wurden gebeten, nach dem Versand ein kurzes Versandprotokoll an die Forschergruppe zu senden, aus dem das Datum des Versands sowie die Zahl der verschickten Fragebögen an SK und VK hervorgingen. Insgesamt wurden 1.500 Fragebögen von den Gerichten verschickt (= Bruttostichprobe I), davon 576 (= 38,4%) an SK und 924 (=61,6%) an VK.

Für mögliche Rückfragen seitens der Befragten waren auf dem Anschreiben an die Prozessvertreter und die Klägerinnen und Kläger die Telefonnummern der Mitglieder des Forschungsteams angegeben worden. Tatsächlich kamen viele Anrufe von Klägerinnen und Klägern, die Rückfragen zum Verfahren der Befragung hatten, vor allem aber ihre Lebens- und Leidensgeschichte erzählen wollten. Darüber hinaus gab es auch eine Reihe von Anrufen von Prozessvertretern, die sich auf die Durchführung der Befragung bezogen.

Darüber hinaus teilten 11 Prozessvertreter telefonisch oder schriftlich mit, dass sie sich gar nicht an der Umfrage beteiligen wollten und insoweit auch den Fragebogen nicht weiterleiten würden, weil das für sie eine unzulässige Einmischung darstelle. Die Zahl der an Kläger verschickten Fragebögen reduziert sich damit auf 1.489 (= Bruttostichprobe II).⁹⁰

Bei der Durchsicht der eingegangenen Fragebögen fielen einige Besonderheiten auf:

- Einige Fragebögen kamen in Briefumschlägen, die als Absender eine Anwaltskanzlei trugen. Teilweise enthielten die Rückumschläge auch mehrere Fragebögen, die ein ähnliches Schriftbild aufwiesen. Einige der zurückgesandten Fragebögen waren zudem kopiert. Ein Rechtsanwalt teilte auf telefonische Nachfrage mit, dass er mehrere Anschreiben erhalten habe, die er auch weitergeleitet habe, in diesem Fall sogar ins Ausland. Darüber hinaus habe er drei Fragebögen (offenbar die, die er selbst zur Ansicht erhalten hatte) selbst ausgefüllt. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass einige Fragebögen von Prozessvertretern stellvertretend für ihre Mandanten ausgefüllt wurden. Auch wenn man zugunsten der Prozessvertreter annehmen kann, dass sie die Meinung ihrer Mandanten kennen und den Fragebogen somit im Sinne des Mandanten ausgefüllt haben und auch die Möglichkeit nicht auszuschließen ist, dass die Prozessvertreter die Fragebögen zusammen mit

⁸⁹ Wir gingen dabei davon aus, dass beide Teilgruppen bei den Sozialgerichten etwa hälftig vertreten sind, während bei den Landessozialgerichten etwa 80% der Kläger einen Prozessvertreter haben. In unserem Anschreiben an die Gerichte baten wir diese, uns zu informieren und weitere Umschläge mit Fragebögen anzufordern, falls das Verhältnis VK zu SK bei ihnen ein anderes ist als von uns angenommen. Tatsächlich forderten zwei LSG und ein SG zusätzliche Umschläge für die VK an. Ob das Verhältnis bei den übrigen Gerichten, die sich nicht gemeldet haben, unseren Annahmen entsprach oder ob diese aus Zeitgründen auf die Anforderung zusätzlicher Fragebögen verzichtet haben, muss offen bleiben.

⁹⁰ Wir können allerdings nicht mit Sicherheit sagen, ob alle anderen Prozessvertreter „ihre“ Fragebögen weitergeleitet haben. Insofern stellt die Zahl von 1.489 eine Obergrenze dar.

bzw. im Beisein ihres Mandanten ausgefüllt haben, haben wir uns entschieden, die Fragebögen, die ganz offensichtlich von einem Anwalt ausgefüllt worden waren, bei der Auswertung nicht zu berücksichtigen. Auch kopierte Fragebögen wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt, da hier der starke Verdacht besteht, dass die Rechtsanwälte zusätzliche Mandanten angeschrieben haben, die nicht zu unserer Grundgesamtheit gehören.

- In einigen Rückumschlägen waren zwei Fragebögen enthalten, die offenbar von derselben Person ausgefüllt waren, sich aber auf unterschiedliche Verfahrensgegenstände oder Instanzen bezogen. In einem anderen Fall handelte es sich um ein Ehepaar, das je einen Fragebogen für denselben Gegenstand ausgefüllt hatte. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die betreffenden Kläger tatsächlich mit zwei Klagen in unsere Stichprobe gelangt sind.⁹¹ Aus Gründen der Chancengleichheit und um Mehrfachkläger nicht übermäßig zu repräsentieren, wurde in diesen Fällen jeweils nur ein Fragebogen pro Person bzw. Paar berücksichtigt.
- Zwei Fragebögen waren von bevollmächtigten Familienangehörigen für behinderte oder schwer pflegebedürftige Angehörige ausgefüllt worden, die selbst hierzu nicht in der Lage waren. Diese Fälle wurden berücksichtigt.⁹²
- Zwei Fragebögen (darunter ein leerer) wurden mit dem Vermerk zurückgeschickt, die Klage sei mittlerweile zurückgezogen bzw. abgewiesen worden. Die Fälle wurden nicht berücksichtigt, da wir nur Klagen, über die noch nicht entschieden worden war, zu unserer Grundgesamtheit rechnen.
- Drei Fragebögen wurden von israelischen Staatsbürgern zurückgeschickt (sog. „Ghetto-Rentenfälle“).⁹³
- Ein Fragebogen bezog sich auf eine Klage vor dem Bundessozialgericht, wie der Kläger handschriftlich vermerkt hatte. Dieser Fragebogen wurde nicht berücksichtigt, da unsere Grundgesamtheit Klagen vor dem Sozial- oder Landessozialgericht ist.
- Mehrere Personen hatten leere Fragebögen zurückgeschickt, was als Verweigerung/Nicht-Teilnahme gewertet wurde.
- Viele Fragebögen waren mit Kommentaren versehen. Einige Klägerinnen und Kläger hatten zusätzlich ausführliche Briefe geschrieben, in denen sie ihren Fall darlegten.

⁹¹ Hierfür spricht auf der einen Seite, dass es sich um Originalfragebögen handelte (also keine Kopien). Auf der anderen Seite handelte es sich jeweils um vertretene Kläger, so dass die Möglichkeit besteht, dass der Prozessvertreter sein Ansichtsexemplar ebenfalls weiter geleitet hat.

⁹² Ein weiterer Fragebogen, der für ein behindertes Familienmitglied ausgefüllt worden war, kam zusammen mit einem anderen Fragebogen, der sich auf eine eigene Klage des Bevollmächtigten/Betreuers bezog. In diesem Fall wurde nur die eigene Klage des Betreuers berücksichtigt.

⁹³ Drei weitere Fragebögen, die sich auf diesen Problembereich beziehen und, wie eine telefonische Nachfrage ergab, von der Rechtsanwaltskanzlei, die diese Fälle in Deutschland vertritt, ausgefüllt worden waren, wurden nicht berücksichtigt. Laut Auskunft der Rechtsanwaltskanzlei werden manchmal mehrere Klagen dieser Art an einem Tag eingereicht, so dass mehrere Fälle in unsere Stichprobe gelangt sind.

- Eine Klägerin hatte anstelle des Fragebogens einen Brief mit einigen Angaben zum Fall geschickt. Dieser Fall blieb bei den Auswertungen unberücksichtigt.

Bis zum 10. Dezember 2007 gingen insgesamt 352 Fragebögen bei der Forschergruppe ein, von denen 316 für die Auswertungen berücksichtigt wurden (vgl. Tabelle 5.1).⁹⁴ Die unbereinigte Rücklaufquote beträgt damit 23,6%. Die bereinigte, d. h. nur auf die verwertbaren, in die Auswertung einbezogenen Fragebögen bezogene Rücklaufquote liegt bei immer noch guten 21,2%. Inwieweit das Sample repräsentativ ist, wird im nächsten Abschnitt geprüft, in dem es um die Struktur des Samples geht.

Tabelle 5.1: Rücklauf der Klägebefragung

	Versand- datum	Selbst- kläger	Vertretene Kläger	Keine Angabe	Insgesamt
1. Von Gerichten verschickte Fragebögen (Stichprobe Brutto I)	11.9.-16.11.	576	924	0	1.500
Darunter:					
SG Altenburg	30.10.	50	50		100
SG Chemnitz	18.9.	50	50		100
SG Halle	k. A.	50	50		100
SG Hamburg	16.11.	75	75		150
SG Hannover	14.9.	50	50		100
SG Frankfurt	k. A.	50	50		100
SG Landshut	8.11.	50	50		100
SG Saarbrücken	13.11.	50	50		100
SG Schleswig	11.9.	25	25		50
SG Speyer	1.10.	50	50		100
SG Stralsund	19.9.	10	40		50
LSG Baden-Württemberg	18.9.	26	124		150
LSG Berlin-Brandenburg	27.9.	30	120		150
LSG NRW	k. A.	10	140		150
Darunter:					
Von Prozessvertretern u.a. aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht weitergeleitete Fragebögen			11		11
2. Tatsächlich an Kläger verschickte Fragebögen (Stichprobe Brutto II)		576	913		1.489
3. Rückläufe insgesamt		147	173	32	352
4. Unbereinigte Rücklaufquote (3. in % von 2.)		25,5%	18,9%		23,6%
Darunter:					
Verweigerung/leere Fragebögen				18	18
unklare Fälle (z.B. kopierte Fragebögen, offensichtlich von Prozessvertretern ausgefüllte Fragebögen, mehrere Fragebögen von einer Person)		2	13		15
BSG		1			1
Klage mittlerweile entschieden/zurückgezogen		1		1	2
5. Für die Auswertung berücksichtigte Fragebögen		143	160	13	316
6. Bereinigte Rücklaufquote (5. in % von 2.)		24,8%	17,5%		21,2%

⁹⁴ Aufgrund fehlender Werte stehen für einzelne Auswertungen zum Teil deutlich weniger Fälle zur Verfügung.

5.2. Struktur des Samples

In diesem Abschnitt werden zunächst Art und Gegenstand des Verfahrens sowie frühere Klagen betrachtet und soweit möglich mit den Ergebnissen der Sozialgerichtsstatistik zu den Klageeingängen eines Jahres verglichen (siehe Tabelle 1 im Anhang zu Kapitel 5). Hierdurch kann ansatzweise die Repräsentativität der Klägerbefragung überprüft werden.⁹⁵ Im Anschluss daran wird die sozialstrukturelle Zusammensetzung des Samples dargestellt.

In unserem Sample handelt es sich in den weitaus meisten Fällen (86,8%) um Klagen bzw. Berufungen. Eilverfahren machen gut 4% des Samples aus. Bei knapp 9% wurden ein Eilverfahren und eine Klage parallel eingereicht. Etwa drei Viertel der Fälle sind Klagen vor einem Sozialgericht; bei etwa einem Viertel handelt es sich entsprechend um Klagen in der zweiten Instanz vor einem Landessozialgericht. Klagen in zweiter Instanz sind damit in unserem Sample überdurchschnittlich vertreten, denn bundesweit wurden 2006 nur 7,8% aller Klagen und Berufungen von Versicherten und Leistungsberechtigten (einschließlich Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz) vor einem Landessozialgericht eingereicht.⁹⁶

Was die beklagte Behörde⁹⁷ angeht, so entfallen die höchsten Anteile auf Klagen gegen einen Rentenversicherungsträger (26,1%) sowie Klagen gegen eine ARGE o.ä. (25,8%). An dritter Stelle folgen mit 12,8% Klagen gegen die Bundesagentur für Arbeit. Die Verteilung nach Rechtsgebieten in unserem Sample stimmt damit insgesamt mit der Verteilung der Klageeingänge auf die verschiedenen Rechtsgebiete im Jahre 2006 recht gut überein (siehe Tabelle 1 im Anhang zu Kapitel 5), was für die Repräsentativität unseres Samples spricht.⁹⁸

In Hinblick auf den Streitwert lassen sich nur ungefähre Größenordnungen angeben.⁹⁹ Erstens konnten mehr als 20% hierzu keine Angaben machen. Zweitens kann der genaue Streitwert auch dann häufig nicht ermittelt werden, wenn die Betroffenen Angaben gemacht haben.

⁹⁵ Wie bereits erwähnt (siehe 3.3), ist die Zusammensetzung der Grundgesamtheit (Kläger vor Sozialgerichten) nicht bekannt. Es kann deshalb nur ein Vergleich zwischen der Struktur des Samples und den Klageeingängen eines Jahres erfolgen, für die nur wenige Informationen vorliegen.

⁹⁶ Die Überrepräsentanz der Kläger vor einem Landessozialgericht ist, wie in Abschnitt 5.1 bereits erwähnt, auf das von uns gewählte Auswahlverfahren zurückzuführen, welches an der Gesamtzahl der Gerichte (und nicht der Verteilung der Klageeingänge) ansetzte. Das Oversampling zweitinstanzlicher Verfahren wird dadurch gerechtfertigt, dass sich, wie etwa die Ergebnisse der Richterbefragung gezeigt haben, das Klageverhalten von Klägern in erster und zweiter Instanz unterscheidet und sichergestellt werden sollte, dass für Gruppenvergleiche genügend große Fallzahlen zur Verfügung stehen.

⁹⁷ Im Fragebogen gab es bei Frage 1 den Hinweis, dass man sich, wenn mehrere Klagen erhoben sind, auf die zuletzt eingereichte Klage beziehen solle. Dies wurde nicht von allen Befragten beachtet bzw. der Hinweis wurde nur auf Frage 1 bezogen. Denn bei Frage 4, wo nach der beklagten Behörde gefragt wurde, wurden in 35 Fällen mehrere Behörden angekreuzt, so dass diese Frage als Frage mit Mehrfachnennungen behandelt wurde.

⁹⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kategorien in der Statistik (insbesondere Angelegenheiten nach dem SGB II und Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit) und die Kategorien im Fragebogen (Klage gegen ARGE o.ä. bzw. Klage gegen Bundesagentur für Arbeit) nicht völlig kompatibel sind, da auch die Bundesagentur für Arbeit zu den Trägern der Grundsicherung gehört.

⁹⁹ Dass die Frage nach dem Streitwert problematisch ist, da dieser häufig sogar für Juristen schwer zu ermitteln ist, war uns vorab bewusst.

Zwar wurde zusätzlich zum Betrag, der in fünf Klassen abgefragt wurde, nach dem Referenzzeitraum (Monat, Jahr, Einmalzahlung, sonstiges) gefragt, auf den sich diese Angaben beziehen. Dennoch können hieraus häufig keine präzisen Größenordnungen berechnet werden. Teilweise ist anhand der freien Angaben unter „sonstiges“ (z. B. „alle 6 Jahre“, „seit April 2006“, „4,5 Jahre“, „2004-2007“) nicht genau zu erkennen, ob sich diese auf einen Einmalbetrag, monatlichen oder jährlichen Betrag beziehen, so dass hieraus keine Beträge errechnet werden können. In den nachfolgenden Analysen wird deshalb als grobe Annäherung lediglich zwischen hohem und niedrigem Streitwert unterschieden, wobei als hoch ein Streitwert ab 2000 Euro eingestuft wird, sofern es sich nicht ausdrücklich um eine Einmalzahlung handelt.

Was die Erfolgsaussichten angeht, hält es knapp die Hälfte für sehr oder eher wahrscheinlich, dass sie die Klage gewinnen. Mehr als ein Drittel hat allerdings keine Meinung hierzu.

Gut die Hälfte der Kläger wird von einem Anwalt oder anderen Prozessbevollmächtigten vertreten, die anderen vertreten sich selbst. In der zweiten Instanz ist der Anteil der vertretenen Kläger mit 71,2% deutlich höher als in der ersten Instanz, wo 47,4% von einem Anwalt oder anderen Prozessbevollmächtigten vertreten werden.¹⁰⁰ Was die genaue Art der Prozessvertretung angeht, so haben gut 50% der vertretenen Kläger einem Fachanwalt für Sozialrecht. Weitere gut 20% werden von einem sonstigen Anwalt vertreten. Knapp 11% haben einen Prozessvertreter der Gewerkschaft, 14% einen Vertreter eines Sozialverbands, knapp 2% einen Rentenberater bzw. einen sonstigen Prozessvertreter. Knapp ein Viertel hat einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt, gut ein Drittel verfügt über eine Rechtsschutzversicherung.

Etwa 36% der Kläger verfügen bereits über Erfahrungen vor einem Sozialgericht, da sie bereits einmal oder mehrmals geklagt haben, wobei knapp 50% der früheren Klagen voll oder teilweise gewonnen wurden.¹⁰¹ Gut 40% haben schon mindestens einmal vor einem anderen Gericht geklagt. Auf die Struktur der Mehrfachkläger wird an anderer Stelle (5.4.4) noch genauer eingegangen.

Betrachten wir nun die sozialstrukturelle Zusammensetzung des Samples und einige Einstellungsvariablen. Hierbei soll insbesondere auch geprüft werden, ob sich die Gruppe der Klägerinnen und Kläger vor einem Sozialgericht von der Gesamtbevölkerung unterscheidet (siehe Tabelle 2 im Anhang zu Kapitel 5).

¹⁰⁰ Dass sich das Sample bei den Sozialgerichten je zur Hälfte aus Selbstklägern und vertretenen Klägern zusammensetzt, dürfte nicht die realen Verhältnisse widerspiegeln, sondern ist der Tatsache geschuldet, dass wir den Sozialgerichten bei der Aussendung die Vorgabe machten, je 50% Selbstkläger und vertretene Kläger auszuwählen. Wie oben ausgeführt, widersprach nur ein SG dieser Annahme und forderte zusätzliche Fragebögen für vertretene Kläger an. Bei den SG sind vertretene und nicht vertretene Kläger somit in etwa entsprechend dem Anteil der verschickten Fragebögen vertreten. Bei den LSG wurden nur knapp 15% der Fragebögen an Selbstkläger verschickt. Von denen, die geantwortet haben, sind dagegen fast 30% Selbstkläger. Damit haben Selbstkläger vor Landessozialgerichten häufiger geantwortet als vertretene Kläger. Über die Gründe hierfür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Nach den Erfahrungen aus dem Pretest kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass die Prozessvertreter die Fragebögen nicht innerhalb des gesetzten Zeitrahmens weitergeleitet haben.

¹⁰¹ Von denen, die bisher einmal geklagt hatten, haben knapp 43% die Klage gewonnen. Die Mehrfachkläger hatten durchschnittlich in knapp 53% der Fälle Erfolg. Anders ausgedrückt hatten etwa 57% der Mehrfachkläger eine Erfolgsquote von 50% und höher.

Bei den Bundesländern fällt insbesondere auf, dass Kläger aus Nordrhein-Westfalen und aus Bayern – verglichen mit der Verteilung der Gesamtbevölkerung und der regionalen Verteilung aller Klageeingänge im Jahre 2006 – deutlich unterrepräsentiert sind. Kläger aus Hamburg, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind dagegen in unserem Sample überproportional häufig vertreten.¹⁰²

Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung sind in unserer Stichprobe Männer überrepräsentiert. Auch die Altersverteilung unterscheidet sich deutlich, da in unserem Sample nur Personen über 18 Jahre vertreten sind. Deutsche und Ausländer sind in etwa so verteilt wie in der Gesamtbevölkerung. Arbeitslose sind in unserem Sample dagegen überrepräsentiert. Und auch die wirtschaftliche Lage der Klägerinnen und Kläger ist schlechter als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung: In unserem Sample sind Haushalte mit einem Einkommen über 2000 Euro deutlich seltener, niedrige Einkommen (unter 500 Euro) deutlich häufiger anzutreffen.

Entsprechend wird auch die eigene wirtschaftliche Lage in unserem Sample deutlich schlechter eingeschätzt als in der Gesamtbevölkerung: Während im ALLBUS 2006, einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage für Deutschland, nur 3,6% ihre wirtschaftliche Lage als sehr schlecht beurteilten, sind es in unserem Sample über 20%. Auch die Lebenszufriedenheit ist mit durchschnittlich fünf auf einer Skala von 0 bis 10 niedriger als nach Ergebnissen des SOEP 2004 für die Gesamtbevölkerung. Gefragt, ob sich ihre Vorstellungen vom Leben erfüllt hätten, meinen 19,3% der Kläger, dies sei überhaupt nicht der Fall. Im ALLBUS sind es nur 7,2%. Im Vergleich zum ALLBUS meinen die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten auch, dass sie weniger am Wohlstand partizipieren: Während im ALLBUS nur 7,8% meinten, dass sie im Vergleich zu anderen sehr viel weniger hätten, sind es in unserem Sample über 30%. Entsprechend stimmt auch ein deutlich geringerer Anteil (17,7% gegenüber 35,7% im ALLBUS) voll zu, dass man in einem Land wie Deutschland sehr gut leben könne. Dementsprechend ist die Zustimmung zu der Aussage, dass die Situation der kleinen Leute nicht besser, sondern schlechter wird, in unserem Sample etwas höher als in der allgemeinen Bevölkerungsumfrage.

Bei den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten handelt es sich also um eine Gruppe, die im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung objektiv und subjektiv benachteiligt ist. Allerdings sind im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung mittlere Schulabschlüsse sowie höhere Ausbildungsabschlüsse in unserem Sample stark vertreten,¹⁰³ was ein Hinweis darauf sein könnte, dass insbesondere höher gebildete Personen den Klageweg beschreiten.¹⁰⁴

¹⁰² Dieses Resultat ist nicht unterschiedlichen Rücklaufquoten geschuldet, sondern dem von uns gewählten Verfahren: Die Zahl der zu verschickenden Fragebögen richtete sich nach der Größe des Gerichts, nicht nach der Zahl der Klageeingänge im letzten Jahr.

¹⁰³ Die Daten für die Gesamtbevölkerung beziehen sich auf die Bevölkerung ab 15 Jahre und enthalten relativ hohe Anteile von Personen, die noch keinen Abschluss haben.

¹⁰⁴ Möglicherweise handelt es sich aber auch um einen Selektionseffekt in dem Sinne, dass sich höher Gebildete stärker an unserer Befragung beteiligt haben.

Bevor die Ergebnisse zum Einfluss von Gebühren auf das Klageverhalten präsentiert werden, soll zuvor kurz auf die Erfahrungen der Klägerinnen und Kläger mit den beklagten Behörden eingegangen werden.

5.3. Erfahrungen mit der beklagten Behörde

In den Expertengesprächen und auch in der Richterbefragung wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren ein Grund für den Anstieg der Klagezahlen vor den Sozialgerichten sind. Als besonders problematisch wurde in diesem Zusammenhang die Arbeit der ARGEn (Arbeitsgemeinschaften) bezeichnet, also der Einrichtungen, die am häufigsten für die Umsetzung des neuen SGB II zuständig sind.¹⁰⁵ Rentenversicherungs- und Unfallversicherungsträger wurden dagegen in Hinblick auf die Qualität des Verwaltungsverfahrens positiver bewertet.

Um zu prüfen, inwieweit sich diese Experteneinschätzungen auch in den Erfahrungen der Klägerinnen und Kläger widerspiegeln, wurden diese gefragt, welche Erfahrungen sie mit der beklagten Behörde gemacht haben (siehe Tabelle 3 im Anhang zu Kapitel 5). Die Befunde stimmen in vielerlei Hinsicht mit den Ergebnissen der anderen Befragungen überein:

In Hinblick auf die Verständlichkeit der Bescheide schneiden Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Versorgungsamt am besten ab. Die Bescheide der Bundesagentur für Arbeit und der ARGEn werden dagegen am seltensten als verständlich bewertet. Rechtliche Erläuterungen, gut begründete Entscheidungen und kompetente Mitarbeiter werden besonders häufig im Bereich der Rentenversicherung ausgemacht, während die ARGEn, die Bundesagentur für Arbeit sowie die Sozialämter in dieser Hinsicht deutlich schlechter bewertet werden. Bei diesen drei Trägern (sowie in der Pflegeversicherung) hatten die Kläger auch vergleichsweise selten das Gefühl, ihre Probleme würden ernst genommen, während dies für Krankenversicherung und Unfallversicherung nicht in diesem Maße gilt.

Nicht nur die Kompetenz, auch die Hilfsbereitschaft der Mitarbeiter der ARGEn lässt in den Augen der Klägerinnen und Kläger zu wünschen übrig, während die Krankenversicherung hierbei deutlich besser bewertet wird. Die Krankenversicherung fällt noch in anderer Hinsicht auf: Hier gab es sehr häufig ausführliche Gespräche über den Gegenstand der Klage, aber auch, wie auch in der Unfallversicherung, viele Versuche, den Betroffenen die Klage auszureden. Auch wurden Kläger von den Trägern der Krankenversicherung nach eigenen Angaben am häufigsten als Querulant bezeichnet.

Der Behörde hilflos ausgeliefert fühlten sich die Klägerinnen und Kläger besonders häufig im Bereich der Bundesagentur für Arbeit, eher selten dagegen im Bereich der Unfallversicherung. Im Hinblick auf das Gefühl, ungerecht behandelt worden zu sein, gibt es dagegen nur geringe Unterschiede nach Trägern. Etwas seltener wird diese Meinung von Klägern im Bereich der Pflegeversicherung und des Versorgungsamtes vertreten.

¹⁰⁵ Von den insgesamt 442 SGB II-Trägern in Deutschland sind 353 Arbeitsgemeinschaften. Daneben gibt es 69 sogenannte Optionskommunen und 20 Kommunen mit getrennter Trägerschaft.

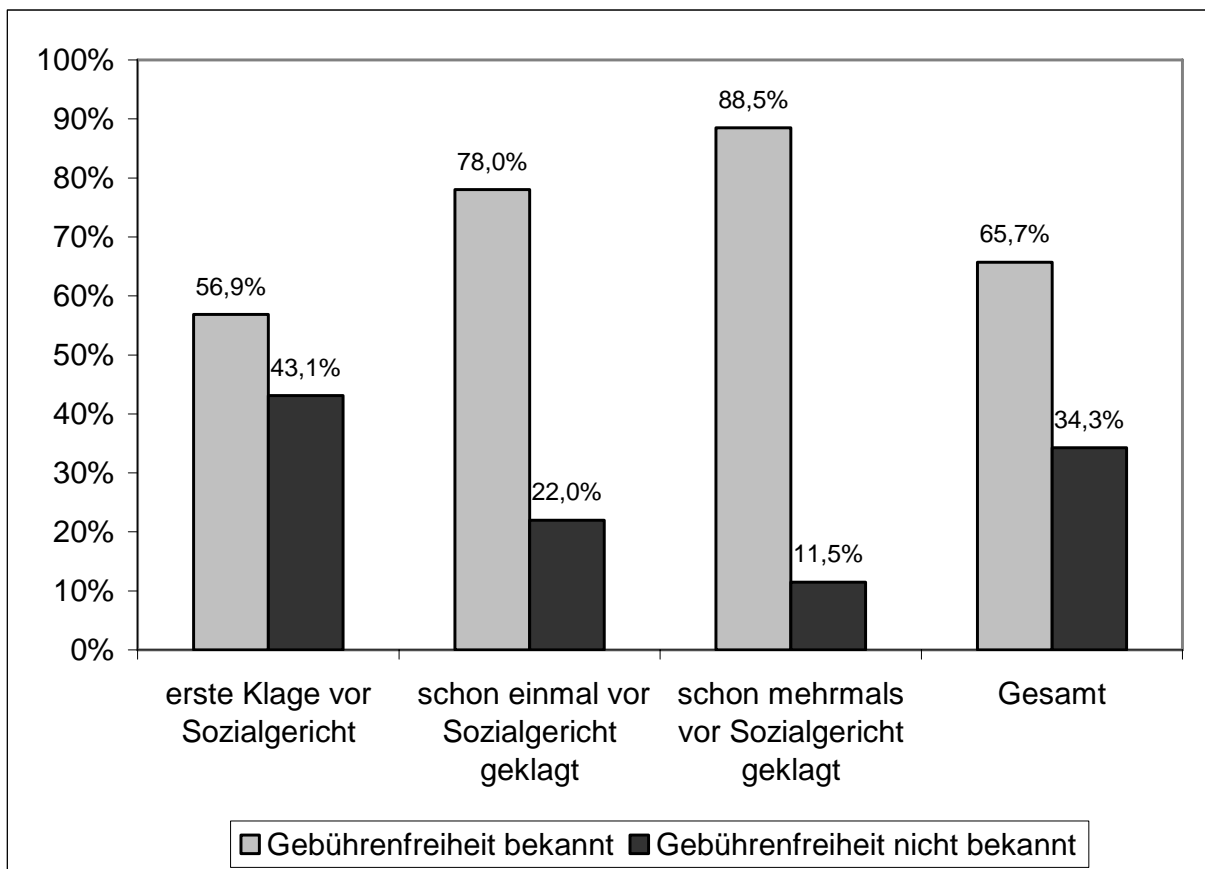
5.4. Einfluss von Gebühren auf das Klageverhalten

Im Folgenden wird untersucht, welche Bedeutung die Gebührenfrage für das Klageverhalten hat. Die Frage ist also, ob und ggf. welche Gruppen von Klägern durch die Abschaffung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit von einer Klage Abstand nehmen würden. Um zu prüfen, ob insbesondere aussichtslose Verfahren durch Gebühren verhindert werden können, wird daran anschließend versucht, die Gruppe der „querulatorischen“ Kläger näher einzugrenzen und zu beschreiben.

5.4.1. Bekanntheitsgrad der Gebührenfreiheit

Eine Voraussetzung dafür, dass die Gebührenfreiheit, wie im Gesetzentwurf vermutet, einen Einfluss auf die Entscheidung zur Klage ausüben kann bzw. in der Vergangenheit ausgeübt hat, ist, dass die Tatsache der Gebührenfreiheit überhaupt bekannt ist. Nach den Ergebnissen der Klägerbefragung kann hiervon jedoch nicht in jedem Fall ausgegangen werden. Insgesamt sagte etwa ein Drittel der Klägerinnen und Kläger, dass ihnen die Gebührenfreiheit bei Klageerhebung nicht bekannt gewesen sei. Von denen, die erstmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, wussten nach eigener Auskunft sogar 43,1% bei Klageerhebung nicht, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind (Schaubild 5.1).

Schaubild 5.1: Bekanntheit der Gebührenfreiheit



Bei den Erstklägern haben wir genauer untersucht, von welchen Merkmalen die Bekanntheit der Gebührenfreiheit abhängt. Signifikant höhere Anteile von Nichtinformierten finden wir bei vertretenen Klägern, Klägern, die einen Antrag auf PKH gestellt haben, Klägern mit Rechtsschutzversicherung sowie Personen, die gegen das Versorgungsamt klagen. Kläger aus

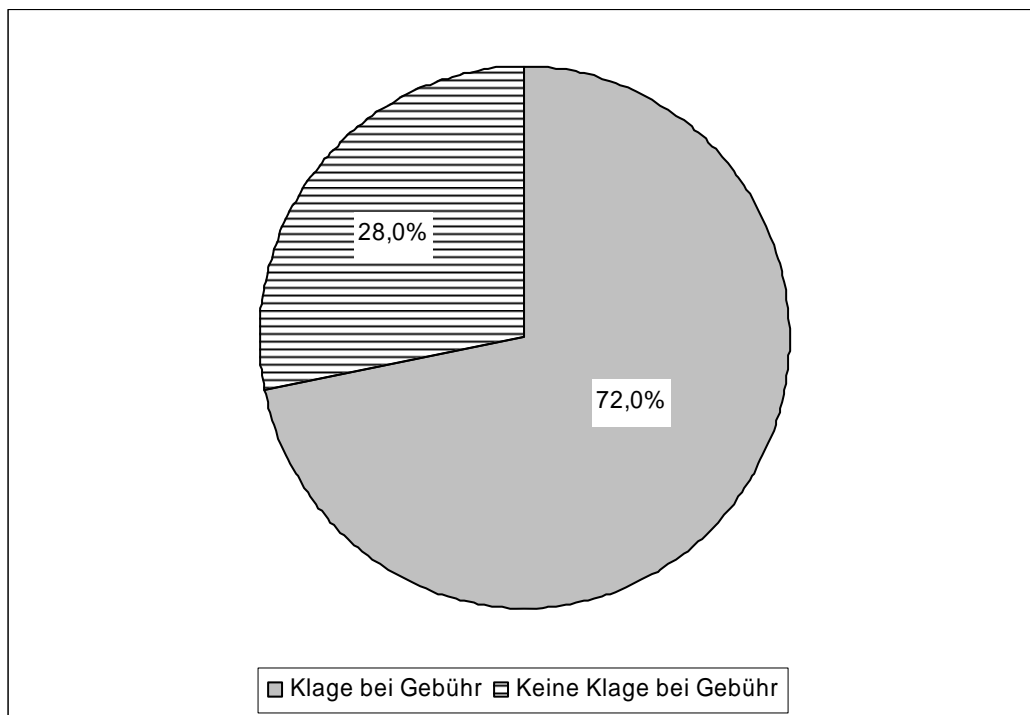
Ostdeutschland, Personen mit geringem Haushaltseinkommen, Abiturienten und Hochschulabsolventen sowie die – allerdings wenigen – Kläger, die gegen die Krankenversicherung und Pflegeversicherung klagen, wussten dagegen überdurchschnittlich häufig¹⁰⁶ bei Klageerhebung, dass Klagen vor einem Sozialgericht gebührenfrei sind (siehe Tabelle 4 im Anhang zu Kapitel 5).¹⁰⁷

Dass die Gebührenfreiheit häufig nicht bekannt ist, spricht dagegen, dass Gebühren einen stark verhaltenssteuernden Einfluss bei der Erhebung von Klagen ausüben. Im Folgenden wird genauer untersucht, wie sich die Einführung von Gebühren auf das Klageverhalten auswirken könnte.

5.4.2. Klagebereitschaft bei Einführung einer Gebührenpflicht

Um festzustellen, ob sich die Einführung von Gebühren auf das Klageverhalten auswirken wird, haben wir den Klägern eine hypothetische Frage gestellt: „Würden Sie künftig in einem vergleichbaren Fall Klage erheben, wenn Sie dafür vorab eine Gerichtsgebühr bezahlen müssten, die Sie nur bei Erfolg Ihrer Klage erstattet bekämen?“

Schaubild 5.2: Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren



Mehr als ein Viertel, nämlich 28% der Befragten, würde künftig in einem vergleichbaren Fall auf die Klageerhebung verzichten, d. h. 72% der Befragten würden auch im Falle von Gebühren weiter Klage erheben (Schaubild 5.2).

¹⁰⁶ Die Unterschiede sind allerdings bis auf den Effekt des Haushaltseinkommens nicht signifikant.

¹⁰⁷ Darüber hinaus gibt es noch einen Alterseffekt: Die Gebührenfreiheit ist in der Altersgruppe der 40-49-Jährigen vergleichsweise selten, in der Gruppe der unter 40-Jährigen und über 60-Jährigen vergleichsweise häufig bekannt.

Gefragt, warum sie auch im Falle von Gebühren Klage erheben würden, sagten fast 95%, dass sie ihre berechtigten Ansprüche durchsetzen wollen (Anteil „trifft eher zu“ und „trifft voll zu“ zusammen), gut drei Viertel meinen, dass es um eine existenziell wichtige Frage geht, knapp 60% wollen der beklagten Behörde zeigen, dass sie so nicht mit ihnen umgehen kann, gut 60% sind überzeugt, dass sie das Verfahren gewinnen, mehr als 45% wollen ein Zeichen für andere setzen und 15% finden es grundsätzlich in Ordnung, für öffentliche Dienstleistungen etwas zu zahlen (siehe Tabelle 5 im Anhang zu Kapitel 5).

Gefragt, wie eine Gerichtsgebühr ausgestaltet sein sollte, bevorzugten knapp 40% eine Pauschalgebühr, gut 20% wünschen eine vom Wert der Klage abhängige Gebühr und etwa ein Drittel traut sich kein Urteil zu (Tabelle 6 im Anhang zu Kapitel 5).

Die Bereitschaft, Gebühren zu zahlen, erstreckt sich dabei nur auf relativ geringe Beträge: Von denen, die bereit sind, Gebühren zu zahlen, wollen mehr als 50% maximal 50 Euro für einen Klage vor einem Sozialgericht und maximal 75 Euro für einen Klage vor einem Landessozialgericht zahlen. Nur 13,6% bzw. 25,1% sind bereit, mehr als 100 Euro zu zahlen (Tabelle 7 im Anhang zu Kapitel 5).

Bei den Gründen dafür, dass man im Falle von Gebühren *keine* Klage erheben wolle, erhielten die Statements, dass man sich die zusätzlichen Ausgaben nicht leisten könne und dass Verfahren vor einem Sozialgericht grundsätzlich gebührenfrei sein sollten mit 85,7% bzw. 90,7% die größte Zustimmung (Tabelle 8 im Anhang zu Kapitel 5).

Diese Antworten lassen also darauf schließen, dass die Klagebereitschaft durch die Einführung von Gebühren spürbar zurückgeht. Dabei werden offenbar insbesondere Kläger mit geringem Einkommen bzw. allgemeiner: Kläger in (finanziell) prekären Lebenssituationen im Falle der Aufhebung von Gebühren von einer Klage abgehalten. Dies deckt sich mit den Erwartungen der Richter (siehe Kapitel 4.).

Bei dem Anteil von 28% von Personen, die nach eigener Aussage bei Einführung von Gebühren auf die Klageerhebung verzichten wollen, handelt es sich um eine Obergrenze, denn durch hypothetische Fragen wird die tatsächliche Klagebereitschaft im Fall von Gebühren vermutlich unterschätzt: Im „Ernstfall“, d. h. wenn eine neue Klage ansteht, die eine hohe materielle oder immaterielle (Gerechtigkeitsempfinden) Bedeutung hat, dürfte die Klagebereitschaft höher sein.

Im Folgenden werden die Einflussfaktoren auf die Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren genauer betrachtet.

5.4.3. Einflussfaktoren auf die Klagebereitschaft bei Gebühreneinführung

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die Frage, von welchen Faktoren die Entscheidung, im Falle von Gebühren Klage zu erheben, abhängt.

Zu prüfen ist insbesondere, ob eine Einführung von Gebühren sozial selektiv wirken wird, also nicht alle Klägergruppen gleichmäßig betrifft. Dazu werden die Klagequoten bei Einführung von Gebühren bei verschiedenen Gruppen von Klägern verglichen. Die Vermutung ist dabei, dass Klägergruppen, die sozial benachteiligt sind bzw. bei denen starke Hemmschwellen beim Zugang zum Gericht vermutet werden können, in stärkerem Maße durch die Einführung von Gebühren von einer Klage abgehalten werden als Gruppen, für die das nicht zutrifft.

Als solchermaßen benachteiligte Gruppen bzw. Gruppen mit stärkeren Hemmschwellen können Ausländer, ältere Menschen, Personen mit niedrigem Einkommen, Arbeitslose und Personen mit niedrigem Bildungsstand angesehen werden sowie Personen, die subjektiv das Gefühl haben, im Leben zu kurz gekommen zu sein und eine niedrige Lebenszufriedenheit haben. Aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit und des niedrigeren Einkommensniveaus in Ostdeutschland ist damit zu rechnen, dass Kläger aus Ostdeutschland im Falle der Einführung von Gebühren seltener klagen. Soweit Frauen weniger selbstbewusst bzw. in Hinblick auf den Erfolg einer Klage grundsätzlich skeptischer eingestellt sein sollten, könnten sie sich stärker von einer im Falle des Unterliegens gebührenpflichtigen Klage abschrecken lassen als Männer. Alleinlebende schrecken ebenfalls möglicherweise eher vor einer Klage zurück, weil sie davon ausgehen, dass sie weniger Unterstützungspotenziale aktivieren können.

Neben diesen sozialstrukturellen Variablen wird noch eine Reihe weiterer Faktoren betrachtet, von denen angenommen werden kann, dass sie sich auf die Klagebereitschaft im Falle von Gebühren auswirken. Da wir die Kläger aufgefordert haben, zu entscheiden, ob sie in einem vergleichbaren Fall wie dem aktuellen Klage erheben würden, können hierbei auch die Merkmale der laufenden Klage als Variablen herangezogen werden. Insbesondere kann vermutet werden, dass Personen, die bereits über Klageerfahrung vor einem Sozialgericht oder einem anderen Gericht verfügen, also schon einmal oder mehrfach die Schwelle zum Gericht überschritten haben, eher bereit sind, im Falle von Gebühren zu klagen als Erstkläger. Dies dürfte insbesondere gelten, wenn frühere Klagen gewonnen wurden. Da in der hypothetischen Frage ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass die Gebühren im Falle eines Erfolges erstattet würden, könnte sich auch eine positive Gewinnerwartung zugunsten der Entscheidung zu einer Klage nach Einführung von Gebühren auswirken. Auch das Vorhandensein einer Rechtsschutzversicherung sowie das Wissen um die Möglichkeit, PKH beantragen zu können, dürften sich klageförderlich auswirken, da diese Kläger davon ausgehen werden, dass die Gebühren durch die Rechtsschutzversicherung bzw. die PKH übernommen werden.¹⁰⁸ Kläger, die von einem Anwalt oder sonstigen Prozessbevollmächtigten vertreten werden, dürften ebenfalls häufiger auch im Falle von Gebühren Klage erheben, weil wegen der Unterstützung eines Prozessvertreters die Erfolgsaussichten höher eingeschätzt werden dürften. Ein hoher Streitwert könnte ebenfalls die Klagebereitschaft erhöhen, da in diesem Fall davon ausgegangen werden kann, dass die existenzielle Wichtigkeit der Klage und damit der Problemdruck höher ist.

Schließlich kann vermutet werden, dass auch psychologische Motive für die Klagebereitschaft im Falle von Gebühren eine Rolle spielen, die mit unserem Fragebogen allerdings nur begrenzt eingefangen werden können. So kann angenommen werden, dass Personen, denen es bei einer Klage vor einem Sozialgericht vor allem um Gerechtigkeit geht (und weniger um den materiellen Wert der Klage), eher dazu neigen werden, auch im Falle von Gebühren zu

¹⁰⁸ Aus Gründen der Klarheit und Verständlichkeit wurde die Möglichkeit der Beantragung von PKH nicht in die hypothetische Frage nach der Klageerhebung im Falle von Gebühren aufgenommen. Die Frage „Haben Sie einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt?“ wurde vielmehr als gesonderte Frage gestellt. Um den Einfluss der PKH auf die Klagebereitschaft bei Gebühren zu ermitteln, können somit zwei Gruppen von Klägern verglichen werden: Kläger, die einen Antrag auf PKH gestellt haben und solche, für die das nicht zutrifft.

klagen als Personen, für die das nicht zutrifft. Auch Personen, die die Arbeit der Behörden in Deutschland generell schlecht beurteilen und diese insoweit in die Schranken weisen wollen, könnten eher zu einer Klage neigen als solche, die die Behörden differenzierter beurteilen. Insofern könnte die Klagebereitschaft auch davon abhängen, um welches Sachgebiet es sich handelt. So werden Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren besonders häufig im Bereich des SGB II ausgemacht (siehe oben 5.3 sowie die Ergebnisse der Richterbefragung in Kap. 4 und der Expertengespräche). Ein weiteres Ergebnis der Richterbefragung war, dass der Anteil der Kläger, für die die Klage einen Selbstzweck darstellt, im Bereich des SGB IX besonders hoch ist.

Betrachten wir nun im einzelnen, welche Faktoren einen Einfluss auf die Klagebereitschaft haben (Tabelle 9 im Anhang zu Kapitel 5). Dabei werden zunächst bivariate Zusammenhänge untersucht. Im Anschluss daran wird ein multivariates Analysemodell gerechnet.

Klageerfahrung

Ob es sich um eine Klage vor einem Sozial- oder Landessozialgericht handelt, macht so gut wie keinen Unterschied in Hinblick auf die Klagebereitschaft bei Einführung von Gebühren.

Es gibt aber einen Zusammenhang zwischen früheren Klageerfahrungen und der Bereitschaft, im Falle der Gebühreneinführung zu klagen. Je größer die Klageerfahrung ist, desto geringer ist die Schwelle, auch im Falle von Gebühren Klage zu erheben: Von denjenigen, die erstmalig vor einem Sozialgericht klagen, würden 69,7% auch im Falle von Gebühren klagen, von denen, die bereits einmal vor einem Sozialgericht geklagt haben,¹⁰⁹ 75% und von denen, die bereits mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, knapp 80%.¹¹⁰ Das heißt umgekehrt: Von den Mehrfachklägern wollen nur etwa 20% im Gebührenfall *nicht* mehr klagen, bei denjenigen, die erstmals klagen, sind es mehr als 30%. Schließlich würden von denen, die bereits einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt haben, 23,8% nicht klagen, von denen, die noch nie vor einem anderen Gericht geklagt haben, dagegen 30,4%.¹¹¹

In Hinblick auf den Ausgang der früheren Klagen vor dem Sozialgericht zeigt sich zum Teil ein erwartetes, zum Teil ein unerwartetes Ergebnis: Diejenigen, die zuvor erst einmal geklagt und dabei gewonnen haben, wollen deutlich häufiger im Falle der Gebühreneinführung klagen als diejenigen, die verloren haben. Bei den Mehrfachklägern ist es dagegen umgekehrt: Diejenigen mit hoher Erfolgsquote (über 50% gewonnen) wollen etwas seltener bei Gebühreneinführung klagen als diejenigen mit niedrigerer Erfolgsquote.

Wert der Klage

Beim Streitwert zeigt sich ein u-förmiger, nicht signifikanter Zusammenhang: Sowohl bei niedrigem (unter 100 Euro) als auch bei hohem (über 2000 Euro) ist die Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren mit 77,3% bzw. 78,2% überdurchschnittlich hoch.

¹⁰⁹ Eine eventuelle Klage der ersten Instanz zählt nicht hierzu.

¹¹⁰ Der Unterschied zwischen den Gruppen ist allerdings nicht signifikant.

¹¹¹ Auch dieser Unterschied ist allerdings nicht signifikant.

Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit

Wie erwartet spielen die Erfolgsaussichten für die Klagebereitschaft bei Gebühreneinführung eine Rolle. Je höher die Wahrscheinlichkeit, dass die Klage gewonnen wird, desto größer ist die Klagebereitschaft im Falle von Gebühren. Von denen, die einen Erfolg für eher wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich halten, wollen 78,4% auch im Falle von Gebühren klagen, von denen, die die Erfolgsaussichten pessimistischer einschätzen oder keine Meinung dazu haben, nur 66%.

Selbstkläger oder vertretene Kläger

Entsprechend unserer Annahme ist die Klagebereitschaft im Falle der Gebühreneinführung bei vertretenen Klägern etwas höher als bei Selbstklägern; der Unterschied ist aber nicht signifikant.

Rechtsschutzversicherung

Von der Rechtsschutzversicherung geht der erwartete positive Effekt auf die Klagebereitschaft aus: Von denen, die eine Rechtsschutzversicherung haben, wollen 78,8% auch im Falle von Gebühren klagen, von den übrigen nur 68,6%.

PKH

Kläger, die einen Antrag auf PKH gestellt haben, sagen entsprechend unserer Annahme mit 23,2% etwas seltener als Kläger ohne PKH, dass sie bei Gebühren auf Klagen verzichten werden; der Unterschied ist bei bivariater Betrachtung nicht signifikant.

Bekanntheit der Gebührenfreiheit

Diejenigen, die um die Gebührenfreiheit wussten, wollen im Falle von Gebühren signifikant seltener klagen als die, denen dies nicht bekannt war (68,5% versus 79%). Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass, wie oben gezeigt, ein Zusammenhang zwischen der Bekanntheit der Gebührenfreiheit und dem Haushaltseinkommen besteht. Kläger mit niedrigem Haushaltseinkommen, die – wie noch zu zeigen ist –, eine geringe Klagebereitschaft im Falle der Einführung von Gebühren haben, wussten bei der ersten Klageerhebung auch häufiger, dass Klagen gebührenfrei sind.

Gegenstand der Klage

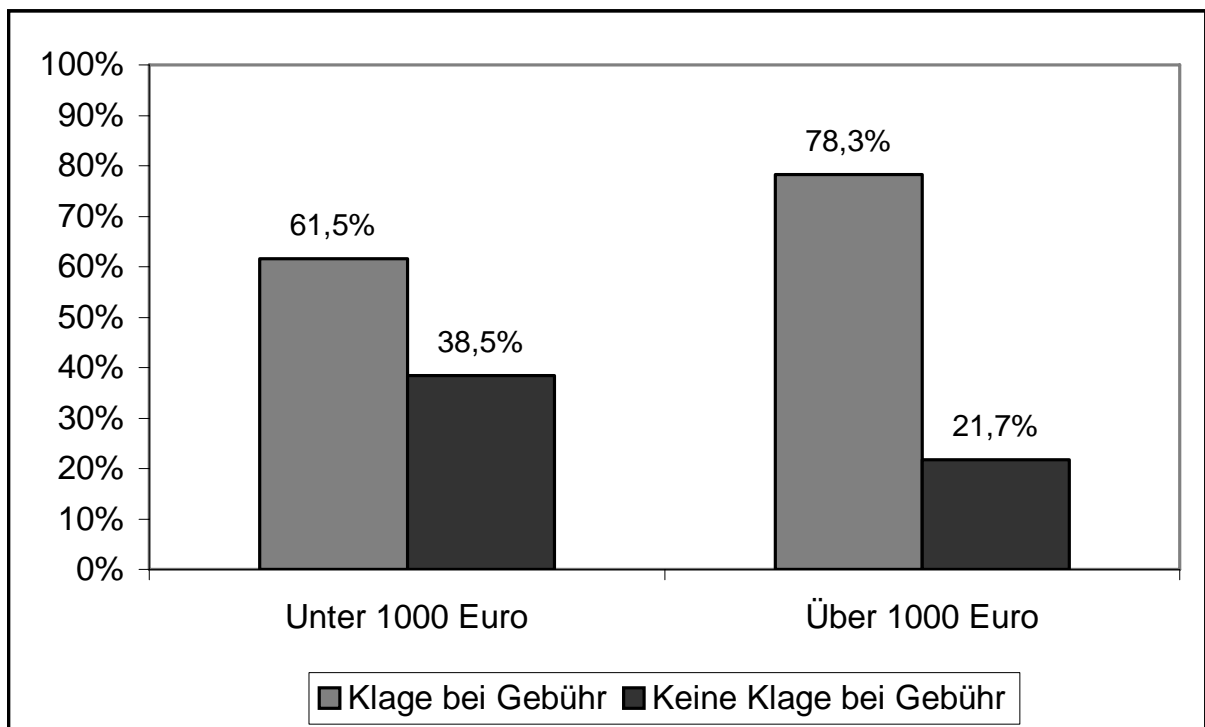
Der Gegenstand der Klage bzw. das Rechtsgebiet, in dem die aktuelle Klage eingereicht wird, hat nur einen geringen Einfluss auf die Klagebereitschaft. Eine besonders hohe Klagebereitschaft bei Gebühren mit 88,9% findet man allerdings bei Klägern, die gegen einen Unfallversicherungsträger klagen. Ein Grund hierfür könnte sein, dass unter den Klägern, die gegen die Unfallversicherung klagen, der Anteil der Personen, die sich in hohem Maße ungerecht be-

handelt fühlen, am höchsten ist.¹¹²

Finanzielle Lage

Wie erwartet, besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Nettoeinkommen des Haushalts und der Klagebereitschaft im Falle von Gebühren. Genauer gesagt nimmt die Klagebereitschaft im Falle der Gebühreneinführung mit zunehmendem Nettoeinkommen zu: Von denen mit einem Nettoeinkommen unter 1.000 Euro wollen nur gut 60% klagen, in den höheren Einkommensklassen sind es 78% und bei denen mit über 2.000 Euro sogar 82,4% (vgl. Schaubild 5.3).

Schaubild 5.3: Klagebereitschaft bei Gebühren nach Nettoeinkommen des Haushalts



Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage wider: Von denen, die ihre wirtschaftliche Situation als sehr schlecht ansehen, wollen weniger als 60% im Falle der Gebühreneinführung klagen, von den übrigen weit mehr als 70%.

Geschlecht

Die Vermutung, dass Frauen größere Schwellenängste vor dem Sozialgericht haben, die durch die Einführung von Gebühren noch verstärkt werden könnten, bestätigt sich nicht: Zwischen Männern und Frauen gibt es keinen Unterschied in Hinblick auf das Klageverhalten bei Einführung von Gebühren.

¹¹² Während insgesamt gut 40% voll zustimmen, dass sie ungerecht behandelt wurden, sind es bei den Klägern gegen die Unfallversicherung 57,7%. Zugleich ist aber auch der Anteil der Kläger, die sich überhaupt nicht ungerecht behandelt fühlten, bei der Unfallversicherung relativ hoch, was auf eine Polarisierung hindeutet. Die hohen Werte sowohl bei der Ausprägung 1 (stimme gar nicht zu) als auch bei 4 (stimme voll zu) erklären auch, warum in Tabelle 3 im Anhang zu Kapitel 5, wo Mittelwertunterschiede betrachtet wurden, die Unfallversicherung nicht den höchsten Mittelwert aller beklagten Behörden aufweist.

Alter

Die Annahme, dass vor allem ältere Menschen durch Gebühren von einer Klage abgehalten werden könnten, wird durch unsere Analysen bestätigt: Von den über 60-Jährigen wollen nur knapp zwei Drittel im Falle der Einführung von Gebühren klagen, von den Jüngeren sind es mehr als drei Viertel. Bei genauerer Differenzierung zeigt sich ein u-förmiger Zusammenhang: In der Gruppe der unter 40-Jährigen ist die Klagebereitschaft nicht wesentlich höher als bei den über 60-Jährigen. Die geringe Klageneigung der unter 40-Jährigen könnte damit zusammenhängen, dass diese in der Gruppe mit besonders niedrigem Haushaltseinkommen (unter 500 Euro) leicht überrepräsentiert sind. Auch stimmen 100% voll oder eher zu, dass sie sich die Klage aus finanziellen Gründen nicht leisten könnten. Dagegen sind 100% der Älteren aus prinzipiellen Gründen gegen die Einführung von Gebühren. Sowohl Jüngere als auch Ältere meinen darüber hinaus deutlich häufiger als die mittlere Altersgruppe, dass ihnen die Erfolgsaussichten zu unsicher sind.

Migrationsstatus

Zwischen ausländischen und deutschen Klägern gibt es in Hinblick auf die Klagebereitschaft bei Einführung von Gebühren keinen signifikanten Unterschied.

Erwerbsstatus

Der Erwerbsstatus wirkt sich nur in geringem Maße auf die Klagebereitschaft aus: Bei Rentnern ist die Klagebereitschaft im Falle der Gebühreneinführung etwas, aber nicht signifikant niedriger als bei Erwerbstätigen, Arbeitsunfähigen, Arbeitslosen und Hausfrauen. Dies ist angesichts des oben berichteten Zusammenhangs zwischen Alter und Klagebereitschaft nicht verwunderlich.

Schulbildung

Höher gebildete Kläger haben wie erwartet eine, wenn auch nicht signifikant, höhere Klagebereitschaft. Umgekehrt lassen sich Kläger mit niedrigem Bildungsstand eher von einer Klage abhalten. Von den Klägern mit Abitur wollen 75,9% im Falle von Gebühren klagen, von denen ohne Abitur nur gut 70%. Bei den Klägern mit höherer Schulbildung sind es 74%. Ob höhere Bildung unabhängig vom Einkommen – Kläger mit höherer Schulbildung erzielen auch höhere Einkommen – zu einer höheren Klagebereitschaft bei Gebühren führt, müssen die multivariaten Analysen zeigen.

Berufsausbildung

Der Effekt der Berufsausbildung ist nicht ganz eindeutig. Die höchste Klagequote findet man bei Klägern mit Fachhochschulabschluss (84,4%), eine eher niedrige bei Klägern mit Fachschulabschluss (64,1%). Zwischen Klägern ohne Abschluss, mit Lehre und Hochschulabschluss gibt es dagegen kaum einen Unterschied. Die Klagequoten liegen hier zwischen 70% und 73%. Auch hierbei ist zu fragen, ob der Effekt der höheren Bildung unabhängig vom Einkommen besteht.

Haushaltstyp

Von den Klägern, die alleine leben, wollen nur 60,5% im Falle von Gebühren klagen, von den übrigen 76,5%. Die Frage ist, ob Alleinlebende generell eine geringere Klagebereitschaft haben, etwa weil sie weniger soziale Unterstützung haben oder erwarten, oder ob die niedrigere

Klagebereitschaft alleine auf das niedrigere Haushaltseinkommen der Alleinlebenden zurückzuführen ist.

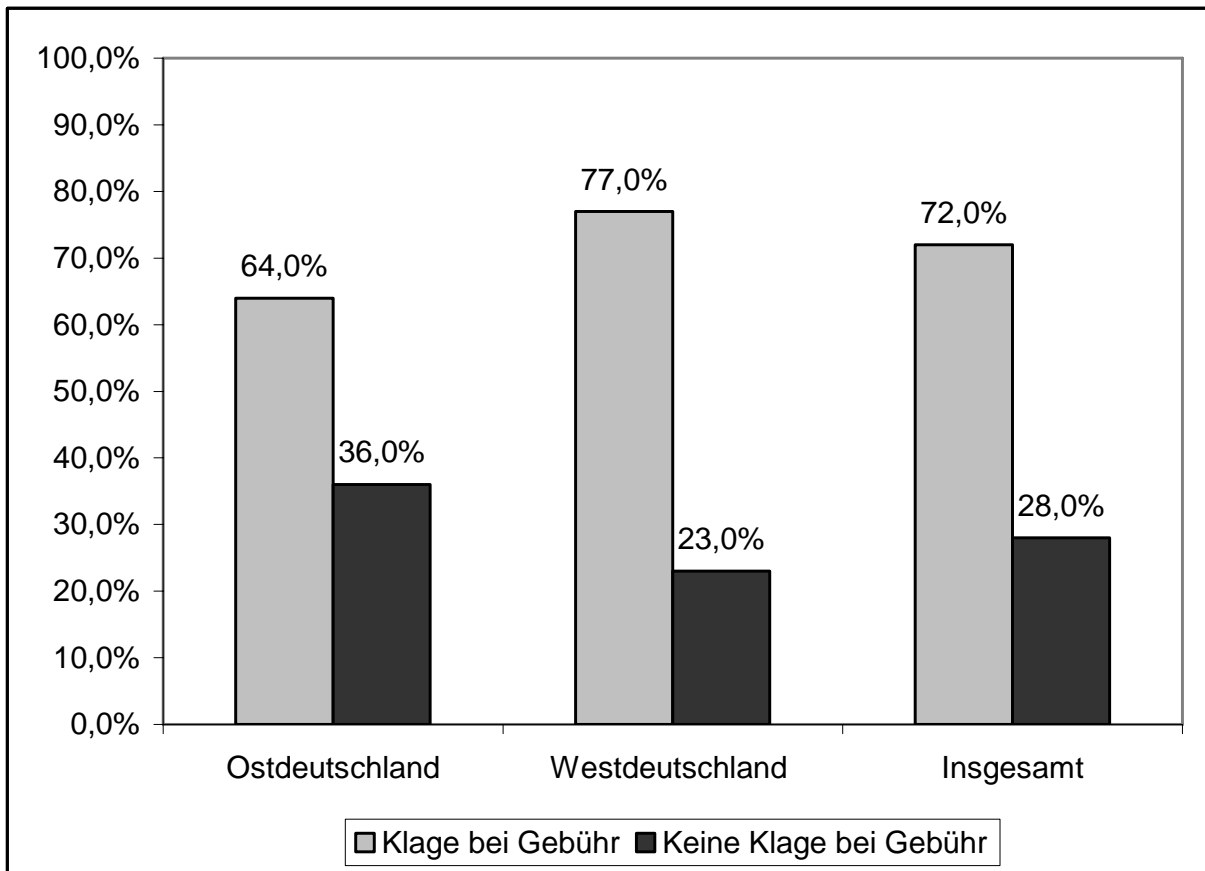
Region

Kläger aus Ostdeutschland wollen im Falle der Einführung von Gebühren signifikant seltener klagen als solche aus Westdeutschland (64,0% gegenüber 76,7%, Schaubild 5.4).¹¹³ Die Vermutung, dass dies am niedrigeren Einkommensniveau in Ostdeutschland liegen könnte, bestätigt sich nicht, denn Kläger aus Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich in Hinblick auf das Haushaltseinkommen kaum, ostdeutsche Kläger haben tendenziell sogar ein höheres Einkommen. Auch die Gründe, die für den Klageverzicht bzw. die Klagebereitschaft bei Gebühren angegeben werden, können nur bedingt dazu beitragen, die unterschiedliche Klagebereitschaft in Ost- und Westdeutschland zu erklären, da nur geringe Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen bestehen. Westdeutsche stimmen lediglich etwas häufiger zu, dass ihnen die Erfolgsaussichten zu unsicher sind, und finden es häufiger in Ordnung, dass man für öffentliche Dienstleistungen etwas bezahlen muss. Eine Erklärung liefert möglicherweise die Frage, ob man sich von der beklagten Behörde ungerecht behandelt fühlte. Hier stimmen Westdeutsche deutlich, wenn auch nicht signifikant häufiger zu als Ostdeutsche. Wie noch zu

¹¹³ Bei genauerer Differenzierung zeigen sich auch innerhalb der alten und neuen Bundesländer deutliche Unterschiede, die aber wegen der geringen Fallzahlen nicht überbewertet werden sollten. So ist die Klagebereitschaft bei Gebühren in Hessen und Rheinland-Pfalz für westdeutsche Verhältnisse sehr niedrig und in Mecklenburg-Vorpommern für ostdeutsche Verhältnisse hoch.

zeigen ist, fühlen sich diejenigen, die auch im Falle von Gebühren klagen wollen, häufiger ungerecht behandelt als diejenigen, die nicht klagen wollen.

Schaubild 5.4: Klagebereitschaft bei Gebühren nach Region



Einfluss Anderer auf die Entscheidung zur Klage

Die Variable Einfluss anderer Personen hat nur geringe, nicht signifikante Effekte auf die Klagebereitschaft bei Gebühren. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass insbesondere Anwälten und anderen Prozessvertretern sowie Familienangehörigen und Freunden Einfluss auf die Klageentscheidung zugesprochen wird. Andere Personen und Stellen werden jeweils nur von wenigen Klägern als einflussreich bezeichnet, so dass die Fallzahlen für die Vergleiche relativ gering sind. Etwas höhere Klagequoten findet man bei Klägern, bei denen der Betriebsrat, ein Sozialverband, öffentliche Rechtsberatung, eine Beratungsstelle für Arbeitslose oder Internetforen starken oder etwas Einfluss auf die Entscheidung zur aktuellen Klage hatten. Auch sehr starker Einfluss von Familienangehörigen fördert die Klagebereitschaft. Wenn die Familie nur etwas Einfluss hatte, ist die Klagequote allerdings geringer, als wenn sie die Klageentscheidung überhaupt nicht beeinflusst hat.

Zielerreichung und Lebenszufriedenheit

Diejenigen, die auf eine Klage verzichten würden, meinen häufiger, dass sich ihre Lebensziele nicht erfüllt haben als die, die auch im Falle von Gebühren klagen wollen. Sie haben auch häufiger das Gefühl, nicht ihren gerechten Anteil am Leben bekommen zu haben und meinen etwas seltener, dass man in Deutschland gut leben könne. Auch die Lebenszufriedenheit ist tendenziell geringer. Bis auf das Erreichen der Lebensziele sind die Unterschiede allerdings nicht signifikant.

Erfahrungen mit der beklagten Behörde

Diejenigen, die auch im Falle von Gebühren klagen würden, haben insgesamt etwas schlechtere Erfahrungen mit der beklagten Behörde gemacht. Insbesondere fühlten sie sich häufiger ungerecht behandelt und wurden häufiger als Querulant bezeichnet. In Hinblick auf die Verständlichkeit der Bescheide, ausführliche Gespräche, rechtliche Begründungen oder die Kompetenz der Mitarbeiter gibt es dagegen keine Unterschiede zwischen denen, die auch bei Gebühreneinführung klagen wollen und denen, für die das nicht gilt.

Multivariate Analysen

Bei den bisher betrachteten Ergebnissen handelt es sich um bivariate Analysen. Mit Hilfe des Verfahrens der logistischen Regression wurde anschließend überprüft, welche Faktoren einen unabhängigen Einfluss auf das Klageverhalten bei Einführung von Gebühren haben (vgl. Tabelle 10 im Anhang zu Kapitel 5).¹¹⁴

Nach den Ergebnissen der multivariaten Analysen hängt die Klagebereitschaft im Falle der Gebühreneinführung insbesondere vom Haushaltseinkommen, von früheren Klageerfahrungen, von den Erfolgsaussichten im aktuellen Verfahren und von den Erfahrungen mit der beklagten Behörde ab. Von den sozialstrukturellen Variablen spielt neben der Region (Ost- oder Westdeutschland) nur das Alter eine Rolle.

Da sich die Klagebereitschaft im Falle der Gebühreneinführung in Ost- und Westdeutschland deutlich unterscheidet, wurden anschließend getrennte Modelle für Ost- und Westdeutschland geschätzt. Dabei zeigt sich, dass die Einflussfaktoren in beiden Teilen Deutschlands völlig anders aussehen:

In *Westdeutschland* gibt es nur zwei signifikante Effekte: Personen, die einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt haben, und solche mit höherem Haushaltseinkommen wollen auch im Falle der Einführung von Gebühren weiterhin klagen. Beide Gruppen sind offenbar der Meinung, dass sie die zusätzliche Belastung durch Gebühren verkraften können, sei es aus eigener Kraft, sei es mit Hilfe der Prozesskostenhilfe. Die anderen Effekte, z. B. für die Mehrfachkläger und das Gefühl, ungerecht behandelt worden zu sein, weisen zwar in die erwartete Richtung (in beiden Fällen ist die Klagewahrscheinlichkeit bei Gebühren höher), sind aber nicht signifikant.

Anders gewendet werden also in Westdeutschland durch eine Gebühreneinführung Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen und solche, die keine Prozesskostenhilfe beantragt haben, von einer Klage abgeschreckt. Die Bedeutung des Wissens um PKH verweist darauf, dass unerwünschte Effekte der Gebühreneinführung für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen durch verstärkte Aufklärung über die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe zu beantragen, eventuell abgemildert werden können. Hierdurch dürften aber die Kosten für die Prozesskostenhilfe steigen (vgl. Kapitel 8). Das Wissen um die Möglichkeit der PKH wiegt den Effekt des Einkommens jedoch nicht voll auf: Zwar wollen Geringverdiener, die einen Antrag auf PKH gestellt haben, im Falle von Gebühren häufiger klagen als Geringverdiener ohne PKH-Antrag. Auch unter Kontrolle von PKH wollen untere Einkommensgruppen im Falle

¹¹⁴ Eine Beschreibung des Verfahrens der logistischen Regression findet sich im Anhang zu Kapitel 5.

von Gebühren aber seltener klagen als Bezieher höherer Einkommen, d. h., die Klagebereitschaft im Falle von Gebühren ist bei Personen mit geringem Einkommen auch dann niedriger als bei Personen mit höherem Einkommen, wenn sie um die Möglichkeit der PKH wissen.

In *Ostdeutschland* spielen dagegen vor allem frühere Klageerfahrungen und die Erfolgsaussichten eine Rolle. Wer die Schwelle zum Sozialgericht schon mehrfach überwunden hat, hat auch eine größere Neigung, bei Einführung von Gebühren zu klagen. Gleiches gilt, wenn die Erfolgsaussichten im aktuellen Verfahren hoch eingeschätzt werden. Dieses Ergebnis muss im Zusammenhang damit gesehen werden, dass in unserer hypothetischen Frage explizit die Rede davon ist, dass die Gebühren im Falle des Erfolgs erstattet würden. Was in Westdeutschland die Prozesskostenhilfe ist, ist in Ostdeutschland die Rechtsschutzversicherung: Personen mit Rechtsschutzversicherung wollen im Falle der Gebühreneinführung eher klagen als andere. Darüber hinaus werden in Ostdeutschland insbesondere die Personengruppen weiterhin klagen, die das Gefühl haben, ungerecht behandelt worden zu sein. In Westdeutschland hat das „Ungerechtigkeitsgefühl“ dagegen keinen signifikanten Einfluss. Alleinlebende und über 60-Jährige wollen in Ostdeutschland bei Gebühreneinführung dagegen eher auf die Klage verzichten.

Insgesamt gesehen wird eine Gebühreneinführung also einerseits einige Klägergruppen – nämlich Personen mit niedrigem Einkommen in Westdeutschland sowie Ältere und Alleinlebende in Ostdeutschland – von einer Klage abhalten. Insoweit bestätigen sich unsere Annahme und die Annahme der befragten Richterinnen und Richter, dass die Einführung von Gebühren sozial selektiv wirken wird.

Andererseits werden, insbesondere in Ostdeutschland, Mehrfachkläger und Personen, deren Gerechtigkeitsgefühl verletzt ist, auch im Falle einer Gebühreneinführung weiterhin klagen. Es ist also häufig der Wunsch nach Gerechtigkeit, der die Betroffenen zu einer Klageerhebung veranlasst und die Frage der Gebühren in den Hintergrund treten lässt. Kläger, deren Gerechtigkeitsempfinden verletzt ist, können somit auch nicht durch Gebühren von einer Klage abgehalten werden.

5.4.4. Mehrfachkläger und querulatorische Kläger

Ein Ergebnis der bisherigen Analysen war, dass diejenigen, die bereits mehrfach vor einem Sozialgericht geklagt haben, auch im Falle der Einführung von Gebühren überdurchschnittlich häufig klagen würden. Darüber hinaus wurden diejenigen mit Klagebereitschaft nach eigener Aussage auch überdurchschnittlich häufig in der beklagten Behörde als Querulant bezeichnet. Im Folgenden sollen die beiden Gruppen der Mehrfachkläger und der „Querulanten“ genauer betrachtet werden. Hierbei soll einerseits geprüft werden, ob diese Gruppen eher aussichtslose Klagen führen. Andererseits soll untersucht werden, durch welche Merkmale sich diese Gruppen auszeichnen (vgl. Tabelle 11 im Anhang zu Kapitel 5).

Insgesamt hat ein knappes Fünftel der Kläger bereits mehrfach vor einem Sozialgericht geklagt. Durchschnittlich haben diejenigen, die bereits mehrfach geklagt haben, schon 3,5 Klagen vor einem Sozialgericht geführt, von denen gut 50% voll oder teilweise gewonnen wurden. Von den Mehrfachklägern haben knapp zwei Drittel (65,6%) auch schon einmal oder

mehrfach vor einem anderen Gericht geklagt.¹¹⁵ Die durchschnittliche Zahl der anderen Verfahren beträgt hier 4,5 und liegt damit deutlich höher als bei denen, die bislang höchstens einmal vor einem Sozialgericht geklagt haben; die Erfolgsquote (gewonnene und teilweise gewonnene Verfahren) bei den Verfahren vor anderen Gerichten beträgt knapp 57%.

42 Befragte¹¹⁶ stimmten eher oder voll zu, dass sie in der beklagten Behörde als Querulant bezeichnet wurden. Die Überschneidung zwischen der Gruppe der Mehrfachkläger und der Gruppe der als „Querulanten“ Bezeichneten ist vergleichsweise gering. Nur knapp 35% der Mehrfachkläger geben zugleich an, dass sie als Querulant bezeichnet wurden. Die „Querulanten“ haben bisher durchschnittlich fast drei Mal vor einem Sozialgericht geklagt (und damit häufiger als die, die nicht als Querulant bezeichnet wurden) mit einer durchschnittlichen Erfolgsquote von gut 40%. Die durchschnittliche Klagehäufigkeit vor einem anderen Gericht beträgt dagegen 4,4 (bei denen, die nicht als Querulant bezeichnet wurden, waren es bisher nur 3,2 Klagen vor anderen Gerichten), wovon gut die Hälfte gewonnen wurden.

Diese Ergebnisse sprechen somit nicht dafür, dass Mehrfachkläger und Kläger, die als „Querulanten“ betitelt wurden, besonders häufig aussichtslose Verfahren anstrengen. Welches sind aber die Gründe dafür, dass diese Klägertypen häufiger als andere Klage erheben? Um diese Frage näherungsweise zu beantworten, wird im Folgenden das Profil dieser Typen genauer betrachtet.

Insgesamt gesehen unterscheiden sich Mehrfachkläger und Kläger, die als „Querulanten“ bezeichnet wurden, nur in wenigen Merkmalen signifikant von anderen Klägern. Zwischen Mehrfachklägern und „Querulanten“ gibt es Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede (siehe Tabelle 10 im Anhang).

Auffällig ist, dass die aktuelle Klage von Mehrfachklägern bzw. „Querulanten“ besonders häufig im Bereich Krankenversicherung geführt wird.¹¹⁷ Als „Querulanten“ bezeichnete Kläger führen ihre Klage auch besonders häufig im Bereich der Pflegeversicherung, Mehrfachkläger häufiger gegen das Sozialamt.

„Querulanten“ sind darüber hinaus häufiger bereits in der 2. Instanz zu finden und haben etwas (aber nicht signifikant) häufiger eine Rechtsschutzversicherung. Sie sagen auch überproportional häufig, dass der Anwalt oder die Gewerkschaft einen gewissen Einfluss auf ihre Klageentscheidung hatte. Es spricht einiges dafür, dass die Kommunikation zwischen beklagter Behörde und denjenigen, die als Querulant bezeichnet worden sind, grundlegend gestört ist: „Querulanten“ haben seltener das Gefühl, ihre Probleme würden von der Behörde ernst genommen und fühlen sich etwas, aber nicht signifikant häufiger hilflos ausgeliefert und ungerecht behandelt. Sie vermissen ausführliche Erklärungen und halten die Mitarbeiter weder für hilfsbereit noch für kompetent. Sie sind auch seltener der Meinung, dass die Behörden in

¹¹⁵ Von den Erstklägern vor einem Sozialgericht haben nur 34,2% bereits vor einem anderen Gericht geklagt, von denen, die bisher einmal vor einem Sozialgericht geklagt haben, 48%.

¹¹⁶ Bezogen auf die Fälle mit gültigen Angaben bei der entsprechenden Frage sind dies 17,8%, bezogen auf alle Fälle 13,3%.

¹¹⁷ Hierbei muss offen bleiben, ob es bei früheren Klagen auch um Angelegenheiten der Krankenversicherung ging.

Deutschland im Großen und Ganzen zufriedenstellend arbeiten und haben zu Gerichten nicht unbedingt mehr Vertrauen als zu Behörden. Sie meinen, dass sie eher weniger als ihren gerechten Anteil am Wohlstand erhalten und haben eine niedrige Lebenszufriedenheit.

Mehrfachkläger haben im Unterschied zu Personen, die als „Querulanten“ bezeichnet wurden, seltener eine Rechtsschutzversicherung, sind eher männlich, haben tendenziell (nicht signifikant) einen höheren Bildungsstand, aber ein relativ niedriges Nettoeinkommen. In Hinblick auf die Erfahrungen mit der beklagten Behörde sind sie wie die „Querulanten“ vergleichsweise selten der Meinung, dass die Mitarbeiter dort kompetent und hilfsbereit seien. Sie sind dagegen nicht seltener als der Durchschnitt der Auffassung, dass ihre Probleme nicht ernst genommen wurden und hatten auch keine Schwierigkeit, die Bescheide zu verstehen. Auch hatten sie nicht das Gefühl, ungerecht behandelt worden zu sein. Darüber hinaus sind Mehrfachkläger auch seltener der Auffassung, dass man in einem Land wie Deutschland gut leben könne. Auch ihre Lebenszufriedenheit ist vergleichsweise gering, aber nicht ganz so gering wie die der „Querulanten“.

Schließlich unterscheiden sich auch die Gründe, die die Betroffenen für eine Klage auch im Falle einer Gebührenpflicht anführen, zwischen Mehrfachklägern und als „Querulant“ bezeichneten Klägern. Mehrfachkläger sagen häufiger, dass es für sie um existenziell wichtige Fragen gehe, während als Querulant betitelte Kläger häufiger sagen, dass sie der Behörde zeigen wollen, dass sie so nicht mit ihnen umgehen kann und dass sie ein Zeichen für andere setzen wollen.

Insgesamt scheint es sich damit sowohl bei den Mehrfachklägern als auch bei den „Querulanten“, also denen, die von den Behörden als Querulant betitelt werden, um Gruppen zu handeln, die sich vom Leben benachteiligt sehen bzw. ökonomisch relativ schlecht gestellt sind (Mehrfachkläger) und mit Hilfe der Gerichte, denen sie allerdings auch nicht wirklich vertrauen („Querulanten“), ihre Lage verbessern wollen. Im Unterschied zu den Mehrfachklägern scheint bei denen, die als „Querulanten“ bezeichnet wurden, eine wesentliche Triebfeder für die Klagen Probleme im Umgang mit der Behörde zu sein.

5.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit Bezug auf die Fragestellung der Untersuchung, die Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage, lassen sich die Ergebnisse der Klägerbefragung unter folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen:

- Einem bemerkenswert hohen Anteil von Klägern – insgesamt einem Drittel der Klägerinnen und Kläger – war bei Erhebung der Klage nicht bekannt, dass das sozialgerichtliche Verfahren für sie kostenfrei ist. Von den Erstklägern wussten nach eigener Auskunft sogar 43,1% bei Klageerhebung nicht, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind. Für diese Gruppe von Klägern kann die Kostenfreiheit des Verfahrens keinen Einfluss auf die Klageentscheidung gehabt haben. Ebenso wenig dürfte die eventuelle Beseitigung der Kostenfreiheit auf künftige Klageentscheidungen Einfluss nehmen – vorausgesetzt, der Anteil der über die Kostenfreiheit nicht informierten Personen bleibt gleich und sinkt nicht, etwa im Zusammenhang mit einer öffentlichen

Debatte über die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit für die Personengruppe nach § 183 SGG.

- Mehr als ein Viertel aller Kläger, nämlich 28% der Befragten, würde nach eigenen Angaben künftig in einem vergleichbaren Fall auf die Klageerhebung verzichten. Der Wert ist hoch, jedoch mit Vorsicht zu handhaben und dürfte tendenziell überschätzt sein. Hier ist der unvermeidlich hypothetische Charakter der Frage zu berücksichtigen. Die antwortenden Kläger können nur aus der jetzigen Sicht auf die Zukunft schließen. Dabei werden die sich künftig tatsächlich stellenden Probleme in Sozialrechtsverhältnissen und der daraus folgende Überprüfungs- und Entscheidungsbedarf tendenziell unterschätzt sein.
- Umgekehrt bedeutet das soeben genannte Datum aus der Klägerbefragung, dass mehr als sieben von zehn Klägern (rund 73%) nach ihren eigenen Angaben auch nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in Höhe von 75 Euro bzw. 150 Euro in einem vergleichbaren Fall erneut Klage erheben würden. Begründet wurde das von fast 95% von ihnen damit, dass sie ihre berechtigten Ansprüche durchsetzen wollen (Anteil „trifft eher zu“ und „trifft voll zu“ zusammen). Gut drei Viertel würden ungeachtet der Verfahrensgebühr klagen, weil es aus ihrer Sicht um eine existenziell wichtige Frage geht. Knapp 60% wollen der beklagten Behörde zeigen, dass sie so nicht mit ihnen umgehen kann, gut 60% sind überzeugt, dass sie das Verfahren gewinnen, mehr als 45% wollen ein Zeichen für andere setzen und 15% finden es grundsätzlich in Ordnung, für öffentliche Dienstleistungen etwas zu zahlen.
- Unerwartet ist der durch die Auswertung der Klägerantworten entdeckte Zusammenhang zwischen früheren Klageerfahrungen und der Bereitschaft, im Falle der Gebühreneinführung zu klagen. Je mehr Erfahrungen Kläger bereits mit Klagen vor Sozialgerichten gemacht haben, desto geringer ist die Schwelle, auch im Falle von Gebühren Klage zu erheben: Von denjenigen, die erstmalig vor einem Sozialgericht klagen, würden nur 70% erneut klagen, wenn das Verfahren etwas kostete. Hingegen steigt der Anteil derer, die auch im Falle von Gebühren klagen würden, bei denjenigen, die bereits einmal vor einem Sozialgericht geklagt haben, auf 75% und bei denjenigen, die bereits mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, sogar auf knapp 80%. Das heißt umgekehrt: Von den Mehrfachklägern wollen nur etwa 20% im Gebührenfall *nicht* mehr klagen, bei denjenigen, die erstmals klagen, sind es mehr als 30%. Derselbe Zusammenhang zeigt sich bei Klägern mit Erfahrungen in anderen Gerichtszweigen. Von denjenigen Klägern unserer Befragung, die bereits einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt haben, würden nur 24% nicht mehr klagen, von denen hingegen, die noch nie vor einem anderen Gericht geklagt haben, 30,4%.
- Die Annahme liegt nahe, dass die Klagebereitschaft durch das Ergebnis einer oder mehrerer vorheriger Klagen bedingt ist. Die Daten der Klägerbefragung können die Annahme, dass Kläger mit positiver Klageerfahrung ungeachtet einer Gerichtsgebühr häufiger erneut klagen werden, nur für diejenigen bestätigen, die erst einmal geklagt und dabei gewonnen haben. Bei den Mehrfachklägern ist es dagegen umgekehrt: Diejenigen mit hoher Erfolgsquote (über 50% gewonnen) wollen etwas seltener bei Gebühreneinführung klagen als diejenigen mit niedrigerer Erfolgsquote.

- Nicht überraschend ist der Zusammenhang zwischen Erfolgserwartung und Klagebereitschaft. Von denjenigen Klägern, die einen Erfolg für eher wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich halten, wollen 78% auch im Falle von Gebühren klagen, von denen, die die Erfolgsaussichten pessimistischer einschätzen oder keine Meinung dazu haben, nur 66%.
- Überdurchschnittlich hohe Anteile von Klägern, die auch nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr vor Sozialgerichten erneut klagen würden, finden sich nach den Forschungsdaten bei
 - Klägern mit Rechtsschutzversicherung (79% gegenüber 69% bei den Klägern ohne Rechtsschutzversicherung);
 - Klägern, die gegen einen Unfallversicherungsträger klagen (88,9%; möglicher Grund: hoher Anteil von Personen, die sich ungerecht behandelt fühlen);
 - Klägern mit höherem Nettoeinkommen: Von denen mit einem Nettoeinkommen unter 1.000 Euro wollen nur gut 60% klagen, in den höheren Einkommensklassen sind es 78% und bei denen mit über 2.000 Euro sogar 82,4%;
 - jüngeren Klägern;
 - besser gebildeten Klägern;
 - Klägern, die nicht allein, sondern in Gemeinschaft (Familie, Partner- oder Lebenspartnerschaft, anderes) leben;
 - Klägern aus Westdeutschland (77% gegenüber 64% der Kläger aus Ostdeutschland). Das liegt entgegen der Vermutung nicht am niedrigeren Einkommensniveau in Ostdeutschland. Kläger aus Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich in Hinblick auf das Haushaltseinkommen kaum; tendenziell haben ostdeutsche Kläger sogar ein höheres Einkommen.
- In der Gesamtbetrachtung bestätigen die Daten der Klägerbefragung die Erwartungen der befragten Richterinnen und Richter, wonach die Einführung von Gebühren sozial selektiv wirken werde.

6. „Klageflut“ vor den Sozialgerichten

6.1. Vorbemerkung zur Datenlage und zur Operationalisierung aussichtsloser Klagen

Will man bewerten, ob und wie das Klageaufkommen wirklich gestiegen ist, ist zu fragen, ob der Anstieg der Zahl der Klagen mit einem Anstieg der Zahl der Widerspruchsbescheide und der Zahl der Ausgangsbescheide korreliert. Würde die Zahl der Ausgangsbescheide, also der durch Widerspruch und Klage angreifbaren behördlichen Akte, ebenso ansteigen wie die Zahl der Klagen, so könnte relativ gesehen nicht von einem Anstieg der Klagezahlen gesprochen werden. Stiege die Klagequote, also der Anteil der vor Gericht angegriffenen mindestens teilweise ablehnender Widerspruchsbescheide, relativ zur Widerspruchsquote, der Anteil der durch Widerspruchsbescheid angegriffenen behördlichen Ausgangsentscheidungen, so käme als Ursache neben der gestiegenen Klagefreudigkeit auch in Betracht, dass das Widerspruchsverfahren seine Filter- und Befriedungsfunktion schlechter ausfüllte als bisher und bzw. oder die Betroffenen Gesetzesänderungen nicht akzeptieren. Die Ursachen wären dann jedenfalls auch außerhalb des gerichtlichen Verfahrens zu suchen. Unbenommen bleibt es, auch bei gleich bleibender Klagequote zu fragen, ob diese zu senken wäre – eine Klageflut im Sinne einer rasch ansteigenden Menge von Streitverfahren wäre dies jedoch nicht.

Bei der Ermittlung der für diese Berechnungen notwendigen Daten – Ausgangsbescheide, Widersprüche und ihr Ausgang, Klagezahlen – treten jedoch einige Probleme auf:

In der Statistik der Sozialgerichte werden die Klageeingänge nur insgesamt erfasst. Eine Aufgliederung erfolgt in Rechtsgebiete und danach, ob Versicherte bzw. Leistungsberechtigte die Klage eingereicht haben, nicht jedoch in Erledigungsarten. Diese werden nur aus der Anzahl der erledigten Verfahren ausgewiesen. Soweit in diesem Bericht Klagequoten errechnet werden, erfolgt dies daher aufgrund mindestens teilweise ablehnender Widerspruchsbescheide und der von Versicherten bzw. Leistungsberechtigten eingelegten Klagen vor dem Sozialgericht aus demselben Jahr. Am Jahresanfang und am Jahresende gibt es Unschärfen, da die im Dezember erlassenen Widerspruchsbescheide ggf. erst im Januar beklagt werden. Datensätze, mit denen Einzelfälle verfolgt werden können (so genannte gematchte Datensätze oder Individualdatensätze), existieren nicht. Soweit Erfolgsquoten ausgewiesen werden, beziehen sich diese auf alle erledigten Klagen insgesamt, nicht nur auf die von Leistungsberechtigten bzw. Versicherten eingereichten Klagen.

Widerspruchsquoten werden errechnet, indem die Anzahl der eingereichten Widersprüche durch die Anzahl der erlassenen Ausgangsbescheide geteilt wird. Auch hier ergeben sich Unschärfen zu Jahresbeginn und zu Jahresende, die jedoch aus oben genannten Gründen hinzunehmen sind.¹¹⁸

¹¹⁸ Quoten werden in den Schaubildern in der Regel auf einer bei Null beginnenden Skalierung dargestellt. An den Stellen, wo dies nicht möglich ist, da eine solche Darstellung nicht lesbar wäre, wird ein kleinerer Skalenausschnitt gewählt. Hierbei ist zu beachten, dass dies die dargestellten Unterschiede größer erscheinen lässt.

Rücknahmequoten bezeichnen den Anteil der zurückgenommenen Klagen an allen Erledigungen eines Jahres.

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, dass nicht für alle Bereiche des Sozialrechts bundeseinheitliche Daten zu Bescheiden und Widersprüchen verfügbar sind. Für die Träger der Sozialhilfe nach BSHG und ab 2005 nach SGB XII sowie für die seit 2005 zugelassenen kommunalen Träger (§ 6b SGB II) der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind keine Daten verfügbar. Hinsichtlich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die kommunalen Träger zur Datenübermittlung verpflichtet (§ 51b SGB II). Dieser Pflicht kommen die Träger zwar überwiegend nach, es bestehen aber bei einzelnen Kommunen noch Probleme und die Daten sind teilweise auch nicht plausibel,¹¹⁹ so dass nach Aussage der Bundesregierung verwertbare Daten nicht zur Verfügung stehen.

Ein deutliches Absinken von Eingangs- und Erledigungszahlen in der Sozialgerichtsstatistik des Jahres 1996 konnte nicht aufgeklärt werden. Dahinter verbirgt sich jedoch sicher ein statistisches Problem¹²⁰ und kein reales Phänomen. Für das Jahr 1996 sind daher Klagequoten nicht feststellbar. Teilweise stellen auch die Werte für das Jahr 1995 „Ausreißer“ dar. Daher haben wir, soweit es nicht notwendig darauf ankommt, die Klagezahlen erst ab 1997 dargestellt.

Der zweiten zu überprüfenden Behauptung – der Zunahme aussichtsloser Klagen – geht die Frage voraus, was aussichtslose Klagen sind. Für das Forschungsvorhaben wurde die im Kontext von § 93 BVerfGG¹²¹ entwickelte Definition des Bundesverfassungsgerichts für offensichtlich aussichtslose Rechtsbehelfe herangezogen.

Danach ist ein Rechtsbehelf

„offensichtlich aussichtslos, wenn der Beschwerdeführer nach dem Stand der Rechtsprechung zum Zeitpunkt der Einlegung seines Rechtsbehelfs über dessen mangelnde Erfolgsaussichten nicht im Unklaren sein konnte.“¹²²

Die praktische Brauchbarkeit dieser Definition für das Sozialrecht wurde im Expertengespräch von Richtern und Richterinnen der Sozialgerichtsbarkeit (vgl. Anhang zu Kapitel 4) in Zweifel gezogen: Es sei gut möglich, dass eine Klage zunächst aussichtslos erscheine, dann aber im Laufe des Verfahrens Umstände hinzutreten, die die Klage aussichtsreich erscheinen ließen.

¹¹⁹ Vgl. BT-Drs. 16/4210 vom 01.02.2007, S. 3.

¹²⁰ Elektronische Auskunft von Herrn Dünwald vom BMAS, Referat Ib 5 des BMAS, vom 16.07.2007. Gründe hierfür sind eine mehrfach angepasste Programmierung und wechselnde Zuständigkeiten.

¹²¹ Im Streit stand die Eignung eines offensichtlich aussichtslosen, weil offensichtlich unzulässigen Rechtsbehelfs zur Fristwahrung.

¹²² So zuletzt aus der Begründung des Nichtannahmebeschlusses des BVerfG vom 21.8.2006 in den Verfahren 1 BvR 2606/04, 2845/04, 2846/04, 2847/04, unter Verweis auf u. a. BVerfGE 91, 93, 106.

„Die Auffassung, dass Klagen aussichtslos sind, kann sich während des Verfahrens wandeln, z.B. durch neue höchstrichterliche Rechtsprechung“ (Fragebogen LSG Nr. 825).

Damit wurde auf besondere Prognoseschwierigkeiten angesichts der Verschränkung juristischer und sozialmedizinischer Beurteilung in einigen Rechtsgebieten des Sozialrechts sowie auf den raschen Wechsel der Sozialgesetzgebung hingewiesen.

Etwa 74% der befragten Richterinnen und Richter meinen, dass der Anteil von vornherein aussichtsloser Klagen 2006 unter 10% lag, 23% schätzen, dass über 10% der Klagen von vornherein aussichtslos waren. Aber nur 6% meinen, dass der Anteil der Klagen, bei denen sich die Aussichtslosigkeit erst im Verlauf des Verfahrens herausstellte, unter 10% lag. 10% der Befragten schätzen den Anteil der Klagen, deren Aussichtslosigkeit sich erst im Laufe des Verfahrens herausgestellt hat, auf über 85% der aussichtslosen Klagen (vgl. hierzu die Ergebnisse der Richterbefragung 4.3.2.).

Sicher ist, dass die aussichtslosen Klagen eine Teilmenge derjenigen Klagen bilden, in denen die Klägerinnen und Kläger vollständig unterliegen. Um Anhaltspunkte darüber zu erhalten, ob die Anzahl aussichtsloser Klagen gestiegen ist, werden daher im Folgenden Erfolgsquoten dargestellt. Mit der Erfolgsquote wird das Verhältnis aller mindestens teilweise erfolgreichen Klagen zu allen erledigten Klagen des Jahres ausgewiesen. Den gerichtlichen Vergleich haben wir zu den mindestens teilweise erfolgreichen Klagen gezählt, weil wir davon ausgehen, dass einem Vergleich immer ein mindestens teilweises Nachgeben der Behörde zugrunde liegt. Ebenso wurden Klagen, die durch ein Anerkenntnis der Behörde endeten, als mindestens teilweise erfolgreich gewertet. Mit der Misserfolgsquote wird der Anteil derjenigen Klagen an allen erledigten Klagen ausgewiesen, bei denen die Betroffenen vollständig unterlegen sind. Als unterlegen haben wir dabei auch die zurückgenommenen Klagen gezählt, weil wir davon ausgingen, dass die Rücknahme zumeist auf Hinweis des Gerichts auf die Aussichtslosigkeit der Klagen erfolgte. Es muss allerdings beachtet werden, dass der Anteil der zurückgenommenen an allen erledigten Klagen ca. 36-40% ausmacht. Liegt die Misserfolgsquote (einschließlich der Klagerücknahme) also beispielsweise bei 50%, heißt das, dass zusätzlich zu den zurückgenommenen Klagen weitere 10-14% aller erledigten Klagen per Urteil oder Gerichtsbescheid erfolglos enden.

Steigt die Zahl erfolgloser Klagen, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass die Anzahl aussichtsloser Klagen ebenfalls gestiegen ist. Gewissheit hierüber könnte jedoch nur durch aufwändige und im Rahmen dieser Untersuchung nicht mögliche Aktenanalysen erlangt werden.

Zur Beurteilung des Widerspruchsverfahrens werden ebenfalls Erfolgs- und Misserfolgsquoten ausgewiesen. Hierbei wird die Erfolgsquote errechnet aus den Abhilfen und mindestens teilweise erfolgreichen Widersprüchen. Die Misserfolgsquote weist das Verhältnis der vollständig erfolglosen Widersprüche und der zurückgenommenen Widersprüche zu den erledigten Widersprüchen aus.¹²³

¹²³ Bei Schaubildern, in denen von der hier beschriebenen Berechnungsweise abgewichen wird, ist dies gekennzeichnet.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass bezüglich der Klagezahlen immer dann unterschiedliche Statistiken vorliegen, wenn nicht nur das Gericht, sondern auch die Widerspruchsstelle eine Statistik über Klagen führt. Daten zu Widerspruchsbescheiden existieren hauptsächlich aus der „Widerspruchsstatistik der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge“ (zu den Bereichen Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Alterssicherung der Landwirte, Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit, Kriegsopferfürsorge und Feststellung des Grades der Behinderung nach dem SGB IX) und aus der Bundesagentur für Arbeit (seit 2005 auch zuständig für die Statistik zur Grundsicherung nach dem SGB II). In keinem Fall waren diese Statistiken deckungsgleich mit der Statistik der Gerichtsbarkeit über eingegangene Klagen (vgl. Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Differenzen zwischen Widerspruchs- und Sozialgerichtsstatistik bezüglich der Feststellung einer Behinderung

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
durch Klageerhebung angefochtene Widerspruchsbescheide laut Widerspruchsstatistik	40990	44904	39668	38573	41369	41576	43262	44286	41450	40907
beim SG eingegangene Klagen laut Gerichtsstatistik	43398	46509	41140	40476	43230	42061	43841	44465	45551	45310
Differenz	2408	1605	1472	1903	1861	485	579	179	4101	4403

Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2004; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)¹²⁴, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2004

Mögliche Ursachen für die Abweichungen können Untätigkeitsklagen sowie allgemeine Leistungsklagen ohne Vorverfahren sein, die nur in der Gerichtsstatistik auftauchen, nicht jedoch in der Widerspruchsstatistik. Außerdem werden „beklagte Widersprüche“ in einer Widerspruchsstatistik in dem Jahr gezählt, in dem der Widerspruch erlassen wurde. Bei Gericht zählt dagegen das Jahr, in dem die Klage eingegangen ist. Ein weiterer Grund für die höheren Klageingangszahlen bei den Gerichten könnte sein, dass eine Klage doppelt gezählt wird, wenn es zu einem Zuständigkeitswechsel innerhalb des Gerichts kommt. Allerdings dürfte es sich hierbei nur um wenige Fälle handeln, die größere Abweichungen nicht erklären können. Wir haben im Folgenden Klagequoten aufgrund beider Statistiken errechnet.

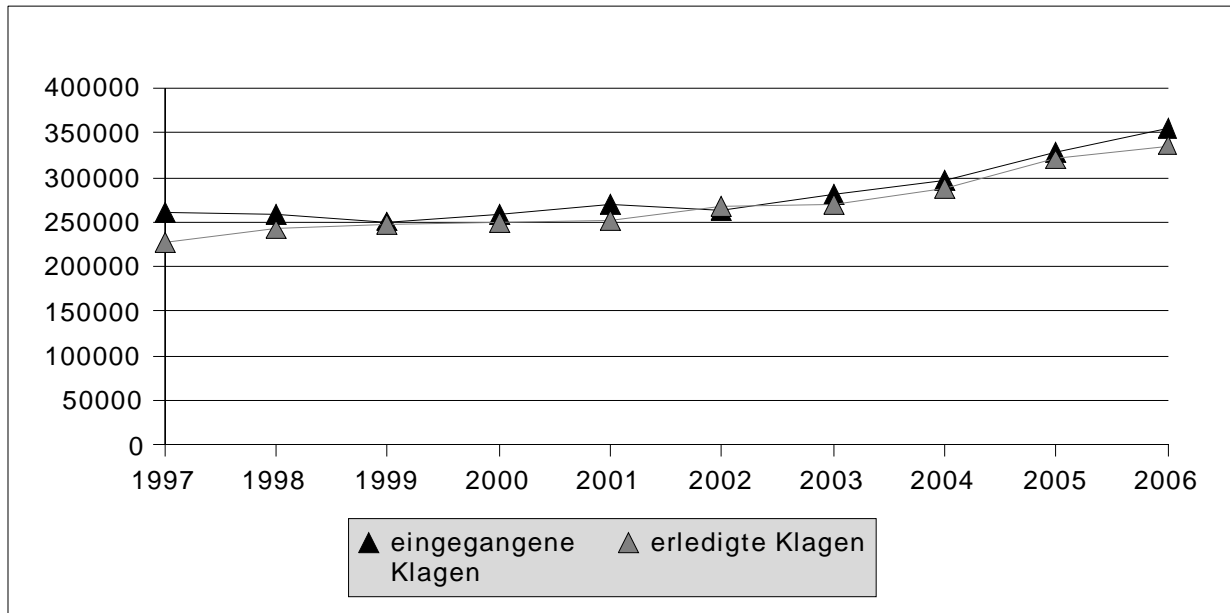
¹²⁴ Die Bezeichnung des zuständigen Ministeriums wurde in der Zeit von 1995 bis 2006 mehrmals geändert (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit). Als Quelle wird daher das nunmehr zuständige Ministerium angegeben.

6.2. Entwicklung der Klageeingänge und Klagequoten in der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt

6.2.1. Entwicklung der Klageeingänge

Einfach lässt sich feststellen, dass die Zahl der bei den Sozialgerichten eingereichten Klagen seit 1997 gestiegen ist.

Schaubild 6.1.: Klageeingänge und -erledigungen nach der Gerichtsstatistik der Sozialgerichtsbarkeit



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997 – 2006¹²⁵

In den Jahren 1997 bis 2002 bewegte sich die Anzahl der eingegangenen Klagen relativ stabil zwischen 251.000 (1998) und 270.000 (2001) pro Jahr. In den Jahren 2003 und 2004 gab es einen Anstieg von jeweils 17.000 Klagen im Verhältnis zum Vorjahr. Im Jahr 2005 stieg die Zahl der eingereichten Klagen dann um weitere 31.000, 2006 um 26.000. Vom Ausgangsjahr 1997 aus hat sich der Klageeingang bis 2006 um ein gutes Drittel (36%) erhöht (vgl. Schaubild 6.1.). Zu berücksichtigen ist, dass mit der Reform der Grundsicherungsleistungen ab dem Jahr 2005 den Sozialgerichten neue Zuständigkeiten zugewiesen wurden, so dass der Klageanstieg seitdem nur zum Teil auf einen tatsächlichen Zuwachs an Rechtsstreitigkeiten in den ursprünglichen Zuständigkeitsbereichen der Sozialgerichtsbarkeit zurückzuführen ist.

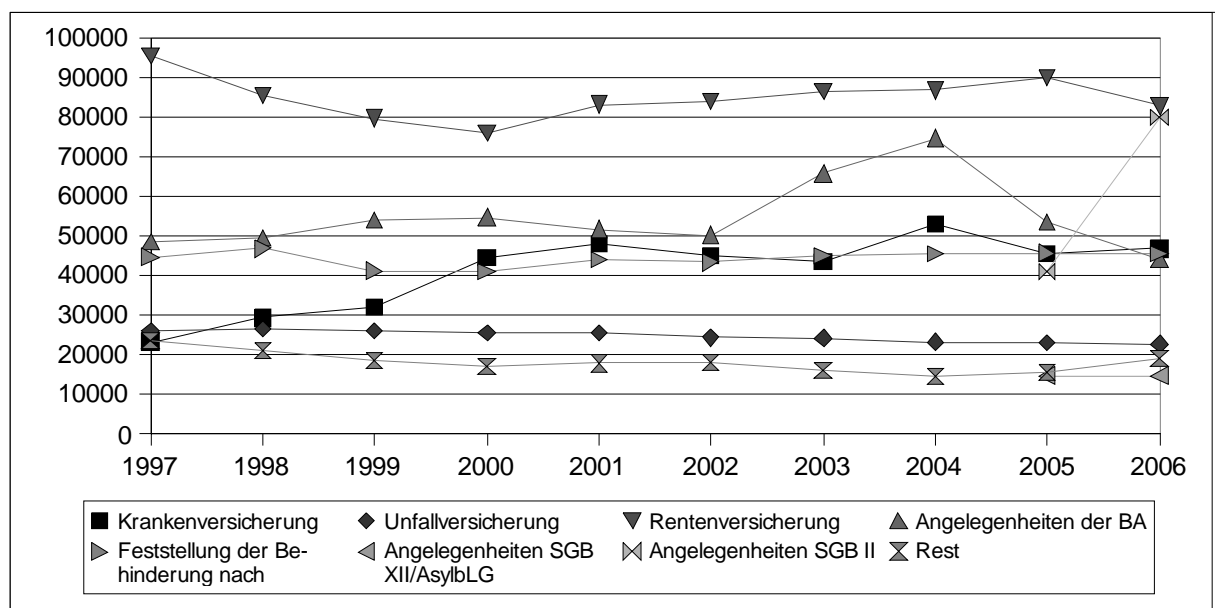
Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass nicht in allen Rechtsgebieten ein Anstieg der Klageeingänge zu verzeichnen war. Es wird außerdem deutlich, dass einige Rechtsgebiete einen großen Anteil des Klageaufkommens vor den Sozialgerichten ausmachen (Krankenversicherungsrecht, Rentenversicherungsrecht, Feststellung des Grads der Behinderung, Unfallversicherungsrecht, Angelegenheiten der BA, SGB II, AsylbLG/SGB XII). Dagegen beschäftigen andere Rechtsgebiete die Sozialgerichtsbarkeit weniger (Pflegeversicherung, Kindergeld- und

¹²⁵ Laut Auskunft von Herrn Dünwald vom BMAS sind die Daten für die Berichtsjahre 1993 und 1994 aus den Datenbanken des Ministeriums nicht mehr reproduzierbar.

Erziehungsgeldangelegenheiten, Altersversorgung der Landwirte, Sonstiges). Diese quantitativ weniger klageintensiven Rechtsgebiete machen nur 5-12% aller Klagen vor den Sozialgerichten aus.

Nach der Studie PEBB§Y machen die Bereiche Krankenversicherungsrecht, Rentenversicherungsrecht, Feststellung der Behinderung, Unfallversicherung, Angelegenheiten der BA und SGB II 84% der Arbeit der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit aus.¹²⁶ Eine Änderung im Klageverhalten von Eltern in Kinder- und Elterngeldangelegenheiten hätte daher beispielsweise einen nur geringen Effekt auf die Arbeitsbelastung der Sozialgerichtsbarkeit, eine Änderung im Klageverhalten der Rentenantragsteller und Rentenantragstellerinnen oder der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende hätte dagegen einen großen Effekt.

Schaubild 6.2.: Klageeingänge in der Sozialgerichtsbarkeit, klageintensive Rechtsgebiete



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

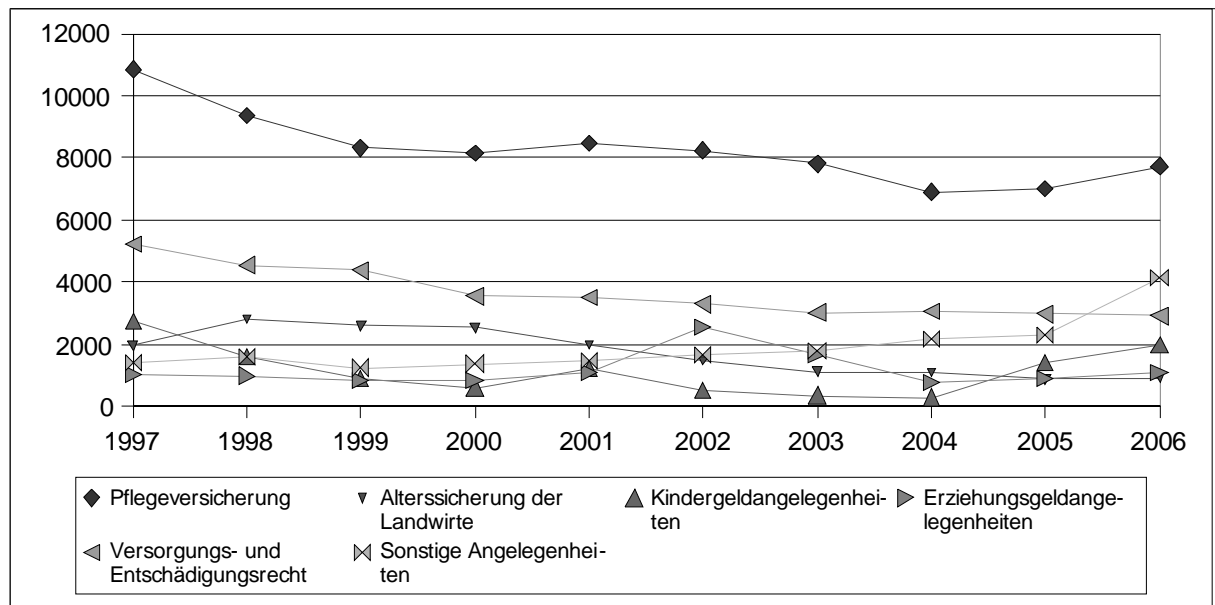
Sehr viele Klagen vor den Sozialgerichten betreffen die Bereiche Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie Sozialhilfe (vgl. Schaubild 6.2.). 2005 wurde durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt das System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit neu strukturiert. Damit einher ging ein Wechsel der Gerichtsbarkeit für einen Teil der Leistungsfälle bei Arbeitslosigkeit von der Verwaltungsgerichtsbarkeit (ehemals Sozialhilfe und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) hin zur Sozialgerichtsbarkeit (jetzt SGB II, SGB XII, AsylbLG). Ab 2005 sind die Klagezahlen in diesen Bereichen daher nicht mehr unmittelbar mit denen von vor 2005 vergleichbar (vgl. hierzu unten unter 6.3.3. und 6.3.4.).

Im Bereich der Rentenversicherung liegen die Klagezahlen allein zwischen 76.000 (2000) und 95.000 (1997) Klagen jährlich (vgl. Schaubild 6.2.).

¹²⁶ Endgutachten Pebb§y, Stand 19.10.2005, S. 2. Mit der Studie wurde die Arbeitsbelastung der Gerichte näher untersucht.

Eine wachsende Bedeutung hat das Krankenversicherungsrecht. Die Zahl der Klagen hat sich hier von 1997 bis zum Jahr 2006 verdoppelt (von 23.128 auf 46.728). Auch das Unfallversicherungsrecht ist mit über 20.000 Klagen jährlich eher häufig vertreten (vgl. Schaubild 6.2.).

Schaubild 6.3.: Klageeingänge in der Sozialgerichtsbarkeit, wenig klageintensive Rechtsgebiete



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1997 - 2006

Andere Bereiche spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Das Versorgungs- und Entschädigungsrecht beschäftigte die Sozialgerichte mit unter 8.000 (1995) bzw. unter 4.000 (2006) Klagen (vgl. Schaubild 6.3.). Aus dem Bereich der Alterssicherung der Landwirte kamen bis 2002 ca. 2.000 Klagen jährlich, wobei es hier einen Aufwärtstrend in den Jahren 1996 bis 1998 gab. Seitdem ist die Zahl der Klagen unter 1000 Klagen jährlich gesunken. Aus dem Bereich der Pflegeversicherung stammten ca. 8.000 Klagen im Jahr, mit fallender Tendenz. Kindergeldangelegenheiten spielen seit dem Jahressteuergesetz 1996 (Gesetz vom 11.10.1995, BGBl. I, 1250) nur noch eine untergeordnete Rolle, da seitdem Anspruchsgrundlage für das Kindergeld für alle dem Grunde nach Steuerpflichtigen § 62 EStG ist. Das Kindergeld wird von der Familienkasse durch Bescheid festgesetzt (§ 70 EStG). Die Familienkasse ist Finanzbehörde (§ 6 Abs. 2 Nr. 6 AO). Gegen Entscheidungen von Finanzbehörden ist der Einspruch (§ 347 AO) und sodann der Finanzrechtsweg gegeben (§ 33 Abs. 1 FGO).

Insgesamt wird deutlich, dass es in den Bereichen, die einen großen Teil der Klageeingänge bei den Sozialgerichten ausmachen, eher einen Anstieg der absoluten Klagezahlen gegeben hat. In den quantitativ weniger bedeutenden Bereichen sind die Klagezahlen dagegen noch weiter gesunken.

Dieser Befund unterschiedlicher Entwicklungen in verschiedenen Rechtsgebieten könnte sich mit der Aussage von Richterinnen und Richter aus dem Expertengespräch (vgl. Protokoll im Anhang zu Kapitel 4) decken, dass bestimmte äußere Anlässe (Gesetzesänderungen, geänderte Verwaltungspraxis etc.) zu einem Anstieg der Klagen in dem jeweiligen Rechtsgebiet führen.

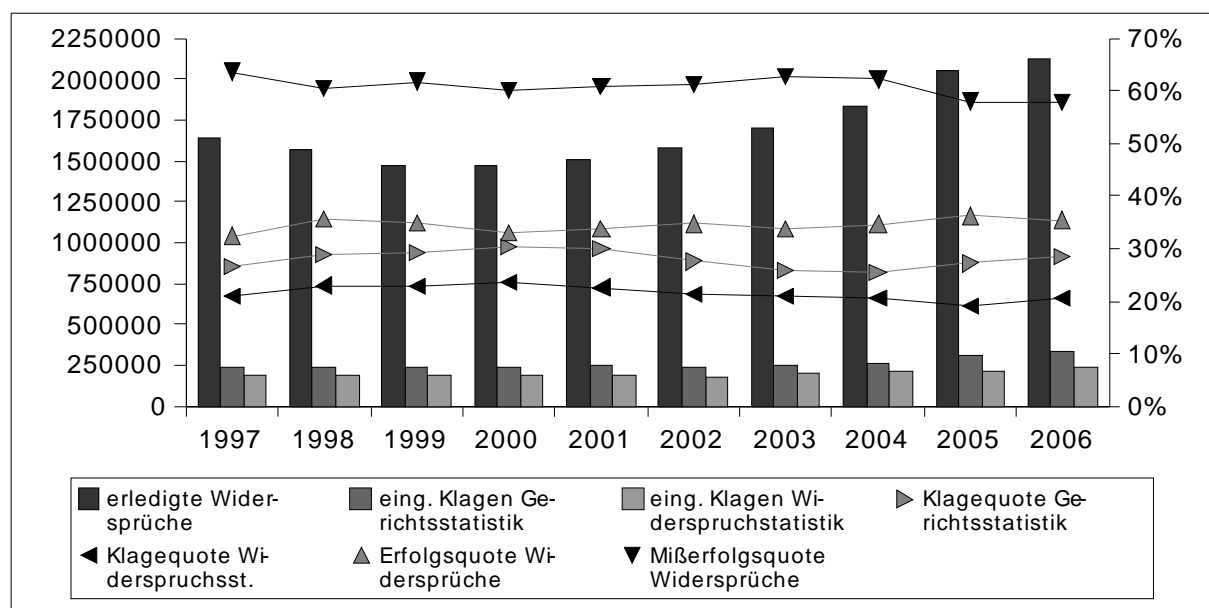
6.2.2. Entwicklung der Klage- und Erfolgsquoten

Eine Auswertung der Widerspruchsstatistik der Sozialversicherung und der Kriegsofopferfürsorge zeigt, dass die Anzahl der erledigten Widersprüche insgesamt seit 1999 steigend ist. Die Klagequote, berechnet aufgrund dieser Widerspruchsstatistik, schwankt zwischen 19% (2005) und 24% (2000), wobei die Klagequote seit 2000 sinkt (siehe Schaubild 6.4.). Nach der Gerichtsstatistik berechnet, liegt die Klagequote bei 25-30%, Tendenz von 2002 bis 2005 ebenfalls sinkend. Seitdem steigt die Klagequote nach der Gerichtsstatistik leicht an.

Ebenfalls wird deutlich, dass die Erfolgsquote der Widersprüche über die Jahre konstant bei ca. 32-36% liegt, Tendenz leicht steigend. Die Misserfolgsquote der Widersprüche liegt bei ca. 60%, Tendenz leicht fallend (siehe Schaubild 6.4.).

Nach diesen Daten ist also die gestiegene Anzahl der Klageeingänge bei den Sozialgerichten auf die gestiegene Anzahl von Widersprüchen zurückzuführen, und nicht auf eine erhöhte Klagebereitschaft der im Widerspruchsverfahren unterlegenen Bürgerinnen und Bürger. Wäre letzteres der Fall, müssten die Klagequoten steigen, nicht sinken. Allerdings kann diese Darstellung insgesamt keinen Aufschluss über mögliche gegenläufige Entwicklungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten geben, so dass im Folgenden die Entwicklung des Widerspruchs- und Klagegeschehens für einzelne Rechtsgebiete exemplarisch genauer analysiert wird.

Schaubild 6.4.: Sozialgerichtsbarkeit gesamt – Widerspruchsverfahren mit Erfolgs- und Klagequote



Quelle: BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsofopferfürsorge 1997 – 2006; BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit 1997 – 2006; Bundesagentur für Arbeit, SGB II Monitoring/Statistik Colei PC ALG II

6.3. Bescheide, Widersprüche, Klagen und Erfolgsquoten – einzelne Rechtsgebiete

6.3.1. Vorbemerkungen zur Datenlage

In vielen Bereichen des Sozialrechts werden Daten zu Ausgangsbescheiden und Widerspruchsbescheiden nicht erhoben. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung konkretisieren Vertragsärzte und Krankenhäuser den Rechtsanspruch durch Leistung, ohne dass es

hierzu eines Bescheides bedarf. Konflikte über die Rechtmäßigkeit von Leistungen der Krankenbehandlung werden erst nachträglich im Konflikt über Kostenerstattungsstreitigkeiten der Versicherten oder im Leistungserbringungsverhältnis geführt, ohne dass die Grundgesamtheit der Leistungsgewährung erfasst würde. Ein Vergleich mit den bekannten Daten der Anzahl der Versicherten oder der Kosten der Leistungen würde die benötigte Frage nach konfliktträchtigen Entscheidungen nicht abbilden. In der gesetzlichen Krankenversicherung ist die Kostenentwicklung durch gesetzliche Budgetierungen zum Teil an die Entwicklung der Grundlohnsumme gebunden (vgl. allgemein § 71 Abs. 3 SGB V), was sich auch bei steigender Leistungsnachfrage nicht ändert.

Ein weiteres Problem für die Verfügbarkeit von Daten existiert, wenn Aufgaben auf örtliche Sozialhilfeträger oder andere kommunale Behörden übertragen werden. Teilweise ist zwar eine Datenübermittlung an eine Aufsicht führende Behörde vorgesehen. Aufgrund unterschiedlicher Erfassungsweisen oder fehlenden Rückmeldungen einzelner Behörden besteht hier jedoch die Gefahr, dass diese Daten aggregiert nicht valide sind.

In Rheinland-Pfalz beispielsweise ist ein großer Bereich der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe an 36 örtliche Träger delegiert worden. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist in diesen Fällen Widerspruchsbehörde. Die Vorlage eines Widerspruchs erfolgt jedoch nur, wenn keine Abhilfe geleistet wurde. Beim Landesamt existieren daher keine Daten über die Gesamtzahl der Widersprüche. Klagen wiederum werden von den öffentlichen Trägern in eigenem Namen verfolgt, so dass auch hier beim Landesamt kein Zahlenmaterial vorhanden ist.¹²⁷ Wenn die Daten überhaupt beim örtlichen Träger erfasst werden, werden sie jedenfalls selten zusammengeführt. Im begrenzten Rahmen dieses Forschungsprojektes konnte nicht auf eine Datenerhebung in den Behörden hingewirkt, sondern nur auf vorhandenes Datenmaterial zurückgegriffen werden.

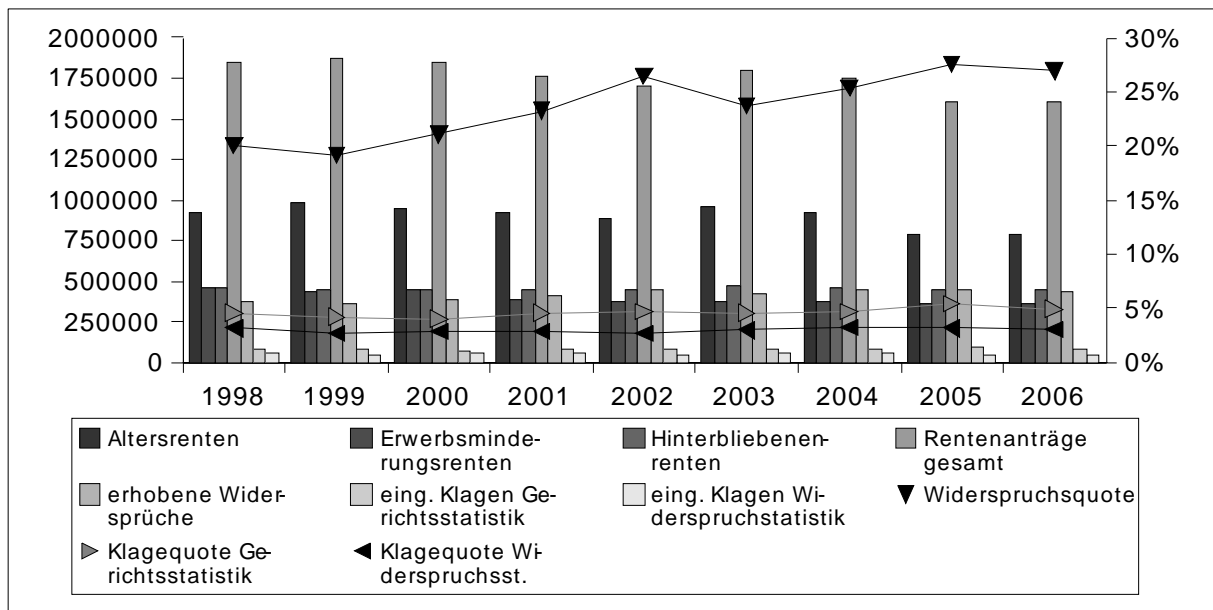
Es werden daher im Folgenden Daten nur für Bereiche dargestellt, für die valides Datenmaterial vorliegt. Die Auswahl der Rechtsgebiete ist auch aus den oben genannten Gründen nicht repräsentativ für die gesamte Sozialgerichtsbarkeit. Es können jedoch trotzdem Schlüsse aus dieser Auswahl von Rechtsgebieten gezogen werden, weil aus den Analysen hervorgeht, dass es insgesamt weder absolut noch relativ einen durchgängigen Anstieg von Widersprüchen und Klagen über alle Bereiche des Sozialversicherungsrechts gibt, sondern nur in einzelnen Rechtsgebieten. Die Gründe hierfür sind vielfältig und werden an entsprechender Stelle behandelt.

6.3.2. Rentenversicherung

Für den Bereich der Rentenversicherung liegen zwar keine Daten zu Bescheiden, jedoch zu Anträgen vor. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Rentenanträge in etwa mit der Anzahl der Bescheide korrespondiert, da nur die zurückgenommenen Anträge keine Bescheide nach sich ziehen. Unschärfen können sich immer dann ergeben, wenn es einen Antragsüberhang in einem Jahr gibt, ein erheblicher Anteil von Bescheiden also erst im folgenden Jahr ergeht.

¹²⁷ Auskunft eines Mitarbeiters des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung vom 16.2.2007.

Schaubild 6.5.: Rente – Anträge und Widerspruchsquote

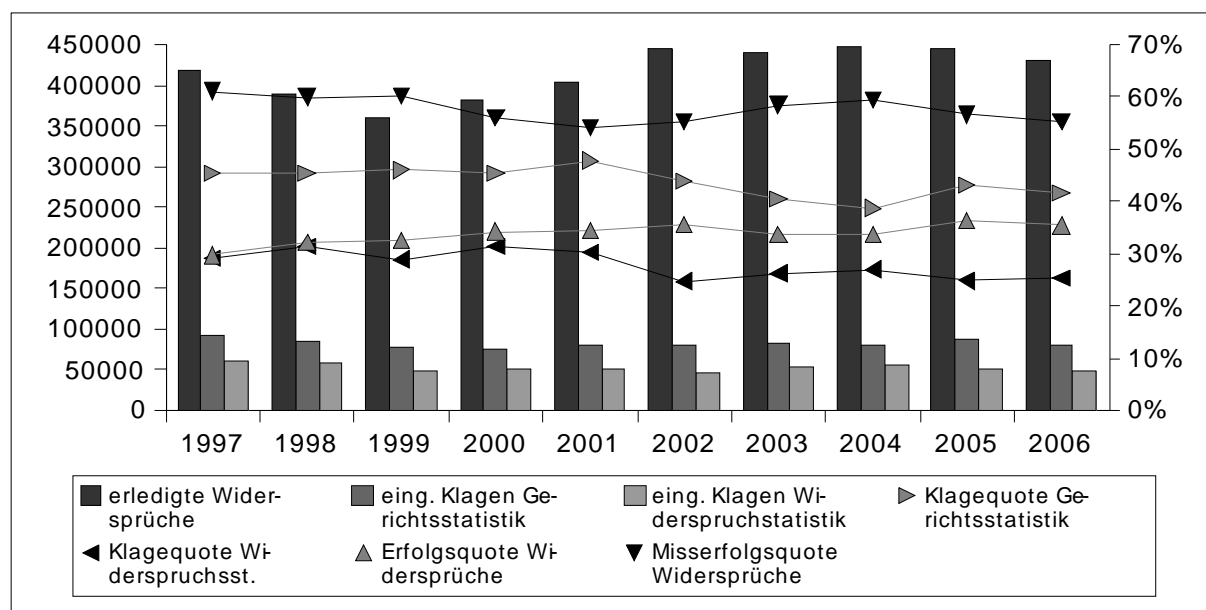


Quellen: Anträge: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen, teilweise abgedruckt in: BT-Drs. 16/4210, S. 45; Widersprüche: BMAS, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1998 – 2006; eingegangene Klagen Gerichtsstatistik: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1998-2006

Im Bereich der Rentenversicherung ist die Zahl der beim Sozialgericht eingereichten Klagen in den Jahren zwischen 1997 und 2006 – mit einigen Schwankungen – gesunken, und zwar von 95.412 eingereichten Klagen im Jahr 1997 auf 82.645 im Jahr 2006 (vgl. Tabelle 6.2.a) im Anhang). Die Zahl der eingelegten Widersprüche ist im gleichen Zeitraum ebenso gesunken wie die Anzahl der Rentenansprüche.¹²⁸ Die Widerspruchsquote, also die Relation zwischen Rentenansprüchen und erhobenen Widersprüchen, schwankt zwischen 19 und 28%, mit steigender Tendenz (vgl. Schaubild 6.5., Tabelle 6.2.e) im Anhang).

¹²⁸ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass laut Auskunft von Vertretern der DRV Nord und des DRV Bund formularmäßig eingelegte Widersprüche nicht in die Statistik eingehen, so dass die Gesamtzahl aller Widersprüche deutlich höher liegt als angegeben.

Schaubild 6.6.: Rentenversicherung - Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: Widerspruchsdaten: BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferversorge 1997 – 2006; BMAS, eingegangene Klagen Gerichtsstatistik: Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1997-2006

Die Erfolgsquote der Widersprüche schwankt zwischen 30% und 36%, mit leicht steigender Tendenz. Sie liegt damit im Durchschnitt der Erfolgsquote aller Widersprüche der Sozialversicherung insgesamt (32-36%, vgl. Schaubild 6.4.).

Die Klagequote schwankt zwischen 41% und 49% (Gerichtsstatistik) bzw. 25% und 31% (Widerspruchsstatistik). Seit 2002 sinkt die Klagequote leicht.

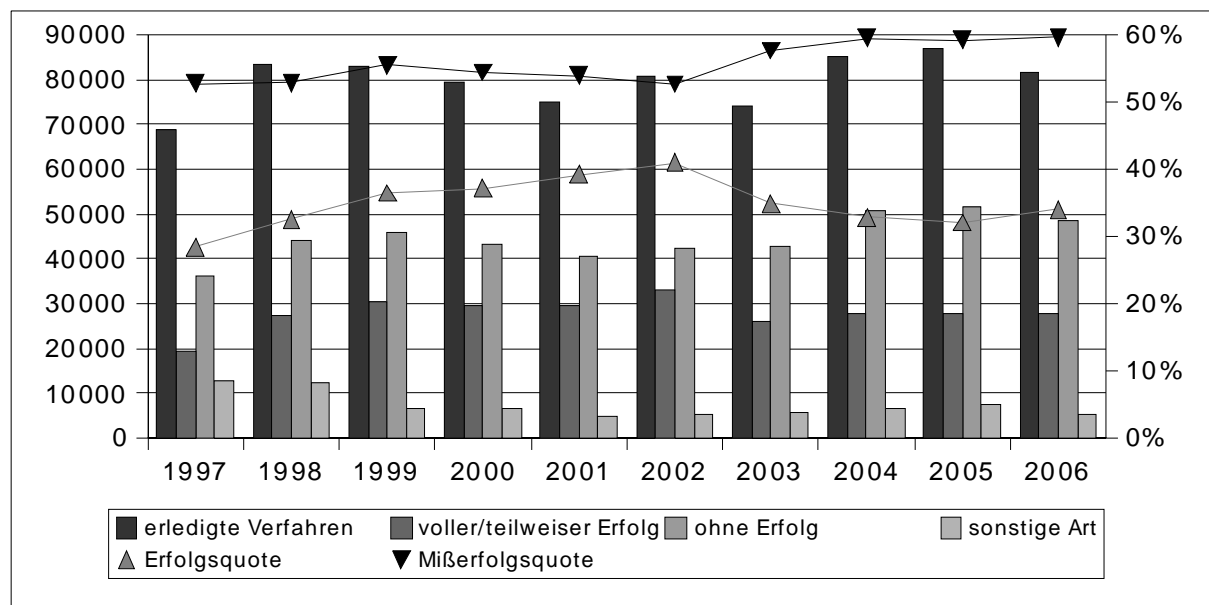
Möglicherweise gibt es regionale oder trägerspezifische Unterschiede hinsichtlich der Klagebereitschaft: Nach den Daten der DRV Nord lag die Klagequote in ihrem Bereich zwischen 30,0% (1998) und 41,9% (2002). Auch aus der Pebbßy-Studie ergibt sich, dass hinsichtlich der Arbeitsbelastung der Sozialgerichte in den einzelnen Bundesländern mit den unterschiedlichen Rechtsgebieten große Unterschiede existieren. Der Bereich Rentenversicherung nimmt beispielsweise in Nordrhein-Westfalen 19,3% der Arbeitszeit der Richterinnen und Richter an den Sozialgerichten in Anspruch, in Brandenburg dagegen 54,5% und in Bayern 40,3%.¹²⁹

Um zu überprüfen, ob es trotz fehlendem absoluten Anstieg der Klagezahlen einen Anstieg der offensichtlich aussichtslosen Klagen gab, werden im Folgenden die Erfolgsquoten der Klagen im Bereich der Rentenversicherung ausgewiesen. Hierbei wird deutlich, dass die Erfolgsquote bis zum Jahr 2002 eine steigende Tendenz hatte (von 30% im Jahr 1995 auf 41% im Jahr 2002). Bis zum Jahr 2006 ist sie dann wieder auf 34% gesunken (siehe Schaubild 6.7.). Im Vergleich zur Sozialgerichtsbarkeit insgesamt (30-38%, vgl. Schaubild 6.32.) schwanken die Erfolgsquoten in Rentenangelegenheiten damit erheblich. Die Misserfolgsquote lag bis zum Jahr 2002 im Durchschnitt bei ca. 50% und steigt dann auf 58% bis 60% an. Hierin könnte ein Hinweis auf einen Anstieg der Zahl aussichtsloser Klagen liegen. Jedenfalls erklärt sich der Anstieg der Misserfolgsquote im Bereich der Rentenangelegenheiten nicht

¹²⁹ Endgutachten Pebbßy, Stand 19.10.2005, S. 5 ff.

durch einen Anstieg der Rücknahmen. Diese Entwicklung ist von 2004 bis 2006 zurückgegangen (von 38% im Jahr 2004 auf 33% im Jahr 2006, vgl. Tabelle 6.3.a) im Anhang), woraus sich ein Sinken der Misserfolgsquote ergeben müsste.

Schaubild 6.7.: Gerichtliche Verfahren im Bereich Rentenversicherung nach Art des Erfolges



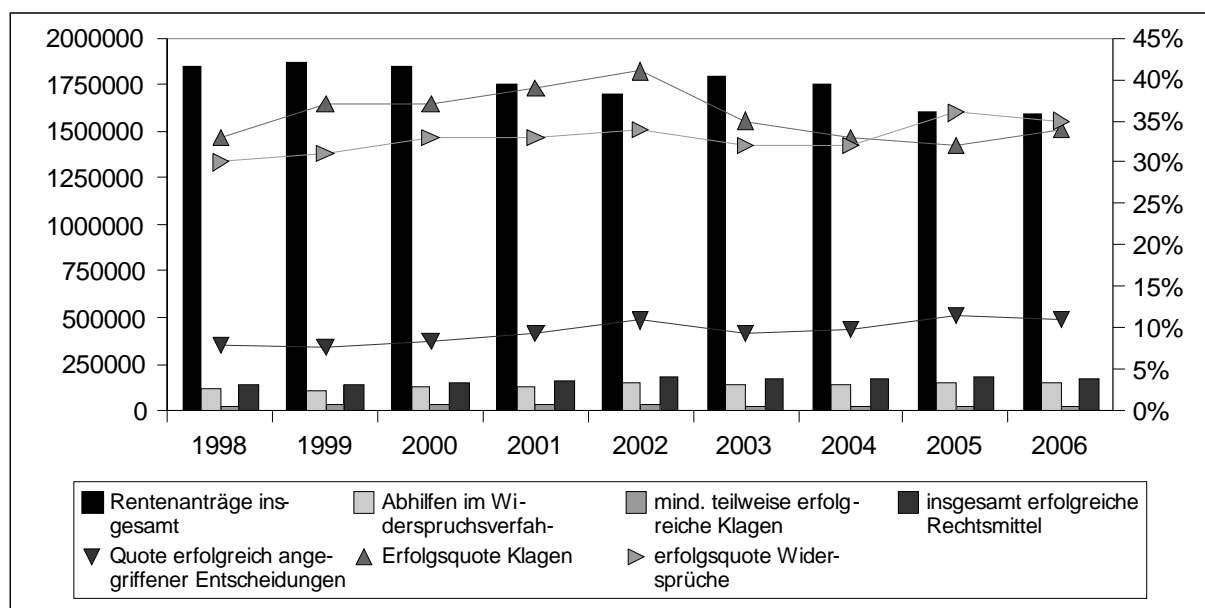
Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Nach den Ergebnissen der standardisierten schriftlichen Richterbefragung (vgl. Anhang zu Kapitel 4) stimmen Richterinnen und Richter mit Gebiet Rentenversicherung signifikant häufiger der Aussage zu, dass Gebührenfreiheit zu aussichtslosen Verfahren ermutigt bzw. überhaupt zum Klagen ermutigt. Der Anteil der aussichtslosen Klagen wird von ihnen allerdings – trotz der hohen Misserfolgsquote – nicht höher eingeschätzt als in der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt. Hieraus kann eine besonders hohe Quote aussichtsloser Verfahren also nicht mit ausreichender Sicherheit abgeleitet werden. Die Klägerinnen und Kläger im Bereich der Rentenversicherung geben überdurchschnittlich häufig an, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien kompetent, sie hätten rechtliche Erläuterungen erhalten und die Entscheidung sei gut begründet gewesen (vgl. Kapitel 5.3. und Anhang 5, Tabelle 3)

Wird die Zahl der Anträge¹³⁰ zu den erfolgreichen Rechtsmitteln – Abhilfen im Widerspruchsverfahren und mindestens teilweise erfolgreiche Klagen – ins Verhältnis gesetzt, so zeigt sich, dass die Quote der mit Erfolg angegriffenen Entscheidungen insgesamt gestiegen ist, und zwar von 8% im Jahr 1998 auf 10% im Jahr 2004 mit einem Höchststand von 11% im Jahr 2002 (siehe Schaubild 6.8.). Diese Quote liegt erheblich höher als im Bereich der Feststellung der Behinderung, wo die Quote erfolgreich angegriffener Entscheidungen zu Anträgen bei 2-4% liegt (vgl. Schaubild 6.19.).

¹³⁰ Statistiken zur Anzahl der Rentenbescheide liegen nicht vor. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Zahl mit der Anzahl der Anträge nahezu identisch ist, so dass es hier vertretbar ist, anstatt der Zahl der Entscheidungen (= Bescheide) die Zahl der Anträge zu Grunde zu legen.

Schaubild 6.8.: Rentenansprüche und erfolgreiche Rechtsmittel



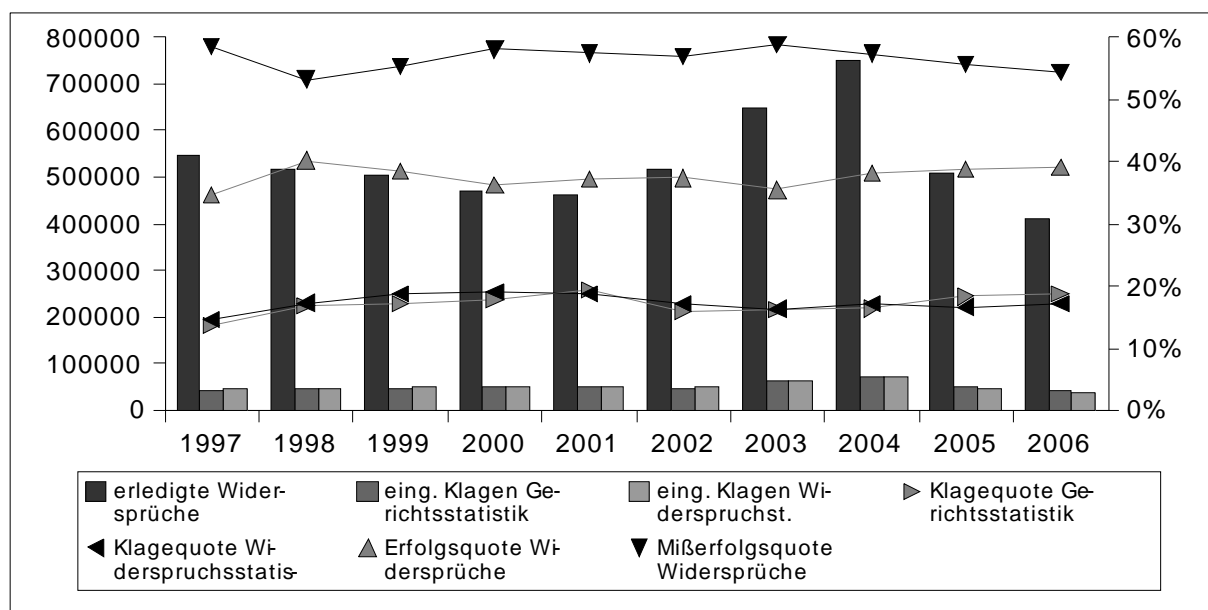
Quelle: Anträge: DRV, Rentenversicherung in Zeitreihen, teilweise abgedruckt in: BT-Drs. 16/4210, S. 45; Widersprüche: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1996-2006; Klagezahlen: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1998-2006

Im Bereich der Rentenversicherung gibt es daher zusammenfassend den Befund, dass die Quote der erfolgreichen Klagen bis 2002 anstieg. Danach stieg die Quote der erfolglosen Klagen, die zuvor eher konstant war. Der Anteil offensichtlich aussichtsloser Klagen könnte daher ab 2002 gestiegen sein. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass jeder zehnte Rentenbescheid im Widerspruchs- oder im Klageverfahren noch einmal zugunsten der Versicherten geändert wird und diese Tendenz steigend ist (vgl. Schaubild 6.8.). Im Bereich der Rentenversicherung gibt es daher den Befund, dass es zwar eine steigende Anzahl erfolgloser Klagen gibt. Allerdings ist auch ein nicht unbeachtlicher Teil der Rentenbescheide fehlerhaft, wie in den letzten Jahren auch aus der steigenden Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren ersichtlich ist.

6.3.3. Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit führt Statistiken über Widerspruchsbescheide und über eingereichte Klagen.

Schaubild 6.9.: Angelegenheiten der BA – Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: Gerichtsstatistik: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997 – 2006; Widerspruchsstatistik: BMAS, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegssopferfürsorge, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2006

Die Grafik zeigt, dass, nachdem die Zahl der erhobenen Widersprüche zunächst zurückgegangen ist, diese seit 2002 wieder ansteigt, in den Jahren 2003 und 2004 sogar stark. Hier könnte sich die schlechte wirtschaftliche Lage der Jahre verbunden mit der steigenden Zahl von Arbeitslosen bemerkbar machen. Sind mehr Menschen arbeitslos gemeldet, steigt bei gleicher Widerspruchsbereitschaft die absolute Zahl der Widersprüche. Da Bescheidzahlen nicht existieren, kann hier nicht überprüft werden, ob die gestiegene Anzahl von Widersprüchen auf die gestiegene Anzahl arbeitsloser Personen oder auf eine gestiegene Widerspruchsbereitschaft zurückzuführen ist. Die sinkenden Widerspruchszahlen für die Jahre 2005 und 2006 sind aufgrund der Gesetzesänderungen im Bereich der Arbeitslosenhilfe und der Leistungen nach dem SGB II mit den vorangegangenen Werten nicht zu vergleichen.

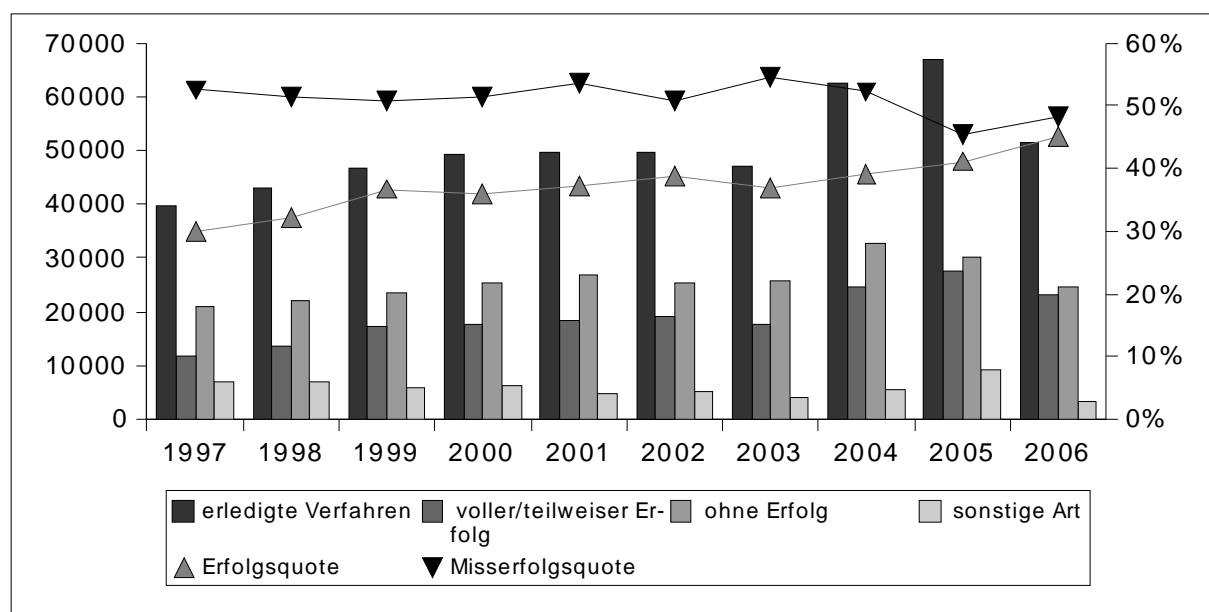
Die befragten Klägerinnen und Kläger gaben überdurchschnittlich häufig an, die Bescheide im Bereich des SGB III seien unverständlich und gaben eher selten an, es habe ausführliche rechtliche Erläuterungen und ausführliche Gespräche gegeben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort werden eher nicht als kompetent eingeschätzt. Die Betroffenen hatten häufiger das Gefühl, dass ihre Probleme von der Behörde nicht ernst genommen werden und dass sie hilflos ausgeliefert seien (vgl. Kapitel 5.3. und Anhang 5, Tabelle 3).

Die Klagequote, also die Bereitschaft der Betroffenen, (teilweise) negative Entscheidungen der Widerspruchsbehörde vor Gericht anzugreifen, steigt hingegen nicht. Auch im Bereich der Angelegenheiten der BA weichen die Klagezahlen der Gerichtsstatistik von denen der Widerspruchsstatistik ab. Erstaunlich ist hier nur, dass außer in den Jahren 2001, 2005 und 2006 die Widerspruchsstatistik mehr Klageeingänge zählt als die Gerichtsstatistik (vgl. Tabelle 6.3.d im Anhang). Normalerweise zählt die Gerichtsstatistik mehr Klagen, was sich unter anderem durch die in der Widerspruchsstatistik fehlenden Untätigkeitsklagen erklärt. Die Abweichungen betreffen allerdings nur höchstens 4.000 Klagen, so dass wir diesem Befund nicht näher auf den Grund gegangen sind.

Die Grafik zeigt, dass der Eingang der Klagen mit der Anzahl der (teilweise) zurückgewiesenen Widersprüche steigt oder fällt. Die Klagequote (eingereichte Klagen ./ mindestens teilweise zurückgewiesene Widersprüche) bewegt sich zwischen 15% und 20% (Gerichtsstatistik) bzw. 15% und 19% (Widerspruchsstatistik) und liegt damit deutlich unter der Klagequote für die Sozialgerichtsbarkeit insgesamt (19% bis 24% (Widerspruchsstatistik) bzw. 25% bis 30% (Gerichtsstatistik), vgl. Schaubild 6.4. und Tabelle 6.1.d) im Anhang). Zwischen 1998 und 2000 stieg die Anzahl der Klagen, obwohl die Anzahl der eingeleiteten und erledigten Widersprüche sank. Diese Entwicklung geht allerdings mit einem leichten Anstieg der Klagequote einher. In derselben Zeit sank nämlich die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren, während sie im Klageverfahren stieg (vgl. zu den Erfolgsquoten vor Gericht Schaubild 6.10.). Aus den Daten wird auch die große Dynamik im tatsächlichen Geschehen deutlich: Die Anzahl der ganz oder teilweise ablehnenden Widersprüche schwankt zwischen 297.035 (2000) und 470.160 (2004), wohingegen die Klagequote weniger stark schwankt (vgl. Tabelle 6.3.d) im Anhang). Der stärkste Anstieg der Klagequote war von 1997 auf 1998 zu verzeichnen, von 15% auf 17% (Widerspruchsstatistik) bzw. 19% (Gerichtsstatistik).

Der Anstieg der Anzahl der Widersprüche und Klagen in den Jahren 2003 und 2004 könnte zurückzuführen sein auf die Änderungen der Arbeitslosenhilfeverordnung (AlHiVO) in diesem Zeitraum (vgl. Auskunft eines Vertreters der BA im Expertengespräch am 20.04.2007, Anhang zu Kapitel 5).

Schaubild 6.10.: Gerichtliche Verfahren in Angelegenheiten der BA nach Art des Erfolgs



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995 – 2006

Um zu ermitteln, ob der Klageanstieg auf einen Anstieg der aussichtslosen Klagen zurückzuführen ist, werden die Erfolgsquoten ausgewiesen. Die Erfolgsquote ist über die Jahre stetig gestiegen, von 31% im Jahr 1995 auf 45% im Jahr 2006 und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt in der gesamten Sozialgerichtsbarkeit (30-38%, vgl. Schaubild 6.31.). Die Misserfolgsquote liegt bei ca. 50%, mit sinkender Tendenz seit 2004. Diese sinkende Tendenz erklärt sich möglicherweise aus dem Rückgang der Klageerledigung durch Rücknahme, die bis

2004 bei knapp 40% und damit im Durchschnitt der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt lag. 2005 lag dieser Anteil bei lediglich 31%, 2006 bei 33% (vgl. Tabelle 6.3.a) im Anhang).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass im Bereich der Angelegenheiten der BA die Klagequoten eher niedrig sind, trotz hoher Erfolgsaussichten im Klageverfahren. Von einem erheblichen Anteil aussichtsloser Klagen kann daher nicht ausgegangen werden.

6.3.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

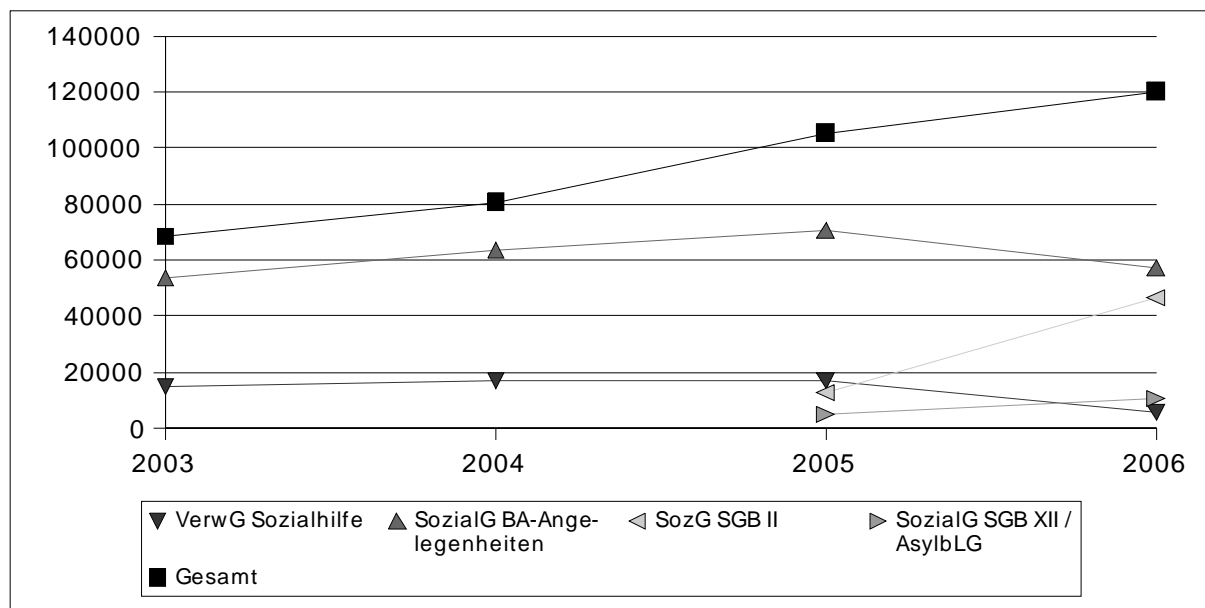
Aufgrund der strukturellen Änderungen bei den sozialen Fürsorgesystemen kann keine Gleichsetzung alter und neuer Sozialrechtsregelungen erfolgen,¹³¹ so dass ein Vorher/Nachher-Vergleich ausscheidet. Es kann daher kein unmittelbarer Vergleich angestellt werden zwischen den Bescheids-, Widerspruchs- und Klagezahlen beim Arbeitslosengeld auf der einen Seite und Arbeitslosenhilfe sowie Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende auf der anderen Seite.

Im Folgenden wurden alle Klagen in Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit vor dem Sozialgericht mit allen Sozialhilfeangelegenheiten¹³² vor den Verwaltungsgerichten zusammengerechnet und allen Klagen in den Bereichen Arbeitsförderung (SGB III), Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Sozialhilfe (SGB XII) und Asylbewerberleistungsgesetz vor dem Sozialgericht ab dem Jahr 2005 gegenübergestellt. Hiermit werden Probleme in der Vergleichbarkeit einzelner Sozialleistungssysteme umgangen. Dargestellt wird das gesamte Klagegeschehen im Bereich der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen. Hierbei wird deutlich, dass das Klageaufkommen in diesem Bereich in beiden Gerichtsbarkeiten von 80.000 Klagen im Jahr 2004 auf 120.000 Klagen im Jahr 2006 gestiegen ist.

¹³¹ Vgl. BT-Drs. 16/4210 vom 1.2.2007, S. 30.

¹³² Da die Sozialhilfekammern der Verwaltungsgerichte auch für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig waren, gehen wir davon aus, dass die Daten zu Sozialhilfestreitigkeiten auch die Streitigkeiten um Leistungen aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes umfassen. Seit 2005, seitdem die Sozialgerichte für Leistungen aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständig sind, werden diese Streitigkeiten in der Statistik ausgewiesen.

Schaubild 6.11.: Durch die Gerichte erledigte Klagen im Bereich der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen im Vergleich 2003-2006



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 2003-2006; destatis

Die Anzahl aller Klagen vor den Sozialgerichten ist im gleichen Zeitraum um 58.000 von 297.000 im Jahr 2004 auf 355.000 im Jahr 2006 gestiegen. Der Anstieg von 40.000 Klagen im Bereich der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen von 2004 bis 2006 macht also gut 2/3 des gesamten Klageanstiegs vor den Sozialgerichten aus. Berücksichtigt man weiter, dass dieser Anstieg der Klagezahlen auch durch die Verschiebung in den Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsgericht und Sozialgericht bedingt ist, kann davon ausgegangen werden, dass fast der gesamte Anstieg der Klagen vor den Sozialgerichten zwischen 2004 und 2006 auf den Bereich der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen zurückzuführen ist.¹³³

Allerdings gab es im Bereich der Sozialhilfe auch schon vor 2004 einen stetigen Anstieg der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten. Die Zahl der Verfahren im Bereich der Sozialhilfe hatte sich von 7.903 im Jahr 1993 auf 17.186 im Jahr 2004 mehr als verdoppelt.¹³⁴ Im Bereich der Angelegenheiten der Bundesanstalt für Arbeit gab es in den Jahren zuvor ebenfalls einen Klageanstieg, wenn auch nicht so erheblich. Hier stieg die Anzahl der eingegangenen Klagen bis zum Jahr 2002 nicht wesentlich. Sie lag bei ungefähr 50.000 Klagen im Jahr. Im Jahr 2003 wurden dann 65.667, im Jahr 2004 74.584 Klagen eingereicht.

Es ist daher unklar, ob der Anstieg der Klagen im Bereich der Fürsorgeleistungen zwischen 2004 und 2006 ausschließlich auf die Gesetzesänderungen in diesem Bereich zurückzuführen ist, oder ob sich der schon zuvor beobachtete Trend in den Bereichen Sozialhilfe (steigende

¹³³ Bei den Verwaltungsgerichten gab es bis 2005 keinen Rückgang der Klagen im Bereich des Sozialhilferechts. Dies ist möglicherweise auf lange Verfahrensdauern im Widerspruchsverfahren zurückzuführen. Allerdings gab es von 2004 auf 2005 einen Rückgang im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes von 14.000 auf 2.000 Verfahren, vgl. Destatis Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.4, Rechtspflege, Verwaltungsgerichte, 2005.

¹³⁴ Destatis, Justizgeschäftsstatistik, Verwaltungsgerichte 1993 – 2004.

Klageeingangszahlen zwischen 1993 und 2004) und Angelegenheiten der Bundesanstalt für Arbeit (steigende Klageeingangszahlen seit 2002) fortgesetzt hat. Hinsichtlich der Angelegenheiten der Bundesanstalt für Arbeit spricht die gleich bleibende Klagequote von 17% in den Jahren 2003 und 2004 (vgl. Abschnitt 6.3.3., Anhang Tabelle 6.3.d) gegen eine erhöhte Klagebereitschaft der Bürgerinnen und Bürger. Vielmehr hat sich in den erhöhten Eingangszahlen wahrscheinlich die steigende Arbeitslosenzahl bemerkbar gemacht. Jedenfalls ist die Anzahl der mindestens teilweise ablehnenden Widerspruchsbescheide zwischen 2002 und 2004 ebenfalls gestiegen, was zu der gleichbleibenden Klagequote führte. Da die Arbeitslosenzahlen seit 2006 jedoch wieder sinken, ist davon auszugehen, dass die trotz dieses Umstands steigenden Klagezahlen im Bereich der Fürsorgeleistungen auch im Jahr 2006 eher auf die Gesetzesänderungen oder den Gesetzesvollzug in diesem Bereich zurückzuführen sind als auf eine weiter steigende Anzahl von Betroffenen.

Von Richterinnen und Richtern wurde im Expertengespräch (vgl. Protokoll im Anhang zu Kapitel 4) berichtet, dass vor allem die Zahl der Verfahren im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes bezüglich der Leistungen nach dem SGB II stark angestiegen ist. Für das Jahr 2005 kann die Zahl der einstweiligen Rechtsschutz-Verfahren von Seiten der BA jedoch nicht quantifiziert werden.¹³⁵ Da auch hier aus den oben genannten Gründen kein Vergleich zwischen den alten Sozialleistungen Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe und der neuen Sozialleistung Grundsicherung für Arbeitsuchende stattfinden kann, wird auf eine Darstellung der Zahlen zum einstweiligen Rechtsschutz verzichtet.

Die Software A2LL ermöglicht im Prinzip detaillierte Auswertungen der Leistungsgewährung und -ablehnung im Rahmen des SGB II.¹³⁶ Die Daten sind seit der Einführung der Leistungen am 1.1.2005 verfügbar,¹³⁷ allerdings nicht zu allen Bereichen. Beispielsweise konnten erst seit November 2005 die Informationen zu verhängten Sanktionen in einer für die Statistik auswertbaren Form erfasst und der Aufbau einer entsprechenden Datenbasis begonnen werden.¹³⁸

Tabelle 6.2.: Bescheide und Widersprüche nach dem SGB II

Jahr	Bewilligungen ALG II*	Ablehnungen*	erhobene Widersprüche	insgesamt zurückgewiesene Widersprüche	Teilweise zurückgewiesene Widersprüche
2005	7.065.000	543.000	666.969	206.229	42710
2006	7.732.000	505.000	704.484	309.480	60013

Quelle: Statistik der BA (für das Jahr 2006 lagen von einigen bayerischen ARGEn keine Ergebnisse vor), erledigte Klagen und Anträge: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10)

¹³⁵ Nach Auskunft von Herrn Krappmann (BA) liegen diese Daten nur für das 4. Quartal 2005 vor.

¹³⁶ Ausgenommen ist der Bereich der Leistungen für eine angemessene Unterkunft und Heizung, für den keine bundeseinheitlichen Daten vorliegen, weil dafür die kommunalen Träger zuständig sind, § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II; vgl. BT-Drs. 16/4210 vom 01.02.2007, S. 20.

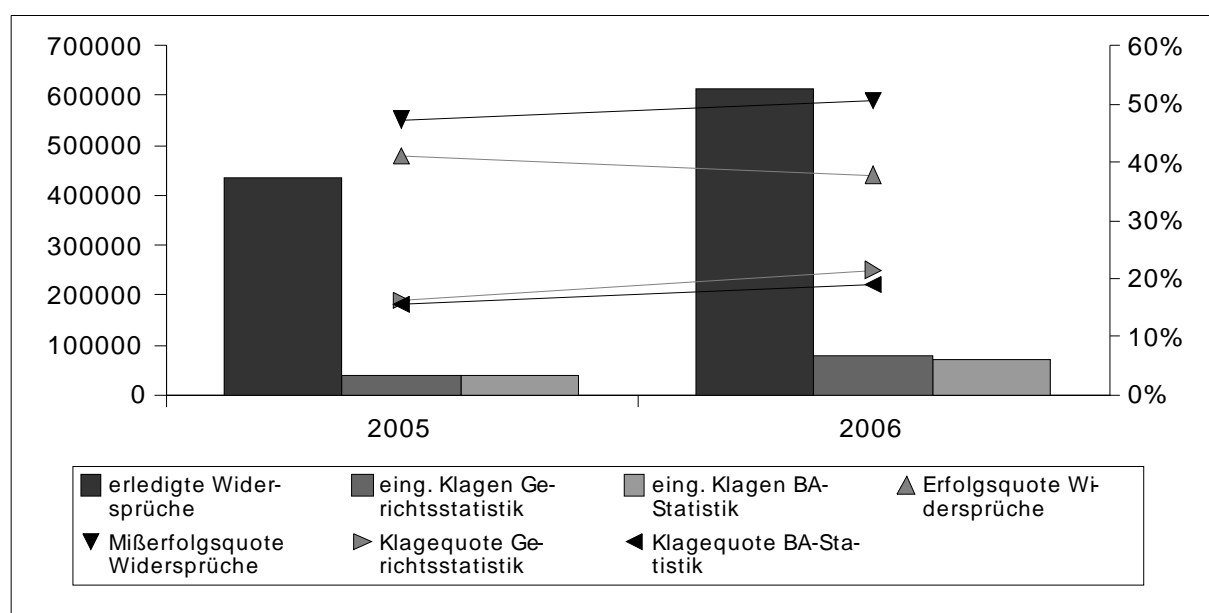
¹³⁷ Vgl. <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/1.html>.

¹³⁸ BT-Drs. 16/4210 vom 01.02.2007, S. 54.

* Die Auswertung zu Bewilligungen und Ablehnungen umfasst alle wesentlichen zentral und dezentral in A2LL gedruckten Bescheide auf Ebene der Bedarfsgemeinschaften, unabhängig davon, für welchen Zeitraum oder Zeitpunkt die Bewilligung oder Ablehnung ausgesprochen wird. Die Zahlen sind deshalb lediglich Anhaltspunkte für das bearbeitete Antragsvolumen und zeigen allenfalls einen Trend, sie geben jedoch nicht die absolute Zahl der bearbeiteten Anträge oder der Antragstellungen wieder. Nicht ausgewertet werden können manuelle Ablehnungsbescheide, deren Umfang derzeit nicht abgeschätzt werden kann.

In der Statistik werden nur die in A2LL gefertigten Bescheide gezählt. Der Umfang manueller Ablehnungsbescheide ist nicht bezifferbar. Die Statistik weist für das Jahr 2005 543.000, für das Jahr 2006 505.000 Ablehnungen aus. Die Anzahl der eingelegten Widersprüche übersteigt diese Zahl. Dies ergibt sich daraus, dass manuelle Bescheide nicht erfasst sind und Teilablehnungen nicht ausgewiesen werden. Eine Widerspruchsquote kann daher nicht errechnet werden.

Schaubild 6.12.: SGB II - Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 2005, 2006; Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Monitoring/Statistik Colei PC ALG II

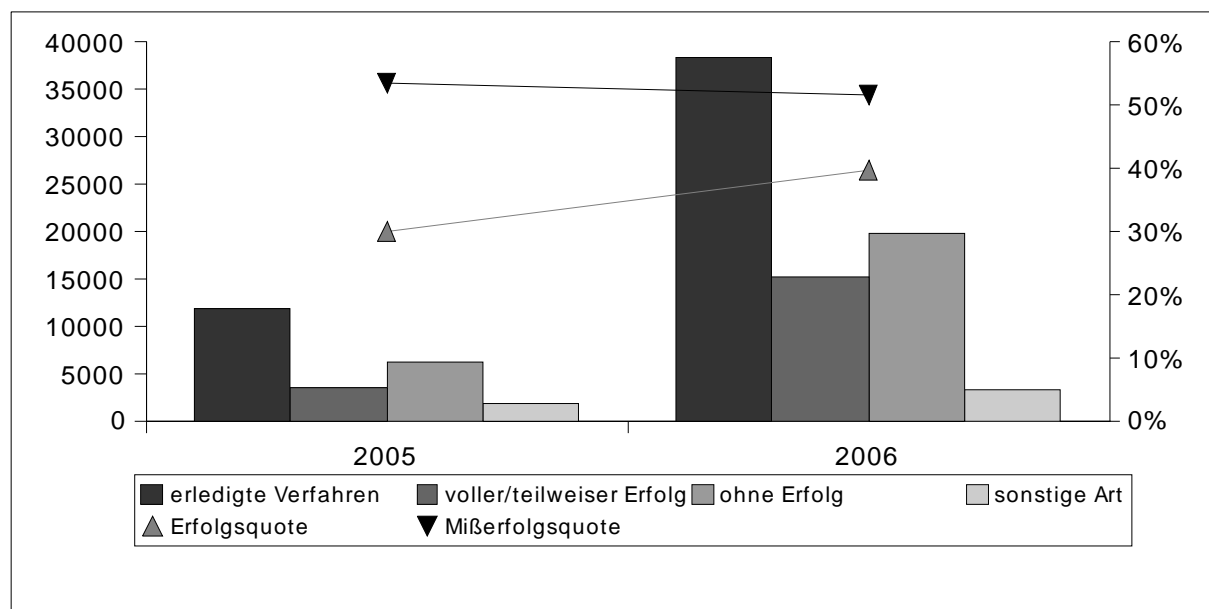
Auch im Bereich des SGB II weist die Gerichtsstatistik mehr Klageeingänge auf als die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Dies erklärt sich möglicherweise aus den Untätigkeitsklagen, die in der Statistik der BA fehlen. Dazu kommen die Klagen aus dem Bereich der zugelassenen kommunalen Träger nach § 6b SGB II.

Die Frage des Anstiegs der Zahl der Untätigkeitsklagen kann nicht beantwortet werden, da hierzu keine bundeseinheitlichen Daten vorliegen. Im Rahmen des Expertengesprächs mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit wurden jedoch Daten für einige Bezirke übergeben: Im Bereich der ARGE Leipziger Land lag der Anteil der Untätigkeitsklagen an allen Klagen im Jahr 2006 beispielsweise bei 4%. Im Bereich der ARGE Delitzsch betrug der Anteil der Untätigkeitsklagen im Jahr 2005 5%, im Jahre 2006 dann bereits 13%. Der Betrieb für Grundsicherung und Arbeitsförderung Landratsamt Muldentalkreis zählte im Jahr 2005 6% Eilverfahren, im Jahr 2006 10%. Die Auswertungen der standardisierten Richterbefragung zeigen, dass im Bereich des SGB II weit überdurchschnittliche 15% der Richterinnen und Richter den Anteil der Untätigkeitsklagen auf über 10% schätzen.

Nach beiden Statistiken ist die Klagequote allerdings gestiegen, von 16% auf 22% (Gerichtsstatistik) bzw. auf 19% (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) (siehe Schaubild 6.12.). Unschärfen ergeben sich auch dadurch, dass im Jahr 2005 nur knapp zwei Drittel der Widersprüche erledigt wurden und rund 200.000 Widersprüche unerledigt blieben. Am Jahresende 2006 waren 286.071 Widersprüche unerledigt. Dieser erhebliche Überhang führte dazu, dass die entsprechenden Klagen auch erst in der Statistik des Folgejahres auftauchen.

Erwähnenswert ist, dass 41% (2006: 38%) der Widersprüche im Jahr 2005 ganz oder teilweise erfolgreich waren (vgl. Schaubild 6.12.). Die Erfolgsquote der Widersprüche lag damit über dem Durchschnitt der Sozialversicherungsträger insgesamt (2005: 36%, 2006: 35%, vgl. Tabelle 6.1.d) im Anhang). 2005 wurden 30% und 2006 40% der Klagen ganz oder teilweise von den Betroffenen gewonnen (vgl. Schaubild 6.13.). Die Erfolgsquote der Klagen lag damit 2005 unter dem Durchschnitt und 2006 über dem Durchschnitt der gesamten Sozialgerichtsbarkeit.

Schaubild 6.13.: Gerichtliche Verfahren im Bereich SGB II nach Art des Erfolges



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 2005, 2006; Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Monitoring/Statistik Colei PC ALG II

Während die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren in diesen zwei Jahren gesunken ist, ist diejenige der Verfahren vor Gericht gestiegen. Die Misserfolgsquote der Klagen ist im selben Zeitraum leicht gesunken, und zwar von 54% auf 52% (vgl. Schaubild 6.13.). In der gesamten Sozialgerichtsbarkeit ist die Misserfolgsquote in diesem Zeitraum gestiegen (von 52% auf 54%, vgl. Schaubild 6.31.). Entsprechend schätzen die Richterinnen und Richter den Anteil aussichtsloser Verfahren im Bereich des SGB II als durchschnittlich ein. Auch hinsichtlich der Frage, ob die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstigt und ob Gebührenfreiheit zu Klagen ermutigt, liegen die Antworten der Richterinnen und Richter, die im Bereich SGB II tätig sind, im Durchschnitt.

Die Bundesregierung führte zum Klagegeschehen auf dem Gebiet des SGB II Anfang 2007 aus:

„Verglichen mit der ehemaligen Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III ist die Anzahl der Widersprüche und Klagen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende in absoluten Zahlen höher. Der Anstieg ist aber hauptsächlich auf die höhere Anzahl der Leistungsempfänger zurückzuführen. Dies zeigt sich daran, dass die Quoten, also die Zahl der Widersprüche und Klagen, im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger bei Arbeitslosenhilfe und Grundsicherung nur unmerklich voneinander abweichen (Widerspruchsverfahren: ca. 9,8 % beim Arbeitslosengeld II hochgerechnet für das Jahr 2006 und 9,6 % bei der Arbeitslosenhilfe im Jahr 2004; Klageverfahren: ca. 0,9 % beim Arbeitslosengeld II hochgerechnet für das Jahr 2006 und 1,1 % bei der Arbeitslosenhilfe 2004). Die Klagequote, ermittelt aus dem Verhältnis der Klagen zu den nicht stattgebenden Widersprüchen betrug im Jahr 2004 in der Arbeitslosenhilfe 18,2 % und hochgerechnet für das Jahr 2006 beim Arbeitslosengeld II rund 22,4 %.“¹³⁹

Der hier vorgenommene Vergleich der Empfängerzahlen und Klagezahlen ist jedoch ungenau. Beklagt werden können jeweils Bescheide. Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II wurden alle Haushaltsmitglieder in einen Bescheid mit aufgenommen. Die frühere Arbeitslosenhilfe wurde einer Person ausbezahlt. Nicht bekannt ist, wie viele Haushaltsangehörige von diesen Zahlungen mit unterstützt wurden. Die Empfängerzahlen der Arbeitslosenhilfe geben daher nicht wieder, wie viele Personen von dieser Zahlung gelebt haben – so wie es jetzt die Empfängerzahlen der Grundsicherung für Arbeitssuchende tun. Die Empfängerzahlen können daher nicht mit den Klagezahlen verglichen werden, ohne dass es zu einer Verzerrung kommt. Könnte die Anzahl derjenigen ermittelt werden, die jeweils von einer Arbeitslosenhilfezahlung ernährt wurden, würde die Klagequote hinsichtlich der Arbeitslosenhilfe sinken.

Vergleicht man die Klagequoten aus dem Bereich der Leistungen nach dem SGB III mit denen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, so zeigt sich, dass die Klagequote im Bereich der Grundsicherung etwas über der in den Angelegenheiten der Bundesagentur nach dem SGB III lag. Im Jahr 2006 lag die Klagequote im SGB III bei 17% (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) bzw. 20% (Gerichtsstatistik), während sie im Bereich des SGB II bei 19% (Statistik der Bundesagentur für Arbeit) bzw. 22% (Gerichtsstatistik) lag.

Der große Anstieg der Klageeingangszahlen im Bereich der Fürsorgeleistungen kann sich jedoch daraus erklären, dass im Bereich der Grundsicherung häufiger Bescheide ergehen (in der Regel halbjährlich, während im Bereich der Arbeitslosenhilfe Bescheide in der Regel jährlich ergangen sind). So ist zwar die Klagebereitschaft der Betroffenen im Bereich des SGB II nicht wesentlich größer als im Bereich des Arbeitslosengeldes. Durch das erhöhte Bescheid-aufkommen ist allerdings die absolute Zahl der eingereichten Klagen höher.

Der Anstieg der Klagequote lässt sich auch dadurch erklären, dass es bei neuen Gesetzen regelmäßig ein verstärktes Bedürfnis nach gerichtlicher Klärung von Rechtsfragen gibt. Dies ist nicht nur ein legitimes Anliegen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Es dient auch dem Rechtsfrieden und der mittel- bis langfristigen Vermeidung von Prozessen. Je schneller Zweifelsfragen (höchst-) richterlich geklärt sind, desto leichter fällt der Verwaltung die richtige

¹³⁹ BT-Drs. 16/4210 vom 01.02.2007, S. 57.

Rechtsanwendung und desto schneller akzeptieren Betroffene die behördlichen Entscheidungen. Nicht ermittelt werden kann, wie viele Personen durch die Änderungen im Bereich Arbeitslosenhilfe/SGB II finanzielle Einbußen erlitten.¹⁴⁰ Solche Einschnitte führen, gerade wenn die gesellschaftliche Akzeptanz umstritten ist, auch zu einem erhöhten Klageaufkommen. Dieses erhöhte Klageaufkommen nach Einführung eines neuen Gesetzes geht nach einigen Jahren vermutlich zurück. Selbst wenn die Klagezahlen im Bereich des SGB II nach einer Einführung von Gebühren zurückgehen sollten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hierbei um den zu erwartenden Rückgang der Klagezahlen nach einer Anfangszeit neuer Gesetze handelt und nicht um einen Klagerückgang aufgrund der Einführung von Gebühren.

Die im Rechtsgebiet SGB II tätigen befragten Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit waren signifikant häufiger der Ansicht, dass Mängel im Verwaltungsverfahren eine relevante Ursache für den Anstieg der Zahl der Klagen darstellen, als Richterinnen und Richter, die nicht im Bereich des SGB II arbeiten. Hieraus könnte geschlossen werden, dass entweder die neu geschaffene Behördenstruktur noch nicht hinreichend arbeitsfähig war oder dass sie sich insgesamt als dysfunktional erweisen könnte. Auch von den Klägerinnen und Klägern wurden die Bescheide der ARGen überdurchschnittlich häufig als unverständlich und nicht gut begründet und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als nicht kompetent bewertet. Den Betroffenen fehlten häufiger rechtliche Erläuterungen. Zwar gab es häufiger ausführliche Gespräche als im Durchschnitt, doch hatten die Klägerinnen und Kläger in diesem Bereich häufiger das Gefühl, ihre Probleme würden nicht ernst genommen und nahmen die Mitarbeiter seltener als hilfsbereit wahr (vgl. Kapitel 5.3. und Anhang 5, Tabelle 3).

Aufgrund fehlender Daten und der Gesetzesänderungen im Bereich der Fürsorgeleistungen ist in diesem Bereich eine genaue Analyse nicht möglich. Sicher ist, dass die Klagezahlen im Bereich der Fürsorgeleistungen in den letzten Jahren gestiegen sind. Sicher ist auch, dass der Zuständigkeitswechsel zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichten in diesem Bereich einen Großteil des zwischen 2004 und 2006 vor den Sozialgerichten zu verzeichnenden Klageanstiegs ausmachen. Da die Erfolgsquoten nicht gering waren, ist nicht davon auszugehen, dass ein großer Teil dieser Klagen aussichtslos war, zumal für einen großen Teil der Richterinnen und Richter im Bereich der Fürsorgeleistungen Mängel im Verwaltungsverfahren eine relevante Ursache für den Klageanstieg darstellten.

6.3.5. Krankenkassenangelegenheiten

Leistungen der Krankenkassen werden in der Mehrzahl der Fälle (vertragsärztliche Leistungen, Krankenhausbehandlung) ohne Bescheid unmittelbar vom Leistungserbringer erbracht und im Verhältnis zu ihm – ebenfalls ohne Bescheid – vergütet (vgl. Auskunft eines Vertreters der AOK Schleswig-Holstein im Expertengespräch am 20.04.2007, Anhang zu Kapitel

¹⁴⁰ Erkenntnisse über Einkommens- und Anspruchsverluste ehemaliger Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfänger infolge des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt können nur auf Basis von Simulationen gewonnen werden (BT-Drucksache 16/4210 vom 01.02.2007, S. 12). Ebenso liegen keine Daten darüber vor, wie viele Personen aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen keinen oder nur einen verminderten Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben (S. 13) oder wie viele Personen durch Sanktionen Kürzungen hinnehmen mussten (S. 18).

5). Bescheide und Widerspruchsverfahren sind bei diesen Leistungen nur ausnahmsweise zu verzeichnen, wenn nachträgliche Kostenerstattung im Streit steht. Mit Bescheid werden regelmäßig nur einige Leistungen wie insbesondere stationäre Rehabilitationsleistungen und Krankengeld erbracht.

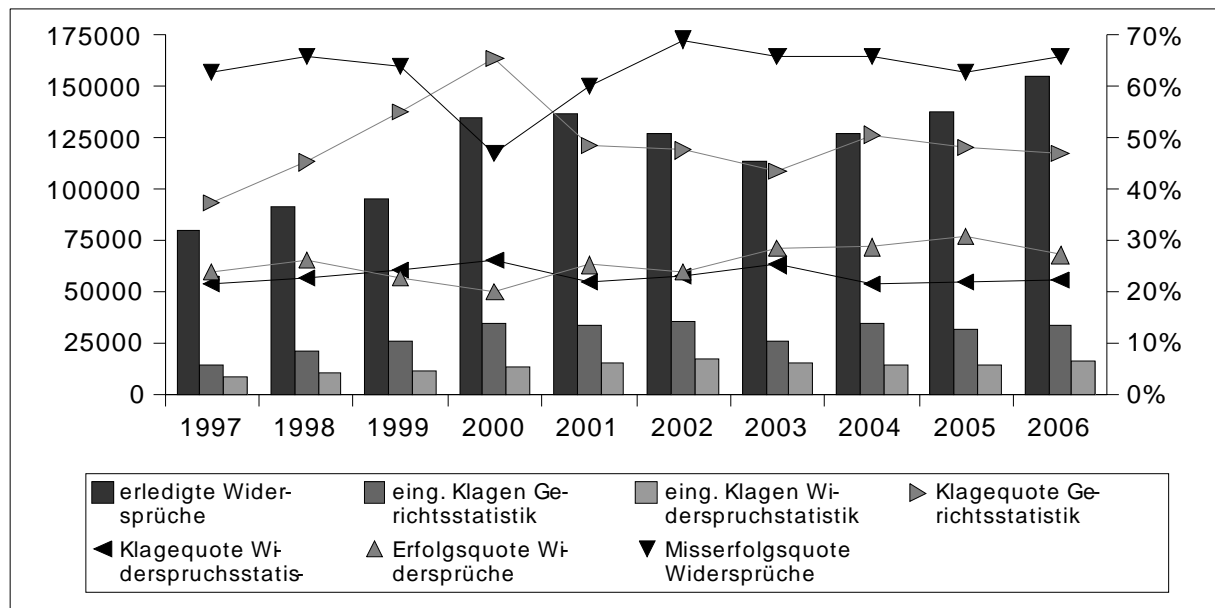
Im Bereich der Krankenversicherung hat die absolute Anzahl der Widerspruchsbescheide zugenommen und schwankt erheblich. Die in der Statistik der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge genannten Klagezahlen weichen erheblich von denjenigen der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit ab. Werden die Klagezahlen der Gerichtsstatistik zugrunde gelegt und wird auf dieser Grundlage mit den Widerspruchszahlen aus der Widerspruchsstatistik eine Klagequote errechnet, so hat sich auch die Klagebereitschaft seit 1997 deutlich erhöht. 1997 betrug die Klagequote 37%, 2000 65%. Seitdem ist die Klagequote, die im Vergleich zur Sozialgerichtsbarkeit insgesamt sehr hoch ist, wieder gesunken, auf 47% im Jahr 2006 (vgl. Schaubild 6.14.).

Die Diskrepanz zwischen den Klageeingangszahlen der Widerspruchsstatistik und der Gerichtsstatistik ist im Bereich der Krankenversicherung besonders hoch. Werden die Klagezahlen der Widerspruchsstatistik zugrunde gelegt, so hat sich die Klagebereitschaft hingegen nur leicht erhöht und liegt ungefähr im Durchschnitt der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt (19% bis 24%, vgl. Tabelle 6.5.d) im Anhang). Die Klagequote betrug hiernach nur 22% (1997), stieg dann bis auf 26% im Jahre 2000, um dann wieder leicht zu sinken auf 22% (2006) (vgl. Schaubild 6.14.).

Eine mögliche Erklärung dieser Differenz ist, dass in den Klagezahlen der Gerichtsstatistik Untätigkeitsklagen enthalten sind, die von der Widerspruchsstelle nicht gezählt werden. Der Anteil der Untätigkeitsklagen im Bereich der Krankenversicherung wäre dann besonders hoch. Allerdings lag die Differenz zwischen erhobenen und erledigten Widersprüchen im Jahr 1997 bei 28.646, im Jahr 1998 bei 9.922, im Jahr 1999 bei 38.675. Insgesamt gab es nach diesen drei Jahren also einen Überhang nicht bearbeiteter Widersprüche von 77.243 Fällen. In den Jahren 2000 und 2001 wurden zusammen 58.681 Widersprüche mehr erledigt, als eingegangen sind. Es blieb dann jedoch immer noch ein Überhang von 18.562 Widersprüchen. In den Jahren 2002 und 2003 wurden nur 6.159 mehr Widersprüche erledigt, als eingegangen sind. Im Jahr 2004 gingen wiederum 47.929 mehr Widersprüche ein, als Widersprüche erledigt wurden. Dieser erhebliche Bearbeitungsstau in Krankenkassenangelegenheiten lässt eine hohe Zahl von Untätigkeitsklagen jedenfalls möglich erscheinen.

Eine weitere Erklärungsmöglichkeit wäre ein großer Anteil von Eilverfahren. Die Versicherten stellen in Leistungsfällen (z. B. bei unaufschiebbaren Behandlungen) nicht selten schon vor Abschluss des Widerspruchsverfahrens einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Schaubild 6.14.: Krankenkassenangelegenheiten – Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: Widersprüche: BMAS, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Referat Ib 4 – 18631; eingegangene Klagen Gerichtsstatistik: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

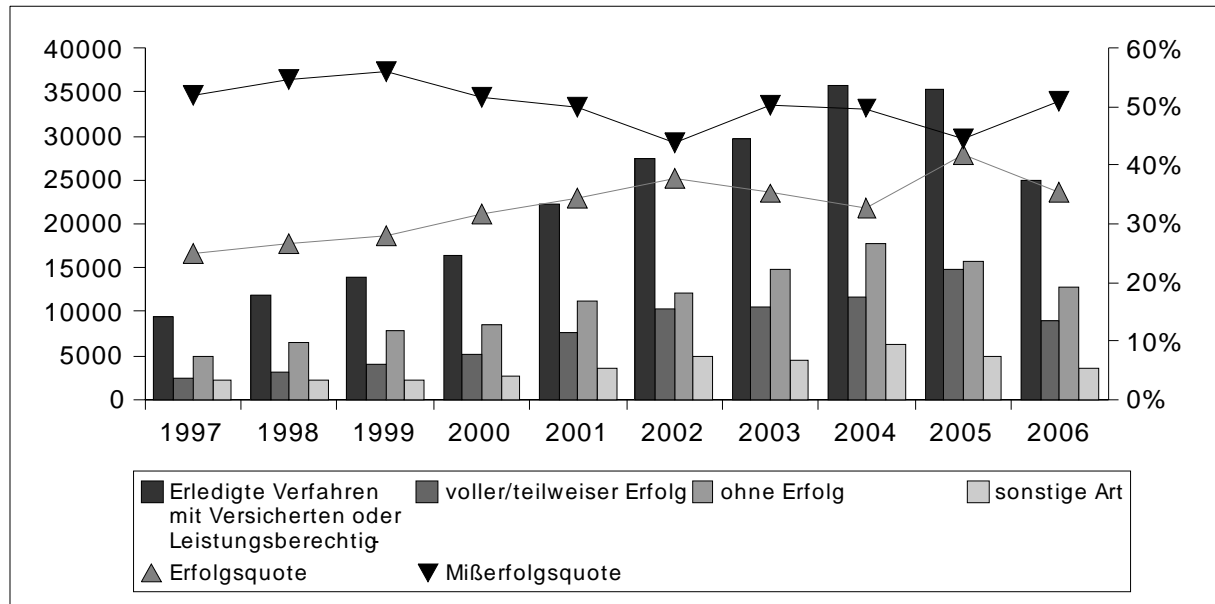
Um zu überprüfen, ob der Anstieg in der absoluten Zahl der Widerspruchsverfahren auf eine fehlerhafte Sachbehandlung durch die Krankenkassen zurückzuführen ist oder auf eine erhöhte Konfliktbereitschaft der Betroffenen, die sich jedoch nicht auf materielle Rechte stützen können, wird im Folgenden ein Blick auf das Widerspruchsverfahren geworfen. Die Anzahl der Widerspruchsbescheide ist gestiegen, was auf die gestiegene absolute Anzahl von Widersprüchen zurückzuführen ist. Die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren ist in den letzten Jahren leicht gestiegen (von 20% im Jahr 2000 auf 27% im Jahr 2006, mit einer Spitze von 31% im Jahr 2005, vgl. Schaubild 6.14.). Erfolgs- und Misserfolgsquoten bewegen sich gegenläufig. Die Misserfolgsquote ist zunächst gesunken, um ab 2000 anzusteigen. Es scheint also nicht so zu sein, dass die Anzahl völlig aussichtsloser Widersprüche zugenommen hat. Allerdings liegt die Erfolgsquote von Widersprüchen im Bereich der Krankenversicherung unter dem Durchschnitt in der Sozialversicherung insgesamt (32% bis 36%, vgl. Tabelle 6.1.d) im Anhang).

Um zu überprüfen, ob die steigende Anzahl von Klagen auf offensichtlich aussichtslose Klagen zurückzuführen ist, wird außerdem die Erfolgs- und Misserfolgsquote der Klagen in Krankenkassenangelegenheiten vor dem Sozialgericht ausgewiesen. Die Erfolgsquote, die aus der Gerichtsstatistik der Sozialgerichte errechnet werden kann, hat eine steigende Tendenz (31% im Jahr 1995, 35% im Jahr 2006, mit einer Spitze von 42% im Jahr 2005), schwankt aber. Die Misserfolgsquote schwankt ebenfalls bei sinkender Tendenz (von 54% im Jahr 1995 auf 51% im Jahr 2006) (vgl. Schaubild 6.15). Der Anteil der Klagerücknahmen sank ebenfalls zwischen 1997 und 2002 (von 38% im Jahr 1997 auf 32% im Jahr 2002), um dann wieder zu steigen (vgl. Tabelle 6.5.a) im Anhang). Die Schwankungen der Misserfolgsquoten können damit in Teilen durch die Schwankungen der Rücknahmequote erklärt werden.

Im Jahr 2006 scheint sich der Trend einer steigenden Erfolgs- und einer sinkenden Misserfolgsquote allerdings umzudrehen: Die Erfolgsquote sinkt, während die Misserfolgsquote

steigt. Allerdings sanken von 2005 auf 2006 auch die Klageeingangszahlen. Wäre die steigende Misserfolgsquote ein Hinweis auf eine steigende Anzahl aussichtsloser Klagen, so drückt sich dies jedenfalls nicht in gestiegenen Klagezahlen aus.

Schaubild 6.15.: Gerichtliche Verfahren in Krankenkassenangelegenheiten nach Art des Erfolgs



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006

Eine Einschätzung aus der standardisierten Richterbefragung lautet:

„Der Sparzwang der Sozialversicherungsträger z.B. insbesondere der Krankenversicherung führt zunehmend zu einer restriktiven Entscheidungspraxis u. abnehmender Sachverhaltsermittlung mit der Folge der Zunahme der Klagen“ (Fragebogen SG Nr. 688).

Auch im Gespräch mit Expertinnen und Experten der Sozialleistungsträger wurde angemerkt, dass der zunehmende Kostendruck der Krankenkassen, verursacht durch den starken Wettbewerb, möglicherweise zu einer restriktiveren Bewilligungspraxis geführt hat (vgl. Protokoll des Expertengesprächs vom 20.04.2007, Anhang zu Kapitel 5). Es kann festgehalten werden, dass der Bereich der Krankenkassenangelegenheiten, der seit 2000 den drittstärksten Anteil aller Klagen vor den Sozialgerichten stellt, über die Jahre kein einheitliches Bild hinsichtlich Klageeingängen, Klage- und Widerspruchserfolgen abgibt. Die Zahl der Widersprüche schwankt stark. Die Zahl der Klagen vor dem Sozialgericht war bis 2004 steigend und sinkt seitdem. Die Erfolgsquoten in Widerspruchs- und Klageverfahren haben eine insgesamt steigende Tendenz, schwanken jedoch ebenfalls.

Hierzu passen die Ergebnisse der standardisierten Richterbefragung: Die Richterinnen und Richter, die im Bereich des Krankenkassenrechts tätig sind, nehmen seltener an, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren begünstigt. Ihre Schätzungen zum Anteil aussichtsloser Klagen entsprechen dem Durchschnitt aller befragten Richterinnen und Richter. Von den Klägerinnen und Klägern werden die Bescheide im Bereich der Krankenversicherung häufiger als im Durchschnitt als „verständlich“ eingeschätzt. In diesem Bereich gab es überdurchschnittlich häufig ausführliche Gespräche zwischen den Betroffenen und der Behörde, in de-

nen die Behördenmitarbeiter/innen allerdings auch versuchten, den Betroffenen die Klage auszureden, und diese als „Querulanten“ bezeichneten (vgl. Kapitel 5.3.) Aufzuklären wäre die Ursache der zwischenzeitlich stark angestiegenen Erledigung von Klagen durch Rücknahme (mit Spitzen in den Jahren 1998, 2003 und 2004, vgl. Tabelle 6.5.a) im Anhang). Möglicherweise handelte es sich um Untätigkeitsklagen, die nach Tätigwerden der Krankenkasse zurückgenommen werden konnten. Diese Rücknahmen wären dann im Sinne der Klägerinnen und Kläger als erfolgreiche Rechtsbehelfe zu werten, obwohl sie hier als Misserfolg gezählt wurden.

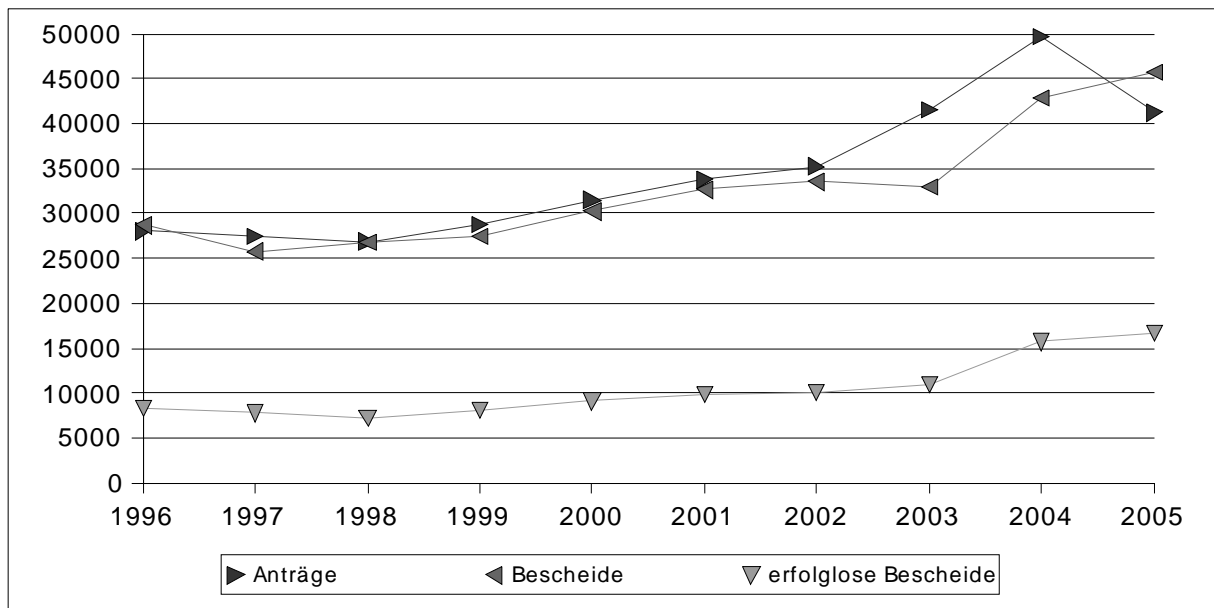
6.3.6. Feststellung der Behinderung nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX)

Der Bereich der Feststellung der Behinderung nach § 69 SGB IX (Schwerbehindertenrecht)¹⁴¹ ist einer der wenigen Bereiche, für die Daten zu Anträgen, Widersprüchen und Klagen vorliegen. Auch hier ergibt sich das Problem, dass die Daten zur Klageerhebung aus der Widerspruchsstatistik der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge nicht deckungsgleich sind mit den Klageeingängen aus der Gerichtsstatistik. Bis auf ein Jahr (2001) zählt die Gerichtsstatistik mehr Klagen als die Statistik der Widerspruchsstellen.

Daten zu Bescheiden liegen nicht vor. Wir haben daher die Zahl der erledigten Anträge so behandelt wie Bescheide. Aus Daten der Versorgungsverwaltung in Thüringen wissen wir, dass sich dort die Zahlen zu Anträgen und Bescheiden meist decken – dort, wo beide auseinander fallen, ist dies wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass es einen Arbeitsüberhang bei der Behörde gab. Dem Überhang an Anträgen in den Jahren 2003 und 2004 folgte dort ein Überhang an Bescheiden im Jahr 2005. Die Gleichsetzung von Bescheiden und erledigten Anträgen ist daher etwas unscharf, aber mangels anderer Daten unumgänglich.

¹⁴¹ Bis 20.06.2001 wurde dieser Bereich durch das Schwerbehindertengesetz (SchwbG) geregelt, ab dem 01.07.2001 durch das SGB IX, Teil 2 (Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen).

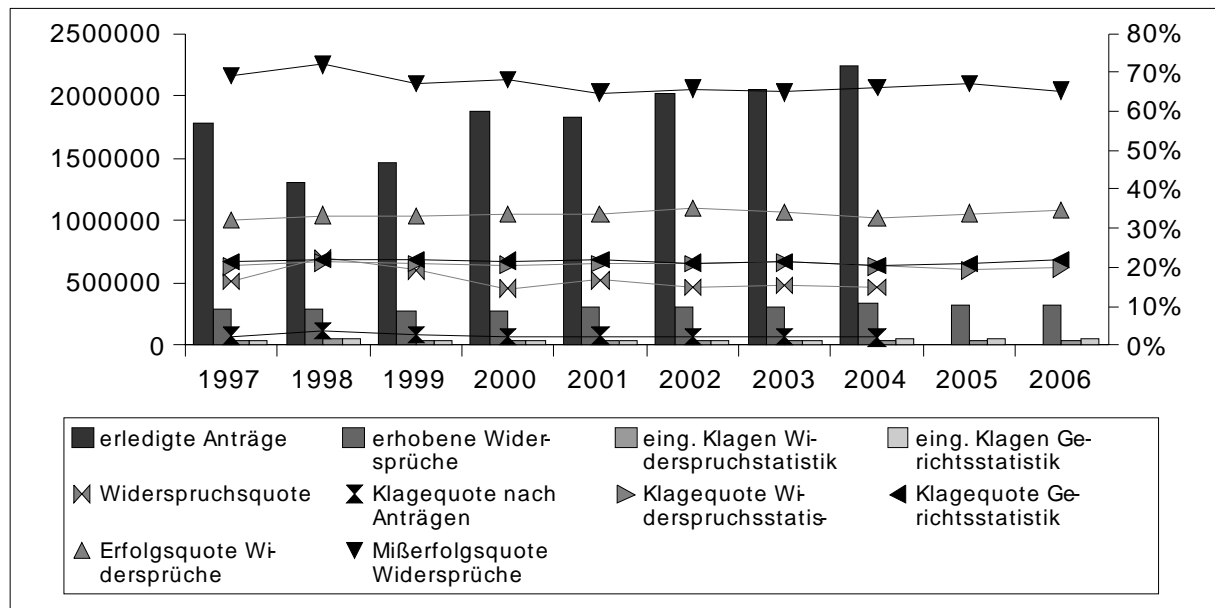
Schaubild 6.16.: Anträge nach dem SchwbG bzw. SGB IX bei der Versorgungsverwaltung Thüringen 1996-2005*



Quelle: Thüringer Landesamt für Soziales und Familie

* In den Jahren 1996 und 1997 sind nur Widersprüche erfasst, die im Landesversorgungsamt bearbeitet wurden. Ab 1998 sind auch die Widersprüche mit erfasst, die von den Versorgungsämtern direkt bearbeitet wurden.

Schaubild 6.17.: SGB IX – erledigte Anträge, Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1996-2004 (Daten zu erhobenen und durch Widerspruchsbescheid erledigten Widersprüchen sowie durch Klageerhebung angegriffenen Widersprüchen); BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006 (Daten zur Klageeingängen bei den Sozialgerichten); Quelle für Daten zu Anträgen: Eigene Erhebungen zum Antragsgeschehen nach dem SchwbG/SGB IX in den Ländern 1996 - 2004¹⁴²

Die Graphik zeigt, dass auf der einen Seite die Anzahl der erledigten Anträge seit 1998 steigt, andererseits die Widerspruchsquote seit 1998 gesunken ist. Das heißt, die Bereitschaft der Betroffenen, die Entscheidung der Behörde hinzunehmen, ist bei steigenden Antragszahlen gestiegen. Das Schwerbehindertenrecht weist die Besonderheit auf, dass ein hoher Anteil der Widersprüche für die Betroffenen nicht zum Erfolg führt. Trotzdem werden nur ca. 20% der Widerspruchsbescheide mit einer Klage angegriffen: Diese Klagequote ist konstant. Die Klagequote auf Grundlage der Gerichtsstatistik liegt bei 20-22%. Die Klagequote nach der Statistik der Widerspruchsstellen liegt bei 19-21% (vgl. Schaubild 6.17.).

Die Misserfolgsquote im Widerspruchsverfahren ist im Bereich der Feststellung der Behinderung ebenfalls fast konstant. Auch die 2003 eingeführte Befreiung von der Zuzahlungspflicht bei einem Grad von Behinderung von mindestens 60% in der gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 7 SGB V) schlägt sich in den Widerspruchs- und Klagequoten nicht nieder. Es wäre durchaus möglich gewesen, dass durch diese Gesetzesänderung mehr Menschen versuchen, einen Grad der Behinderung von 60% anerkannt zu bekommen, so dass

¹⁴² Aus Bayern liegen für die Jahre 2000 bis 2006 nur Daten zu Erstanträgen vor. Für Hessen fehlten Antragszahlen für das Jahr 2001. Zum Ausgleich wurde daher ein Mittelwert zwischen den Werten der Jahre 2000 und 2002 gebildet. Thüringen hat in den Jahren 2000 bis 2004 nur Daten zu Anträgen aus dem Monat Dezember gemeldet. Diese Werte wurden hier mit 12 multipliziert. Die Gesamtzahl aller Anträge ist aufgrund der fehlenden Daten aus Bayern daher etwas zu gering angegeben. Aufgrund der unvollständigen Datenübermittlung aus Thüringen und Hessen sind geringfügige tatsächliche Abweichungen möglich.

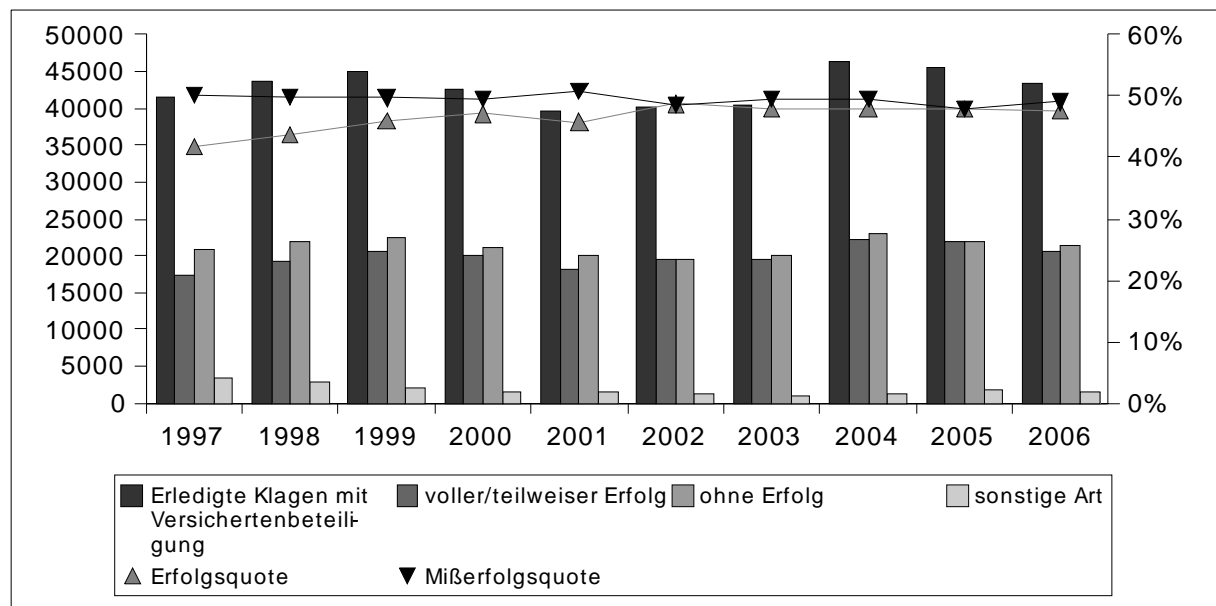
es nicht verwunderlich gewesen wäre, wenn die Widerspruchs- und Klagequote gestiegen wäre. Im Expertengespräch mit Mitgliedern der Sozialversicherungsträger wurde auf diese Wechselwirkungen mit anderen Rechtsgebieten hingewiesen, die zur Erhöhung der Klageverfahren führen können (vgl. Protokoll Expertengespräch vom 20.04.2007, Anhang zu Kapitel 5).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass bei steigendem Antragsaufkommen die Bereitschaft der Betroffenen, gegen Bescheide Rechtsmittel einzulegen, gleich geblieben ist.

Im Gegensatz zum Widerspruchsverfahren ist die Chance, eine Änderung der ursprünglichen Entscheidung herbeizuführen, vor Gericht eher höher als in anderen Rechtsgebieten. Das Klagegeschehen vor Gericht zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass ein vergleichsweise hoher Anteil von Klagen zurückgenommen wird (zwischen 39% und 44%, vgl. Tabelle 6.6.a) im Anhang). Rücknahmen können in Verfahren, in denen der Gesundheitszustand der Betroffenen maßgeblich ist, auch bedeuten, dass mittlerweile durch einen Neuantrag das Klageziel besser erreicht werden kann als durch weitere Klageführung.

Insgesamt – Vergleiche, Anerkenntnisse, (mindestens teilweise) gewonnene Prozesse – schwankt die Erfolgsquote zwischen 41% und 47% mit steigender Tendenz. Die Quote der Verfahren, die erfolglos für die Kläger und Klägerinnen enden, schwankt zwischen 48% und 51%.

Schaubild 6.18.: Gerichtliche Verfahren auf Feststellung des Grades der Behinderung (GdB) nach dem SchwbG/SGB IX nach Art des Erfolgs



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Die hohe Quote der ablehnenden Widerspruchsbescheide zusammen mit der relativ hohen Erfolgsquote vor Gericht bestätigt die Wahrnehmung der Richter und Richterinnen aus dem Expertengespräch und in der Richterbefragung, dass in einer nennenswerten Anzahl von Vorverfahren die medizinische gutachterliche Aufklärung ungenügend ist und daher vor Gericht nachgeholt werden muss. Dies wirkt sich dann auch auf die Erfolgsquoten aus.

Richterinnen und Richter mit Arbeitsschwerpunkt Schwerbehindertenrecht finden häufiger als der Durchschnitt der Richterinnen und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit, dass die Klagen einen Selbstzweck darstellen (42% im Gegensatz zu 32%).

„Selbstzweck‘: Nach Sachgebiet sehr unterschiedlich, in sehr hohem Maße z.B. im Schwerbehindertenrecht, in sehr geringem Maße z.B. im Krankenversicherungsrecht“ (Fragebogen SG Nr. 480)

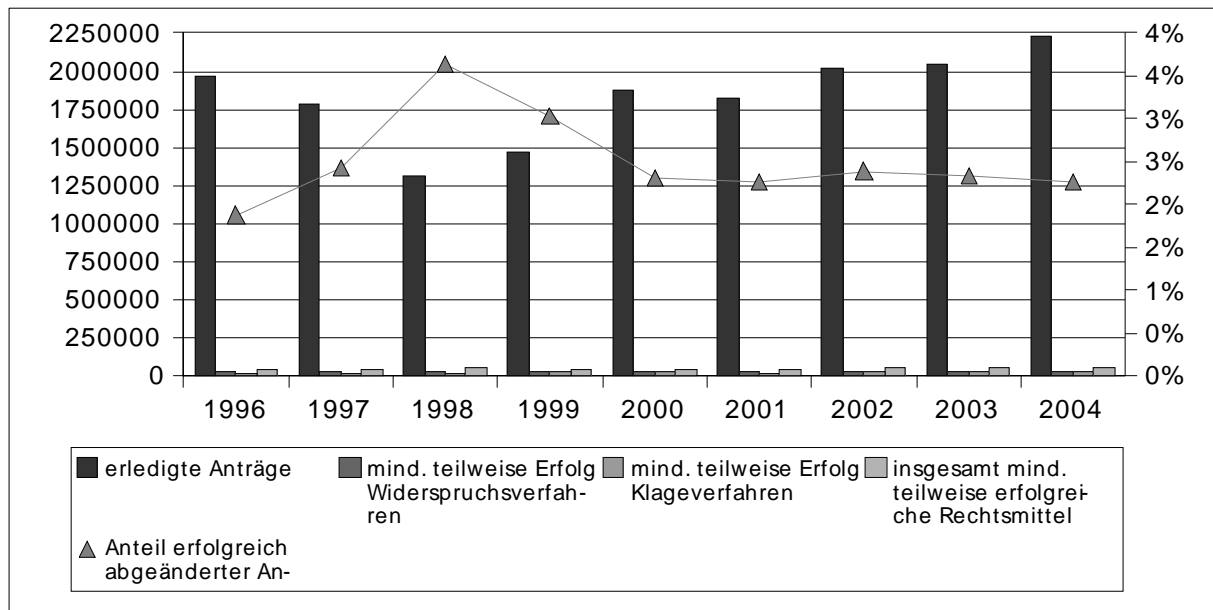
Der Anteil der aussichtslosen Klagen wird jedoch nicht höher geschätzt. Auch die Aussage, dass die Gebührenfreiheit zu Klagen ermutigt, findet bei Richterinnen und Richtern mit Arbeitsschwerpunkt Schwerbehindertenrecht nicht häufiger Zustimmung als in der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt. Der Widerspruch zwischen der Aussage, Klagen würden häufiger einen Selbstzweck darstellen, und der Meinung, diese Klagen seien nicht häufiger aussichtslos, erklärt sich vielleicht durch den Eindruck, der im Expertengespräch mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit mitgeteilt wurde: Die Klage kann in dem Sinne erfolgreich sein, dass ein um 10% höherer GdB erreicht wird. Da dieser aber wirtschaftlich nutzlos ist oder scheint, wird die Klage von den Richterinnen und Richtern als „Selbstzweck“ empfunden. Möglicherweise werden hier aber Rechtsfolgen im Bereich des Steuerrechts oder Arbeitsrechts ignoriert, die außerhalb der sozialrichterlichen Wahrnehmung liegen. Im Expertengespräch mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit wurde auch die Einschätzung geäußert, in Verfahren in diesem Bereich ginge es häufig um die Anerkennung menschlichen Leids.

Gerade in Bereichen, in denen es auf eine medizinische Begutachtung ankommt, zeigt sich eine Verzahnung zu der von den Richterinnen und Richtern erhobenen Forderung nach besserer Besetzung der Gerichte:

„Die Verfahrensregeln müssten meiner Meinung nach nicht geändert werden. Es müssten nur mehr Richterstellen geschaffen werden. Würden die Verfahren schneller entschieden, so wären sie auch billiger, da wegen der langen Verfahrensdauer oft eine Verschlimmerung im Gesundheitszustand eintritt und neue Gutachten eingeholt werden müssen!“ (Fragebogen SG Nr. 666).

Im Vergleich zum Bereich der Rentenversicherung zeigt sich allerdings, dass nur ein sehr geringer Teil der ursprünglichen Bescheide, die auf die Anträge folgen, durch ein erfolgreiches Rechtsmittel abgeändert wird: Wird im Bereich der Rentenversicherung ca. jeder zehnte Bescheid später zugunsten der Betroffenen abgeändert, betrifft dies im Bereich der Feststellung einer Behinderung nur 2-4% der Fälle:

Schaubild 6.19.: Anträge auf Feststellung der Behinderung und erfolgreiche Rechtsmittel



Quelle: Anträge: Eigene Erhebungen zum Antragsgeschehen nach dem SchwbG/SGB IX in den Ländern 1996 – 2004; mind. teilweise erfolgreiche Widersprüche: BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1996 – 2004; mind. teilweise erfolgreiche Klagen: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

6.3.7. Pflegeversicherung

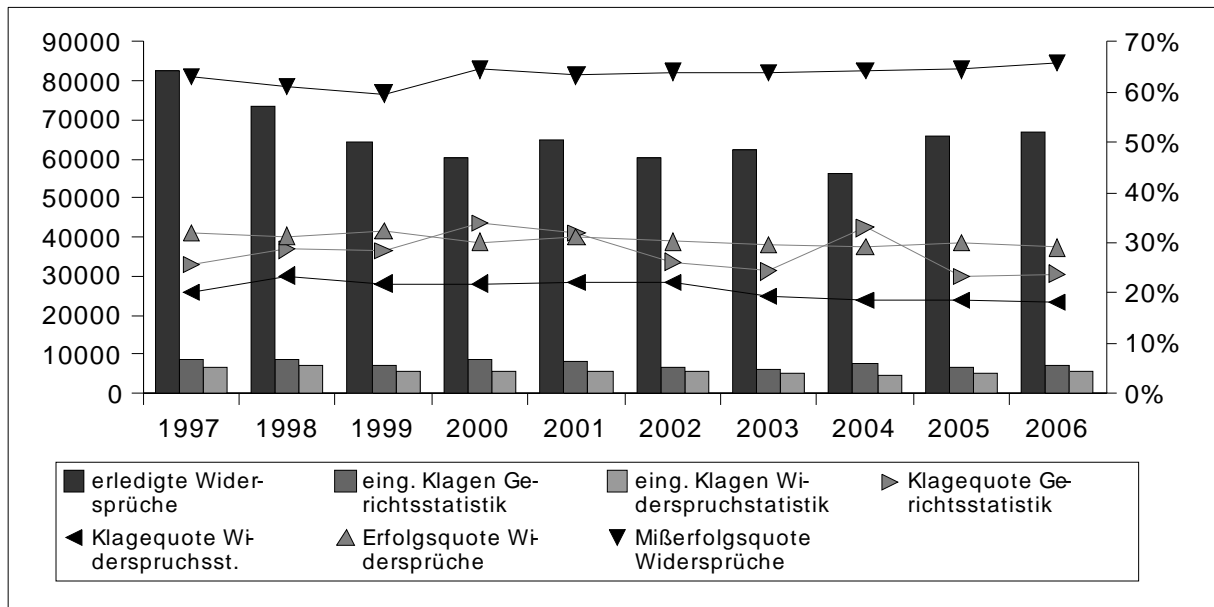
Im Bereich der Pflegeversicherung ist die absolute Anzahl der Widersprüche und Klagen zwischen 1996 und 2004 zurückgegangen. Grund hierfür ist vermutlich, dass bei Einführung der Pflegeversicherung 1994-1996 alle Leistungsberechtigten erstmalig eingestuft werden mussten und viele Probleme auftraten, die eine gerichtliche Klärung erforderten. Nach Entscheidung der wichtigsten Rechtsfragen und bei gefestigter Praxis des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) sank dann wohl das Bedürfnis nach Klärung.

Die Zahl der pflegebedürftigen Personen in Deutschland hat von 1999 bis 2003 von 2,02 Mio. auf 2,08 Mio. zugenommen. Die Zunahme erfolgte ausschließlich in der Pflegestufe 1, der Anteil der Personen in den anderen Pflegestufen ging dagegen zurück.¹⁴³ Es ist daher von einem echten Rückgang der Klagezahlen im Verhältnis zu den Betroffenen auszugehen. Antragszahlen liegen auch hier nicht vor.

Auch im Bereich der Pflege weichen die Angaben der Widerspruchsstatistik der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge hinsichtlich der absoluten Anzahl der Klagen von den Klageingangszahlen der Gerichtsstatistik ab. Werden die Daten aus der Widerspruchsstatistik zugrunde gelegt, liegt die Klagequote bei 18-23%. Werden die Eingangszahlen der Sozialgerichtsbarkeit zugrunde gelegt, liegt die Klagequote bei 25-33% mit fallender Tendenz. Die Erfolgsquote der Widersprüche liegt bei 18-22%. Nach beiden Datenquellen ist die Klagequote fallend (vgl. Schaubild 6.20.).

¹⁴³ Pflegestatistik 2003, S. 23, zu finden im Internet unter [destatis.de](http://www.destatis.de), genauer unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Sozialleistungen/Sozialpflege1Bericht2003.property=file.pdf>

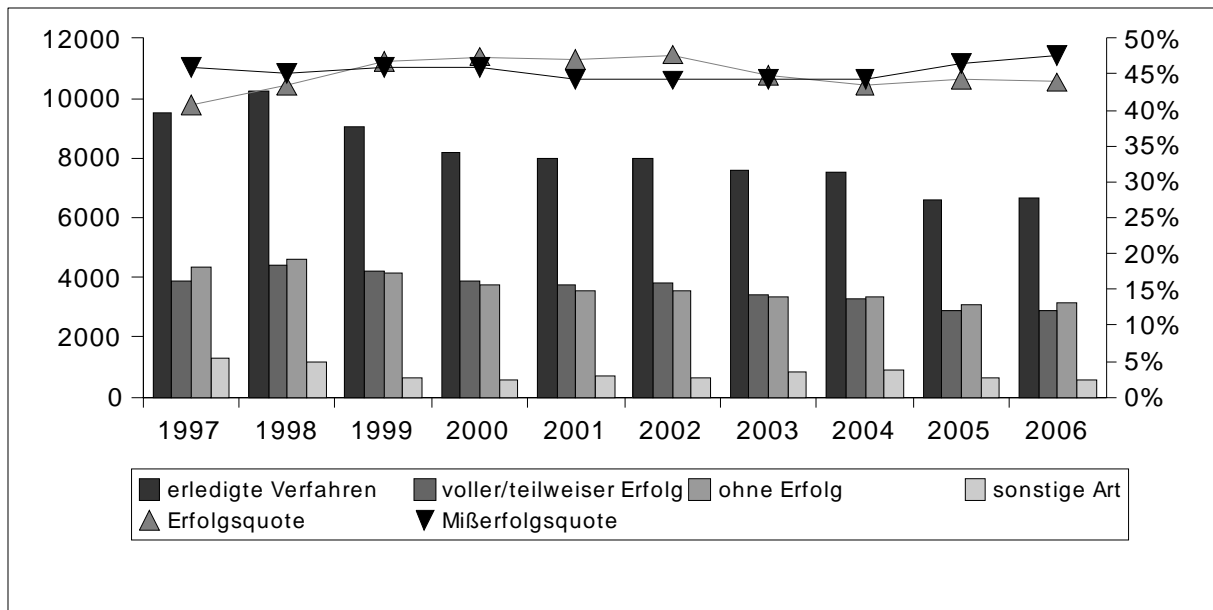
Schaubild 6.20.: Pflegeversicherung – Widerspruchsverfahren und Klagequote



Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2006; Daten zu Klageeingängen beim Sozialgericht: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Um zu überprüfen, ob sich unter den Klagen im Bereich der Pflegeversicherung möglicherweise trotzdem viele aussichtslose Verfahren befinden, haben wir die Erfolgs- und Misserfolgsquoten vor Gericht seit 1995 errechnet. Die Erfolgsquote liegt seit 1997 bei 41-48 % und damit erheblich höher als in der Sozialgerichtsbarkeit insgesamt (30% bis 38%, vgl. Tabelle 6.1.b) im Anhang). Seit 2002 sinkt diese Quote leicht. Die Misserfolgsquote liegt bei 44-48%, wobei hier ein leichter Anstieg seit 2005 zu verzeichnen ist.

Schaubild 6.21.: Gerichtliche Verfahren im Bereich Pflegeversicherung nach Art des Erfolgs



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass im Bereich der Pflegeversicherung weder die absolute Anzahl von Klagen zugenommen hat noch die Anzahl der erfolglosen Klagen, unter denen sich die aussichtslosen Klagen befinden. Die Anzahl der PKH-Anträge hat dagegen zugenommen (vgl. Schaubild 6.25., Abschnitt 6.3.12), während die Erfolgsquote der Anträge im letzten Jahr abgenommen hat. Allerdings stellen Klagen mit Klagegegenstand Pflegeversicherung ohnehin nur einen sehr geringen Teil aller Klagen vor dem Sozialgericht (vgl. Schaubild 6.3., Abschnitt 6.2.1.).

Nach der Wahrnehmung der Richterinnen und Richter mit Arbeitsbereich Pflegeversicherung liegen die aussichtslosen Klagen im Bereich der Pflegeversicherung im Durchschnitt. Richterinnen und Richter mit diesem Arbeitsbereich meinen seltener, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Klagen begünstigt (vgl. zu den Ergebnissen der standardisierten Richterbefragung Kapitel 4). Ein Grund hierfür ist möglicherweise die im Vergleich zur gesamten Sozialgerichtsbarkeit eher hohe Erfolgsquote der Klagen. Von den Klägerinnen und Klägern werden die Bescheide im Bereich der Pflegeversicherung häufiger als im Durchschnitt als „verständlich“ eingeschätzt (vgl. Kapitel 5.3.)

6.3.8. Kindergeld

Für die Bewertung der Auswirkungen von Gebühren im (sozialrechtlichen) Gerichtsverfahren sind die Klagen in Kindergeldsachen von Interesse, da diese Klagen bis 1995 den Sozialgerichten zugewiesen waren und nach der Neuorganisation des Kindergeldes bzw. des Familienlastenausgleichs für die Bezieher von Kindergeld nach den §§ 62 ff. EStG in die Finanzgerichtsbarkeit wechselten. Damit wurde aus dem gebührenfreien Gerichtsverfahren ein gebührenpflichtiges Gerichtsverfahren.

Das gegenwärtige System des Kindergelds und Familienleistungsausgleichs wurde eingeführt durch das Jahressteuergesetz 1996 (Gesetz vom 11.10.1995, BGBl. I, 1250) als X. Abschnitt

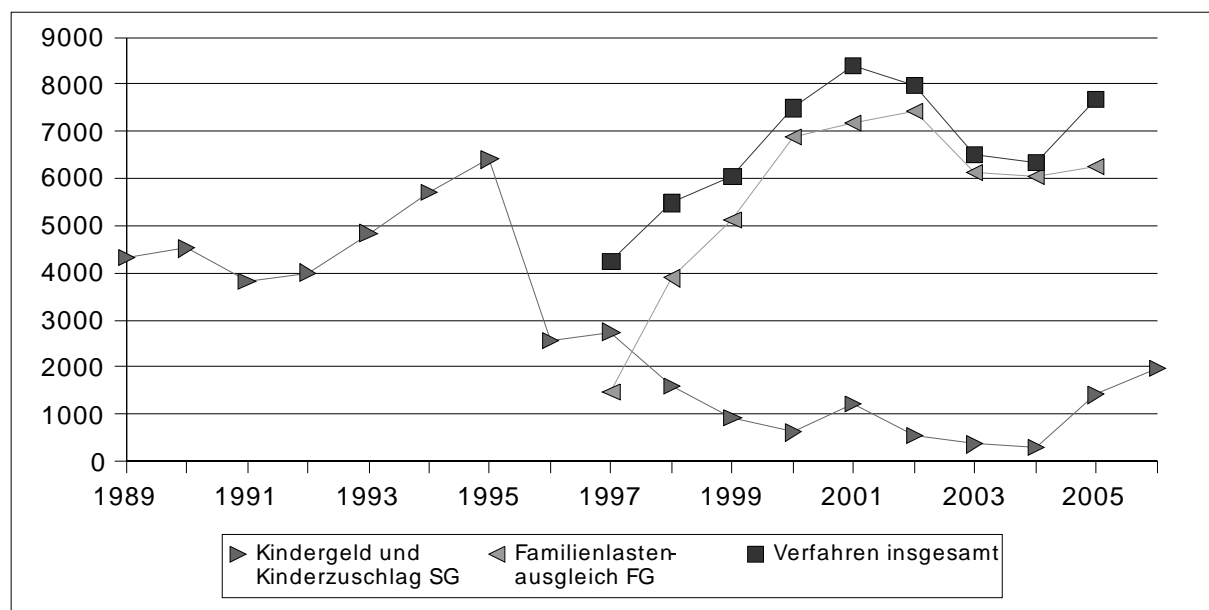
des Einkommensteuergesetzes (§§ 62 ff.) mit Wirkung vom 21.10.1995. Anspruchsgrundlage für das Kindergeld als Steuervergütung ist § 62 EStG. Das Kindergeld wird von der Familienkasse durch Bescheid festgesetzt (§ 70 EStG). Die Bundesagentur für Arbeit ist für die Durchführung dieses Gesetzes Familienkasse (§ 7 BKG) und in dieser Eigenschaft Finanzbehörde (§ 6 Abs. 2 Nr. 6 AO). Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Beamtinnen und Beamten des öffentlichen Dienstes ist der Arbeitgeber bzw. Dienstherr Familienkasse (§ 72 EStG). Gegen Entscheidungen von Finanzbehörden ist der Einspruch (§ 347 AO) und sodann der Finanzrechtsweg gegeben (§ 33 Abs. 1 FGO). Im finanzgerichtlichen Verfahren werden Kosten erhoben. Die Kosten trägt der unterlegene Beteiligte (§ 135 FGO).

Das Bundeskindergeldgesetz in der heutigen Fassung gilt seit dem 1.1.1996. Das Bundeskindergeldgesetz ist besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs (§ 68 Nr. 9 SGB I). Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben (§ 15 BKG). Seit der Einführung des Kindergeldzuschlags nach § 6a BKG im Jahr 2005 steigt die Anzahl der vor den Sozialgerichten geführten Verfahren wieder an.

Die Bundesagentur für Arbeit ist in allen Fällen Familienkasse, in denen die berechtigte Person keinen öffentlichen Arbeitgeber hat. Ihre Widerspruchsstatistik zählt allerdings nur die Widersprüche in Kindergeldangelegenheiten nach dem BKG, da bei der Zahlung von Kindergeld nach §§ 62 ff. EStG der Einspruch gegen den Steuerbescheid der richtige Rechtsbehelf ist. Klagequoten können daher nur für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit, nicht für den Bereich der Finanzgerichtsbarkeit errechnet werden.

Zunächst ist zu prüfen, ob durch den Wechsel in eine gebührenpflichtige Gerichtsbarkeit das Klageaufkommen insgesamt zurückgegangen ist.

Schaubild 6.22.: Anzahl der Klageeingänge in Kindergeld- und Kindergeldzuschlags- (Sozialgerichte) bzw. Familienleistungsausgleichssachen (Finanzgerichte)



Quellen: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1989-2006; Justizgeschäftsstatistik der Finanzgerichte; Destatis

Bezogen auf das Spitzenjahr 1995 mit 6.404 Klageeingängen mit Streitgegenstand „Kindergeld“ in der Sozialgerichtsbarkeit gab es in den Verfahren vor den Finanzgerichten in Familienleistungsausgleichssachen in einer Übergangsphase in den Jahren 1997-2002 einen Anstieg von Klagen, die im Jahr 2002 einen Höchststand von 7.445 Klageeingängen erreichten. Danach bewegen sich die Klageeingänge bei den Finanzgerichten in etwa auf dem Niveau der Klageeingänge in Kindergeldsachen vor den Sozialgerichten im Jahr 1995 (vgl. Schaubild 6.22). Der Anstieg der Klagen vor dem Sozialgericht in den Jahren 2005 und 2006 ist auf die Einführung des Kindergeldzuschlags (§ 6a BKGG) im Jahr 2005¹⁴⁴ zurückzuführen. Ein Rückgang der Klagen ist also in den drei Jahren nach der Änderung der Zuständigkeit zu verzeichnen. Ob dieser auf das gebührenbewehrte Verfahren zurückzuführen ist, ist nicht aufklärbar.

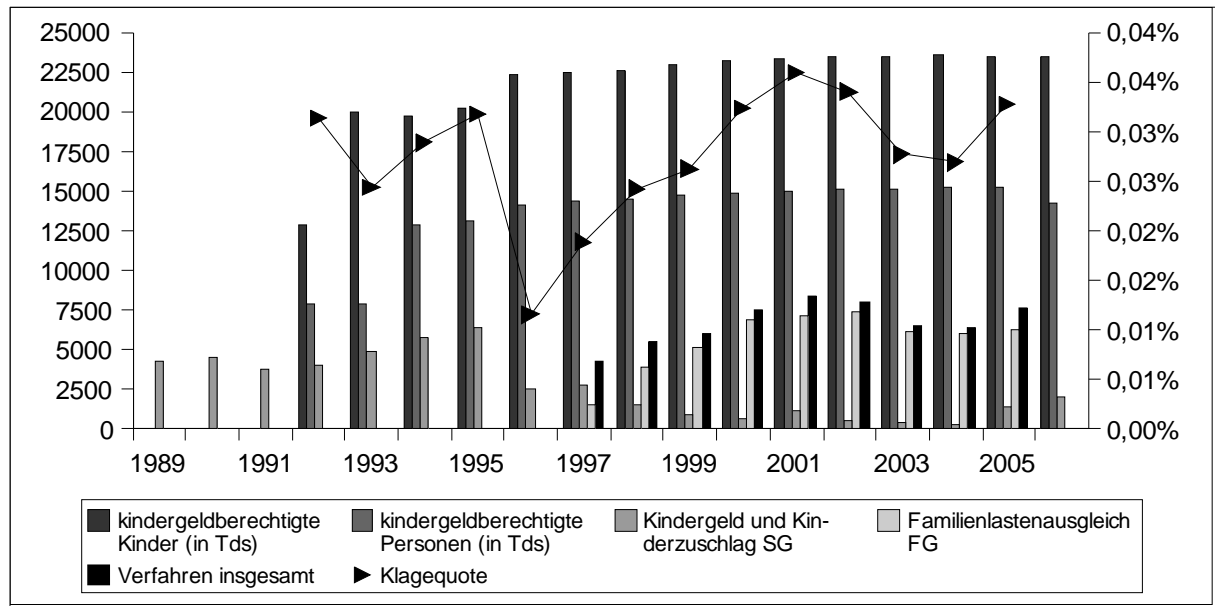
Auch die soziale und demografische Struktur der Kläger in Kindergeld- bzw. Familienleistungsausgleichssachen wurde hier nicht berücksichtigt. Daher muss offen bleiben, ob sich bei insgesamt gleich bleibender Anzahl von Klagen die Motivation der Kläger verändert hat. Mit diesen Daten kann nicht belegt werden, dass der Wechsel von einem gebührenbefreiten in ein gebührenpflichtiges Verfahren den Eingang von Klagen signifikant senkt.

Es existieren keine Zahlen zu Kindergeldbescheiden. Bekannt ist aber die Anzahl der Kinder, für die Kindergeld gezahlt wird. Setzt man die Anzahl der Klagen ins Verhältnis zu dieser Zahl (also nicht ins Verhältnis zu den Widerspruchsbescheiden), zeigt sich, dass die Klagequote 1997 gefallen ist (aus unter 6.1. genannten Gründen ist die Zahl der Klagen für 1996 nicht verwertbar), um dann auf ein höheres Niveau als zuvor zu steigen. Zwischen 2000 und 2003 fiel die Klagequote (im Verhältnis zu allen Kindern, für die Kindergeld gezahlt wurde) wiederum geringfügig und steigt seitdem wieder (vgl. Schaubild 6.23.). Zu beachten ist hier jedoch, dass sich diese Klagequote ohnehin auf einem extrem niedrigen Niveau bewegt (zwischen 0,03% im Jahr 1997 und 0,06% im Jahr 2001).¹⁴⁵ Der Wechsel in eine gebührenpflichtige Gerichtsbarkeit scheint hier Klagen nicht verhindert zu haben, im Gegenteil ist seitdem die Anzahl der Klagen im Verhältnis zu den Kindern, für die Kindergeld gezahlt wird, gestiegen. Jedenfalls waren andere Einflüsse (Anstieg der Klagen durch Gesetzesänderung, möglicherweise andere Zusammensetzung der Klägergruppe) stärker als der mögliche Einfluss der Gebührenpflicht.

¹⁴⁴ Bekanntmachung vom 22.2.2005 (BGBl. I S. 459), Neubekanntmachung des BKGG i.d.F. v. 2.1.2002 (BGBl. I S. 6) in der seit 1.1.2005 geltenden Fassung.

¹⁴⁵ Dieses Niveau ist mit den anderen in diesem Bericht dargestellten Klagequoten allerdings nicht vergleichbar, da sich diese Klagequote nicht auf die Anzahl der Widersprüche, sondern auf die Anzahl der Kinder bezieht, deren Eltern kindergeldberechtigt sind.

Schaubild 6.23.: Zu Kindergeld berechtigte Kinder, Widerspruchsverfahren und Klagequote 1989-2006*



Quelle: Zahlen zu Gerichtsverfahren: Statistisches Bundesamt Destatis, Fachserie 10, Reihe 2.5 Rechtspflege Finanzgerichte 1997-2005. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit 1995-2006. Zahlen zum Kindergeldbezug: destatis, eigene Berechnungen. Zahlen zu Widerspruchsbescheiden: Bundesagentur für Arbeit, St81-1;

* für die Jahre 1989 und 1990 nur altes Bundesgebiet.

6.3.9. Vertragsarztangelegenheiten

Die amtliche Sozialgerichtsstatistik des BMAS weist Vertragsarztangelegenheiten (bis 2001: Kassenarztangelegenheiten) getrennt von anderen Streitigkeiten im Krankenkassenrecht aus.

Das Vertragsarztrecht ist für den hier untersuchten Forschungsgegenstand der Wirkung von Gerichtsgebühren auf die Anzahl der eingereichten Klagen besonders interessant, weil auch dieses Rechtsgebiet zunächst von der Gebührenpflicht befreit war. Zum Jahresbeginn 2002 wurden jedoch Gebühren eingeführt, da die Gruppe der Vertragsärzte – so die Gesetzesbegründung – keines besonderen sozialen Schutzes in Form eines kostenfreien Rechtsschutzes bedürfe, denn die Gebührenprivilegierung sei von ihrem Schutzzweck her auf die Durchsetzung von Ansprüchen auf Sozialleistungen ausgerichtet.¹⁴⁶

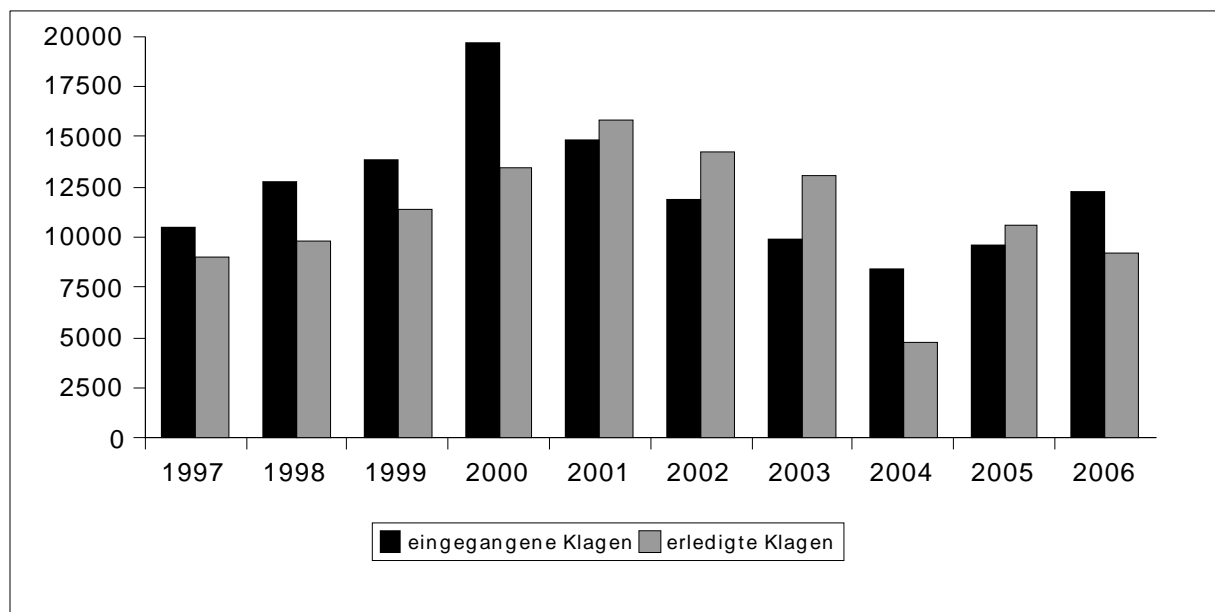
Die Besonderheit dieses Rechtsgebietes ist, dass das Widerspruchsverfahren teilweise entfällt, teilweise gesondert geregelt ist. Gegen die Entscheidungen der Zulassungsausschüsse bei der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZV) (§ 96 SGB V) gilt das Verfahren bei den Berufungsausschüssen bei den KVen und KZVen als Vorverfahren (§ 97 Abs. 3 S. 2 SGB V). Gegen die Entscheidungen der Prüfungsausschüsse für die Wirtschaftlichkeitsprüfung ist das Verfahren beim Beschwerdeausschuss zu führen (§ 106 Abs. 5 Satz 3 SGB V). Die Kassenärztlichen Vereinigungen erfassen Daten zu Bescheiden

¹⁴⁶ BT-Drs. 14/5943 vom 04.05.2001, S.29.

und Widersprüchen in Kassenarztangelegenheiten nicht gesondert.¹⁴⁷ Auch der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV) und dem BMAS liegen Daten zum Widerspruchsverfahren nicht vor.

Aufgrund der Relevanz des Gegenstandes für die Frage der Einführung der Gebühren werden die Daten dargestellt, obwohl Daten zum Vorverfahren nicht vorliegen.

Schaubild 6.24.: Vertragsarztrecht – Klageeingänge und -erledigungen



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006

Verglichen werden die Klageeingänge eines Jahres mit den Erledigungen eines Jahres (vgl. hierzu Vorbemerkung 6.2.1). Die Auswertung zeigt, dass die Klageeingänge zwischen 2000 und 2004 zurückgegangen sind. Bis 2000 stieg die Zahl der eingereichten Klagen dagegen jährlich an. Dieser Klageanstieg könnte mit dem Psychotherapeutengesetz (PsychThG) im Jahr 1998¹⁴⁸ zusammenhängen, mit dem erstmals die Kassenzulassung Psychologischer Psychotherapeuten geregelt wurde. Der hohe Klageeingang bis zum Jahr 2000 führte erst mit einer kurzen Verzögerung zu einer Erhöhung der Erledigungszahlen, was einen erhöhten Aktenbestand bei den Gerichten zur Folge hatte. Der Anstieg der Erledigungszahlen in den Jahren 2001 und 2002 korrespondiert allerdings nicht mit einem Anstieg der gerichtlichen Entscheidungen, sondern mit einem Anstieg der „Erledigung auf sonstige Art“ (das sind vor allem die Verfahren, die nach Nichtbetreiben eingestellt werden; vgl. Tabelle 6.10.a) im Anhang).

Nach der Einführung der Gebühren im Jahr 2002 sank die Zahl der eingereichten Klagen weiter. Da allerdings auch schon zuvor der Eingang der Klagen rückläufig war, kann nicht ge-

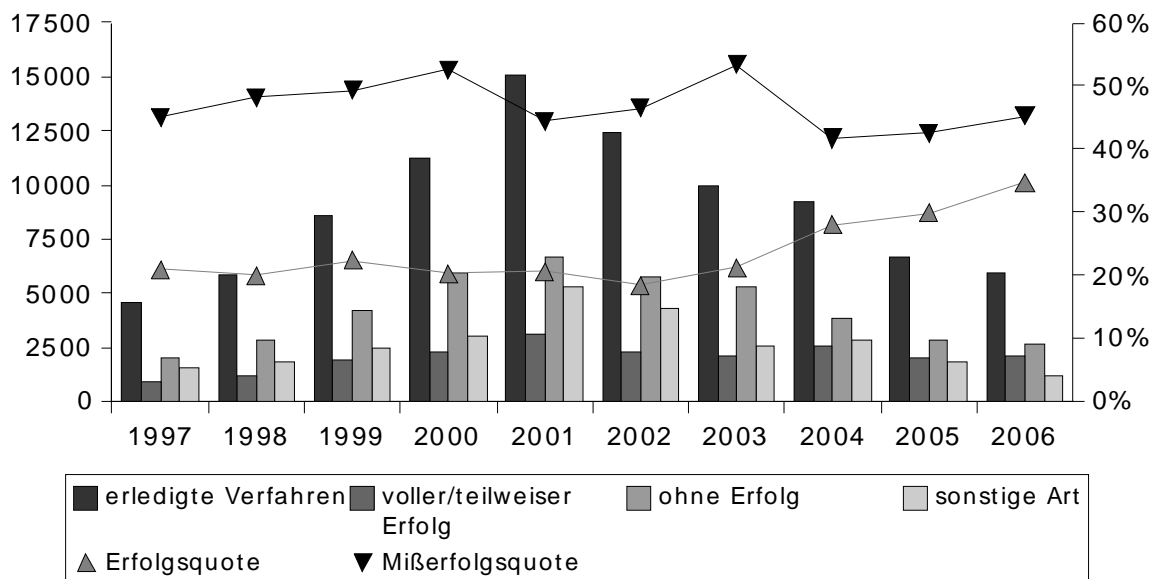
¹⁴⁷ BT-Drs. 14/5943 vom 04.05.2001, S.20.

¹⁴⁸ Gesetz über die Berufe des Psychologischen Psychotherapeuten und des Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten (Psychotherapeutengesetz – PsychThG) vom 16. Juni 1998 (BGBl. I, S. 1311).

geschlossen werden, dass die Gebühreneinführung für den Rückgang der Klageeingänge verantwortlich ist. Die Zahl der Klagen stieg 2005 und 2006 wieder an und hatte im Jahr 2006 das Niveau von 1998 – zwei Jahre vor der absoluten Spitze im Jahr 2000 – erreicht (vgl. Schaubild 6.24).

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 23.03.2006 (BT-Drs. 16/1028) verfolgt unter anderem das Ziel, die Einreichung offensichtlich unbegründeter (aussichtsloser) Klagen zu verhindern. Wären die Erfolgsquoten in Vertragsarztangelegenheiten nach Einführung der Gebühren in diesem Bereich gestiegen, wäre dies ein Hinweis darauf, dass durch Gerichtsgebühren die Zahl offensichtlich unbegründeter (aussichtsloser) Klagen zurückgegangen sein könnte.

Schaubild 6.25.: Gerichtliche Verfahren in Kassenarztangelegenheiten nach Art des Erfolges



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006¹⁴⁹

Das Schaubild zeigt, dass die Anzahl der Verfahren, die mit vollem oder teilweisem Erfolg für die Kläger endeten – also jedenfalls nicht „offensichtlich aussichtslos“ waren – seit 1997 bis zum Jahr 2001 stetig gestiegen ist, um seitdem wieder zu sinken. Die Anzahl der Verfahren, die ohne Erfolg für die Klägerseite endeten, stieg ebenfalls kontinuierlich bis zum Jahr 2001, um dann wieder zu sinken. Allerdings erreichte auch die Anzahl der insgesamt eingereichten Klagen ihren Höhepunkt im Jahr 2001. Aus den Erfolgsquoten wird deutlich, dass die Quote der Verfahren, die ganz oder teilweise zum Erfolg der klagenden Partei führten, bis 2002 stabil war und seitdem stetig ansteigt, während die Quote der Verfahren, die nicht zum Erfolg führten, nach einem Anstieg bis zum Jahr 2003 (mit einer kleinen „Delle“ 2001 und 2002) stetig sinkt (vgl. Schaubild 6.25.). Zwar sind nicht alle Verfahren, die am Ende ohne Erfolg für die klagende Partei ausgehen, von Anfang an aussichtslos. Die aussichtslosen Ver-

¹⁴⁹ Die Statistik weist „Verfahren mit Versichertenbeteiligung“ aus. Nach telefonischer Auskunft des BMAS sind hiermit Verfahren gemeint, in denen ein Vertragsarzt Beteiligter war.

fahren sind jedoch anders herum in der Zahl der verlorenen Verfahren enthalten. Der Vergleich der Erfolgs- bzw. Verlustquote legt einen Einfluss der Einführung von Gebühren auf die Erfolgsaussicht der Klagen nahe. Die Richterinnen und Richter mit Arbeitsschwerpunkt Vertragsarztrecht schätzen dementsprechend den Anteil der aussichtslosen Klagen in diesem Rechtsgebiet geringer ein als der Durchschnitt der Richterinnen und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit (vgl. hierzu unter 4.3.1.) Hieraus könnte geschlossen werden, dass die Einführung von Gebühren Kläger und Klägerinnen mit schlechten Erfolgsaussichten jedenfalls in Vertragsarztsachen vom Klagen abhielt. Zu beachten ist, dass sich die Kläger hier nach Bildungsgrad und nach Art und Qualität der Rechtsvertretung erheblich von anderen Klägerinnen und Klägern der Sozialgerichtsbarkeit unterscheiden. Ob auch Kläger und Klägerinnen mit guten oder unklaren Erfolgsaussichten vom Klagen abgehalten werden, kann auf der Grundlage dieser Daten nicht beurteilt werden.

Um die Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf die Anzahl der gestellten Prozesskostenhilfeanträge zu evaluieren, müssten im Folgenden auch die Anzahl der PKH-Anträge in Vertragsarztangelegenheiten dargestellt werden. Hierzu liegen Daten vor, allerdings bewegen sich die PKH-Anträge teilweise im einstelligen Bereich, so dass hier eine statistische Darstellung nicht möglich ist.

6.3.10. Wohngeld

Die Zuständigkeit für die Gewährung von Wohngeld liegt bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Es existieren daher keine verlässlichen bundesweiten Daten zu Bescheiden und Widersprüchen. Da das Wohngeldrecht eine der wenigen Sozialleistungen ist, die nach der Neuorganisation im Zusammenhang mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bei den Verwaltungsgerichten verblieben sind und bei der das Verfahren dort gebührenpflichtig ist, weil Wohngeld nicht unter die nach § 188 Satz 2 VwGO gebührenbefreiten Fürsorgeangelegenheiten gezählt wird,¹⁵⁰ wäre eine Auswertung dieser Daten für die hier vorliegende Forschungsfrage von großer Bedeutung. Ein Anstieg der Klagen in diesem Bereich könnte nicht – wie im sozialgerichtlichen Verfahren – mit der Gebührenbefreiung begründet werden. Hier könnten dann möglicherweise andere Ursachen deutlich werden. Auch die Information, wie viele dieser sicher nach dem Einkommen schlechter gestellten Menschen Prozesskostenhilfe beantragen und erhalten, könnte einen Hinweis darauf geben, mit wie vielen Prozesskostenhilfeanträgen nach einer Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren zu rechnen wäre. Daher haben wir versucht, zumindest für die Stadt Hamburg die vollständigen Daten (Anträge, Bescheide, Widersprüche, Klagen) zu erhalten. Die erhaltenen Daten waren aufgrund der geringen Anzahl der Klagen und PKH-Anträge statistisch nicht auswertbar. Es gab im Durchschnitt zwischen 2000 und 2006 129 Widerspruchsbescheide im Jahr, 16 (Widerspruchsbehörde) bzw. 28 (Statistik der Verwaltungsgerichtsbarkeit) Klageverfahren im Jahr, bei denen in durchschnittlich 15 Fällen PKH beantragt wurde. Das Problem, dass die Daten der Widerspruchsbehörde zu Klageverfahren von denen der Verwaltungsgerichtsstatistik abweichen, war auch hier nicht lösbar und erklärt sich nicht allein dadurch, dass die Widerspruchsbehörde möglicherweise die Untätigkeitsklagen nicht erfasst. Unter den ge-

¹⁵⁰ BVerwGE 41, 126; a.M.: *Kopp/Schenke*, VwGO, Rz. 2 zu § 188.

gebenen Bedingungen war eine eigenständige Erhebung von Daten nicht möglich (vgl. 6.3.1 Vorbemerkung zur Datenlage). Die aus Hamburg gewonnenen Ergebnisse legen ein weiteres Forschen in diesem Bereich jedoch auch nicht nahe. Die geringe Klagequote liegt wohl nicht an den Gerichtsgebühren, da bereits sehr wenige Widersprüche erhoben werden. Offensichtlich handelt es sich um ein weitgehend streitarmes Rechtsgebiet, welches sich zur Erforschung des Einflusses auf das Klageverhalten von Bürgerinnen und Bürgern nicht eignet.

Tabelle 6.3.: Das Wohngeld-Geschehen in Hamburg

Widerspruchsverfahren, Bezirksämter HH								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Widerspruchsbescheide	53	70	102	94	159	204	224	60
Klageverfahren	9	16	17	16	23	29	19	9
Klageverfahren VG Hamburg								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verfahren gesamt	16	21	25	28	28	45	36	26
davon Anträge					7	7	3	5
PKH-Anträge					8	21	16	14
Davon bewilligt					2	4	2	0
Berufungsverfahren OVG Hamburg								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Berufungen	0	1	3	1	2	1	2	1
Beschwerden	0	0	0	0	2	1	1	2
PKH-Beschwerden	2	0	2	3	6	9	1	2
PKH-Anträge	0	1	0	0	2	0	1	1

* für 2007 sind Daten bis 31.07.2007 dargestellt.

Quelle: eigene Erhebungen bei den Bezirksämtern in Hamburg, beim Verwaltungsgericht Hamburg und beim Oberverwaltungsgericht Hamburg

Aus der offiziellen Statistik wäre es möglich, die Bescheidzahlen für Hamburg auszurechnen. Wir haben darauf verzichtet, weil dies mit einem erheblichen Aufwand bei geringem Ertrag verbunden gewesen wäre. Angesichts der geringen Anzahl von Widersprüchen und Klagen

wären evt. Widerspruchs- oder Klagequoten ohnehin nicht verwertbar, so dass sich aus den Bescheidzahlen kein Erkenntnisgewinn mehr ableiten lässt. Sicher bleibt, dass das Wohngeldrecht wenig streitbefangen ist.

6.3.11. Verfahren um die Befreiung von Rundfunkgebühren

Die Befreiung von der Rundfunkgebühr ist keine Sozialleistung nach dem Sozialgesetzbuch, sondern beruht auf dem Rundfunkrecht der Länder. Sie ist aber einer Sozialleistung vergleichbar. Streitigkeiten darüber werden bei den Verwaltungsgerichten geführt. Zwischen den Oberverwaltungsgerichten ist bis heute strittig, ob die Gebührenbefreiung für Fürsorgerleistungen nach § 188 Satz 2 VwGO auf die Verfahren über die Befreiung von der Rundfunkgebühr anwendbar ist.¹⁵¹ Es gibt hier eine von Bundesland zu Bundesland abweichende Gerichtspraxis. Ein Vergleich derjenigen Länder, die in diesen Verfahren Gebühren erheben, mit denen, die dies nicht tun, könnte daher Anhaltspunkte über die Wirkung von Gerichtsgebühren liefern.

Aus diesem Grunde wurde eine Befragung aller Oberverwaltungsgerichte und Rundfunkanstalten zur Rechtsprechung und Anzahl von Verfahren bezüglich der Gebührenbefreiung von Streitigkeiten um die Befreiung von der Rundfunkgebühr durchgeführt (vgl. die Fragebögen 6.13. und 6.14. im Anhang). Von fünfzehn OVG bzw. VGH haben neun (für zehn Länder) geantwortet (Bayern, Berlin-Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland).

Von neun Rundfunkanstalten haben sechs geantwortet (HR, MDR, NDR, RBB, WDR, SWR). Diese Rundfunkanstalten sind für dreizehn Länder zuständig. Daten über Anträge auf Gebührenbefreiung, Widersprüche und Klagen werden bei den Rundfunkanstalten nicht geführt.

Ein Rücklauf aus beiden Quellen liegt vor für die fünf Länder Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz. Keine Informationen liegen aus Bremen vor.

In elf Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt) werden keine Gerichtsgebühren erhoben. Für Baden-Württemberg stammt die Auskunft vom SWR, für Schleswig-Holstein vom NDR. In drei Bundesländern werden Gerichtsgebühren erhoben (Hessen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen). In Hessen hat sich die Rechtsprechung hierzu erst durch Urteil des VGH vom 9.8.2005 geändert.

Die Zahl der Verfahren bei den OVG ist in absoluten Zahlen durchgängig gering. Zwei Länder machen daher nur Angaben über die Gesamtzahl der Verfahren in den Jahren 2003-2005. Im Abfragezeitraum wurden nur in Nordrhein-Westfalen Gerichtsgebühren erhoben. Die Anzahl der Klagen pro Einwohner in Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz liegt zum Teil deutlich über derjenigen in NRW. Die Anzahl der Klagen pro Einwohner in Bayern liegt deutlich darunter. Die kleineren Länder können kaum sinnvoll in den Vergleich einbezogen

¹⁵¹ Dafür: VGH Hessen vom 27.10.1994, Az. 5 UE 851/94; OVG Hamburg vom 14.4.1999, Az. 4 So 28/99; dagegen: OVG Thüringen vom 30.11.2004, Az. 1 KO 867/01; OVG Bremen vom 3.12.1980, Az. 1 BA 33/80).

werden. Da hier mit verhältnismäßigem Aufwand nur die Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten, nicht die vor den Verwaltungsgerichten abgefragt werden konnten, können aussagefähige Klagequoten nicht errechnet werden.

Tabelle 6.4.: Verfahren um die Befreiung von den Rundfunkgebühren vor den Oberverwaltungsgerichten

Land	2003	2004	2005	gesamt
Bayern	2	1	1	4
Hamburg	1	2	4	7
Hessen	9	9	18	36
Mecklenburg-Vorpommern				3
Nordrhein-Westfalen	5	14	6	25
Niedersachsen	11	11	10	31
Rheinland-Pfalz	5	10	6	21
Saarland			1	1

Quelle: eigene Erhebung

Einzig der Hessische Rundfunk macht Angaben über die zu Grunde liegenden Verwaltungsgerichtsverfahren. Danach wurden in Hessen 27 Verfahren 2003, 55 Verfahren 2004 und 78 Verfahren 2005 geführt.

Die Befragungen haben aufgrund der geringen Anzahl von Verfahren keine statistisch verwertbaren Daten liefern können – außer der Feststellung, dass es sich bei Befreiungen von der Rundfunkgebührenpflicht nicht um ein stark streitbefangenes Rechtsgebiet handelt.

Einige Antworten enthielten jedoch persönliche Einschätzungen zu der hier bearbeiteten Fragestellung. Diese Einschätzungen werden hier wiedergegeben:

Bayerischer VGH: „(...) erscheint die Frage der Gebührenfreiheit für die Anzahl der Klagen von geringer Bedeutung zu sein.“

SWR: „Aufgrund meiner langjährigen Erfahrung in Rundfunkgebührenprozessen halte ich es für unwahrscheinlich, dass die Zahl der Klagen von der Frage der Gerichtskostenfreiheit abhängt. Die Häufigkeit der Klagen gegen Gebührenbescheide ist nach meiner Einschätzung davon abhängig, wie die wirtschaftliche Lage in dem jeweiligen Bundesland ist.“

HR: „Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Antragsteller fast ausnahmslos Geringverdiener sind und daher einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe haben.“

MDR (Juristische Direktorin): „Allerdings ergibt sich für Thüringen als dem Land im MDR-Gebiet, in dem Gerichtsverfahren zu Befreiungssachverhalten kostenpflichtig sind – gemessen an der Zahl der gebührenbefreiten Teilnehmer – im Vergleich zu Sach-

sen-Anhalt ein höheres Klageaufkommen, während es im Vergleich zu Sachsen geringer ist. Auf den ersten Blick besteht somit kein Zusammenhang zwischen der Erhebung von Gerichtskosten und der Klagehäufigkeit. Dies könnte darauf hindeuten, dass die anhängigen Gerichtsverfahren um eine Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht kein geeignetes Prognoseinstrument für Ihr Forschungsvorhaben darstellen. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass die Antragsteller fast ausnahmslos Geringverdiener sind und daher Anspruch auf Prozesskostenhilfe haben.“

6.3.12. Prozesskostenhilfe im sozialgerichtlichen Verfahren

Nicht vertretene Kläger brauchen aufgrund der zurzeit geltenden Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren Prozesskostenhilfe nicht in Anspruch zu nehmen. PKH spielt jedoch bereits heute dort eine Rolle, wo Personen sich vertreten lassen wollen. Kommt es zu einer Einführung von Gebühren auch im sozialgerichtlichen Verfahren, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Zahl der PKH-Anträge steigt, groß. Denn dann können unvertretene Kläger mit einem erfolgreichen PKH-Antrag die Gerichtsgebühr vermeiden. Auch 89% der befragten Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit gehen davon aus, dass die Abschaffung der Gebührenfreiheit zu einem Anstieg der Anträge auf Prozesskostenhilfe führen wird (vgl. Schaubild 4.7 in Kapitel 4). Die Hälfte der Richterinnen und Richter nimmt trotzdem an, dass die Arbeitsbelastung der Gerichte durch die Einführung einer Gebührenpflicht im Ganzen abnehmen würde. Gut ein Viertel erwartet hingegen eine stärkere Belastung der Gerichte (vgl. Schaubild 4.7 in Kapitel 4).

„Die Einführung von Gebühren würde die Zahl der PKH-Anträge m. E. dramatisch erhöhen. Diese führte nicht nur zu einer weiteren Mehrbelastung der Gerichte, sondern auch dazu, dass bedürftige Beteiligte, da sie ohnehin PKH beantragen müssen, häufiger anwaltlichen Beistand in Anspruch nehmen würden. Die Kosten der öffentlichen Hand würden daher insgesamt steigen.“ (Fragebogen SG Nr. 332);

„Die Einführung einer allg. Gebührenpflicht führt dazu, dass anstelle einer Klageerhebung meist ein isolierter PKH-Antrag gestellt wird, dessen Bearbeitung ähnlich aufwendig ist.“ (Fragebogen SG Nr. 661);

„Bei Einführung von Kosten werden sich die Verfahren der eindeutig querulatorischen Kläger in ‚isolierte PKH-Verfahren‘ verlagern und damit kaum geringeren Aufwand verursachen.“ (Fragebogen SG Nr. 663);

„Die Einführung von Prozesskosten wird unweigerlich zu einer Flut von PKH-Anträgen und damit erheblicher Mehrarbeit führen.“ (Fragebogen SG Nr. 681);

„M.E. werden Gerichtsgebühren nur zu mehr PKH-Anträgen führen, die dann die sachliche Prüfung erfordern. = keine Entlastung!“ (Fragebogen SG Nr. 750);

„Zu den bereits jetzt kostenpflichtigen Verfahren kommt es häufig zu Nebenentscheidungen, die einen erheblichen Zeitaufwand erfordern, nicht nur die PKH-Bewilligung!“ (Fragebogen LSG Nr. 233).

„Eine Erfolgsprüfung bei PKH ist sehr zeitaufwendig.“ (Fragebogen LSG Nr. 605);

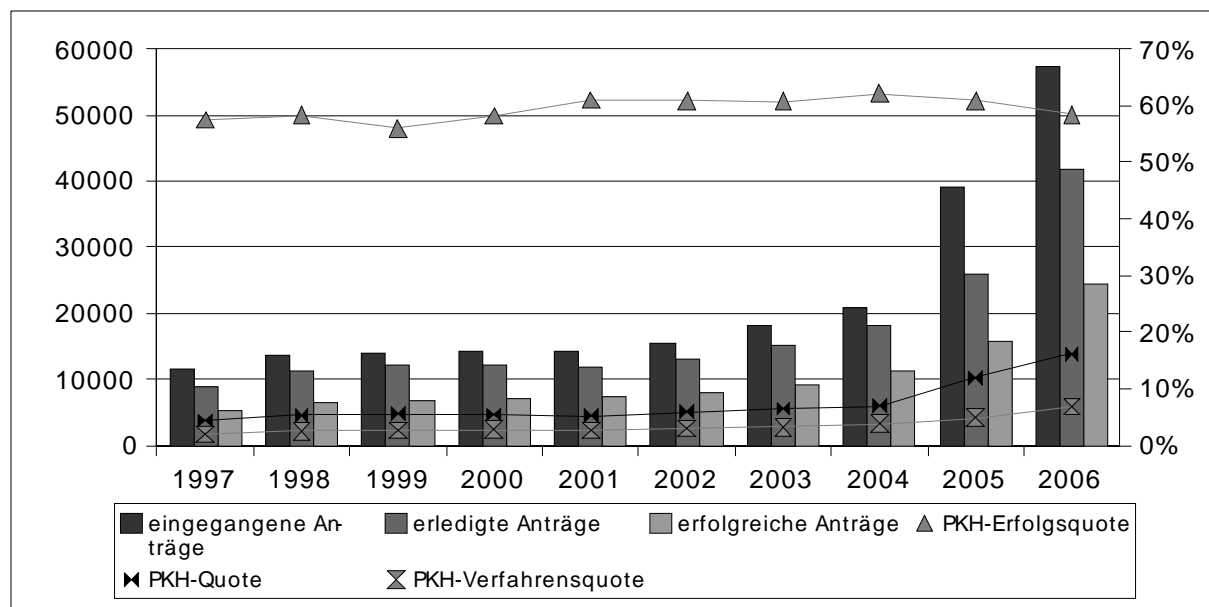
„Gebührenpflicht nur sinnvoll, wenn zunächst ein Vorschuss gezahlt werden muss. Wegen der zu erwartenden steigenden Belastung bzgl. PKH-Anträgen braucht die Sozialgerichtsbarkeit dringend Rechtspfleger, da ansonsten die Bearbeitung bei den überlasteten Richtern bleibt.“ (Fragebogen LSG Nr. 904).

Wird PKH bewilligt, können sich die Klägerinnen und Kläger anwaltlich vertreten lassen, ohne dies selbst vergüten zu müssen, wodurch die Kosten der Verfahren insgesamt steigen könnten. Es kann also sein, dass sich die Kosten für Prozesskostenhilfe durch die Einführung von Gerichtsgebühren stark erhöhen. Hierfür spricht auch, dass diejenigen Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragt hatten, häufiger angaben, im Falle der Einführung von Gebühren in einem vergleichbaren Fall wieder zu klagen. Diese Gruppe ließe sich durch die Einführung von Gebühren also eher selten von einer Klage abschrecken (vgl. Kapitel 5.4.3. und Anhang 5, Tabelle 10). Unklar ist, wie weit das Wissen über Prozesskostenhilfe verbreitet ist. Da sich am häufigsten Personen mit niedrigem Einkommen durch die Einführung von Gebühren von einer Klage abschrecken lassen (vgl. Kapitel 5.4.3., Schaubild 5.3.), ist zumindest denkbar, dass dieser Effekt sich abschwächt, wenn diese Personengruppe Kenntnis von der Möglichkeit erlangt, Prozesskostenhilfe zu beantragen, denn wer ein niedriges Einkommen hat, hat größere Chancen, Prozesskostenhilfe zu bekommen.

Um einen Einblick in das PKH-Geschehen vor den Gerichten zu bekommen, wurde zunächst die Anzahl der PHK-Anträge insgesamt und dann aufgeteilt nach Rechtsgebieten ausgewertet.

Die Daten zu PKH-Anträgen bei den sozialgerichtlichen Verfahren zeigen, dass quer durch alle Rechtsgebiete die Anzahl der gestellten PKH-Anträge seit 2003 stark gestiegen ist. Die Erfolgsquote der Anträge liegt über die Jahre zwischen 50 und 60 % (vgl. Schaubild 6.26).

Schaubild 6.26.: Prozesskostenhilfe - Sozialgerichtsbarkeit gesamt



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006

Die genauere Betrachtung der Erfolgsquoten in PKH-Verfahren zeigt, dass im Bereich der Pflegeversicherung und der Rentenversicherung die Erfolgsquoten über dem Durchschnitt liegen (vgl. Schaubild 6.26). Dies korrespondiert im Bereich der Pflege mit einer ebenfalls

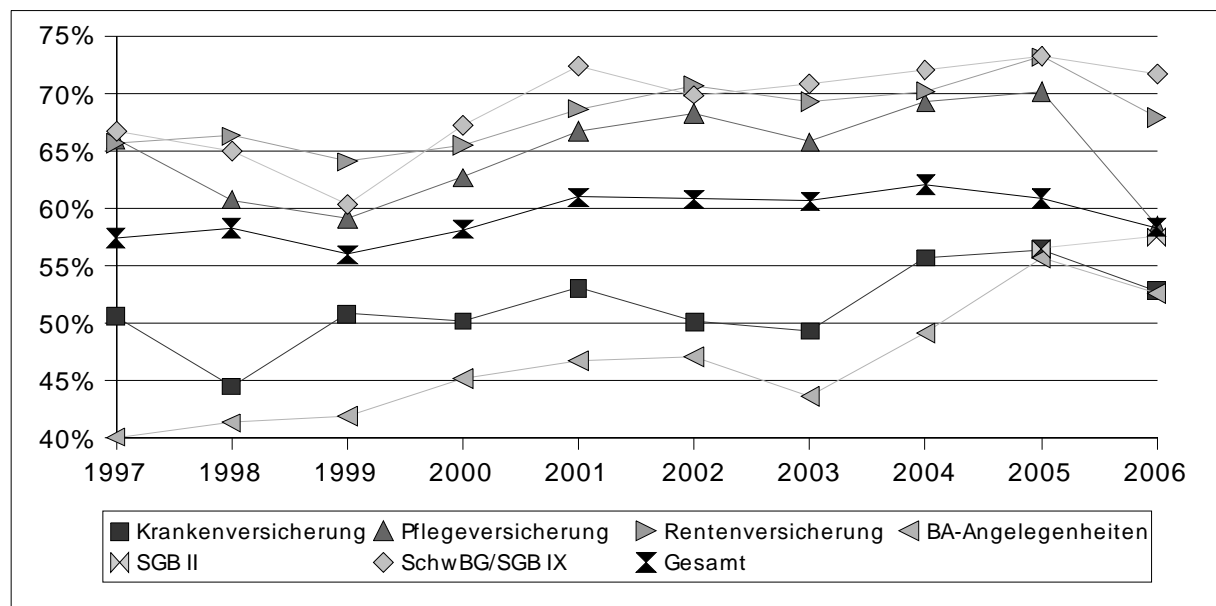
hohen Erfolgsquote der Klagen (vgl. Abschnitt 6.3.7, Schaubild 6.21.). Die Erfolgsquoten der Klagen im Bereich der Rentenversicherung sind allerdings eher durchschnittlich, die Misserfolgsquote ist eher überdurchschnittlich (vgl. Abschnitt 6.3.2, Schaubild 6.7.).

In Angelegenheiten der BA ist die PKH-Erfolgsquote eher unterdurchschnittlich, obwohl die Erfolgsquote der Klagen zumindest ab 2004 deutlich über den Durchschnitt liegt.

In Krankenkassenangelegenheiten ist die PKH-Erfolgsquote unterdurchschnittlich, obwohl die Erfolgsquote der Klagen zumindest seit 2001 nicht mehr unterdurchschnittlich ist.

Diese Daten belegen die Vermutung einiger Richterinnen und Richter in den Expertengesprächen, dass immer dort PKH bewilligt werden müsste, wo noch medizinische Aufklärung erforderlich ist. Jedenfalls für den Bereich der Pflege und der Rente sind die PKH-Erfolgsquoten höher als die Erfolgsquoten der Klagen. Für den Bereich der Krankenversicherung gilt dies allerdings nicht.

Schaubild 6.27.: Prozesskostenhilfe - Erfolgsquoten nach einzelnen Rechtsgebieten



Quelle: BMAS, Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1997-2006

Für die Veränderungen in der Beantragung von Prozesskostenhilfe gibt es viele mögliche Einflussfaktoren. Eine steigende Anzahl von PKH-Anträgen kann auf ein sinkendes Einkommensniveau der Klägerinnen und Kläger zurückgeführt werden oder darauf, dass mehr Klägerinnen und Kläger sich anwaltlich vertreten lassen. Fehlende PKH-Anträge können jedoch auch auf starke Verbände oder Gewerkschaften hinweisen. Ein verbandlicher Rechtsschutz ist ein Ausschlusskriterium für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe. Auch die Anwaltsdichte in einem Gerichtsbezirk kann die Anzahl von PKH-Anträgen beeinflussen. Es gibt große Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Prozesskostenhilfe. Die Streitwerte in sozialgerichtlichen Verfahren sind nicht bekannt.¹⁵²

¹⁵² BT-Drs. 14/5943 vom 04.05.2001, S. 1.

Nach der Studie Pebb§y mussten die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger bzw. sonstige Personen des gehobenen Justizdienstes der Sozialgerichtsbarkeit 13,2% ihrer Arbeitszeit für die Prüfung von PKH-Anträgen aufwenden.¹⁵³ Die Richterinnen und Richter mussten pro PKH-Antrag zwischen 25 und 67 Minuten aufwenden.¹⁵⁴

Tabelle 6.5.: Bearbeitungszeit von PKH-Anträgen nach der Pebb§y-Studie

Rechtsgebiet	Arbeitszeit pro PKH-Antrag in Minuten nach Pebb§y-Studie	Nach standardisierter Richterbefragung
Krankenversicherung	43	40
Pflegeversicherung	25	31
Unfallversicherung	57	41
Rentenversicherung	37	37
Angelegenheiten der BA sowie Angelegenheiten nach dem SGB II	50	BA: 37, SGB II: 36
Streitigkeiten nach dem SGB XII (BSHG)	67	40
Versorgungs-/Entschädigungsrecht	38	Versorgungsrecht: 35
Feststellung der Behinderung nach dem SGB IX	29	37
Zusatzversorgung		35
Vertragsarztrecht		39

Quelle: Endgutachten Pebb§y, Stand 19.10.2005, S. 20-29

Aus der im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durchgeführten Befragung der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichte und Landessozialgerichte) ergab sich eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines PKH-Antrags von 55 Minuten, wobei die Richterinnen und Richter ebenfalls darauf hinwiesen, dass es hier große Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten und zwischen Bewilligung und Ablehnung gibt. Die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung eines Prozesskostenhilfeantrags durch die Richterinnen und Richter beim Sozialgericht betrug 38 Minuten, beim Landessozialgericht 99 Minuten. Die Bewilligung nimmt in der Regel weniger Zeit in Anspruch als die Ablehnung. Außerdem

¹⁵³ Endgutachten Pebb§y, Stand 19.10.2005, S. 3.

¹⁵⁴ Endgutachten Pebb§y, Stand 19.10.2005, S. 20-29.

sei die Bearbeitungsdauer sehr einzelfallabhängig, so dass einige Richterinnen und Richter sich nicht zutrauten, überhaupt eine Schätzung abzugeben.

„Reduzieren sie den Anreiz für Anwälte, sinnlose Prozesse zu betreiben! Das Missbrauchspotential im Bereich PKH ist riesig! Unser Rechtsstaat lässt sich ausnehmen und vorführen!“ (Fragebogen SG Nr. 179)

6.3.13. Zusammenfassung

Die ausgewerteten Daten aus der Sozialgerichtsbarkeit und die verfügbaren Daten zu den fachbehördlichen Vorverfahren zeigen, dass es keine „Klageflut“ in allen Bereichen der Sozialversicherung gibt. Vielmehr zeigt sich ein differenziertes Bild:

Zunächst wird deutlich, dass einige Rechtsgebiete einen großen Anteil des Klageaufkommens vor den Sozialgerichten ausmachen (Krankenversicherungsrecht, Rentenversicherungsrecht, Feststellung der Behinderung, Unfallversicherung, Angelegenheiten der BA/SGB II, Asylb-LG/SGB XII), andere Rechtsgebiete die Sozialgerichtsbarkeit dagegen weniger beschäftigen (Pflegeversicherung, Kinder- und Erziehungsgeldangelegenheiten, Altersversorgung der Landwirte, Sonstiges). In den erstgenannten Bereichen ist die Anzahl der Klagen eher gestiegen, in den letztgenannten Bereichen eher gesunken. Der Anstieg der eingegangenen Klagen vor den Sozialgerichten von 2004 bis 2006 ist allerdings vor allem auf die Verlagerung der Gerichtszuständigkeit durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und auf ein gestiegenes Klageaufkommen im Bereich der Arbeitsförderungs- und Grundsicherungsleistungen (möglicherweise ebenfalls ausgelöst durch die grundlegenden Änderungen der Sozialleistungssysteme) zurückzuführen.

Innerhalb der einzelnen Rechtsgebiete zeigt sich ein differenziertes Bild: Es gibt Bereiche, beispielsweise die Pflegeversicherung, in denen es weder einen absoluten Anstieg der Klagen gibt, noch einen Anstieg des Anteils der erfolglosen Klagen. Daneben gibt es Bereiche, in denen ein Anstieg der Klageeingänge zu verzeichnen ist. Aufgrund der gleichzeitig gestiegenen absoluten Zahl der mindestens teilweise ablehnenden Widerspruchsbescheide ist jedoch die Klagequote in diesem Bereich nicht gestiegen. Hierzu gehören der Bereich der Feststellung des Grades der Behinderung nach dem SGB IX und der Bereich der Angelegenheiten der BA bis zum Jahr 2004.

Weiterhin gibt es Bereiche, die sich durch eine große Konstanz auszeichnen, wie die Rentenversicherung, und andere Bereiche, in denen es größere Schwankungen gibt, wie beispielsweise die Krankenversicherung. Ob im Bereich der Krankenversicherung die Klagebereitschaft gestiegen ist, kann nicht beantwortet werden, da die Zahlen zu Klagen aus der Widerspruchsstatistik und aus der Gerichtsstatistik erheblich voneinander abweichen. Jedenfalls sind im Bereich der Krankenversicherung die Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren und vor Gericht gestiegen, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Anstieg der Klagebereitschaft aus einem Anstieg aussichtsloser Verfahren herrührt. Im Bereich der Rentenversicherung zeigt sich, dass die absolute Anzahl der Klagen bei gleichbleibender Klagebereitschaft und sinkenden Anträgen und Widersprüchen zurückgeht.

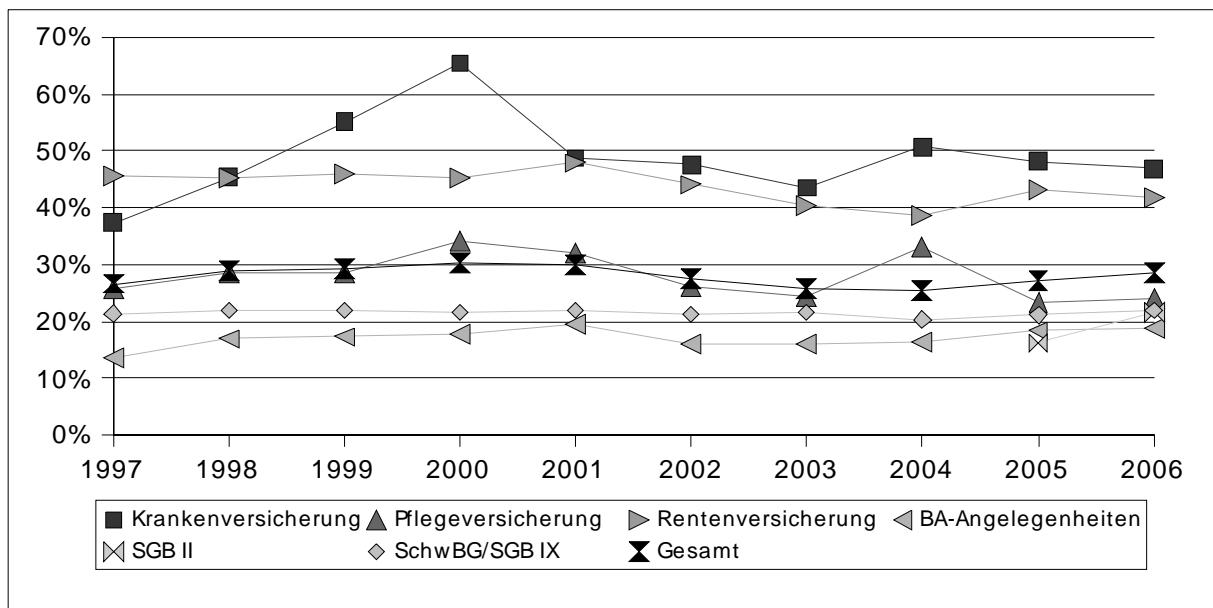
Zwei Bereiche sind zur Beantwortung der Frage, welchen Einfluss die Einführung von Gebühren auf das Klageverhalten hat, von besonderer Bedeutung: Im Vertragsarztrecht wurden

im Jahr 2002 Gebühren eingeführt. Die Verfahren um das Kindergeld wechselten 1996 vom gebührenbefreiten sozialgerichtlichen Verfahren in das gebührenpflichtige finanzgerichtliche Verfahren. In beiden Bereichen ging die Klagequote zunächst zurück, um dann jedoch wieder zu steigen, im Bereich des Kindergeldes auf ein höheres Niveau als im gebührenbefreiten Verfahren. Ähnliche Verläufe der Wirkung von Gebühreninterventionen im Bereich der gesundheitlichen Leistungen (vgl. Kapitel 2) legen den Schluss nahe, dass es sich hier um ein allgemeines Wirkungsmuster derartiger Steuerungsversuche handelt.

6.4. Zusammenfassung Klagequoten

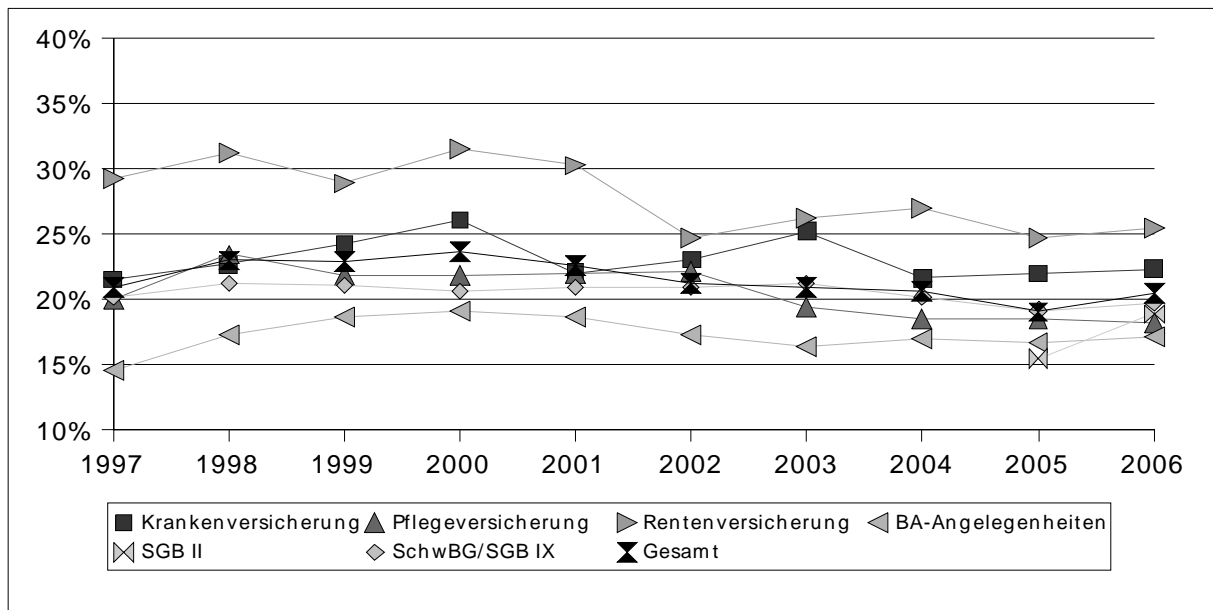
Eine Zusammenfassung aller bereits dargestellten Klagequoten zeigt, dass es insgesamt keinen Anstieg der Bereitschaft der Betroffenen gibt, Widerspruchsbescheide bzw. Behördenentscheidungen anzugreifen. Die Klagequote ist nach der Gerichtsstatistik insgesamt seit 2000 gesunken und steigt erst seit 2004 wieder an (vgl. Schaubild 6.28.). Sie liegt zwischen 29% (1997) und 33% (2000 und 2001). Eine Ausnahme ist der Bereich der Krankenversicherung, in dem die Klagequote um die 50% liegt.

Schaubild 6.28.: Klagequoten nach der Gerichtsstatistik



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Schaubild 6.29.: Klagequoten nach der Widerspruchsstatistik



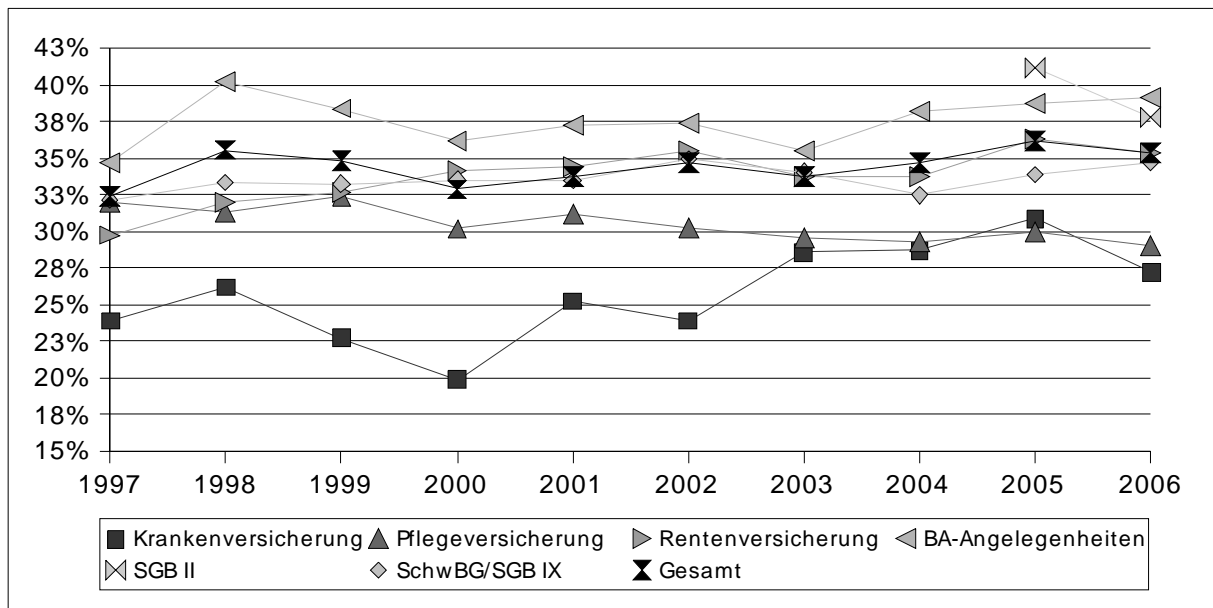
Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsofopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2006

Die Tendenz der sinkenden Klagequoten ergibt sich auch aus den Daten der Widerspruchsstatistik. Hiernach liegt die Klagequote bei 19% (2005) bis 24% (2000) (vgl. Schaubild 29). Erstaunlich ist jedoch die erhebliche Differenz in den einzelnen Klagequoten je nach Rechtsgebiet. Gerade in den Bereichen der Kranken- und Rentenversicherung ist die Klagequote nach der Gerichtsstatistik erheblich höher als nach der Widerspruchsstatistik. Ob die in der Widerspruchsstatistik fehlenden Untätigkeitsklagen hierfür die wesentliche Ursache sind, muss weiterer Forschung vorbehalten bleiben. Festzuhalten bleibt, dass in den Bereichen Kranken- und Rentenversicherung die Klagequote erheblich über dem Durchschnitt liegt.

6.5. Zusammenfassung Erfolgsquoten

Es ist deutlich geworden, dass nicht nur die Klagequoten, sondern auch die Erfolgsquoten erheblich nach Rechtsgebieten schwanken. Daher werden im Folgenden noch einmal die schon in der Behandlung der einzelnen Rechtsgebiete nachgewiesenen Erfolgs- und Misserfolgsquoten dargestellt.

Schaubild 6.30.: Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren nach Rechtsgebieten

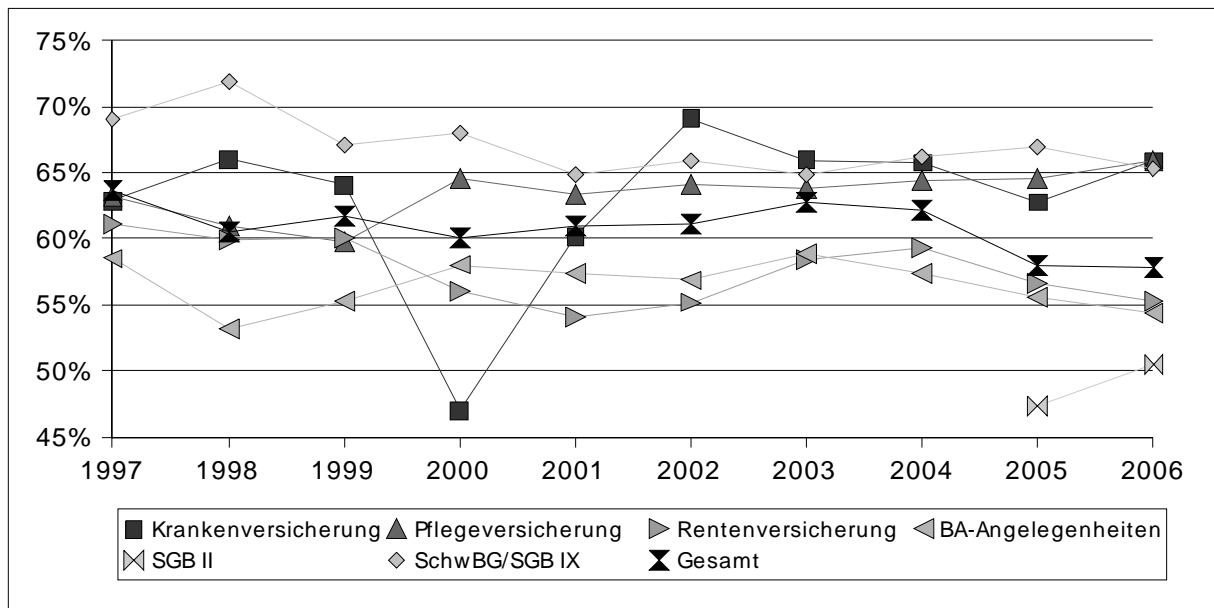


Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2006

Das Schaubild zeigt, dass die Erfolgsquote aller Widersprüche zusammengenommen in allen Bereichen der Sozialversicherung zwischen 1996 und 2006 relativ konstant war (32-36%). Auffallend ist die hiervon abweichend hohe Erfolgsquote in den Bereichen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Angelegenheiten der BA und SGB II). Die Erfolgsquote in Rentenangelegenheiten ist durchschnittlich, die im Bereich der Pflegeversicherung leicht unterdurchschnittlich. Bemerkenswert ist die geringe Erfolgsquote von Widersprüchen in Krankenkassenangelegenheiten, die zwischen 20% und 31% schwankt,¹⁵⁵ mit einer steigenden Tendenz seit dem Jahr 2000. Spiegelbildlich verhält es sich mit den Misserfolgsquoten (vgl. Schaubild 6.31): In Angelegenheiten der BA und des SGB II sind sie unterdurchschnittlich, in Krankenversicherungssachen, Angelegenheiten der Pflegeversicherung eher überdurchschnittlich.

¹⁵⁵ Hier allerdings inklusive Vertragsarztangelegenheiten.

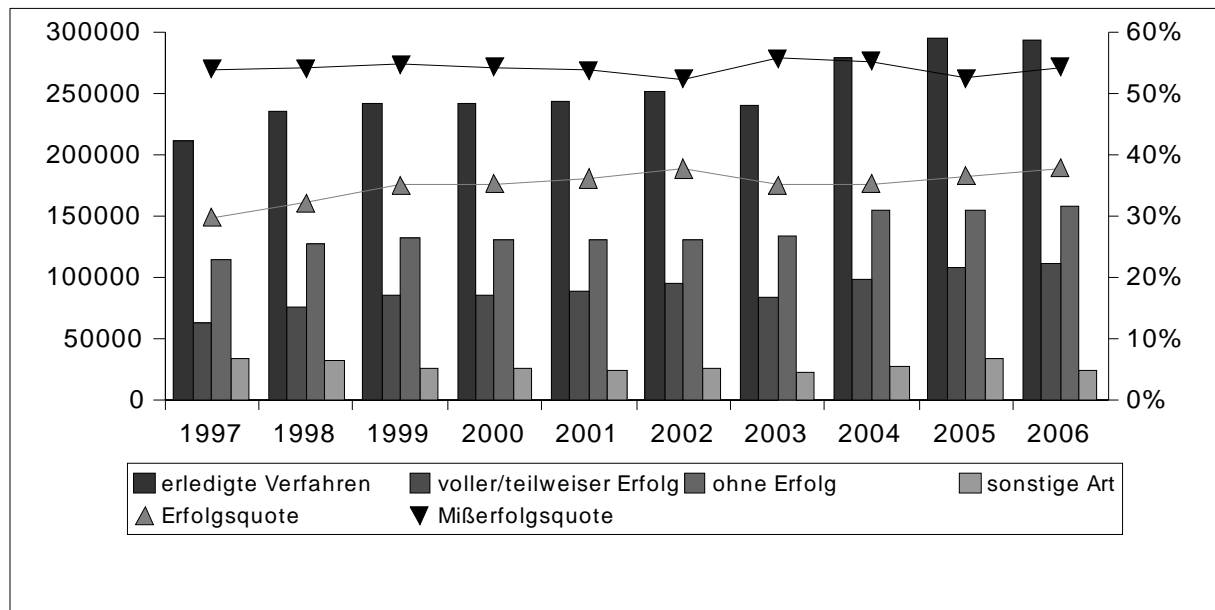
Schaubild 6.31.: Misserfolgsquoten im Widerspruchsverfahren nach Rechtsgebieten



Quelle: Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferfürsorge, Statistik des BMAS, Referat Ib 4 – 18631, 1997-2006

In den letzten 10 Jahren ist die Quote der mindestens teilweise erfolgreichen Klagen vor den Sozialgerichten gestiegen – von 31% im Jahr 1995 auf 38% im Jahr 2006 (die in der Klägebefragung befragten Klägerinnen und Kläger schätzten ihre Erfolgsaussichten dagegen auf knapp 50%, vgl. hierzu Kapitel 5.2. und Anhang zu Kapitel 5, Tabelle 1. Von denen, die bereits ein- oder mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, haben knapp 50% ihre Klage zumindest teilweise gewonnen, vgl. Kapitel 5.2.). Die Misserfolgsquote – zu der wir auch zurückgenommene Klagen gezählt haben (vgl. Abschnitt 6.1) – lag in diesem Zeitraum dagegen konstant bei 52-56% (vgl. Schaubild 6.32). Diese Daten sprechen nicht dafür, dass die Zahl offensichtlich aussichtsloser Klagen gestiegen ist.

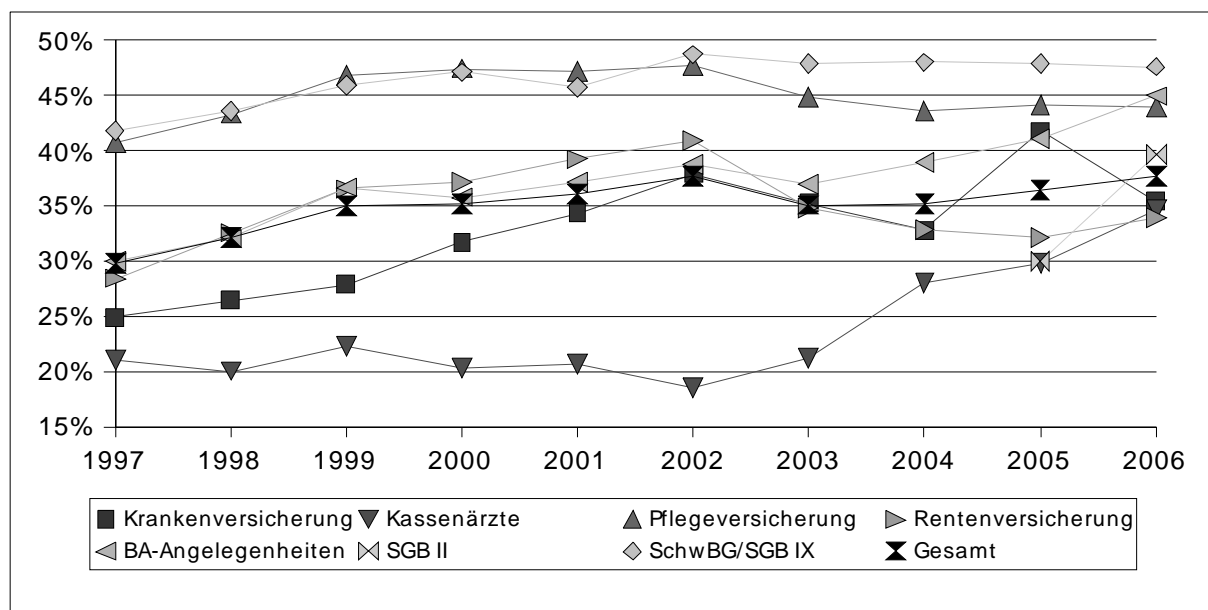
Schaubild 6.32.: Erfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht – gesamt



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1995-2006

Bei der Betrachtung der einzelnen Rechtsgebiete wird deutlich, dass der Aufwärtstrend der Erfolgsquoten sich in fast allen Rechtsgebieten widerspiegelt. Eine Ausnahme stellen Klagen im Bereich der Rentenversicherung dar, bei denen die Erfolgsquote seit 2002 sinkt. Hierzu passend meinen die Richterinnen und Richter im Bereich der Rentenversicherung häufiger, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Klagen fördert. Allerdings sehen sie den Anteil aussichtsloser Klagen nicht höher als andere Richterinnen und Richter. Die niedrige Erfolgsquote von Widersprüchen in Krankenkassenangelegenheiten spiegelt sich in den Klageverfahren nicht wider: Hier liegt die Erfolgsquote bis 2002 nur geringfügig unter dem Durchschnitt. Seitdem war sie im Jahr 2005 sogar einmal überdurchschnittlich und bewegt sich ansonsten nahe am Durchschnitt. Auffallend sind die hohen Erfolgsquoten von Klagen auf Feststellung des Grads der Behinderung und in der Pflegeversicherung (vgl. Schaubild 6.33).

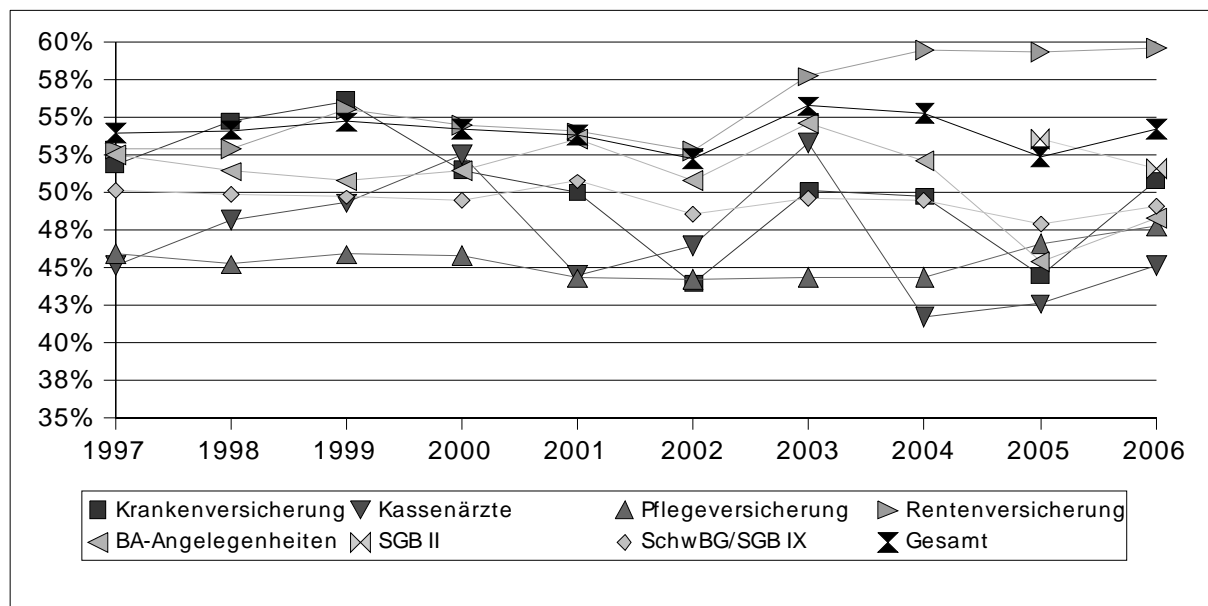
Schaubild 6.33.: Erfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht nach Rechtsgebieten



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Die im Verhältnis zum Durchschnitt höheren Erfolgsquoten in Klagen auf Feststellung des Grads der Behinderung und Angelegenheiten der Pflegeversicherung spiegeln sich in einer unterdurchschnittlichen Misserfolgsquote. Demgegenüber steigt in Rentenangelegenheiten spiegelbildlich zur sinkenden Erfolgsquote ab 2002 die Misserfolgsquote.

Schaubild 6.34.: Misserfolgsquoten von Klagen vor dem Sozialgericht nach Rechtsgebieten

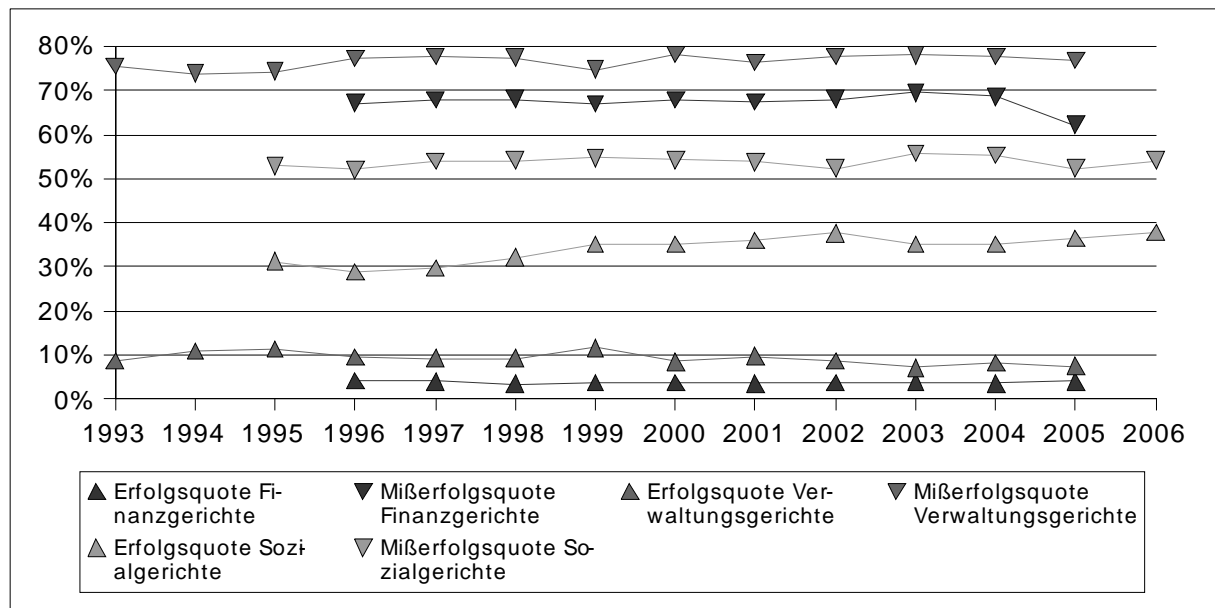


Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit (Tätigkeit der Sozialgerichte SG 10), 1997-2006

Vergleicht man die Erfolgs- bzw. Misserfolgsquoten der Klagen vor den Sozialgerichten mit denen in den anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten (Verwaltungsgerichtsbarkeit

und Finanzgerichtsbarkeit), so zeigt sich, dass die Chance, mit einer Klage vor dem Sozialgericht erfolgreich zu sein, deutlich höher ist als beim Verwaltungs- oder Finanzgericht.

Schaubild 6.35.: Erfolgsquoten der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im Vergleich



Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995-2006; Destatis, Justizgeschäftsstatistik Verwaltungsgerichte, 1993-2005; Destatis, Justizgeschäftsstatistik Finanzgerichte 1996-2005

Vor den Sozialgerichten sind ca. ein Drittel aller Verfahren mindestens zum Teil erfolgreich. Vor den Finanzgerichten sind es lediglich 4%, vor den Verwaltungsgerichten um die 10%. Es bestehen hier Unsicherheiten, ob die Zahlen exakt vergleichbar sind. In der Sozialgerichtsbarkeit wird offensichtlich die Einschätzung der zuständigen Richterinnen und Richter über den Ausgang der Klagen erhoben. Aus der Statistik der Finanzgerichtsbarkeit und der Statistik der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergibt sich nicht genau, ob die Rücknahmen zu den Misserfolgen gezählt werden. Allerdings wären die Zahlen unplausibel, wenn man davon ausgeht, dass die Rücknahmen nicht zu den Misserfolgen gezählt werden. Die Rücknahmequote bei den Sozialgerichten liegt bei 36-40% (vgl. Tabelle 6.1.a) im Anhang). Die Rücknahmequoten in der Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt noch darüber. Trotz methodischer Unsicherheiten kann festgehalten werden, dass die Erfolgsquote bei den Sozialgerichten hoch ist und diejenige der beiden anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten deutlich übersteigt. Diese hohe Erfolgsquote in der Sozialgerichtsbarkeit ist schon deshalb beachtlich, weil zuvor die Ausgangsbehörde und die Widerspruchsstelle jeweils die Sach- und Rechtslage geprüft haben und im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) eine richtige Entscheidung zu treffen hatten.

Spiegelbildlich verhält es sich mit den Misserfolgsquoten. Während vor dem Verwaltungsgericht gut drei Viertel aller Klagen völlig erfolglos sind, ist es vor den Sozialgerichten nur gut die Hälfte. Vor den Finanzgerichten enden zwei Drittel aller Klagen völlig erfolglos. Bei diesen Erfolgszahlen scheint eine nennenswerte Belastung der Sozialgerichte mit aussichtslosen Klagen im Verhältnis zu anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten unwahrscheinlich. Ein Richter merkte in der standardisierten Richterbefragung an:

„Nicht die aussichtslosen Klagen überlasten, sondern die zu vielen prüfungswürdigen, d.h. potenziell aussichtsreichen!“ (Fragebogen Nr. 523 SG)

7. Mögliche Einflussfaktoren auf die Klageeingänge bzw. das Klageverhalten

7.1. Gebührenfreiheit

Die These, dass die Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens Einfluss auf das Klageverhalten hat, konnte durch statistische Untersuchungen nur in geringem Umfang überprüft werden. In den letzten Jahrzehnten war das sozialgerichtliche Verfahren in den zentralen Rechtsbereichen für den größten Teil der Klägerinnen und Kläger gebührenfrei. Die Anzahl der Klageeingänge ist im Ganzen gestiegen und hat in den einzelnen Rechtsbereichen stark geschwankt, ohne dass sich an der Gebührenfreiheit etwas geändert hätte. Die Klagequote hingegen – also der Anteil der mindestens teilweise ablehnenden Widerspruchsbescheide, die durch Klageerhebung angegriffen wurde – ist bis zum Jahr 2000/2001 leicht gestiegen, um dann bis zum Jahr 2004/2005 wieder zu sinken (Jahreszahlen schwanken je nachdem, ob die Daten aus der Gerichtsstatistik oder der Widerspruchsstatistik herangezogen werden, vgl. Abschnitt 6.4.). Ab dem Jahr 2004/2005 steigt die Klagequote an. Hieraus wird deutlich, dass Gebührenfreiheit nur einer unter mehreren Bestimmungsgründen des Klageverhaltens sein kann, da die Gebührenfreiheit der sozialgerichtlichen Verfahren in fast allen Rechtsgebieten über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg bestand (Ausnahme sind die im Klageaufkommen weniger bedeutenden Rechtsgebiete des Vertragsarztrechts und der Kindergeldangelegenheiten). Hinzu kommt, dass die Gebührenfreiheit einem Drittel der Klägerinnen und Kläger überhaupt nicht bekannt war – bei den Erstklägerinnen und -klägern waren dies sogar 43% (vgl. Kapitel 5.4.1., Schaubild 5.1.). Wenn die Gebührenfreiheit nicht bekannt ist, kann sie auch kein entscheidender Einflussfaktor für die Erhebung einer Klage sein. Da allerdings keine Daten dazu vorliegen, ob der Bekanntheitsgrad der Gebührenfreiheit ab- oder zugenommen hat, kann ebenfalls keine Aussage darüber getroffen werden, ob beispielsweise der zunehmende Bekanntheitsgrad der Gebührenfreiheit zu einer Zunahme der Klagebereitschaft geführt hat.

Die Abschaffung der Gebührenfreiheit in Vertragsarztangelegenheiten zum Jahresbeginn 2002 könnte am ehesten statistikbasierte Schlüsse ermöglichen, ob Gebührenfreiheit und Gebührenerhebung das Klageverhalten beeinflussen. Die Daten der Gerichtsstatistik zeigen auf, dass die Zahl der Klageeingänge in Vertragsarztangelegenheiten nach einem Höchststand 2000 bereits 2001 fast auf das Niveau von 1999 zurückgegangen ist und dann in den Jahren 2001-2004 weiter gesunken ist. Sodann ist ein Anstieg in den Jahren 2005 und 2006 zu verzeichnen. Im Jahre 2006 wurde das Niveau des Jahres 1998 fast wieder erreicht. Ein dämpfender Effekt der Gebührenerhebung auf das Klageverhalten ist also möglich. Würde man den besonders hohen Wert des Jahres 2000 als statistischen „Ausreißer“ ignorieren, so wäre ein Effekt für drei Jahre festzustellen, der aber in den beiden darauf folgenden beiden Jahren fast wieder aufgehoben worden wäre.

Betrachtet man die Erfolgsquote in Vertragsarztangelegenheiten, so war diese mit dem Anstieg der Verfahrenszahlen bis 2003 um 20% stagniert und ist seitdem zwischen 2003 und 2006 auf 35% gestiegen. Hieraus könnte geschlossen werden, dass eine stärker steuernde Wirkung der Gebührenerhebung auf solche Personen besteht, bei denen die Aussichten auf Klageerfolg gering sind und die Gebühren vor allem solche Personen von der Klageerhebung

abgehalten haben. Es ist aber zu bedenken, dass ein genereller Zusammenhang sinkender Klagezahlen mit steigenden Erfolgsquoten in allen Rechtsbereichen zu beobachten ist. Ob dieser allgemeine Effekt durch Gebühren spezifisch beeinflusst wird, könnte beurteilt werden, wenn die gestiegenen Klageeingänge 2005 und 2006 nicht mit einer sinkenden Erfolgsquote korrelierten. Durch die langen Verfahrensdauern ist die Verschiebung zwischen Eingangsjahr und Erledigungsjahr zu beachten, so dass nur eine knappe Datenbasis vorliegt. Bisher gehen die gestiegenen Klageeingänge 2005 und 2006 nicht mit einer sinkenden Erfolgsquote einher; für eine sicherere Betrachtung wären die Ergebnisse mindestens von 2007 abzuwarten.

Ob aus der Entwicklung im Vertragsarztbereich Schlüsse auf das Verhalten anderer potenzieller Klägerinnen und Kläger gezogen werden können, ist insgesamt kritisch zu überdenken. Es kann davon ausgegangen werden, dass Vertragsärzte über ein höheres Einkommens- und formales Bildungsniveau verfügen als Sozialleistungsberechtigte, so dass die Bestimmungsfaktoren der Klagebereitschaft bei ihnen insgesamt anders gewichtet werden müssen. Einerseits würden Gebühren bei den einkommensschwächeren Sozialleistungsberechtigten stärker ins Gewicht fallen, andererseits kann davon ausgegangen werden, dass Vertragsärzte bei Klageerhebung besser über die Gebührenfreiheit oder -erhebung informiert sind als Berechtigte von Sozialleistungen. Bemerkenswert ist insofern, dass in Vertragsarztangelegenheiten tätige Richterinnen und Richter seltener als andere einen Zusammenhang zwischen Gebührenfreiheit und der Zunahme (aussichtsloser) Klagen sehen.

Im Leistungsbereich Kindergeld ist 1996 die Umstellung der Sozialleistung vom Sozialrecht in das Steuerrecht und damit vom gebührenbefreiten Sozialgerichtsverfahren zum gebührenbewehrten Finanzgerichtsverfahren erfolgt. Die Anzahl der Klageeingänge vor den Sozialgerichten war hier zwischen 1992 und 1995 stark gestiegen. Nachdem – wohl übergangsbedingt – 1997 bei den Finanzgerichten noch relativ wenige Klagen eingingen, stiegen die Eingänge bereits 1998 auf das Sozialgerichts-Niveau von 1992 und überstiegen 1999 den Sozialgerichts-Höchstwert von 1995. Nach einem weiteren Anstieg haben sich die Neueingänge bei den Finanzgerichten 2003-2006 ungefähr auf dem Niveau der Sozialgerichte von 1995 eingependelt.

Welche Schlüsse hieraus gezogen werden können, ist zu diskutieren. Nicht aufgeschlüsselt ist die Gesamtheit der Kläger in ihrer Struktur, die bei den Finanzgerichten auch diejenigen Steuerpflichtigen umfasst, die anstelle des Kindergeldes den Kinderfreibetrag geltend machen können. Es ist also nicht zu ermitteln, ob eine Verschiebung innerhalb der klagenden Gruppe stattgefunden hat. Festzuhalten ist aber, dass sich die Menge der Klageeingänge nicht vermindert hat.

Nach der Einschätzung der befragten Richterinnen und Richter wird die Gebührenfreiheit von 72,5% als relevanter Bestimmungsfaktor der Klageentscheidung angesehen („stimme eher zu“ und „stimme voll zu“ zusammen). Ob die Gebührenfreiheit gerade zu aussichtslosen Klagen ermutigt, wird von 57,2% der Richterinnen und Richter bejaht, von 37,6% hingegen verneint (5,2% „weiß nicht“).

Monokausale Erklärungen sind in diesem Bereich eher unzureichend. Aus den Expertengesprächen sowie aus der Korrelation mit der Frage nach Klagen als Selbstzweck kann ge-

geschlossen werden, dass ein Effekt der Gebührenfreiheit von Richterinnen und Richtern vor allem bei Klägerinnen und Klägern vermutet wird, die mehr- und vielfach klagen.

„Die Gebührenfreiheit führt zu Mehrbelastung nur durch Ermunterung der (wenigen) notorischen Dauerkläger.“ (Fragebogen SG Nr. 969)

In freien Antworten wird die Gebührenfreiheit ebenso kontrovers bewertet:

„Gebühren führen – unabhängig von Entlastungseffekten – zu anderer Einstellung/Wertschätzung getreu dem Motto ‚was nichts kostet, ist nichts wert‘ - eine Haltung, die immer wieder anzutreffen ist.“ (Fragebogen SG Nr. 274);

„Hierzu gibt es keine Alternative! Die allgemeine Einführung von Gebühren ist überfällig!“ (Fragebogen SG Nr. 281);

„Die generelle Kostenfreiheit sollte beibehalten werden. Die ganz überwiegende Zahl der Kläger/innen reagiert spätestens in der mündlichen Verhandlung verständig. Die „Prozesshansl“ können meines Erachtens über eine Gebührenpflicht nicht ausgefiltert werden.“ (Fragebogen SG Nr. 290).

„Was nichts kostet, ist nichts wert! Bin sehr für Einführung von Gebühren.“ (Fragebogen SG Nr. 849)

7.2. Umfangreiche Sozialgesetzgebung

Die umfangreiche Sozialgesetzgebung wurde in allen Expertengesprächen und von 85,2% aller befragten Richterinnen und Richter (seltener von Richtern mit Sachgebiet Unfallversicherung und Krankenversicherung, häufiger bei Sachgebiet SGB II) als relevanter Bestimmungsgrund für die Zunahme der Klagen benannt. Diese Einschätzung ist schwer zu objektivieren. Die Antwort kann sich sowohl auf den Gesamtumfang des Normbestands im Sozialrecht als auch auf dessen rasche Änderung durch Reformgesetze beziehen.

Ein Bezug auf die Reformgesetzgebung ist aus juristischer Sicht insofern einleuchtend, als dass neue Gesetze Rechtsnormen enthalten, über die gerichtlich noch nicht entschieden ist und die insofern einen Klärungsbedarf hervorbringen. Aber auch in Rechtsgebieten ohne starke Gesetzgebungstätigkeit hat es in den letzten Jahren einen Anstieg von Klageeingängen gegeben oder sind diese auf hohem Niveau geblieben (SGB VII, SGB IX – Teil 2). Auch könnte eine optimistischere Deutung von Sozialgesetzgebung dazu führen, dass bislang unklare Regelungen klarer gefasst worden sind. Eine solche Sichtweise teilen die unmittelbar am Gerichtsverfahren beteiligten Gruppen aber offensichtlich nicht.

Angesichts der Häufigkeit und Vielfalt von Sozialgesetzgebung ist auch eine statistische Überprüfung der These schwierig. Zwar kann versucht werden, das Klageaufkommen jeweils in den Jahren nach einer Reform mit dem Vorherigen zu vergleichen, doch ist die Frequenz der Gesetzgebung zum Teil zu schnell, um solche Effekte noch isolieren zu können. Teilweise führt eine Reform zu Vorwirkungen, weil Leistungsberechtigte noch das alte Recht in Anspruch nehmen wollen. Zudem sind Wirkungen von Reformen nicht immer in den Rechtsbereichen zu finden, die reformiert wurden. So wird von Effekten berichtet, die auf Ausweichbewegungen in jeweils benachbarte bzw. komplementäre Rechtsbereiche zurückzuführen sind, etwa durch das SGB II in die Erwerbsminderungsrente. Versucht man gleichwohl, Ef-

fekte zu isolieren, so findet sich nach den Reformen im Krankenversicherungsrecht durch das 1. und 2. GKV-NOG 1997 im Jahr 1998 eine Zunahme der Klageeingänge von 16% (nach der Gerichtsstatistik) bzw. 26% (nach der Widerspruchsstatistik). Dieser Trend setzt sich allerdings in den folgenden Jahren fort. Nach der Widerspruchsstatistik sinkt die Anzahl der Klagen seit dem Jahr 2003 wieder (nach der Gerichtsstatistik steigt sie weiter), obwohl nach dem GKV-GMG 2003 im Jahr 2004 wieder ein Anstieg von Klagen zu erwarten gewesen wäre. Nach der Reform der Erwerbsminderungsrente im Jahr 2000 sank die Anzahl der bei den Sozialgerichten eingegangenen Klagen um 6% (ca. 3.800 Klagen), wobei sich hier nur ein Trend der Vorjahre fortsetzte.

Die grundlegenden Änderungen in den Sozialleistungssystemen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit der Neuordnung der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung in SGB III, SGB II und SGB XII zu Beginn des Jahres 2005 wurden von den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit als sehr einschneidend erlebt. Ein quantitativer Effekt dieser Reformen lässt sich jedoch wegen der strukturellen Verschiebungen nur schwierig und näherungsweise belegen. Vergleicht man alle Klageeingänge in Sachen nach dem SGB III bei den Sozialgerichten und nach dem BSHG bei den Verwaltungsgerichten 2004 mit allen Klageeingängen nach SGB III, SGB II und SGB XII bei den Sozialgerichten in den Jahren 2005 und 2006, so liegt 2005 ein Anstieg von 31% zu 2004 und 2006 von 22% zu 2004 vor. Hierin ist mit hoher Wahrscheinlichkeit ein durch die Gesetzgebung (und den Gesetzesvollzug) in diesem Bereich induzierter Klageanstieg zu sehen. Nimmt man hinzu, dass die Erfolgsquote von Klagen in Angelegenheiten des SGB II 2005 30% und 2006 40% betrug, so kann an diesem Punkt die durch Gesetzgebung mitprovozierte Zunahme von Klagen auch nicht allein als interessengeprägtes oder politisches Statement von Personen gesehen werden, die mit dem neuen Leistungsrecht nicht einverstanden waren. Vielmehr hat es ein hohes Maß an Verunsicherung über das geltende Recht gegeben.

7.3. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Unbestimmte Rechtsbegriffe werden von 58,8% der Richterinnen und Richter als relevanter Bestimmungsfaktor für die Zunahme von Klagen angesehen (seltener im Sachgebiet Krankenversicherung, häufiger im Vertragsarztrecht und SGB II).

„Weniger durch die Rechtsprechung zu füllende Tatbestandsmerkmale bei der Gesetzgebung SGB II, angemessener Wohnraum, Bedarfsgemeinschaft usw.“ (Fragebogen SG Nr. 868)

Bei unbestimmten Rechtsbegriffen handelt es sich um einen legitimen und notwendigen Teil von Gesetzgebungstechnik, der bestimmte Rechtsfragen der Klärung durch die Praxis den Behörden und den Gerichten überlässt. Insofern liegt es nahe, dass unbestimmte Rechtsbegriffe in gewissem Maße auch zur Belastung der Gerichte beitragen. Ob allerdings unbestimmte Rechtsbegriffe in höherem Maße als früher zur gerichtlichen Klärung von Rechtsfragen führen, ist mit statistischen Mitteln kaum zu klären. Letztlich bedarf jeder Rechtsbegriff der Konkretisierung durch Gerichte und Behörden, so dass die Übergänge von klassischen unbestimmten Rechtsbegriffen („unzumutbar“, „angemessen“) zu anderen Rechtsbegriffen fließend sind. Dass der Gesetzgeber neuere Gesetze weniger konkret formuliert als frühere Gesetze, kann angesichts des stetig steigenden Umfangs der Kodifikationen bezweifelt werden.

Klar ist aber, dass neue unbestimmte Rechtsbegriffe neue gerichtliche Klärung erfordern, so dass hier jedenfalls ein Teil-Effekt umfangreicher Sozialgesetzgebung deutlich werden könnte. Eine grundsätzliche Analyse der Legistik im Sozialrecht im Hinblick auf unbestimmte Rechtsbegriffe kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden.

7.4. Unklare Gesetze

Unklare Gesetze werden von 83,3% der befragten Richterinnen und Richter als Bestimmungsfaktor der Zunahme von Klagen genannt (besonders häufig im Bereich SGB II). Dieser Wert liegt signifikant höher als derjenige für „unbestimmte Rechtsbegriffe“ und zeigt somit auf, dass die richterliche Kritik am Gesetzgeber sich nicht primär auf die traditionelle und legitime Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bezieht, sondern darauf, dass die geltenden Sozialgesetze für unklar in ihrer Bedeutung für Bürgerinnen und Bürger, Sozialleistungsträger und Gerichte gehalten werden. Zwar sind seit dem 1.1.2005 die überwiegenden und wesentlichen Materien des Sozialrechts in den Büchern I-XII des SGB kodifiziert und diese – bis auf das SGB VIII – einheitlich der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen. Doch scheint der Anspruch des Sozialgesetzbuchs, eine verständliche und systematische Kodifikation zu bieten, nicht hinreichend erfüllt.¹⁵⁶ Aus Sicht der Klägerinnen und Kläger wird das Recht nur als schwer erkennbar wahrgenommen. Dies kann zur Folge haben, dass in nennenswerter Zahl Klagen geführt werden, bei denen es nicht primär um die Klärung unterschiedlicher Rechtspositionen, sondern um die Aufklärung einer unklaren Rechtslage geht.

Von *Maydell* fasste die Kritik der Sozialrechtswissenschaft an der Sozialgesetzgebung 1994 in folgenden Punkten zusammen:

- „(1) Die Gesetze orientieren sich nicht nach systematischen Ordnungskriterien.
- (2) Die Gesetze vermögen häufig nicht, einen dauerhaften Interessenausgleich herbeizuführen.
- (3) Die vom Gesetzgeber mit bestimmten Instrumenten (...) angestrebten Wirkungen treten häufig nicht oder nicht in dem erwarteten Umfang ein.
- (4) Es gibt eine kaum übersehbare Flut von Gesetzen.
- (5) Die Gesetze werden häufig geändert.“¹⁵⁷

Er führt weiter aus:

„Der Zustand der sozialpolitischen Gesetzgebung hat aber nicht nur Auswirkungen auf den Bürger, auch die Sozialverwaltung und die Sozialgerichte werden stark belastet. Ein äußerst kompliziertes und sich häufig änderndes Recht bietet nicht die Gewähr einer beständigen, richtigen Anwendung im Regelfall. Fehlentscheidungen der Sozialleistungsträger in beträchtlichem Umfange sind daher unvermeidlich. (...) Dass eine solche Ord-

¹⁵⁶ Vgl. *Igl*, Regelungstechnik heutiger Sozialgesetzgebung, SDSRV 40 (1994), 29-54; *von Maydell*, Sozialpolitische Gesetzgebung – zwischen Anpassungszwängen und dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, FS Herbert Helmrich (1994), 549-563; *Baader*, Gesetzeskrise und Selbstverständnis des Richters der Sozialgerichtsbarkeit, SGB 1979, 210-212.

¹⁵⁷ *Von Maydell*, FS Helmrich (1994), 549, 553.

nung, die von der Mehrzahl der Betroffenen nicht mehr als solche erkannt und akzeptiert wird und die nicht mehr sinngerecht allgemein praktiziert werden kann, kaum noch als Rechtsordnung im eigentlichen Sinne des Wortes verstanden werden wird, ist ernstlich zu befürchten. (...) ist (...) der bestehende Zustand der Sozialgesetzgebung mit dem Rechtsstaatsprinzip kaum vereinbar.“¹⁵⁸

Die Befragungsergebnisse der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit, die das von ihnen anzuwendende Recht zu über 80% als unklar einschätzen, deuten darauf hin, dass dieser Befund im Jahre 2007 weiterhin von vielen beruflichen Expertinnen und Experten des Sozialrechts geteilt wird.

Ob das Recht unklar ist, kann mit statistischen Methoden nicht geklärt werden, will man nicht den Anstieg der Klagezahlen als Indikator für unklares Recht akzeptieren, wofür angesichts des Befragungsergebnisses einiges spricht. Versucht man näher aufzuschlüsseln, was „unklare Gesetze“ bedeutet, so muss man aus juristischer Sicht auf die Auslegungsmethoden zurückgreifen. Eine Unklarheit des Wortlauts ist am ehesten mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe gleichzusetzen, betrifft jedoch auch unklare Satzkonstruktionen und unklare Verweise. Dazu kommt, dass im Sozialrecht oft gleiche Begriffe uneinheitlich verwendet werden.¹⁵⁹ In der textlichen Fassung des Sozialrechts lassen sich zahlreiche Beispiele für einen überzogenen Umfang von Normen (z.B. § 85 SGB V), für mangelnde Aussagekraft von Bestimmungen, fehlende Präzision und Verständlichkeit finden.¹⁶⁰

Eine Unklarheit im Sinn und Zweck der Norm nach dem Willen des historischen Gesetzgebers ergibt sich jedenfalls dort, wo der Wortlaut durch den Vermittlungsausschuss vorgeschlagen wurde. In diesem im Sozialrecht häufigen Fall gibt es keine Gesetzgebungsmaterialien, die den Wortlaut des Gesetzes erklären. Unklarheiten über Sinn und Zweck ergeben sich zusätzlich daraus, dass mit Gesetzen oft ein Bündel divergierender Zwecke verfolgt wird und Prinzipien- und Konzeptwidersprüche auftreten.¹⁶¹ Dies verschärft sich dort, wo mehrere gesetzliche Regelungen zusammenwirken und ein Rangverhältnis unterschiedlicher Zwecke aufzuklären ist, ohne dass die für eine systematische Auslegung notwendigen Klarstellungen erfolgt sind. Eine unklare Systematik besteht dort, wo Zusammengehöriges nicht zusammen geregelt wird und eine komplizierte Zusammenschau von Normen erforderlich ist, um zu Ergebnissen zu kommen.¹⁶²

Nur in extremen Fällen ist Gesetzgebung so unklar, dass Recht durch Unklarheit evident verfassungswidrig wird. In allen anderen Fällen ist Unklarheit des Rechts eine Folge komplexer verfassungsrechtlich und politisch determinierter Gesetzgebungsverfahren und komplexer gesellschaftlicher Regelungsgegenstände. Welche Anstrengungen der Gesetzgeber und die zu Gesetzentwürfen berechtigten Staatsorgane machen, um weniger unklare Gesetze hervorzu-

¹⁵⁸ Von Maydell, FS Helmrich (1994), 549, 554.

¹⁵⁹ Igl, SDSRV 40 (1994), 29, 30 ff.

¹⁶⁰ Igl, SDSRV 40 (1994), 29, 44 ff. mit zahlreichen, überwiegend noch aktuellen Beispielen.

¹⁶¹ Igl, SDSRV 40 (1994), 29, 32 f.

¹⁶² Igl, SDSRV 40 (1994), 29, 34 f.

bringen, liegt in ihrem Ermessen und in ihrer Verantwortung. Doch sollten sie sich bewusst sein, dass unklare Gesetze ein Faktor sind, der die Belastung der Bürgerinnen und Bürger, der Verwaltung und der Gerichte steigert. Jedenfalls könnte eine verbesserte und dann auch politisch rezipierte Wirkungsforschung einen Beitrag zur besseren Gesetzgebung leisten.¹⁶³

7.5. Mängel im Verwaltungsverfahren und Mängel im Widerspruchsverfahren

Nach Ansicht von 42% der Richterinnen und Richter sind Bescheide im Verwaltungsverfahren wenig sorgfältig, 38,7% halten die medizinischen Ermittlungen für unzulänglich. 42,7% sehen die Bescheide im Widerspruchsverfahren als sachlich unzulänglich, 30,1% als rechtlich unzulänglich an. 54,7% meinen, die Betroffenen fühlten sich nicht ernst genug genommen und 62,3% meinen, diese hätten kein Vertrauen in die Entscheidungspraxis. Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren werden besonders von Richterinnen und Richtern im Bereich SGB II als Grund für den Klageanstieg genannt, seltener dagegen im Bereich Unfallversicherung und Rentenversicherung. Medizinische Ermittlungen werden besonders häufig im Bereich Krankenversicherung und SGB IX als unzureichend angesehen, seltener im Bereich Rentenversicherung. Dass Betroffene unzufrieden mit Sozialgesetzen sind und sich nicht ernst genommen fühlen, meinen vor allem Richterinnen und Richter, die im Bereich des SGB II tätig sind. Diese Ergebnisse werden durch die Klägebefragung bestätigt: Von den Klägerinnen und Klägern werden die Bescheide der Bundesagentur für Arbeit und der ARGEN am seltensten als verständlich bewertet. Rechtliche Erläuterungen, gut begründete Entscheidungen und kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden besonders häufig im Bereich der Rentenversicherung ausgemacht, während die ARGEN, die Bundesagentur für Arbeit sowie die Sozialämter in dieser Hinsicht von den Klägerinnen und Klägern deutlich schlechter bewertet werden. Bei diesen drei Trägern (sowie in der Pflegeversicherung) hatten die Kläger auch vergleichsweise selten das Gefühl, ihre Probleme würden ernst genommen. Der Behörde hilflos ausgeliefert fühlten sich die Klägerinnen und Kläger besonders häufig im Bereich der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Kapitel 5.3.).

Ein Hinweis auf Mängel im Verwaltungsverfahren ist auch die Tatsache, dass mehr als ein Drittel der Richterinnen und Richter die Zahl von Untätigkeitsklagen auf über 5% schätzt, im Rechtsgebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind es sogar mehr als 50%. Untätigkeitsklagen können erhoben werden, wenn der Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund nach sechs Monaten noch nicht beschieden worden ist (§ 88 Abs. 1 SGG). Ob ein zureichender Grund für die Verzögerung vorhanden ist, wird vom Gericht geprüft (§ 88 Abs. 1 Satz 2 SGG). In diesem Fall wird das Verfahren ausgesetzt. Im Rahmen eines guten Standards der Verwaltungspraxis sollte es die Ausnahme sein, dass nach sechs Monaten über einen Antrag nicht entschieden ist. Unabhängig davon, ob im Ergebnis zureichende Gründe vorliegen, besteht die Vermutung, dass in diesen Fällen der Grundsatz des zügigen Verwaltungsverfahrens (§ 9 Satz 2 SGB X) nicht eingehalten werden konnte.

Mit diesen jeweils auf die Klagehäufigkeit bezogenen richterlichen Aussagen sind verschiedene mögliche Ursachen für Klageerhebungen angesprochen, die in der Sphäre der Sozialleis-

¹⁶³ So auch von *Maydell*, FS Helmrich (1994), 549, 561.

tungsträger liegen. Deutlich wird, dass subjektive Probleme auf der Kommunikationsebene dabei einen höheren Stellenwert haben als objektive Verfahrensmängel und Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung des Sachverhalts stärker gesehen werden als rechtliche Mängel. Weiterhin fällt auf, dass Mängel im Widerspruchsverfahren in gleicher Intensität gesehen werden wie beim Verwaltungsverfahren, doch kann dies auch gerade daran liegen, dass es bei sachlich, rechtlich und menschlich gut gestalteten Widerspruchsverfahren seltener zur Klageerhebung kommt und diese Verfahren damit außerhalb der richterlichen Wahrnehmung liegen. Es muss beachtet werden, dass die Richterinnen und Richter keine Aussagen hinsichtlich der Gesamtheit der Verwaltungsverfahren oder Widerspruchsverfahren treffen können, sondern nur den Ausschnitt bewerten können, der ihnen in Form einer Klage vorgelegt wird.

Ob sich Probleme im Verwaltungsverfahren verschärft haben, könnte am ehesten an der Widerspruchsquote abzulesen sein. In wichtigen Bereichen wie der Rentenversicherung, der Krankenversicherung sowie der Unfallversicherung liegen jedoch keine Bescheidszahlen vor, so dass eine Widerspruchsquote nicht errechnet werden kann. Im Bereich der Rentenversicherung wurden Widerspruchsquoten hilfsweise auf Grundlage der Rentenantragszahlen errechnet. Bei der Feststellung des Grades der Behinderung betrug die Widerspruchsquote 1996 und 2004 15%, mit Steigerungen in den Jahren 1998, 1999 und 2001 (vgl. Tabelle 6.6.d) im Anhang zu Kapitel 6). Im Bereich der Rentenversicherung schwankt die Widerspruchsquote zwischen 19% (1999) und 28% (2005) (vgl. Tabelle 6.2.e) im Anhang zu Kapitel 6).¹⁶⁴ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Klagequoten: Ein erheblicher Anstieg der Klagebereitschaft ist nicht festzustellen. Die Klagequote lag im Bereich der Rentenversicherung 1998 bei 31% (Widerspruchsstatistik) bzw. 46% (Gerichtsstatistik), 2006 bei 25% (Widerspruchsstatistik) bzw. 43% (Gerichtsstatistik) (vgl. Tabelle 6.2. im Anhang zu Kapitel 6), im Bereich der Feststellung einer Behinderung 1996 bei 20%, 2004 bei 21%. Im Bereich der Pflegeversicherung sank sie von 20% (Widerspruchsstatistik) bzw. 32% (Gerichtsstatistik) im Jahr 1997 auf 18% (Widerspruchsstatistik) bzw. 26% (Gerichtsstatistik) im Jahr 2006 (vgl. Tabelle 6.7. im Anhang zu Kapitel 6). Im Bereich der Angelegenheiten der BA stieg sie von 15% (Widerspruchs- und Gerichtsstatistik) im Jahr 1997 auf 17% (Widerspruchsstatistik) bzw. 20% (Gerichtsstatistik) im Jahr 2006. Lediglich im Bereich der Krankenversicherung gab es einen deutlicheren Anstieg von 22% (Widerspruchsstatistik) bzw. 55% (Gerichtsstatistik) im Jahr 1997 auf 22% (Widerspruchsstatistik) bzw. 61% (Gerichtsstatistik) im Jahr 2006.

Für den Bereich des SGB II können aus oben genannten Gründen keine aussagekräftigen Widerspruchsquoten errechnet werden. Im Expertengespräch mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit und in der standardisierten Richterbefragung kritisierten Richterinnen und Richter jedoch gerade in diesem Bereich die Qualität der Bescheide. Als ein Grund hierfür wurde die Entsendung fachfremden und schlecht geschulten Personals vor allem von der Telekom und der Post in die ARGEn genannt. „Aus dem Post- und Telekommunikationsbe-

¹⁶⁴ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass laut Auskunft von Vertretern der DRV Nord und des DRV Bund formularmäßig eingelegte Widersprüche nicht in die Statistik eingehen, so dass die Gesamtzahl aller Widersprüche deutlich höher liegt als angegeben.

reich bzw. den Nachfolge-Beschäftigungsgesellschaften sind seit 2004 bis jetzt durchschnittlich 3.244 Beschäftigte zur BA für eine Mitarbeit in den ARGEn abgeordnet.“¹⁶⁵

Soweit Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren Mängel der Tatsachenermittlung und der rechtlichen Würdigung sind, lässt sich ihr Beitrag zu den Klageentscheidungen an der Erfolgsquote vor den Sozialgerichten ablesen. Die Erfolgsquote in allen Bereichen der Sozialgerichtsbarkeit betrug 1995 31% und 2006 38%. Im Vergleich dazu beträgt die Erfolgsquote bei den Verwaltungsgerichten 2006 10% und bei den Finanzgerichten 4% (vgl. hierzu Abschnitt 6.5., Schaubild 6.35.). Insgesamt zeigt diese Erfolgsquote, dass in einer erheblichen Anzahl von Fällen die Einschaltung der Sozialgerichte notwendig ist, damit die Betroffenen zu ihrem Recht kommen. Insbesondere soweit dies – wie in der richterlichen Sicht – primär an der Tatsachenermittlung liegt, kann die Verantwortung hierfür nicht bei unklaren Gesetzen und umfangreicher Sozialgesetzgebung gesehen werden. Vielmehr ist die umfassende Tatsachenaufklärung ein genuiner Kernbereich der Tätigkeit der Sozialleistungsträger (§ 20 SGB X). Mag es den Sozialleistungsträgern an juristischer Kapazität mangeln, so sollten sie doch mit der größtmöglichen Sachnähe und Kompetenz für die Ermittlung des Sachverhalts ausgestattet sein. Das müsste erst recht für das Widerspruchsverfahren gelten, in welchem der strittige Fall bereits aus der Masse der Routine-Sachbearbeitung herausgehoben ist.

Eine besonders hohe Erfolgsquote haben Klagen in den Rechtsbereichen Feststellung der Behinderung und Pflegeversicherung. Richterinnen und Richter mit Schwerbehindertenrechts-Fällen meinen signifikant häufiger, dass die medizinischen Ermittlungen relevante Ursache des Klageanstiegs sind. Eine besonders niedrige Erfolgsquote ist im Bereich der Krankenversicherung zu verzeichnen. Richterinnen und Richter mit Bereich Krankenversicherung sagen häufiger, dass medizinische Ermittlungen als unzulänglich angesehen werden. Dass die Bescheide im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren unzulänglich sind, wird aber weder niedriger noch höher als im Durchschnitt eingeschätzt.

Eigenständig zu beachten sind die Werte für „nicht ernst genommen Fühlen“ und „mangelndes Vertrauen“ in der Wahrnehmung der Richterinnen und Richter. Sie deuten in besonderem Maße auf vermeidbare Klagen hin, deren Ursache nicht in einer differierten Wahrnehmung von Sachverhalt oder Rechtslage, sondern in subjektiven und kommunikativen Momenten liegt. Die Werte können auf mangelnde Beratung und Aufklärung, Unfreundlichkeit, Organisationsmängel wie etwa mangelnde personelle Kontinuität, interne Kommunikationsschwierigkeiten oder fehlende soziale und kommunikative Kompetenz in den Behörden hindeuten. Auch hier scheint das Widerspruchsverfahren oft nicht in der Lage zu sein, entstandene Defizite im Verwaltungsverfahren etwa durch genauere Anhörung und Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger aufzufangen.

7.6. Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen

Als mögliche relevante Ursache des Anstiegs der Zahl von Klagen wird von 60,7% der Richterinnen und Richter die Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen genannt (signifikant häufiger in Unfallversicherung, Rentenversicherung, SGB IX; seltener im Bereich SGB II).

¹⁶⁵ Vgl. BT-Drs. 16/4210 vom 01.02.2007, S. 67.

„Anwaltsschwemme = Prozessflut; Anwälte häufig überflüssig, da ohne Sachkenntnis und ohnehin Amtsermittlung gilt; Rechtsschutzversicherung größeres Problem als § 183 SGG“ (Fragebogen SG Nr. 84).

Quantitative und statistische Aussagen hierzu sind nicht möglich. Einschätzungen aus der Versicherungswirtschaft waren nur insoweit zu bekommen, dass Sozialrecht für Rechtsschutzversicherungen nicht als besonders relevanter Faktor wahrgenommen wird. Da Rechtsschutzversicherungen vor Deckungszusage eine Prüfung der Erfolgsaussichten vornehmen, könnte auch aus einer Zunahme von durch Rechtsschutzversicherungen finanzierten Verfahren nicht auf eine Zunahme von Verfahren ohne Erfolgsaussicht geschlossen werden. Aus der Klägebefragung ergibt sich, dass nur in Ostdeutschland potenzielle Klägerinnen und Kläger mit Rechtsschutzversicherung trotz Einführung von Gebühren überdurchschnittlich häufig weiter klagen würden (vgl. Kapitel 5.4.3.).

7.7. Anwaltliches Gebührenrecht

Die These, dass das anwaltliche Gebührenrecht zur Zunahme der Zahl von Klagen führe, wird nur von einem Drittel der Richterinnen und Richter bejaht. Auch aus den Expertengesprächen konnte diese These kaum bestätigt werden. Es wurde eher bestätigt, dass Rechtsanwältinnen und -anwälte gegenüber aussichtslosen Klagen eine Filterfunktion wahrnehmen. Wo allerdings durch regelmäßig fehlerhafte Bescheide – etwa im Bereich des SGB II – Rechtsbehelfe eine hohe Erfolgsaussicht haben, werden Rechtsanwältinnen und -anwälte dazu ermutigt, zu Rechtsbehelfen zu raten. Eine Beziehung des Gebührenrechts zur richterlichen Belastung konnte insofern hergestellt werden, dass eine Klagerücknahme oder ein Vergleich im Termin aus gebührenrechtlichen Gründen (Terminsgebühr nach Nr. 3104 VV-RVG) gegenüber einer Klagerücknahme oder einem Vergleich vor dem Termin vorzugswürdig ist.

„RVG führt dazu, dass Rücknahme erst in Termin erklärt wird wg. Gebühr“ (Fragebogen SG Nr. 394, so auch Nr. 396, 432, 514);

„Abschaffung der Ziffer 3106 VV-RVG, da fast alle Anwälte (,wegen der Rechtsschutzversicherung’) eine Entscheidung verlangen“ (Fragebogen SG Nr. 458);

„Änderung des Anwaltsgebührenrechts; Abrechnung nach Gegenstandswerten, nicht nach Betragsrahmengebühren, z.B. im Bereich SGB II/SGB XII; auch dies senkt die Rate offensichtlich aussichtsloser Verfahren!“ (Fragebogen SG Nr. 529);

„Meines Erachtens spielt das RVG eine große Rolle, wenn es darum geht, ,unnötige’ Verfahren zu vermeiden. Da die Anwaltsgebühren relativ gering sind, werden häufig von den Anwälten weitere Verfahren angestrengt (z.B. zusätzliches Eilverfahren, Untätigkeitsklagen), damit Gebühren entstehen, das wird von den Anwälten häufig damit begründet, dass man ,als Sozialrechtler sonst nicht wirtschaftlich überleben’ könne“ (Fragebogen SG Nr. 570);

„Gebührenrecht: im Hinblick auf schnellere Verfahren ist es nicht nachzuvollziehen, aus welchen Gründen ein RA eine weitere Gebühr für einen Gerichtsbescheid erhält!“ (Fragebogen SG Nr. 631);

„Das anwaltliche Gebührenrecht müsste dahingehend angepasst werden, dass es für eine Klagerücknahme ohne Verhandlungstermin die gleichen Gebühren bringt wie eine

Rücknahme im Termin; die Terminsgebühr nehmen viele Anwälte gerne noch mit!“ (Fragebogen SG Nr. 650);

„Leider tragen auch zahlreiche, wenig geeignete Rechtsanwälte/innen mit fragwürdigen Gebühreninteressen zu Verfahrensverzögerungen und -verunklarungen bei.“ (Fragebogen LSG Nr. 914);

„PKH ist wichtig, aber häufig auch ein Sammelbecken für wirtschaftlich notleidende Anwälte, die nichts vortragen, sondern sich auf Amtsermittlung verlassen. Die Einführung einer ‚Terminsgebühr‘ im RVG hat zur Folge, dass Berufungen häufig erst im und nicht vor dem Termin zurückgenommen werden. Diese führt insbes. bei Kollegialentscheidungen zu unnötigem Aufwand (Volumen!).“ (Fragebogen LSG Nr. 924).

Zutreffend erscheint auch, dass Rechtsanwältinnen und -anwälte aus eigenem Interesse zur Beantragung von Prozesskostenhilfe raten.

7.8. Verbandlicher Rechtsschutz und verbandliche Informationstätigkeit

Auch die These, dass verbandlicher Rechtsschutz zu Klagen ermutigt, wurde nur von etwas über einem Drittel der Richterinnen und Richter als relevante Ursache für den Anstieg der Zahl von Klagen angesehen, mit seltenerer Zustimmung in den Bereichen Vertragsarztangelegenheiten, Zusatzversorgung, Angelegenheiten der BA, deutlich häufiger im Bereich Schwerbehindertenrecht.

Noch stärker als bei Rechtsschutzversicherungen und beim anwaltlichen Rechtsschutz wurde dagegen in den Expertengesprächen geltend gemacht, dass die im Bereich des Sozialrechts spezialisierten Verbände eine effektive Filterfunktion für aussichtslose Klagen wahrnehmen, da sie an deren Erhebung aus materiellen und ideellen Gründen nicht interessiert sind. Verbandlicher Rechtsschutz kann aber zur Erhebung aussichtsreicher Klagen ermutigen, zumal die Verbände ihre Mitglieder über aussichtsreiche Klagemöglichkeiten aktiv informieren.

7.9. Bessere Informiertheit der Betroffenen durch Internetforen etc.

Die bessere Informiertheit der Betroffenen wird von 61,3% der Richterinnen und Richter als relevante Ursache für den Anstieg der Zahl der Klagen benannt, mit besonders häufiger Zustimmung bei Richterinnen und Richtern mit Bereich SGB II und XII; seltener im Bereich Unfallversicherung.

In den letzten Jahren hat die Verbreitung von Internetforen mit umfangreichen rechtlichen Erörterungen, Erfahrungsaustausch und der Möglichkeit, auf Textbausteine zuzugreifen, erheblich zugenommen.¹⁶⁶ Auch Gerichtsentscheidungen sind, nicht zuletzt durch die Homepage des Bundessozialgerichts, allgemeiner und schneller zugänglich geworden. Ebenso ist eine umfangreiche Ratgeberliteratur zu sozialrechtlichen Fragen im Buchhandel und durch Verbände und Selbsthilfegruppen erhältlich.

¹⁶⁶ Z.B. www.tacheles-sozialhilfe.de. In der Selbstdarstellung (<http://www.tacheles-sozialhilfe.de/tacheles/tacheles.aspx>, (18.10.2007) wird angegeben, dass im Diskussionsforum zum Erfahrungsaustausch 570.000 Beiträge vorhanden sind und dass die Internet-Seite in den vergangenen fünf Jahren 250 Millionen Zugriffe verzeichnet hat.

Dies ist einer der wenigen Erklärungsansätze, der sich nicht nur auf die hohe Zahl von Klagen, sondern auch auf ihren Anstieg beziehen lässt. Statistische Daten zu einem unmittelbaren Zusammenhang mit Klageerhebungen liegen nicht vor. Es kann jedoch vermutet werden, dass durch verbesserte Informationsmöglichkeiten gerade nicht verbandlich organisierte und anwaltlich vertretene Personen zur Klageerhebung motiviert werden. Möglicherweise werden auch Personen motiviert, Kontakt zu Verbänden oder Anwälten aufzunehmen. Auch für verbesserte Informationsmöglichkeiten gilt, dass diese eher aussichtsreiche als aussichtslose Klagen auslösen. Voraussetzung dafür ist, dass die verfügbare Information seriös und valide ist und dass die Betroffenen aus ihr die richtigen Schlüsse in Bezug auf die Erfolgsaussichten von Klagen ziehen. Hier sind bei den neuen Informationsformen Zweifel angebracht. Anders als etwa bei verbandlicher Beratung sind Personen, die sich auf Grund von im Internet verbreiteten Informationen zur Klage entschließen, zumindest zunächst auf ihre eigene Informationsverarbeitung angewiesen und es fehlt an der Erfahrung über die Erfolgsaussichten.

7.10. Gestiegene existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen

85,3% der Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit sehen in der existenziellen Bedeutung von Sozialleistungen einen relevanten Grund für die Zunahme der Anzahl von Klagen. Damit wird unterstrichen, dass die Entwicklung der sozialen Lage ein entscheidender Faktor für die Entwicklung des Klagegeschehens ist. Betroffene Bürgerinnen und Bürger können eine rechtliche Klärung ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen oft nicht dahinstehen lassen, da sie sich auf diese Leistungen angewiesen sehen.

Die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere älterer und gesundheitlich beeinträchtigter Personen führt dazu, dass sich eine Gruppe von Personen herausbildet, die dauerhaft oder lange Zeit auf Sozialleistungen angewiesen ist. Durch das Zusammenwirken mehrerer sozialer Problemlagen stehen diese Personen oft zwischen mehreren Sicherungssystemen. Dies betrifft etwa das Bestreben älterer gesundheitlich eingeschränkter Arbeitsloser, Erwerbsminderungsrente zu erhalten. Auch die allgemeine soziale Polarisierung, wie sie in der Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung beschrieben worden ist, leistet vermutlich ihren Beitrag zum Anstieg von Konflikten zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Sozialleistungsträgern.

7.11. Allgemeine Unzufriedenheit mit Sozialstaat/Sozialgesetzgebung

81,7% der Richterinnen und Richter sehen Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung als einen relevanten Faktor an. Die Zustimmung hierzu ist signifikant höher bei Richterinnen und Richtern, die im Bereich SGB II tätig sind. Damit steht neben der Relevanz von Sozialleistungen fast gleichwertig die Akzeptanz der geltenden Sozialgesetzgebung als Bestimmungsfaktor des Klageverhaltens. Trifft die Sozialgesetzgebung nicht das subjektive Rechtsempfinden der betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder sehen diese Sozialgesetzgebung und Sozialleistungsträger grundsätzlich als nicht legitimiert oder vertrauenswürdig an, so fördert dies die Entscheidung, Ansprüche im Zweifel auch auf dem Klageweg zu verfolgen.

8. Mögliche Folgen der Einführung von Gebühren

8.1. Auswirkungen auf die Klägerinnen und Kläger

Eine zentrale Frage des Forschungsprojektes ist, ob die Einführung von Gebühren eine steuernde Wirkung in Hinblick auf das Klageverhalten hat und im Ergebnis zu einem Rückgang der Klagezahlen führt. Dabei ist auch zu prüfen, ob ein eventueller Rückgang der Klagezahlen alle Klägergruppen gleichermaßen betrifft oder ob es selektive Wirkungen gibt und bestimmte Klägertypen überproportional häufig darauf verzichten, ihr Recht einzuklagen, was unter sozialpolitischen Gesichtspunkten kritisch zu bewerten wäre. In den Expertengesprächen wurde diesbezüglich die Vermutung geäußert, dass gerade die Gruppen, die Hilfe am nötigsten hätten, durch Gebühren „abgeschreckt“ würden, während der so genannte „querulatorische Kläger“ sich auch durch Gebühren nicht davon abhalten lassen würde, die Gerichte in Anspruch zu nehmen.

Im Folgenden ist also zu prüfen, ob die Ergebnisse unseres Forschungsprojektes in der Gesamtschau Erkenntnisse dafür liefern, ob es durch die Abschaffung der Einführung von Gebühren zu einer Abnahme der Klagebereitschaft kommt und ob es hierbei Unterschiede zwischen verschiedenen Klägergruppen gibt.

8.1.1. Änderungen im Klageverhalten?

Nach Meinung der befragten *Richter* wird die Einführung von Gebühren einen Einfluss auf das Klageverhalten haben: Jeweils etwa drei Viertel der Richter stimmen voll oder eher zu, dass die Einführung von Gebühren zu einer Abnahme der Klagebereitschaft und der Bereitschaft, Rechtsmittel einzulegen, und zu einem Rückgang der aussichtslosen Klagen führen wird. Fast 90% sind der Meinung, dass bei existenzieller Wichtigkeit weiter Klage erhoben wird. Dabei gab es keine Unterschiede zwischen Richtern der ersten und zweiten Instanz.

Hiermit ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, wie stark die Klagebereitschaft zurückgehen wird bzw. wie viel Prozent potenzieller Kläger sich durch die Einführung von Gebühren von einer Klage oder Berufung abhalten lassen und ob ein solcher Rückgang beide Instanzen und alle Klägergruppen gleichermaßen treffen wird.

Antworten hierauf liefert allein die Befragung von *Klägerinnen und Klägern* vor den Sozial- und Landessozialgerichten.

Ob und in welchem Maße Gebühren das Klageverhalten beeinflussen, ist allerdings auch nach den Ergebnissen der Klägerbefragung nicht eindeutig festzustellen.

Gegen eine verhaltenssteuernde Wirkung von Gebühren im Allgemeinen spricht auf der einen Seite, dass von denen, die erstmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, nach eigener Auskunft 43,1% bei Klageerhebung gar nicht wussten, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind.

Auf der anderen Seite könnte die Einführung von Gebühren zu einem spürbaren Rückgang der Klagebereitschaft führen, denn 28% der Befragten würden künftig in einem vergleichbaren Fall auf die Klageerhebung verzichten, wenn sie vorab eine Gebühr bezahlen müssten

(27 % Klagen in der Hauptsache, 30,8% Eilverfahren). Das heißt umgekehrt, dass 72% der Befragten nach eigener Aussage auch im Falle von Gebühren weiter Klage erheben werden.

Die Kläger sind nur bereit, relativ geringe Beträge zu zahlen: Von denen, die auch bei Gebühren klagen wollen, wollen mehr als 50% bzw. mehr als 40% maximal 50 Euro für einen Klage vor einem Sozialgericht bzw. Landessozialgericht zahlen.

Besonders hohe Anteile von Klägern, die im Falle der Gebühreneinführung nicht mehr klagen wollen, findet man in Ostdeutschland, bei Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen, älteren Personen (in Ostdeutschland), bei Personen, die ihre Gewinnaussichten im aktuellen Verfahren schlecht einschätzen sowie bei Personen, die erstmals vor einem Sozialgericht klagen. Mehrfachkläger, Personen aus Westdeutschland, Personen, die es für eher oder sehr wahrscheinlich halten, dass sie ihr laufendes Verfahren gewinnen, Personen mit höherem Einkommen sowie Personen, die sich von der beklagten Behörde ungerecht behandelt fühlen, wollen dagegen auch im Falle einer Gebühreneinführung überdurchschnittlich häufig klagen.

8.1.2. Abnahme offensichtlich aussichtsloser Klagen?

Ein wesentliches Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Zahl aussichtsloser Klagen zu reduzieren. Wie gezeigt wurde, ist der Begriff „offensichtlich aussichtslose Klage“ schwer zu fassen und zu operationalisieren. Es handelt sich offenbar um eine Teilgruppe der Klagen, die nicht erfolgreich sind.

Ob aussichtslose Klagen tatsächlich für den Anstieg der Klagezahlen verantwortlich sind und ob hierfür die Gebührenfreiheit verantwortlich ist, muss nach unseren Ergebnissen zumindest in Frage gestellt werden. Dagegen sprechen schon die hohen Erfolgsquoten in einzelnen Rechtsgebieten und die Tatsache, dass die Misserfolgsquoten nicht gestiegen sind. Nur gut ein Fünftel der befragten Richter schätzt, dass der Anteil der aussichtslosen Klagen im letzten Jahr über 10% lag. Gut 40% schätzen ihn sogar auf unter 5%. Der Anteil aussichtsloser Klagen an allen Klageeingängen dürfte damit deutlich unter 10% liegen.

Eine andere Frage ist, ob die offensichtlich aussichtslosen Klagen durch die Einführung von Gebühren tatsächlich zurückgehen.

Die standardisierte Richterbefragung ergab einen recht hohen Grad der Zustimmung zu der These, dass die offensichtlich aussichtslosen Verfahren bei Abschaffung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit zurückgehen werden. In den Expertengesprächen wurde dagegen eher die Meinung vertreten, dass sich die so genannten querulatorischen Kläger durch die Einführung von Gebühren gerade nicht abschrecken lassen.

Ein knappes Fünftel (19,7%) der Kläger (61 Fälle) hat nach eigener Aussage bereits mehrfach vor einem Sozialgericht geklagt. Etwa 13% (42 Fälle) stimmen eher oder voll zu, dass sie in der beklagten Behörde als Querulant bezeichnet wurden. Die Überschneidung zwischen beiden Gruppen ist mit 16 Fällen eher gering. Mehrfachkläger bzw. als Querulant betitelte Kläger klagen überdurchschnittlich häufig im Bereich Krankenversicherung, wobei offen bleiben muss, ob frühere Klagen auch gegen diesen Träger gerichtet waren.

Diese beiden Operationalisierungen stellen natürlich nur eine sehr grobe Annäherung an die Gruppe der querulatorischen Kläger dar, die aussichtslose Verfahren anstrengen. Natürlich sind nicht alle Mehrfachkläger Querulanten, denn – z. B. im Bereich SGB II – haben mehrfa-

che Klagen auch ihre Berechtigung, da, nach übereinstimmender Aussage der Experten, hier vielfältige Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren festzustellen sind, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen und die Widersprüche auch häufig Erfolg haben. Auch nach den Ergebnissen der Klägerbefragung strengen die Mehrfachkläger keineswegs nur aussichtslose Klagen an, denn etwa die Hälfte der bisherigen Klagen wurde mindestens teilweise gewonnen. Und auch die Bezeichnung eines Klienten als Querulant durch einen Behördenmitarbeiter muss nicht mit der Aussichtslosigkeit der Klage in Verbindung stehen, sondern kann der Tatsache geschuldet sein, dass Klienten, die z. B. ihr Recht auf Information und Beratung einfordern und auf genauen Begründungen bestehen, den Verwaltungsablauf stören und Mehrarbeit verursachen. Die als Querulant bezeichneten Kläger haben im Durchschnitt 40% ihrer bisherigen Klagen vor einem Sozialgericht voll oder teilweise gewonnen.

In der Gruppe der Mehrfachkläger und bei denen, die nach eigener Aussage in der von ihnen beklagten Behörde als Querulant bezeichnet wurden, ist ein geringerer Rückgang der Klagehäufigkeit bei Einführung von Gebühren zu erwarten ist als im Durchschnitt. Während insgesamt etwa 28% der Befragten im Falle der Einführung von Gebühren auf eine Klage verzichten wollen, sind es bei den Mehrfachklägern nach eigener Aussage nur etwa 20% und von denen, die von der Behörde als „Querulant“ bezeichnet wurden, etwa 15%. Etwa 80% der Mehrfachkläger bzw. 85% der als Querulant bezeichneten Kläger, aber nur gut 70% der übrigen, wollen also auch im Falle von Gebühren klagen.

8.1.3. Unerwünschte Wirkungen in Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes

Eine Abnahme aussichtsloser Klagen kann als ein erwünschtes Ziel einer möglichen Einführung von Gebühren bezeichnet werden. Daneben sind aber auch unerwünschte Folgen möglich. Eine solche unerwünschte Wirkung wäre, dass die Reform nicht nur aussichtslose Klagen verhindert, sondern auch bestimmte Klägergruppen mit *aussichtsreichen* Anliegen von der Klageerhebung abhält. Sollte eine solche Folge eintreten, wäre die Effektivität des Rechtsschutzes für diese Bevölkerungsgruppen in Frage gestellt.

Die Erhebung einer Klage ist ein mehrstufiger Vorgang, der Kompetenzen und Durchsetzungsfähigkeit auf Seiten der Betroffenen voraussetzt. Je nach dem, welche individuellen und sozialen Ressourcen vorhanden sind, dürften die Schwellenängste mehr oder weniger groß sein. Die Einführung von Gebühren erhöht die Schwelle für den Zugang zu den Sozialgerichten und schreckt möglicherweise bestimmte Bevölkerungsgruppen ab, sei es, dass sie glauben, es sich nicht (mehr) leisten können zu klagen, sei es, dass durch die Tatsache, dass Gebühren erhoben werden, subjektiv eine Höherbewertung des Gerichts stattfindet, wodurch auch die Schwelle für eine Inanspruchnahme höher wird.

Die Befragung der Richter ergab, dass gut 40% davon ausgehen, dass der Anteil der Kläger mit geringem Einkommen und niedriger Bildung im Falle der Einführung von Gebühren abnehmen wird. Die Auswirkungen auf Ältere und Frauen wurden dagegen als geringer eingeschätzt.

Dies deckt sich insoweit mit den Ergebnissen der Klägerbefragung, als Kläger mit niedrigem Einkommen sowie Befragte, die eine Fachschule besucht haben, nach eigener Aussage im Falle von Gebühren überproportional häufig auf eine Klageerhebung verzichten würden. In Hinblick auf das Alter zeigt sich, dass vor allem in Ostdeutschland über 60-jährige Personen

im Falle einer Gebühreneinführung in einem vergleichbaren Fall keine Klage mehr erheben wollen. Zwischen Männern und Frauen gibt es dagegen keinen signifikanten Unterschied.

8.1.4. Zusammenfassung

Sowohl die Richter- als auch die Klägerbefragung liefert eindeutige Anhaltspunkte dafür, dass die Klagebereitschaft vor einem Sozialgericht durch die Einführung von Gebühren zurückgehen wird. Dabei sind sozial selektive und damit unerwünschte Wirkungen jedoch nicht ausgeschlossen. So werden in Westdeutschland nicht zuletzt Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen und in Ostdeutschland ältere Personen überproportional häufig durch Gebühren von einer Klageerhebung abgehalten. Ob offensichtlich aussichtslose Verfahren, die im Übrigen schwer zu definieren sind, durch die Einführung von Gebühren in hohem Maße verhindert werden können, ist eher zweifelhaft. Nach den Ergebnissen der Klägerbefragung werden Mehrfachkläger auch im Falle von Gebühren häufiger Klage erheben als Kläger ohne Klageerfahrung.

8.2. Folgen für die Gerichte

Eine Abschaffung der Gebührenfreiheit hat nicht nur Auswirkungen für die Kläger, sondern auch für die Gerichte.

Knapp die Hälfte der befragten Richter geht davon aus, dass die Arbeitsbelastung der Gerichte durch die Abschaffung der Gebührenfreiheit abnimmt. Auf der anderen Seite meinen aber knapp 40%, dass der Verwaltungsaufwand höher sein wird als der Ertrag durch die Gebühreneinnahmen. In diesem Zusammenhang erwarten knapp 90% der befragten Richter, dass die Einführung von Gebühren zu einem Anstieg der Fälle mit Prozesskostenhilfe führen wird.

Um die Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit für die Gerichte zu ermitteln und in Geld zu beziffern, ist eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen.

Geschätzt werden müssen:

- die Entwicklung der Klageeingänge,
- dadurch bedingte mögliche Einsparungen von Ressourcen (Geld, Zeit),
- Mehreinnahmen durch Gebühren,
- Verwaltungskosten für die Einziehung von Gebühren,
- Mehrausgaben durch die erwartete Zunahme von Anträgen auf Prozesskostenhilfe.

Zur Abschätzung der Größenordnungen steht jedoch nur begrenzt statistisches Material zur Verfügung.

Die ab 2007 eingeführte neue Zählkartenstatistik, die einige Aspekte erhellen kann, steht noch nicht zur Auswertung zur Verfügung.

Eine differenzierte Anfrage nach zusätzlichen Daten bei den Justizressorts der Länder erbrachte zwar für einzelne Teilbereiche Informationen, während einige Aspekte gar nicht abgedeckt werden können.

8.2.1. Entwicklung der Klageeingänge

Nach den Ergebnissen der Klägerbefragung ist damit zu rechnen, dass bei Einführung von Gebühren die Klagebereitschaft bei Klägern vor einem Sozialgericht um 27,6% (Klagen: 27,3%, einstweiliger Rechtsschutz: 29,6%), bei Klägern vor einem Landessozialgericht um 26,8% (Berufungen: 26,6%, einstweiliger Rechtsschutz: 28,6%) zurückgehen wird.

Geht man von den 332.775 im Berichtsjahr 2006 von Versicherten und Leistungsberechtigten eingereichten Klagen und 37.901 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz vor einem Sozialgericht aus, würde das bedeuten, dass nach Einführung von Gebühren ein Rückgang um 90.848 Klagen und 11.219 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz zu erwarten ist. Bezogen auf 25.666 im Jahr 2006 eingegangene Berufungen von Versicherten und Leistungsberechtigten und 5.480 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz vor einem Landessozialgericht wäre ein Rückgang von 6.827 Berufungen und 1.567 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz zu erwarten. Insgesamt könnte eine Gebühreneinführung damit zu einem Rückgang von 97.675 Klagen/Berufungen und 12.786 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz führen.

Ob es tatsächlich zu einem Rückgang der Klageeingänge in den genannten Größenordnungen kommt, hängt von verschiedenen Voraussetzungen bzw. Annahmen ab. Diese können sowohl in Richtung eines geringeren als auch eines stärkeren Rückgangs wirken. Darüber hinaus sind auch mögliche selektive Wirkungen in Rechnung zu stellen.

- Erstens wird bei der oben genannten Zahl von 97.675 Klagen bzw. Berufungen und 12.786 Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz unterstellt, dass alle anderen Rahmenbedingungen gleich bleiben und die Klagezahlen nicht gleichzeitig durch Gesetzesänderungen, veränderte Praxis in Behörden oder neue Entscheidungen z. B. des Bundessozialgerichts ansteigen, was sich *summa summarum* in einem geringeren Rückgang der Klagezahlen niederschlägt.
- Zweitens ist die verhaltenssteuernde Wirkung von Gebühren insgesamt gering, denn die Gebührenbefreiung war, wie die Klägerbefragung gezeigt hat, vielen Klägern zum Zeitpunkt der Klageerhebung gar nicht bekannt. Bestimmte Gruppen, so Mehrfachkläger und querulatorische Kläger werden in geringerem Maße abgehalten (siehe unten). Subjektive Faktoren, insbesondere der Wunsch nach Gerechtigkeit, spielen für die Entscheidung zur Klage eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn sich gesellschaftlichen Probleme wie Armut und Arbeitslosigkeit verschärfen und/oder die Bürgernähe der Verwaltungen und Sozialleistungsträger etwa durch Personalabbau zurückgeht, könnte dies dazu führen, dass der Rückgang der Klagezahlen im Falle der Einführung von Gebühren geringer als 28% ausfällt.
- Drittens wird durch hypothetische Fragen, wie wir sie in der Klägerbefragung gestellt haben, die tatsächliche Klagebereitschaft im Fall von Gebühren vermutlich unterschätzt: Im „Ernstfall“, d. h. wenn eine neue Klage ansteht, die eine hohe materielle oder immaterielle (Gerechtigkeitsempfinden) Bedeutung hat, ist die Klagebereitschaft vermutlich höher, der Rückgang der Klagezahlen also geringer.
- Viertens zeigen die verfügbaren Statistiken zur Entwicklung der Klagezahlen in Rechtsgebieten, in denen Gebühren eingeführt würden, sowie Statistiken zur Inanspruchnahme von Leistungen nach Einführung von Gebühren in anderen sozialpolitischen Bereichen

(etwa Praxisgebühr), dass die Inanspruchnahme häufig nur kurzfristig zurückgeht und nach wenigen Jahren wieder auf dem alten Stand angekommen ist.

- Fünftens lässt sich die Gruppe der Mehrfachkläger, die nach den Ergebnissen der Klägerbefragung knapp ein Fünftel der Kläger umfasst, in geringerem Maße durch Gebühren beeinflussen als Erstkläger. Wie die Klägerbefragung gezeigt hat, würden von denen, die erstmals geklagt haben, etwa 30% auf eine Klage verzichten, von denen, die bereits mehrmals geklagt haben, nur etwa 20%. D. h. Mehrfachkläger werden auch im Falle von Gebühren überproportional häufig weiter klagen, so dass der Rückgang der Klagen insgesamt geringer ausfallen dürfte.
- Sechstens könnte der Anteil derer, die bei Gebühreneinführung auf Klagen verzichten, auch dann niedriger ausfallen, wenn potenzielle Kläger, z. B. durch Internetforen, stärker über die Möglichkeit, PKH zu beantragen, informiert werden.¹⁶⁷
- Siebtens könnte der Anteil potenzieller Kläger, die im Falle von Gebühren auf Klage verzichten würden, auch höher ausfallen als 28%, da wir nur Personen befragt haben, die schon mindestens einmal Klage erhoben und insofern eine erste Schwelle bereits überschritten haben. Personen, die *noch nie* in Kontakt mit einem Gericht waren, lassen sich möglicherweise durch Gebühren in stärkerem Maße abschrecken, als unsere Klägerbefragung gezeigt hat.
- Achters ist auch die Höhe der Gebühren von Bedeutung. Wie die Klägerbefragung gezeigt hat, sind diejenigen, die trotz Gebühren klagen wollen, eher bereit, nur geringe Beträge zu zahlen. Sollten also höhere Gebühren eingeführt werden als 75 bzw. 150 Euro, wie zur Zeit vorgesehen, könnte die Klagebereitschaft stärker abnehmen und der Rückgang der Klagezahlen entsprechend größer ausfallen.
- Neuntens ist in Rechnung zu stellen, dass die Klageeingänge auch durch andere Maßnahmen mit „abschreckender Wirkung“, z. B. eine verstärkte Anwendung des Instruments der Missbrauchskosten, beeinflusst werden können. Dies könnte z. B. Mehrfachkläger von einer (weiteren) Klage abhalten und insoweit einen stärkeren Rückgang der Klageeingänge bewirken.
- Zehntens dürfte nach den Ergebnissen der Klägerbefragung der Rückgang der Klagen nicht alle Rechtsgebiete gleichmäßig betreffen, sondern in einigen Rechtsgebieten, etwa dem Bereich der Unfallversicherung, niedriger ausfallen.
- Elftens muss auch damit gerechnet werden, dass der Rückgang der Klagen nicht nur aussichtslose, sondern auch aussichtsreiche Klagen betrifft, wobei bestimmte Klägergruppen – insbesondere auch solche mit geringem Einkommen – überproportional häufig von einer Klage Abstand nehmen werden. Es müssten also Vorkehrungen getroffen werden, diese sozial unerwünschten Wirkungen zu vermeiden.

¹⁶⁷ Die Klägerbefragung hat gezeigt, dass, zumindest in Westdeutschland, Kläger, die einen Antrag auf PKH gestellt haben, häufiger auch im Falle von Gebühren klagen wollen als Kläger, die keinen Antrag gestellt haben.

8.2.2. Folgen für die Gerichtsorganisation, die Kostenentwicklung und die Einnahmen

Sofern es tatsächlich zu einem Rückgang der Klageeingänge kommt, hätte dies folgende Auswirkungen auf die Arbeit der Gerichte:

- Reduzierung der Arbeitsbelastung der Richter. Zumindest rein rechnerisch wird durchschnittliche Arbeitsbelastung zurückgehen, wodurch auch die Verfahrensdauern verkürzt werden könnten. Wegen der oben beschriebenen möglichen selektiven Wirkungen ändert sich für einige Richtergruppen möglicherweise gar nichts, so dass ggf. eine Neuorganisation/Neuverteilung der Arbeitsbereiche notwendig wird. Darüber hinaus hängt die künftige Arbeitsbelastung auch davon ab, ob bestimmte Arten von Klagen, die besonders viel Arbeit machen, überproportional zurückgehen. Hierzu können wir anhand unserer Daten keine Aussage machen.
- Reduzierung der Arbeitsbelastung der übrigen Mitarbeiter der Justizbehörden (z. B. Schreibkräfte, Servicestelle)
- Reduzierung der sonstigen Kosten (z. B. Material, Technik, Literatur)

Nach Auskunft der Gerichtsverwaltung des Thüringer Landessozialgerichts belaufen sich die Kosten für ein Verfahren in zweiter Instanz für Personal, Material, Entschädigungen, Miete, Nebenkosten, Technik und Literatur im Durchschnitt auf über 2.000 Euro pro Verfahren.¹⁶⁸ Andere Daten hierzu liegen nicht vor.

Rein rechnerisch könnten damit – bei einem unterstellten Rückgang der Klagezahlen um 97.675 und unterstellt, dass die Kosten für Verfahren vor dem LSG und dem SG in etwa gleich hoch sind – Kosten in Höhe von über 195 Millionen gespart werden. Rechnet man den potenziellen Rückgang bei den Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz hinzu, ist ein noch höherer Einsparbetrag möglich. Dieser Gesamtbetrag dürfte die Wirklichkeit weit überschätzen. Auch wenn die zugrunde liegende Kostenschätzung auf einer amtlichen Auskunft beruht, ist sie mit großer Vorsicht zu behandeln. Die in die Berechnung eingegangenen Zeit- und Kostenanteile für Personal und Infrastruktur in der zweiten Instanz der Sozialgerichtsbarkeit sind nicht im Einzelnen ausgewiesen und damit auch nicht auf Verallgemeinerbarkeit hin überprüfbar. Auch ist der Rechengang ohne genauere Information nicht nachvollziehbar. Zu bedenken ist schließlich auch, dass ein Teil der Kosten (Miete, Nebenkosten, Technik u. ä.) aus organisationsgebundenen Kosten besteht, die sich nicht oder kaum durch eine Verminderung der Verfahrens- und Terminzahl verringern würden. Für folgende Berechnungen wird dieser theoretisch ermittelte Schätzwert daher nicht verwendet.

Hinzu kommen die zu erzielenden Mehreinnahmen durch Gebühren:

Die Mehreinnahmen, die durch eine Gerichtsgebühr zu erzielen sind, sind abhängig von der Zahl der Klagen nach Einführung von Gebühren, der Aufteilung der Klageeingänge auf die Instanzen und der Höhe der Gebühren.

¹⁶⁸ LSG Thüringen, Urteil vom 18.08.2005, Az.: L 2 R 130/05.

Wenn man davon ausgeht, dass nach Einführung von Gebühren nur noch 260.766 (gegenüber 358.441 im Jahre 2006) neue Klagen durch Versicherte und Leistungsbezieher eingereicht werden, davon 241.927 am Sozialgericht und 18.839 am Landessozialgericht, und 75 Euro für Klagen an Sozialgerichten und 150 Euro für Klagen an Landessozialgerichten zu Grunde legt, ergeben sich Einnahmen durch Gebühren von 18.144.525 Euro bei den Sozialgerichten und 2.825.850 Euro bei den Landessozialgerichten, insgesamt also 20.970.375 Euro.

Sollten die Gebühren höher ausfallen, steigen die Einnahmen entsprechend, sofern dadurch nicht die Klagebereitschaft sinkt.

Den Mehreinnahmen durch Gebühren steht ein Verwaltungsaufwand gegenüber, der durch die Einziehung der Gebühren entsteht. Hierzu liegen uns allerdings nur wenige Informationen vor. In einer Stellungnahme des Justizministeriums NRW aus dem Jahre 2001 werden die Kosten für die Einziehung von Gebühren auf zwischen 25,- und 35,- DM pro Verfahren geschätzt.¹⁶⁹ Unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung dürfte dies heute mindestens 20 Euro entsprechen. Bei geschätzten 260.766 Verfahren nach der Einführung von Gebühren, belaufen sich die Kosten für die Einziehung von Gebühren somit auf mindestens 5.215.320 Euro. Nach einer Schätzung der Präsidentin des Sozialgerichts Berlin vom November 2007¹⁷⁰ beläuft sich der Verwaltungsaufwand auf etwa 15 Euro pro Kostenrechnung. Auf dieser Schätzgrundlage ergibt sich ein Gesamtaufwand in Höhe von knapp 4 Mio. Euro (jeweils ohne einstweiligen Rechtsschutz).

Neben dem Aufwand für die Gebührenerhebung ist insbesondere auch von einem Mehraufwand für die Prozesskostenhilfe auszugehen. So stimmten fast 90% der befragten Richter voll oder eher zu, dass es durch die Einführung von Gebühren zu einer Zunahme der Anträge auf Prozesskostenhilfe kommen wird und knapp 60% meinten, dass der Anteil der Kläger ohne Prozessvertretung abnimmt.

Im Folgenden soll versucht werden, die Auswirkungen der Einführung von Gebühren auf den Umfang der Prozesskostenhilfe genauer zu schätzen.

8.2.3. Erheblich höherer Arbeits- und Kostenaufwand durch häufigere PKH-Anträge nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren?

Der vom Bundesrat eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“ vom 23.3.2006 spricht in seiner Begründung den nahe liegenden Zusammenhang zwischen der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in Verfahren, an denen die bislang von Gerichtskosten befreiten Versicherten, Leistungsempfänger und Behinderten beteiligt sind, und der möglichen Veränderung der Zahlen für Anträge auf Prozesskostenhilfe (PKH) selbst an. Das Institut der PKH wird hierbei vor allem unter dem Blickwinkel der Abmilderung der Folgen einer Beseitigung der Kostenfreiheit für den Kreis der Verfahrensbeteiligten nach § 183 SGG in die Begründung eingeführt. Einen Beleg hierfür bietet die Erwar-

¹⁶⁹ Schreiben des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10.1.2001, Aktenzeichen: 6303 – 1 A. 11.1

¹⁷⁰ Vermittelt durch die Senatsverwaltung für Justiz Berlin, Schreiben vom 21. November 2007.

tung des Gesetzentwurfs, dass eine Einbuße an Sozialstaatlichkeit mit der Einführung der moderaten Gebühren nicht verbunden sei, da für bedürftige Kläger – wie in anderen Gerichtsbarkeiten auch – das Instrumentarium der Prozesskostenhilfe zur Verfügung gestellt werde.¹⁷¹ Der Gedanke findet sich an anderer Stelle mit der Zielrichtung der Abwehr des Bedenkens einer faktischen Verkürzung des Rechtsschutzes konkreter gefasst:

„Die maßvolle Höhe der Gebühren trägt dem sozialen Schutzbedürfnis des betroffenen Personenkreises Rechnung. Es ist nicht damit zu rechnen, dass Rechtsschutz Suchende allein durch in dieser Höhe bemessene Gebühren davon abgehalten werden, ein in den Erfolgsaussichten zumindest offenes Rechtsschutzanliegen gerichtlich zu verfolgen. Dies gilt umso mehr, als tatsächlich Bedürftigen die Möglichkeit eröffnet ist, sich im Wege der Prozesskostenhilfe von der Vorleistungspflicht zu befreien.“¹⁷²

Auch dem Gesetzentwurf erscheint es nicht möglich, die Auswirkung der Aufhebung des Grundsatzes der Gerichtskostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren auf die Zahl der anhängig gemachten Gerichtsverfahren präzise vorauszusagen.¹⁷³ In jedem Falle erwartet der Gesetzentwurf „eine erhebliche Reduktion der Streitsachen und ein damit korrespondierendes Einsparpotenzial an Arbeitskraft und Sachmitteln bei den Gerichten“. Per Saldo rechnet der Gesetzentwurf für die Haushalte des Bundes und der Länder mit Gebührenmehreinnahmen. Die Höhe dieser Mehreinnahmen lasse sich nicht zuverlässig abschätzen, da sie zum einen vom Ausmaß des mit der Rechtsänderung angestrebten Rückgangs der Verfahren und zum anderen von der Anzahl der Verfahren abhängt, in denen dem letztlich Unterlegenen Prozesskostenhilfe bewilligt worden ist. „Zu beiden Gesichtspunkten liegen keine Erfahrungswerte vor.“¹⁷⁴

Auf der Grundlage der empirischen Daten aus der Richterbefragung und der Daten aus der Klägebefragung im Rahmen des Forschungsprojektes zu „SGG-Gebühren“ sowie unter Bezugnahme auf ausgewählte Statistikdaten aus Justizministerienhaushalten soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die Richtung und Größenordnung möglicher Veränderungen genauer anzugeben.

8.2.3.1. Rechtsrahmen der Prozesskostenhilfe

§ 73a Abs. 1 S. 1 SGG ordnet für das sozialgerichtliche Verfahren die entsprechende Geltung der Vorschriften der Zivilprozessordnung an. In der Zivilprozessordnung (ZPO) finden sich die Vorschriften über die Prozesskostenhilfe und den Prozesskostenvorschuss in den §§ 114-127a.

Das Institut der Prozesskostenhilfe (PKH), das 1980 an die Stelle des bis dahin so genannten Armenrechts getreten ist, ist eine Form der Sozialhilfe im Bereich der Rechtspflege mit dem Zweck, unbemittelten Personen den Zugang zu den staatlichen Gerichten zu eröffnen. Sie fin-

¹⁷¹ Gesetzentwurf S. 8.

¹⁷² Gesetzentwurf S. 12.

¹⁷³ Gesetzentwurf, S. 13, unter „Finanzielle Auswirkungen“.

¹⁷⁴ Gesetzentwurf a.a.O.

det ihre verfassungsrechtliche Legitimation im Gebot des sozialen Rechtsstaates und im allgemeinen Gleichheitssatz.¹⁷⁵ Mit der Richtlinie 2002/8/EG vom 27.1.2003¹⁷⁶ hat das Institut der Rechtshilfe unter den hier genannten Voraussetzungen grenzüberschreitender Rechtsverfolgung eine europäische Dimension erreicht.

Nach § 114 ZPO erhält eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichend Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Nach § 115 Abs. 1 ZPO hat die Partei ihr Einkommen einzusetzen, zu dem alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert gehören. Von dem Einkommen sind die in § 115 Abs. 1 S. 3 ZPO genannten Beträge und Kosten abzusetzen. Ein Teil dieser Beträge wird jährlich vom Bundesministerium der Justiz auf der Grundlage des § 115 Abs. 1 S. 5 ZPO in einer Prozesskostenhilfebekanntmachung (PHKB) als standardisierte Werte bekannt gemacht. Nach der gegenwärtig geltenden PHKB 2007 vom 11. Juli 2007¹⁷⁷ betragen die bis zum 30. Juni 2008 maßgebenden Beträge, die nach § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Buchstabe b und Nr. 2 der Zivilprozessordnung vom Einkommen der Partei abzusetzen sind, 1. für Parteien, die ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen, 174 Euro; 2. für die Partei und ihren Ehegatten oder ihren Lebenspartner 382 Euro; 3. für jede weitere Person, der die Partei auf Grund gesetzlicher Unterhaltspflicht Unterhalt leistet, 267 Euro.

Nach § 115 Abs. 2 ZPO sind von dem nach den Abzügen verbleibenden Teil des einzusetzenden monatlichen Einkommens unabhängig von der Zahl der Rechtszüge höchstens 48, in einer Tabelle geordnete Monatsraten einzusetzen. Die zu zahlenden Monatsraten und die aus dem Vermögen zu zahlenden Beträge setzt das Gericht nach § 120 Abs. 1 S. 1 ZPO mit der Bewilligung der Prozesskostenhilfe fest. Die gesetzlichen Regelungen erwecken den Eindruck, als sei die Bewilligung von Prozesskostenhilfe stets mit der Festsetzung von Monatsraten verbunden. Die Rechtswirklichkeit zeigt für die mengenmäßig mit fast drei Vierteln (72%) aller Bewilligungen vorherrschenden PKH-Bewilligungen in familiengerichtlichen Verfahren vor dem Amtsgericht die Umkehrung des gesetzlichen Modells. Nach den Ergebnissen einer Untersuchung des Rechnungshofs (RH) Baden-Württemberg, die in einer Beratenden Äußerung für den baden-württembergischen Landtag im August 2005 zusammengefasst wurden, wurde Prozesskostenhilfe in Familiensachen landesweit nur zu 23% mit Raten und zu 77% ohne Raten bewilligt.¹⁷⁸ Nach plausibler Begründung können die Ergebnisse der

¹⁷⁵ BGH 26.10.1989 BGHZ 109, 163, 168, mit Hinweisen u. a. auch auf die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 9, 256, 258; 35, 348, 355; 56, 139, 143.

¹⁷⁶ Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen, ABl. Nr. L 26/41 vom 31.1.2003. Siehe hierzu auch das Grünbuch der Kommission „Prozesskostenhilfe in Zivilsachen“, KOM(2000) 51 endg. vom 9.2.2000.

¹⁷⁷ BGBl. I S. 1058.

¹⁷⁸ Mitteilung des Rechnungshofs, Beratende Äußerung zur Prüfung der Prozesskostenhilfe, Drucksache des Landtags von Baden-Württemberg Nr. 13/4610, S. 26 und 41.

Untersuchung des RH Verallgemeinerbarkeit für die gesamte Bundesrepublik Deutschland beanspruchen. Das für Familienangelegenheiten ermittelte Zahlenverhältnis zwischen den Bewilligungsweisen „Zuschuss“ und „Darlehen“ bei der Prozesskostenhilfe dürfte für die Sozialgerichtsbarkeit noch deutlich stärker zu Lasten der Ratenzahlung liegen. Ein Beispiel: Für die Sozialgerichte in Niedersachsen weist die vom Niedersächsischen Justizministerium übermittelte Statistik für das erste Halbjahr 2007 ein Verhältnis von 1.581 Bewilligungen von PKH ohne Ratenzahlung zu 29 Bewilligungen mit Ratenzahlung auf. Das entspricht einem Anteil der Bewilligungen mit Ratenzahlung von 2%.

Nach § 122 Abs. 1 Nr. 1 ZPO bewirkt die Bewilligung der Prozesskostenhilfe unter anderem, dass die Bundes- oder Landeskasse (a) die rückständigen und die entstehenden Gerichtskosten und Gerichtsvollzieherkosten und (b) die auf sie übergegangenen Ansprüche der beigeordneten Rechtsanwälte gegen die Partei nur nach den Bestimmungen, die das Gericht trifft, gegen die Partei geltend machen kann. Die beigeordneten Rechtsanwälte können Ansprüche auf Vergütung gegen die Partei nicht geltend machen, § 122 Abs. 1 Nr. 3 ZPO.

Auch die Prozessordnungen der besonderen Gerichtszweige greifen für die Voraussetzungen der Gewährung von Prozesskostenhilfe auf die Vorschriften der ZPO zurück. Für das sozialgerichtliche Verfahren ordnet, wie erwähnt, § 73a Abs. 1 S. 1 SGG die entsprechende Geltung der Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Prozesskostenhilfe an. Nicht bewilligt wird Prozesskostenhilfe nach § 73a Abs. 2 SGG, wenn der Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten im Sinne des § 73 Abs. 6 Satz 3 vertreten ist. Ausgenommen von der PKH sind damit Verfahren mit Bevollmächtigten, die Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften, von selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung, von Vereinigungen von Arbeitgebern, von berufsständischen Vereinigungen der Landwirtschaft und von den in § 14 Abs. 3 Satz 2 genannten Vereinigungen sind, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes¹⁷⁹ will § 73a SGG durch § 184 Satz 1 SGG-E wortgleich ersetzen: „gelten die Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Prozesskostenhilfe entsprechend“. Mit der Formulierung in § 184 Satz 2 SGG-E, wonach § 109 Abs. 1 Satz 2 unberührt bleibt, soll die bisherige Regelung in § 73a Abs. 3 SGG übernommen werden. Der bisherige § 73a Abs. 1 S. 2 SGG (subsidiäre Auswahl des Rechtsanwalts vom Gericht) und der bisherige § 73a Abs. 2 SGG (keine PKH für verbandlich vertretene Beteiligte) sollen hingegen nach der Gesetzesbegründung künftig entfallen.¹⁸⁰

Häufigkeit und Umfang der Bewilligung von Prozesskostenhilfe sind von großer Bedeutung für die Kosten- und Zeitdimension des sozialgerichtlichen Verfahrens. Für die Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit für den Personenkreis nach § 183 SGG steht die Frage der Auswirkungen auf die PKH-Praxis in ihrer zeitlichen wie finanziellen Ausprägung im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Gegenstand der Untersuchung ist in diesem Zusammenhang die Annahme einer Verlagerung von Kostenfolgen in das PKH-Antrags- und Bewilligungsverfahren.

¹⁷⁹ BT-Drs. 16/1028, siehe hier S. 5 und 10.

¹⁸⁰ Zur Begründung siehe BT-Drs. 16/1028 S. 10.

Die Prozesskostenhilfe bildete ein wichtiges und mehrfach erörtertes Thema in allen drei Expertengesprächen, die im Rahmen dieses Forschungsgesprächs am 26. Januar 2007, 23. Februar 2007 und 20. April 2007 geführt wurden,¹⁸¹ in dem Informationsgespräch mit den Präsidenten der Landessozialgerichte am 23. Oktober 2007 in Kassel und in der standardisierten Befragung von Richtern und Klägern.

8.2.3.2. Erkenntnisse zur Bedeutung der Prozesskostenhilfe in den Richterfragebögen

In den Richterfragebögen für das Sozialgericht und das Landessozialgericht wird das Thema der Prozesskostenhilfe in jeweils wortgleicher Formulierung an zwei Stellen ausdrücklich aufgerufen. Gegenstand der Frage 9 (SG) bzw. 7 (LSG) war die durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Antrag auf PKH. In der Frage 11 (SG) bzw. 9 (LSG) zu den möglichen Folgen die Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit erschien die PKH in einer vorgegebenen möglichen Antwort: „Der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragen, wird zunehmen.“. Darüber hinaus erscheint das Thema der Prozesskostenhilfe in zahlreichen, fast ausschließlich kritischen Anmerkungen zu den offen gestellten Fragen 13 (SG) und 11 (LSG): „Welche Alternativen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren sehen Sie, um entsprechend dem Ziel des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/1028) die ‚Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren bewältigen und zumutbare Verfahrenslaufzeiten gewährleisten zu können?‘“ und im Zusammenhang der abschließenden Bitte, Aspekte aufzulisten, die in den Fragebögen nicht oder nicht ausreichend angesprochen wurden.

Die Ergebnisse der Auswertung beider Fragen werden an anderer Stelle näher vorgestellt werden.¹⁸² Die Grundauszählungen seien hier nur kurz zur Herstellung des Zusammenhangs wiederholt. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von PKH-Anträgen wird von den Richtern am SG mit 37,95 Minuten, den Richtern am LSG mit 99,35 Minuten und insgesamt mit 54,56 Minuten angegeben. Der Hypothese einer zu erwartenden Zunahme des Anteils der PKH-Anträge stimmten nur 9,3% aller antwortenden Richter nicht zu. 28,3% stimmten eher zu und 60,5% stimmten voll zu. Damit rechnen im Ergebnis fast 90% aller Richter der Sozialgerichtsbarkeit mehr oder weniger sicher mit einer Zunahme der PKH-Anträge im Gefolge der beabsichtigten Abschaffung der Gerichtsgebührenfreiheit durch das neue SGG-Änderungsgesetz. In der Verknüpfung mit anderen Variablen zeigen sich, auch nach der Zusammenfassung der Antworten in Zustimmung und Ablehnung, fast keine signifikanten Unterschiede.

Die Sorge der Richter beider Tatsacheninstanzen der Sozialgerichtsbarkeit vor einer durch die geplante Abschaffung der Gebührenfreiheit bewirkten Verlagerung des Arbeitsaufwandes von der Fallbearbeitung zur Bearbeitung von PKH-Anträgen zieht sich durch eine Fülle von Anmerkungen zu den offenen Fragen in den Richterfragebögen. Die folgende kleine Auswahl

¹⁸¹ Siehe die Protokolle zu den Expertengesprächen mit Richtern der Sozialgerichtsbarkeit am 26.1.2007, mit Prozessvertretern am 23.2.2007 und mit Vertretern von Sozialleistungsträgern am 20.4.2007, Kapitel 4 und 5 im Anhang.

¹⁸² Siehe Kapitel 4.

aus den insgesamt 85 Anmerkungen in den Fragebögen aus beiden Instanzen soll das Meinungsbild der Richter zu diesem Zusammenhang im Original zitieren.

„Es ist ein deutlicher Anstieg der PKH-Verfahren zu erwarten, der die erwartete Entlastung mehr als auffrisst. Die Belastung durch PKH-Verfahren betrifft auch den sog. Nichtrichterlichen Dienst (Vorprüfungen, Kostenberechnung/-festsetzung, Überwachung Zahlungseingänge, Anweisungen, Schreibarbeiten). Mehrausgaben durch/bei PKH-Bewilligung“. (Fragebogen SG Nr. 137)

„Die Einführung von Gebühren würde die Zahl der PKH-Anträge m. E. dramatisch erhöhen. Diese führte nicht nur zu einer weiteren Mehrbelastung der Gerichte, sondern auch dazu, dass bedürftige Beteiligte, da sie ohnehin PKH beantragen müssen, häufiger anwaltlichen Beistand in Anspruch nehmen würden. Die Kosten der öffentlichen Hand würden daher insgesamt steigen.“ (Fragebogen SG Nr. 332)

„Verlagerung in die PKH erscheint nicht sehr sinnvoll.“ (Fragebogen SG Nr. 266)

„Eine allg. Gebührenpflicht wird die Gerichte nicht entlasten. Es wird viel mehr PKH-Anträge von Verbänden und anderen Vertretern geben, um die Gebühren zu vermeiden. Daher wird die Belastung eher zunehmen.“ (Fragebogen SG Nr. 345)

„Bei Gebührenpflicht wäre mit einem Zuwachs der PKH-Anträge zu rechnen, deren Bearbeitung viel Zeit beanspruchen würde; eine Kostendeckung, dass also die eingenommenen Gebühren diesen Verwaltungsaufwand decken würden, kann ich mir nicht vorstellen, zumal ich nicht damit rechne, dass ein großer Teil von Klägern sich von Gebühren abhalten ließe zu klagen.“ (Fragebogen SG Nr. 371)

„Durch die Einführung der Gerichtsgebühr würde die Belastung der Gerichte mit PKH-Anträgen erheblich steigen; der arbeitsmäßige Mehraufwand nimmt bei den Richtern dadurch zu.“ (Fragebogen SG Nr. 381)

„Meiner Ansicht nach werden PKH-Anträge zunehmen und die Aufwendungen für die PKH steigen, weil nach PKH-Bewilligung die Anträge auf Beiordnung eines Rechtsanwalts zunehmen werden und sich auch Kläger, die sich ansonsten selbst vertreten hätten, einen Anwalt beiordnen lassen werden.“ (Fragebogen SG Nr. 424)

„Die Einführung einer Gebührenpflicht würde m. E. zu einer Verlagerung der Prüfung in den PKH-Bereich führen. Nimmt man die dort notwendige Prüfung der Erfolgsaussichten ernst, so würde kaum eine Entlastung eintreten. Lösungsvorschlag: sehr geringe Gebühr (50 Euro), die nicht PKH-fähig ist, aber im Erfolgsfall erstattet wird.“ (Fragebogen SG Nr. 595)

„Die momentane Situation – insb. im SGB II/XII-Bereich – ist absolut chaotisch. Da zudem nach der Rspr. des BVerfG PKH bei unklaren Rechtsfragen bewilligt werden muss und die Sachverhaltsermittlung nicht in das PKH-Verfahren verlagert werden darf, bewilligen wir in fast jedem Fall PKH. Für negative Entscheidungen fehlt schlicht die Zeit. Dadurch werden wieder neue Klagen provoziert. Eine positive PKH-Entscheidung ist in einer Minute gefertigt, eine negative kann den zeitlichen Umfang eines Urteils erreichen. Durch die momentane Überbelastung der SG in NRW werden so letztlich Kos-

ten produziert, die bei Aufstockung der Richterarbeitskräfte zumindest mittelfristig vermieden werden können.“ (Fragebogen SG Nr. 670)

„Durch die Einführung von Gebühren wird die Arbeitsbelastung eher steigen, da zu erwarten ist, dass die Anzahl der PKH-Verfahren steigt, bei gleich bleibender Zahl der Klagen bzw. etwas geringerer Zahl. Wenn Zahl der Klagen sinkt, dann wird dies überproportional Menschen mit geringer Bildung und Einkommen treffen. Offensichtlich aussichtslose Klagen werden nicht verhindert, da diese oft von querulatorischen Klägern erhoben werden, welche dann eher PKH beantragen, als dass sie von der Klage Abstand nehmen.“ (Fragebogen SG Nr. 780)

„Die Einführung von Gerichtskosten nach § 197a SGG hat z.B. im Vertragsarztbereich die Eingangszahlen zurückgehen lassen! Bei Einführung von Gerichtskosten f. Kläger nach § 183 SGG müsste die PKH-Prüfung frühzeitig u. umfassend durch Rechtspfleger erfolgen, sonst steht der Entlastung der Richter durch weniger Klagen ein erhöhter Arbeitsaufwand pro Klage gegenüber.“ (Fragebogen SG Nr. 848)

„Die Ablehnung von PKH nimmt 10mal mehr Zeit in Anspruch als die Bewilligung. Die Bewilligung liegt also im Interesse des Richters. Es wäre wünschenswert, wenn eine PKH-Bewilligung nach § 124 ZPO auch aufgehoben werden könnte, wenn die Klage nach durchgeführter Beweisaufnahme aussichtslos geworden ist.“ (Fragebogen SG Nr. 1019)

„Die Umsetzung des Entwurfs wird vermutlich extrem hohe – oder völlig unnötige – Arbeitsbelastungen im Rahmen der PKH-Auslegung hervorrufen.“ (Fragebogen LSG Nr. 926)

„Gebührenpflicht nur sinnvoll, wenn zunächst ein Vorschuss gezahlt werden muss. Wegen der zu erwartenden steigenden Belastung bezüglich PKH-Anträgen braucht die Sozialgerichtsbarkeit m. E. dringend Rechtspfleger, da ansonsten die Bearbeitung bei den überlasteten Richtern bleibt.“ (Fragebogen LSG Nr. 904)

Nimmt man zu den zitierten Anmerkungen die quantitative Abschätzung der Wirkungen der Einführung von Verfahrensgebühren aus den Richterfragebögen hinzu, so ergibt sich zwar kein eindeutiges, aber ein ganz überwiegendes Meinungsbild. Die Erwartung, dass sich durch die Abschaffung des Gebührenprivilegs für den Kreis der Personen nach § 183 SGG eine verstärkte Belastung des richterlichen und nichtrichterlichen Personals mit PKH-Anträgen ergeben werde, ist fast allgemein.

8.2.3.3. Zur Abschätzung der Kostenfolgen des geplanten SGG-Änderungsgesetzes in Bezug auf die Prozesskostenhilfe

So verbreitet die Erwartung wachsender Belastung durch vermehrte PKH-Anträge im sozialgerichtlichen Verfahren nach Abschaffung des Kostenprivilegs in § 183 SGG ist, so schwierig ist es, die möglichen zusätzlichen Kosten in Zeit- und Geldeinheiten abzuschätzen und vor allem, den Mehraufwand in ein einigermaßen realistisches Verhältnis zu dem vom Gesetzentwurf – und Teilen der Richterschaft – erhofften dauerhaften Rückgang der Klageeingangszahlen im sozialgerichtlichen Verfahren zu setzen.

Die Schwierigkeit der Abschätzung von Kostenfolgen im Hinblick auf die Prozesskostenhilfe hat im Wesentlichen zwei Gründe. Der erste Grund ist die Art und Weise der Aufbereitung der Daten zu Einnahmen und Ausgaben mit Bezug zur Prozesskostenhilfe in den Justizhaushalten (siehe unter (1)). Zusätzlich erschwert wird die hierauf bezogene Analyse der Kostenentwicklung und des aktuellen Kostenstandes durch die unterschiedliche Erhebung haushaltsrelevanter Daten zur Prozesskostenhilfe in den Bundesländern. Der zweite Grund ist die schwierige, weil nur hypothetisch mögliche Abschätzung der Potentialveränderung bei Klägern im sozialgerichtlichen Verfahren infolge der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach § 183 SGG und der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr auch für diesen Personenkreis (siehe unter (2)). Unter dem Vorbehalt einer aus inhaltlichen und methodischen Gründen nicht vermeidbaren Unschärfe jeglicher Schätzung lassen sich jedoch aus verschiedenen Einzeluntersuchungen Anhaltspunkte für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben im Falle der Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit durch das SGGÄndG angeben (siehe unter (3)).

8.2.3.3.1. Zur Datenlage

Die Datenlagen zur Prozesskostenhilfe ist von unterschiedlicher Qualität, je nachdem, was statistisch abgebildet wird. Genau erfasst werden in der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit¹⁸³ die eingegangenen und erledigten Anträge auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe und die Zahlen der erfolgreichen Anträge. So lässt sich beispielsweise aus der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit für die Sozialgerichte im Jahr 2006 eine Gesamtzahl von 57.471 eingegangenen Anträgen auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe entnehmen, von denen 41.878 (= 73%) erledigt wurden, 24.446 von diesen (= 58%) mit Erfolg.¹⁸⁴ Noch zwei Jahre früher, im Jahr 2004, waren insgesamt nur 20.852 PKH-Anträge bei den Sozialgerichten in Deutschland eingegangen.¹⁸⁵ Damit hatte sich die Zahl der bei den Sozialgerichten eingegangenen PKH-Anträge innerhalb von zwei Jahren um rund 176% erhöht. Bei den Landessozialgerichten hatte sich die Zahl der eingegangenen PKH-Anträge im selben Zeitraum mit 93% knapp verdoppelt.¹⁸⁶ Die stark gestiegene Zahl der PKH-Anträge drückt sich im Vergleich der Jahre 2006 mit 2004 auch in den Anteilen der eingegangenen PKH-Anträge an der jeweiligen Gesamtzahl der eingegangenen Klagen und Anträge im einstweiligen Rechtsschutz aus. Bei den Sozialgerichten stieg dieser Anteil für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt von 6,8% auf 16%.¹⁸⁷ Der entsprechende Anteil erhöhte sich bei den Landessozialgerichten in Deutschland, bei erheblicher regionaler Variation, insgesamt von 4,98% auf 8,20%.¹⁸⁸

¹⁸³ So wie im Grundsatz auch in den anderen Gerichtszweigen.

¹⁸⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Ib 5, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit. Jahresergebnis 2006, Tabelle 1.1.1., Position Nr. 17.

¹⁸⁵ Siehe die Tabelle „Sozialgerichte 2004 bis 2006“ im Anhang zu Kapitel 6.

¹⁸⁶ Siehe die Tabelle „Landessozialgerichte 2004 bis 2006“ im Anhang zu Kapitel 6.

¹⁸⁷ Siehe die Tabelle „Sozialgerichte 2004 bis 2006“ im Anhang zu Kapitel 6.

¹⁸⁸ Siehe die Tabelle „Landessozialgerichte 2004 bis 2006“ im Anhang zu Kapitel 6.

Die bundesweite Gerichtsstatistik für die Sozialgerichtsbarkeit ermöglicht auch die Betrachtung von Veränderungen bei den Erfolgsquoten der PKH-Anträge. Für das Jahr 2006 ergibt sich für Deutschland insgesamt und über alle Sachgebiete hinweg ein Anteil der erfolgreichen PKH-Anträge an allen erledigten PKH-Anträgen von knapp 60% (58,4%).¹⁸⁹ Bei den Landessozialgerichten in Deutschland liegt der entsprechende Anteil im Jahr 2006 mit rund 44% deutlich niedriger.¹⁹⁰ Diese Bewilligungspraxis spricht jedenfalls für diejenigen Klagen, für die nach richterlicher Prüfung Prozesskostenhilfe bewilligt worden ist, gegen einen hohen Anteil offensichtlich unbegründeter Klagen vor Sozialgerichten.

Die Verteilung nach Sachgebieten macht große Unterschiede in der Zahlenverteilung der PKH-Anträge im Vergleich zu den Zahlen der im Jahr 2006 von Versicherten und Leistungsberechtigten eingegangenen Klagen deutlich.¹⁹¹ Zwei Beispiele können das veranschaulichen. Von allen 332.775 bei Sozialgerichten eingegangenen Klagen des Jahres 2006 von Versicherten und Leistungsberechtigten entfallen 23,9% auf Angelegenheiten nach dem SGB II; auf dieses Sachgebiet entfallen jedoch 53,5% aller im selben Jahr gestellten Anträge auf PKH. Noch stärker überhöht ist das Verhältnis zwischen 4,0% aller Klagen des Jahres 2006 vor Sozialgerichten aus dem Sachgebiet „Angelegenheiten des SGB XII und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“, aber 11,7% aller PKH-Anträge. Diese Daten bilden eine nicht überraschende sozio-ökonomische Lage der Kläger aus den genannten beiden Bereichen ab. Tendenziell umgekehrt ist das Verhältnis bei der Rentenversicherung. Klagen aus diesem Sachgebiet nehmen vor dem Sozialgericht einen Anteil von 23,9% ein, bei den PKH-Anträgen hingegen nur einen Anteil von 10,9%.

Wesentlich geringer ist die Aussagefähigkeit der Daten zur Prozesskostenhilfe in den Haushaltstatistiken. Hier lässt sich insgesamt feststellen, dass die auf Gerichts- und Haushaltstatistiken beruhende Datenlage mit Bezug zur Prozesskostenhilfe hinsichtlich der Kostenfolgen disparat und für Detailanalysen kaum geeignet ist. Das hat einen wesentlichen Grund in der

¹⁸⁹ Siehe BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit 2006, „Statistik der Sozialgerichtsbarkeit. Klagen und Beschwerden bei den Sozialgerichten“, Tabelle 1.1., im Anhang zu Kapitel 6.

¹⁹⁰ Siehe BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit 2006, „Statistik der Sozialgerichtsbarkeit. Berufungen und Beschwerden bei den Landessozialgerichten“, Tabelle 2.1, im Anhang zu Kapitel 6.

¹⁹¹ Ausgangsgröße für eine Analyse von PKH-Zahlen soll allein die Zahl von 332.776 Klagen von Versicherten und Leistungsberechtigten sein (= 94% aller Klagen im Jahr 2006). PKH-Anträge dürften ganz überwiegend von diesen Personengruppen gestellt werden. Zwar können nach § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO unter den dort genannten Voraussetzungen auch juristische Personen oder parteifähige Vereinigungen PKH beantragen. In der Wirklichkeit des sozialgerichtlichen Verfahrens dürfte das jedoch sehr selten vorkommen. Das Datenbank-System „Juris“ verzeichnet nur eine Entscheidung hierzu aus der Sozialgerichtsbarkeit, BSG 8.9.1989 – 7 Rar 148/88; sie hatte einen eingetragenen Verein zum Gegenstand. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass nicht alle natürlichen Personen berechtigt sind, PKH zu beantragen. Nach der Rechtsprechung des BSG zählt der Anspruch eines Gewerkschafts- oder Verbandsmitglieds auf kostenlosen Rechtsschutz zum vorrangig einzusetzenden Vermögen; Prozesskostenhilfe ist in solchen Fällen nicht zu gewähren, BSG 12.3.1996 SozR 3-1500 § 73a Nr. 4 = NZS 1996, 397; vgl. *Krasney/Udsching*, Handbuch, VI. Kapitel, Rn. 56.

Organisation der Datenerfassung in der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist weder einheitlich noch trennscharf.

Die Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe werden, worauf die Begründung des Entwurfs eines „Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG)“ zu Recht hinweist, nicht durch eine Bundesstatistik erfasst. Stattdessen ermitteln die Landesjustizverwaltungen jeweils für ihre Zwecke Daten, die nicht vereinheitlicht sind.¹⁹²

Zu diesem Mangel an Einheitlichkeit kommen Grenzen der Datenerfassung im Einzelnen. Sie werden deutlich aus einer Reihe von Antwortschreiben von Justizministerien der Länder auf eine Anfrage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 11. September 2007 mit der Bitte um statistische Zuarbeit für das Forschungsprojekt „SGG-Gebühren“.¹⁹³ Zwei Probleme für die genauere Erfassung der Kostendimension der Prozesskostenhilfe treten in den Vordergrund. Zum ersten werden die Ausgaben für Prozesskostenhilfe in den Kapiteln und Titeln der Haushalte nicht gesondert ausgewiesen. Sie werden für gewöhnlich, wie beispielsweise im Justizministerium des Landes Sachsen-Anhalt, für das Landessozialgericht und die Sozialgerichte in einem Verfahrenseinnahmetitel Titel (hier Titel 112 01 – Geldstrafen, Geldbußen, Gerichtskosten) zusammengefasst. Die Ausgaben für die Sozialgerichtsbarkeit finden sich in diesem Beispielsfall kumuliert in den Titeln Entschädigung beigeordneter Anwälte, Zeugenentschädigung, Sachverständigenentschädigungen, Untersuchungs- und Unterbringungskosten, Sonstige Verfahrensauslagen, Reisekosten des Gerichts. Ähnlich ist die Ausgabendarstellung beispielsweise in Nordrhein-Westfalen. Hier werden nach Auskunft des Justizministeriums NRW die Ausgaben in der Sozialgerichtsbarkeit in dem Titel „Auslagen in Rechtssachen“ mit den Untertiteln „Entschädigung für Zeugen“, „Entschädigung für Sachverständige“, „Auslagen der Kläger (§ 191 SGG)“, „Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte (PKH)“ und „Sonstige Auslagen“ zusammen gefasst. Immerhin ermöglicht der Untertitel „Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte (PKH)“ für diesen in der PKH-Ausgabenstruktur ganz im Vordergrund stehenden Ausgabenposten das Nachzeichnen einer beachtlichen Stei-

¹⁹² Gesetzesantrag der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg, BR-Drs. 250/06 vom 10.4.2006, S. 18.

¹⁹³ Antwortschreiben mit zum Teil ausführlichen statistischen Informationen waren bis zum 5.2.2008 eingegangen vom Bayerischen Staatsministerium des Innern; von der Senatsverwaltung für Justiz Berlin (mit Übermittlung von Daten durch die Präsidentin des Sozialgerichts Berlin); vom Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg (mit Datenarbeit des Präsidenten des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg); vom Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, von der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg; vom Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern; vom Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen; vom Niedersächsischen Justizministerium; vom Saarländischen Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales; vom Sächsischen Justizministerium (mit Zuarbeiten des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, des Sächsischen Landessozialgerichts und der Landesjustizkasse Chemnitz); vom Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt; vom Landessozialgericht Sachsen-Anhalt; vom Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein; vom Justizministerium des Freistaats Thüringen. Auf Bitten der Projektleitung übersandte der Präsident des Bayerischen Landessozialgerichts ergänzende Informationen zu den Personaldurchschnittskosten und Personallvollkosten im öffentlichen Dienst.

gerung. Zwischen 2003 und 2006 ist dieser Untertitel in der Sozialgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen um rund 110% gewachsen. Eine trennscharfe Erfassung der Verfahrensgebühren und eine genaue Abgrenzung der auf PKH bezogenen Ausgaben sind auf der beschriebenen Datengrundlage kaum möglich. Ebenso wenig wird in der Statistik eine Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben aus bzw. von Gerichtskosten nach Verfahrensgegenständen vorgenommen.

Das zweite Problem besteht darin, dass die auf PKH bezogenen Rückflüsse überwiegend nicht gesondert gebucht und ausgewiesen werden. Daher kann weder vom jeweiligen Ministerium noch von den Gerichten summarisch festgestellt werden, in welchem Rahmen die bei bewilligter PKH entstandenen Verfahrensauslagen dem Landeshaushalt wieder als Einnahmen zurückgeführt werden. „Die Rückflüsse aus PKH werden nicht getrennt gebucht und können daher auch nicht ausgewiesen werden.“¹⁹⁴ Insoweit eine Ausnahme bildet die Datenerfassung in Nordrhein-Westfalen. Hier wird die Entwicklung der Gebühreneinnahmen in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit getrennt ausgewiesen. Zu den „Gebühren und tariflichen Entgelten“ in der Sozialgerichtsbarkeit gehört der Untertitel 4 „Erstattung von PKH“. Er ist, um eine Größenordnung zu vermitteln, von 2003 auf 2006 von rund 206.000 Euro auf rund 403.000 Euro und damit auf fast das Doppelte angewachsen.

Was ungeachtet der Erfassungsprobleme im Einzelnen aus der Statistik der Prozesskostenhilfe gut erkennbar ist, ist die seit Jahren für den Ausgabentitel der Vergütungen für beigeordnete Rechtsanwälte oder Patentanwälte erkennbare Steigerung des Ausgabevolumens. Für die „alte“ Bundesrepublik zeigt der Vergleich der hierauf bezogenen Ausgaben der PKH für den Zeitraum von 1980 bis 1990 im Vergleich der Bundesländer wenigstens eine Verdoppelung, in einigen Fällen (in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) in etwa eine Verdreifachung.¹⁹⁵

Diese Aufwärtsentwicklung hat sich in der „neuen“ Bundesrepublik nach 1990 fortgesetzt. Auch hierfür drei aktuelle Belege aus den Dateninformationen der Landesjustizministerien bzw. von den Landessozialgerichten: In der Sozialgerichtsbarkeit Sachsen-Anhalt sind die PKH-Ausgaben von 2006 bis (hochgerechnet) Ende 2007 um 49% gestiegen. Für die Sozialgerichte in Brandenburg sind die PKH-Ausgaben (Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte) von 2006 bis (hochgerechnet) Ende 2007 um 57% gestiegen. Auf der Grundlage der vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz für die Sozialgerichtsbarkeit übermittelten Daten lässt sich für den Ausgabentitel „PKH-Vergütung der RA“ von 2006 auf 2007 (jeweils 1. Halbjahr) eine Kostensteigerung um 48% errechnen.

Wie auch die Begründung des Entwurfs eines Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetzes unter Bezugnahme auf Daten belegen kann, sind die Aufwendungen der Länder für die Prozesskostenhilfe seit deren Einführung 1980 unaufhaltsam gestiegen.¹⁹⁶ Mangels Bundesstatistik zur

¹⁹⁴ Staatssekretär Burkhard Lischka vom Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt in seinem Schreiben vom 1. Oktober 2007.

¹⁹⁵ Tabelle 1, Statistische Informationen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die Prozesskostenhilfe vom 4.3.1994, BT-Drs. 12/6963, S. 16.

¹⁹⁶ BR-Drs. 250/06, S. 22.

PKH stützt sich der Gesetzentwurf in seiner Begründung und damit auch für die Aussage zum Kostenwachstum auf die Ergebnisse der erwähnten Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg, die in einer Beratenden Äußerung für den baden-württembergischen Landtag am 19. August 2005 zusammengefasst wurden.¹⁹⁷ Auf diese Untersuchung wird zurückzukommen sein.

Ungeachtet des Wachstums der Ausgaben für die Prozesskostenhilfe insgesamt darf die relative Bedeutung der PKH für die Sozialgerichtsbarkeit nicht aus dem Blick verloren werden. Am Gesamtanteil der PKH-Ausgaben halten die Ausgaben für das sozialgerichtliche Verfahren im Jahr 2003 in Baden-Württemberg wie auch in der Hochrechnung für die Bundesrepublik insgesamt einen Anteil von lediglich etwa 1%.¹⁹⁸

8.2.3.3.2. *Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr auf die Praxis der PKH-Anträge*

Über die Wirkungen und die Wirksamkeit der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr für die bislang von Gerichtskosten befreiten Verfahrenspersonen nach § 183 SGG entscheiden die künftigen Kläger in der Sozialgerichtsbarkeit. Sie stehen, ohne als solche bezeichnet zu sein, im Mittelpunkt der vom Entwurf des SGG-Änderungsgesetzes erwarteten Wirkung. Wenn der Gesetzentwurf die Erhebung von Gerichtsgebühren als „das einzig wirksame und verfügbare Mittel“ ansieht, „die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren zu bewältigen“,¹⁹⁹ dann kann dieser Steuerungseffekt nur über das Verhalten der Kläger gelingen. Die Verminderung der Zahl der Klagen dürfte sich auch qualitativ in einer Veränderung der Zusammensetzung der verbleibenden Klagen niederschlagen. Ein empirischer Hinweis hierauf findet sich in den Daten der Richterbefragung. Die Richter erwarten, wie oben gezeigt,²⁰⁰ zu jeweils rund drei Vierteln eine Abnahme der Klagebereitschaft insgesamt und eine Abnahme der aussichtslosen Klagen. Diesem möglichen Effekt steht auf der anderen Seite die verbreitete Erwartung von neun von zehn Richtern gegenüber, dass mit der Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragen, zunehmen werde.

Mit den beiden einander gegenüberstehenden Erwartungen ist der Rahmen für einen zumindest theoretisch möglichen Vergleich von Aufwand und Ertrag im Hinblick auf die künftige organisatorische Belastung der Gerichte und die künftige Arbeitsbelastung der Richter gezogen. Allerdings fehlt noch ein grundlegendes Datum, das sich nur aus der Klägerbefragung gewinnen lässt, die Veränderung der Bereitschaft der Kläger, nach der Einführung einer Ver-

¹⁹⁷ LT-Drs. 13/4610.

¹⁹⁸ Siehe die Begründung des Entwurfs des PKH-Begrenzungsgesetzes, BT-Drs. 16/1994, S. 14, unter Verweis auf die Landtagsdrucksache 13/4610 (Baden-Württemberg), S. 17 und Anlage S. 8. Auch die Antwort des Hamburger Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Till Steffen (GAL) vom 20.9.2006, Drucksache 18/5030 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.6.2006, S. 2, Antwort zu 2.1.4., weist für die Jahre 2001 bis 2005 Kostenanteile der PKH in der Sozialgerichtsbarkeit von jeweils rund 1% an dem Gesamtbetrag aus.

¹⁹⁹ BT-Drs. 16/1028, S. 8.

²⁰⁰ Siehe Kapitel 4, Schaubild 4.7.

fahrensgebühr Klage zu erheben. Dieses Datum kann, wie oben unter methodischen Gesichtspunkten erläutert,²⁰¹ bei einer auf künftiges Verhalten abstellenden Befragung nur als Antwort auf eine hypothetische Frage („Wie würden Sie ..., wenn ...?“) gewonnen werden. Geht man von den vorläufigen Datenerkenntnissen aus der Klägerbefragung aus, dann gelangt man in der Größenabschätzung zu den oben umrissenen Wirkungen auf das Klägerverhalten und die Gerichtsorganisation.²⁰²

8.2.3.3.3. Auf die Prozesskostenhilfe bezogene Daten aus Statistiken und Teilerhebungen

Aus einigen Bundesländern ist aufgrund statistischer Erhebungen bekannt, welche Summen im Jahr für Prozesskostenhilfe aufgewandt werden. Nicht immer wird hier zwischen den unterschiedlichen Kostenarten (Rechtsanwaltsvergütung, Kosten für Sachverständige, Entschädigung für Zeugen, Sonstige Auslagen) unterschieden. Eines geht aus diesen Daten jedoch deutlich hervor: die Aufwendungen für Prozesskostenhilfe sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Dies liegt einerseits an der höheren Anzahl von PKH-Anträgen, andererseits auch an der steigenden Erfolgsquote bei PKH-Anträgen, sowie an der Reform der Rechtsanwaltsvergütung durch das RVG im Jahr 2004.

Tabelle 8.1: Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte in Prozesskostenhilfesachen in Hamburg

Haushaltsjahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Summe (in Tsd. Euro)	8.929	9.839	11.853	12.395	12.988	7.225
Anteil SG/LSG (in Tsd. Euro)	98	104	120	110	169	88
Anteil SG/LSG in %	1,1%	1,1%	1%	1%	1,3%	1,2%

* Stand 30. Juni 2006.

Quelle: Schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Till Steffen vom 20.09.2006 und Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/5030 vom 29.09.2006, S.2

- Beispiel Hamburg

In Hamburg sind die Aufwendungen für Gebühren und Auslagen von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in Prozesskostenhilfesachen von knapp 9 Millionen im Jahr 2001 auf geschätzte 14 Millionen im Jahr 2006 gestiegen. Nicht bekannt ist der Anteil der Kosten für Sachverständige, weil die Kosten der Prozesskostenhilfe Bestandteil der allgemeinen Auslagen in Rechtssachen sind, die – mit Ausnahme der Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte in Prozesskostenhilfesachen – auch in Hamburg nicht separat ausgewiesen werden. Ebenso werden Rückflüsse aus bewilligter Prozesskostenhilfe (Übergang des Anspruchs gegen den

²⁰¹ Siehe die Ausführungen im Kapitel 3.3.

²⁰² Siehe Kapitel 8.1 und 8.2.1.

Gegner, Ratenzahlung, einzusetzendes Vermögen) lediglich als Einnahmen aus Gerichtskosten vereinnahmt und nicht gesondert ausgewiesen, so dass nicht feststeht, welche Ausgaben bei der Staatskasse verblieben.²⁰³ Zu beachten ist jedoch, dass der Anteil der Sozialgerichtsbarkeit an den Kosten lediglich gut 1% beträgt. Im Gegensatz zu Sachsen und Sachsen-Anhalt (siehe unten) ist die Anzahl der PKH-Anträge vor dem Sozialgericht in Hamburg von 2004 bis 2005 nur um knapp 15% gestiegen, und zwar von 842 im Jahr 2004 auf 859 im Jahr 2005 und 959 im Jahr 2006. Die Erfolgsquote der PKH-Anträge vor dem Landessozialgericht stieg von 19% in den Jahren 2004 und 2005 auf 37% im Jahr 2006. Allerdings waren hier die Fallzahlen sehr klein (2004: 8 erfolgreiche Anträge, 2005: 6 erfolgreiche Anträge), so dass diese Zahlen sehr vorsichtig interpretiert werden müssen.

- Beispiel Sachsen-Anhalt

Der Präsident des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt teilt folgende Ausgaben für Prozesskostenhilfe aus seinem Gerichtsbezirk mit:

Tabelle 8.2: Kosten für Prozesskostenhilfe in Sachsen-Anhalt (in Euro)

	SG Dessau	SG Halle	SG Magdeburg	SG Stendal	LSG	Gesamt
2003	59.266	47.220	41.119	9.684	21.701	178.990
2004	58.266	43.430	43.315	16.369	13.903	175.283
2005	85.164	87.276	78.895	24.230	15.186	290.742
2006	144.516	158.273	113.388	57.236	12.379	455.792
2007 (bis 30.09)	148.893	224.647	92.184	28.813	13.294	507.831

Quelle: Auskunft des Präsidenten des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gab es im Jahr 2004 in der Sozialgerichtsbarkeit 812 PKH-Anträge, im Jahr 2005 1.707 PKH-Anträge, im Jahr 2006 2.815 PKH-Anträge. Damit ist die Anzahl der PKH-Anträge in diesem Bundesland binnen drei Jahren um 247% gestiegen. Die PKH-Quote stieg von 7% im Jahr 2004 auf 13% im Jahr 2005 und 21% im Jahr 2006. Hinzu kamen 49 Anträge in der zweiten Instanz im Jahr 2004. 2005 waren es hier 110 Anträge, im Jahr 2006 bereits 206. Die Erfolgsquote der PKH-Anträge beim Landessozialgericht stieg von 44% im Jahr 2004 auf 57% im Jahr 2005 und weiter auf 67% im Jahr 2006. Teilt man die insgesamt im Rahmen der Prozesskostenhilfe ausgezahlten Beträge durch die Anzahl aller PKH-Anträge, so fielen im Jahr 2004 204 Euro pro PKH-Antrag an. Im Jahr 2005 waren es 160 Euro, und im Jahr 2006 150 Euro. Diese Zahlen können jedoch keine Auskunft geben über die pro bewilligtem Antrag ausgezahlten Beträge, weil die Zahlen der bewilligten Prozesskostenhilfe-

²⁰³ Schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Till Steffen vom 20.09.2006 und Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 18/5030 vom 29.09.2006, S. 2, 3.

anträge nur für die Landessozialgerichte vorliegen. Werden für den Bereich des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt die Ausgaben für Prozesskostenhilfe durch die mindestens teilweise bewilligten PKH-Anträge geteilt, so wurden im Jahr 2004 pro mindestens teilweise erfolgreichem PKH-Antrag 331 Euro ausgegeben, im Jahr 2005 475 Euro und im Jahr 2006 234 Euro. Im Mittel der drei Jahre 2004 bis 2006 erreichen die Ausgaben je bewilligtem PKH-Antrag für das LSG Sachsen-Anhalt rund 350 Euro. Hierin nicht enthalten sind die Verwaltungskosten.

- Beispiel Freistaat Sachsen

Das sächsische Landessozialgericht teilte folgende Ausgaben für die Vergütung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus Mitteln der Prozesskostenhilfe mit:

Tabelle 8.3: PKH-Vergütung für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Sozialgerichtsbarkeit in Sachsen

	SG Chemnitz	SG Dresden	SG Leipzig	Landessozialgericht	Gesamt
2004	74.776,12	67.612,09	53.689,45	3503,03	199.580,69
2005	121.831,47	70.380,60	86.410,68	5448,36	284.071,11
2006	194.652,94	153.540,91	128.984,15	14.305,16	491.483,16
2007 (bis 30.09)	250.786,83	150.544,67	112.442,02	13.455,63	527.229,15

Quelle: Mitteilung des Präsidenten des Sächsischen Landessozialgerichts vom 9.10.2007

In Sachsen gab es im Jahr 2004 885 PKH-Anträge, im Jahr 2005 2.322 PKH-Anträge, im Jahr 2006 2.815 PKH-Anträge. Auch hier liegen drastische Steigerungen um 162% (auf 2005) und um weitere 21% (auf 2006) vor. Die PKH-Quote stieg von 5% im Jahr 2004 auf 11% im Jahr 2005 und 16% im Jahr 2006. Hinzu kamen 107 Anträge in der zweiten Instanz im Jahr 2004. 2005 waren es hier 120 Anträge, im Jahr 2006 bereits 219. Die Erfolgsquote der PKH-Anträge beim Landessozialgericht stieg von 52% im Jahr 2004 auf 68% im Jahr 2005, um dann auf 60% im Jahr 2006 zu fallen.

Teilt man die insgesamt im Rahmen der Prozesskostenhilfe ausgezahlten Beträge durch die Anzahl aller PKH-Anträge, so fielen im Jahr 2004 201 Euro pro PKH-Antrag an. Im Jahr 2005 waren es 116 Euro, und im Jahr 2006 162 Euro. Auch diese Zahlen können jedoch keine Auskunft insgesamt geben über die pro bewilligtem Antrag ausgezahlten Beträge, weil die Zahl der bewilligten Prozesskostenhilfeanträge nur für die Landessozialgerichte vorliegt. Werden für den Bereich des Landessozialgerichts Sachsen die Ausgaben für Prozesskostenhilfe durch die mindestens teilweise bewilligten PKH-Anträge geteilt, so wurden im Jahr 2004 pro mindestens teilweise erfolgreichem PKH-Antrag 65 Euro ausgegeben, im Jahr 2005 32 Euro und im Jahr 2006 117 Euro. Im Mittel der drei Jahre 2004 bis 2006 wurden 71 Euro pro mindestens teilweise bewilligtem PKH-Antrag ausgegeben.

Von der Justizoberinspektorin des Obergerverwaltungsgerichts Sachsen wurde mitgeteilt, dass sich die Ausgaben für Prozesskostenhilfe im Jahr 2006 auf 110.388,69 Euro beliefen. Im Jahr 2007 wurden bis einschließlich September 82.066,71 Euro für Prozesskostenhilfe ausgegeben. Der Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz teilte mit, dass im Jahr 2006 insgesamt 25.294,47 Euro für Prozesskostenhilfe ausgegeben wurde, im Jahr 2007 bis zum 15.10. bereits 32.056,00 Euro. Die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Leipzig teilte mit, dass beim Verwaltungsgericht Leipzig im Jahr 2006 30.875,09 Euro für Prozesskostenhilfe ausgegeben wurde, im Jahr 2007 bis zum August 14.555,64 Euro. Aus diesen Zahlen folgt, dass die Kosten für Prozesskostenhilfe in der Sozialgerichtsbarkeit deutlich höher sind als in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

- Zwischenresümee

Aus diesen unterschiedlichen Zahlen, die nur für wenige Bundesländer vorliegen und daher keine Aussagen für die gesamte Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit erlauben, werden einerseits der Anstieg der absoluten Anzahl der PKH-Anträge, andererseits aber auch die Zahlen und Anteile der erfolgreichen PKH-Anträge deutlich.

Soll die finanzielle Belastung durch die Prozesskostenhilfe genau beziffert werden, müsste zu diesen Zahlen, die allein die ausgezahlten Beträge betreffen, auch die Arbeitszeit der Richterinnen und Richter sowie des mittleren Dienstes bei der Bearbeitung der Prozesskostenhilfe hinzugerechnet werden. Hier ist eine Aussage schwierig, da einerseits die Gehälter der Richterinnen und Richter jährlich angepasst werden, andererseits die Bearbeitungszeit pro PKH-Antrag je nach Rechtsgebiet schwankt. Nach Auskunft des Präsidenten des Verwaltungsgerichts Chemnitz beträgt der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der PKH-Anträge im gehobenen Dienst 15% einer Vollarbeitskraft. Im mittleren und höheren Dienst ist eine Schätzung schwer möglich.

Es müsste also zunächst abgeschätzt werden, in welchem Rechtsgebiet der Anteil der Anträge auf Prozesskostenhilfe um wie viel Prozent steigt, um daraus die Steigerung der richterlichen und nichtrichterlichen Arbeitszeit insgesamt zu errechnen. Eine solche Rechnung verbietet sich, solange keine Anhaltspunkte erkennbar sind, aus denen sich diese Steigerungen nach Rechtsgebieten ableiten ließe.

- Versuch einer Abschätzung von Kostenfolgen

Über die in den genannten Statistiken dargestellten Erkenntnisse hinaus lassen sich für eine Abschätzung der Kostenfolgen verstärkter Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe trotz fehlender Bundesstatistik und einer insgesamt heterogenen und wenig genauen Statistiklage mehrere einzelne Erhebungen aus den letzten Jahren sowie die Auskünfte aus den Justizministerien der Länder auf die Anfrage des BMAS vom Herbst 2007 zu einem Gesamtbild zusammenstellen, das Anhaltspunkte für eine Größenabschätzung liefern kann.

- Rechtstatsächliche Feststellungen des Rechnungshofes Baden-Württemberg

Zu den an Daten und Erkenntnissen reichen, allerdings in methodischer Hinsicht auch teilweise kritikwürdigen Erhebungen gehören die erwähnten Ergebnisse einer Untersuchung des

Rechnungshofs (RH) Baden-Württemberg, die in einer Beratenden Äußerung für den baden-württembergischen Landtag im August 2005 zusammengefasst wurden.²⁰⁴ Die rechtstatsächlichen Feststellungen beruhen nach der Methodenbeschreibung dieses Berichts auf Befragungen der Bezirksrevisoren, Auswertungen der Kosten-Leistungs-Rechnung-Daten der Justiz sowie Erhebungen bei 30 Gerichten in Baden-Württemberg, an denen knapp 1.700 PKH-Anträge ausgewertet wurden. Die Autoren der Untersuchung gehen davon aus, dass bei den Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe in den einzelnen Ländern keine strukturellen Unterschiede bestehen, so dass die Ergebnisse der Untersuchung anhand des Verhältnisses der Einwohnerzahl Baden-Württembergs (10.717.419) zum Bund (82.501.000) hochgerechnet werden können.²⁰⁵ Für eine Kostenabschätzung hilfreich sind die Untersuchungen des Rechnungshofes des Landes Baden-Württemberg zur Kostendimension der Prozesskostenhilfe vor allem wegen der vergleichsweise genauen Darstellung der Ausgabenstruktur.

Für das Jahr 2003 geht der RH-Bericht von insgesamt 63.000 PKH-Bewilligungen im Land Baden-Württemberg aus. Den mit Abstand höchsten Anteil an allen PKH-Bewilligungen erreichen, wie erwähnt, die Amtsgerichte in Familiensachen mit 72%; auf die Sozialgerichte entfällt nur rund 1% aller Bewilligungen. In der Ausgabenstruktur im Vordergrund stehen die Ausgaben für die beigeordneten Rechtsanwälte. Auch hier nimmt nach den Ermittlungen des Landesrechnungshofs in Baden-Württemberg die ordentliche Gerichtsbarkeit eine Spitzenstellung ein. Von den insgesamt 46,8 Mio. Euro, die im Haushaltsjahr 2003 für beigeordnete Rechtsanwälte ausgegeben wurden, entfielen 88% auf die ordentliche Gerichtsbarkeit und wiederum nur ein sehr kleiner Anteil, nämlich 1,5%, auf die Sozialgerichtsbarkeit.²⁰⁶ In die Ausgabenstruktur für Prozesskostenhilfe stellt der RH in der Untersuchung „Sonstige Ausgaben“ ein, die neben den Ausgaben für die Rechtsanwälte anfallen, insbesondere für Sachverständige. Der Kostenanteil für Sachverständige wird auf rund 10% des Gesamtaufwandes geschätzt.²⁰⁷ Die nach Bewilligung von PKH ausfallenden Gerichtskosten ermittelt der RH überschlägig mit durchschnittlich 23% der Aufwendungen für die beigeordneten Rechtsanwälte.²⁰⁸ In die Ausgabenrechnung einzustellen ist auch der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der PKH-Anträge. Ausgehend von den Daten des Projektes „PEBB§Y“ zur Ermittlung des Personalbedarfs in der Justiz und mit Hilfe eigener Interviews mit Richtern schätzt der RH in seiner Untersuchung den Zeitbedarf je Verfahren und Richter auf 45 Minuten.²⁰⁹ Das Forschungsprojekt „SGG-Gebühren“ kommt auf der Grundlage der Antworten von 1.020 Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit zu einem deutlich höheren Durchschnittswert von 55 Minuten (Mittelwert für die Sozialgerichte: 37,95 Minuten, für die Landessozialgerichte: 99,35 Minuten). Die Abweichung dürfte sich aus einer methodisch problematischen Entscheidung der Analysen des Rechnungshofs Baden-Württemberg in der Anlage

²⁰⁴ LT-Drs. 13/4610.

²⁰⁵ LT-Drs. 13/4610, S.

²⁰⁶ LT-Drs. 13/4610, S. 18, Übersicht 4.

²⁰⁷ LT-Drs. 13/4610, S. 19.

²⁰⁸ LT-Drs. 13/4610, S. 19.

²⁰⁹ LT-Drs. 13/4610, S. 20.

der Analysen erklären. Dieser hat auch für die Schätzung des Verwaltungsaufwandes die Grundgesamtheit der 63.000 *bewilligten* PKH-Anträge zugrunde gelegt. Nach den Erfahrungen der Richter aus dem Expertengespräch im Rahmen des Forschungsprojektes „SGG-Gebühren“ wie auch nach begleitenden Anmerkungen ist der Zeitaufwand für die Bewilligung eines PKH-Antrags signifikant geringer als für die Ablehnung. Zwei Kommentare von Richtern hierzu sollen das verdeutlichen:

„Ein positiver PKH-Antrag im Schwerbehindertenrecht (weil auf einen Blick noch medizinische Ermittlungen zu führen sind) dauert unter 5 Minuten. Ein ablehnender PKH-Antrag in AS bis zu 2 Stunden.“ (Fragebogen SG Nr. 69)

„Eine positive PKH-Entscheidung ist in einer Minute gefertigt, eine negative kann den zeitlichen Umfang eines Urteils erreichen.“ (Fragebogen SG Nr. 670)

Zwar machen die bewilligten Anträge auf Prozesskostenhilfe mit 58% (Statistik der Sozialgerichtsbarkeit für das Jahr 2006) die Mehrheit aller gestellten Anträge aus. Dennoch wird der mittlere Zeitaufwand der Richter für die Bearbeitung von PKH-Anträgen mit der Beschränkung des Verwaltungsaufwandes auf die bewilligten PKH-Anträge unterschätzt.

Zur richterlichen Arbeitszeit kommt nach den Schätzungen des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg ein Zeitbedarf je Verfahren von 20 Minuten für die Rechtspfleger und von 30 Minuten für „Unterstützungskräfte“.²¹⁰ In der Sozialgerichtsbarkeit sind bislang für gewöhnlich keine Rechtspfleger tätig.²¹¹ Ein Teil der zusätzlichen 50 Minuten durchschnittlichen Zeitbedarfs für die Bearbeitung von PKH-Anträgen²¹² ist in dieser Fachgerichtsbarkeit folglich auf das richterliche Arbeitsaufwandskonto zu buchen.

Unter Bezugnahme auf die „Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV-Kostenfestlegung)“²¹³ gelangt der Rechnungshof in seiner Schätzung des Verwaltungsaufwands zu Gesamtkosten von 5,4 Mio. Euro, die, geteilt durch die 63.000 bewilligten PKH-Anträge des Jahres 2003, einen durchschnittlichen Verwaltungsaufwand von 86 Euro je PKH-Verfahren bedeuten. Gegenüber diesem Wert gilt dasselbe methodische Bedenken wie oben. Aufgrund der Beschränkung auf die bewilligten Anträge ist dieser Wert zu niedrig angesetzt.

²¹⁰ LT-Drs. 13/4610, S. 20.

²¹¹ Dem Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg erscheint eine Zuständigkeitsverlagerung auf die Rechtspfleger im Bereich der Bearbeitung von PKH-Anträgen „geboten“, Zusammenfassung Ziffer 1.5, LT-Drs. 13/4610, S. 12.

Zur künftig erweiterten Zuständigkeit des Rechtspflegers für die Prüfung von PKH-Anträge siehe den Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe vom 10.4.2006, BR-Drs. 250/06, hier vor allem die durch Artikel 5 beabsichtigte Änderung des § 20 Nr. 4 des Rechtspflegergesetzes.

²¹² Bei den Unterstützungskräften dürfte es hinsichtlich des Zeitbedarfs keinen Unterschied machen, ob der PKH-Antrag bewilligt oder abgelehnt wird.

²¹³ Vom 14. Juli 2005, GABl., Nr. 11, S. 692. Elektronisch zu finden unter http://www.gaa.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/16499/4_1.pdf.

- Kostenabschätzung des Justizministeriums NRW aus den Jahren 2001 und 2007

Zu einem höheren Schätzwert der Kosten der Bearbeitung eines Antrags auf Prozesskostenhilfe kam das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in seiner Stellungnahme vom 10.1.2001 zum Entwurf eines 6. Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (6. SGG-Änderungsgesetz), der bereits die generelle Einführung von Gerichtsgebühren vorsah. Nach der Schätzung des Ministeriums war für das Jahr 2001 in Nordrhein-Westfalen mit Kosten in Höhe zwischen 220 und 300 DM je bearbeitetem PKH-Verfahren zu rechnen. Hinzu würde, so die Stellungnahme des Justizministeriums, die Übernahme der Gerichtskosten kommen. Unter der Annahme, dass künftig in einem Drittel aller Verfahren Prozesskostenhilfeanträge gestellt und bearbeitet würden,²¹⁴ mache das für NRW einen Personalmehrbedarf von acht Mitarbeitern des gehobenen Dienstes und drei Angehörigen des richterlichen Dienstes aus.

Darüber hinaus schätzte das Justizministerium in seiner Stellungnahme von 2001 auf der anderen Seite der Kostenrechnung, den Einnahmen von Gerichtsgebühren, gegenrechnerisch die Kosten des Gebühreneinzugs. Unter Übernahme einer Schätzung des Landessozialgerichts NRW ging das Justizministerium für den Gebühreneinzug und die Kontrolle des Eingangs der Gerichtsgebühren von Kosten pro Verfahren zwischen 25 und 35 DM aus. Da es eine Infrastruktur für den Einzug von Gerichtsgebühren an den Sozialgerichten nicht gibt, kalkulierte das Justizministerium NRW in seiner Stellungnahme von 2001 Mehrarbeit im Umfang von ca. 455.000 Minuten pro Jahr. Das entsprach für das Jahr 2001 einem Nettopersonalmehraufwand von sechs Mitarbeitern des mittleren Dienstes. Dabei legte das Ministerium die zu dieser Zeit feststellbare Quote von 6% - 7% der Verfahren zugrunde, in denen Prozesskostenhilfe beantragt wurde. Tatsächlich hat sich diese Quote, wie die aktuellen Daten aus dem Justizministerium NRW für das Jahr 2006 zeigen, auf das rund Dreifache erhöht.

Fasst man die Kostenschätzung des Justizministeriums NRW für den Zeitraum 2001/2001 zusammen, so gelangt man zu einer auf das einzelne PKH-Verfahren bezogenen Bandbreite von Bearbeitungskosten zwischen 245 DM und 335 DM, in Euro umgerechnet sind das 125 Euro bis 176 Euro, unter Berücksichtigung von Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten sieben Jahre mit Tendenz zum höheren Betrag. Hinzu kommen die weiteren Kostenfaktoren, die in der Mitteilung des Rechnungshofs des Landes Baden-Württemberg mit den Ausgaben für die beigeordneten Rechtsanwälte, sonstige Ausgaben (insbesondere Sachverständige) und ausfallende Gerichtskosten kategorisiert worden sind.

Für das Jahr 2001 gibt es für Nordrhein-Westfalen hierzu keine Schätzungen, doch gibt es aktuelle Daten aus der Mitteilung des Justizministeriums NRW vom Oktober 2007 für die Jahre 2003 bis 2006 und bis zum August 2007. Nimmt man für das Jahr 2006 nur die nachgewiesenen Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte (PKH) in der Sozialgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen in Höhe von 2.487.719 Euro, addiert – in einem schematisierenden Rechen-

²¹⁴ Tatsächlich wurden im Jahr 2006 nach der Datenmitteilung des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15.10.2007 (auf Bitte des BMAS vom 11.9.2007) in der Sozialgerichtsbarkeit dieses Landes in 21,51% aller erledigten Verfahren PKH-Anträge gestellt. Von dieser Zahl von 16.735 PKH-Anträgen wurden 50,95% bewilligt.

verfahren – auf der Grundlage der Ausgabenschätzung des RH Baden-Württemberg die Anteile für „Sonstige Ausgaben“²¹⁵ und für „Ausfallende Gerichtskosten“²¹⁶, zieht den für NRW für das Jahr 2006 mit 402.770 Euro angegebenen Betrag der Erstattung von PKH ab und teilt diesen Betrag durch die Anzahl der für das Jahr 2006 insgesamt bewilligten 8.526 PKH-Anträge in sozialgerichtlichen Verfahren, so gelangt man zu einem durchschnittlichen Betrag von 341 Euro je bewilligtem PKH-Antrag. Rechnet man die aus den angeführten Gründen nach oben korrigierte Schätzung des Justizministeriums NRW aus dem Jahr 2001 in Höhe von 176 Euro hinzu, so gelangt man zu einem Betrag von 517 Euro pro bewilligtem PKH-Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit dieses Bundeslandes. Die Daten aus NRW werden im Grundsatz auch für die anderen Bundesländer Geltung beanspruchen können. Der genannte Betrag bleibt allerdings erheblich hinter dem Betrag zurück, den man auf der Grundlagen der Daten des Rechnungshofes Baden-Württemberg errechnen kann. Für das Jahr 2003 ergab sich in Baden-Württemberg für alle PKH-Verfahren ein Nettoaufwand für Prozesskostenhilfe-Verfahren von fast 57 Mio. Euro. Teilt man diesen Betrag durch die 63.000 bewilligten PKH-Anträge desselben Jahres, gelangt man zu einem durchschnittlichen Aufwand je Verfahren über einen bewilligten PKH-Antrag in Höhe von 902 Euro.²¹⁷ Bei dieser Differenz ist zu beachten, dass sich der Wert für NRW auf die PKH-Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit beschränkt, der durchschnittliche Aufwand in Baden-Württemberg hingegen alle PKH-Verfahren erfasst und damit stark von dem erwähnten hohen Anteil der PKH-Bewilligungen in der Familiengerichtsbarkeit beeinflusst ist (72% aller Bewilligungen).

- Kostenabschätzung auf der Grundlage der Personalkostenermittlung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen von 2007

Zur Abschätzung der Kosten und Kostenfolgen verstärkter Bearbeitung von PKH-Anträgen in der Sozialgerichtsbarkeit nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr lassen sich schließlich die vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen mit Stand vom 1. Oktober 2007 zusammengestellten Personaldurchschnittskosten für Beamte (Freistaat Bayern) und Personalvollkosten (Personaldurchschnittskosten einschließlich Arbeitsplatz- und Gemeinkosten) heranziehen.²¹⁸ Für die Besoldungsstufen R1 und R2 für Richter (auch) in der Sozialgerichtsbarkeit ergeben sich nach dieser Zusammenstellung ab 1. Oktober 2007 folgende durchschnittliche Kosten pro Arbeitsstunde, jeweils zunächst als Personaldurchschnittskosten, so dann als Personalvollkosten.

²¹⁵ Insbesondere Ausgaben für Sachverständige. Der RH ermittelte für 2003 in Baden-Württemberg für den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit einen Aufwand für Sachverständige in der Größenordnung von knapp 10% der Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte, LT-Drs. 13/4610, S. 19.

²¹⁶ Der RH Baden-Württemberg bestimmte diese Kosten mit durchschnittlich 23% der Aufwendungen für die beigeordneten Rechtsanwälte, LT-Drs. 13/4610, S. 19.

²¹⁷ Vgl. LT-Drs. 13/4610, S. 21.

²¹⁸ Übermittlung der Daten dankenswerterweise durch den Präsidenten des Bayerischen Landessozialgerichts, Klaus Brödl.

R1: Personaldurchschnittskosten pro Jahr 78.152 Euro, pro Stunde 43,77 Euro

Personalvollkosten pro Jahr 101.597 Euro, pro Stunde 56,90 Euro

R2: Personaldurchschnittskosten pro Jahr 99.001, pro Stunde 56,62 Euro

Personalvollkosten pro Jahr 128.701, pro Stunde 73,61 Euro

Die Besoldungsgruppen ab R3 sind mit denjenigen der Beamtengruppen ab B3 identisch. Sie werden hier in der Annahme, dass sie für eine grobe Schätzung quantitativ nicht stark ins Gewicht fallen, nicht mehr aufgeführt.

Nimmt man den auf der Grundlage der repräsentativen Richterbefragung in dem Forschungsprojekt „SGG-Gebühren“ ermittelten Durchschnittswert von 55 Minuten Bearbeitungszeit für einen PKH-Antrag zum Ausgangspunkt und legt einen zwischen R1 und R2 gemittelten Vollkosten-Stundensatz von 65 Euro an, so kann man, ebenfalls wieder nur schematisch und grob schätzend, dem hypothetischen Rückgang der Klägerzahl um ein gutes Viertel²¹⁹ folgende mögliche Entwicklungen gegenüberstellen:

Auf der einen Seite würde sich, *ceteris paribus*, bei einem unterstellten (nur vorübergehenden?) Rückgang der Klägerzahl des Jahres 2006 um 27,3% bei Klagen vor dem SG und um 26,6% bei Klagen vor dem LSG die Zahl von insgesamt 358.441 Klagen von Versicherten und Leistungsberechtigten²²⁰ in den beiden Instanzen auf 260.766 Klagen vermindern.²²¹ Bei den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes könnte die Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr in den beiden Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit zu einem Rückgang von insgesamt 12.786 Verfahren führen. Allein für die Klagen erster Instanz wäre die Folge ein Rückgang von 332.775 Klagen im Jahr 2006 von Versicherten und Leistungsberechtigten auf 241.927 Klagen.²²² Unterstellt man in Übereinstimmung mit der Erwartung der Richter eine deutliche Zunahme des Anteils der verbleibenden Kläger, die PKH beantragen, von derzeit 17% für das SG²²³ auf 30%, dann gelangt man zu folgendem Mehraufwand nur in Bezug auf die richterliche Arbeitskraft: Bei einer unterstellten PKH-Antragsquote von 30% von 241.927 Klagen gelangt man zu einer Zahl von 72.578 PKH-Anträgen von – künftigen – Klägern vor dem Sozialgericht. Multipliziert man diese Zahl mit dem gemittelten Stundensatz richterlicher Arbeitskraft bei Vollkostenansatz von 65 Euro und setzt die durchschnittliche Bearbeitungszeit je PKH-Antrag auf der Grundlage der Richterdaten von 55 Minuten der Einfachheit halber gleich eine Stunde, dann gelangt man zu einem allein auf die richterliche Arbeitskraft be-

²¹⁹ Zu der methodisch problematischen Gleichsetzung von Klägern mit Klagen siehe oben Kapitel 8.1.

²²⁰ Mangels genauerer Information wird hier die Zahl der Klagen und Kläger gleichgesetzt. Hierin liegt eine nicht zu vermeidende Unschärfe.

²²¹ Siehe hierzu auch schon oben Kapitel 8.2.1.

²²² Nach der Klägerbefragung beträgt der Anteil der Kläger vor dem SG, die angeben, nach Einführung einer Gerichtsgebühr in einem vergleichbaren Fall nicht mehr klagen zu wollen, 27,3%. Der entsprechende Wert für das LSG beträgt 26,6%, vgl. oben Kapitel 8.2.1.

²²³ Dieselbe Rechnung lässt sich für das Landessozialgericht anstellen. Rückgang von 25.666 Klagen in 2006 auf 18.839 (ohne einstweiligen Rechtsschutz) bei einem Anteil von PKH-Anträgen von 13%.

zogenen Kostenaufwand für die PKH-Prüfung von 4,718 Mio. Euro. Im Vergleich zu den bereits jetzt (2006) bestehenden Kosten auf der Grundlage von 57.471 Anträgen auf PKH vor Sozialgerichten ist das ein Mehraufwand in der Größenordnung von rund 1 Mio. Euro bzw. 21%. Bei einer unterstellten Erhöhung der PKH-Antragsquote vor dem Sozialgericht auf 35% erhöhte sich der auf dieselbe Weise geschätzte Mehraufwand auf 1,8 Mio. Euro; bei einer unterstellten Erhöhung des PKH-Antragsquote vor dem Sozialgericht auf 40% erhöhte sich der Mehraufwand auf 2,6 Mio. Euro.

Hinzu kommen die Personalkosten für den nichtrichterlichen Dienst. Veranschlagt man im Vollkostenmodus die durchschnittliche Arbeitsstunde für eine Mitarbeiterin/einen Mitarbeiter im mittleren Justizdienst (Besoldungsgruppen A7 bis A9, gemittelte Personalkosten nach der Mitteilung des Bayerischen Finanzministeriums) mit 35 Euro und nimmt – vereinfachend und vermutlich unterschätzend – einen Arbeitsaufwand von 30 Minuten pro PKH-Antrag an, dann gelangt man zu einem zu den richterlichen Personalkosten hinzuzurechnenden Kostenaufwand für die Bearbeitung von 57.500 PKH-Anträgen in der Sozialgerichtsbarkeit in der Größenordnung von derzeit ca. rund 1 Mio. Euro. Auf den einzelnen Fall bezogen bedeutet das einen gemittelten Vollkostenansatz von 82,50 Euro (65 Euro für eine Stunde richterliche Tätigkeit + 17,50 Euro für 0,5 Stunden nichtrichterliche Tätigkeit) pro Stunde Fallbearbeitung PKH. Dieser Wert lässt sich auf 85 Euro runden und kommt damit dem Wert von 86 Euro sehr nahe, den der Rechnungshof Baden-Württemberg als durchschnittlichen Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung eines PKH-Antrags angesetzt hatte.

- Diskussion der Daten

Gegen diese Abschätzung von Folgekosten lässt sich kritisch fragen, ob die von den Richtern mit starker Mehrheit²²⁴ erwartete Zunahme des Anteils der Antragsteller von PKH nach Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr überhaupt bzw. in dem hier zugrunde gelegten Maße eintreten würde. Bei der Prüfung dieser Erwartung ist zwischen den absoluten Zahlen und den Verhältniszahlen der PKH-Antragsteller zu trennen. Unterstellt man ein proportionales Verhältnis von Klägern und PKH-Antragstellern, dann liegt es zunächst nahe, anzunehmen, dass sich mit einem angenommenen Rückgang der Zahl der Kläger um mehr als ein Viertel auch die Zahl der Antragsteller für Prozesskostenhilfe in dieser Größenordnung vermindern würde. Die in den Fragebögen vermittelten Erwartungen der Richter gehen allerdings nicht von einem gleichmäßigen Rückgang der Zahl der Kläger aus, sondern von einem übermäßigen Rückgang des Anteils der einkommensschwachen Kläger.²²⁵ Bei dieser – realistisch erscheinenden – Annahme könnte man aber, entgegen der Vermutung der Richter, insgesamt einen *Rückgang* des Anteils der PKH-Antragsteller erwarten. Wenn mit der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr vor allem die einkommensschwachen Kläger von der Klageer-

²²⁴ Zur Erinnerung: Neun von zehn Richtern in den beiden Instanzen stimmen „eher“ oder „voll“ der Annahme zu, dass infolge der Aufhebung des Grundsatzes der Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragen, zunehmen werde.

²²⁵ Siehe oben Kapitel 4.3.5: Knapp 50% der Richter erwarten, dass der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit unterdurchschnittlichem Einkommen infolge Aufhebung der Gebührenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit abnehmen werde.

hebung abgehalten würden, dann würde sich künftig gerade die Teilmenge der besonders stark auf PKH angewiesenen einkommensschwachen Kläger verringern.²²⁶ Das Ergebnis könnte, entgegen der Erwartung der befragten Richter, ein Rückgang von Zahl und Anteil auch der PKH-Antragsteller sein.

Die Erwartung der an der Befragung teilnehmenden Richter kann sich dennoch im Ergebnis als zutreffend herausstellen. Wachsen würde der Anteil der Kläger mit PKH-Antrag, rein rechnerisch auch bei gleich bleibender absoluter Zahl der Antragsteller, weil die Bezugsgröße der Gesamtzahl der Kläger kleiner würde. Darüber hinaus könnte sich der Anteil der PKH-Kläger dadurch verstärken, dass in der auch künftig in einem gebührenpflichtigen sozialgerichtlichen Verfahren verbleibenden Menge von Klägern tatsächlich ein höherer Anteil von PKH-Berechtigten wäre, als hier zunächst unterstellt wurde. Aussagen darüber, ob und in welchem Umfang das so sein könnte, erfordern eine mit unseren Forschungsdaten nicht leistbare Analyse der Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Klägern im Grenzbereich zur PKH-Antragsfähigkeit. Verstärken könnte sich dieser Effekt schließlich durch die öffentliche Debatte, die mit einer Neuregelung des SGG und der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr verbunden wäre. Über diese Debatte könnte der Zusammenhang zwischen der neu eingeführten Verfahrensgebühr und der Möglichkeit einer Beantragung von Prozesskostenhilfe stärker ins allgemeine Bewusstsein gehoben werden. Das könnte die Aufmerksamkeit künftig auch solcher Kläger verstärkt auf die von ihnen bislang nicht gekannte oder nicht in Erwägung gezogene Möglichkeit der Beantragung von Prozesskostenhilfe lenken. Eine verlässliche Vorhersage der tatsächlichen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Klagezahlen und Antragszahlen PKH ist auf der gegebenen Datengrundlage nicht möglich. Geht man allerdings davon aus, dass der mit einem guten Viertel geschätzte Anteil des Rückgangs der Klägerzahlen in sozialgerichtlichen Verfahren auch deshalb tendenziell überhöht sein wird, weil die Möglichkeit der Beantragung von PKH dämpfend auf den Rückgang wirken dürfte, dann könnte – insoweit in Übereinstimmung mit der Erwartung der Richter – der Anteil der PKH-Anträge über das erwähnte rechnerische Maß infolge verkleinerter Bezugsmenge hinaus steigen.

Zu beachten ist bei den Ansätzen der finanziellen Folgenabschätzung die Ausschnitthaftigkeit der Kostenschätzung. Gegenstand der Modellrechnungen sind allein die Kosten der PKH-Anträge vor den Sozialgerichten und allein die Abschätzung des Aufwandes und der Kosten richterlicher Arbeitskraft. Wie die oben vorgestellte Analyse der Gesamtausgaben der Prozesskostenhilfe durch den Rechnungshof Baden-Württemberg gezeigt hat, sind die Kosten der gerichtlichen „Unterstützungskräfte“, der starke Kostenblock der Beiordnung von Rechtsanwälten, die sonstigen Ausgaben und die ausfallenden Gerichtskosten einzubeziehen. Abzuziehen ist der – im Ergebnis nicht sonderlich starke – Rückfluss von PKH durch Raten oder Vermögenseinsatz. Wie die Untersuchung des RH Baden-Württemberg für das Jahr 2003 ge-

²²⁶ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die entsprechende Frage (Nr. 17) im Klägerfragebogen lautete: „Würden Sie künftig in einem vergleichbaren Fall Klage erheben, wenn Sie dafür vorab eine Gerichtsgebühr bezahlen müssten, die Sie nur bei Erfolg der Klage erstattet bekommen?“ Die gegebenenfalls eröffnete Möglichkeit der Beantragung von Prozesskostenhilfe ist in dieser Frage nicht ausdrücklich erwähnt worden.

zeigt hat, beträgt das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Verwaltungsaufwand je bewilligtem PKH-Antrag von 86 Euro und dem Gesamtbetrag von 905 Euro je PKH-Bewilligung rund 1 zu 10.²²⁷ Überträgt man diese Gesamtrelation auf die oben geschätzten Mehrausgaben infolge erhöhter PKH-Anteile vor den Sozialgerichten nach Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr, gelangt man zu rund 10, 18 oder 26 Mio. Euro Mehraufwand nur für die erste Instanz.

Von den Gebühreneinnahmen infolge der Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr in Höhe von rund 21 Millionen für die Sozial- und Landessozialgerichte²²⁸ müsste man dann für die Abschätzung der Kostenfolgen die Verwaltungskosten für die Einziehung von Gebühren – laut Justizministerium NRW ca. 20 Euro je Klage (rund 5,2 Mio. Euro bei nur noch 260.766 Klagen in beiden Instanzen) abziehen.

8.2.3.3.4. Zusammenfassung

Die aus unterschiedlichen Datenquellen zusammengesetzte Betrachtung vermag nur Anhaltspunkte für eine Abschätzung der Folgen einer Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren für den Personenkreis nach § 183 SGG zu geben. Die Anhaltspunkte und ihre Bewertung sollen mit den folgenden Überlegungen zusammengefasst werden.

- Für den Fall, dass es zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr kommt, erwartet eine große Mehrzahl (von knapp 90%) der auf eine entsprechende Frage antwortenden Richter eine Zunahme des Anteils derjenigen Kläger, die einen Antrag auf Prozesskostenhilfe stellen werden. Ob auch die absolute Zahl der PKH-Antragsteller zu nehmen wird, steht damit nicht fest. Gegen die sofortige Vergrößerung der Gesamtmenge der PKH-Anträge spricht eine andere Erwartung der Richter, wonach der Rückgang der Klägerzahl vor allem die Kläger mit unterdurchschnittlichen Einkommen erfassen werde. Sollte diese – realistisch erscheinende – Vorhersage eintreffen, dann blieben kurzfristig in besonderem Maße diejenigen Kläger künftig dem SGG-Verfahren fern, die mit besonders großer Aussicht auf Erfolg einen PKH-Antrag stellen könnten. Die Folge könnte ein Rückgang der Zahl der Kläger mit PKH-Anträgen sein. Eine Unterscheidung nach kurzfristigen und mittel- bis langfristigen Effekten erscheint uns aber deshalb notwendig, weil ein Teil der Personen, die möglicherweise kurzfristig auf ein SGG-Verfahren verzichten, mit Sicherheit so starke soziale Probleme haben, dass sie über kurz oder lang oder beim nächsten, ihnen nachteilig erscheinenden Bescheid zum SGG-Verfahren als „letztem Mittel“ greifen werden. Derartige Kumulationseffekte durch Gebührensteuerung sind empirisch wiederum aus anderen Bereichen sozialer Leistungen bekannt. Auch ein Rückgang der Zahl der PKH-Antragsteller stünde der Erwartung, dass ihr Anteil steigen werde, nicht entgegen. Bei schrumpfender Gesamt- und Bezugsmenge und gleich bleibender oder sinkender Zahl der PKH-Antragsteller würde deren Anteil gleichwohl solange wachsen, wie der

²²⁷ Hierin schlägt sich allerdings, wie erörtert, der hohe Anteil familiengerichtlicher PKH-Bewilligungen vermutlich kostensteigernd nieder.

²²⁸ Siehe oben Kapitel 8.2.2.

Rückgang der Zahl der PKH-Antragsteller hinter dem Rückgang der Zahl der Kläger insgesamt zurückbliebe. Ein rechnerisch wie in der Wirklichkeit mögliches Ergebnis könnte daher eine geringere Zahl von PKH-Antragstellern bei zugleich gewachsenem Anteil dieser Klägergruppe sein. Mehr spricht allerdings für die Gegenrichtung der Entwicklung und damit für die Erwartung der Richter, die über den relativen Zuwachs auch von einem Zuwachs der absoluten Zahl der PKH-Anträge ausgeht. Es ist überzeugender, anzunehmen, dass die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr für die bislang hiervon befreiten Personen nach § 183 SGG die Zahl der Antragsteller vergrößern wird. Teils würde infolge der Verfahrensgebühr die Zahl der nunmehr aus sozio-ökonomischen Gründen objektiv aussichtsreichen PKH-Anträge wachsen, teils würde durch die neu eingeführte und öffentlich diskutierte Voraussetzung einer Verfahrensgebühr eine vermutlich nicht kleine Menge von Klägern, die von der Möglichkeit der Prozesskostenhilfe bislang nichts wusste, auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden.

- Kein Streit kann darüber bestehen, dass die Ausgaben für die Prozesskostenhilfe im Allgemeinen und die für die Sozialgerichtsbarkeit im Besonderen in den vergangenen Jahren ganz erheblich gestiegen sind. Die erwähnten Beispiele aus den Daten der Landesjustizministerien bzw. Senatsverwaltungen vermögen das zu belegen: SG Berlin, Steigerung der PKH-Ausgaben von 2006 bis (hochgerechnet) Ende 2007 um 47%; Sozialgerichtsbarkeit Sachsen-Anhalt: Steigerung der PKH-Ausgaben von 2006 bis (hochgerechnet) Ende 2007 um 49%; Sozialgerichtsbarkeit NRW: Steigerung der PKH-Ausgaben (Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte) von 2006 bis (hochgerechnet) 2007 um 24%; Sozialgerichte in Brandenburg: Steigerung der PKH-Ausgaben (Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte) von 2006 bis (hochgerechnet) Ende 2007 um 57%; Sozialgerichtsbarkeit in Sachsen: Kostensteigerung PKH zwischen 2006 und 2007 um 48% (im Vergleich jeweils des 1. Halbjahres 2006 zu 2007).
- Ungeachtet der erheblichen Steigerungen in den PKH-Ausgaben der Sozialgerichtsbarkeit bleibt der Anteil der PKH-Bewilligungen in der Sozialgerichtsbarkeit an der Gesamtzahl der bewilligten Anträge auf Prozesskostenhilfe nach den insoweit verallgemeinerbaren Erhebungen aus Baden-Württemberg und Hamburg mit rund 1% sehr klein.
- Deutlich zugenommen hat der Anteil der PKH-Anträge an den Klageeingängen in der Sozialgerichtsbarkeit von 5% auf 17% im Zeitraum von 2001 auf 2006 (bezogen auf die Klagen von Versicherten und Leistungsberechtigten). Demgegenüber ist die Erfolgsquote, das heißt der Anteil der erfolgreichen Anträge auf PKH an allen erledigten Anträgen auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe mit jährlich rund 60% vergleichsweise stabil geblieben. Das spricht gegen die Annahme eines gewachsenen Anteils offensichtlich aussichtsloser Klagen.
- Zur Abschätzung der Kostenfolgen kann man auf der Grundlage der Anhaltspunkte, die oben für die Abschätzung zusammengetragen worden sind, jedenfalls folgende Eingrenzungen vornehmen.

- Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat für das Jahr 2003 mit einem Vollkostenansatz einen Gesamtbetrag von 902 Euro je bewilligtem PKH-Antrag ermittelt. Dieser Wert lässt sich als Obergrenze eines Schätzungsraums annehmen. Er ist für die Sozialgerichtsbarkeit aufgrund des hohen Anteils familiengerichtlicher Verfahren in den Daten aus Baden-Württemberg sicherlich überhöht. Im Unterschied zur sonst üblichen Berechnung der Vergütung der Rechtsanwälte nach dem Gegenstandswert (§ 2 Abs. 1 RVG) entstehen in Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit, in denen das Gerichtskostengesetz nicht anzuwenden ist, nach § 3 Abs. 1 S. 1 RVG Betragsrahmengebühren. Sie liegen nach dem Kostenverzeichnis zu § 2 Abs. 2 RVG, hier KV Nr. 3102, zwischen 40 und 460 Euro mit einer Mittelgebühr von 250 Euro. Hinzu kommen mag eine Termingebühr nach KV Nr. 3106 mit einem Gebührenrahmen von 20 bis 380 Euro und einer entsprechenden Mittelgebühr von 200 Euro. Hierdurch entstehen im Vergleich zu der gegenstandsbezogenen Vergütung in Scheidungsverfahren (Regelstreitwert nach § 48 Abs. 3 S. 1 GKG: das in drei Monaten erzielte Nettoeinkommen der Eheleute) im Allgemeinen wesentlich niedrigere Kostenansätze für die Rechtsanwälte.
- Zu einem unteren Wert des Schätzraums gelangt man auf der Grundlage der aus NRW für das Jahr 2006 übermittelten Daten für die durchschnittlichen Ausgaben je PKH-Bewilligung von 341 Euro. Rechnet man zu diesen Ausgaben für PKH (Gebühren und Auslagen der Rechtsanwälte) den auf der Grundlage der bayerischen Vollkostendaten geschätzten Personalkostenanteil in Höhe von 85 Euro für den richterlichen und nichtrichterlichen Arbeitsaufwand hinzu, so gelangt man zu einer Schätzgröße von 426 Euro je bewilligtem PKH-Verfahren. Dieser Wert dürfte tendenziell zu niedrig angesetzt sein, weil er, ebenso wie der Wert aus Baden-Württemberg, nur die *bewilligten* PKH-Anträge in den Blick nimmt. Nur für diese fallen zwar die Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte an. Auf der anderen Seite sind jedoch vor allem die richterlichen Arbeitszeitaufwendungen bei den abgelehnten PKH-Anträgen, die immerhin einen Anteil von 40% aller Anträge ausmachen, nach Angaben der von uns befragten Richterinnen und Richter beträchtlich größer.
- Korrigiert man im Lichte dieser Erwägungen den Gesamtaufwand für die Bearbeitung eines PKH-Antrags nach oben, dann wird man bei einem mittleren Wert um die 500 Euro je PKH-Bearbeitung und -Bewilligung in der Sozialgerichtsbarkeit landen. Für rund 61.000 PKH-Anträge des Jahres 2006 in der Sozialgerichtsbarkeit lassen sich auf dieser Grundlage Gesamtkosten in Höhe von rund 30 Mio. Euro schätzen.
- Geht man, bezogen auf die abgesenkte Klageeingangszahl nach der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr von 261.000 Klagen für SG und LSG, von einer Zunahme der PKH-Antragsquote auf insgesamt 30% aus, wie oben bereits modellhaft angenommen, gelangte man zu einem Gesamtaufwand für die PKH-Bearbeitung und -Bewilligung in der Größenordnung von rund 40 Mio. Euro.

- Dem Mehraufwand im Vergleich zu 2006 in der geschätzten Größenordnung von 10 Mio. Euro sind auf der Einnahmenseite die Mehreinnahmen durch die Verfahrensgebühr gegenüberzustellen. Sie sind oben (8.2.2.) auf rund 21 Mio. Euro geschätzt worden. Von den Gebühreneinnahmen ist der Verwaltungsaufwand für den Gebühreneinzug abzuziehen. Auf der Grundlage der erwähnten Schätzung des LSG NRW aus dem Jahr 2001 lässt sich dieser Aufwand bei einem Einzelsatz von 20 Euro je Kostenrechnung und bei künftig rund 261.000 Klageverfahren vor den Sozial- und Landessozialgerichten auf insgesamt 5,2 Mio. Euro bestimmen. Nach einer anderen, aktuelleren Schätzung der Präsidentin des Sozialgerichts Berlin vom November 2007 lässt sich der Verwaltungsaufwand mit dem geringeren Durchschnittswert von 15 Euro pro Kostenrechnung in Anschlag bringen. Geht man, konservativ schätzend, von diesem etwas niedrigeren Fallaufwand aus, gelangt man zu rund 4 Mio. Euro, die von den Gebühreneinnahmen abzuziehen sind. Im Ergebnis bleiben damit auf der Einnahme-Seite (21 Mio. - 4 Mio. = 17 Mio. - 10 Mio. Mehraufwand für PKH) rund 7 Mio. zu verbuchen.
- Bevor man beginnt, sich mit dem kurzfristig möglich erscheinenden finanziellen Nettoeffekt von bundesweit rund 7 Mio. Euro zufrieden zu geben, sollte in mehrfacher Hinsicht über mangelnde Nachhaltigkeit und unerwünschte materielle und vor allem immaterielle Wirkungen nachgedacht werden: Erstens handelt es sich dabei wegen der in dieser Untersuchung mehrfach theoretisch wie empirisch belegten Dynamik der Intervention mit Gebühren (z. B. dem „Jo-Jo-Effekt“, Kumulation des Problemdrucks durch Aufschieben von Klagen) um keinen auch nur etwa in dieser Höhe dauerhaft gesicherten und einkalkulierbaren Betrag. Zweitens stehen den zumindest kurzfristig möglichen finanziellen Ersparnissen mittel- und langfristige immaterielle Verluste z. B. beim Vertrauen auf soziale Gerechtigkeit in der sozial benachteiligten, aber auch sonstigen Bevölkerung gegenüber. In der Untersuchung wurde mehrfach die hohe Bedeutung und Akzeptanz der Klärung sozialer Problemlagen durch das Gericht für das Gerechtigkeitsdenken der Kläger deutlich. Diese Art von Verlusten lässt sich schlecht monetarisieren, sie haben aber nach aller Erfahrung über kurz oder lang auch materielle Folgen für die Gesellschaft und verkleinern damit den o. g. Netto-„Gewinn“.

8.3. Folgen für Sozialleistungsträger

Für die Sozialleistungsträger hat die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren vor allem finanzielle Auswirkungen. Die ungenaue Datenlage sowie verschiedene zufällige Faktoren machen die Abschätzung dieser Auswirkungen schwierig. Die Klägerbefragung (vgl. Kapitel 5) hat einen Anteil von ca. 28% der Klägerinnen und Kläger ermittelt, die bei einer Gebühreneinführung zukünftig nicht mehr klagen würden. Prognostische Aussagen auf die Zukunft sind jedoch schwierig, und es ist letztlich maßgeblich von der Wichtigkeit des Klagegegenstandes und vom aktuell verletzten Gerechtigkeitsempfinden abhängig, ob auch mit Gerichtsgebühren geklagt würde. Ebenfalls muss langfristig ein „Gewöhnungseffekt“ einkalkuliert werden. So steigen in Verfahren von Vertragsärzten die Klageingänge seit 2005 wieder (vgl. Kapitel 6) und auch die Einführung der Praxisgebühr hat nicht zu einem dauerhaften Rückgang der Arztbesuche geführt (vgl. Kapitel 2). Realistisch

gesehen würde die Annahme, dass tatsächlich 28% weniger Klagen vor den Sozialgerichten geführt würden, den Effekt der Gebühreneinführung überschätzen (siehe Kapitel 8.2.1).

Außerdem kann keine Aussage für das mögliche Sparpotential der Sozialleistungsträger im eigenen System, also z.B. bei Personalkosten für Prozessvertretungen etc., gemacht werden, hier fehlen ebenfalls valide Daten. Würden die Klageverfahren um 28% zurückgehen, würden sich jedoch sicher nicht – und schon gar nicht kurzfristig – die Kosten für Prozessvertretungen entsprechend vermindern. Die meisten Prozesse werden von bevollmächtigten Beschäftigten der Sozialleistungsträger geführt, die nur zum Teil mit Aufgaben der Prozessvertretung befasst und im Übrigen entweder verbeamtet oder unbefristet beschäftigt sind.

Die hier vorgenommenen Rechnungen beziehen sich daher ausschließlich auf die bei den Sozialleistungsträgern entstehenden Gerichtskosten.

Berücksichtigt werden hier also folgende Effekte: Die Sozialleistungsträger müssen die Pauschgebühren nach § 184 SGG von 150 € für jedes sozialgerichtliche Verfahren der ersten Instanz und 225 € für jedes Verfahren vor dem Landessozialgericht in dem Umfang nicht mehr bezahlen, in dem sich die Zahl der Klageeingänge tatsächlich vermindert. Hiervon nicht betroffen sind die nach § 64 Abs. 3 Satz 2 SGB X von den Gerichtskosten befreiten Träger der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Kriegsofopferfürsorge. Die Sozialleistungsträger werden andererseits zusätzlich belastet durch die neu eingeführten pauschalen Gerichtsgebühren für Klägerinnen und Kläger, soweit sie diese nach § 183 Abs. 4 SGG-E zu tragen haben, weil sie ganz oder teilweise im Verfahren unterliegen. In der Gesetzesentwurfsbegründung heißt es, dass die zusätzliche Belastung für die Sozialleistungsträger durch die Entlastungswirkungen, die auch für sie mit dem angestrebten Rückgang der Verfahren eintreten, gemindert oder sogar ausgeglichen wird.²²⁹ Es wird mit den Rechnungen versucht, diese Effekte modellhaft zu quantifizieren.

Die finanziellen Folgen für die Sozialleistungsträger werden in zwei Varianten dargestellt. Die erste Variante beschreibt einen Rückgang der Klagen um 5%, 10% und 25%,²³⁰ dabei gehen erfolgreiche, teilweise erfolgreiche und erfolglose Klagen im gleichen Verhältnis zurück. Die zweite Variante ergänzt das Modell der ersten Variante dahingehend, das zwar insgesamt die Klagen wiederum um 5%, 10% und 25% zurückgehen, jedoch aus dem sich ergebenden absoluten Rückgang 60% auf die erfolglosen, 25% auf die teilweise erfolgreichen und 15% auf die erfolgreichen Klagen entfallen. Dies trägt der Annahme des Gesetzesentwurfs Rechnung, dass die Einführung von Gerichtsgebühren vor allem zu einem Rückgang aussichtsloser

²²⁹ BT-Drs. 16/1028, S. 13.

²³⁰ Abweichend vom Gesamtwert von 28% aller Kläger (einschließlich der Antragsteller in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes), die angegeben haben, in einem vergleichbaren Fall keine Klage mehr zu erheben, wenn sie dafür vorab eine Gerichtsgebühr bezahlen müssten, haben wir bei der vergleichenden Modellrechnung aus Gründen der Anschaulichkeit und besseren Vergleichbarkeit den Wert von 25% zugrunde gelegt. Für diesen Wert als Grundlage der Abschätzung von Kostenfolgen spricht in diesem Zusammenhang auch, dass er den voraussichtlichen Klagenrückgang weniger stark überschätzt als der Gesamtwert von 28%, in dem auch die Antworten zu den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stecken.

Klagen führen würde, die in den erfolglosen Klagen enthalten sein müssen. Bereits diese Modellrechnungen zeigen, dass die Effekte des Gesetzes von zahlreichen ungewissen Annahmen abhängen.

Es wurde bereits ausgeführt (Kapitel 5), dass ein Rückgang der Klagen um 28% unwahrscheinlich erscheint, weil die hypothetische Frage an heutige Klägerinnen und Kläger nicht zu einer zuverlässigen Prognose über das Verhalten künftiger Klägerinnen und Kläger führt. Wird angenommen, der Rückgang betrage 25%,²³¹ so ergäben sich für die Sozialleistungsträger im Saldo Minderausgaben von 3.786.975 €, wenn angenommen würde, dass sich der Klagerückgang gleichmäßig über die Erfolgsarten der Klagen verteilte, 5.879.301 € für den Fall, dass sich im stärkeren Ausmaß erfolglose Klagen verhindern ließen. Für die von den Gebühren nach § 184 SGG befreiten Sozialleistungsträger ergäben sich auch in diesen Varianten Mehrausgaben in Höhe von 823.669 € oder 515.515 €.

Setzt man niedrigere Quoten der Klagerückgänge an, so überwiegen die Mehrkosten durch von den Sozialleistungsträgern zu übernehmende Gebühren in beiden Modellrechnungen die ersparten Gebühren. Bei einem Klagerückgang um 10% würden die mit den Minderausgaben saldierten Mehrausgaben 2.238.480 € oder 1.401.550 € betragen, bei einem Klagerückgang um 5 % 4.246.965 € oder 3.828.500 €.

²³¹ Zur Begründung siehe die vorstehende Fußnote.

9. Alternativen oder Ergänzungen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren

Aus der Literaturrecherche, aus den geführten Expertengesprächen und aus den Befragungen im Rahmen der Studie konnten zahlreiche Vorschläge gewonnen werden, wie die Zahl der Klageeingänge bei den Sozialgerichten vermindert werden könnte. Dabei wurde deutlich, dass zumindest zum Teil sowohl solche Klageverfahren vermieden werden könnten, die für Klägerinnen und Kläger von vornherein aussichtslos sind, wie auch solche, die für die Sozialleistungsträger von vornherein aussichtslos sind. Es besteht Grund zu der Annahme, dass auch Sozialleistungsträger in nicht zu vernachlässigendem Umfang für von vornherein aussichtslose Verfahren verantwortlich sind. Dies können Untätigkeitsklagen von Bürgerinnen und Bürger sein, die nach Tätigwerden der Behörde zurückgenommen oder nicht mehr betrieben werden.

Die Vorschläge setzen auf verschiedenen Ebenen an. Sie zielen auf das Verwaltungsverfahren, das Widerspruchsverfahren, das gerichtliche Verfahren und das materielle Sozialrecht. Auf allen Ebenen gibt es Vorschläge, die eine Änderung geltenden Rechts erfordern wie auch solche, die lediglich eine andere oder eine tatsächliche Anwendung geltenden Rechts nötig machen, sowie solche, die auf Art und Weise der Verfahrensführung, insbesondere im kommunikativen Bereich, abzielen.

9.1. Veränderungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens

Veränderungen im Verwaltungsverfahren könnten dazu beitragen, dass Konflikte nicht gerichtlich ausgetragen werden müssen. Die hohe Erfolgsquote der sozialgerichtlichen Verfahren – gerade im Verhältnis zu anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten – ist ein deutliches Indiz dafür, dass Gerichtsverfahren vermieden werden könnten, wenn die behördliche Verfahrens- und Entscheidungspraxis anders wäre. 42% der Richterinnen und Richter sehen wenig sorgfältige behördliche Bescheide als relevante Ursache des Klagenanstiegs. 54,7% nehmen wahr, dass sich Betroffene nicht ernst genommen fühlen. 62,3% meinen, dass die Klägerinnen und Kläger kein Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden haben. Die Bedeutung der Untätigkeitsklagen – mehr als ein Drittel schätzt den Anteil an allen Klagen auf über 5% – ist ebenfalls ein Hinweis darauf, dass Änderungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens angezeigt sind, um den Zügigkeitsgrundsatz (§ 9 Satz 2 SGB X) durchzusetzen.

9.1.1. Allgemeine Arbeitsweise

Die recht hohen Werte für „nicht ernst genommen fühlen“ und „kein Vertrauen“ in der klägerischen und richterlichen Wahrnehmung sowie für die Aussage „Ich fühlte mich hilflos ausgeliefert.“ bei Klägerinnen und Klägern weisen auf das hohe Gewicht subjektiver Faktoren im Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozialleistungsträgern hin. In allen Expertengesprächen sowie in freien Antworten werden immer wieder Art und Umfang der behördlichen Kommunikation als Probleme benannt. Es wird berichtet, dass viele Klägerinnen und Kläger erst im gerichtlichen Verfahren die Möglichkeit erhalten, tatsächliche und rechtliche Probleme zu besprechen oder erst dort den Eindruck haben, mit ihrem Anliegen ernst ge-

nommen zu werden; oft akzeptierten sie dann auch eine für sie abschlägige Entscheidung des Gerichts.

„Viele Verfahren lassen sich durch Erklären, verhindern/vermeiden.“ (Fragebogen SG Nr. 135);

„Hauptproblem bei einer Vielzahl der Klagen ist, dass die Bescheide oftmals von den Klägern nicht nachvollzogen werden können und es ihnen auch niemand verständlich erklärt (betrifft Rentenberechnungen, keine Erwerbsminderungsrenten).“ (Fragebogen SG Nr. 497);

„Bessere Sachverhaltsaufklärung durch die entscheidenden Behörden. Bescheide, bei denen sich die Antragsteller im Text wiederfinden (keine Textbausteine). Die behördlichen Ermittlungen müssten für den Adressaten des Bescheides transparenter werden. Die rechtliche Grundlagen für den Einzelfall müssten im Rahmen einer tatsächlichen Würdigung im Bescheid dargelegt werden.“ (Fragebogen Nr. 585 SG; ähnlich Fragebogen LSG NR. 924);

„Erkläre ich die Sach- und Rechtslage in der Verhandlung, zeige Verständnis und lasse die Kläger ihre Situation schildern (SGB II, SGB XI insbesondere), erfolgt oft Klagerücknahme.“ (Fragebogen SG Nr. 836);

„Vermeidung von Gerichtsverfahren durch ein qualifizierteres Verwaltungsverfahren, z.B. durch persönliche Besprechung mit den Antragstellern.“ (Fragebogen SG Nr. 902).

Zum Teil wird berichtet, dass es für die Betroffenen immer schwieriger wird, überhaupt Ansprechpartner in den Behörden zu bekommen (Fragebogen SG Nr. 374) oder dass diese häufig wechseln oder nicht informiert seien. Call-Center der Sozialleistungsträger – insbesondere der Bundesagentur für Arbeit – könnten qualifizierte und verantwortliche Auskünfte nicht geben.

Bereits 1983 war in einer rechtstatsächlichen Untersuchung zum Verwaltungsverfahren der Rentenversicherung resümiert worden:

„Wie die Analyse zeigt, sind die meisten Bescheide mehr oder weniger mit Informationsmängeln behaftet. Dem hohen Anspruch, den die Rechtsordnung im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes für den Bürger an die Begründung einer Entscheidung – insbesondere einer ablehnenden stellt – wird man nicht ausreichend gerecht.“

Dies wurde als rechtsstaatlich bedenkliche Begleiterscheinung einer automatisierten Massenverwaltung eingeordnet.²³²

Es gibt hier deutliche Unterschiede zwischen den Rechtsgebieten. In besonderem Maße wird von subjektiven und objektiven Mängeln im Verwaltungsverfahren im Bereich des SGB II berichtet. In der Richterbefragung wurden „kein Vertrauen“ und „nicht ernst genommen“ signifikant häufiger von Richterinnen und Richtern mit dem Tätigkeitsbereich SGB II genannt.

„Bessere und überzeugendere Bescheide der Sozialleistungsträger, insbesondere im Bereich des SGB II“ (Fragebogen SG Nr. 368);

²³² Horn (1983), 125.

„Bessere juristische Schulungen der Behördenmitarbeiter z.B. der ARGE führen zu rechtmäßigen Entscheidungen und mindern die Klageflut“ (Fragebogen SG Nr. 390);

„Ich halte eine ‚Eintrittsgebühr‘ ins sozialgerichtliche Verf. für nicht so sinnvoll, da die Leistungsträger sehr standardisiert arbeiten, sowohl was die Ermittlungen angeht als auch die formulierenden Bescheide + Widerspruchsbescheide betreffend, und die Verwaltungsentscheidungen insbesondere in Angelegenheiten nach dem SGB II häufig korrekturbedürftig sind. Anders als in der Massenverwaltung bietet sich für die Kläger im Erörterungstermin oder der mündliche Verhandlung die Möglichkeit, ihr Anliegen persönlich darzulegen + eine verbindliche Reaktion zu erhalten.“ (Fragebogen SG Nr. 341);

„Die Abschaffung der Pauschgebühr für SGB II-Leistungsträger führte zu reduzierten Ermittlungen der Behörde“ (Fragebogen SG Nr. 379);

„Ein erheblicher Anteil an Klagen kommt zustande aufgrund schlechter Qualität der Verwaltungstätigkeit – bedingt durch dortige Einsparungen und betriebswirtschaftliche Umstrukturierungen, die sich in der Praxis total auswirken (insb. im Bereich der Bundesagentur für Arbeit).“ (Fragebogen SG Nr. 586);

„Im Bereich SGB II ist die Zahl der Kläger, die gegen (fast) jeden Bescheid der Behörde vorgehen, extrem hoch. Das Klagen kann man vielleicht nicht als ‚Selbstzweck‘ bezeichnen, aber diese (regelmäßig unvertretenen) Kläger klagen nach dem Motto: ‚Es kostet ja nichts, soll doch das Gericht sich darüber Gedanken machen, ob ich mehr bekomme‘. Hintergrund ist sicherlich die soziale Unzufriedenheit, aber auch die fehlende Akzeptanz von Entscheidungen der Behörde, da die Bescheide schwer verständlich, die Gesetze oft schwammig und auch die Rechtssprechung uneinheitlich sind.“ (Fragebogen SG Nr. 668);

„auffällig ist die sinkende Aufklärungsdichte mancher Sozialleistungsträger (z.B. Versorgungsänderung). Dies führt zu ganz erheblichen Kosten u. Verzögerungen.“ (Fragebogen LSG Nr. 919);

„Bessere und gründlichere Arbeit der Verwaltung im Vorverfahren.“ (Fragebogen SG Nr. 739, so auch Fragebogen LSG Nr. 712);

„Verständlichere Bescheide, Verringerung von Fehlern im Verwaltungsverfahren“ (Fragebogen LSG Nr. 14);

„sorgfältiger und besser begründete Bescheide und Widerspruchsbescheide“ (Fragebogen LSG Nr. 25, so auch LSG Nr. 304, 402, 917);

Bei der Klägerbefragung wurde ein besonders niedriger Wert bei den ARGEn für „Probleme wurden ernst genommen“ gemessen. Aus den Befragungsergebnissen und Expertenauskünften ergibt sich das ausgeprägte Bild, dass im Bereich des SGB II das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürger und dem Sozialleistungsträger nicht kooperativ, sondern konfrontativ ausgestaltet ist und dass kommunikative Muster auf beiden Seiten besonders streitträchtig zu sein scheinen. Damit wird das gesetzliche Leitbild eines Sozialleistungsträgers verfehlt, der den sozialen Rechten verpflichtet ist (§ 2 Abs. 2 SGB I), der darauf hinwirkt, dass Leistungsberechtigte die ihnen zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zü-

gig erhalten (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I) und der alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände ermittelt (§ 20 Abs. 2 SGB X). Die zahlenmäßig nicht unerhebliche Gruppe der Klägerinnen und Kläger nimmt die Träger nach dem SGB II anders wahr, als es das gesetzliche Leitbild vorsieht.

Da es sich bei der besonderen Vertrauenskrise im Bereich des SGB II um eine wesentliche Ursache der Belastung der Sozialgerichte in den letzten Jahren zu handeln scheint, ist weitere Forschung anzuraten. Die gesetzlich vorgesehene Wirkungsforschung (§ 55 SGB II) hat sich der rechtssoziologischen und allgemein rechtsstaatlichen Fragen bei der Umsetzung des SGB II bisher nicht hinreichend angenommen.

„Bescheide wenig sorgfältig“ wird von Richterinnen und Richtern im Bereich SGB II häufiger genannt, signifikant seltener dagegen in den Bereichen Unfallversicherung und Rentenversicherung. „Ausführliche rechtliche Erläuterungen“ wurden von den Klägerinnen und Klägern am häufigsten im Bereich der Rentenversicherung wahrgenommen, am seltensten bei der Bundesagentur, bei den ARGEs und den Sozialämtern. Das Verwaltungsverfahren im SGB II wurde in freien Antworten der Richterinnen und Richter häufig negativ eingeschätzt. Als positives Beispiel wurde hier mehrfach das berufsgenossenschaftliche Verfahren genannt.

„Im qualitativen Bereich sind die Unfallversicherungsträger nach dem SGB VII nahezu ausnahmslos lobend zu erwähnen.“ (Fragebogen SG Nr. 121);

„In SGB II/XII-Bereich sind die Bescheide oft sehr schlecht. Hier wäre m. E. zunächst bei den ARGE/Sozialämtern auf eine bessere Schulung hinzuwirken. Die Bescheide der Berufsgenossenschaften sind demgegenüber sehr gut.“ (Fragebogen SG Nr. 427);

„Der Anteil an ‚Querulanten‘ ist im Verhältnis zu allen Verfahren sehr gering und z. T. auch regional sehr unterschiedlich. Eine umfassende Kontrolle der Sozialversicherungsträger ist notwendig. Ca. 50 % aller Klageverfahren enden mit einem Erfolg oder teilweisem Erfolg für die Kläger. Dies ist teilweise (insb. SGB II) auch Ausdruck der Überlastung bzw. fehlender Qualifizierung der Verwaltung (die in Hinblick auf häufige Gesetzesänderungen dort sicher auch schwierig durchzuführen ist.“ (Fragebogen SG Nr. 736).

Als mögliche Ursache für Qualitätsmängel im Verwaltungsverfahren der Träger nach dem SGB II wurde mehrfach genannt, dass in den neu eingerichteten Arbeitsgemeinschaften nicht qualifiziertes Personal, insbesondere abgeordnete Beamtinnen und Beamte von Post und Telekom, sowie befristet eingestelltes Personal zum Einsatz gekommen ist und weiter kommt. Auch wird von Richtern, Rechtsanwälten und Prozessbevollmächtigten sowie von Behördenvertretern berichtet, dass die von den Trägern nach dem SGB II eingesetzte Software A2LL eine formell und materiell rechtmäßige Bescheiderteilung zum Teil sehr erschwert. Die problematischen Auswirkungen einer softwaregestützten Entscheidungspraxis auf rechtsstaatliche Verfahren bedürften einer vertieften rechtstatsächlichen und rechtsinformatischen Untersuchung. Software strukturiert das Verwaltungsverfahren teilweise strikter als Verwaltungsvorschriften, ohne dass die einzelnen Behörden darauf adäquat reagieren können, wenn die vorgegebene Struktur sich als rechtswidrig erweist.

„Personelle Verstärkung der Verwaltung.“ (Fragebogen SG Nr. 66);

„Die Verwaltung muss besser entscheiden. Voraussetzung dafür ist, dass gut ausgebildete Sachbearbeiter, die das formelle und materielle Sozialrecht ansatzweise beherrschen, entscheiden.“ (Fragebogen SG Nr. 372);

„Bessere Schulung von Behördenmitarbeitern.“ (Fragebogen SG Nr. 382);

„Qualitativ bessere Arbeit der Sozialleistungsträger.“ (Fragebogen SG Nr. 387);

„Beschleunigung und bessere Kommunikationsfähigkeit hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialleistungsträger, insbesondere in Widerspruchsverfahren.“ (Fragebogen SG Nr. 454);

„Investition in die Ausbildung der Sachbearbeiter in der Arbeitsverwaltung (Nachschulungen).“ (Fragebogen SG Nr. 770)

Der Rechtsprechung ist es durch die Ausgestaltung des Sozialverwaltungsverfahrensrechts verwehrt, formelle Mängel des Verwaltungshandelns wirksam und systematisch zu beanstanden. Nach § 42 SGB X kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der unter Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften zustande gekommen ist, nicht verlangt werden, wenn die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Wichtige Verwaltungshandlungen zur Anhörung und Begründung können bis zur letzten Tatsacheninstanz – also bis zum LSG – nachgeholt werden (§ 41 SGB X). Diese gesetzgeberische Grundentscheidung beeinflusst Bearbeitungstiefe und Arbeitsweise der Sozialleistungsträger.

9.1.2. Auskunfts- und Beratungspflichten

Auskunfts- und Beratungspflichten sind im allgemeinen Sozialrecht (§§ 14, 15 SGB I) für alle Sozialleistungsträger festgeschrieben. Die Rechtsprechung hat immer wieder betont, dass es sich um subjektive Rechte der Bürgerinnen und Bürger handelt, deren Verletzung insbesondere durch den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch auch Folgen hat. Auskunfts- und Beratungspflichten dienen der Realisierung sozialer Rechte im Verfahren und sollen dazu beitragen, gerichtliche Auseinandersetzungen über Leistungsansprüche zu vermeiden.

Die aufgezeigten Kommunikationsmängel und die hohe Erfolgsquote im sozialgerichtlichen Verfahren weisen jedoch darauf hin, dass diese gesetzlich festgeschriebenen Auskunfts- und Beratungsansprüche nicht im erforderlichen Maß realisiert werden können. Hier ist zunächst das Problem der trägerübergreifenden Beratung zu nennen. Im gegliederten Sozialleistungssystem ist es besonders wichtig, auch darüber beraten zu werden, welche Ansprüche gegen andere Sozialleistungsträger bestehen, um vorrangige oder ergänzende Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu können. Der Gesetzgeber hat jedoch in § 14 Satz 2 SGB I für den Regelfall normiert, dass immer nur derjenige Leistungsträger zur Beratung verpflichtet ist, dem gegenüber ein Recht geltend zu machen oder eine Pflicht zu erfüllen ist. Zu einer Auskunft über den Bereich der „eigenen“ Leistungsansprüche hinaus, sind nur die nach Landesrecht zuständigen Stellen sowie die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung verpflichtet (§ 15 Abs. 1 SGB I). Nach Landesrecht zuständige Stellen sind regelmäßig die Kreise und kreisfreien Städte. Die Verpflichtung der Krankenkassen geht noch auf die Zeit zurück, als die Ortskrankenkassen ein besonders enges Netz von Geschäfts- und Auskunftsstellen unterhielten. Durch den Kassenwettbewerb entspricht dieses Leitbild nicht mehr der Realität. Eine trägerübergreifende Beratung kann allenfalls für die jeweiligen

Versicherten der Kasse geboten werden. Der Gesetzgeber sollte daher erwägen, entweder alle Sozialleistungsträger zur umfassend trägerübergreifenden Auskunft und Beratung zu verpflichten oder die Verantwortlichkeit für trägerübergreifende Beratung zu evaluieren und möglicherweise neu zu ordnen.

Die Kreise und kreisfreien Städte sind in den meisten Bundesländern auch verpflichtet, Versicherungsämter einzurichten (§§ 92, 93 SGB IV). Die Versicherungsämter haben in allen Angelegenheiten der Sozialversicherung Auskunft zu erteilen, Anträge entgegenzunehmen und den Sachverhalt aufzuklären. Die Institution des örtlichen Versicherungsamtes ist in der Bevölkerung ebenso wenig bekannt wie die umfassend verantwortlichen Beratungsstellen nach Landesrecht, die in § 15 SGB I vorgesehen sind. Eine Evaluation der in den verschiedenen Ländern und Kommunen vorhandenen Ansätze trägerübergreifender Beratung und Betreuung der Sozialleistungsberechtigten und Versicherten wäre angezeigt. Für den Bundesgesetzgeber ist ein direkter Durchgriff auf Beratungsstellen in kommunaler Verantwortung seit der Reform der bundesstaatlichen Ordnung durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG erschwert. Es läge in der Verantwortung und nicht zuletzt zur Entlastung der Gerichte auch im Interesse der Länder, in diesem Bereich verstärkt tätig zu werden.

Ein weiterer Ansatz der trägerübergreifenden Auskunft und Beratung ist seit 2001 mit der Institution der gemeinsamen örtlichen Servicestellen der Rehabilitationsträger (§ 22 SGB IX) geschaffen worden. Im besonders differenziert gegliederten System der Leistungen zur Teilhabe und Rehabilitation behinderter Menschen sollen die gemeinsamen Servicestellen die Leistungsberechtigten umfassend beraten und unterstützen, Zuständigkeiten klären und zwischen mehreren Sozialleistungsträgern koordinieren und vermitteln. Eine erste Evaluation hat ergeben, dass die gemeinsamen Servicestellen bis zum Jahr 2005 noch nicht hinreichend in der Lage waren, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen.²³³

Weitere gesetzliche Beratungsaufträge sind im Sozialgesetzbuch zahlreich enthalten, so für die Bundesagentur für Arbeit (§§ 2 Abs. 1, 29-34 SGB III), für die Rentenversicherungsträger (§ 115 Abs. 5 und 6 SGB VI; § 46 SGB XII), die Unfallversicherungsträger (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SGB VII), die Träger der Kinder- und Jugendhilfe (§ 36 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII), die Pflegekassen (§ 7 Abs. 2 SGB XI) und die Träger der Sozialhilfe (§ 11 SGB XII). Insgesamt scheint es daher weniger erforderlich, neue Beratungspflichten zu statuieren als zu evaluieren, wie die vorhandenen Pflichten erfüllt werden und ob möglicherweise in einzelnen Bereichen die entsprechenden Ressourcen anders bzw. effektiver einzusetzen sind.

Im Bereich des SGB II ist die Beratungsaufgabe auf den persönlichen Ansprechpartner zuge-spitzt, den die Bundesagentur für Arbeit für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen benennen soll (§ 14 Satz 2 SGB II). Angesichts der Befunde und Berichte in diesem Bereich wäre zu überprüfen, ob das Konzept des persönlichen Ansprechpartners hinreichend umgesetzt worden ist. Aus der Begleitforschung zum SGB II sind hierzu interessante Beobachtungen bekannt, die bislang leider nicht unter sozialverwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten ausgewer-

²³³ BT-Drs. 14/4575, S. 26 f., 190 ff.

tet und ergänzt worden sind. So wird anhand einer Studie über die Arbeit von drei ARGEn²³⁴ berichtet:

„Wie die große Mehrheit der Grundsicherungsträger hatten sich die Standorte X, Y und Z entschieden, die Gewährung ‚aktivierender‘ Eingliederungsleistungen und die ‚passiver‘ Geldleistungen organisatorisch getrennten Geschäftsbereichen zu übertragen. In Leistungsfragen verweisen die aktivierenden Fachkräfte nach dieser Logik an Sachbearbeiter. Doch diese sind nicht nur wegen ihrer Arbeitsbelastung schwer erreichbar für die Adressaten, nach ihrem Selbstverständnis gehört die ganzheitliche ‚Beratung‘ auch zu den Aufgaben der Fachkräfte in Vermittlung und Fallmanagement. Wenn sich jedoch keiner der beiden Bereiche für die Beratung zu Geldleistungen zuständig erklärt, was einige Fallverläufe nahe legen, gefährdet die Arbeitsteilung den Anspruch der Adressaten auf eine Leistungsberatung.“²³⁵

Von den Klägerinnen und Klägern wurden die Mitarbeiter der ARGEn unterdurchschnittlich häufig als hilfsbereit und kompetent eingeschätzt. Richterinnen und Richter sowie Prozessvertreterinnen und Prozessvertreter berichten, dass Klägerinnen und Kläger gerade im Bereich des SGB II keine persönlichen Ansprechpartner vorfinden, die sie kompetent und verbindlich über ihre Rechte und Pflichten beraten.

„Die Einführung von Beratungsstellen, die ruhig bei den Leistungsträgern angesiedelt werden können und damit eine Anlaufstelle für Fragen sein können. Rentenversicherungsträger haben sowas, die ARGEn nicht. Regelmäßiger Satz der Kläger: Hätte mir das mal vorher einer erklärt; man kann ja keinen fragen.“ (Fragebogen SG Nr. 150);

„Mehr Akzeptanz und Aufklärung über Ansprüche; bessere Qualifikation von Behördenmitarbeitern; schon in Widerspruchsverfahren mehr auf Menschen eingehen.“ (Fragebogen SG Nr. 564);

„Berücksichtigung der unverschuldet sozial Schwachen und deren Belange, bessere Informationen durch Gesetzgeber und zuständige Versicherungsträger und Behörden zur entsprechenden Meinungsbildung der Betroffenen. Anhalten der Behörden und Versicherungsträger zu konkret einzelfallbezogenen und begründeten, nachvollziehbaren Entscheidungen nach jedenfalls z.T. verbesserter Sachverhaltsermittlung; keine Floskeln und nicht einzelfallbezogene Bausteine als Begründung!“ (Fragebogen SG Nr. 681);

„Qualität des Verfahrens in Hartz IV-Sachen und Akzeptanz verbessern; mehr Beratung der Betroffenen schon auf Verwaltungsebene.“ (Fragebogen SG Nr. 69);

„Strukturierte und für den Bürger verständliche Bescheide/Antragsformulare; persönliche – nicht Warteschleifen – Ansprechpartner bei den Behörden.“ (Fragebogen SG Nr. 756);

²³⁴ Baethge-Kinsky/Bartelheimer/Henke, Fallbearbeitung nach dem SGB II – Beobachtungen aus dem Inneren der „black box“, WSI-Mitteilungen 2007, 70-76.

²³⁵ Baethge-Kinsky/Bartelheimer/Henke, WSI-Mitteilungen 2007, 70, 75.

„bei den Leistungsträgern – insbesondere Bundesagentur für Arbeit + Träger der SGB II Leistungen – mehr kompetentes Ansprechpersonal für die Leistungsempfänger – z.B. persönliches Gespräch im Widerspruchsverfahren“ (Fragebogen LSG Nr. 216).

9.1.3. Amtsermittlung, insbesondere medizinische Begutachtung

Insbesondere die hohe Erfolgsquote im sozialgerichtlichen Verfahren und die Aussagen der Richterinnen und Richter deuten darauf hin, dass in einem erheblichen Teil der sozialgerichtlichen Streitverfahren die vorgelagerten tatsächlichen Ermittlungen unzureichend durchgeführt worden sind. Die Sozialleistungsträger haben den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen. Sie haben die für die Beteiligten bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu ermitteln (§ 20 SGB X). Wenn 42% der Richterinnen und Richter mangelnde Sorgfalt bei den Bescheiden im Verwaltungsverfahren als eine relevante Ursache des Klagenanstiegs sehen, sind Defizite im Bereich der Amtsermittlung anzunehmen.

„Gerade bei Verpflichtungsklagen, wo § 131 Abs. 5 SGG nicht greift, sollten die Behörden an den durch unzureichende Aufklärung entstandenen Kosten beteiligt werden. Nicht selten beantragen Behörden in Renten- oder SB-Verfahren mit der Klageerweiterung weitere Sachaufklärung durch das Gericht!“ (Fragebogen SG Nr. 7);

„Den Behörden sollte unter dem Aspekt ‚Klageveranlassung‘ die Kosten auferlegt werden können, wenn keine genügende Amtsermittlung durchgeführt wurde (der Kläger aber mit der Klage unterliegt).“ (Fragebogen SG Nr. 12);

„Die Versorgungsverwaltung verlagert Kosten- und Zeitaufwand in die Sozialgerichtsbarkeit, weil die Antragsteller nur in den wenigsten Fällen untersucht werden (von § 131 Abs. 5 SGG wird im Interesse der Kläger nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht).“ (Fragebogen SG Nr. 528);

„Ausdehnung des Anwendungsbereichs des § 131 Abs. 5 SGG auf kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungs- bzw. Leistungsklagen, um damit Druck auf die Sozialleistungsträger, intensiver und besser den Sachverhalt zu ermitteln, zu erhöhen.“ (Fragebogen SG Nr. 545);

„Bessere Sachverhaltsaufklärung und -vermittlung in Verwaltungsverfahren“ (Fragebogen LSG Nr. 308).

Signifikant häufiger wird die Frage von Richterinnen und Richtern bejaht, die im Bereich SGB II tätig sind. Bei den Gerichten entsteht vielfach der Eindruck, dass im Verwaltungsverfahren mögliche und nötige Ermittlungen im Gerichtsverfahren nachgeholt werden. Dies erhöht die Klagehäufigkeit, erschwert die Realisierung sozialer Rechte und stellt einen ineffizienten Einsatz öffentlicher Mittel dar, da die Gerichte grundsätzlich weiter vom zu ermittelnden Sachverhalt entfernt sind als die Sozialleistungsträger.

„Bessere Ermittlung in behördlichen Verfahren, bessere Bescheide (SGB II).“ (Fragebogen SG Nr. 698).

Als besonders aufwändige Ermittlungsschritte im Sozialrecht erweisen sich medizinische und andere gesundheitsbezogene Ermittlungen, die Voraussetzung für die Entscheidung über zahl-

reiche Leistungsansprüche, insbesondere in den Bereichen Krankenversicherung, Rentenversicherung, Pflegeversicherung, Schwerbehindertenrecht und Sozialhilfe, sind. Auch für Abgrenzungsentscheidungen, etwa zwischen SGB II, SGB XII und SGB VI muss die Erwerbsfähigkeit der betroffenen Menschen ermittelt werden (§ 8 SGB II, § 41 SGB XII, § 43 SGB VI). 38,7% der befragten Richterinnen und Richter sehen unzulängliche medizinische Ermittlungen als relevante Ursache für die Zunahme von Klagen an.

„Bessere personelle Ausstattung des ärztlichen Dienstes der Sozialversicherungsträger und sozialmedizinische Schulung, Zertifizierung externer Verwaltungsgutachter für die Laufzeiten“ (Fragebogen SG Nr. 58);

„Standard- und Bausteinbescheide z.B. im Erwerbsminderungsrecht lassen beim Versicherten den Eindruck zurück, dass seine individuelle Erkrankung nicht berücksichtigt wurde. Medizinische Gutachten im Verwaltungsverfahren müssten immer auch an den Versicherten gesandt werden.“ (Fragebogen SG Nr. 732).

Signifikant höher als im Durchschnitt ist die Zustimmung hier bei Richterinnen und Richtern, die im Bereich der Krankenversicherung und des Schwerbehindertenrechts tätig sind. Signifikant niedrigere Zustimmungswerte gibt es zu dieser Frage von Richterinnen und Richtern, die in den Bereichen Rentenversicherung und SGB II tätig sind.

„Für alle Verfahren mit medizinischem Inhalt: in Anlehnung an die Arbeitsweise der Rentenversicherungsträger Ebene der Sachbearbeitung einführen und prüfärztlichen bzw. beratungsärztlichen Dienst einführen.“ (Fragebogen SG Nr. 859).

Damit sind insbesondere die Leistungen des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) für die Krankenversicherung und der von den Ländern bestimmten Versorgungsverwaltung für das Schwerbehindertenrecht kritisch zu betrachten. Werden Überschneidungen herausgerechnet (multivariate statt bivariate Berechnungen), werden die von den gleichen medizinischen Diensten durchgeführten Begutachtungen der Pflegeversicherung (MDK) und des sozialen Entschädigungsrechts (Versorgungsverwaltung) nicht signifikant häufiger im Zusammenhang mit dem Klageanstieg genannt. Ob und warum dies auf unterschiedliche Qualität der Arbeit in den Rechtsgebieten hindeuten könnte, wäre näher zu untersuchen. Ein möglicher Erklärungsansatz für diesen Unterschied zwischen Kranken- und Pflegeversicherung ist, dass durch den Krankenkassenwettbewerb ein höherer Druck auf der Begutachtung in Krankenkassensachen liegt, restriktive Ergebnisse zu erzielen.

Als Lösungsvorschlag kann gelten, dass Gutachter, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger genießen, auch sachlich zu besseren Ergebnissen kommen könnten. Die Regelung in § 200 Abs. 2 SGB VII und in § 14 Abs. 5 Satz 3 SGB IX, wonach die zu begutachtenden Personen jeweils ein Wahlrecht unter drei benannten Gutachtern haben, könnte hierzu ein Beitrag sein.

„Einführung von Begutachtungsstellen mit hoch qualifizierten (insbesondere auch sozialmedizinisch), sachlich unabhängigen Ärzten verschiedener Fachgebiete, eventuell schon im Verwaltungsverfahren/Widerspruchsverfahren (möglichst Nebentätigkeit, zugleich in der Praxis); das derzeitige Begutachtungswesen ist ineffizient und fördert die Klagebereitschaft.“ (Fragebogen SG Nr. 490).

Es sollte erwogen werden, eine vergleichbare Regelung in das SGB X zu übernehmen und ihre Durchsetzung in der Praxis zu evaluieren.

9.1.4. Behördenstruktur und -ausstattung, insbesondere im SGB II

Die bisher erörterten Probleme werfen die Frage auf, ob Mängel der Behördenstruktur und Behördenausstattung relevante Ursachen für einen Klageanstieg sein könnten. In den freien Antworten etlicher Richterinnen und Richter wird eine bessere Ausstattung der Behörden als Lösungsvorschlag genannt (Fragebogen SG Nr. 359, 462, 499). Explizit angesprochen werden hierbei mehrfach die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II).

„Qualitativ und quantitativ bessere personelle Ausstattung der ARGEN (SGB II).“ (Fragebogen SG Nr. 294);

„Personelle, technische Ausstattung der Behörden/Leistungsträger verbessern, Qualifizierung des Personals verbessern (Richterfortbildungen eingeschlossen!).“ (Fragebogen SG Nr. 439);

„Fachpersonal in Widerspruchsstellen.“ (Fragebogen SG Nr. 363);

„Bessere personelle + sächliche Ausstattung der Jobcenter.“ (Fragebogen SG Nr. 644);

„Gleichzeitig ist es zwingend erforderlich, die Behördenstrukturen (ARGE) zu verbessern und für eine höhere Qualität der Ausgangsbescheide zu sorgen. Solange jeder zweite Kläger mir sagt, die Behörde habe ihm zur Klage geraten, obwohl durchaus eine vorläufige Leistungsbewilligung denkbar gewesen und/oder die Klage durch ausreichende Sachverhaltsermittlung vermeidbar gewesen wäre, mutieren die Gerichte zu Supersachbearbeitern und werden mit überflüssigen Verfahren belastet.“ (Fragebogen SG Nr. 670);

„Bessere Ausstattung der Arbeitsgemeinschaften (SGB II), um ein besseres Verwaltungshandeln zu gewährleisten.“ (Fragebogen SG Nr. 743);

„Behördenmitarbeiter besser schulen, mehr Zeit für die Bearbeitung geben, Bescheide verständlicher formulieren, Umgangsformen mit den Bürgern verbessern. Die Eingangsflut betr. SGB II ist vor allem Folge eines schlecht gemachten Gesetzes in der Anwendung unzureichend ausgebildeter Mitarbeiter.“ (Fragebogen LSG Nr. 609);

„Anhebung der Qualität des Verwaltungshandelns der Sozialleistungsträger auf ein bei der übrigen öffentlichen Verwaltung übliches Niveau.“ (Fragebogen LSG Nr. 614);

„höhere Gebühren für Sozialversicherungsträger und Behörden im Unterliegensfall bei erfolgreichen Untätigkeitsklagen.“ (Fragebogen LSG Nr. 704).

Bei den Trägern nach dem SGB II werden auch mehrfach strukturelle Probleme angesprochen. Die Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II ist verfassungsrechtlich

und verwaltungswissenschaftlich kritisiert²³⁶ und nun vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden, weil in ihr eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten nicht möglich ist²³⁷. Der Gesetzgeber sollte bei der in den nächsten drei Jahren erforderlichen Neuordnung auch die problematischen rechtstatsächlichen Befunde aufgreifen, um eine Lösung zu finden, die rechtsstaatlichen Anforderungen besser gerecht wird und zu einer Entlastung der Gerichte beiträgt. Das Gericht hat unter anderem festgehalten:

„Der Vortrag der Beschwerdeführer zu den zwingenden Vorgaben der Bundesagentur hinsichtlich der dazu einzusetzenden Software (insbesondere A2LL, VerBIS, FINAS) wurde durch die Ausführungen des Geschäftsführers der Arbeitsgemeinschaft im Kreis Aachen in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Den kommunalen Trägern der Grundsicherung bleibt hinsichtlich der Organisation der elektronischen Datenverarbeitung keine Wahlmöglichkeit. Dadurch werden, wie die sachverständige Auskunftsperson G. in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat (vgl. auch Graaf, *Der Landkreis* 2007, S. 344, 347), verfahrens- und inhaltliche Entscheidungsmöglichkeiten mit Wirkung für beide Leistungsträger auf die mit der vorgegebenen Software verarbeitbaren Lösungen begrenzt. Durch die softwarebedingten Vorgaben verlieren die an den Arbeitsgemeinschaften beteiligten Landkreise und Kreise Entscheidungsspielräume, die ihnen im Rahmen eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung zustünden. (Rz 180) (...)

Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt voraus, dass der jeweils zuständige Verwaltungsträger auf den Aufgabenvollzug hinreichend nach seinen eigenen Vorstellungen einwirken kann. Daran fehlt es in der Regel, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung nur in Abstimmung mit einem anderen Träger getroffen werden können. Besteht, wie bei den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, keine Letztentscheidungsmöglichkeit im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung, kann keiner der beteiligten Verwaltungsträger seinen eigenen Aufgabenbereich eigenverantwortlich wahrnehmen. (Rz 183) (...)

Das Grundproblem lässt sich daher nicht durch eine Verschiebung der Einwirkungsmöglichkeiten zur einen oder anderen Seite hin bewirken; vielmehr fehlt es an einer eindeutigen Aufgaben- und Verantwortlichkeitszuordnung, die der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entspricht (Rz 187)“.

Die befragten Richterinnen und Richter hatten vielfach von Mängeln der Verwaltungsträger, insbesondere nach dem SGB II, berichtet:

„Personelle und sachliche Ausstattung der Behörden und Gerichte könnte bei den derzeitigen sozialen Problemen und der ‚Gesetzesflut‘ vielleicht unzureichend sein, dies wird man mit Gebühren nicht klären.“ (Fragebogen SG Nr. 250);

²³⁶ Vgl. zum Beispiel: *Dyllick/Lörincz Neubauer*, ARGE – Irrungen und Wirrungen, *ZfSH/SGB* 2007, 397-400; *Henneke*, Hartz IV in der „Überholung“ – Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, *DÖV* 2006, 726-732; *Bieback*, Kommunale Sozialpolitik und ihre Koordination mit der Bundesagentur für Arbeit, *RsDE* 61 (2006), 24-53.

²³⁷ BVerfG Urteil vom 20.12.2007, 2 BvR 2433/04, 2434/04.

„1) Die Qualität der Bescheide sollte den früher üblichen Standard erreichen (SGB V, SGB IX). Solange die Klagen – spartenabhängig – bis zu 50 % erfolgreich sind, dies für die Leistungsträger aber dennoch nicht Anlass ist, eine Besserung der Qualität der Bescheide anzustreben (da ja nur ein Bruchteil aller Entscheidungen angefochten werden und die Beantragungsquote damit insgesamt gering ist), bleibt es bei hohen Klageeinzügen.“

2) Die stark abgesenkte Mitarbeiterzahl bei den Leistungsträgern dürfte Grund für die seit 2006 stark ansteigende Zahl von Untätigkeitsklagen sein.“ (Fragebogen SG Nr. 465);

„Bis zur Einführung des SGB II waren Menge und Schwierigkeit der Klagen, einschl. sog. ‚querulatorischer‘ Klagen, handhabbar. Die Lösung des Problems ist m. E. daher nicht bei den Gebühren, sondern bei Hartz IV zu suchen.“ (Fragebogen SG Nr. 554);

„Bessere Arbeit der Verwaltungsbehörden (insb. Grundsicherung für Arbeitssuchende); bessere Öffentlichkeitsarbeit (Akzeptanz Behörden).“ (Fragebogen SG Nr. 557);

„Sehr schlechte Aktenführung bei SGB II-Akten; mangelnde Einsichtsfähigkeit der Behörden SGB II/SGB XII; schlechte personelle Ausstattung der ARGEN + Gerichte; Weisungsgebundenheit der Widerspruchsstellen an die Geschäftsführer der ARGEN (häufig keine ...).“ (Fragebogen SG Nr. 561).

9.1.5. Verwaltungsverfahrenrecht

In den freien Antworten der Richterinnen und Richter wird als einzige problematische Regelung des Sozialverwaltungsverfahrensrechts sehr häufig die Regelung in § 44 SGB X über die Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Verwaltungsakts angesprochen (Fragebögen SG Nr. 176, 259, 343, 397, 439, 465, 493, 494, 498, 569, 572, 599, 688, 765, 860, 868, 884, 939, 953, 1008).

Diese Regelung weicht vom allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht (§ 48 VwVfG) ab, um sicherzustellen, dass rechtswidrige behördliche Entscheidungen über Sozialleistungen korrigiert werden können. Damit entfernt sie sich vom verwaltungsrechtlichen Grundsatz der Bestandskraft von Verwaltungsakten, mit dem Rechtssicherheit hergestellt wird und gerichtliche Verfahren vermieden werden. § 44 SGB X wird im richterlichen Alltag vielfach als eine Regelung wahrgenommen, die eine jederzeitige Wiederaufnahme von Verfahren auch ohne Änderungen der Sachlage und Rechtslage und damit auch eine wiederholte gerichtliche Überprüfung des gleichen Sachverhalts ermöglicht.

„Die Anzahl der ‚zu Recht‘ erhobenen Anträge nach § 44 SGB X ist auf kleiner 1% zu schätzen.“ (Fragebogen SG Nr. 787);

„Seit Jahren stellen Bürger wieder und wieder Wiederaufnahmeanträge gemäß § 44 SGB X, die genauso unbegründet sind wie der ursprüngliche Antrag. Die Verwaltungspraxis legt zudem jede noch so unverfängliche Anfrage eines Versicherten als § 44 SGB X-Antrag aus mit der Folge, dass Bürger erst dadurch zu Rechtsmitteln veranlasst werden, an die sie vorher nicht einmal gedacht haben.“ (Fragebogen SG Nr. 898);

„Wegfall des § 44 SGB X jedenfalls nach Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens.“
(Fragebogen SG Nr. 1008).

Es sollten daher Regelungsmöglichkeiten erwogen werden, die entsprechend fruchtlose wiederholte Verwaltungs-, Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zum gleichen Sachverhalt vermeiden, ohne die Realisierung sozialer Rechte unverhältnismäßig zu erschweren. Bürgerinnen und Bürger sowie Rechtsvertreter müssten Anreize erhalten, in jedem Fall Streitfragen umgehend zu klären. Angesichts der zuvor erörterten Probleme unzureichender Sachverhaltsaufklärung würde aber eine isolierte Einschränkung von § 44 SGB X die Gefahr bergen, dass Mängel der Beratung und der Sachermittlung im Verwaltungsverfahren beibehalten würden und lediglich die Möglichkeiten einer Überprüfung vermindert würden. Doch könnten Präklusionsvorschriften einen verschiedentlich angesprochenen taktischen Umgang mit neuem Sachvortrag vermeiden helfen. Dies ist jedoch zumindest teilweise eine Frage der Auslegung von § 44 SGB X, die einer eigenen Korrektur durch die Sozialgerichtsbarkeit zugänglich wäre²³⁸.

9.2. Veränderungen im Rahmen des Widerspruchsverfahrens

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer sozialgerichtlichen Klage ist in fast allen Fällen ein Widerspruchsverfahren. Funktion dieses besonderen Verwaltungsverfahrens ist eine Überprüfung der Ausgangsentscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit in strittigen Fällen. Damit wird eine Kontrollstufe eingeführt, die als Filter wirken und die Zahl gerichtlicher Verfahren vermindern soll.²³⁹ Das Widerspruchsverfahren als Vorverfahren zum sozialgerichtlichen Verfahren ist aus diesem Grunde 1975 eingeführt und 1990 obligatorisch gemacht worden.²⁴⁰ Zwischen 1975 und 1990 hatten die Kläger zum Teil ein Wahlrecht zwischen einem Widerspruchsverfahren oder einer unmittelbar erhobenen Klage.

Im allgemeinen Verwaltungsverfahren ist das Widerspruchsverfahren in mehreren Ländern eingeschränkt oder abgeschafft worden. Diese Bestrebungen und ihr Erfolg werden jedoch aus rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht kritisch bewertet, namentlich wegen der Mehrbelastung der Gerichte.²⁴¹ Aus dem Bezirk Mittelfranken wird berichtet, dass durch die versuchsweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beim Verwaltungsgericht Ansbach in den

²³⁸ BSG vom 11.11.2003, Az. B 2 U 32/02, NZS 2004, 660; dazu kritisch: *Friedrich*, NZS 2004, 662 zur Bindungswirkung früherer Bescheide im Verwaltungsverfahren bei unveränderter Sach- und Rechtslage.

²³⁹ Meyer-Ladewig/*Leitherer*, SGG, Vor § 77 Rz. 1a; HK-SGG/*Binder*, § 78 Rz. 2.

²⁴⁰ Vgl. bereits *Ule*, Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens im Sozialversicherungsrecht, SDSRV 7 (1970), 96, 114.

²⁴¹ Vgl. *Härtel*, Rettungsanker für das Widerspruchsverfahren?, *VerwArch* 2007, 54-77; *Rüssel*, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, *NVwZ* 2006, 523-528; *Müller-Grune/Grune*, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – Ein Bericht zum Modellversuch in Mittelfranken -, *BayVBl.* 2007, 65-72; *Hofmann-Hoepfel*, Statistik als Wille und Vorstellung – Zu den rechtstatsächlichen Grundlagen der Verlängerung des Modellversuchs zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken, *BayVBl.* 2007, 73-78.

Rechtsgebieten Kinder- und Jugendhilfe die Klageeingänge um 233%, Wohngeld um 465% und Ausbildungsförderung um 795% gestiegen sind.²⁴²

Die hohe Erfolgsquote im sozialgerichtlichen Verfahren lässt vermuten, dass das Widerspruchsverfahren nicht in allen Fällen seine Funktion auch erfüllen kann. Zwar sind bereits 32-36% der Widerspruchsverfahren mindestens teilweise erfolgreich, doch zeigt die Erfolgsquote bei den Klagen (31-38%, vgl. Tabelle 6.1. im Anhang), dass immer noch viele sachlich oder rechtlich unzutreffende Widerspruchsentscheidungen getroffen werden. Dazu trägt wohl bei, dass das Widerspruchsverfahren im Behördenablauf stark standardisiert ist und zum Teil wiederum auf dem Einsatz von Textbausteinen beruht.²⁴³

Die Distanz zwischen Widerspruchsverfahren und Ausgangsverfahren scheint vielfach strukturell nicht hinreichend.

„Funktionierende Kontrolle im Widerspruchsverfahren; es kann nicht sein, dass Widerspruchsstelle nicht ohne Zustimmung der Leistungsabteilung abhelfen kann!“ (Fragebogen SG Nr. 999).

Die bisher einzige rechtstatsächliche Untersuchung zum Widerspruchsverfahren in der Rentenversicherung kam 1983 zu dem Ergebnis, das Widerspruchsverfahren verfehle seine Befriedigungswirkung, da es sich lediglich als Fortsetzung und Optimierung des Erstverfahrens darstelle. Die Untersuchung hatte sich speziell auf Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten bezogen. Dort wird resümiert:

„Das Widerspruchsverfahren ändert seinen Charakter dahingehend, dass es nicht mehr nur zur Beseitigung gelegentlicher Fehler zur Verfügung steht, sondern seinerseits zu einem Massenverfahren wird, mit dem Ziel des Ausgleichs von verfahrensimmanenten Defiziten im Erstverfahren, ohne dass das Widerspruchsverfahren an der Entscheidungsstruktur des Erstverfahrens irgend etwas geändert hat.“²⁴⁴

42,7% der Richterinnen und Richter meinen, dass sachliche Unzulänglichkeit der Widerspruchsbescheide eine relevante Ursache für den Anstieg der Klagen ist, immerhin noch 30,1% sehen auch rechtliche Unzulänglichkeit. Nach den Tätigkeitsschwerpunkten der Richterinnen und Richter ist die Kritik am Widerspruchsverfahren ebenso verteilt wie diejenige am Verwaltungsverfahren. Sachliche und rechtliche Unzulänglichkeit werden signifikant häufiger im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gesehen. Besonders niedrige Werte für die entsprechende Frage wurden wiederum bei den Richterinnen und Richtern gesehen, deren Tätigkeitsschwerpunkte Unfallversicherung und Rentenversicherung sind.

9.2.1. Alternativen zum gegenwärtigen Widerspruchsverfahren

Zu fragen ist zunächst, ob es grundsätzliche Alternativen zum gegenwärtigen Widerspruchsverfahren gibt. Im Bundesland Niedersachsen ist im Verwaltungsverfahrenrecht das Widerspruchsverfahren abgeschafft worden. Auch anderweitig gibt es entsprechende Überlegungen,

²⁴² Hofmann-Hoepfel, BayVBl. 2007, 73, 78.

²⁴³ Vgl. bereits Horn (1983), 30, 48.

²⁴⁴ Horn (1983), 68.

die damit begründet werden, das Widerspruchsverfahren sei nur eine zusätzliche aufwändige Durchgangsstation zum Klageverfahren. Angesichts einer Klagequote von 25-30% (Gerichtsstatistik, also mit Untätigkeitsklagen) bzw. 19-24% (Widerspruchsstatistik, ohne Untätigkeitsklagen) auf alle erteilten mindestens teilweise zurückweisenden Widerspruchsbescheide im Sozialrecht (vgl. Abschnitt 6.2.2, Schaubild 6.4.) kann jedoch festgestellt werden, dass das Widerspruchsverfahren eine Kontrollfunktion gegenüber rechtswidrigem Verwaltungshandeln wie auch eine Befriedungsfunktion gegenüber klagewilligen Bürgerinnen und Bürgern durchaus erfüllen kann. Fraglich ist vielmehr, ob diese Funktionen optimiert werden könnten.

Als Alternative zum gegenwärtigen behördlichen Widerspruchsverfahren ist von einigen Richterinnen und Richtern sowie von Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern ein obligatorisches Schiedsverfahren genannt worden, das von den Bürgerinnen und Bürgern eher als neutrale Instanz wahrgenommen würde (Fragebogen SG Nr. 144, Nr. 97: Einführung von Schiedsstellen bei Streitigkeiten unter 3.000 Euro). Dieser Gedanke wird auch unter der Bezeichnung Mediation diskutiert.²⁴⁵

„In Verfahren, in denen sozialmedizinische Fragen im Vordergrund stehen, Vorschaltung einer Schiedsstelle, besetzt mit einem Sozialmediziner.“ (Fragebogen SG Nr. 962);

„Mediation, Beratungsstellen oder Schiedsstellen innerhalb des Gerichts als Prozessvoraussetzung.“ (Fragebogen SG Nr. 966).

Zwar ist die Widerspruchsbehörde dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 20 SGB X) verpflichtet, doch wird sie von den Bürgerinnen und Bürgern häufig als Partei wahrgenommen. Dies ist insbesondere in den Fällen äußerlich nahe liegend, wo die Ausgangsbehörde Widerspruchsbehörde ist, wie es bei Trägern der Sozialversicherung und bei kommunalen Trägern sowie bei den Trägern nach dem SGB II der Fall ist. Die funktionale Sonderung von Widerspruchsausschüssen innerhalb der Sozialleistungsträger wird dagegen nicht immer wahrgenommen, zumal wenn das Verfahren – wie meist – von den Widerspruchsführern nur schriftlich geführt werden kann. Eine grundsätzliche Umgestaltung des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht zu einem vorgerichtlichen Schiedsverfahren ist daher zu erwägen.

9.2.2. Anhörung im Widerspruchsverfahren

Die Gespräche mit Expertinnen und Experten haben ergeben, dass nur bei den wenigsten Sozialleistungsträgern eine Anhörung der Bürgerinnen und Bürger im Widerspruchsverfahren vorgesehen ist. Vielmehr entscheiden die Widerspruchsausschüsse meist nach Aktenlage bzw. Vortrag durch die Verwaltung.²⁴⁶ Im Expertengespräch mit Mitgliedern der Sozialversicherungsträger wurde jedoch immer wieder auf die Befriedungsfunktion hingewiesen, die ein sorgfältig durchgeführtes Widerspruchsverfahren, in dem die Betroffenen persönlich angehört werden, erreichen (vgl. Protokoll des Expertengesprächs vom 20.04.2007, Anhang zu Kapitel

²⁴⁵ Schümann, Mediation außerhalb und innerhalb des sozialgerichtlichen Verfahrens, SGB 2005, 27-33.

²⁴⁶ Dies entspricht langjähriger Übung, vgl. Horn (1983), 21, 27, 29, 51 f. zur Praxis bei vier Rentenversicherungsträgern.

5). Auch Richterinnen und Richter wiesen auf die klagevermeidende Wirkung einer Anhörung im Widerspruchsverfahren hin:

„Ich halte es für wichtig, dem Klageverfahren ein Widerspruchsverfahren vorausgehen zu lassen, in dem der Widersprechende mündlich vortragen kann. Dies würde die Sozialgerichte von zahlreichen Verfahren entlasten.“ (Fragebogen SG Nr. 959);

„obligatorische persönliche Anhörung bereits im Widerspruchsverfahren!“ (Fragebogen LSG Nr. 914).

Ein langjähriger Versichertenvertreter bei Rentenversicherungsträgern schrieb uns:

„Was soll ein ehrenamtlich besetzter Widerspruchsausschuss in der Rentenversicherung bei reinen medizinischen Tatbeständen bewirken, wenn die Gutachter der Rentenversicherung gleichzeitig Berater der Widerspruchsausschüsse sind?“

Eine Anhörung könnte insbesondere zur Sachverhaltsaufklärung beitragen. Sieht man, dass durch die Richterinnen und Richter deutlich häufiger mangelnde Sachaufklärung als rechtliche Unzulänglichkeit der Widerspruchsverfahren kritisiert wird, ist eine obligatorische oder jedenfalls regelhafte Anhörung der Widerspruchsführer zu erwägen. Dazu kommt, dass eine solche Anhörung die Befriedungsfunktion des Widerspruchsverfahrens deutlich stärken könnte. Angesichts der besonders oft festgestellten Kommunikationsdefizite könnte dies sogar ein gewichtiger Beitrag zur Reduktion der Klagezahlen sein.

Zudem sollte bereits das Verwaltungsverfahren nach § 24 SGB X bei einem belastenden Verwaltungsakt regelhaft die Anhörung der Beteiligten verwirklichen. Allerdings haben Rechtsprechung und Literatur die Norm bisher so ausgelegt, dass ein zur Anhörung verpflichtender belastender Verwaltungsakt nicht vorliegt, wenn ein Leistungsantrag abgelehnt wird, sondern nur, wenn beispielsweise eine bereits gewährte Leistung wieder entzogen wird.²⁴⁷ Sie wird zudem nicht gesondert auf das Widerspruchsverfahren angewandt.²⁴⁸

Die obligatorische oder zumindest auf Antrag durchzuführende persönliche Anhörung im Widerspruchsverfahren wird auch in der Literatur verschiedentlich als sinnvolle Option zur Verbesserung des Widerspruchsverfahrens genannt.²⁴⁹ Auch außerhalb des Sozialrechts werden hierzu positive Erfahrungen berichtet. So ist in Rheinland-Pfalz die mündliche Erörterung des Widerspruchs im Verwaltungsverfahren landesrechtlich vorgeschrieben (§ 16 Abs. 2 AGVwGO Rheinland-Pfalz).²⁵⁰ Eine persönliche Anhörung des Widerspruchsführers erscheint auch als ein Kernstück der Überlegungen zur Mediation vor dem sozialgerichtlichen Verfahren.²⁵¹

²⁴⁷ Vgl. BSG vom 9.12.2004, Az. 6 KA 84/03 R; *Lang* in LPK-SGB X, Rz. 6a zu § 24; bereits *Horn* (1983), 136.

²⁴⁸ BSG SozR 3-13000 § 24 SGB X Nr. 21.

²⁴⁹ *Leitherer* in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 8. Aufl., Rz. 1a vor § 77; *Plagemann*, Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, NZS 2006, 169, 173.

²⁵⁰ Dazu: *Härtel*, VerwArch 2007, 54, 76.

²⁵¹ Vgl. *Schümann*, SGB 2005, 27, 28.

9.2.3. Amtsermittlung im Widerspruchsverfahren

Neben der Anhörung des Widerspruchsführers könnten noch weitere Schritte erwogen werden, um die Amtsermittlung im Widerspruchsverfahren zu stärken und damit die bemängelte sachliche Qualität der Widerspruchsbescheide zu verbessern. Für die medizinischen und gesundheitsbezogenen Ermittlungen wäre zu erwägen, dass jedenfalls bei einem Widerspruch Behörden externe Gutachterinnen bzw. Gutachter einschalten, da die jeweils zur Behörde gehörigen Gutachter subjektiv für die Widerspruchsführer als parteilich gelten könnten oder wegen ihrer Einbindung in die Ausgangsbehörde auch nicht die nötige Distanz zu den ursprünglichen medizinischen Ermittlungen haben können. Die Einbeziehung verwaltungsexterner Personen in die Amtsermittlung und die Erörterung des Sachverhalts durch diese mit dem Widerspruchsführer erscheinen als ein weiteres Kernelement vorgerichtlicher Mediation. Entsprechende Bemühungen werden etwa aus der Techniker-Krankenkasse berichtet.²⁵²

Voraussetzungen für eine Stärkung der Bürgerbeteiligung im Widerspruchsverfahren sind in fast allen Zweigen des Sozialrechts gegeben. Bei den Sozialversicherungsträgern können Widerspruchsausschüsse der Selbstverwaltung durch Satzung gebildet werden (§ 36a Abs. 1 SGB IV). In der Sozialhilfe sind sozial erfahrene Dritte am Widerspruchsverfahren beratend zu beteiligen (§ 116 Abs. 2 SGB XII). Die einzige rechtstatsächliche Untersuchung im Bereich der Rentenversicherung kam jedoch 1983 zu dem Ergebnis:

„Das Laienelement im Ausschuss kommt nur in wenigen Fällen zum Tragen. Die Ursachen hierfür liegen in der rechtlichen Regelungsdichte. (...) Für eine Ermessensausübung ist kein Raum, so dass die faktische Bewegungsfreiheit des Ausschusses außerordentlich gering bleiben muss. (...) Die Arbeit der Widerspruchsausschüsse ist für den Versicherten wenig effektiv. (...) Die Widerspruchsausschüsse nehmen ihre Kontrollaufgaben nur gegenüber dem Klienten, nicht aber gegenüber der Verwaltung wahr. Das soll heißen: Die Entscheidungen sind einzelfallbezogen, eine Änderung von Verwaltungsprogrammen wird nicht in das Entscheidungskalkül mit einbezogen. (...) Durch Entscheidungsvorgaben und aktenmäßige Ausgestaltung des Vorverfahrens sichert sich die Verwaltung eine Dominanz, die ein Wirksamwerden des verwaltungsfremden Sachverständigen weitgehend ausschließt.“²⁵³

Es muss angenommen werden, dass diese grundlegende Einschätzung auch 25 Jahre später noch erheblichen Wirklichkeitsbezug hat.

Dies ist umso bedauerlicher, als bereits seinerzeit festgestellt wurde, dass das rechtliche Potenzial der geltenden Regelung im Sozialrecht nicht ausgeschöpft wird.²⁵⁴ Vergleichbare, seit 1950 bestehende, Elemente des Widerspruchsverfahrens vor gesonderten weisungsfreien Rechtsausschüssen im allgemeinen Verwaltungsverfahren von Rheinland-Pfalz sind sehr positiv evaluiert worden; es wird eine Klagequote von 5% berichtet.²⁵⁵ Das Widerspruchsver-

²⁵² Schümann, SGB 2005, 27, 31.

²⁵³ Horn (1983), 70 ff.

²⁵⁴ Horn (1983), 72.

²⁵⁵ Härtel, VerwArch 2007, 54, 74 ff.

fahren der Sozialleistungsträger bedürfte einer neuerlichen umfassenden wissenschaftlichen Evaluation. Es kann jedoch vermutet werden, dass die persönliche Beteiligung der Widerspruchsführer und eine größere Publizität der Bürgerbeteiligung positive Folgen für das Vertrauen in Widerspruchsentscheidungen und für deren sachliche Richtigkeit haben könnten.

Zu erwägen ist weiterhin, die in Widerspruchsverfahren gefundenen Mängel des Verwaltungsverfahrens systematisch zu evaluieren und obligatorisch in ein trägerinternes Qualitätsmanagement und ein trägerübergreifendes Benchmarking einzubeziehen. Ziel sollte es sein, dass Abhilfen im Widerspruchsverfahren nicht nur auf den Einzelfall bezogen werden, sondern jeweils darauf geprüft werden, ob zugleich mit ihnen rechtswidrige oder zweckwidrige Verwaltungspraxen aufgegeben werden könnten. Ein Beispiel hierfür sind rechtswidrige Textbausteine. Stellt sich die Rechtswidrigkeit in einem Widerspruchsverfahren heraus, muss dies im Sinne der Qualitätssteigerung nicht nur zu einer Änderung des Textbausteins, sondern zu einer Überprüfung der weiteren Bescheide führen, in die dieser Textbaustein Eingang gefunden hat.

9.3. Veränderungen im Rahmen des Gerichtsverfahrens

Die intensive Nutzung der Angebote zu ergänzenden Stellungnahmen in den Richterfragebögen lässt großes Interesse an der kontroversen Debatte um die Gebührenfreiheit und das Bedürfnis erkennen, sich mit eigenen Erfahrungen und Positionen in die Auseinandersetzung einzubringen. Für die Abläufe im gerichtlichen Verfahren²⁵⁶ lässt sich die Fülle von Kommentaren unter fünf Gesichtspunkten zusammenfassen und im Folgenden genauer untersuchen:

- 1) die einfachere Handhabung der Auferlegung der Kosten nach dargelegter Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung gemäß § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG;
- 2) die Einführung einer Urteilsgebühr als Alternative zur generellen Abschaffung der Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens für den Personenkreis nach § 183 SGG;
- 3) die Straffung und Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens durch
 - die Fiktion der Klagerücknahme nach einer Betreibensaufforderung entsprechend dem normativen Modell des § 92 Abs. 2 VwGO und
 - den Ausbau von Präklusionsvorschriften;
- 4) die Abschaffung oder erhebliche Einschränkung des § 109 SGG;
- 5) das Bedenken eines insgesamt erheblich höheren Aufwandes nichtrichterlicher und richterlicher Arbeit durch häufigere PKH-Anträge.

Hinter den fünf Gruppen von Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen werden drei Wirkungsdimensionen sichtbar. Die erste Wirkungsdimension ist die der Verhaltenssteuerung durch Geld, nämlich entweder durch die Verfahrensgebühr oder die alternative Einführung einer Urteilsgebühr (1), und die erleichterte Sanktionierung (oder jedenfalls Drohung mit

²⁵⁶ Die auf das vorgelagerte Verwaltungsverfahren bezogenen Kritikpunkte und Vorschläge werden an anderer Stelle gesondert gewürdigt, siehe die Erörterungen unter 8.3. und 9.4.

Sanktion) mit Hilfe des einfacher gefassten Tatbestandes der Verschuldungskosten nach § 192 SGG. Methodisch und von der Wirkung her anders setzen die Vorschläge in den Meinungsgruppen 3) und 4) an. Hier geht es nicht bzw. nicht in erster Linie um Verhaltenssteuerung durch Geld, sondern um die Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens durch die Rücknahmefiktion und/oder fristgebundene Vorschriften zum ansonsten drohenden Rechtsverlust. Die dritte Wirkungsdimension, die in der Gruppe 5) angesprochen wird, beruht auf einer die Vorteile und Nachteile der Einführung einer Verfahrensgebühr für die bislang kostenprivilegierten Kläger abwägenden, ökonomisch gesprochen: Aufwand und Ertrag in einen Kostenvergleich setzenden Betrachtungsweise.

9.3.1. Missbrauchskosten

Als Alternative zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr hat sich ein nicht unerheblicher Teil der Richterschaft für die Möglichkeit einer erst im laufenden sozialgerichtlichen Verfahren einsetzenden Steuerung des klägerischen Verhaltens mittels Gebühren ausgesprochen. Eine Form der im Verfahren ansetzenden Verhaltenssteuerung ist die Sanktionierung des Missbrauchs des sozialgerichtlichen Verfahrens durch die Auferlegung von Missbrauchskosten. Dass mittels dieses in § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG verankerten Instrumentes ein Steuerungseffekt auf das Klägerverhalten – jedenfalls nach Androhung im laufenden Verfahren – erzielt wird, konnte durch die Richterbefragung nachgewiesen werden (vgl. hierzu Kapitel 4.3.6.). Gleichwohl war aber auch eine relativ geringe Anwendungsquote dieses Instrumentes festzustellen. So hat ein Viertel der Richterinnen und Richter noch nie Missbrauchskosten angedroht und zwei Drittel der Richter haben noch nie Missbrauchskosten auferlegt.²⁵⁷ Dagegen haben 17,6% der Richterinnen und Richter häufig oder immer beim Vorliegen von Anfang an offensichtlich aussichtsloser Klagen Missbrauchskosten angedroht, aber nur 3,6 % haben in dieser Situation auch häufig oder immer Missbrauchskosten verhängt (vgl. hierzu im Einzelnen Kapitel 4.3.6.)

Die geringe Anwendungsquote der Androhung oder Auferlegung von Missbrauchskosten ist nach den Erkenntnissen aus dem Richterfragebogen (zumindest auch) auf die engen tatbestandlichen Voraussetzungen des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG zurückzuführen.

Die in der Richterbefragung eröffnete Möglichkeit, in den beiden offenen Fragen Alternativen zur Einführung allgemeiner Gerichtsgebühren vorzuschlagen, nutzten 72 Richterinnen und Richter der Sozialgerichte und 26 der Landessozialgerichte, um zum Instrument der Missbrauchskosten Stellung zu nehmen. Der überwiegende Teil der Richterinnen und Richter sprach sich für eine Reform der Vorschrift des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG aus. Die Regelung solle vereinfacht bzw. die Schwelle für die Verhängung von Missbrauchskosten gesenkt und die Vorschrift insgesamt praxisnäher ausgestaltet werden. Auf der anderen Seite waren vier der befragten Richterinnen und Richter der Auffassung, dass die derzeitige Regelung der Missbrauchskosten gut handhabbar sei und ihrem Zweck gemäß ausreiche. Weitere drei Richterinnen und Richter waren darüber hinaus der Ansicht, dass die derzeitige Regelung schlichtweg häufiger und konsequenter Anwendung finden müsse.

²⁵⁷ Die Antworten bezogen sich auf die Frage nach der Reaktion der Richterinnen und Richter auf das Vorliegen von Klagen, die von Anfang an offensichtlich aussichtslos erschienen.

Im Einzelnen knüpften die Änderungsvorschläge der Richterinnen und Richter an verschiedene Tatbestandsmerkmale des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG an.

9.3.1.1. Wegfall des subjektiven Elements des § 192 SGG

Sowohl Richterinnen und Richter der Landessozialgerichte als auch solche der Sozialgerichte wiesen ausdrücklich darauf hin, dass das subjektive Element, welches dem Begriff des Missbrauchs anhafte, aus der Vorschrift des § 192 SGG gestrichen werden solle. Diese Forderung betrachtend stellt sich die Frage, ob dem Begriff tatsächlich ein subjektives Element innewohnt.

So wird in Teilen der Literatur und Rechtsprechung angenommen, dass unter dem Begriff des Missbrauchs des Verfahrens ein objektiver Missbrauch zu verstehen sei.²⁵⁸ Missbrauch liege demnach vor allem bei offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten Verfahren vor, die von jedem Einsichtigen als völlig aussichtslos angesehen werden müssen.²⁵⁹ Gestützt wird diese Ansicht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff des Missbrauchs im Rahmen von § 34 BVerfGG,²⁶⁰ dem der § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG in seiner derzeitigen Fassung nach dem Willen des Gesetzgebers nachgebildet ist.²⁶¹ Das Verständnis des Tatbestandsmerkmals des Missbrauchs in einem objektivierten Sinn stützt sich nicht zuletzt auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift in ihrer derzeitigen Fassung. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum 6. Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes sah für die Neufassung des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 die Möglichkeit der Kostenauflegung für den Fall vor, dass der Rechtsstreit von einem Beteiligten fortgeführt werde, obwohl ihm vom Vorsitzenden in einem Termin die offensichtliche Aussichtslosigkeit der Rechtsverfolgung oder -verteidigung dargelegt worden ist. Daneben war in Nr. 3 die Möglichkeit der Kostenauflegung vorgesehen, wenn die Klage missbräuchlich erhoben oder eine sonstige Verfahrenshandlung missbräuchlich vorgenommen worden ist.²⁶² Im Rahmen der Arbeit des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wurden diese beiden Alternativen zu der jetzigen Fassung zusammengefasst, was in der Beschlussempfehlung damit begründete wurde, dass auf das Tatbestandsmerkmal der offensichtlichen Aussichtslosigkeit verzichtet werden könne, weil es sich um einen Unterfall der Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung handle.²⁶³ Diese Ansicht ist in einem Teil der Literatur auf Ablehnung gestoßen. Danach erfordere die Annahme von Missbrauch neben der Aussichtslosigkeit das Hinzutreten besonderer Umstände.²⁶⁴ Missbräuchlichkeit solle im Falle der Aussichtslosigkeit des Verfahrens daher erst vorliegen, wenn

²⁵⁸ *Groß* in Lüdtker, SGG, Handkommentar, § 192 SGG, Rn. 10; LSG Urteil vom 12.07.2006, Az.: L 5 KR 4868/05.

²⁵⁹ *Straßfeld* in Jansen/Straßfeld, SGG, Kommentar, § 192 SGG, Rn. 9, mit weiteren Nachweisen.

²⁶⁰ BVerfG Beschl. v. 03.07.1995, 2 BvR 1379/95, NJW 1996, 1273.

²⁶¹ BT-Drs. 14/5943 S. 28.

²⁶² BT-Drs. 14/5943 S. 11.

²⁶³ BT-Drs. 15/4575 S. 33.

²⁶⁴ *Meyer-Ladewig/Leitherer*, SGG, § 192 Rn. 2.

der Verfahrensführer um die Aussichtslosigkeit weiß und das Verfahren aus sachfremden Motiven nicht beendet.²⁶⁵ Nach dieser Ansicht bedarf es somit einer subjektiven Komponente.²⁶⁶

Soweit ein Teil der befragten Richter künftig einen Wegfall des subjektiven Elements in § 192 SGG fordert, dürfte es sich um Befürworter der zuletzt genannten Ansicht handeln. Ob eine Gesetzesänderung insoweit erforderlich ist, ist fraglich, da der Gesetzgeber den § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG in seiner jetzigen Fassung zumindest nach zuerst genannter Ansicht und der Gesetzesbegründung, wonach eine Anlehnung an § 34 BVerfGG erfolgen sollte, wohl in objektiver Weise verstanden wissen wollte. Die mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzesentwurf des Bundesrates geplante Neufassung des § 192 SGG (§ 186 Abs. 2 SGG-E) könnte somit zur Klarstellung dienen, welcher Ansicht der Gesetzgeber folgen möchte. Insoweit verdeutlicht die Begründung des Entwurfes, dass die Anwendung der neu gefassten Regelung nicht von bestimmten Einstellungen oder Absichten desjenigen, der mit den Kosten belastet werden soll, abhängt.²⁶⁷

9.3.1.2. Kostenauflegung bei unzureichender Sachaufklärung

Darüber hinaus wollen Richterinnen und Richter beider Instanzen die Regelung über die Missbrauchskosten erweitern,²⁶⁸ um den Behörden bei unzureichender Sachaufklärung die Kosten auferlegen zu können, die dem Gericht für eine von der Behörde unterlassene Sachaufklärung entstehen. Das dürfte vor allem die Einholung erforderlicher Gutachten betreffen.

Dieser Anregung entspricht auch der in einem parallelen Verfahren bearbeitete „Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG)“ vom Mai 2007, welcher die „nachhaltige Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens“ beabsichtigt.²⁶⁹ Danach ist geplant, in § 192 SGG in seiner derzeitigen Fassung folgenden Absatz einzufügen:

§ 192 Absatz 2 SGG-RefE:

Das Gericht kann der Behörde ganz oder teilweise die Kosten auferlegen, die dadurch verursacht werden, dass die Behörde erkennbare und notwendige Ermittlungen im Verwaltungsverfahren unterlassen hat, die im gerichtlichen Verfahren nachgeholt wurden. Die Entscheidung ergeht durch besonderen Beschluss.

Ziel der geplanten Norm ist es entsprechend der Begründung in dem Referentenentwurf, die Verwaltung vor dem Hintergrund der möglichen Kostenfolge zu sorgfältiger Ermittlung an-

²⁶⁵ Wenner, Neues zum Kostenrecht und beim einstweiligen Rechtsschutz, SozSich 2001, 422, 427.

²⁶⁶ Krasney/Udsching, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, Kapitel XII, Rn. 35 (S. 489), Wenner, a.a.O.

²⁶⁷ BT-Drs. 16/1028, S. 11.

²⁶⁸ Teilweise haben die Richter diesen Vorschlag auch unabhängig von der Vorschrift des § 192 SGG gemacht.

²⁶⁹ Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 10.

zuhalten, die bei den Gerichten zu Entlastungseffekten führt. Hintergrund sei, dass Ermittlungen im Verwaltungsverfahren teilweise unterlassen oder unzureichend betrieben werden und daher von den Sozialgerichten nachzuholen seien.²⁷⁰

Dass die Ermittlungen der Behörden teilweise unzulänglich sind, konnte auch anhand der Richterbefragung nachgezeichnet werden (vgl. hierzu Kapitel 4.3.1),²⁷¹ wobei allerdings mit den Daten nicht nachvollzogen werden kann, in welcher Häufigkeit es zu unzureichenden Ermittlung kommt.

9.3.1.3. Schriftliche Androhung und Verhängung

Änderungsbedarf an der Regelung des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG wird in der Richterschaft auch hinsichtlich der vorgeschriebenen Darlegung der Aussichtslosigkeit der Rechtsverfolgung in einem Termin gesehen. So regten 19 Sozialrichter und neun Landessozialrichter an, dass die Möglichkeit wieder²⁷² eröffnet werden solle, die Aussichtslosigkeit schriftlich darlegen und die Missbrauchskosten auch schriftlich androhen zu können. Teilweise wurde dies auch für die Verhängung der Missbrauchskosten gefordert. Zur Begründung wurde angeführt, dass sich ein Beteiligter nach der derzeitigen Rechtslage durch Nichterscheinen im Termin der Auferlegung von Missbrauchskosten entziehen könne. Nach einem Urteil des LSG Stuttgart können allerdings auch gegen einen in der mündlichen Verhandlung nicht erschienenen Kläger Missbrauchskosten verhängt werden, wenn ihm vor der mündlichen Verhandlung mitgeteilt wurde, dass er in der mündlichen Verhandlung einen Hinweis nach § 192 SGG erhalten werde.²⁷³

Trotz dieser – vereinzelt gebliebenen – Entscheidung scheint (den Richtern) die Möglichkeit des schriftlichen Hinweises sinnvoll. Insbesondere dann, wenn die Beteiligten sich nach § 124 Abs. 2 SGG zunächst mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren einverstanden erklärt haben, ist der Richter nach derzeitiger Rechtslage verpflichtet, einen Termin anzuberaumen, um einen Hinweis nach § 192 SGG zu erteilen. Die Möglichkeit der Erteilung dieses Hinweises im schriftlichen Verfahren würde weder die Warnfunktion der Hinweispflicht noch den Anspruch des Klägers auf rechtliches Gehör verkürzen, da der Kläger gleichwohl die Möglichkeit hat, sich zu der Androhung der Verhängung von Missbrauchskosten zu äußern, wenn auch auf schriftlichem Wege. Die in dem Gesetzentwurf des Bundesrates geplante Neufassung des § 192 SGG (§ 186 Abs. 2 SGG-E) würde dem jedenfalls auch entsprechen, da das

²⁷⁰ Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 35. Die Regelung wurde wortgleich übernommen in den Entwurf der Bundesregierung eines „Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes“, BR-Drs. 820/07. Vgl. hierzu *Annette Tabbara*, Die achte Novelle zum Sozialgerichtsgesetz – Entlastung für Gerichte, beschleunigter Rechtsschutz für die Betroffenen, NZS 2008, 8 (14 f.).

²⁷¹ Dies bezog sich auf die Frage, welche Gründe die Richterinnen und Richter für die Zunahme der eingereichten Klagen sahen, allerdings spielt die Antwort, dass die Behörden unzureichend ermitteln, dort nur eine untergeordnete Rolle.

²⁷² Nach § 192 SGG a.F. bedurfte die Auferlegung von Mutwillenskosten nicht der Erörterung in einem Termin.

²⁷³ LSG Stuttgart, Urteil vom 31.05.2005, Az. L 13 AL 4811/04.

Tatbestandsmerkmal, dass der Hinweis in einem Termin zu erfolgen habe, in dem Entwurf entfällt.

9.3.1.4. Erhöhung der Kosten

Vereinzelt wurde angeregt, die zu verhängenden Missbrauchskosten zu erhöhen. Gemäß § 192 Abs. 1 S. 1, 3 SGG hat der Beteiligte, dem die Kosten auferlegt werden sollen, die verursachten Kosten zu tragen, wobei als verursachte Kosten mindestens ein Betrag nach § 184 Abs. 2 SGG anzusehen ist. Somit sind die aufzuerlegenden Kosten der Höhe nach durch das Gesetz nicht begrenzt. Eine Begrenzung der Höhe nach entsteht nur dadurch, dass dem Beteiligten nicht mehr als die von ihm verursachten Kosten auferlegt werden können. Die Forderung nach der Erhöhung der aufzuerlegenden Kosten kann angesichts der allgemeinen Auffassung, wonach die Vorschrift des § 192 SGG eine Schadensersatzregelung sei, keine Strafvorschrift,²⁷⁴ nicht nachvollzogen werden, da wegen des Schadensersatzcharakters keine höheren Kosten als die verursachten auferlegt werden dürfen.²⁷⁵

9.3.1.5. Abschließende Betrachtung

Die in § 186 Abs. 2 SGG-E geplante Regelung entspricht im Wesentlichen den Veränderungsvorschlägen aus der Richterbefragung. Darüber hinaus kann eine Kostenauflegung wegen unzureichender Sachaufklärung der Behörde in Betracht gezogen werden. Eine Reform der Vorschrift des § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG durch Vereinfachung der tatbestandlichen Voraussetzungen bzw. für die Schwelle der Androhung oder Verhängung von Missbrauchskosten birgt aber auch die Gefahr der ausufernden Anwendung der Vorschrift in sich. Bei der derzeitigen hohen Arbeitsbelastung der Sozialgerichte könnte eine vereinfachte Möglichkeit der Androhung oder Auferlegung von Missbrauchskosten gelegentlich eine extensive Anwendung zur schnellen Beendigung von Verfahren nach sich ziehen, indem mittels der Androhung von Missbrauchskosten schon bei bloßen unbegründeten Klagen auf eine Klagerücknahme hingewirkt wird. Diese Gefahr muss bei der Änderung der tatbestandlichen Voraussetzungen Berücksichtigung finden. Entgegenwirken kann man einer durch Arbeitsbelastung bedingten extensiven Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten aber auch durch weitere Maßnahmen zur Senkung der Arbeitsbelastung der Richterinnen und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit.

9.3.2. Einführung einer Urteilsgebühr

Eine der häufigsten Nennungen der Richterinnen und Richter an den Sozial- und Landessozialgerichten auf die offen gestellte Frage nach Alternativen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren, um entsprechend dem Ziel des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/1028) die „Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren bewältigen und zumutbare Verfahrenslaufzeiten gewährleisten zu können“, betraf Urteilsgebühren. Insgesamt 44 Fragebögen der ersten und sechs Fragebögen der zweiten Instanz enthalten den Vorschlag, im sozialgerichtlichen Verfahren eine Urteilsgebühr einzuführen. Bedingung für

²⁷⁴ *Straßfeld*, a.a.O., Rn. 1; *Meyer-Ladewig/Leitherer*, a.a.O., Rn. 1a.

²⁷⁵ *Krasney/Udsching*, a.a.O., Kapitel XII, Rn. 44 (S. 492).

eine solche Gebühr sollte, wie die folgenden ausgewählten Anmerkungen deutlich machen, das Bestehen auf einem Urteil trotz der vom Kammer- bzw. Senatsvorsitzenden dargelegten Erfolglosigkeit der Klage sein. In einigen Antworten wird die Urteilsgebühr ausdrücklich der als praktisch „nicht effektiv handhabbaren“ Missbrauchs- bzw. nunmehr Verschuldensgebühr vorgezogen.

„Die Einführung einer Urteilsgebühr würde viele unnötigen Verfahren verhindern“ (Fragebogen SG Nr. 565)

„Einführung einer Urteilsgebühr (anstelle der in der Praxis nicht effektiv handhabbaren Missbrauchsgebühr)“ (Fragebogen SG Nr. 651)

„Einführung von Urteilsgebühren, da häufig trotz Aufklärung von Klägerseite ein Urteil gewünscht wird, weil es ja nichts kostet.“ (Fragebogen SG Nr. 445)

„Urteilsgebühr; d. h., jeder könnte bis zur Verhandlung kostenfrei klagen; wenn nach Darlegung der Sach- u. Rechtslage durch d. Vorsitzenden keine Aussicht auf Erfolg besteht u. trotzdem die Klage nicht zurückgenommen wird, wäre ein Urteil gebührenpflichtig. 2) Verschärfung des Mutwillens-Kostentatbestands in § 192 SGG. 3) Streitwert unabhängige Gebühr im geringen Umfang (ca. 10-50 Euro), 4) höhere Darlegungspflichten u. -lasten der Beteiligten, 5) Berufungszulassung generell“ (Fragebogen SG Nr. 124)

„Einführung einer Urteilsgebühr: § 193-Verfahren bleiben grundsätzlich kostenfrei, endet das Verfahren in einem Urteil, fällt für die unterliegende Partei eine Urteilsgebühr an, die je nach Erfolgsquote zu zahlen ist. Alternativ: Urteilsgebühr nur bei vollständig negativem Urteil. PKH dann nicht notwendig, da Richter zuvor ja schon Erfolglosigkeit bejaht hat zu diesem Zeitpunkt.“ (Fragebogen SG Nr. 129)

„Die Hürden für das Verhängen von Kosten gemäß § 192 SGG dürften nicht so hoch sein. Es sollte jedenfalls eine Urteilsgebühr eingeführt werden, da derzeit für die Kläger bei nach durchgeführter Beweisaufnahme aussichtslosen Klagen keinerlei Anreiz zur Klagerücknahme besteht“ (Fragebogen SG Nr. 185)

Begriff und Steuerungszweck der Urteilsgebühr sind dem geltenden Recht durchaus bekannt. Der Begriff findet sich als Tatbestandsmerkmal im Kostenverzeichnis (KV), das nach § 3 Abs. 2 des Gerichtskostengesetzes (GKG) diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist. Er ist eine Ausprägung des Oberbegriffs der Entscheidungsgebühr, der in § 35 GKG neben der Verfahrensgebühr mit der Zielrichtung genannt ist, sicherzustellen, dass diese Gebühren in jedem Rechtszug hinsichtlich eines jeden Teils des Streitgegenstandes nur einmal erhoben werden.²⁷⁶ Die ökonomische Steuerungswirkung, die sich mit der Ausgestaltung der Entscheidungsgebühr erreichen lässt, wird aus mehreren Tatbeständen des Kostenverzeichnisses deutlich. So ermäßigt sich beispielsweise der Gebührensatz der allgemeinen Verfahrensgebühr im zivilrechtlichen Verfahren vor den ordentlichen Gerichten – Prozessverfahren – nach KV Nr.

²⁷⁶ Zu Einzelheiten siehe *Zimmermann* in: *Karl Josef Binz/Josef Dörndorfer/Rainer Petzold/Walter Zimmermann*, Gerichtskostengesetz, Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz. Kommentar, München 2007, § 35 Rn. 1.

1211 von 3,0 auf 1,0 unter anderem dann, wenn das Verfahren durch Klagerücknahme, Anerkenntnisurteil, Verzichtsurteil oder Urteil, das nach § 313a Abs. 2 ZPO keinen Tatbestand und keine Entscheidungsgründe enthält, beendet wird. Noch stärker ist die Ermäßigungswirkung im Hinblick auf die Gebühr nach KV Nr. 1222 bei Berufung und bestimmten Beschwerden bei Beendigung des gesamten Verfahrens durch Zurücknahme des Rechtsmittels, der Klage oder des Antrags, bevor die Schrift zur Begründung des Rechtsmittels bei Gericht eingegangen ist (von 4,0 auf 1,0), oder beispielsweise nach KV Nr. 1311 bei entsprechender Verfahrensbeendigung unter Mitwirkung des Klägers in Ehesachen (von 2,0 auf 0,5).

Dieselbe Steuerungswirkung versucht der Gesetzgeber in Verfahren vor den Gerichten der Arbeitsgerichtsbarkeit zu erreichen, auf die sich mehrere Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit in ihren Anregungen bezogen haben. Die in Teil 8 enthaltenen Kostenvorschriften, die durch das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz mit Wirkung vom 1. Juli 2004 an die Stelle der bis dahin im Arbeitsgerichtsgesetz enthaltenen Regelungen in § 12 Abs. 1 bis 5a, 7 ArbGG getreten sind,²⁷⁷ setzen einen spürbaren Kostenanteil für die Beendigung des gesamten Verfahrens nach streitiger Verhandlung ohne streitiges Urteil. Abgesehen vom völligen Wegfall der anfallenden Gebühr bei Beendigung des Verfahrens durch einen gerichtlichen Vergleich (Vorbemerkung 8), sieht KV Nr. 8211 bei Beendigung des gesamten Verfahrens nach streitiger Verhandlung durch einen der aufgezählten Gebührentatbestände (Zurücknahme der Klage, Anerkenntnis- oder Verzichtsurteil oder begründungsloses Urteil nach § 313a Abs. 2 ZPO, Erledigungserklärung nach § 91a ZPO) eine Ermäßigung der Verfahrensgebühr von 2,0 auf 0,4 vor.

Die Einführung einer Urteilsgebühr ist als weniger weit reichende Alternative zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren gewiss gründlich zu prüfen. Im Vergleich zu dieser erscheint sie insoweit als das mildere Mittel der Einflussnahme auf Klägerverhalten, als sie nicht bereits auf den Zugang zum Verfahren einwirkt, sondern erst nach Eröffnung des Verfahrens und damit nach der hier möglichen weiteren Aufklärung des Sachverhalts und nach der Erörterung der Sach- und Rechtslage im Gericht als Entscheidungsalternative für die Kläger auftritt.

In der Theorie lässt sich der Ermäßigung der Verfahrensgebühr bei nicht streitiger Beendigung des Verfahrens ihre Wirkungschance nicht absprechen. Soweit empirische Erkenntnisse zur Prozesswirklichkeit vorliegen, legen sie allerdings tatsächlich einen niedrigen Wirkungsgrad nahe. *Hommelhoff/Prütting u. a.* haben in ihrer rechtstatsächlichen Untersuchung zu den Auswirkungen der Reform des Zivilprozessrechts auf die gerichtliche Praxis unter der Fragestellung einer Verkürzung der Erstellung erstinstanzlicher Urteile nach § 313a Abs. 2 ZPO²⁷⁸ feststellen können, dass es im Untersuchungszeitraum zwar in immerhin 14% der Verfahren vor dem Amtsgericht und in 20% vor dem Landgericht zu einem so genannten „Stuhlurteil“

²⁷⁷ Zu Einzelheiten siehe *Eberhard Natter*, Die Auswirkungen des Gesetzes zur Modernisierung des Kostenrechts auf das arbeitsgerichtliche Verfahren, NZA 2004, S. 686-692.

²⁷⁸ Die Norm lautet: Wird das Urteil in dem Termin, in dem die mündliche Verhandlung geschlossen worden ist, verkündet, so bedarf es des Tatbestands und der Entscheidungsgründe nicht, wenn beide Parteien auf Rechtsmittel gegen das Urteil verzichten. Ist das Urteil nur für eine Partei anfechtbar, so genügt es, wenn diese verzichtet.

gekommen ist.²⁷⁹ Dabei wurde jedoch ganz überwiegend – zu 86% vor dem Amtsgericht und zu 89% vor dem Landgericht – auf ein Rechtsmittel nicht verzichtet, so dass der Richter das Urteil nicht verkürzt abfassen konnte. Darüber hinaus wurde auch in den seltenen Fällen des Verzichts auf Rechtsmittel jedenfalls nicht auf die Darstellung von Tatbestand und Entscheidungsgründen nach § 313a Abs. 2 ZPO verzichtet.²⁸⁰

Sollte eine Urteilsgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren eingeführt werden, ist darüber hinaus die auch psychologisch bedeutsame Umkehrung der Ausgangssituation zu beachten. Im Unterschied zu allen anderen Verfahrensordnungen, die unter Anwendung der Tatbestände des Kostenverzeichnisses zu § 3 Abs. 2 Gerichtskostengesetz eine bereits entrichtete Verfahrensgebühr ermäßigen und damit einen positiven Verhaltensanreiz setzen, würden Kläger nach § 183 SGG im – weiterhin als gerichtskostenfrei gedachten – sozialgerichtlichen Verfahren mit der Ankündigung der Urteilsgebühr erstmalig mit einer Gebühr konfrontiert werden. Das würde, jedenfalls in der subjektiven Sicht der Kläger, wohl eher als negatives Signal wahrgenommen werden. Hinzu kommt die psychologisch sowie rechts- und sozialpolitisch nicht unproblematische Optik einer Verknüpfung der eigentlich selbstverständlichen Entscheidungsleistung eines staatlichen Gerichts mit einer Gebühr. Auch wenn das Urteil zu Lasten des Klägers ergehen wird, dürfte es wesentlich schwerer sein, die Akzeptanz dieser Kläger dafür zu erreichen, dass sie für die begründete und ordentliche Entscheidung in ihrer Angelegenheit Geld bezahlen sollen. Auch lässt sich an der dauerhaften Befriedungswirkung einer – in der Wahrnehmung von Klägern – „bezahlten“ oder urteilslosen Erledigung gerade in dem für die Wahrnehmung von Gerechtigkeit besonders sensiblen sozialgerichtlichen Verfahren zweifeln.

9.3.3. Straffung und Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens

Die in der Richterbefragung eröffnete Möglichkeit, in den beiden offenen Fragen Alternativen zur Einführung allgemeiner Gerichtsgebühren vorzuschlagen bzw. Aspekte, welche im Übrigen noch für wichtig gehalten werden, zu benennen, nutzten Richterinnen und Richter beider Instanzen in großem Maße dazu, sich für eine Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens auszusprechen. Trotz der Vielfalt der hierzu unterbreiteten Vorschläge, die sowohl alternativ als auch kumulativ zur Einführung von Gebühren gemacht wurden, traten zwei Aspekte aufgrund der Häufigkeit der Nennung in den Vordergrund. Die Richterinnen und Richter sowohl der Sozialgerichte als auch der Landesozialgerichte sprachen sich zum einen für die Einführung einer Klagerücknahmefiktion aus. Zum anderen wurde die Einführung von Präklusionsvorschriften angeregt. Nicht selten wurden dabei beide Vorschläge kumulativ gemacht, da für beide ähnliche Gründe, die angestrebte Straffung des Verfahrens, zu finden sind. Deutlich macht dies folgende Anmerkung aus einem Sozialgericht:

„Viele Ressourcen (Arbeitszeit, Kosten) gehen auch dadurch verloren, dass Beteiligte das Verfahren nur schleppend oder überhaupt nicht betreiben. Hier erscheint mir die

²⁷⁹ Hommelhoff/Prüting/Ebers/Lang/Traut, a.a.O., S. 129, Abb. 47.

²⁸⁰ Hommelhoff et al., a.a.O., S. 129 f., Abb. 48.

Einführung einer Klagerücknahmefiktion oder von Präklusionsvorschriften notwendig.“
(Fragebogen SG Nr. 543)

9.3.3.1. Klagerücknahmefiktion

Zur Straffung und Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens regten Richterinnen und Richter sowohl der Sozialgerichte als auch der Landessozialgerichte die Einführung einer Klagerücknahmefunktion an. Exemplarisch sei hierbei auf folgende Kommentare verwiesen:

„Eine Regelung entsprechend § 92 Abs. 2 VwGO wäre sehr hilfreich (Rücknahmefiktion bei Nichtbetreiben des Verfahrens).“ (Fragebogen LSG Nr. 505)

„Fiktion der Klagerücknahme bei Nichtbetreiben des Verfahrens (vgl. § 92 VwGO) unter strengen Voraussetzungen.“ (Fragebogen SG Nr. 331)

„Offensichtlich aussichtslose Verfahren werden oft auch nicht betrieben, gerichtliche Verfügungen nicht erfüllt. Um weiteren Aufwand zu vermeiden, wäre eine Rücknahmefiktion bzw. Einstellungsnorm für das Gericht hilfreich.“ (Fragebogen SG Nr. 771)

Daneben ist mehrfach die Einführung eine Betreibensaufforderung durch die Richterinnen und Richter angeregt wurden, wobei davon ausgegangen werden darf, dass die Anmerkungen ebenfalls auf die Einführung einer Klagerücknahmefiktion anzielten. Grund dafür ist zum einen, dass die Betreibensaufforderung in anderen Verfahrensordnungen²⁸¹ Voraussetzung für die Fiktion der Klagerücknahme ist. Zum anderen dürfte die Aufforderung zum Betreiben des Verfahrens seitens des Gerichts den Zweck der Beschleunigung des Verfahrens verfehlen, wenn diese sanktionslos bliebe.²⁸²

Nach der derzeitigen Rechtslage gibt es im sozialgerichtlichen Verfahren zwar gem. § 102 SGG die Möglichkeit der Klagerücknahme, diese erfordert aber eine Prozesshandlung des Klägers. Die Rücknahme der Klage kann nicht wie in anderen Prozessordnung fingiert werden.

Die Regelung einer Klagerücknahmefiktion könnte sich an der Vorschrift des § 92 Abs. 2 VwGO, welche die Klagerücknahmefiktion im verwaltungsgerichtlichen Verfahren normiert, orientieren, die ihrerseits der Regelung des § 81 AsylVfG nachgebildet ist, da die verwaltungsgerichtliche Verfahrensordnung im Grundsatz dem Sozialgerichtsgesetz ähnlich ist.

Dementsprechend ist auch in dem in einem parallelen Verfahren bearbeiteten „Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGerÄndG)“ vom Mai 2007, welcher die „nachhaltige Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens“ beabsichtigt, die Einführung einer Klagerücknahmefiktion in das sozialgerichtliche Verfahren

²⁸¹ Vgl. § 92 Abs. 2 VwGO, § 81 AsylVfG.

²⁸² Als weitere Sanktionsmöglichkeit käme eine Präklusion des auf die Betreibensaufforderung nicht erbrachten Vortrages in Betracht. Mit der von den Richterinnen und Richtern ebenfalls geforderten Einführung von Präklusionsvorschriften befasst sich Abschnitt b).

nach Vorbild des § 92 Abs. 2 VwGO geplant.²⁸³ Der Referentenentwurf sieht in § 102 SGG folgenden Absatz 3 vor:

*(3) Die Klage gilt als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als zwei Monate nicht betreibt. (...) Der Kläger ist in der Aufforderung auf die sich aus Satz 1 ergebende Rechtsfolge hinzuweisen.*²⁸⁴

Die geplante gesetzliche Rücknahmefiktion wird im Referenten- wie im Kabinettsentwurf dahingehend begründet, dass ab einem gewissen Zeitpunkt der Wegfall des Rechtsschutzinteresses des Klägers zu unterstellen sei.²⁸⁵ Gleichwohl betont der Referentenentwurf, dass die fiktive Klagerücknahme entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁸⁶ wegen ihrer weitreichenden Folgen Ausnahmecharakter habe, welcher bei der Auslegung und Anwendung der Norm zu beachten sei.²⁸⁷

Da sich sowohl die von dem Referentenentwurf vorgeschlagene Norm des § 102 Abs. 3 SGG-RefE als auch die Vorstellungen der befragten Richter an dem Vorbild des § 92 Abs. 2 VwGO sowie des § 81 AsylVfG orientieren, kann die hierzu entwickelte Rechtsprechung und Literatur zur Bewertung der Einführung einer Klagerücknahmefiktion in das sozialgerichtliche Verfahren herangezogen werden.

Nach der Rechtsprechung sind der Klagerücknahmefiktion wegen der weitgehenden Konsequenzen bei ihrer Auslegung und Anwendung verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt; insbesondere ist ihr strenger Ausnahmecharakter zu beachten.²⁸⁸

Daher hat die Rechtsprechung neben gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen – der Kläger muss den Prozess unzureichend betrieben haben, woraufhin das Gericht ihn belehrt und zum Betreiben des Verfahrens aufgefordert hat – schon zu der ursprünglichen Regelung im Asylverfahrensrecht ein weiteres ungeschriebenes Merkmal entwickelt, welches auf die Regelung in § 92 Abs. 2 VwGO übertragen wurde²⁸⁹ und daher auch im Rahmen des Sozialgerichtsgesetzes Beachtung finden muss.

²⁸³ Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 9 f.

²⁸⁴ Die vorgeschlagene Regelung ist mit diesem Wortlaut als Absatz 2 zu § 102 in den aktuellen Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 14.11.2007 übernommen worden.

²⁸⁵ Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 29.

²⁸⁶ Vgl. BVerfG NVwZ 1994, 62 ff. (Die Entscheidung betraf die Regelung der Erledigungsfiktion nach Betreibensaufforderung des § 33 AsylVfG a.F., welchem die Regelung des § 92 Abs. 2 VwGO nachgebildet ist.).

²⁸⁷ Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 29.

²⁸⁸ BVerfG Kammerbeschluss vom 09.05.1993, Az.: 2 BvR 1972/92.

²⁸⁹ BVerwG Beschluss vom 05.07.2000, Az.: 8 B 119/00; BVerfG Kammerbeschluss vom 27.10.1998, Az.: 2 BvR 2662/95.

Danach ist Voraussetzung für eine Betreibensaufforderung, dass nach dem prozessualen Verhalten des Klägers für das Gericht hinreichend sachlich begründete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das Rechtsschutzinteresse im Verlaufe des Verfahrens weggefallen ist.²⁹⁰ Wenn dagegen am Fortbestand des Rechtsschutzinteresses vernünftigerweise keine Zweifel bestehen, verfehlt eine Aufforderung zum Betreiben des Verfahrens ihren Zweck und vermag die Rechtsfolge der Klagerücknahmefiktion nicht herbeizuführen.²⁹¹ Wann solche Anhaltspunkte für den Wegfall des Rechtsschutzinteresses vorliegen, kann aber nicht schematisch, sondern nur anhand des fallbezogenen Verhaltens des jeweiligen Klägers, insbesondere aufgrund der Verletzung prozessualer Mitwirkungspflichten, beurteilt werden.²⁹² In jedem Falle muss sich der Schluss auf den Wegfall des Rechtsschutzinteresses, also auf ein Desinteresse des jeweiligen Klägers an der weiteren Verfolgung seines Begehrens ableiten lassen können, denn die Klagerücknahmefiktion ist kein Hilfsmittel zur bequemen Erledigung lästiger Verfahren oder zur vorsorglichen Sanktionierung prozessleitender Verfügungen.²⁹³ Daher setzt eine Betreibensaufforderung aufgrund der Verletzung prozessualer Mitwirkungspflichten regelmäßig voraus, dass der Kläger eine prozessleitende Verfügung des Gerichts nicht beachtet hat.²⁹⁴

Nicht zuletzt wegen dieser strengen Anforderungen ist die mit dem Referentenentwurf beabsichtigte Einführung der Klagerücknahmefiktion in das sozialgerichtliche Verfahren auf Kritik gestoßen. Nach Ansicht der Neuen Richtervereinigung (NRV) könnte die geplante Regelung nur dann zu einer echten Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit führen, wenn sie sich schematisch anwenden ließe, was aber angesichts des von der höchstrichterlichen Rechtsprechung betonten Ausnahmecharakters nicht möglich sei.²⁹⁵ Im Übrigen sei eine Klage bei fehlendem Rechtsschutzinteresse ohnehin als unzulässig abzuweisen, so dass es der Regelung nicht bedürfe. Noch schärfere Kritik hat der Deutsche Anwaltverein (DAV) geübt, nach dessen Ansicht die Einführung einer Klagerücknahmefunktion den Bürgern und dem Rechtsstaat schade, Querulanz provoziere und geeignet sei, Rechte von Personen abzuschneiden, die dringend darauf angewiesen seien. Betroffen wären danach nur Personen, die ohnehin sozial „schon auf der untersten Stufe“ angesiedelt seien.²⁹⁶ Da der DAV seine Ansicht nicht weiter begründet, kann insoweit nur auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwie-

²⁹⁰ BVerfG Kammerbeschluss vom 27.10.1998, Az.: 2 BvR 2662/95; BVerwG Beschluss vom 07.07.2005, Az.: 10 BN 1/05.

²⁹¹ BVerwG Beschluss vom 05.07.2000, Az.: 8 B 119/00.

²⁹² BVerwG Beschluss vom 07.07.2005, Az.: 10 BN 1/05.

²⁹³ *Clausing* in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Kommentar, § 92 VwGO, Rn. 39.

²⁹⁴ BVerwG Urteil vom 26.04.1998, Az.: 9 C 267/86, Buchholz 402.25 § 33AsylVfG Nr. 8.

²⁹⁵ Stellungnahme der NRV zum Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, S. 2 f., http://www.nrv-net.de/downloads_stellung/51.pdf (8.11.2007).

²⁹⁶ Stellungnahme des Deutschen Anwaltverein durch den Ausschuss Sozialrecht zum Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, S. 5, <http://www.anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/2007-32.pdf> (8.11.2007).

sen werden, wonach die Klagerücknahmefiktion verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, solange ihr strenger Ausnahmecharakter berücksichtigt wird.²⁹⁷

Soweit der praktische Nutzen der Vorschrift in Zweifel gezogen wird, ist dies in der Literatur auch schon bei der Einführung des § 92 Abs. 2 VwGO durch das 6.VwGO-ÄndG zum 1.1.1997 geschehen; insoweit wurde nicht von einer spürbaren Entlastung der Verwaltungsgerichte ausgegangen.²⁹⁸ Zumindest nach der Begründung des Gesetzesentwurfes des Bundesrates zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 30.11.2006, welcher eine nahezu gleichlautende Regelung zur Klagerücknahmefiktion einzuführen beabsichtigt, habe sich aber die Regelung des § 92 Abs. 2 VwGO in der Praxis bewährt.²⁹⁹

Auch wenn die Vorschrift wegen des vom Bundesverfassungsgerichts betonten strengen Ausnahmecharakters nur sehr restriktiv angewendet werden darf und somit nicht häufig zur Anwendung kommen wird, liegt doch eine wichtige Funktion der Klagerücknahmefiktion in der Unterstreichung der Mitwirkungspflichten der Beteiligten, die sich verfahrensbeschleunigend auswirkt. Das betonen der Deutsche Richterbund (DRB) und der Richterverein der Sozialgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen e.V. (RiV) zu der geplanten Neuregelung.³⁰⁰ Danach zeigten Erfahrungen aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis, dass sich allein das Vorhandensein der Vorschrift verfahrensfördernd auswirke, weil Beteiligte rechtzeitig zur Klage- oder Berufungsbegründung sowie zur konstruktiven Förderung des Verfahrens angehalten werden.³⁰¹

Trotz der aus richterlicher Sicht verfahrensfördernden Wirkung, von welcher auch der Referentenentwurf ausgeht, sieht dieser eine entsprechende Regelung in der Berufungsinstanz nicht vor, wie es im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Fall ist (§ 126 Abs. 2 VwGO). Dass hier ein entsprechendes Regelungserfordernis gesehen wird, zeigt folgende Anmerkung eines befragten LSG-Richters/in:

„Fiktion der Rechtsmittelrücknahme bei fehlender Rechtsmittelbegründung trotz Erinnerung.“ (Fragebogen LSG Nr. 823)

An eine Berufungsrücknahmefiktion sind dabei die gleichen strengen Anforderungen wie an die Klagerücknahmefiktion zu stellen.³⁰² Zwar ist davon auszugehen, dass die Vorschrift in geringerem Maße als in der ersten Instanz zur Anwendung käme, da bei demjenigen, der ein Verfahren durch eine Instanz vollständig geführt und in die zweite Instanz gebracht hat, ein Wegfall des Rechtsschutzinteresses, insbesondere wegen fehlender Mitwirkung, weniger

²⁹⁷ BVerfG Urteil vom 15.08.1984, Az.: 2 BvR 357/84, DVBl. 1984, S. 1005.

²⁹⁸ Decker, Die Fiktion der Klagerücknahme nach § 92 Abs. 2 VwGO n.F., BayVBl 1997, S. 673.

²⁹⁹ BT-Drs. 16/3660, S. 10.

³⁰⁰ Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, <http://www.drb.de/cms/index.php?id=97&L=0> (8.11.2007); Stellungnahme des RiV zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, S. 9, Nr. 17, http://www.rivsgbnrw.de/gesetze/riv_SGGArbG_14062007.pdf (8.11.2007).

³⁰¹ Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, <http://www.drb.de/cms/index.php?id=97&L=0> (8.11.2007).

³⁰² Happ in Eyermann, VwGO, Kommentar, § 126 VwGO, Rn. 7.

wahrscheinlich ist. Gleichwohl darf auch für die Berufungsinstanz davon ausgegangen werden, dass allein die Existenz einer entsprechenden Vorschrift die Beteiligten zur Verfahrensförderung anhalten kann.

9.3.3.2. Präklusion

In noch größerem Maße als für die Klagerücknahme sprachen sich die Richterinnen und Richter für die Einführung von Präklusionsvorschriften aus. So waren es an den Sozialgerichten 60 und an den Landessozialgerichten 14 Richterinnen und Richter, die die Möglichkeit der freien Stellungnahme in der Richterbefragung dazu nutzten, das Erfordernis der Einführung von Präklusionsvorschriften zu betonen, wie folgendes Beispiel aus einem Sozialgericht exemplarisch zeigt:

„Wichtig wäre die Einführung von Präklusionsregelungen, da Klagen häufig erst spät und kurz vor der mündlichen Verhandlung begründet werden (gilt z. T. auch für Beklagten). Es würde das Verfahren beschleunigen, wenn verspätetes Verbringen nicht mehr berücksichtigt werden müsste.“ (Fragebogen SG Nr. 580)

Wie die Präklusionsregelungen im Einzelnen ausgestaltet sein sollen, blieb jedoch angesichts meist nur pauschaler Forderungen nach der Einführung von Präklusionsvorschriften weitgehend offen. Teilweise gingen Anregungen dahin, dass sich die einzuführende Vorschrift an § 87b VwGO³⁰³ orientieren sollte. Andere schlugen Präklusionsvorschriften nach dem Vorbild der ZPO vor. Eine einzelne Ansicht meinte, dass Ausschlussvorschriften vor allem für anwaltliche vertretene Kläger zum Tragen kommen sollten.

Dem sozialgerichtlichen Verfahren ist eine Präklusion verspäteten Vorbringens bislang fremd. Vielmehr hat das Gericht gem. § 128 Abs. 1 SGG der Entscheidung seine freie, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnene Überzeugung zugrunde zu legen. Zu berücksichtigen sind alle von den Beteiligten vorgebrachten oder bekannt gewordenen Umstände.³⁰⁴ Der Vortrag kann daher nicht als verspätet zurückgewiesen werden, selbst wenn das Gericht hierfür eine Frist gesetzt hat.³⁰⁵ Eine Einschränkung gilt insoweit, als nur solcher Vortrag und solche Umstände der Entscheidung zugrunde zu legen sind, die bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung bekannt geworden sind. Dies folgt aus § 121 S. 1 SGG, wonach der Vorsitzende die mündliche Verhandlung nach genügender Erörterung der Streitsache schließt. Schriftsätze, die nach Schließung der mündlichen Verhandlung eingehen, finden keine Berücksichtigung mehr.³⁰⁶ Dies gilt aber gem. § 202 SGG i.V.m. § 296a ZPO nur für neue Angriffs- und Verteidigungsmittel, mithin für Sachvortrag, dagegen nicht für bloße Rechtsausführungen.³⁰⁷ Ebenso darf das Gericht nach Schließung der mündlichen Verhandlung nicht mehr von Amts

³⁰³ Nach § 87b VwGO kann das Gericht unter den dortigen Voraussetzungen solche Erklärungen und Beweismittel zurückweisen, die erst nach Ablauf einer dem Kläger zuvor gesetzten Frist vorgebracht wurden.

³⁰⁴ Meyer-Ladewig in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, Kommentar, § 128 SGG, Rn. 5b.

³⁰⁵ Krasney/Udschnig, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, Kapitel III Rn. 165 (S. 115).

³⁰⁶ Meyer-Ladewig in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, Kommentar, § 121 SGG, Rn. 2.

³⁰⁷ Greger in Zöller, ZPO, Kommentar, § 296a ZPO, Rdn. 2.

wegen ermitteln,³⁰⁸ es steht aber im Ermessen des Gerichts, die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen (§ 121 S. 2 SGG).

Von dieser Einschränkung abgesehen kennt das Sozialgerichtsgesetz keine Präklusionsvorschriften, wie sie in anderen Verfahrensordnungen, beispielsweise in § 296 ZPO oder § 87b VwGO, zu finden sind. Insoweit kann auch nicht die Vorschrift des § 296 ZPO über die Verweisung in § 202 SGG herangezogen werden, da nach § 202 SGG nur solche Vorschriften der ZPO entsprechend anzuwenden sind, denen die grundsätzlichen Unterschiede beider Verfahrensordnungen nicht entgegenstehen. Das sozialgerichtliche Verfahren ist jedoch im Gegensatz zum zivilgerichtlichen Verfahren durch den Untersuchungsgrundsatz geprägt, welcher einen derartigen Unterschied darstellt,³⁰⁹ so dass sich eine entsprechende Anwendung des § 296 ZPO verbietet.

Es bedürfte daher einer gesetzlichen Normierung von Präklusionsvorschriften im SGG. Die Gestaltung der Vorschrift könnte sich an gleichartigen Vorschriften in anderen Verfahrensordnungen orientieren. Nach den Vorschlägen der Richter könnte man hier sowohl die entsprechenden Vorschriften der ZPO als auch der VwGO heranziehen. Hierbei erscheint die Vorschrift des § 87b VwGO als Vorbild für eine entsprechende Vorschrift im SGG eher geeignet zu sein, da die sozialgerichtliche und die verwaltungsgerichtliche Verfahrensordnung einander stärker ähneln. Hier sei nur exemplarisch auf den in beiden Verfahrensordnungen geltenden Untersuchungsgrundsatz hingewiesen. Dagegen orientiert sich die Vorschrift des § 296 ZPO stark an dem im zivilgerichtlichen Verfahren geltenden Beibringungsgrundsatz.

Ähnliche Überlegungen liegen wohl auch dem Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) zugrunde. Danach ist die Einführung einer Präklusionsregelung nach Vorbild der Vorschrift des § 87b VwGO beabsichtigt.³¹⁰

„§ 106a SGG-RefE Präklusion

(1) Der Vorsitzende kann dem Kläger eine Frist setzen zur Angabe der Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Verwaltungsverfahren er sich beschwert fühlt.

(2) Der Vorsitzende kann einem Beteiligten unter Fristsetzung aufgeben, zu bestimmten Vorgängen

1. Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen,

2. Urkunden oder andere bewegliche Sachen vorzulegen sowie elektronische Dokumente zu übermitteln, soweit der Beteiligte dazu verpflichtet ist.

(3) Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne wei-

³⁰⁸ Meyer-Ladewig a.a.O. mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren, BayVBl 72, 136.

³⁰⁹ Groß in Lüdtko, SGG, Handkommentar, § 202 SGG, Rn. 6.

³¹⁰ Vgl. die Begründung zur geplanten Einführung des § 106a SGG-RefE, S. 31.

tere Ermittlungen entscheiden, wenn 1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde, und 2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und 3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 1 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.“³¹¹

Die Vorschrift soll außerdem um eine präkludierende Fristenregelung im Rechtsmittelverfahren (§ 157a SGG-RefE) ergänzt werden.

Mit den geplanten Vorschriften soll erreicht werden, dass Beteiligte, die nach eindeutiger und ausdrücklicher Aufforderung des Gerichtes nicht das ihnen Mögliche und Zumutbare dazu beitragen, den Prozess zu fördern, die Zurückweisung des angeforderten Vorbringens zu einem späteren Zeitpunkt riskieren. Dabei basiere die Präklusion auf der Annahme, dass die Zulassung des Vorbringens den Rechtsstreit erheblich verzögert.³¹² Der Referentenentwurf verkennt nicht die durch die Präklusionsvorschriften verursachte Beschränkung der Rechtsverfolgung und -verteidigung und verweist daher auf den durch das Bundesverfassungsgericht betonten strengen Ausnahmecharakter von Präklusionsvorschriften.

Nach Art 103 Abs. 1 GG haben die Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens ein Recht darauf, sich vor Erlass der Entscheidung zu dem zugrunde liegenden Sachverhalt zu äußern. Hieraus folgt die Verpflichtung des Gerichts, Anträge und Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen.³¹³ Dies hindert nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Gesetzgeber aber nicht, durch Präklusionsvorschriften auf eine Prozessbeschleunigung hinzuwirken, sofern die betroffene Partei ausreichend Gelegenheit hatte, sich zu allen für sie wichtigen Punkten zur Sache zu äußern, dies aber aus von ihr zu vertretenden Gründen versäumt hat.³¹⁴ Solche das rechtliche Gehör beschränkende Vorschriften haben jedoch wegen der einschneidenden Folgen, die sie für die säumige Partei nach sich ziehen, strengen Ausnahmecharakter.³¹⁵ Als Folge dessen sind die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung der Präklusionsvorschriften einer strengeren verfassungsgerichtlichen, über eine bloße Willkürkontrolle hinausgehenden Kontrolle unterworfen, als dies üblicherweise bei der Anwendung einfachen Rechts geschieht.³¹⁶

Angesichts des strengen Ausnahmecharakters ist fraglich, ob die von den befragten Richtern gewollte und von dem Referentenentwurf angestrebte „nachhaltige Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens“ mittels einer Präklusionsregelung erreicht werden kann.

³¹¹ Wortgleich in den Kabinettsentwurf vom 14.11.2007 übernommen.

³¹² Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG) vom Mai 2007, S. 31.

³¹³ BVerfG NJW 1998, 2044-2045.

³¹⁴ BVerfGE 69, 145-150; BVerfG NJW-RR 1999, 1079-1080.

³¹⁵ BVerfG NJW-RR 1999, 1079-1080.

³¹⁶ BVerfGE 75, 302-318; BVerfG NJW-RR 1999, 1079-1080; NJW 2000, 945-946.

Nach Ansicht der Neuen Richtervereinigung (NRV) ist mit einer Entlastung der Sozialgerichte aus zweierlei Gründen nicht zu rechnen: Zum einen verlagere sich der Rechtsstreit in die zweite Instanz, wenn über die Zulässigkeit der Präklusion gestritten werde. Zum anderen erzeuge die Vorschrift vermehrt Unsicherheit bei den Bürgern, was eine verstärkte Inanspruchnahme von Rechtsanwälten nach sich ziehen werde.³¹⁷

Zur Beantwortung der Frage, ob eine nachhaltige Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und eine Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens durch Einführung einer Präklusionsvorschrift erreicht werden kann, kann auf die parallele Vorschrift des § 87b VwGO, welche durch das Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (4. VwGO-ÄndG) vom 17. 12. 1990 (BGBl I S. 2809) mit Wirkung vom 01.01. 1991 in die VwGO eingeführt wurde, verwiesen werden. Nach der Intention des Gesetzgebers sollte die Einführung des § 87b VwGO einen wesentlichen Beitrag zur Straffung des Verfahrens und zur Entlastung der Gerichte darstellen.³¹⁸

Dieses Ziel ist nach Meinungen in der Literatur jedoch nicht erreicht worden, weil die Vorschrift in der Praxis keine nennenswerte Bedeutung erlangt habe.³¹⁹ Auch nach Ansicht des DAV hat sich die Vorschrift nicht bewährt.³²⁰ Die Gründe für die fehlende praktische Relevanz lägen sowohl in der Komplexität der Vorschrift als auch in der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen restriktiven Anwendbarkeit.³²¹ Des Weiteren sei das Instrumentarium auf das durch den Beibringungsgrundsatz geprägte zivilgerichtliche Verfahren zugeschnitten; dagegen finde im Verwaltungsprozess die Sachaufklärung zumeist schon im vorbereitenden Verfahren und von Amts wegen statt, so dass es oftmals an einer Verzögerung des Rechtsstreits fehle.³²²

In die Bewertung der Effektivität der Vorschrift kann aber nicht allein die Häufigkeit der tatsächlichen Anwendung einbezogen werden. So vertritt auch der Deutsche Richterbund (DRB) die Ansicht, dass es bei Einführung einer Präklusionsvorschrift weniger entscheidend sei, ob bei verspätetem Vorbringen tatsächlich von der Ausschließungsmöglichkeit Gebrauch gemacht werde, als dass vielmehr – und dies seien auch die Erfahrungen der Verwaltungsgerichte – durch die Aufforderung zum ergänzenden Vortrag (bei Vorhandensein einer solchen Vor-

³¹⁷ Stellungnahme der NRV zum Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, S. 3 f., http://www.nrv-net.de/downloads_stellung/51.pdf (13.11.2007).

³¹⁸ BT-Drs. 11/7030, S. 27.

³¹⁹ Geiger in Eyermann, VwGO, Kommentar, § 87b VwGO, Rn. 1; Ortloff/Riese in Schoch/Schmidt-Abmann/Pietzner, VwGO, Kommentar, § 87b VwGO, Rn. 2.

³²⁰ Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Sozialrecht zum Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze, S. 5, <http://www.anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/2007-32.pdf> (13.11.2007).

³²¹ Ortloff/Riese, a.a.O.

³²² Geiger, a.a.O.

schrift) ein gewisser Druck auf säumige Beteiligte ausgeübt werde.³²³ Ob und inwieweit sich die Beteiligten allein durch die bloße Existenz der Vorschrift – dies gilt ebenso für die Klagerücknahmefiktion – dazu anhalten lassen, rechtzeitig vorzutragen und den Prozess zu beschleunigen, dürfte aber praktisch nicht messbar sein.

Einen aktuellen empirischen Beleg für die rechtlich restriktive, tatsächlich aber doch wirkungsvolle Handhabung der Präklusionsvorschriften in der gerichtlichen Praxis bietet die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz durchgeführte Evaluation der Reform der Zivilprozessordnung von 2001.³²⁴ Auf der Grundlage einer Aktenanalyse konnte die mit der rechtstatsächlichen Untersuchung betraute Forschergruppe auf der einen Seite feststellen, dass lediglich in einem Prozent der analysierten Verfahren das verspätete Vorbringen von Angriffs- oder Verteidigungsmitteln dokumentiert wurde.³²⁵ Zu diesem Befund aus der Aktenanalyse kontrastiert auf bemerkenswerte Weise ein Ergebnis der Richterbefragung. Die Frage, ob der Ausschluss neuen Vortrags in der Berufungsinstanz zu einer Ausweitung des Sachenvortrags bzw. des Prozessstoffs in erster Instanz geführt hat, bejahten 55% bzw. 72% der Richter an Amts- und Landgerichten.³²⁶ Nach den von den Richtern berichteten Erfahrungen entsteht die Ausweitung, weil Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte präventiv vortragen. Der Sachvortrag sei diktiert von der Sorge vor Haftungs- und Regressprozessen (35% Amtsgericht; 42% Landgericht). Diese empirischen Ergebnisse deuten auf ein anderes, aber nicht zu vernachlässigendes Wirkungsmuster hin. Bereits die allen Prozessbeteiligten bewusste, vielleicht gelegentlich vom Richter erwähnte *Möglichkeit* der Präklusion veranlasst, im Zusammenwirken mit der anwaltlichen Sorge vor Haftung, zu einer sorgfältigeren und rechtzeitigen Aufbereitung des Prozessstoffs. Demnach können das Verfahren ordnende und straffende prozessuale Verhaltensvorschriften Wirkung auch dann erzielen, wenn ihre Anwendung weder im Protokoll noch in verfahrensleitenden Beschlüssen festgehalten ist.

9.3.3.3. Ergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Einführung sowohl einer Klagerücknahmefiktion als auch von Präklusionsvorschriften verfahrensbeschleunigende Wirkung haben kann, obgleich beide Vorschriften unmittelbar voraussichtlich selten Anwendung finden werden. Sie werden aber – in nicht bestimmbarem Maße – mittelbar verfahrensstraffend wirken, da die bloße Existenz der Vorschriften und die damit drohenden Rechtsfolgen schon früher im Verfahren wirken und die Beteiligten zum rechtzeitigen Vortrag und zu rechtzeitigen Verfahrenshandlungen anhalten kann. Jedenfalls dürften sowohl der Einführung einer Klagerücknahmefiktion als auch der Einführung einer Präklusionsvorschrift aufgrund des – vom Bundesverfassungsgericht jeweils betonten – strengen Ausnahmecharakters keine Bedenken entgehen.

³²³ Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, <http://www.drj.de/cms/index.php?id=97&L=0> (13.11.2007).

³²⁴ Christoph Hommerich/Hanns Prütting/Thomas Ebers/Sonja Lang/Ludger Traut, Rechtstatsächliche Untersuchung zu den Auswirkungen der Reform des Zivilprozessrechts auf die gerichtliche Praxis. Evaluation der ZPO-Reform, Köln 2006.

³²⁵ A.a.O., S. 120.

³²⁶ A.a.O., S. 121.

9.3.4. Abschaffung oder erhebliche Einschränkung des § 109 SGG?

In beiden Instanzen wurden die Richterinnen und Richter in gleich lautender Formulierung nach Alternativen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren gefragt, die das Ziel des Gesetzentwurfs (nach der Bundestags-Drucksache 16/1028) erreichen könnten, „die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren bewältigen und zumutbare Verfahrenslaufzeiten gewährleisten zu können“. Zu den in den Richterfragebögen unter diesem Blickwinkel am häufigsten genannten Reformthemen gehört die Regelung zur Anhörung eines bestimmten Arztes in § 109 SGG. Nach § 109 Abs. 1 S. 1 SGG muss auf Antrag des Versicherten, des Behinderten, des Versorgungsberechtigten oder Hinterbliebenen ein bestimmter Arzt gutachtlich gehört werden. Die Anhörung kann nach Satz 2 dieser Vorschrift davon abhängig gemacht werden, dass der Antragsteller die Kosten vorschießt und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts endgültig trägt. Abgelehnt werden kann der Antrag nach § 109 Abs. 2 SGG, wenn durch die Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits verzögert werden würde und der Antrag nach der freien Überzeugung des Gerichts in der Absicht, das Verfahren zu verschleppen, oder aus grober Nachlässigkeit nicht früher vorgebracht worden ist.³²⁷

Die aus § 1681 RVO übernommene Regelung weicht unter wenigstens drei Gesichtspunkten von Grundsätzen des sozialgerichtlichen Verfahrens ab: Sie durchbricht den sozialgerichtlichen Untersuchungsgrundsatz (§ 103 Satz 1 SGG), sie weicht von dem hiermit eng zusammenhängenden Grundsatz in § 103 Satz 2 SGG ab, wonach das Gericht an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden ist, und sie bildet eine Ausnahme vom Grundsatz der Kostenfreiheit für Versicherte und Leistungsbezieher nach § 183 SGG.³²⁸ Den Zweck der Vorschrift hat das Bundessozialgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1956 unter Verweis auf Rechtsprechung zu § 1681 RVO aus den 1920er Jahren in der Gleichbehandlung der Beteiligten vor Gericht bei der Beschaffung von Beweismitteln gesehen.³²⁹ Mit dieser Zweckrichtung stellt die Vorschrift, so eine in der Literatur zu findende Bewertung, in gewissem Umfang „Waffengleichheit“ zwischen den Beteiligten her.³³⁰

Ob die Vorschrift ihren Zweck erreicht und ob sie beibehalten werden sollte, wird in der Literatur und in der sozialgerichtlichen Praxis seit langem kontrovers beurteilt. Engagiert verteidigt wird die Vorschrift insbesondere durch die Vereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung als Regelung zum wenigstens teilweisen Ausgleich der Nachteile des

³²⁷ Näher zu dieser Vorschrift *Thomas Kolmetz*, § 109 SGG in der sozialgerichtlichen Praxis, SGB 2004, S. 83-93; allgemein zu prozesspraktischen Fragen der Beiziehung von Sachverständigen die monographische Abhandlung von *Alexander P. F. Ehlers*, Medizinisches Gutachten im Prozess, 3. Auflage, München 2005.

³²⁸ Vgl. *Keller* in Mayer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 8. Aufl., § 109 Rn. 1; *Martin Stoll*, Bestandsaufnahme und Folgerungen für Gesetzesvorhaben zum Verfahrensrecht – das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes nach § 109 SGG, NZA 1988, S. 272-276; *Otto Ernst Krasney/Peter Udsching*, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, 4. Auflage, Berlin 2005, III. Rn. 75 (S. 88).

³²⁹ BSGE 2, 255 (256).

³³⁰ *Stoll*, a.a.O., S. 273.

Bürgers im Kampf gegen einen als überlegen wahrgenommenen Verwaltungsapparat und komplex miteinander kooperierende Experten.³³¹ Nach Auffassung von *Stoll* müssen die bisherigen Erfahrungen mit dieser Regelung den Gesetzgeber aber jedenfalls veranlassen, ihre Übernahme in ein künftiges neues Verfahrensrecht sorgfältig zu prüfen.³³² Deshalb sei § 109 SGG selbst dann zu überdenken, wenn lediglich im Rahmen des SGG durch eine Gesetzesnovelle eine Beschleunigung der sozialgerichtlichen Verfahren erreicht werden solle.

Vor der Diskussion der Vorschläge der Richter zur Veränderung des § 109 SGG erscheint es sinnvoll, das Gesamtbild der Bewertung dieser Vorschrift auf der Grundlage der Befragungsdaten in kurzen Strichen zu zeichnen. Nur so lässt sich eine angemessene Gewichtung der kritischen Meinungspositionen herstellen. Auf die Frage nach der Bedeutung der Regelung in § 109 SGG³³³ entschied sich mehr als ein Drittel (36%) aller Richterinnen und Richter am Sozial- und Landessozialgericht für „sehr wichtig“ oder „eher wichtig“, knapp 60% (59%) bewerteten sie als „eher nicht wichtig“ oder „unwichtig“.

Deutlich wird aus der Zahlenverteilung eine starke Minderheit von rund 36 % aller antwortenden Richter, die der Möglichkeit des § 109 SGG Bedeutung beimessen. Ihr steht eine Mehrheit von 59 % aller Respondenten gegenüber, die der gegenteiligen Auffassung sind und die Bedeutung der Vorschrift des § 109 SGG für eher nicht wichtig oder unwichtig halten. Immerhin jeder 20. zieht sich auf die Position des „Kann ich nicht beurteilen“ zurück.

Die Wertschätzung der Vorschrift des § 109 SGG ist, wie die folgende Tabelle 9.3.1. zeigt, bei den Richtern in der zweiten Instanz der Sozialgerichtsbarkeit signifikant höher als in der ersten.

³³¹ *Stoll*, a.a.O., S. 274 f.

³³² *Stoll*, a.a.O., S. 275. Der Verfasser, zum Zeitpunkt der Abfassung des Beitrags Richter am LSG, nunmehr Präsident des Landessozialgerichts Thüringen, macht darauf aufmerksam, dass Rechtsschutzversicherungen bei der Übernahme von Kosten für Gutachten nach § 109 SGG äußerst großzügig seien. Auch habe es den Anschein, dass Rechtsanwälte ihren Mandanten eher zur Einholung eines Gutachtens nach § 109 SGG zu raten als die im Sozialrecht erfahrenen Prozessvertreter der Vereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung.

³³³ Die Frage lautete: „Für wie wichtig halten Sie die Regelung in § 109 SGG, dass auf Antrag des Klägers ein bestimmter Arzt gutachtlich gehört werden muss?“.

Tabelle 9.3.1: Bedeutung der Regelung des § 109 SGG im Vergleich von Sozialgericht und Landessozialgericht (in %, N = 1.018):

Para_109_neu * Gerichtsart Kreuztabelle

			Gerichtsart		Gesamt
			Sozialgericht	Landessozialgericht	
Para_109_neu	Wichtig	Anzahl	247	116	363
		% von Gerichtsart	33,1%	42,8%	35,7%
	Nicht wichtig	Anzahl	451	151	602
		% von Gerichtsart	60,4%	55,7%	59,1%
	Kann ich nicht beurteilen	Anzahl	49	4	53
		% von Gerichtsart	6,6%	1,5%	5,2%
Gesamt		Anzahl	747	271	1018
		% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

Die Bewertung der Bedeutung des § 109 SGG verteilt sich in sachlich nachvollziehbarer Weise nach den von den befragten Richtern hauptsächlich bearbeiteten Sachgebieten.³³⁴ Signifikant höhere Bedeutung hat die Regelung des § 109 SGG demnach in den Sachgebieten Krankenversicherung (39% eher wichtig und wichtig), Vertrags(zahn)arztangelegenheiten (47% eher wichtig und wichtig), im Versorgungsrecht (47% eher wichtig und wichtig) und in Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach dem SGB IX (38% eher wichtig und wichtig). Umgekehrt dominiert die Bewertung „eher nicht wichtig“ und „unwichtig“ in ebenfalls signifikanter Weise in den Sachgebieten der Unfallversicherung (62%), der Rentenversicherung (64%) und der Zusatz- und Sonderversorgung in den neuen Bundesländern (68%). Auffallend ist die ausgeprägte Antwortposition „Kann ich nicht beurteilen“, die sich bei den Angelegenheiten nach dem SGB II in fast jeder zehnten Antwort findet (9 %). Vermutlich ist diese Antwort vor allem von Richtern gegeben worden, die bislang nur mit SGB II befasst waren und mit § 109 SGG noch keine Erfahrungen machen konnten.

Beachtung verdient ein weiterer Zusammenhang mit den Antworten zur Bedeutung des § 109 SGG. Wie die folgende Tabelle 9.3.2. zeigt, wird die Bedeutung des § 109 SGG von den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit mit vorheriger beruflicher Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit signifikant geringer bewertet als von den Richtern, die nicht in der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig waren.

³³⁴ Die hierauf bezogene Frage 14a im Fragebogen für die SG und Frage 12a im Fragebogen für die LSG lautete: „Welche Streitigkeiten haben Sie im letzten Jahr hauptsächlich bearbeitet? (Mehrfachnennung möglich): Krankenversicherung, Vertrags(zahn)arztangelegenheiten, Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer, Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit, Angelegenheiten nach dem SGB II, Streitigkeiten nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz, Versorgungs- und Entschädigungsrecht, Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX, Sonstiges.“ Zu Einzelheiten der Auswertung siehe im Anhang zu Kapitel 4, Tabelle 76.

Tabelle 9.3.2: Bedeutung der Regelung des § 109 SGG im Vergleich von Sozialrichtern ohne und mit beruflicher Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (in %, N = 1.018):

Para_109_neu * F14db_Berufserfahrung_außerhalb_Verwaltungsgerichtsbarkeit Kreuztabelle

			F14db_ Berufserfahrung_ außerhalb_ Verwaltungsgerichtsba rkeit		Gesamt
			0	Ja	
Para_109_neu	Wichtig	Anzahl	337	25	362
		% von F14db_ Berufserfahrun g_außerhalb_ Verwaltungsge richtsbarkeit	37,2%	24,0%	35,8%
	Nicht wichtig	Anzahl	524	72	596
		% von F14db_ Berufserfahrun g_außerhalb_ Verwaltungsge richtsbarkeit	57,8%	69,2%	59,0%
	Kann ich nicht beurteilen	Anzahl	46	7	53
		% von F14db_ Berufserfahrun g_außerhalb_ Verwaltungsge richtsbarkeit	5,1%	6,7%	5,2%
Gesamt		Anzahl	907	104	1011
		% von F14db_ Berufserfahrun g_außerhalb_ Verwaltungsge richtsbarkeit	100,0%	100,0%	100,0%

Der Zusammenhang, den die Tabelle 9.3.2 deutlich macht, legt folgende Deutung nahe: Richter mit beruflicher Vorerfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in welcher der Untersuchungsgrundsatz auch im Hinblick auf die Beweiserhebung nicht durch ein, der privaten Disposition überlassenes, Gegenrecht wie § 109 SGG eingeschränkt wird, tun sich schwerer damit, dieses Institut des SGG-Verfahrens zu akzeptieren.

Die überwiegend skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber dem § 109 SGG in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung spiegelt sich in zahlreichen Kommentaren von Richterinnen und Richtern zur Praxis der Anwendung dieser Vorschrift. In insgesamt 60 Fragebögen der ersten Instanz und in 22 Fragebögen der zweiten Instanz finden sich Anmerkungen und Vorschläge zur /bisherigen und künftigen Anwendung des § 109 SGG. Zur grundsätzlichen Bedeutung der Vorschrift wird im Widerspruch zur ursprünglichen Zwecksetzung („Waffengleichheit“) in mehreren Anmerkungen von Richtern auf eine tatsächlich ungerechte Anwendung zugunsten finanziell leistungsfähigerer Kläger verwiesen, so zum Beispiel in der im folgenden zitierten Anmerkung:

„Ergänzend zu Frage 6 ist zu bemerken, dass die Regelung des § 109 SGG nicht nur unwichtig ist, sondern im höchsten Maße ungerecht ist, weil sie bestimmte Kläger, die

es sich leisten können, privilegiert, und zur Verzögerung des Rechtsstreits führt.“ (Fragebogen LSG Nr. 48)

Der rechtliche Hintergrund dieser Aussage erschließt sich aus zwei Regelungen des sozialgerichtlichen Verfahrens. Nach § 109 Abs. 1 S. 2 SGG kann die Anhörung des bestimmten Arztes davon abhängig gemacht werden, dass der Antragsteller die Kosten vorschießt und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts endgültig trägt. Hinzu kommt, dass nach § 73a Abs. 3 SGG die soeben erwähnte Regelung des § 109 Abs. 1 Satz 2 unberührt bleibt. Da § 73a Abs. 1 Satz 1 SGG die entsprechende Geltung der Vorschriften der Zivilprozessordnung über die Prozesskostenhilfe anordnet, wird durch das Zusammenspiel der beiden genannten Absätze des § 73a SGG erreicht, dass von dem grundsätzlichen Erfordernis des Kostenvorschusses nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SGG auch dann nicht abgesehen werden kann, wenn der Antragsteller bedürftig und damit berechtigt ist, Prozesskostenhilfe zu beantragen.³³⁵ Ob das Gericht die Einholung des Gutachtens von dem Vorschuss der Kosten abhängig machen will, steht nach allgemeiner Ansicht in seinem Ermessen.³³⁶ Nach unstrittener Rechtsprechung des BSG ist das Gericht auch bei einem unbemittelten Kläger berechtigt, den Kostenvorschuss zu verlangen.³³⁷ Zwar kann das Gericht die Kosten des Gutachtens nachträglich der Staatskasse auferlegen, wenn das Gutachten zur weiteren Sachaufklärung beigetragen hat.³³⁸ Aber auch eine derartige Entscheidung des Gerichts ändert nichts an der Vorschusspflicht – und damit am Wirklichkeitsgehalt der zitierten richterlichen Wahrnehmung. Die Rechtsprechung der Landessozialgerichte zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen dem Land die Kosten für das Verfahren nach § 109 SGG auferlegt werden können, divergiert nach richterlicher Praxiswahrnehmung erheblich.³³⁹

Die Durchsicht der Anmerkungen in den ausgefüllten Richterfragebögen zur praktischen Erfahrung mit der Anwendung des § 109 SGG lässt im Wesentlichen zwei Meinungspositionen erkennen,

a) die zahlenmäßig deutlich im Vordergrund stehende Forderung nach ersatzloser Abschaffung des § 109 SGG, nicht selten in Kombination mit der Abschaffung des § 44 SGB X; Beispiele:

„Abschaffung §§ 109 SGG, 44 SGB X“ (Fragebogen LSG Nr. 726)

„§ 109 SGG sollte ersatzlos aufgehoben werden. Die Vorschrift erhöht die Gerichtshaltungskosten, weil man in der Regel ein Gutachten nach § 106 erheben muss, um die Ge-

³³⁵ Hierzu und zur Rechtsprechung des BSG zu dieser Frage näher *Krasney/Udsching*, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, Kapitel III Rn. 97 (S. 93); *Ulrich Wenner/Franz Terdenge/Karen Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, 3. Auflage, Berlin 2005, Rn. 541.

³³⁶ *Keller*, in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, Kommentar, § 109 Rn. 13.

³³⁷ *Keller* a.a.O., unter Verweis auf die Entscheidung des BSG vom 26.8.1998 – B 9 VS 7/98 B, sowie mit weiteren Hinweisen.

³³⁸ *Krasney/Udsching*, Handbuch, Kapitel III, Rn. 101 ff.

³³⁹ *Wenner/Terdenge/Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, a.a.O., Rn. 541.

fälligkeitgutachten, um die es sich meistens handelt, qualifiziert zu widerlegen.“ (Fragebogen SG Nr. 652)

„§ 109 SGG ist kontraproduktiv. Das Verf. wird dadurch häufig über Gebühr in die Länge gezogen, Kläger hofft und bekommt oft ohne Grundlage falsche Hoffnung gemacht.“ (Fragebogen SG Nr. 788)

b) die unter verschiedenen Gesichtspunkten vorgeschlagene Beschränkung der Vorschrift, wie zum Beispiel in den im Folgenden zitierten Anmerkungen:

„Keine wiederholte Anwendung des § 109 SGG.“ (Fragebogen SG Nr. 349)

„Beschränkung auf 1 Antrag nach § 109 SGG pro Instanz.“ (Fragebogen LSG Nr. 37)

„§ 109 SGG sollte dahingehend klargestellt werden, dass die Kläger nur einen einzigen Arzt ihres Vertrauens benennen dürfen und nicht mehrere.“ (Fragebogen LSG Nr. 921)

„§ 109 SGG streichen (Mitursache für lange Laufzeiten u. Aufblähung der Verfahren) oder zumindest beschränken auf den Fall, dass Gericht sich allein auf Verwaltungsgutachten stützen will.“ (Fragebogen SG Nr. 386)

„Abschaffung/starke Einschränkung von § 109 SGG, z.B. nur noch, wenn gar kein Gutachten von Amts wegen.“ (Fragebogen SG Nr. 496)

„Die Abschaffung des § 109 SGG für die 1. Instanz.“ (Fragebogen SG Nr. 971)

In die Bewertung des Meinungsbildes der Richter in Bezug auf § 109 SGG unter dem Blickwinkel einer Alternative zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr sind mehrere Beobachtungen einzubeziehen. Zum ersten zeigt die Gesamtverteilung (siehe oben Tabelle 9.3.1.), dass die Mehrheit der Richter der Vorschrift des § 109 SGG wenig oder keine Bedeutung beimisst. Diese quantitative Verteilung wird, das ist die zweite Beobachtung, durch die ausdrücklichen Kommentare zu den offenen Fragen 13 (SG) und 11 (LSG) bzw. 15 (SG) und 13 (LSG) unter dem Blickwinkel der Kritik an den Wirkungen des § 109 SGG verstärkt. Zwar finden sich in nur rund jedem zwölften ausgefüllten Fragebogen der Richterbefragung Anmerkungen zu § 109 SGG. Die insgesamt 82 Stellungnahmen sind jedoch ausnahmslos kritisch. Die Kritik unterscheidet sich, wie an den exemplarisch ausgewählten Zitaten verdeutlicht, nur nach dem Grad und nach den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen. Auch wenn sich nur eine Minderheit der insgesamt 1.020 antwortenden Richter ausdrücklich zu § 109 SGG geäußert hat, lässt der Tenor der Anmerkungen erhebliche Praxisprobleme in der Anwendung dieser Vorschrift erkennen. Diese Praxisprobleme haben unmittelbare Bedeutung für die Kosten des Verfahrens und damit auch für das Thema der Gebühren, in dessen Zusammenhang die offene Frage gestellt worden war.

Die richterliche Wahrnehmung ist jedoch an zwei Punkten zu relativieren. Zum einen ist zu fragen, in wieweit der Wille von Klägerinnen und Klägern, einen Gutachter ihres Vertrauens in das Verfahren einzubeziehen, zweckmäßiger und effektiver an anderer Stelle des Verfahrens realisiert werden sollte. Hier ist daran zu erinnern, dass immerhin 38% der Richterinnen und Richter Mängel der medizinischen Begutachtung als Ursache des Klageanstiegs angesehen haben. Dies war signifikant häufiger bei Richterinnen und Richtern aus denjenigen Rechtsgebieten der Fall, in denen die Vorschrift des § 109 SGG als wichtiger eingeschätzt

wird, nämlich Krankenversicherung, Versorgungsrecht und Feststellung der Behinderung. Zum Teil könnte bei den entsprechenden Sozialleistungsträgern schon die Anwendung der Vorschrift des § 14 Abs. 5 Satz 3 und 4 SGB IX (Wahlrecht aus mehreren Gutachtern) dazu beitragen, dass im Verwaltungsverfahren eine stärkere Vertrauensbasis für die medizinische Begutachtung aufgebaut würde.

Eine weitere Relativierung ist im Hinblick auf die richterliche Position im Verfahren selbst angezeigt. Mit der Benennung des Gutachters nach § 106 SGG hat der Richter im sozialgerichtlichen Verfahren eine wesentliche Möglichkeit, das Verfahren zu steuern, weil ihm die Gutachter, ihre Methoden und Kriterien im Regelfall bekannt sind. § 109 SGG relativiert diese richterliche Position der Bestimmung über einen wesentlichen Faktor der weiteren Ermittlung. Es ist nachvollziehbar, dass dies von Richterinnen und Richtern anders bewertet wird als von Klägerinnen und Klägern oder ihren Bevollmächtigten.

Beachtung verdient in diesem Zusammenhang, dass die noch im „Referentenentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (SGGArbGGÄndG)“ vom Mai 2007 vorgesehene Änderung des § 109 SGG in den Regierungsentwurf vom 14. November 2007 nicht übernommen worden ist. Ziel des Gesetzentwurfes ist die „nachhaltige Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des sozialgerichtlichen Verfahrens bei gleichzeitigem Erhalt der besonderen Klägerzentriertheit des Verfahrens, die dem Versicherten gewährleistet, bei niedriger Zugangsschwelle und größtmöglicher Waffengleichheit in Lebensbereichen, die seine materielle Existenz häufig unmittelbar betreffen, Rechtsschutz gegen eine hoch spezialisierte Verwaltung zu erhalten“. Mit dieser Generalrichtung der Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit schlug der Referentenentwurf unter der Ziffer 21 die Einfügung eines neuen Satzes nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SGG vor: „Das Gericht hat dem Gutachter zur Erstellung des Gutachtens eine angemessene Frist zu setzen.“ Begründet wurde dieser Änderungsvorschlag wie bei der entsprechenden Ergänzung des § 106 Abs. 4 Satz 1 SGG mit dem Ziel, eine zügige Erstellung des Gutachtens zu gewährleisten. Der vom Kabinett beschlossene Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 14. November 2007 enthält beide Änderungsvorschläge nicht mehr. Für § 109 SGG ist im aktuellen Regierungsentwurf unter der Textziffer 20 nur eine sprachliche Änderung vorgesehen: „In § 109 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „Behinderten“ durch die Wörter „behinderten Menschen“ ersetzt.“

Abschließend bleibt festzuhalten: Die richterliche Erfahrung mit § 109 SGG ist überwiegend kritisch. Eine Mehrheit der befragten Richter ist der Auffassung, dass die Vorschrift für die Entscheidungsfindung im sozialgerichtlichen Verfahren keine Bedeutung habe. Die zahlreichen offenen Kommentare empfehlen durchweg die Abschaffung der Regelung oder die Einschränkung ihrer Anwendbarkeit. Die Kritik steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den beiden grundlegenden Variablen der Kosten und der Zeit im sozialgerichtlichen Verfahren. Erhöht werden können die Verfahrenskosten durch den Antrag auf Anhörung eines bestimmten Arztes nach § 109 SGG unmittelbar durch die gerichtliche Entscheidung zur Übernahme der – im Regelfall privat vorzuschießenden – Gutachtenkosten zu Lasten des Landeshaushalts, mittelbar durch die Verlängerung des Verfahrens. Für Kläger mit unzureichenden eigenen Mitteln mag das praktische Erschwernis, den Vorschuss aufzubringen, im Einzelfall zusätzlich zu dem erwähnten Problem zu ungerechter Verteilung von Verfahrensressourcen füh-

ren. Auch unter Berücksichtigung der verbreiteten und entschiedenen Kritik in den Antworten und Äußerungen der Richter erscheint es jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auf der Grundlage der bislang vorliegenden Daten nicht gerechtfertigt, die Abschaffung der Vorschrift zu empfehlen. Dagegen spricht das im Grundsatz nach wie vor geltende Motiv des Gesetzgebers des Jahres 1953, die private Handlungsmöglichkeit des Versicherten, Behinderten, Versorgungsberechtigten oder Hinterbliebenen unter teilweiser Durchbrechung des Untersuchungsgrundsatzes um die in § 109 SGG geregelte Antragsmöglichkeit zu erweitern und damit eine Chance für eine selbst gewählte Wissens- und Bewertungsressource im Feld der ärztlichen Begutachtung zu schaffen. Gegen die Abschaffung spricht darüber hinaus die Funktion der Qualitätssicherung mit Hilfe des § 109 SGG in Verfahren, in denen die Sachverhaltsaufklärung und die verständliche und überzeugende Vermittlung der Ergebnisse im vorgelagerten Verwaltungsverfahren allem Anschein nach in Teilbereichen erhebliche Mängel aufweist. Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass die im Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes und anderer Gesetze“ (SGGArbGGändG) noch vorgesehene Ergänzung der Vorschrift des § 109 SGG um das Erfordernis der Fristsetzung für die Erstellung des Gutachtens im aktuellen Kabinettsentwurf des SGGArbGGändG, wie oben erwähnt, nicht mehr enthalten ist. Die zwingende Fassung der geplanten Neuregelung war von Richterverbänden kritisiert³⁴⁰ und vom Sozialverband Deutschland (SoVD) mangels Sanktionsmöglichkeit als wenig sinnvoll angesehen worden.³⁴¹ Ob es sinnvoll ist, eine Fristenregelung zwingend auszugestalten, lässt sich in der Tat bezweifeln. Wie die Prozesspraxis im Hinblick auf Präklusionsvorschriften in der ZPO zeigt,³⁴² kann aber auch eine nicht zwingende Gesetzesfassung als eine allen Verfahrensbeteiligten bewusste Rahmenbedingung für die Erstellung und Verarbeitung eines Gutachtens faktisch beschleunigende Wirkung haben. Im Ergebnis jedenfalls erscheint die Rolle der medizinischen Gutachter im sozialbehördlichen und sozialgerichtlichen Verfahren auch nach den Ergebnissen dieser Untersuchung als ein wichtiger Faktor, an dem Maßnahmen für mehr Effektivität und Zügigkeit anknüpfen könnten. Jedoch besteht hier noch erheblicher rechts- und medizinsoziologischer Forschungsbedarf.

9.4. Veränderungen im materiellen Sozialrecht

Hinsichtlich der Relevanz der Klageursachen erreichen in der Befragung der Richterinnen und Richter diejenigen Antworten Höchstwerte, die sich auf das materielle Sozialrecht beziehen. Sieht man jedoch die existenzielle Angewiesenheit auf Sozialleistungen (85,3%) und die Un-

³⁴⁰ Siehe die Stellungnahme des BDS zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, S. 10, Nr. 15, http://www.rivsgbnrw.de/gesetze/BDS_SGGArbG_14062007.pdf (7.11.2007); Stellungnahme des RiV zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, S. 10, Nr. 19, http://www.rivsgbnrw.de/gesetze/riv_SGGArbG_14062007.pdf (7.11.2007); Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes, <http://www.drj.de/cms/index.php?id=97&L=0> (7.11.2007).

³⁴¹ Stellungnahme des SoVD zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtes <http://www.sovd.de/1135.0.html> (7.11.2007).

³⁴² Vgl. *Hommerich/Prütting/Ebers/Lang/Traut*, Rechtstatsächliche Untersuchung zu den Auswirkungen der Reform des Zivilprozessrechts auf die gerichtliche Praxis, 2006, S. 120 ff.

zufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung (81,7%) als rein sozialpolitische Fragen an und nimmt die umfangreiche Sozialgesetzgebung (85,2%) als Datum einer komplexen und dynamischen Gesellschaft und Politik, so verbleibt der Wert von 83,3% der Richterinnen und Richter, die unklare Gesetze als relevante Ursache für den Anstieg der Klagen ansehen. Signifikant ausgeprägter als beim Rest ist diese Aussage bei Richterinnen und Richtern, die im Bereich SGB II tätig sind. Auch in vielen freien Antworten der Richterinnen und Richter wurde die Gesetzgebung zum SGB II als negatives Beispiel genannt.

9.4.1. Allgemeine Anforderungen an Sozialgesetzgebung

Die richterliche Kritik konzentriert sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf prozedurale Aspekte der Gesetzgebung. Die Sozialgesetzgebung wird oft als übereilt (Fragebogen SG Nr. 82, 157, 183, 189, 357, 534, Fragebogen LSG Nr. 25, 229), unsorgfältig (Fragebogen SG Nr. 83, 130, 136, 146, 288, 372, 523, 527, 647, 947, Fragebogen LSG Nr. 102, 216, 235, 313, 316, 322, 327, 402, 816), unsystematisch (Fragebogen SG Nr. 343, Fragebogen LSG Nr. 113, 719), unklar (Fragebogen SG Nr. 424, 430, 486, 627, 655, 679, 690, 736, Fragebogen LSG Nr. 401, 414, 601, 606, 905, 915, 990) und wenig durchdacht (Fragebogen SG Nr. 123, 170, 246, 363, 371, 562, 940, 953, Fragebogen LSG Nr. 44) gesehen.

„Die gesetzlichen Regelungen sollten verständlicher und kürzer gefasst werden. Auf eine größere Genauigkeit sollte geachtet werden.“ (Fragebogen SG Nr. 5);

„Die Sozialgesetzgebung nicht ständig ändern. Ruhe reinbringen, dass z.B. Mitarbeiter in Behörden nicht ständige Änderungen verarbeiten müssen und Sachen bis zum BSG entschieden werden können und nicht zeitgleich vorher weitere Gesetzesänderungen zu neuen ‚Problemen‘ führen; ‚Sozialrecht als Baustelle des Gesetzgebers‘ zurückfahren; durchdachte Gesetze; keine ‚faulen‘ Kompromisse in Vermittlungsausschüssen (nach um 1.30 Uhr) nach dem Motto: ‚Wir regeln das erstmal so. Wenn es nicht funktioniert oder die Rechtsprechung nichts ‚mitmacht‘, können wir es ja wieder ändern‘; weniger Lobbyarbeit im Rahmen der (Gesetzgebungs-)prozesse zulassen (z.B. Gesundheitsreform, Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit durch Unternehmensberater); Trägerstruktur im SGB II auf einen Träger (Bundesagentur für Arbeit) konzentrieren. Dann gibt es kein Kompetenzgerangel, aber klare Weisungsstrukturen, einheitlichere Gesetzesprüfungen und -auslegungen, weniger Fehler.“ (Fragebogen SG Nr. 535);

„Anhebung der Qualität der Arbeit des Gesetzgebers, insb. unter Meidung ‚handwerklicher Fehler‘ und zu zügiger Gesetzesänderungen.“ (Fragebogen SG Nr. 543);

„Die Klageflut hat ihre Ursache m. E. in den oft sozial nur schwer vermittelbaren, vielfältigen Gesetzesänderungen zu Lasten der Betroffenen.“ (Fragebogen SG Nr. 551);

„Klar durchdachte präzise Gesetze, die die Menschen überzeugen (§§ 376, 140 SGB III a. F. wurden z.B. als Abzocke empfunden und haben eine Flut von Klagen produziert.“ (Fragebogen SG Nr. 593);

„Verbesserungen in der Gesetzgebung durch intensivere und frühzeitige Beteiligung der Praxis.“ (Fragebogen SG Nr. 676);

„mehr Sorgfalt u. Zurückhaltung bei der Gesetzgebung“ (Fragebogen LSG Nr. 24);

„bessere Gesetze machen“ (Fragebogen LSG Nr. 32, 210, 609, 911);

„weniger Gesetzesänderungen, einfachere pauschale und klare Regelungen mit weniger Ausnahmen, Sonder- u. Härtefallbestimmungen“ (Fragebogen LSG Nr. 404);

„Gesetze, die in der Verwaltungspraxis ohne immensen Ermittlungsaufwand umgesetzt werden können.“ (Fragebogen LSG Nr. 504).

Außerdem werden häufige Änderungen moniert (Fragebogen SG Nr. 451, 459, 470, 535, 543, 562, 579). Die häufigen Änderungen im Sozialgesetzbuch werden als Hindernis bei der Rechtsfindung wahrgenommen. Sie tragen dazu bei, dass Betroffene und Behörden das geltende Recht nicht mehr kennen können und Zweifelsfragen in immer stärkerem Umfang zu den Gerichten getragen werden. Das Ausmaß der allgemeinen Kritik an der Form der Sozialgesetzgebung ist so stark, dass die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften diese Kritik ernst nehmen sollten.

Zu den konkreten Hinweisen an Gesetzgebungstechnik gehört, dass 58,8% der Richterinnen und Richter die häufige Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (Fragebogen SG Nr. 291, 343, 451) als relevante Ursache des Klageanstiegs ansehen. Mehrere Richterinnen und Richter gaben in freien Antworten an, dass Normen mit stärkerem Ermessensspielraum für die Behörden geeignet wären, gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden (Fragebogen SG Nr. 159) bzw. Vergleiche zu erleichtern (Fragebogen SG Nr. 130), die Gesetzgebung aber Ermessen der Leistungsträger immer stärker einengt. Verschiedentlich wird beobachtet, dass ein Einigungswille der Prozessparteien nicht zum Tragen kommt, weil das materielle Recht durch enge gesetzgeberische Vorgaben eine Einigung erschwert.

„Wieder mehr Ermessensspielräume um Vergleiche der Leistungsträger zu erleichtern (bzw. Härtefallklauseln) – Negativbeispiele § 330 Abs. 2 SGB III, § 40 SGB II, § 91 SGB II.“ (Fragebogen SG Nr. 130);

„Vergleiche werden durch die Einengung von Ermessensspielräumen der Behörden verhindert, z.B. § 330 SGB III.“ (Fragebogen SG Nr. 869).

9.4.2. SGB II

Besonders häufig wird das SGB II als negatives Beispiel für unklare Gesetzgebung genannt. Ein auch in Rechtsprechung und Literatur viel diskutierter Problembereich ist etwa die Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 2 und 3 SGB II).³⁴³

„Schaffung von Gesetzen, die den Ermittlungsaufwand erheblich reduzieren (Negativbeispiel: SGB II - Stichwort Lebensgemeinschaft).“ (Fragebogen SG Nr. 283);

„Vereinfachung sozialrechtlicher Regelungen (z.B. Einnahmen, Kosten der Unterkunft).“ (Fragebogen SG Nr. 779);

³⁴³ Vgl. dazu BSG vom 7.11.2006, Az. B 7b AS 8/06 R: „Die nur schwer verständliche gesetzliche Regelung der Bedarfsgemeinschaft führt nicht nur bei den Hilfsbedürftigen, sondern auch bei der Verwaltung zu Irritationen.“ weiterhin: *Spellbrink*, Die Bedarfsgemeinschaft gemäß § 7 SGB II – eine Fehlkonstruktion?, NZS 2007, 121-127.

„Einfachere Gesetze im materiellen Recht (insbesondere SGB II).“ (Fragebogen SG Nr. 780).

9.4.3. Schwerbehindertenrecht

In freien Antworten der Richterinnen und Richter wird weiterhin häufig das Verfahren um die Anerkennung als schwerbehinderter Mensch (§ 69 SGB IX) als Problem aus dem materiellen Recht genannt. Hier werden nach richterlicher Wahrnehmung Rechtsstreitigkeiten um irrelevante Fragen geführt, was durch die Einteilung des Grades der Behinderung in Zehnerschritten gefördert wird. Denn die Erhöhung des Grades der Behinderung von beispielsweise 60 auf 70 bringt den Betroffenen sozialrechtlich keine Vorteile.

„Beschränkung des SGB IX (weniger GdB-Stufen).“ (Fragebogen SG Nr. 346, so auch SG Nr. 363, 386, 469, 570, 579, 798, 936, Fragebogen LSG Nr. 821);

„Abschaffung der Grade d. Behinderung.“ (Fragebogen SG Nr. 398);

„Abschaffung der Feststellung des GdB in 10-er-Stufen zugunsten eines dreistufigen Systems (behindert, schwerbehindert, schwerstbehindert).“ (Fragebogen SG Nr. 424);

„Schwerbehindertenrecht vereinfachen.“ (Fragebogen SG Nr. 515);

„Beschränkung auf einen GdB von 50 im Schwerbehindertenrecht.“ (Fragebogen SG Nr. 588);

„Der Kläger hat Anspruch auf Feststellung eines Grades der Behinderung von 20 (ggf. mittels Sachverständigengutachten zu überprüfen) – hat aber dann daraus keinen Vorteil.“ (Fragebogen SG Nr. 863);

Entsprechend wird häufig gefordert, die Differenzierung des Grades der Behinderung im Schwerbehindertenrecht zurückzunehmen oder die Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschränken (Fragebogen SG Nr. 77):

„Entfeinerung filigraner gesetzlicher Regelungen (z.B. zum GdB gem. § 69 SGB IX).“ (Fragebogen SG Nr. 82).

Es könnte aber sein, dass die richterliche Wahrnehmung zu bestimmend auf das Sozialrecht verengt ist. So ist in § 33b Abs. 2 Satz 2 EStG der Behinderten-Pauschbetrag im Einkommensteuerrecht in Zehnerschritten gestaffelt, so dass gegenwärtig zumindest bei Steuerveranlagung jede Klage um einen höheren GdB auch materielle Rechtsfolgen im Steuerrecht hat. Würde eine Vereinfachung gewollt, müssten auch die steuerrechtlichen Rechtsfolgen entsprechend vereinfacht werden.

Mehrere Richterinnen und Richter wollen das Merkzeichen „RF“ abschaffen (Fragebogen Nr. SG 386, 424, 528, 588, 638, 840, Fragebogen LSG Nr. 821):

„Änderungen im Schwerbehindertenrecht; Abschaffung einiger Nachteilsausgleiche, z.B. ‚RF‘ / Anspruch auf Feststellung eines GdB von 20 mit weiteren Stufen.“ (Fragebogen SG Nr. 1013);

„Einschnitte im SGB IX, z.B. Streichung von Nachteilsausgleichen.“ (Fragebogen SG Nr. 79);

einer sogar das gesamte Schwerbehindertenrecht:

„Abschaffung des Schwerbehindertenrechts“ (Fragebogen LSG Nr. 712).

9.5. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung der Prüfung von Alternativen und Ergänzungen zur Einführung einer allgemeinen Gebühr im sozialgerichtlichen Verfahren lässt sich für die beiden Ebenen des Verwaltungsverfahrens und des Gerichtsverfahrens unterscheiden.

9.5.1. Ergebnisse zum Verwaltungsverfahren

Das Verwaltungsverfahren der Sozialleistungsträger sollte so verändert werden, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger mehr Vertrauen in deren Arbeit gewinnen, sich ernst genommen fühlen und zu Recht annehmen können, ihr Anliegen sei sorgfältig bearbeitet worden. Die Arbeitsweise muss hierzu kommunikativer gestaltet werden. Bürgerinnen und Bürger benötigen persönliche Ansprechpartner, die ihnen Entscheidungsgrundlagen erklären können und ihre Anliegen anhören. Bescheide müssen verständlich und nachvollziehbar formuliert werden. Besonders dringlich ist dies im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Der Gesetzgeber sollte die in §§ 14, 15 SGB I geregelten Auskunftspflicht und Beratungspflichten der Sozialleistungsträger evaluieren, insbesondere, soweit sie die Pflicht zur trägerübergreifenden Beratung betreffen. Dies gilt auch für die gemeinsamen Servicestellen (§ 22 SGB IX) und trägerspezifische Auskunftspflicht und Beratungspflichten. Die Länder sind gefordert, die Auskunftspflicht und Beratungspflichten der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte zu evaluieren. Bund und Länder sollten sich über eine mögliche Neuordnung der Beratungs- und Auskunftspflichten verständigen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Umsetzung des Konzepts des persönlichen Ansprechpartners (§ 14 SGB II) unter rechtstatsächlichen und rechtssoziologischen Gesichtspunkten zu evaluieren.

Es gibt Grund zur Annahme, dass die Amtsermittlungspflicht der Sozialleistungsträger in vielen Fällen unzureichend erfüllt wird. Dies gilt wiederum besonders für den Bereich des SGB II. Die medizinischen und anderen gesundheitsbezogenen Ermittlungen sind besonders aufwändig und streitanfällig. Hier ist dringend eine Evaluation des Zusammenwirkens von Begutachtung und Verwaltung und von medizinischen Ermittlungen mit rechtlicher Entscheidungsfindung geboten. Die Strukturen der medizinischen und gesundheitlichen Begutachtung sind darauf zu überprüfen, ob sie geeignet sind, das nötige Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Verfahren herzustellen.

Bei der ohnehin auf Grund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gebotenen Reform der Behördenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ist zu überprüfen, ob diese funktional für eine effektive und vertrauensbildende Rechtsanwendung ist und ob die Behörden fachlich und personell hinreichend ausgestattet sind. Hieran bestehen bisher erhebliche Zweifel.

Im Verwaltungsverfahren ist zu überprüfen, ob die Regelung in § 44 SGB X so geändert werden kann, dass fruchtlose wiederholte Verwaltungs-, Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zum gleichen Sachverhalt vermieden werden können, ohne die Realisierung sozialer

Rechte unverhältnismäßig zu erschweren. Hierzu könnten Präklusionsvorschriften beitragen, die einen taktischen Umgang mit neuem Sachvortrag vermeiden helfen.

Das Widerspruchsverfahren im Sozialverwaltungsrecht sollte beibehalten werden. Seine Ausgestaltung ist darauf zu überprüfen, ob der Zweck der Vermeidung von Klagen besser erfüllt werden könnte. Hierzu sollte innerhalb der Sozialleistungsträger die Unabhängigkeit der Widerspruchsstellen gestärkt werden. Es ist auch zu erwägen, das Widerspruchsverfahren als unabhängiges Schiedsverfahren auszugestalten. Jedenfalls ist zu prüfen, ob und wie eine Anhörung der Widerspruchsführer im Widerspruchsverfahren obligatorisch oder zumindest regelmäßig auf Antrag durchgeführt werden kann. Auch die bürgerschaftliche Beteiligung in den Widerspruchsausschüssen der Sozialleistungsträger ist zu evaluieren und möglicherweise strukturell zu stärken. Es ist zu prüfen, wie im Widerspruchsverfahren offenbar werdende Mängel des Verwaltungsverfahrens systematisch im Rahmen von Qualitätsmanagement der Sozialleistungsträger aufgegriffen und abgestellt werden können.

Permanente Reformgesetzgebung trägt zum Anstieg gerichtlicher Auseinandersetzungen bei. Das materielle Sozialrecht ist darauf zu überprüfen, ob es vereinfacht und für alle Verfahrensbeteiligten besser handhabbar gemacht werden kann. Hierzu gehört, dass durch Ermessensspielräume der Leistungsträger gerichtliche Auseinandersetzungen eher vermieden werden können. Besonders überprüfungsbedürftig scheinen das SGB II und das Schwerbehindertenrecht zu sein.

9.5.2. Ergebnisse zum gerichtlichen Verfahren

Für die Straffung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens kommen aus der Sicht der hierzu befragten Richterinnen und Richter vor allem fünf Änderungen der Rechtslage in Betracht, von denen der Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes“ (BR-Drs. 820/07 v. 15. 11. 2007) drei voraussichtlich in Kürze umsetzen wird.

Die erste Änderung ist die präkludierende Fristsetzung für Kläger und andere Verfahrensbeteiligte nach den §§ 106a und 157a SGGArbGGÄndG-E mit der Befugnis für das Gericht, verspätet vorgebrachte Erklärungen und Beweismittel zurückzuweisen.

Die zweite Änderung ist die nach dem Vorbild des § 92 Abs. 2 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung geschaffene Figur der fiktiven Klagerücknahme. Sie hat nach § 102 Abs. 2 des Entwurfs des SGGArbGGÄndG zur Folge, dass ein auf die Rechtsfolgen hingewiesener Kläger, der das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betreibt, so behandelt wird, als habe er die Klage zurückgenommen. Die einschränkende Voraussetzung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Gericht konkrete, sachlich begründete Anhaltspunkte für einen Wegfall des Rechtsschutzinteresses des Klägers haben muss.

Das dritte Mittel zur Straffung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens ist die schon nach geltendem Prozessrecht mögliche, künftig erleichterte Auferlegung der so genannten Verschuldungskosten nach § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG. Diese Kostensanktion lässt sich in gewisser Hinsicht als Alternative zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr ansehen. Tatsächlich kommt es bislang sehr selten zu einem entsprechenden Beschluss des Ge-

richts; etwas häufiger kommt es zur Erörterung der Möglichkeit eines solchen Beschlusses. Der Entwurf des SGGArbGGÄndG will die Handhabung der Kostenregelung des § 192 SGG durch zwei, auch in zahlreichen richterlichen Stellungnahmen gewünschte Änderungen schneller und einfacher machen. Nach § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 des Entwurfs können Verschuldungskosten künftig auch durch gerichtliche Verfügung auferlegt werden. Die Darlegung der Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung „in einem Termin“ ist nicht mehr erforderlich. Außerdem soll für Leistungsträger unter bestimmten Voraussetzungen die Pflicht zur Kostentragung eingeführt werden. Nach § 192 Abs. 4 des Gesetzentwurfs kann das Gericht der Behörde ganz oder teilweise die Kosten auferlegen, „die dadurch verursacht werden, dass die Behörde erkennbare und notwendige Ermittlungen im Verwaltungsverfahren unterlassen hat, die im gerichtlichen Verfahren nachgeholt wurden“. Ob die Neuregelung tatsächlich eine häufigere Anwendung der Kostenregelung des § 192 SGG zur Folge haben wird, bleibt künftiger Evaluation der Verfahrenspraxis vorbehalten.

Zwei weitere, nach Auffassung von Richtern möglicherweise entlastend wirkende Änderungen sind nicht zum Gegenstand gesetzlicher Neuregelung gemacht worden. Sie erweisen sich beide als deutlich problematischer und sie sind stärker umstritten. Der eine Vorschlag betrifft die Einführung einer Urteilsgebühr. Sie erscheint zwar im Vergleich zur allgemeinen Verfahrensgebühr wegen ihres späteren Eingreifens als ein milderes Mittel zur Einflussnahme auf Klägerverhalten, könnte aber, zumindest nach empirischen Erkenntnissen zum ZPO-Verfahren, nur selten die Wirkung haben, von der Abfassung des Urteils zu entlasten. Sie ist außerdem mit der nicht unproblematischen Optik der Entgeltlichkeit einer gerichtlichen Entscheidung verbunden. Der andere Vorschlag betrifft die in zahlreichen richterlichen Kommentaren geforderte Abschaffung oder Einschränkung des Rechtes auf die Anhörung eines bestimmten Gutachters nach § 109 SGG. Die mit diesem seit 1954 bestehenden Recht verbundenen zeitlichen und kostenmäßigen Belastungen des sozialgerichtlichen Verfahrens sind nachvollziehbar. Sie sind jedoch abzuwägen gegen die vom Gesetzgeber zur Sicherung von Handlungsaunomie und Akzeptanz auf Seiten der Versicherten, Behinderten, Versorgungsberechtigten und Hinterbliebenen geschaffene Möglichkeit, selbst gewählte Erkenntnisse und Bewertungen im Bereich der ärztlichen Begutachtung in das Verfahren einzubringen. Gegen die Abschaffung des § 109 SGG spricht darüber hinaus die durch diese Vorschrift eröffnete Möglichkeit, einen gewissen Ausgleich für die teilweise unzulängliche Ermittlungs- und Vermittlungsarbeit im vorgelagerten Verwaltungsverfahren zu schaffen.

10. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Gegenstand des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebenen Gutachtens ist die umfassende Untersuchung der Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage. Die auf repräsentativen schriftlichen Befragungen von Richtern und Klägern, auf der Auswertung dreier jeweils ganztägiger Gesprächsrunden mit Experten (Richtern, Prozessvertretern und Vertretern von Sozialleistungsträgern) und auf umfangreichen Statistikanalysen beruhenden Ergebnisse der Untersuchung verdeutlichen, dass die Bedeutung der Gebührenfrage sowohl als Ursache für den Anstieg der Klagezahlen in der Sozialgerichtsbarkeit als auch hinsichtlich ihrer Wirkung auf die künftige Klagezahlenentwicklung sehr gering ist. Als wesentliche Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen seit 2001, verstärkt seit 2005, lassen sich vielmehr die teilweise weitreichenden Änderungen im materiellen Sozialrecht und ihre gravierenden Auswirkungen auf die Versicherten und Leistungsbezieher bestimmen. Verstärkt wird die hierdurch hervorgerufene Unsicherheit durch teilweise erhebliche Mängel im vorgeschalteten Sozialverwaltungsverfahren.

Den konkreten Ausgangspunkt der Untersuchung bildet der vom Bundesrat eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 23.3.2006 (BT-Drs. 16/1028), der die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit für den Personenkreis nach § 183 Sozialgerichtsgesetz (SGG) vorsieht. Ziel ist die Bewältigung der Eingangs- und Kostenflut im sozialgerichtlichen Verfahren und die Gewährleistung zumutbarer Verfahrenslaufzeiten.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung lassen sich unter den folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen.

- 1) Im Ergebnis ist die Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren – wie sie der Gesetzentwurf 16/1028 vorsieht – abzulehnen. Der gesetzgeberische Ansatz des Bundesrates überzeugt weder von der Annahme der Ursächlichkeit noch im Hinblick auf die hierdurch voraussichtlich erzielbaren Wirkungen. Er vernachlässigt außerdem zusätzliche und alternative Erkenntnisse über die Ursachen eines Anstiegs der Klagen und die Möglichkeiten, sie zu vermeiden und dem Anstieg entgegenzusteuern.
- a) An der *Ursachenbeschreibung* in der Begründung des Gesetzesentwurfs bestehen nach Grund und Reichweite erhebliche Zweifel. Als eine wesentliche Ursache der Zunahme der – seit dem Jahr 2000 allerdings nach Gegenstandsbereichen unterschiedlich steigenden – Eingangszahlen sieht die Begründung des Gesetzentwurfs die „seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit aber gleichwohl angestrenzter Gerichtsverfahren“ an. Empirisch nicht überzeugen kann vor allem die Wertung „gleichwohl angestrenzter“ Gerichtsverfahren. Der Zusammenhang unterstellt Erkennbarkeit der Aussichtslosigkeit der Klage von Anfang an. Derselbe Gedanke wird in der Entwurfsbegründung an anderer Stelle mit der Formulierung ausgeführt, dass infolge der Kostenfreiheit „eine Vielzahl aussichtsloser Verfahren nicht nur anhängig gemacht, sondern durch alle Instanzen durchprozessiert wird“. In dieser Aussage stecken drei zu überprüfende Annahmen: dass es sich um eine „Vielzahl“ aussichtsloser Verfahren hande-

le, dass sie infolge der Kostenfreiheit anhängig gemacht würden und dass sie hartnäckig, nämlich durch alle Instanzen hindurch, betrieben würden.

- Aus den Daten der *Richterbefragung* lässt sich das folgende Bild zur Beschreibung von Ursachen für den Anstieg der Klagen in sozialgerichtlichen Verfahren zusammenfassend zeichnen.
 - Knapp die Hälfte aller antwortenden Richter schätzte den Anteil der von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen auf bis zu 5%, rund drei Viertel schätzten den Anteil auf bis zu 10 %. Der Anteil der Richter an Landessozialgerichten, die den Anteil der aussichtslosen Klagen auf über 10% schätzen, ist dabei deutlich höher als bei den Richtern als Sozialgerichten (37,7% gegenüber 16,8%).
 - Ein Drittel aller antwortenden Richter (32,5 %) stellte eine Zunahme der „von Anfang an offensichtlich aussichtslosen“ Klagen fest.
 - Im Hinblick auf die Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen vor den Sozialgerichten sehen jeweils mehr als 80% der antwortenden Richter (bei Mehrfachantworten) die Ursachen in der Gesetzgebung bzw. in der existentiellen Bedeutung von Sozialleistungen. Immerhin knapp drei Viertel gehen davon aus, dass die Gebührenfreiheit zu Klagen ermutige. Zu *aussichtslosen* Klagen ermutigt werden Kläger durch die Gebührenfreiheit nach Ansicht von 57% aller antwortenden Richter. Für die Aussage, dass mehr als ein Viertel der von Anfang an offensichtlich aussichtslosen Klagen durch eine Gebührenpflicht hätte verhindert werden können, hat sich mehr als die Hälfte (55%) aller antwortenden Richter am SG und LSG entschieden. Das spricht insgesamt für eine verbreitete richterliche Wahrnehmung, dass zahlreiche Klagen offensichtlich unbegründet seien, durch die Gebührenfreiheit ermutigt würden und durch Gebühren im Sinne einer Verhinderung unbegründeter Klagen steuerbar wären. Diese verbreitete Wahrnehmung lässt sich allerdings nur zu einem kleinen Teil mit den objektiven Daten der Gerichts- und Widerspruchsstatistiken untersetzen.
- Aus den Daten der *Klägerbefragung* ist für die Suche nach den Ursachen des Klageanstiegs von Bedeutung, dass ein erheblicher Anteil der Kläger (43% der Erstkläger) bei Klageeinreichung nichts von der Gebührenfreiheit des Sozialgerichtsverfahrens wusste. Das schränkt die Schlüssigkeit der Annahme, die Gebührenfreiheit ermutige zu offensichtlich aussichtslosen Klagen, erheblich ein. Wer als Kläger nicht weiß, dass das SGG-Verfahren nichts kostet, kann hierdurch nicht zur Klageerhebung ermutigt worden sein.
- Daran, dass eine gewachsene Zahl „offensichtlich aussichtsloser“ Klagen in der Sozialgerichtsbarkeit als Problem wahrgenommen wird, lässt sich nach den Forschungsdaten nicht zweifeln. Zweifeln lässt sich jedoch an der vom Gesetzesentwurf unterstellten Ursächlichkeit der Gerichtskostenfreiheit für die gewachsene Zahl offensichtlich aussichtsloser Klagen. Ursächlich werden könnte die Gerichtskostenfreiheit nur *bei von Anfang an* offensichtlich aussichtslosen Klagen, also Klagen, die trotz erkennbarer Aussichtslosigkeit angestrengt werden (Annahme: weil die Klageerhebung nichts kostet). Gegen diesen Ursachenzusammenhang, zumindest aber ge-

gen die Ausschließlichkeit oder auch nur Vorrangigkeit der Kostenfreiheit als Ursache sprechen folgende Beobachtungen:

- Bezieht man das Vorverfahren in die Betrachtung ein, zeigt sich, dass die Kurve der Klageeingänge weitgehend parallel zur Kurve der Widersprüche im vorangegangenen Sozialverwaltungsverfahren verläuft. Hier liegt der Anteil der – ganz oder teilweise – erfolgreichen Widersprüche über alle Gegenstandsbereiche hinweg bei etwas über einem Drittel (35%). Die Annahme, die Gerichtskostenfreiheit verursache eine seit Jahren fortlaufend wachsende Flut aussichtsloser Klagen, lässt sich mit dem Parallelverlauf der – ihrerseits zu gut einem Drittel erfolgreichen – Widersprüche nicht erklären.
- Betrachtet man die Veränderung in den Streitgegenstandsbereichen, muss man feststellen, dass die deutliche Zunahme der Klagezahlen ab dem Jahr 2005 im Wesentlichen auf einen Gesetzgebungseffekt zurückzuführen ist. Ohne die Klagen in Angelegenheiten des im Jahr 2004 in Kraft getretenen SGB II und des im selben Jahr auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragenen SGB XII wäre die Zahl der neu eingereichten Klagen in den Jahren 2005 und 2006 in der Größenordnung von jeweils mehreren 10.000 zurückgegangen. Auf die neu gruppierten und der Sozialgerichtsbarkeit ab 2004 zugewiesenen Bereiche der Fürsorge- und Arbeitslosenleistungen entfallen für die Jahre 2004-2006 gut zwei Drittel des gesamten Klageanstiegs in diesen Jahren vor den Sozialgerichten. Es wäre mit den Annahmen der statistischen Normalverteilung nicht zu begründen, dass sich der Zusammenhang zwischen Gebührenfreiheit und der behaupteten Zunahme der Zahl offensichtlich unbegründeter Klagen nur in diesen Bereichen so kräftig ausgewirkt haben sollte.
- Hinzu kommt: Der Anteil der ganz oder teilweise erfolgreichen Klagen ist zwischen 1995 und 2006 von 31% auf 38% gestiegen. Das spricht gegen eine in demselben Zeitraum stattfindende starke Zunahme offensichtlich unbegründeter Klagen.
- Beachtung verdient auch im Zusammenhang der Ursachen für den Anstieg der Klageingangszahlen der auffallend hohe Anteil der Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit, die durch Rücknahme der Klage erledigt werden. Der Anteil liegt mit 36% im Jahr 2006 um mehr als das Doppelte über dem langjährigen Anteil dieser Erledigungsart an den Amtsgerichten und ebenfalls noch deutlich oberhalb des entsprechenden Wertes im erstinstanzlichen Verfahren vor den Arbeitsgerichten. Die hohe Klagerücknahmequote deutet auf eine in gewisser Hinsicht teure Funktionsverschiebung im Verhältnis zwischen der Verwaltungs- und Widerspruchspraxis der Sozialleistungsträger und den Sozialgerichten zu Lasten der Gerichte hin. Die vorgerichtliche Ermittlungs-, Aufklärungs- und Begründungslast der Sozialverwaltungen ist allem Anschein nach in Teilen auf die Sozialgerichtsbarkeit übergegangen. Das eröffnet eine andere, auch für die Überlegungen des Gesetzgebers beachtliche Deutung. Ein nicht kleiner Teil der vor die Sozialgerichte gebrachten Klagen ist tatsächlich nicht begründet – aber das wird mit akzeptabler Autorität erst durch das Gericht verdeutlicht. Das Forschungsergebnis verstärkt die oben bereits im Zusammenhang mit den Ursachen des Klageanstiegs notierte Beobachtung: Weniger zweifelhaft als die

Unbegründetheit von Klagen ist die *Offensichtlichkeit* der Unbegründetheit. Diese bestimmt den Klägerhorizont und entscheidet über die Wirksamkeit von Verhaltenssteuerung durch Kosten.

- Als Mitursache für den Klageanstieg nicht unerwähnt bleiben dürfen die Untätigkeitsklagen nach § 88 SGG, besonders deutlich im Rechtsgebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Rahmen der Richterbefragung schätzte mehr als ein Drittel der Befragten die Zahl der Untätigkeitsklagen auf über 5%, von den mit dem Sachgebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende befassten Richtern sind es sogar mehr als 50%. Auch wenn die Untätigkeitsklagen insgesamt keine Massenerscheinung sind, verstärken sie in einigen Sachgebieten und Regionen den Eindruck erheblicher Mängel im Verwaltungsverfahren.
- b) Auch an der Erwartung des Gesetzesentwurfs hinsichtlich der *Wirkungen* einer allgemeinen Verfahrensgebühr auf potenzielle Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten bestehen Zweifel.
- Aus dem Potenzial von Klägern, deren Verhalten durch Gebühren beeinflusst werden könnte, ist fast die Hälfte (43%) derjenigen, die zum ersten Mal Klage erheben, herauszurechnen, weil diesen Klägern bei Klageerhebung nicht bekannt war, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind.
 - Mehr als sieben von zehn Klägern (73%) würden nach ihren eigenen Angaben auch nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in Höhe von 75 Euro bzw. 150 Euro in einem vergleichbaren Fall erneut Klage erheben.
 - Auf der anderen Seite erklären insgesamt 27% der heutigen Kläger, bei einer Verfahrensgebühr in der genannten Höhe in einem vergleichbaren Fall keine Klage zum Sozialgericht bzw. Landessozialgericht mehr erheben zu wollen. Überträgt man diesen Wert auf die Zahlen der in den beiden Tatsacheninstanzen im Jahr 2006 eingegangen rund 360.000 Klagen und Berufungen von Versicherten und Leistungsberechtigten (rund 94% aller Klagen), so gelangt man zu einer geschätzten Verminderung des Klageaufkommens insgesamt in der Größenordnung von rund 97.000 Klagen.
 - Die Zahl von rund 97.000 Klagen, um die das gegenwärtige Klageaufkommen in der Sozialgerichtsbarkeit (ohne BSG) nach Auskunft der Kläger nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr zurückgehen würde, wäre hoch. Sie ist allerdings, wie alle hypothetischen Aussagen zum eigenen Verhalten, mit großer Vorsicht zu behandeln. Der Anteil von 27% der Kläger, die nach ihrer Selbsteinschätzung aufgrund der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr künftig keine Klage mehr erheben würden, dürfte zumindest auf längere Sicht erheblich überschätzt sein. Dafür spricht der Vergleich mit anderen empirischen Untersuchungen zur verhaltenssteuernden Wirkungen von Kosten und Gebühren in Gerichts- und Verwaltungsverfahren sowie bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen (Beispiel Praxisgebühr). Ungeachtet der Ergebnisse im Einzelnen lässt sich jedenfalls bei längerfristiger Betrachtung feststellen, dass Reaktionskurven dazu tendieren, wieder zum Ausgangsniveau zurückzukehren („Jo-Jo-Effekt“). Für diese Annahme spricht eine weitere Beob-

bachtung auf der Grundlage der Forschungsdaten. Kläger in Westdeutschland, die einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt haben, zeigen eine deutlich höhere Neigung dazu, auch nach der Einführung einer Verfahrensgebühr Klage zu erheben. Folgt man der auch sozio-ökonomisch einleuchtenden Erwartung fast aller befragten Richter (knapp 90%), wonach mit der Einführung einer Verfahrensgebühr die Zahl der PKH-Anträge zunehmen werde, so wird die erhöhte Bereitschaft zur Beantragung von PKH zur deutlichen Verminderung des langfristigen Gebühreneffekts beitragen.

- Schließlich ist auf eine sozial- wie rechtsstaatlich problematische Wirkung der Einführung der Verfahrensgebühr auf die Klägerstruktur hinzuweisen. Die befragten Richter erwarten mit starken Prozentschätzungen Abnahmen der Klagen vor allem bei Klägern ohne Prozessvertretung, mit geringem Einkommen und mit niedriger Bildung. Bestätigt wird diese Erwartung durch die Klägerbefragung: Das auf der Befragung der Kläger beruhende Verhältnis von 27% der Kläger, die künftig nicht mehr Klage zum Sozialgericht oder Landessozialgericht erheben wollen, zu 73% der Kläger, die in einem vergleichbaren Fall gleichwohl Klage erheben würden, zeigt bei der Betrachtung einzelner Personen- und Verfahrensmerkmale bemerkenswerte Abweichungen. Eine vergleichsweise schwache Wirkung hätte die Abschaffung der Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren demnach u. a. für
 - Klagen gegen die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (Anteil der Kläger nach Gebühren: 89%), gegen das Sozialamt (76%) und die Bundesagentur für Arbeit (76%),
 - diejenigen Kläger, die einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt haben (77%) bzw. die über eine Rechtsschutzversicherung verfügen (79%),
 - diejenigen Kläger, denen nicht bekannt war, dass das Verfahren vor dem Sozialgericht für sie gebührenfrei ist (79%),
 - diejenigen Kläger, die bereits einmal oder mehrmals vor dem Sozialgericht geklagt haben (78%),
 - Kläger in Westdeutschland (77%),
 - Kläger mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 1.000 Euro (78%).
- Aus der umgekehrten Perspektive hätte die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr nach der Auskunft der Kläger einen über dem Durchschnitt von 27% liegenden Abschreckungseffekt u. a. auf
 - Kläger, die gegen die Krankenversicherung, die Rentenversicherung und die ARGE klagen, mit jeweils rund 30%,
 - Kläger über 60 Jahren (36%),
 - Kläger in Ostdeutschland (36%),
 - allein lebende Kläger (40%),

- Kläger mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.000 Euro (39%),
- Zieht man ein Zwischenresümee hinsichtlich der Wirkungen der Verfahrensgebühr auf die künftigen Kläger, so ist festzuhalten, dass vor allem Kläger aus unteren sozialen Schichten und Einkommensgruppen von Klagen abgehalten werden würden. Für diese Personengruppe hätte die Einführung der Verfahrensgebühr zur Folge, dass zur bisherigen sozialen Benachteiligung bei sozialen Risiken und in der Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Behörden auch noch ein erschwerter Zugang zur Rechtsprechung käme. Die Folge wäre entweder die Erschwerung des Zugangs zur Sozialgerichtsbarkeit ausgerechnet für die traditionelle Kernklientel oder die verstärkte Inanspruchnahme rechtsanwaltlicher Dienstleistung – mit einem dann zu erwartenden zusätzlichen Kostenschub bei den PKH-Gesamtkosten. Das erscheint auch deshalb bedenklich, weil gerade diese Klägergruppen in besonderem Maße auf rechtliche Information und auf rechtliche Kontrolle des Handelns der Sozialbehörden bzw. Sozialleistungsträger angewiesen sind. Auf der anderen Seite wäre der Effekt der Klageverminderung deutlich schwächer gerade bei den Gruppen von Klägern, auf die der Entwurf des SGG-Änderungsgesetzes vor allem gemünzt zu sein scheint, die Gruppen der erfolgreichen Mehrfachkläger (Klageverzichtquoten 14-22%) und derjenigen Kläger, die nach ihrer Auskunft vom Sozialleistungsträger als Querulanten bezeichnet wurden (Klageverzichtquote 15%).
- Für die *Organisation der Sozialgerichtsbarkeit* hätte die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr voraussichtlich keine längerfristig entlastende, in Teilen jedoch zusätzlich belastende Wirkung.
 - Gesetzliche Maßnahmen mit dem Ziel, die Kosten und Klagen durch die Einführung oder Erhöhung von Gebühren zu dämpfen, haben im Sozialrecht und im sozialgerichtlichen Verfahren bisher überwiegend keine nachhaltige Wirkung gezeigt. Kennzeichnend ist im Kurvenverlauf ein vorübergehender Abschwung mit Tendenz zum Wiederanstieg auf (mindestens) das vorherige Niveau (ein Beispiel ist die Einführung von Gerichtsgebühren in Vertragsarztangelegenheiten zum Jahresbeginn 2002).
 - Die Meinungsbildung der Richter im Hinblick auf die Folgen der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr ist ambivalent. Auf der einen Seite erwartet rund die Hälfte eine Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte und jeweils rund drei Viertel erwarten eine Abnahme der Klagebereitschaft und eine Abnahme der Zahl aussichtsloser Klagen. Auf der anderen Seite rechnen neun von zehn Richtern mit einer Zunahme der Häufigkeit von Anträgen auf Prozesskostenhilfe und ebenso viele erwarten, dass bei existentieller Wichtigkeit weiterhin Klage erhoben werde.
 - Die aus mehreren Blickwinkeln bekräftigte Erwartung eines deutlichen Anstiegs der Arbeitsbelastung durch PKH-Anträge ist in hohem Maße kostenwirksam. Abgesehen von der zusätzlichen Belastung der Justizhaushalte wird die verstärkte In-

anspruchnahme der Richter mit knapp einer Stunde pro PKH-Prüfung (55 Minuten im Durchschnitt beider Instanzen) stark zu Buche schlagen.

2) Alternativen zur Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren

Gegen eine Verengung des Blicks auf die Steuerung von Klägerverhalten durch Gebühren sprechen folgende Erwägungen:

- Die Debatte über eine Verfahrensgebühr für das sozialgerichtliche Verfahren konzentriert sich auf die Drosselung des *Zugangs* zu den Sozialgerichten und blendet andere Instrumente und Anreize für die Steuerung des *Verlaufs* des Verfahrens aus.
- Aus der Beschränkung des Blicks auf das gerichtliche Verfahren folgt, dass kaum mehr über die in der Gesetzgebung begründeten Anreize und Ursachen für unterschiedliche Verständnisse der sozialen Rechte und Ansprüche und der dadurch erzeugten Notwendigkeit einer Klärung durch Gerichte nachgedacht wird. Diese sind aber auch aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der Richterinnen und Richter von großer Bedeutung für die Anzahl und Art der gerichtlichen Verfahren. Deutlich wird dieser Zusammenhang daran, dass der Zuwachs an sozialgerichtlichen Klagen in den letzten Jahren vor allem aus dem Bereich des SGB II stammt. Die zahlreichen, in der Gesetzgebung angelegten Unklarheiten und Unstimmigkeiten haben sich als hauptsächliche Ursache für die Zunahme der Klagezahlen in der Sozialgerichtsbarkeit erwiesen. Damit ist die Last der Bewältigung der Gesetzesfolgen ganz wesentlich auf die Rechtsprechung übertragen worden. Es wird einige Zeit dauern, bis die Rechtsprechung, angeleitet durch das Bundessozialgericht, zu einer einigermaßen konsolidierten Rechtslage gefunden hat.
- Aus der Vernachlässigung von Möglichkeiten der Steuerung des Verlaufs sozialgerichtlicher Verfahren folgt, dass die von vielen Richterinnen und Richtern und Klägerinnen und Klägern ebenfalls erwogenen Instrumente, wie z. B. vorgerichtliche Mediation, der Aus- und Umbau vorgerichtlicher Widerspruchsverfahren oder Gebühren in laufenden Verfahren, zu wenig beachtet werden. Dementsprechend gibt es auch zu wenig Überlegungen, ob es sich dabei nicht um nachhaltiger wirkende Instrumente zur Minderung der „Klageflut“ handelt, die zwar keine anfänglichen Netto-„Erträge“ wie Gerichtsgebühren mit sich bringen, dafür aber auch deutlich weniger immateriellen Verlust nach sich ziehen.

In die Überlegungen zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit ist das Verhältnis zwischen dem gerichtlichen Verfahren und dem vorgelagerten Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Andernfalls wirken Mängel des Verwaltungsverfahrens auf zeit- und kostenträchtige Weise in das Gerichtsverfahren hinein.

- Insgesamt sollte das Verwaltungsverfahren der Sozialleistungsträger so verändert werden, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger mehr Vertrauen in deren Arbeit gewinnen, sich ernst genommen fühlen und zu Recht annehmen können, ihr Anliegen sei sorgfältig bearbeitet worden. Die Arbeitsweise muss kommunikativer gestaltet werden. Bürgerinnen und Bürger benötigen persönliche Ansprechpartner, die ihnen Entscheidungsgrundlagen erklären können und ihre Anliegen anhören.

Bescheide müssen verständlich und nachvollziehbar formuliert werden. Besonders dringlich ist dies im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Mit dem Ziel der Verbesserung der Verfahrensabläufe sollte innerhalb der Sozialleistungsträger die Unabhängigkeit der Widerspruchsstellen gestärkt und erwogen werden, das Widerspruchsverfahren als unabhängiges Schiedsverfahren auszugestalten. Für die Bearbeitung der Mängel des Verwaltungsverfahrens sollte das Qualitätsmanagement der Sozialleistungsträger verbessert werden.

- Im Verwaltungsverfahrensrecht ist zu überprüfen, ob die Regelung in § 44 SGB X so geändert werden kann, dass fruchtlose wiederholte Verwaltungs-, Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zum gleichen Sachverhalt vermieden werden können, ohne die Durchsetzung sozialer Rechte unverhältnismäßig zu erschweren. Hierzu könnten die zu erwartenden Präklusionsvorschriften im geänderten SGG beitragen, die einen taktischen Umgang mit neuem Sachvortrag vermeiden helfen.
- Für das gerichtliche Verfahren ist zu prüfen, in welchem Ausmaß die im Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes“ (BR-Drs. 820/07 vom 15.11.2007) mit Bezug auf das sozialgerichtliche Verfahren enthaltenen Änderungen (vor allem die Präklusionsvorschriften, die Figur der fiktiven Klagerücknahme und die Erweiterung und Vereinfachung der Anwendung des § 192 SGG zur Auferlegung von Verschuldungskosten), die allesamt den vielfach von Richtern geäußerten Reformwünschen entsprechen, tatsächlich zur Anwendung gelangen werden. Sollte aus den Rechtsänderungen Verfahrenspraxis werden, könnte das erheblich zur Straffung und Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens beitragen.

3) Gesamtergebnis und Empfehlungen der Gutachter

Nach Abwägung der Daten, Wertungen und Erfahrungen kann dem Gesetzgeber im Ergebnis nicht empfohlen werden, den Zugang des Personenkreises nach § 183 SGG zum sozialgerichtlichen Verfahren durch die Abschaffung des Kostenprivilegs und die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr zu beschränken. Ohne die gegenwärtigen Belastungsprobleme für die Sozialgerichtsbarkeit zu verkennen oder auch nur gering zu schätzen, sprechen die teils auf längere Sicht fehlenden, teils sozialpolitisch problematischen Steuerungseffekte gegen die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr. Unter finanziellen Gesichtspunkten würde dem Gebührenaufkommen eine voraussichtlich erhöhte Ausgabenlast infolge verstärkter Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe gegenüberstehen. Der Einnahmeüberschuss wäre, wenn überhaupt erreichbar, vergleichsweise gering.

Gutachten
zu den Auswirkungen der Einführung einer
allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen
Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage

- Anhänge -

Halle (Saale), Neubrandenburg, Bremen, Hamburg

14. Mai 2008

Verzeichnis der Anhänge

- 1. Kapitel 1 (ohne Anhang)**
- 2. Kapitel 2 (ohne Anhang)**
- 3. Anhang zu Kapitel 3**
 - 3.1. Protokoll des Expertengesprächs mit den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit am 26.01.2007 in Kassel, 10:00 bis 16:00 Uhr
 - 3.2. Protokoll des Informationsgesprächs mit den LSG-Präsidentinnen und –Präsidenten am 23.10.2007 in Kassel
 - 3.3. Protokoll des Expertengesprächs mit den Vertreterinnen und Vertretern von Sozialleistungsträgern am 20. April 2007 in Hamburg
 - 3.4. Kurzprotokoll des Expertengesprächs mit Prozessvertretern in der Sozialgerichtsbarkeit am 23.02.2007 von 10:00 bis 16:00 Uhr in Hamburg
- 4. Anhang zu Kapitel 4**
 - 4.1. Richterfragebögen
 - 4.1.1. Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Landessozialgerichte
 - 4.1.2. Anschreiben zu den Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Landessozialgerichte
 - 4.1.3. Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Sozialgerichte
 - 4.1.4. Anschreiben zu den Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Sozialgerichte
 - 4.2. Methoden und Tabellen zur Richterbefragung
 - 4.2.1. Methodische Vorbemerkungen
 - 4.2.2. Tabellen und Schaubilder
- 5. Anhang zu Kapitel 5**
 - 5.1. Klägerfragebogen
 - 5.2. Anschreiben an die Kläger
 - 5.3. Anschreiben an die Gerichte
 - 5.4. Anschreiben an die Prozessvertreter
 - 5.5. Hinweise zur Klägerbefragung
 - 5.6. Leitfaden für die explorativen Interviews mit nach heutigem Recht gebührenbefreiten Klägerinnen und Klägern der Sozialgerichtsbarkeit
 - 5.7. Methoden und Tabellen zur Klägerbefragung
 - 5.7.1. Methodische Vorbemerkungen
 - 5.7.2. Tabellen
- 6. Anhang zu Kapitel 6**
 - 6.1. Sozialgerichtsbarkeit gesamt
 - 6.2. Rentenversicherung

- 6.3. Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit
- 6.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende
- 6.5. Krankenversicherung
- 6.6. Feststellung der Behinderung nach dem SchwBG/SGB IX
- 6.7. Anträge/Bescheide nach dem SchwbG/SGB IX bei der Versorgungsverwaltung Thüringen
- 6.8. Pflegeversicherung
- 6.9. Kindergeld
- 6.10. Vertragsarztangelegenheiten
- 6.11. Finanzgerichtsbarkeit
- 6.12. Verwaltungsgerichtsbarkeit
- 6.13. Fragebogen zur Gebührenfreiheit von Streitigkeiten um die Befreiung von der Rundfunkgebühr (Oberverwaltungsgerichte)
- 6.14. Fragebogen zur Gebührenfreiheit von Streitigkeiten um die Befreiung von der Rundfunkgebühr (Rundfunkanstalten)
- 7. Kapitel 7 (ohne Anhang)**
- 8. Anhang zu Kapitel 8.3.**

3. Anhang zu Kapitel 3

3.1. Protokoll des Expertengesprächs mit den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit am 26.01.2007 in Kassel, 10:00 bis 16:00 Uhr

Durch das Projekt werden die dem SGG-Änderungsgesetz zugrunde liegende Annahmen und vorhandenes Datenmaterial zu den Klagezahlen vorgestellt: in den letzten 10 Jahren sind die Klagezahlen vor den Sozialgerichten gestiegen (1). Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass viele dieser Klagen Mutwillensklagen sind (2). Ziel des Gesetzentwurfs ist, durch die Einführung von Gebühren die Zahl dieser Mutwillensklagen zu verringern. Die Richter/innen werden gebeten, zu diesen Annahmen Stellung zu nehmen und abschließend ihre Annahmen zu den Folgen einer Gebühreneinführung im sozialgerichtlichen Verfahren Stellung zu nehmen.

1. Zunahme der Eingangszahlen

a) Gründe für die Zunahme der Eingangszahlen

Hierzu bemerkten die Richterinnen und Richter einstimmig, dass sie eher Schwankungen der Zugangszahlen in den verschiedenen Rechtsbieten erleben, jedoch keine generelle Zunahme. Für die Zunahme der insgesamt in der Sozialgerichtsbarkeit eingereichten Klagen werden vor allen Dingen die Gesetzesänderungen im SGB II und XII verantwortlich gemacht. Auch der Anteil des vorläufigen Rechtsschutzes wäre bedingt durch diese Gesetzesänderungen gestiegen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass ein großer Teil der Verfahren im einseitigen Rechtsschutz verkappte Untätigkeitsklagen seien. Als weiterer Grund für die gestiegenen Klagezahlen wird die steigende Zahl der von Armut bedrohten oder betroffenen Menschen angeführt.

Als weitere Gründe für den – außerhalb von SGB II und XII als temporär erlebten – Anstieg von Klageeingängen werden genannt:

- Nicht ausgereifte Gesetze
- Veränderungen der tatsächlichen Verwaltungspraxis (Bsp: Massenkündigungen durch eine Krankenkasse)
- Rechtsprechungsänderung durch das BSG
- Entlassungswellen (Bsp: Klagen auf Erwerbsminderungsrenten)
- Veröffentlichung von Ausreißerentscheidungen
- Geringe Qualität der Widerspruchsbescheide

Die Erfahrung zeige außerdem, dass viel dort geklagt würde, wo es um existentielle Fragen ginge (Krankenversicherungsschutz, Hartz IV). Kampagnen zur bewussten Herbeiführung einer gerichtlichen Klärung neuer unklarer Gesetze gebe es eher wenig. Solche Kampagnen machten aber auch keine Arbeit, da häufig nur ein Verfahren entschieden werde und mit dem Rest Unterwerfungsvergleiche geschlossen würden.

Einstimmig waren die Richterinnen und Richter der Ansicht, die Gebührenfreiheit sei kein Auslöser für den Anstieg der Klagezahlen. Vereinzelt wird berichtet, dass die erste Klage

zwar nicht durch die Gebührenfreiheit ausgelöst wird (die Gebührenfreiheit ist den meisten Kläger/innen gar nicht bekannt), dass einige Kläger/innen aber, wenn sie merkten, dass die Verfahren nichts kosteten, viel ausprobierten.

Genauso einstimmig wird davon ausgegangen, dass die Eingangszahlen durch die Einführung von Gebühren sinken werden, jedoch hauptsächlich Erfolg versprechende Klagen unterlassen würden. Hierfür wird als Beispiel das Vertragsarztrecht genannt. Die Einführung von Gebühren in diesem Rechtsgebiet hat zu einem deutlichen Rückgang der Klageeingänge in der 1. Instanz geführt. Allerdings stehen hinter diesen Klagen dafür meist mehr Fälle: anstatt Musterklagen mit einer Vielzahl von Kläger/innen bleiben die Verfahren nun häufig im Widerspruchsverfahren, bis ein Musterverfahren entschieden ist. In 2. und 3. Instanz gebe es dagegen nicht weniger Klagen. Auch die Rechtsfragen würden auch nicht weniger. Es wird vermutet, dass die fehlenden Klagen gerade nicht die sind, die aussichtslos gewesen wären.

Die Rolle der Rechtsschutzversicherungen wird kontrovers diskutiert. Der steigende Anteil von Rechtsschutzversicherungen wird als Grund für die steigenden Klagezahlen genannt. Auf der anderen Seite wird eingewandt, dass gerade Langzeitarbeitslose keine Rechtsschutzversicherungen haben.

b) insbesondere: Qualität der Widerspruchsbescheide

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Qualität der Widerspruchsbescheide teilweise sehr gering sei. Teilweise würden diese nur aus Textbausteinen bestehen. Es sei manchmal nicht erkennbar, was von der Behörde ermittelt wurde und worauf sich die Entscheidung stütze. Dadurch wären die Bescheide nicht plausibel. Häufig würden Kläger/innen vor Gericht anmerken, mit ihnen sei nun das erste Mal gesprochen worden, endlich hätte ihnen mal jemand die ganze Sache erklärt. Dann wären einige auch zur Klagerücknahme bereit. Diese Möglichkeit des Rechtsgesprächs sollte den Klägern nicht genommen werden. In diesem Zusammenhang wird auch die ebenfalls in dem Gesetzesentwurf vorgesehene Abschaffung der Kostenersatzung für das persönliche Erscheinen (§ 191) äußerst kritisch bewertet.

Zur Verbesserung des Widerspruchsverfahrens wurde vorgeschlagen, eine obligatorische Anhörung im Widerspruchsverfahren oder unabhängige Schiedsstellen anstatt der Widerspruchsbehörde einzuführen. Gegeneinwand ist, dass es im Vertragsarztrecht ein absolut justizförmiges Widerspruchsverfahren gibt, in diesem Bereich aber trotzdem geklagt wird. Ein weiterer Vorschlag ist, den Gerichten die Möglichkeit eines frühen ersten Termins zu geben.

Die Qualität der Bescheide hänge stark von den einzelnen Trägern ab. (Bsp.: dort, wo ehemalige Post- und Telekommitarbeiter/innen nun in den ARGEn arbeiten würden, wäre die Qualität der Bescheide verständlicherweise schlecht. Diese wären nur wenige Wochen für ihr neues Aufgabengebiet geschult worden). Es wird außerdem berichtet, dass Widerspruchsbescheide teilweise bewusst schlank gehalten werden und die Träger die Klagen bewusst in Kauf nehmen, da so die Aufklärungskosten (Gutachten etc.) in das gerichtliche Verfahren verschoben würden. Diese fehlenden Gutachten im Widerspruchsverfahren würden auch zu mehr Klagen führen. Auch hierdurch wären die Kosten der gerichtlichen Verfahren gestiegen.

Auf der anderen Seite wird betont, dass ein gut durchgeführtes Widerspruchsverfahren eine Filterfunktion hat. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen hätte zu einem sprunghaften Anstieg der Klagen geführt. Die Behebung der kommunikativen Defizite

im Widerspruchsverfahren wird als effektiveres Mittel zur Eindämmung der Klagezahlen angesehen als die Einführung von Gebühren.

Der Vorschlag, den Rechtsantragstellen Beratungsfunktion zu geben, wird überwiegend abgelehnt. Es wird befürchtet, dass so auch Klagen mit Erfolgsaussichten herausgefiltert werden könnten. Es wird außerdem die Frage aufgeworfen, wie solche Berater/innen die Erfolgsaussichten überschauen sollen, auch Richter das erst nach einem Blick in die Akte können.

2. Zunahme „offensichtlich aussichtslose Gerichtsverfahren“?

Die Zahl der aussichtslosen Klagen hat nach Meinung der Richterinnen und Richter nicht zugenommen. Die Erfolgsquote der Klagen läge im Schnitt bei 40-60%. In mehr als der Hälfte aller Verfahren Beweis würde erhoben. Schon deshalb könnten diese nicht offensichtlich aussichtslos sein.

Mutwillensgebühren werden von den Richter/innen sehr selten verhängt. Es werden Zahlen bis zu 1 % genannt. Einige Richterinnen und Richter berichten allerdings auch, dass sie dieses Instrument nur angedroht, jedoch noch nie angewandt haben

Die Anzahl der echten Mutwillensklagen wird auf höchstens 1-2% geschätzt, wobei einstimmig berichtet wird, dass auch Richter/innen die Erfolgsaussichten zu Beginn des Verfahrens in der Regel nicht einschätzen können (Beispiel: in einem Verfahren, welches von dem Richter als aussichtslos angesehen wurde, hatte das Urteil am Ende 38 Seiten). Übereinstimmend wird berichtet, dass die Mutwillenskläger an einer Hand abgezählt werden können (Beispiel: 6 „Querulant/innen in 27 Jahren Richtertätigkeit) und der Umgang mit ihnen über die Zeit erlernt werde. Es wird angemerkt, dass das Verhältnis zwischen Kläger/innen und Behörde nach dem Kontakt mit dem Gericht teilweise verbessert sei. Dann hätten auch mutwillige Klagen einen Sinn. Übereinstimmend wird berichtet, dass sich diese Kläger/innen durch eine Gebühr von 75 € nicht würden abschrecken lassen.

Vereinzelt wird vorgeschlagen, keine Verfahrensgebühr, sondern eine Urteilsgebühr einzuführen – möglicherweise nur für die Kläger/innen, denen die Aussichtslosigkeit ihrer Klage erläutert wurde und die trotzdem auf einem Urteil bestehen. Dahinter steht der Gedanke, dass es das Urteil ist, welches den meisten Arbeitsaufwand mache. Ein anderer Vorschlag ist, eine Urteilsgebühr unabhängig von der Frage der Erfolgsaussicht einzuführen. Gegen die Urteilsgebühr wird eingewandt, dass diese die Außenwirkung haben könnte, dass die Gerichte keine Urteile schreiben wollen. Die Mehrheit der anwesenden Richter/innen lehnt die Einführung von Gebühren jedoch ab.

Es wird darauf hingewiesen, dass auch die Widerspruchsbescheide teilweise „offensichtlich unbegründet“ sind. Außerdem sei die Diskussion zur Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren unehrlich. Aussichtslose Klagen habe es schon immer gegeben. Eine „Klageflut“ gebe es nur im Bereich des SGB II. In diesem Bereich wären Gebühren nicht akzeptabel, da es sich um die „Ärmsten der Armen“ handelt. Diesbezüglich herrscht Unklarheit über die Gesetzesintention, d.h. ob es in diesem Bereich bei der Gebührenfreiheit bleiben soll oder nicht. Im Grunde geht es um die Frage, ob eine Gebühr als Zugangshürde eingeführt werden soll, um die Klagezahlen zu verringern – unabhängig vom Inhalt.

3. Folge der Einführung von Gebühren

Einstimmig waren die Richter/innen der Auffassung, dass die Einführung von Gebühren die Eingangszahlen bei Gericht verringern würde. Es würden sich aber nicht diejenigen (wenigen) Kläger/innen abhalten lassen, die offensichtlich unbegründete Klagen einreichen würden, sondern eher die schüchternen, deren Klagen jedoch möglicherweise Aussicht auf Erfolg hätten. Es wurde die Vermutung geäußert, dass die Qualität der Widersprüche abnehmen wird, wenn die Chance sinkt, dass die Behörde den Widerspruchsbescheid vor Gericht rechtfertigen muss.

Die Anzahl der PKH-Anträge würde sicher steigen, allein deshalb, weil die Verbände die Gerichtskosten sicher nicht übernehmen würden. Heute stellen die Verbände keine PKH-Anträge. Gleiches gilt für unvertretene Kläger/innen. Diese nehmen gestellte PKH-Anträge häufig zurück, wenn sie erfahren, dass vor dem Sozialgericht keine Gebühren anfallen würden.

Die meisten Richter/innen berichten schon jetzt von einer Zunahme von PKH-Anträge, der fast ausschließlich auf Hartz IV zurückzuführen sei.

Eine PKH-Ablehnung sei vom Prüfungsaufwand her einem Urteil fast gleichgestellt. Es wird erwartet, dass durch die Einführung von Gebühren der Anteil der PKH-Anträge steigt. Dann werden sich auch Kläger/innen, die sich bislang selbst vertreten haben, möglicherweise einen Rechtsbeistand nehmen. Das würde zwar mehr Kosten verursachen. Allerdings helfen Anwälte/innen auch bei der Aufbereitung des Stoffes im Interesse der Kläger/innen. Die Vertreter/innen könnten den Kläger/innen auch überzogene Erwartungen an das Gericht nehmen. Möglicherweise würden durch diese Beratung auch aussichtslose Klagen verhindert. Es wird aber auch angemerkt, dass einige Kläger/innen Richter/innen mehr glauben als Anwälte/innen und daher auch gegen anders lautenden Rat ein gerichtliches Verfahren durchführen würden.

Ein Vorteil der Prozessvertretung sei auch, dass hier Vergleiche und Rücknahmen besser durchzusetzen seien. Nicht vertretene Kläger/innen wollen häufig kein Risiko eingehen und bestehen häufiger auf einem Urteil. Der Vorschlag, auch in der Sozialgerichtsbarkeit den Richter/innen die Möglichkeit zu geben, eine Prozessvertretung anzuordnen, erntet daher allgemeine Zustimmung.

Es wird darauf hingewiesen, dass in Verfahren um das Asylbewerberleistungsgesetz die Gebührenpflicht mit dem Argument abgeschafft wurde, die Kläger/innen wären ohnehin alle zur Beantragung von Prozesskostenhilfe berechtigt. Dies gelte für den Bereich des SGB II sicher ebenso.

Es wird darauf hingewiesen, dass das Eintreiben der Gebühren auch einen Aufwand darstellt, so dass zu befürchten ist, dass es nicht zu einer Kostenersparnis kommt. Möglicherweise würden die Ausgaben sogar höher sein als die Einnahmen, denn schließlich müsste im nicht-richterlichen Bereich Personal eingestellt werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Ergebnisse der Pebb§y-Studie hingewiesen.

3.2. Protokoll des Informationsgesprächs mit den LSG-Präsidentinnen und –Präsidenten am 23.10.2007 in Kassel

- 1. Begrüßung durch den Präsidenten des Bundessozialgerichts Dr. h.c. von Wulffen**
- 2. Begrüßung durch die Leiter des Forschungsprojektes, Vorstellung der am Projekt Mitwirkenden**

Teilnehmer:

LSG-Präsidentinnen und LSG-Präsidenten:

PräsBSG Dr. h.c. Matthias von Wulffen	BSG
PräsLSG Heike Haseloff-Grupp	LSG Baden-Württemberg
PräsLSG Klaus Brödl	LSG Bayern
PräsLSG Jürgen Blaesing	LSG Berlin Brandenburg
PräsLSG Dr. Michael Ruppelt	LSG Hamburg
PräsLSG Martin Lutz	LSG Mecklenburg-Vorpommern
PräsLSG Monika Paulat	LSG Niedersachsen – Bremen
VizePräsLSG Marie-Luise Diewitz	LSG Rheinland-Pfalz
PräsLSG Jürgen Bender	LSG Saarland
PräsLSG Erhard Grell	LSG Sachsen-Anhalt
PräsLSG Dr. Friedrich Stoll	LSG Schleswig-Holstein
PräsLSG Dr. Martin Stoll	LSG Thüringen

Forschungsteam:

Prof. Dr. Armin Höland	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Prof. Dr. Felix Welti	Hochschule Neubrandenburg
Dr. Bernard Braun	Universität Bremen
Sabine Schmidt	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

- 3. Kurze Einführung in die Aufgabenstellung und Vorgehensweise des Forschungsprojekts „SGG-Gebühren“, Sachstand, zeitlicher Rahmen**
- 4. Erste Erkenntnisse aus den bisher durchgeführten Expertengesprächen und aus den standardisierten Befragungen von Richtern und Klägern**
- 5. Diskussion ausgewählter Erkenntnisse, Meinungsstand zum Für und Wider der beabsichtigten Abschaffung der Kostenfreiheit nach § 183 SGG**

Zu den Änderungsvorschlägen im Richterfragebogen:

Soweit in den Richterfragebögen Vorschläge zur Änderung im SGB IX gemacht wurden, so solle eine Änderung nicht im materiellen Recht, sondern im entsprechenden Prozessrecht angedacht werden.

Eine nicht PKH-fähige Gebühr sei verfassungswidrig, da jedem der Zugang zu den Gerichten gewährleistet sein müsse.

Wie kann eine Kostenkalkulation realisiert werden?

Mit der Frage nach der Dauer der Bearbeitung eines PKH-Antrages könne man die zusätzlich entstehenden Kosten hochrechnen.

Ein Richterarbeitsstunde koste 150 €

Wenn jemand PKH wegen Gerichtsgebühren beantragt und bekommt, so werde er zusätzlich einen Rechtsanwalt nehmen, da die PKH ohnehin bewilligt ist.

Die PKH-Schätzung sei eine ziemlich unsichere Basis. Zudem könne die Vermutung, dass bei Einführung von Gebühren die Anzahl der PKH-Anträge steigen werde, kein Argument gegen die Einführung einer Gebühr sein.

Die LSG-Präsidenten sind schon seit 1997 der Ansicht, dass Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren eingeführt werden sollen, da Änderungen im Verfahrensrecht nicht ausreichend seien und das materielle Recht nicht hinreichend geändert werde. Die LSG-Präsidenten haben schon 1997 den Anteil von Anfang an offensichtlich aussichtsloser Klagen auf 5 % geschätzt, was sich mittels der Richterbefragung nunmehr bestätigt habe. Sie sind sich eines möglichen Anstieges der PKH-Anträge bei Einführung von Gebühren bewusst. Es sei dabei aber folgendes zu bedenken: Über aussichtslose Fälle müsse das LSG in großer Besetzung entscheiden, dies sei bei PKH-Entscheidungen aber nicht der Fall. Somit wären die entstehenden PKH-Kosten wesentlich geringer.

Aussichtslose Klagen?

Es gehe nicht um den Anstieg aussichtsloser Klagen, sondern um einen bestehenden Sockel, den man mittels Gebühren verhindern möchte.

Einen Gesetzesentwurf zur Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren habe es auch schon in der letzten Legislaturperiode gegeben. Damals gab es aber noch kein Hartz IV. Es sei daher fatal, dass die Einführung von Gerichtsgebühren jetzt diskutiert werde, als Hartz IV eingeführt wurde, denn die Hartz IV Kläger sollen nicht die Betroffenen sein. Gerade im Bereich von Hartz IV gebe es nur wenige aussichtslose Klagen.

Gerichtsgebühren sollen als Steuerungselement für alle Klagen dienen. Die Justiz sei teuer und dies müsse jeder feststellen können. Querulanten könne man aber nicht abhalten.

Gebühren sollen aber auch nicht das alleinige Mittel sein.

Empirisch das alleinige Mittel sei entsprechend eines gemeinsamen Beschlusses der LSG-Präsidenten die befristete Einführung von Gebühren.

In Baden-Württemberg sei nach der Einführung der Vorschusspflicht bei Gerichtsgebühren in der Finanzgerichtsbarkeit ein Klagerückgang zu verzeichnen gewesen. Hier zeige sich, dass Gebühren zum Nachdenken darüber anregen, ob tatsächlich Klage erhoben werden solle und nur darauf komme es bei der Einführung von Gebühren an.

Hinter aussichtslosen Klagen stecke ein bestimmter Klägertypus, der Querulant. Hier werden viele Klagen durch einen einzelnen Kläger erhoben. Ein Kläger, der schon 500 – 700 Verfahren geführt habe, werde durch die Einführung von Gerichtsgebühren in jedem Falle ausgebremst.

Die Einführung von Gebühren zur Verhaltenssteuerung zeigt in anderen Bereich z.B. bei der Praxisgebühr keine nachhaltigen Effekte.

Ein Vergleich zur Praxisgebühr könne nicht gezogen werden, da es hier Unterschiede gäbe, so z.B., dass diese lediglich 10€ betrage.

Dass es keine nachhaltigen Effekte durch die Einführung von Gebühren gäbe, sei lediglich eine Vermutung. Das Erreichen des gleichen Niveaus nach einer gewissen Zeit, beweise nichts, denn ohne die Einführung der Gebühr hätte es ansonsten einen viel stärkeren Anstieg gegeben.

Beim Kassenarztrecht habe man nach der Einführung von Gebühren ein ganz deutliches Absinken der Klagezahlen beobachten können. Der später erfolgte Anstieg sei auf materiell-rechtliche Änderung zurückzuführen.

Im Vertragsarztrecht zeige sich, dass Gebühren helfen. Da die Gebühren dort streitwertabhängig sind und die Streitwerte meist hoch sind, überlegen sich viele Kläger gründlich, ob sie klagen.

§ 192 SGG

Hinsichtlich der Regelung des § 192 SGG bestehe das Problem, dass die verhängten Kosten nicht oder nur unter hohem Aufwand beizutreiben seien. Darüber hinaus sei es nicht gut, wenn der Richter hiermit Druck ausüben und die Gebühr selbst festsetzen könne.

Eine sinnvolle Androhung von Missbrauchskosten zeige Wirkung. Daher zeige sich, dass mit Kosten auf das Klägerverhalten eingewirkt werden könne.

Verteilung der restlichen Fragebögen, insbesondere, Saarland, Hamburg, Sachsen:

Diese werden jetzt verteilt.

Stichtag soll hier der 01.09.2007 sein, um zu gewährleisten, auch jetzt noch Kläger in demselben Verfahrenstadium (ca. 6 Wochen nach Klageeingang) zu erreichen, wie bei der Verteilung der Fragebögen durch die übrigen Gerichte Anfang September, wobei hier der Stichtag der 15.07.2007 war.

6. Schluss und Verabschiedung

3.3. Protokoll des Expertengesprächs mit den Vertreterinnen und Vertretern von Sozialleistungsträgern am 20. April 2007 in Hamburg

Durch die Projektmitarbeiter werden die dem SGG-Änderungsgesetz zugrunde liegende Annahmen und vorhandenes Datenmaterial vorgestellt: In den letzten 10 Jahren sind die Klageeingangszahlen gestiegen. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass viele dieser Klagen Mutwillensklagen sind. Ziel des Gesetzentwurfs ist, durch die Einführung von Gebühren die Zahl dieser Mutwillensklagen zu verringern. Gerade für den Bereich von SGB II werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu subjektiven Einschätzungen ermutigt, weil in diesem Bereich Daten fehlen.

a) Zunahme von Widersprüchen und Klagen

Von einem Vertreter der DRV wird angemerkt, dass die Klagequote in der Relation zur Anzahl der Widerspruchsverfahren bei 10% konstant bleibe, bei bestimmten Fallgruppen gibt es einen erheblichen Anstieg der Widersprüche (Massenwidersprüche beispielsweise bei den Renten-Nullrunden). Dieser Anstieg lässt jedoch zurzeit wieder nach. Die Klageflut komme aber nicht bei den Gerichten an, weil sie eingedämmt werde: Es würden Musterklagen herausgesucht und alle anderen würden zurückgestellt. Massenwidersprüche (beispielsweise Vordrucke aus den Zeitschriften von Verbänden) würden in der Widerspruchsstatistik nicht erfasst. Es gebe dahingehende Vereinbarungen mit Kanzleien und Verbänden. Im Osten sei die Rechtsbehelfsfreudigkeit höher als in den alten Bundesländern. Es gebe deutliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanz von Widerspruchsentscheidungen: hohe Akzeptanzquote in der DRV Nord (93,39 %, Erfolgsquote bei Gericht: 53,79 %) Sachsen: geringe Akzeptanzquote (59,95 %, Erfolgsquote bei Gericht 54,07 %).

Problematisch sei auch, dass höchstrichterliche Rechtsprechung häufig erst nach Jahren ergeht. Wenn sich das BVerfG jetzt zu der Rentenanpassung 2000 äußere, müssen danach 1 Mio. (neue) Bescheide erlassen werden. Der 4. Senat des BSG ändere das Rentenrecht einmal im Jahr, was zu Klageverfahren führe. Einige Anwaltskanzleien haben sich darauf spezialisiert. Allerdings gibt es auch keine Daten dazu, wie viele Menschen nach anwaltlicher Beratung von einer Klage absehen würden (Versorgungsamt).

Ein Vertreter der BA merkt an, die Klagequote liege zwischen 10% und 12%. Es gebe 22 Mio. Bescheide (vor SGB II), und 500.000 Widersprüche jährlich. Die Klagebereitschaft sei besonders hoch bei existenzsichernden Leistungen und Rückforderungen (aufschiebende Wirkung). Bei der Arbeitslosenhilfe (AIHi) gab es 2002-2004 einen großen Klageanstieg aufgrund der Umstellung von Ausnahmevorschriften zur Vermögensbewertung. Im Bereich der

SGB II gab es einen starken Anstieg von Widersprüchen und Klagen (Hamburg: 2005: 5449 Widersprüche, 2006: über 7000, 2007: hochgerechnet weit über 8000, Klagequoten 2005: 11%, 2006 und 2007: 19%). Viele Verfahren seien noch anhängig, weil die Gerichte in der Flut der Eilverfahren versanken (Anzahl Eilverfahren: 2005: 1142, 2006: 1518, 2007: hochgerechnet 2000). Hier werde die Zahl der Widersprüche außerdem dadurch in die Höhe getrieben, dass Bescheide nur noch ½-jährlich ergingen.

Die Vertreter der AOK Schleswig-Holstein und der DAK sahen keinen Anstieg von Klagen im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung (Ausnahme: Abschaffung des Sterbegeldes, weil das Gesetz unklar war hinsichtlich des Anspruchs für 2004). Eine Widerspruchshäufigkeit könne nicht mitgeteilt werden, weil Bescheide nicht erfasst würden, Leistungen häufig ohne Bescheide erbracht würden.

Im Bereich der Pflegeversicherung seien die Klagen zurückgegangen. Das Niveau sei aber von Anfang an niedriger gewesen als erwartet. Auch hier erfülle das Widerspruchsverfahren seine Filterfunktion. Es gebe hier aber ein Statistik-Problem, da es ein funktionales Äquivalent zum Widerspruch gibt: den Neuantrag. Dazu werde Personen manchmal auch geraten, weil es schneller gehe als das Widerspruchsverfahren. Verschiedene Gutachten produzierten außerdem verschiedene Widerspruchsquoten. Das beweise, dass es hier auch ein Kommunikationsproblem gebe.

Im Bereich der Feststellung der Behinderung gibt es laut Auskunft des Vertreters des Versorgungsamtes Hamburg eine steigende Antragsquote bei gleichbleibender Widerspruchs- und Klagequote, die bei 10-15% liege. Der Vertreter erklärte dies mit der demographischen Entwicklung und dem besseren Kündigungsschutz. Hier gebe es Wechselwirkungen mit anderen Rechtsgebieten: wenn als chronisch krank nur Personen anerkannt werden, die mindestens einen GdB von 60% haben, steigt die Widerspruchsquote. Öger Tours bot einmal verbilligte Flüge für Schwerbehinderte mit einem GdB von 60% an: auch hier stieg die Widerspruchsquote.

Im Bereich der Berufsgenossenschaften gebe es keine Klageflut, aber einen leichten, stetigen Anstieg (schätzungsweise werde ca. jede dritte Entscheidung angefochten, auch jede dritte gerichtliche Entscheidung gehe in die Berufung). Grund hierfür: es gehe häufig um medizinische Fragen. Die Menschen hätten häufig das Gefühl, „über den Tisch gezogen“ zu werden.

b) Befriedungsfunktion der Widerspruchsverfahrens

Im Gegensatz zum Sozialhilferecht, wo es bezirkliche Widerspruchsverfahren mit Anhörungen gab, hat das jetzige schriftliche Widerspruchsverfahren weniger Befriedungsfunktion (BA). Bei der AOK S-H gebe es eine obligatorische Anhörung im Widerspruchsverfahren, dadurch sei die Befriedungsfunktion groß. Dem Hinweis auf die Auskunft einiger Richter, dass das Gespräch in der mündlichen Verhandlung häufig das erste sei, welches mit den Betroffenen geführt wurde, wurde allgemein zugestimmt. Es wurde jedoch angemerkt, dass im Bereich der Krankenversicherung ein zunehmender Wettbewerb herrsche, der auch Kostendruck produziere. Dies führe möglicherweise zu einer restriktiveren Bewilligungspraxis. Die DAK hat aufgrund von nicht mehr zu bewältigenden Widerspruchseingängen die Widerspruchsarbeit optimiert, weil sie erkannt hat, dass Versicherte nach Möglichkeit auch persönlich beraten werden müssen. Im Bereich der Krankenversicherung meinen viele, ihre Krankheit sei besonders schlimm. Meist geht es ihnen auch wirklich schlecht, daher sei der Kontakt besonders wichtig.

Ein Vertreter der BA widerspricht der Auffassung, besser begründete Bescheide könnten das Klageaufkommen senken. In den 80er Jahren gab es viele Kurzbescheide, dadurch wurde das Klageaufkommen gesenkt. Der Vertreter der RV weist darauf hin, dass es nicht leistbar ist, alle Bürgerinnen und Bürger anzuhören und bezweifelt, dass dies Klagen verhindern könne. Vermittelnde Position: es muss auch der Aufwand gesehen werden. Kurze Bescheide sind für die Menschen meist verständlich, aber nicht gerichtsfest. Trotzdem würden viele Betroffene gegen solche Bescheide nicht vorgehen. Lange, gerichtsfeste Bescheide sind dagegen häufig nicht verständlich. Da die Klagequote im Verhältnis zum Leistungsgeschehen als gering eingeschätzt wurde, sei aber zu fragen, ob Ressourcen in die Verbesserung des Verfahrens zu leiten seien.

c) „aussichtslose Gerichtsverfahren“?

Versorgungsamt Hamburg: die Erfolgsquote liegt bei 30%, trotzdem gebe es wenig aussichtslose Verfahren. Es gebe drei Gruppen: psychisch kranke Kläger, die die Aussichtslosigkeit nicht erkennen können; Personen, die wissen, dass sie keinen Erfolg haben können, aber einen Aufschub der Rechtskraft wollen und Querulanten.

Einzelfälle würden immer komplizierter. Die Anzahl aussichtsloser Klagen wird allgemein als gering eingeschätzt. Der Ansicht der Richter, es gebe fast keine aussichtslosen Klagen, widerspreche jedoch der Umstand, dass es häufig PKH-Ablehnungen gebe (DRV).

Bei Verfahren mit medizinischem Hintergrund sei die Erfolgsaussicht zu Beginn meist nicht zu beurteilen (DRV, vor allem bei Erwerbsminderungsrenten, und KV). MDK-Gutachten würden von den Gerichten regelmäßig „auseinandergenommen“ (DAK). Dagegen meint der Vertreter der BG, 80% der Verfahren seien offensichtlich aussichtslos, weil die medizinischen Gutachten eindeutig seien. Manchmal gebe die BG vor Gericht auch nach, weil es nur darum gehe festzustellen, dass eine Verletzung ein Arbeitsunfall war, der aber keinerlei Zahlungen nach sich zieht. Dies sei kein wirkliches Unterliegen.

Auch Rechtsprechungsänderungen können aussichtslose Verfahren in aussichtsreiche verwandeln (Beispiel: Abschlag auf Erwerbsunfähigkeitsrenten).

d) Klagerücknahmen als Akzeptanz

Bei der hohen Rücknahmequote ist zu bedenken, dass die Gerichte häufig mit Verschuldungskosten drohen, die Rücknahmen also auch unter Druck zustande kommen. Andere Richter verhandelten so lange, bis einer nachgibt. Rücknahme sei also kein Hinweis auf eine Akzeptanz der Entscheidung (DRV). Ein Vertreter der ARGE wies darauf hin, dass Rücknahmen häufig dem Hinweis des Gerichts folgten, dass die Klage aussichtslos sei.

e) Folge der Einführung von Gebühren

Der Vertreter der BA sah als klagefördernd eher die häufigen Gesetzesänderungen (teilweise ¼-jährlich) als die Gebührenfreiheit. Es wurde angemerkt, dass Sozialleistungen teilweise auch bei Gerichten ohne Gebührenfreiheit eingeklagt werden müssen (Wohngeld: VG, Kindergeld: FG), da gebe es auch nicht weniger Klagen. Das Armutproblem werde hier über PKH geregelt. In der Jugendhilfe gebe es eine steigende Klagebereitschaft trotz Gebühren. Auch in der BILD-Zeitung wird ein relevanter Faktor für das Klageverhalten gesehen.

Außer bei einem ganz geringen Anteil von Hobby-Prozessierern schreckten Gebühren nicht ab, denn die Gebührenfreiheit sei meist unbekannt. Trotz der Gebührenfreiheit sei die Hemmschwelle zu klagen sehr hoch.

Da viele Personen vertreten sind und die Anwälte ein Vielfaches der Gebühren kosten, ist fraglich, ob die Gebühren wirklich abschrecken (DRV und KV). Der Vertreter der BG schätzt den Rückgang der Klagen durch die Einführung von Gebühren auf 20%. Allerdings wird dies nicht positiv eingeschätzt, da die Ressentiments auf Seiten der Betroffenen bleiben würden. Besser sei, sie hätten das Gefühl, die Entscheidungen überprüfen zu lassen. Wenn die Menschen weiterhin von der BG betreut werden, dann kann es sehr viel Arbeit machen, wenn sie sich schlecht behandelt fühlen. Eine gerichtliche Entscheidung kann da helfen und so Arbeit

sparen. Bei einer Grundskepsis der Behörde gegenüber wird die Entscheidung des Gerichts von den Betroffenen eher akzeptiert (so auch Kommunalverband Jugend und Soziales). Die Gewerkschaften wollen zwar in der Regel aussichtslose Klagen nicht unterstützen, manchmal ist es aber auch für sie einfacher, wenn das Gericht die schlechten Nachrichten überbringt. Im Schwerbehindertenrecht gehe es häufig um die Bestätigung von Leid, dafür zahlen Menschen auch 75 €(Versorgungsamt).

Es wird die Befürchtung geäußert, ausschlaggebend für die Einführung von Gebühren seien allein fiskalische Gründe. Die Gebühr werde nach der Einführung sicher bald erhöht. Es wird die Auffassung vertreten, es gebe einen gewissen Grundstock von Klagen (10 bis 15 %), der nicht zu verringern sei, weder über Bescheide, noch über Gebührenerhöhung (BA). Vom Bildungsgrad würden eher Ungebildete und die intellektuelle Oberschicht klagen, die Mittelschicht sei unterrepräsentiert. Die ganz Armen würden bei Einführung von Gebühren weiter klagen, weil sie PKH kriegen, die Reichen auch. Abgehalten würden die, die kurz über der PKH-Grenze liegen. Eine andere Meinung sieht in den Klägern eher einen Durchschnitt der Bevölkerung.

f) Alternativen zur Gebühreneinführung

Änderungen des materiellen Rechts:

- Verringerung der GdB-Stufen
- in der Pflegeversicherung: Einführung mehrerer Stufen
- weniger auslegungsbedürftige Gesetze (SGB II) – teilweise haben die ARGEn die Menschen ermutigt zu klagen, damit es endlich eine gerichtliche Klärung der Probleme gibt
- allgemein: Vereinfachung des materiellen Rechts, Pauschalierung von Leistungen
- mehr Transparenz im Gesetzgebungsverfahren
- handwerklich bessere Gesetze
- früher erster Termin beim Sozialgericht (wie in der Arbeitsgerichtsbarkeit) – gegen die erhoffte Wirkung wird vorgebracht: Die Behörden haben nach dem materiellen Recht nicht so viel Entscheidungsspielraum für Vergleiche
- Personalauswahl in den Ämtern verbessern – allerdings sind Arbeitsplätze in der Sozialverwaltung nicht beliebt , wer kann, bewirbt sich weg

Beispiel: in die ARGEn wurden die Menschen gelockt mit dem Versprechen eines geringeren Fallschlüssels. Dieses Versprechen wurde nicht eingelöst, das hat viel Frustration produziert, die auch die Kundinnen und Kunden abbekommen haben; auf der anderen Seite wurde viel Personal nur befristet eingestellt

- Verbesserung der Software A 2 LL, an die die ARGEn gebunden sind. Problem: Software gibt Text und Begründung schon vor, Eingabe von Freitext teilweise auf 82 Zeichen begrenzt
- Pensenschlüssel ändern: gute Beratung, die Klagen erspart, ist zeitintensiv. Behörde bekommt Stellen aber nach Fällen, nicht nach Qualität der Beratung. Gute Beratung = weniger Klagen beim SG, aber auch weniger Stellen in der Behörde, obwohl gute Beratung zeitintensiver ist
- Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren, da gerichtliche Entscheidungen den Behörden auch Handlungsanweisungen geben und Rechtsklarheit schaffen

g) Qualität der Widerspruchsbescheide

Die Qualität der Widerspruchsbescheide wird unterschiedlich gesehen. Allerdings wird der Aussage, hier gebe es zum Teil erhebliche Mängel, nicht widersprochen. Es besteht Einigkeit darüber, dass ein Widerspruchsverfahren nicht länger als 3-4 Monate dauern sollte.

h) Zunahme PKH-Anträge

Der Aufwand zur Bearbeitung der PKH-Anträge wird als höher angesehen als der Rückfluss durch die Gebühren. Zudem gebe es eine Kostenverlagerung in die Länderhaushalte, die für die PKH zuständig seien. 50% der Widerspruchsverfahren würden von nicht vertretenen Klägerinnen und Klägern geführt. Bei Einführung einer Gebühr würden viele PKH beantragen und dann die anwaltliche Vertretung auch gleich mitnehmen.

PKH werde großzügig bewilligt, da eine Bewilligung nicht begründet werden müsse, eine Ablehnung aber schon. Außerdem müsse bei medizinischen Zweifelsfällen immer PKH bewilligt werden, wenn jemand schreibe: „Beweis: Sachverständigengutachten“. Im Bereich des SGB II seien die PKH-Ablehnungen verschwindend gering.

3.4. **Kurzprotokoll des Expertengesprächs mit Prozessvertretern in der Sozialgerichtsbarkeit am 23.02.2007 von 10:00 bis 16:00 Uhr in Hamburg**

1. **Vorstellung des Forschungsprojektes**
2. **Vorstellung der Expertinnen und Experten mit ihren Tätigkeitsschwerpunkten**
3. **Die dem Entwurf eines SGG-Änderungsgesetzes zugrunde liegende Annahme**

„Die gerichtliche Praxis hat immer wieder betont, dass die Erhebung von Gerichtsgebühren das einzig wirksame und verfügbare Mittel ist, die Eingangs- und Kostenflut der sozial-gerichtlichen Verfahren zu bewältigen. Nur auf diesem Weg scheint es möglich, die seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit aber gleichwohl angestrebter Gerichtsverfahren einzudämmen.“ (aus der Begründung des Entwurfs des Bundesrates eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 23.3.2006, Bundestags-Drucksache 16/1028, S. 8)

- a) In welchen Rechtsbereichen wird eine Zunahme der Klagebereitschaft und Klagen beobachtet?
- b) Falls ja: Ist die Gebührenfreiheit nach § 183 SGG hierfür Ursache?
- c) Zur weitergehenden Annahme des Gesetzentwurfs: Werden aufgrund der Gebührenfreiheit „aussichtslose Gerichtsverfahren“ angestrengt? Wenn ja, von wem?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Rechtsbehelf „offensichtlich aussichtslos, wenn der Beschwerdeführer nach dem Stand der Rechtsprechung zum Zeitpunkt der Einlegung seines Rechtsbehelfs über dessen mangelnde Erfolgsaussichten nicht im Unklaren sein konnte (so zuletzt aus der Begründung des Nichtannahmebeschlusses des BVerfG vom 21.8.2006 in den Verfahren 1 BvR 2606/04, 2845/04, 2846/04, 2847/04, unter Verweis auf u. a. BVerfGE 91, 93, 106).“

a) Zur einleitenden Frage nach der Zunahme der Klagebereitschaft und Anzahl der Klagen war die überwiegende Anzahl der am Expertengespräch teilnehmenden Prozessvertreter der Ansicht, dass im Allgemeinen die Zahl der Klagen nur in geringem Umfang zugenommen habe. Von einer Flut von Klagen könne danach nicht gesprochen werden, allenfalls lägen Schwankungen im Klageverhalten vor.

In bestimmten Rechtsgebieten gäbe es eine erhöhte Zunahme der Anzahl von Klagen. So wurde mehrfach das Rentenrecht als Beispiel für eine massive Zunahme der Klagen genannt, hierbei insbesondere bei Fragen der Erwerbsminderung. Außerdem habe es Zunahmen im Bereich der Krankenversicherung, insbesondere hinsichtlich Krankengeldzahlung, im Bereich der Berufsgenossenschaften und im Schwerbehindertenrecht gegeben. Eine Flut von Klagen gebe es auch bei AAÜG-Verfahren (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz vom 25. Juli 1991, BGBl. I S. 1677).

Auch im Bereich des SGB II sei ein Anstieg der Klagen, vor allem aber der Beratungstätigkeit festzustellen, wobei allerdings nur ein Bruchteil ins Klageverfahren gehe.

Ein weiterer erheblicher Anstieg sei bei den Untätigkeitsklagen sowie im vorläufigen Rechtsschutz zu verzeichnen, bei letzterem vor allem im Krankenkassenrecht und im Bereich des SGB II.

Die Anzahl der Klagen in SGB-III-Verfahren sei dagegen stark zurückgegangen.

Die Klagebereitschaft sei nicht angestiegen. Vielmehr, so ein Prozessvertreter, müssten viele Personen ermuntert werden, ihr Recht gerichtlich durchzusetzen. Die Leidensbereitschaft insbesondere bei Familien und Behinderten sei sehr groß. Viele Bürger fügten sich daher.

Soweit eine Zunahme von Klagen zu verzeichnen sei, liege dies nicht an einer erhöhten Klagebereitschaft, sondern an erhöhter Klagenotwendigkeit.

b) Die Gebührenfreiheit wurde einhellig nicht als Grund für die Anzahl der Klagen angesehen. Vielmehr wurde mehrfach berichtet, dass ein großer Teil der potentiellen Kläger keinerlei Kenntnis von der Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren habe. Darüber hinaus würden sich die Mandanten in erster Linie über die Erfolgsaussichten ihres Anliegens und kaum für die Kosten des gerichtlichen Verfahrens interessieren.

Es gebe lediglich einen verschwindend geringen Anteil an Menschen, die die Ansicht vertreten „es koste nichts“ und daher Klage erheben.

c) Der Annahme des Gesetzesentwurfes, dass aufgrund der Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren angestrengt werden, wurde verbreitet entgegen getreten

Der im Gesetzesentwurf verwendete Begriff der aussichtslosen Klage passe vorliegend nicht und spiegele den Beratungsalltag nicht wider. Die Verwendung dieses Begriffes sei, so eine Auffassung, auf die Unwissenheit des Gesetzgebers und der Politiker über das sozialgerichtliche Verfahren zurückzuführen, denn nur weil ein Kläger das Verfahren verloren habe, sei es noch längst nicht von vornherein aussichtslos gewesen. Zwar könne sich ein Verfahren, welches für den Kläger erfolglos ende, als von Anfang an aussichtslos erweisen, nicht aber im Sinne der Definition des Bundesverfassungsgerichtes. Es könne eben zu Beginn häufig nicht beurteilt werden, ob ein Verfahren aussichtslos sei. Der Kläger selbst könne das überdies schon gar nicht.

Von einem Prozessvertreter wurde festgestellt, dass der Begriff der „aussichtslosen Verfahren“ immer wieder in Gesetzgebungsverfahren auftauche, dass dieser aber nie zahlenmäßig belegt sei. Vielmehr solle es vorliegend allein um eine Kostendeckung im sozialgerichtlichen Verfahren gehen.

Der Begriff der Aussichtslosigkeit passe auch insbesondere bei solchen Verfahren nicht, bei denen eine medizinische Begutachtung erforderlich sei und vom Gericht angeordnet werde. Eine solche Begutachtung könne nie von vornherein aussichtslos sein, da sonst die Begutachtung nicht erforderlich wäre.

Viele Klagen, die im Ergebnis zwar unbegründet sind, seien oft nicht von Anfang an aussichtslos. Dies sei beispielsweise dann der Fall, wenn eine Klage bereits erhoben sei, sich dann die höchstrichterliche Rechtsprechung ändere oder es überhaupt erst eine solche gebe und im Anschluss die Klage zurückgenommen oder für erledigt erklärt werde.

Darüber hinaus zeige auch die hohe Quote an Prozesskostenhilfebewilligungen, dass es nur wenige aussichtslose Verfahren geben könne, da diese Verfahren schon nach ihrer gesetzlichen Voraussetzung nicht aussichtslos sein können.

Insgesamt waren sich die Prozessvertreter einig, dass es zwar auch offensichtlich aussichtslose Klagen bzw. so genannte querulatorische Kläger gebe, diese gebe es aber nicht nur im sozialgerichtlichen, sondern auch in anderen Verfahren. Ihre Anzahl sei darüber hinaus verschwindend gering. Sie könne oftmals „an einer Hand abgezählt werden“.

Ein Prozessvertreter berichtete, dass 90 % der Fälle schon vor dem Klageverfahren erledigt werden, was aber auch nicht immer auf den Erfolg des Bürgers zurückzuführen sei, sondern häufig mit der Arbeitsweise der Behörden zusammenhänge.

4. Mögliche andere Ursachen für die Zunahme der Eingangszahlen

- a) Gewachsene Rechtsunsicherheit aufgrund zahlreicher neuer Sozialgesetze?
- b) Nachlassende Überzeugungskraft des Verwaltungsverfahrens sowie der Widerspruchsbescheide im Vorverfahren?

Falls möglich, welche Ursachen kommen hierfür in Betracht? Z. B.: Überlastung durch die Vielzahl neuer gesetzlicher Bestimmungen oder durch die Schwierigkeiten des Verständnisses und der Anwendung neuer gesetzlicher Bestimmungen?

- aa) Objektiv? (Sind Widerspruchsbescheide sachlich oder / und rechtlich unzulänglich?), Rolle der medizinischen Begutachtung?
- bb) Subjektiv? (Sind Verwaltungsverfahren oder Widerspruchsbescheide für Widerspruchsführer unverständlich oder ohne erkennbaren Bezug zu ihrer Situation oder ihrem Anliegen und daher unakzeptabel?)
- c) Bewusste Herbeiführung gerichtlicher Klärung neuer unklarer Gesetze und neuer unbestimmter Rechtsbegriffe durch Behörden oder auf Betreiben von Verbänden?
- d) Sonstiges?

a) Hinsichtlich der Frage möglicher anderer Ursachen für die gestiegenen Klagezahlen fand die These der gewachsenen Rechtsunsicherheit aufgrund zahlreicher neuer Sozialgesetze uneingeschränkte Zustimmung. So beruhe die Bereitschaft, sich gegen behördliche Entscheidungen zu wehren, zum einen darauf, dass neue Gesetze, wie z.B. das SGB II dem Bürger nicht hinreichend erklärt und nahe gebracht werden, so dass hier ein „Das-kann-doch-nicht-sein-Gefühl“ entsteht. Zum anderen beruhe auf die Rechtsunsicherheit auf der hohen Anzahl neuer oder geänderter Sozialgesetze, wie z.B. das SGB II, das Rentenrecht (Erwerbsminderungsrecht), das Schwerbehindertenrecht, sowie auf der mangelnden Qualität der Gesetze. So gäbe es mittlerweile die „lernende Gesetzgebung“, wonach Gesetze zunächst gemacht werden, um dann aus den daraus erkennbaren Fehlern für das nächste Gesetz zu lernen.

Dass eine Ursache des Anstieges der Klagezahlen die zahlreiche Sozialgesetzgebung sei, lasse sich auch im Detail anhand der konkreten Klagezahlen in einem Rechtsgebiet jeweils nach einer Gesetzesänderung feststellen.

Ein Anstieg der Klagezahlen im sozialgerichtlichen Verfahren sei auch auf die nunmehrige Zuständigkeit der Sozialgerichte für das SGB II und das Asylbewerberleistungsgesetz zurückzuführen.

b) Als wichtigster Grund für den Anstieg der Klagezahlen wurde ein vorausgegangenes mangelhaftes Verwaltungsverfahren angesehen.

aa) So leiden die von den Behörden erlassenen Bescheide – sowohl Ausgangs- als auch Widerspruchsbescheide – an unterschiedlichsten Mängeln. Viele Bescheide seien sowohl objektiv unzulänglich als auch subjektiv unverständlich. Sie seien unverständlich und nicht transparent und wiesen oftmals keine hinreichende Begründung auf. Beispielsweise bestehen Rück-

forderungsbescheide nicht selten aus Dreizeilern. Im Übrigen bestünden die Bescheide oftmals lediglich aus allgemein gefassten Textbausteinen und zeigten keine oder keine hinreichende Auseinandersetzung mit dem jeweiligen individuellen Fall oder mit den von dem betreffenden Bürger eingereichten Unterlagen. Letzteres treffe vor allem auf Ausgangsbescheide zu, welche bei Berechnungen lediglich eine Summe aufweisen, aus denen aber weder die Berechnung selbst noch die vom Bürger hereingereichten und von der Behörde einbezogenen Daten erkennbar seien. Auch fehle häufig eine Auseinandersetzung mit dem Ergebnis des Anhörungsverfahrens. Teilweise werde eine im Ausgangsbescheid fehlende Begründung im Widerspruchsbescheid zwar nachgereicht, was aber den Ausgangsbescheid auch nicht richtiger mache. Zudem tauchten in vielen Bescheiden keinerlei Normen auf oder es würden falsche Normen zitiert und daher wohl auch angewendet. Bei Bescheiden mit Sofortvollzug sei auch oftmals die Anordnung der sofortigen Vollziehung mangelhaft. Außerdem seien Bescheide häufig nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und auch im Übrigen werde seitens der Behörde nicht auf Beratungsmöglichkeiten hingewiesen.

Es sei erkennbar, dass der Untersuchungsgrundsatz seitens der Behörden oftmals ignoriert werde. So werde häufig das geltende Recht nicht oder nicht richtig angewandt. Zudem setzten Behörden die Rechtsprechung, auch des BSG, nicht immer um, wie auch der Gesetzgeber die Gesetzgebungsaufträge des Bundesverfassungsgerichtes nicht immer hinreichend umsetze.

Aus den Bescheiden sei erkennbar, dass sich Behörden bei medizinischen Fragen ohne weiteres auf die Auskunft des Arztes verlassen. So werden zunehmend weniger Begutachtungen seitens der Behörden angeordnet oder die Begutachtungen erfolgen nur oberflächlich, so dass dann im gerichtlichen Verfahren neue Gutachten in Auftrag gegeben werden.

Weiterhin werde die Beratungspflicht durch die Behörden nicht mehr wahrgenommen und den Bürgern nicht erklärt, warum ihnen bestimmte Leistungen nicht zustehen.

Ein Dialog zwischen Behörde und Bürger bzw. dessen Prozessvertreter finde nicht mehr statt. Die Behörden bzw. Sachbearbeiter seien oftmals nicht mehr erreichbar. So könne sich der Bürger z.B. im Bereich von ALG II nur noch telefonisch an ein Callcenter wenden. Diesen sei es nach deren Auskunft sogar verboten, den Anruf an den jeweiligen Sachbearbeiter durchzustellen. Selbst Faxnummern seien nur noch selten zu erhalten. Dies gelte aber nicht nur bei den ARGEn, sondern auch vermehrt bei anderen Behörden. Da Erreichbarkeit auch für Prozessvertreter nicht mehr möglich sei, könnten Rechtsproblem kaum mehr zügig und ohne gerichtliches Verfahren gelöst werden.

Gleiches gelte für das Anhörungsverfahren im Widerspruchsverfahren, bei welchem ebenfalls eine Einbeziehung der Prozessvertreter nur selten gegeben sei.

Als weiteres Problem stelle sich häufig die Untätigkeit der Behörden dar, was die gewachsene Anzahl an Untätigkeitsklagen erkläre.

Des Weiteren fehle es den Behörden weitgehend an qualifiziertem Personal. Problematisch sei hier, dass als Sachbearbeiter auch Quereinsteiger beschäftigt seien, welche oftmals bis zu zweieinhalb Jahre keine Weiterbildung erhalten. Zudem gebe es eine hohe Fluktuation der Sachbearbeiter. Viele Sachbearbeiter überblickten auch die zunehmend komplizierter werdenden Materien nicht mehr, so dass sie den Bürgern die Problematiken nicht mehr erklären können. Dabei wurde aber auch erkannt, dass ein Sachbearbeiter in einer Behörde einen Bürger im Gegensatz zu einem Prozessvertreter nicht abweisen und zu jemand anderen schicken könne. Teilweise sei aber andererseits auch die Qualifikation der Sachbearbeiter zu speziell.

Auch fehle es im Widerspruchsverfahren an hinreichend qualifiziertem Personal. So würden – eine Erfahrung aus Sachsen-Anhalt – bei Widerspruchstellen häufig junge Juristen eingestellt, was auch gut funktioniere. Deren Verträge seien aber befristet, und sobald die Stelle nicht mehr mit einem Juristen besetzt gewesen sei, habe es wieder die üblichen Probleme gegeben.

Dass hier ein Wandel möglich sei, zeige der Bereich der Jugendhilfe, bei dem es nach dem Fall „Kevin“ zu einer Systemänderung gekommen sei.

Aufgrund der behördlichen Strukturen bestünden ebenfalls Probleme. Dies habe sich z.B. nach Zusammenlegung der Rentenversicherungsträger gezeigt. Außerdem gebe es keine Behörden übergreifende Beratung.

Ebenfalls wurden die bei den Behörden bestehenden Handlungsanweisungen als Problem angesehen. So würden die Widerspruchsverfahren oftmals allein nach solchen Anweisungen durchgeführt. Teilweise, so ein Prozessvertreter, widersprächen diesen Handlungsanweisungen sogar dem Gesetz.

bb) In subjektiver Hinsicht fühlten sich daher viele Bürger von den Behörden unverstanden und würden ihrerseits die Bescheide der Behörden (die ihrer Art nach bereits dargestellt worden) nicht verstehen. Viele Bürger reagierten nach Erklärung der rechtlichen Lage dahingehend, dass sie glücklich darüber seien, dass die Rechtslage endlich erörtert wurde und sie es daraufhin auch verstanden hätten. Oftmals werde nach Erläuterung das Begehren auch nicht weiterverfolgt.

c) Als Ursache wurde angesehen, dass die Gesetze bzw. deren Auslegung restriktiver geworden seien. Als Beispiel wurde hier das SGB II genannt.

Ein Problem sei auch, dass bei neuen Gesetzen, auch hier insbesondere des SGB II noch an vielen Stellen Rechtsprechung fehle. In diesem Zusammenhang wurde auch auf eine fehlende Entscheidungsunfähigkeit der Prozessvertreter der Behörden hingewiesen, welche oftmals im Prozess keine Erklärungen abgegeben wollen oder dürfen, um eine Entscheidung des Gerichts herbeizuführen

d) Ein Grund für die Zunahme der Eingangszahlen sei darüber hinaus, dass es immer wieder uneinheitliche Rechtsprechung gäbe, weswegen es bei jeweils neuer Rechtsprechung zu kleineren Klagewellen komme.

Dagegen spielten Wut und Aussichtslosigkeit der Menschen, die zwar zugenommen haben, sowie persönliche Betroffenheit und ein fehlendes Existenzminimum keine signifikante Rolle.

Ein häufiger Grund für die Klageerhebung sei die Erlangung einer Akteneinsicht. Diese sei erst nach dem behördlichen Verfahren zu bekommen und werde häufig nicht zügig genug durchgeführt, so dass die Erhebung der Klage zur Einhaltung der Klagefrist erforderlich werde. In diesen Fällen könne erst nach Klageerhebung die tatsächliche und rechtliche Lage geprüft und über das weitere Vorgehen, nicht selten auch Klagerücknahme, entschieden werden.

Die Zunahme der sozialgerichtlichen Klagezahlen korrespondiere auch mit der Abnahme der Verfahren im arbeitsgerichtlichen Verfahren.

5. Merkmale und Bedingungen des sozialgerichtlichen Verfahrens aus Sicht der Beratung und Prozessvertretung

- a) *Für welche Verfahren/ Klagen werden Rat/Vertretung nachgefragt, für welche nicht?*
- b) *Haben Beratung und Vertretung eine Filterfunktion für aussichtslose Klagen und unnötige Verfahrensschritte?*
- c) *Fördernde und hemmende Faktoren für Verfahrensbeendigung ohne Klage bzw. Urteil?*

- d) *Gibt es auch Verfahren, die durch Beratung und Prozessvertretung erst angeregt oder verlängert werden?*
- e) *Welche Rolle spielt die Prozesskostenhilfe für die Entscheidung zur Klageerhebung?*
- f) *Welche Bedeutung hat das anwaltliche Gebührenrecht?*
- g) *Welche Bedeutung hat das geltende Gerichtskostenrecht?*
- h) *Gewachsene Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen?*
- i) *Bedeutung des Beratungshilfegesetzes sowie der Öffentlichen Rechtsauskunft in Hamburg und Bremen?*
- j) *Welche Besonderheiten haben die gebührenbefreiten Klägerinnen und Kläger der Sozialgerichtsbarkeit im Vergleich zu den Klägerinnen und Kläger anderer Verfahren (Einkommen, Geschlecht, Bildungsgrad, Migrationshintergrund etc.)-*

a) Beratung oder Vertretung werde von den Mandanten der Rechtsanwälte und Mitgliedern der Verbände grundsätzlich in allen sozialrechtlichen Bereichen, sowohl für das Verwaltungsverfahren als auch für das gerichtliche Verfahren nachgefragt.

Nur OEG-Verfahren gebe es weniger und auch die BVG-Verfahren nehmen ab.

b) Die Prozessvertreter schätzen die Filterfunktion der Beratung durch Rechtsanwälte und Verbände als hoch ein. Auch die ehrenamtlichen Berater erfüllen eine Filterfunktion, da sie zumindest bis zum Widerspruchsverfahren beraten und danach zur professionellen Rechtsberatung raten.

Den Prozessvertretern sei es möglich, einer großen Anzahl nicht begründeter Fälle von der Klage abzuraten. Allerdings sei zu bedenken, dass auch jeder persönlich Klage erheben könne. Dort könne die Zahl aussichtsloser Klage wohl höher sein.

c) Als fördernder Faktor für eine frühe Verfahrensbeendigung wurde der Erörterungstermin angesehen. Zum einen bestehe hier die Möglichkeit, mit dem Kläger die Rechtslage zu erörtern und ihm dadurch das Gefühl zu geben, dass er mit seinem Problem ernst genommen werde, was von allen Prozessvertretern als besonders wichtig herausgestellt wurde. Es bestehe daher die Möglichkeit hier bereits eine nicht geringe Anzahl von Verfahren zu beenden. Zum anderen können durch die frühe Erörterung der Sach- und Rechtslage dem Kläger die Erfolgsaussichten dargelegt werden und bereits hier schon über Erforderlichkeit der Einholung von Gutachten gesprochen werden.

Korrespondierend dazu wurde als fördernder Faktor auch das vorprozessuale persönliche Gespräch mit dem Kläger angesehen. Wenn den Mandanten (oder bei Behörden den Antragstellern) die Aussichtslosigkeit ihres Begehrens, insbesondere bei schwierigen Materien hinreichend erklärt werde, seien diese damit oftmals zufrieden und verfolgten ihr Begehren nicht weiter.

Ein weiterer fördernder Faktor sei § 109 SGG.

Als hemmender Faktor wird die Entscheidungsunfähigkeit der Verwaltungsmitarbeiter angesehen. So würde von dieser Seite im Prozess kaum Vergleichen zugestimmt, obgleich die Rechtslage dafür spräche, da die Anweisung bestehe, nur aufgrund eines Urteils zu zahlen.

Als weiterer hemmender Faktor wird in vielen Bereichen das Widerspruchsverfahren angesehen, so insbesondere gegenüber den Rentenversicherungsträgern. Dort werde seitens der Pro-

zessvertreter auch das Widerspruchsverfahren schlank gehalten, da es als nicht sinnvoll erachtet wird.

d) Von den Prozessvertretern werden Klagen zwar auch angeregt, aber nur dann, wenn diese einen hinreichenden Grund sehen.

Im Übrigen werde versucht, schon im Vorfeld Vereinbarungen mit der Gegenseite zu treffen. Von Verbänden werde auch versucht zur Vermeidung weiterer Klage Musterverfahren zu führen.

Es werde versucht, das Verfahren kurz zu halten, was insbesondere im Sinne des Mandanten und dessen persönlichen Friedens erforderlich sei. Zu diesem Zwecke werde wegen des zu erwartenden Ergebnisses auch oftmals das Widerspruchsverfahren schlank gehalten – aber auch, weil es oftmals von den Rechtsschutzversicherungen nicht bezahlt werde – und dann das Klageverfahren durchgeführt.

Allerdings werde eine Reihe von Verfahren von den Prozessvertretern angeregt. Dies gelte vor allem für Untätigkeitsklagen. Gleiches gelte, wenn sich aus dem Mandantengespräch ergebe, dass der Mandant noch andere Ansprüche oder solche gegen andere Leistungsträger habe. Dann sei eine Anregung des Verfahrens schon aus anwaltlicher Vorsorge erforderlich. Auch wenn sich aus dem Gespräch ergebe, dass z.B. ein anderes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft einen Anspruch habe, werde darauf hingewiesen. Zudem werden Mandanten auch bei einer Veränderung der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass höhere Ansprüche bestehen können. Ebenso werde oftmals bei medizinischen Fragestellungen zur Klage geraten, da hierbei das Ergebnis im Vorhinein nicht abzuschätzen sei.

Im Übrigen werde auch in vielen Fällen zur Akteneinsicht zur Klage geraten, was aufgrund zur Einhaltung der Klagefrist erforderlich sei.

Wenn nach Gesetzesänderung noch unklare Punkte bestehen, werde vor allem durch Verbände zur gerichtlichen Klärung geraten, was insbesondere dann der Fall sei, wenn schon im Gesetzgebungsverfahren diese Punkte kritisiert wurden.

Als problematisch wurden Verfahren angesehen, die von privaten Versicherungen angeregt werden, hierbei insbesondere Statusklärungsverfahren, weil das häufig mehrere Verfahren nach sich ziehe.

e) Es gebe eine große Anzahl von Fällen, bei denen PKH beantragt werde. In vielen Fällen werde diese auch bewilligt.

Es gebe einige Mandanten, die sich mit PKH auskennen, überwiegend im SGB-II-Bereich, wobei die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe allein auch für diese kein Grund zur Klageerhebung sei.

Als Problem im PKH-Prüfverfahren falle der Zeitpunkt auf, wann über den PKH-Antrag zu entscheiden sei. Dabei werden die Anträge oftmals erst kurz vor dem Termin entschieden. Zudem müsse eigentlich, immer dann, wenn ein Gutachten zur Entscheidung über die Klage erforderlich sei, PKH schon allein deshalb bewilligt werden, was aber oftmals nicht so gehandhabt werde.

f) Zur Bedeutung des anwaltlichen Gebührenrechtes bestand unter den Rechtsanwälten die einhellige Meinung, dass mit dem Sozialrecht nichts zu verdienen sei, da die Gebühren sehr gering seien. Vielmehr werde das Geld oftmals im arbeitsgerichtlichen Verfahren oder im

Arzthaftungsrecht verdient. Daher könnten Gebühren allenfalls für Berufsanfänger ein Grund für den Anwalt zur Klageerhebung sein.

Im Klageverfahren habe ein Rechtsanwalt allerdings kein gebührenrechtliches Interesse an einem Urteil, da durch dieses keine Gebühr entstehe. Allerdings bestehe nach Beginn des Klageverfahrens ein Interesse an der Durchführung der mündlichen Verhandlung, da mit dieser für den Rechtsanwalt eine Terminsgebühr entstehe. Die Klage werde vorher nicht zurückgenommen, da bis zu diesem Zeitpunkt schon 95 % der Arbeit des Rechtsanwaltes gemacht sei; dann werde nicht auf 45 % des Geldes verzichtet.

Dagegen habe der Rechtsanwalt gebührenrechtlich durchaus ein Interesse an einer Einigung auch ohne Termin, da dadurch eine Terminsgebühr entstehe.

Bei der Festsetzung der Gebühren seien die Gerichte immer zurückhaltender geworden. So seien beispielsweise für eine Untätigkeitsklage früher 185 € und nunmehr nur noch 125 € teilweise sogar nur 60 € festgesetzt worden.

Aufgrund dieser zurückhaltenden Festsetzungspraxis sei zum einen für die Rechtsanwälte nochmals ein Arbeitsaufwand von 1/3 der bisherigen Arbeit erforderlich. Zum anderen gehe der bestrafende Effekt für die Behörde zunehmend verloren, welche die Rechtsanwaltsgebühren bei Erfolg des Klägers zu ersetzen habe.

g) Bei den Verbänden gebe es derzeit interne Absprachen, wonach sich diese keine Gebühren in Rechnung zu stellen, das wird sich mit einer Einführung von Gerichtsgebühren wohl ändern werde, weil die Gewerkschaft sich das nicht leisten können.

h) Die Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen gehe zurück, nachdem sie nach der Wiedervereinigung angewachsen waren.

Allerdings zahlten die Rechtsschutzversicherungen auch nicht alle entstehenden Kosten. Zu bemerken sei in diesem Zusammenhang aber, dass die Bereitschaft, diese Kosten aus eigener Tasche dazu zuzahlen, wachse.

Im Bereich des SGB II seien Rechtsschutzversicherungen selten.

i) Hinsichtlich der Bedeutung des Beratungshilfegesetzes wurde Beratungshilfe als uninteressant empfunden, da sie oftmals nicht bewilligt werde und der Rechtsanwalt Schwierigkeiten mit der Abrechnung habe. So sei es beispielsweise in Sachsen-Anhalt so, dass Beratungshilfe mit der Begründung nicht bewilligt werde, dass eine Beratungspflicht der Behörde bestehe, welche aber tatsächlich inzwischen den entsprechenden Antrag schon abgelehnt habe.

Andere Prozessvertreter schickten Mandaten ohne Beratungshilfeschein sogar weg.

6. Mögliche Wirkungen der Änderung der Gebührentatbestände des SGG

Zum Beispiel: „Eindämmung der Klageflut“? (siehe Gesetzesbegründung), Auswirkungen auf PKH-Anträge?, Klageverzicht trotz berechtigten Klärungsbedarf? Abnahme/ Zunahme der Prozessvertretung, anderes?

Die Einführung einer Gerichtsgebühr wird nach einhelliger Auffassung der Prozessvertreter die Klagezahlen nicht signifikant verringern. Ein Kostenvorschuss sei kein Grund, eine Klage nicht einzureichen. Insbesondere sei keine Verhinderung von offensichtlich aussichtslosen

Klagen, welche im Ergebnis nur durch querulatorische Kläger erhoben werden, verhindert. Diese Kläger klagen unabhängig davon, ob sie für das Verfahren etwas zu zahlen haben. Dagegen könnten aber gleichwohl Menschen, welche tatsächlich einen Anspruch auf Leistung haben, von der Klageerhebung abgehalten werden, was insbesondere solche Personen betreffe, die schon eine Scheu vor dem gerichtlichen Verfahren haben, sowie solche, die Hilfe am Dringendsten brauchen.

Mit der Einführung von Gerichtsgebühren werde die Anzahl der PKH-Anträge in erheblichem Maße ansteigen. Die Arbeitsbelastung der Gerichte würde sich somit ins PKH-Verfahren verlagern oder sogar noch ansteigen. Das Gerichtsverfahren werde durch das PKH-Verfahren zusätzlich verlängert werden.

Dieser Effekt sei schon bei den Verwaltungs- und Finanzgerichten zu beobachten gewesen. Dort sei zum 01.04.2004 der Gerichtskostenvorschuss eingeführt worden, woraufhin vermehrt PKH-Anträge gestellt und die Klärung der Rechtsfragen ins PKH-Verfahren vorgezogen worden seien.

Zu bedenken sei dabei die Einführung des Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz, welches diesem Effekt gegensteuere.

Hinsichtlich der Vertretung durch die Verbände bestehe das Problem, dass verbandlich vertretenen Kläger keine PKH bewilligt bekommen. Dies werde sich bei der Einführung von Gerichtskosten ändern müssen, da 83 % der verbandlich vertretenen Kläger bedürftig seien.

Durch die Aufhebung des § 191 SGG werde die Durchführung eines Erörterungstermins erschwert werden. Insbesondere in Flächenstaaten, müssten die Kläger hohe Fahrgelder aufwenden, um zu Gericht zu gelangen. Derzeit laden die Sozialgerichte relativ häufig die Kläger, bei Wegfall des § 191 SGG würde sich das wohl ändern. Als Folge käme es zu einer Anonymisierung des gerichtlichen Verfahrens in der Weise, wie es jetzt schon im Verwaltungsverfahren der Fall sei.

7. Alternative Möglichkeiten der Steuerung der Klagebereitschaft?

Falls die Erhebung von Verfahrensgebühren für die in § 183 SGG genannten Personen unabweisbar oder sinnvoll erscheint, gibt es Alternativen zu dem Gesetzesvorschlag einer allgemeinen Verfahrensgebühr nach § 186 SGG-E?

Als Alternative zur Einführung von Gerichtsgebühren wurden seitens der Prozessvertreter Änderungen im Ablauf sowohl des Verwaltungsverfahrens als auch des Gerichtsverfahrens vorgeschlagen

Hinsichtlich des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens müsse die Kommunikation verbessert werden. Es erscheine sinnvoll, die Prozessvertreter schon frühzeitig in das Verfahren einzubeziehen und anzuhören. So lade beispielsweise die AOK Schleswig-Holstein Prozessvertreter zu den Widerspruchsausschüssen ein. Dies sei bei anderen Behörden nicht der Fall.

Als weitere Idee wurde vorgeschlagen, Schiedsstellen einzuführen, welche zwischen den Behörden und Bürgern frühzeitig vermitteln.

Hinsichtlich der häufig fehlenden Begutachtungen wurde vorgeschlagen, diese wieder verstärkt schon im Verwaltungsverfahren durchzuführen. Da hier aber Bedenken der Bürger hinsichtlich der Unvoreingenommenheit der Gutachten möglich seien, weil „die Gutachter im Lager der Verwaltung stehen“, wurde erwogen, dass Gutachten durch eigenständige, neutrale Gutachteninstitut durchgeführt werden könnten. Diesem Gedanken wurde von anderer Seite mit Bedenken begegnet, da Gutachteninstitute schlanke und perfektionistische Gutachten er-

stellten und häufig die rechtliche Terminologie übernähmen. Es seien doch eher Gutachten förderlich, die Argumentationsmöglichkeiten offen lassen würden.

Des Weiteren wurde erwogen, dass den häufig unverständlichen Widerspruchsbescheiden Merkblätter mit Beratungsmöglichkeiten beigelegt werden könnten.

Aufgrund der Erfahrung, dass die Erhebung der Klage wegen der Akteneinsicht zur Einhaltung der Klagefrist häufig erforderlich sei, wurde überlegt, ob zwischen Verwaltungsverfahren und Klageverfahren ein Zwischenverfahren zur Akteneinsichtnahme eingeführt werden könnte, wobei dann erst nach Akteneinsicht die Klagefrist zu laufen beginnen sollte.

Hinsichtlich des gerichtlichen Verfahrens wurde im Hinblick auf die im Wesentlichen positiven Erfahrungen mit § 109 SGG die obligatorische Einführung eines Erörterungstermins erwogen. Hier wurde auf positive Erfahrungen in der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit hingewiesen, wo die Vergleichsquote angestiegen sei. Dem gegenüber wurde eingewandt, dass ein direkter Vergleich mit der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit, wo es ein Gleichordnungsverhältnis gebe, wegen des Über-Unterordnungs-Verhältnisses im sozialgerichtlichen Verfahren nicht möglich sei. Im Übrigen begegnete der Vorschlag der Einführung eines obligatorischen Erörterungstermins vereinzelt Bedenken.

Weiterhin wurde zur Gegensteuerung gegen die mangelhafte Behördentätigkeit erwogen, den Gerichten bei mangelhafter Wahrnehmung des Untersuchungsgrundsatzes durch die Behörden die Möglichkeit zu geben, das Verfahren an diese zurückzuverweisen.

Auch wurde ein großzügigerer Umgang mit den Missbrauchskosten gegenüber den Behörden als wünschenswert angesehen. Ebenso wurde als erzieherische Maßnahme erwogen, dass den Behörden die Kosten für erfolgreiche Untätigkeitsverfahren auferlegt werden sollten.

8. Offene Fragen, Anmerkungen

9. Vorstellung des im Entwurf vorliegenden Fragebogens für die Klägerinnen und Kläger

4. Anhang zu Kapitel 4

4.1. Richterfragebögen

4.1.1. Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Landessozialgerichte

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen
Prof. Dr. Armin Höland, PD Dr. Felix Welti, Dr. Bernard Braun, Dr. Petra Buhr

Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Befragung von Richterinnen und Richtern an Landessozialgerichten

1. Die Zahl der eingereichten Klagen und Berufungen bei den Sozialgerichten und Landessozialgerichten hat in den letzten Jahren insgesamt gesehen zugenommen. Im Folgenden werden mögliche Gründe für den Anstieg der Klagen bzw. der Klagebereitschaft angeführt. Bitte geben Sie an, in welchem Maße Sie diese Gründe für zutreffend halten.

Bitte beantworten Sie die Frage auch dann, wenn die Eingangszahlen in Ihrem Arbeitsbereich rückläufig oder konstant sind.

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Die umfangreiche Sozialgesetzgebung hat zu einem Anstieg der Rechtsstreitigkeiten geführt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es werden immer mehr unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es werden immer mehr unklare Gesetze verabschiedet, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Verwaltungsverfahren</u> werden weniger sorgfältig bearbeitet als früher.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Widerspruchsverfahren</u> sind häufig <u>sachlich</u> (unzureichende Ermittlung) unzulänglich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Widerspruchsverfahren</u> sind häufig <u>rechtlich</u> unzulänglich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die medizinischen Ermittlungen im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren werden als unzulänglich angesehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aufgrund der Gebührenfreiheit werden immer mehr erkennbar aussichtslose Gerichtsverfahren angestrengt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Betroffenen fühlen sich von den Sozialleistungsträgern nicht ernst genommen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen sind mit der Sozialgesetzgebung unzufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen haben kein Vertrauen mehr in eine sachlich und rechtlich richtige Entscheidungspraxis der Sozialleistungsträger.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die wachsende Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das anwaltliche Gebührenrecht führt zu Klageerhebungen, wo auch außergerichtliche Einigungen möglich wären.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Verfügbarkeit von verbandlichem Rechtsschutz (z. B. DGB, VdK) ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen für die Betroffenen ist größer geworden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen sind (z.B. durch das Internet) besser über Rechtsfragen und die Verwaltungspraxis informiert als früher.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hinweis: Die folgenden Fragen 2 bis 5 beziehen sich auf das Jahr 2006. Bitte beantworten Sie die Fragen 2 bis 5 nur, wenn Sie im Jahr 2006 mindestens 6 Monate tätig waren. Wenn Sie nicht mindestens 6 Monate tätig waren (z. B. weil Sie im Erziehungsurlaub waren), machen Sie bitte weiter mit Frage 6!

2. Im Folgenden erbitten wir einige Angaben zum Ausmaß von „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren und dazu, wie Sie mit diesen in Ihrem Arbeitsbereich umgehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Rechtsbehelf „offensichtlich aussichtslos, wenn der Beschwerdeführer nach dem Stand der Rechtsprechung zum Zeitpunkt der Einlegung seines Rechtsbehelfs über dessen mangelnde Erfolgsaussichten nicht im Unklaren sein konnte“. Uns interessieren deshalb im Folgenden Ihre Einschätzungen zum Ausmaß der Berufungen, die von Anfang an, d. h. zum Zeitpunkt des Eingangs der Berufung aussichtslos erscheinen.

2a. Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingegangenen Berufungen: Gab es Berufungen, die von Anfang an „offensichtlich aussichtslos“ waren?

Ja

→ Bitte weiter mit Frage 2b!

Nein

→ Bitte weiter mit Frage 2j!

2b. Wenn ja: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungen?

< 1%

1% - 5%

6% - 10%

11% - 25%

> 25%

Weiß nicht

2c. Hat der Anteil <u>der von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren in den letzten Jahren zugenommen?				
Ja	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>	
Nein	<input type="checkbox"/>			
2d. Bitte geben Sie für die drei Gruppen der anwaltlich vertretenen Kläger, der verbandlich vertretenen Kläger und der Kläger ohne Prozessvertretung an, ob <u>von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslose“ Berufungsverfahren im letzten Jahr unterdurchschnittlich, durchschnittlich oder überdurchschnittlich häufig vorgekommen sind.				
	Der Anteil „offensichtlich aussichtsloser“ Berufungsverfahren war ...			
	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich	
Anwaltlich vertretene Kläger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Verbandlich vertretene Kläger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kläger ohne Prozessvertretung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2e. Wie sind Sie im letzten Jahr mit <u>von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren umgegangen?				
	Immer	Häufig	Selten	Nie
Ich habe <u>vor</u> der mündlichen Verhandlung auf eine Rücknahme der Berufung hingewirkt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe <u>während</u> der mündlichen Verhandlung auf eine Rücknahme der Berufung hingewirkt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe einem Beteiligten Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG <u>aufgelegt</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe einem Beteiligten Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG <u>angedroht</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2f. Bezogen auf alle <u>von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren, bei denen im letzten Jahr auf eine Rücknahme <u>vor</u> der Verhandlung hingewirkt wurde: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Berufung tatsächlich zurückgenommen?				
< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>	
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>	
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>	
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>	
2g. Bezogen auf alle <u>von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren, bei denen im letzten Jahr auf eine Rücknahme <u>während</u> der Verhandlung hingewirkt wurde: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Berufung tatsächlich zurückgenommen?				
< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>	
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>	
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>	
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>	
2h. Bezogen auf alle <u>von Anfang an</u> „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren, bei denen im letzten Jahr Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG <u>angedroht</u> wurden: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Berufung zurückgenommen?				

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>

2i. Wie viele von Anfang an „offensichtlich aussichtslose“ Berufungen hätten durch eine Gebührenpflicht Ihrer Meinung nach verhindert werden können?

Keine	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Alle	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

2j. Wie hoch war bei allen im letzten Jahr eingereichten Berufungen schätzungsweise der Anteil der Berufungen, bei denen Sie die Aussichtslosigkeit nicht von Anfang an, sondern erst im weiteren Fortgang des Verfahrens und nach ggfs. durchgeführten weiteren Ermittlungen feststellen konnten?

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	Alle	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>		

3a. Bezogen auf alle im letzten Jahr bzw. in den Vorjahren in Ihrem Arbeitsbereich neu eingegangenen Berufungen: Wie häufig haben Sie schätzungsweise im Durchschnitt einen Erörterungstermin mit den Beteiligten nach § 106 Abs. 3 Nr. 7 SGG anberaumt?

Nie	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Immer.....	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

3b. Für wie wichtig halten Sie einen solchen Erörterungstermin für eine zügige Durchführung des Verfahrens?

Sehr wichtig	<input type="checkbox"/>	Unwichtig	<input type="checkbox"/>
Eher wichtig	<input type="checkbox"/>		
Eher nicht wichtig.....	<input type="checkbox"/>	Kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4. Die Streitgegenstände können für die Betroffenen von unterschiedlicher existenzieller Bedeutung sein. Wenn Sie an alle Berufungen in Verfahren nach § 183 SGG denken, die im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingegangen sind: Wie hoch in Prozent war Ihrer Meinung nach grob geschätzt der Anteil von Berufungen, die für die Kläger existenziell sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig oder unwichtig waren?

Existenziell sehr wichtige Berufungen: ... <input type="checkbox"/> %	Existenziell unwichtige Berufungen: <input type="checkbox"/> %
Existenziell wichtige Berufungen: <input type="checkbox"/> %	Weiß nicht / hatte keine Verfahren
Existenziell weniger wichtige Berufungen: <input type="checkbox"/> %	nach § 183 SGG..... <input type="checkbox"/>

5a. Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich durchgeführten Verhandlungen: In wie viel Prozent der Fälle hielten Sie es für wichtig, dass der Kläger/die Klägerin bzw. der/die Beklagte bei der Verhandlung persönlich erscheint?

In keinem Fall..... <input type="checkbox"/>	26% - 50% <input type="checkbox"/>
< 5% <input type="checkbox"/>	51% - 99% <input type="checkbox"/>
5% - 10% <input type="checkbox"/>	In allen Fällen <input type="checkbox"/>
11% - 25% <input type="checkbox"/>	Weiß nicht <input type="checkbox"/>

5b. Bezogen auf alle Fälle, in denen Sie das persönliche Erscheinen für wichtig hielten: In wie viel Prozent der Fälle hielten Sie es für notwendig, dass den Beteiligten für das persönliche Erscheinen Auslagen und Zeitverlust erstattet werden können (§ 191 SGG)?

In keinem Fall..... <input type="checkbox"/>	26% - 50% <input type="checkbox"/>
< 5% <input type="checkbox"/>	51% - 99% <input type="checkbox"/>
5% - 10% <input type="checkbox"/>	In allen Fällen..... <input type="checkbox"/>
11% - 25% <input type="checkbox"/>	Weiß nicht <input type="checkbox"/>

6. Für wie wichtig halten Sie die Regelung in § 109 SGG, dass auf Antrag des Klägers ein bestimmter Arzt gutachtlich gehört werden muss?

Sehr wichtig <input type="checkbox"/>	Unwichtig <input type="checkbox"/>
Eher wichtig <input type="checkbox"/>	
Eher nicht wichtig..... <input type="checkbox"/>	Kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>

7. Wie viele Minuten brauchen Sie im Durchschnitt für die Bearbeitung eines Antrags auf Prozesskostenhilfe?

Ca. _____ Minuten

8. Inwieweit stimmen Sie den folgenden allgemeinen Aussagen zur Struktur der Klägerinnen und Kläger vor den Landessozialgerichten zu, die nach bisherigem Recht von Gebühren befreit sind?

	Stimme gar nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Bei den Klägerinnen und Klägern vor den Landessozialgerichten handelt es sich überwiegend um sozial benachteiligte Gruppen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einkommenssituation der Klägerinnen und Kläger vor den Landessozialgerichten ist schlechter als im Durchschnitt der Bevölkerung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei den Klägerinnen und Klägern vor den Landessozialgerichten handelt es sich überdurchschnittlich häufig um formal niedrig gebildete und gering qualifizierte Personen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klägerinnen und Kläger vor den Landessozialgerichten fühlen sich häufig hilflos im Umgang mit Behörden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unter den Klägerinnen und Klägern vor den Landessozialgerichten sind viele Personen, für die Klagen vor Gericht einen Selbstzweck darstellen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klägerinnen und Kläger vor den Landessozialgerichten unterscheiden sich wesentlich von den Klägerinnen und Klägern anderer Obergerichte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Welche Folgen hätte eine Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit Ihrer Meinung nach? Bitte geben Sie an, wie weit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Klagebereitschaft wird generell abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klägerinnen und Kläger, für die die Klage existenziell wichtig ist, werden auch weiterhin Klage erheben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zahl der „offensichtlich aussichtslosen“ Berufungsverfahren (siehe Definition bei Frage 2) wird zurückgehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bereitschaft der Klägerinnen und Kläger ein Rechtsmittel einzulegen, wird abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragen, wird zunehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Arbeitsbelastung der Landessozialgerichte wird abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Arbeitsbelastung der Landessozialgerichte wird zunehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Verwaltungsaufwand wird den Ertrag (Gebühreneinnahme) bei Weitem übersteigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Wird der Anteil der folgenden Gruppen unter den Klägerinnen und Klägern vor den Landes- sozialgerichten durch eine Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit Ihrer Meinung nach überproportional abnehmen oder ist das nicht der Fall?

	Wird abneh- men	Wird nicht abneh- men	Kann ich nicht beur- teilen
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit unterdurchschnittlichem Einkom- men ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit geringer formaler Bildung ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Frauen unter den Klägerinnen und Klägern ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil älterer Menschen unter den Klägerinnen und Klägern ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die nicht anwaltlich oder verbandlich vertreten sind, ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11. Welche Alternativen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Ver-
fahren sehen Sie, um entsprechend dem Ziel des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/1028) die „Ein-
gangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren bewältigen und zumutbare Verfah-
renslaufzeiten gewährleisten zu können“?**

12. Abschließend haben wir einige Fragen zu Ihrem Tätigkeitsbereich.

**12a. Welche Sachgebiete haben Sie im letzten Jahr hauptsächlich bearbeitet?
(Mehrfachnennungen möglich)**

Krankenversicherung	<input type="checkbox"/>	Angelegenheiten nach dem SGB II	<input type="checkbox"/>
Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	<input type="checkbox"/>	Streitigkeiten nach dem SGB XII und	<input type="checkbox"/>
Pflegeversicherung	<input type="checkbox"/>	dem Asylbewerberleistungsgesetz	<input type="checkbox"/>
Unfallversicherung.....	<input type="checkbox"/>	Versorgungs- und Entschädigungsrecht...	<input type="checkbox"/>
Rentenversicherung	<input type="checkbox"/>	Verfahren zur Feststellung der	<input type="checkbox"/>
Zusatz- und Sonderversorgung der	<input type="checkbox"/>	Behinderung nach SGB IX.....	<input type="checkbox"/>
neuen Bundesländer	<input type="checkbox"/>	Sonstiges	<input type="checkbox"/>
Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit	<input type="checkbox"/>		

**12b. Wie lange sind Sie bereits in der Sozialgerichtsbarkeit tätig? (Sofern Sie Rechtsgebiete
bearbeiten, die früher der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstanden, zählen Sie bitte die Jahre
in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit.)**

< 1 Jahr	<input type="checkbox"/>	6 – 10 Jahre	<input type="checkbox"/>
1 – 3 Jahre	<input type="checkbox"/>	> 10 Jahre	<input type="checkbox"/>
4 – 5 Jahre	<input type="checkbox"/>		

12c. In welchem Bundesland sind Sie tätig?			
Baden-Württemberg	<input type="checkbox"/>	Nordrhein-Westfalen.....	<input type="checkbox"/>
Bayern	<input type="checkbox"/>	Rheinland-Pfalz.....	<input type="checkbox"/>
Berlin/Brandenburg	<input type="checkbox"/>	Saarland	<input type="checkbox"/>
Hamburg	<input type="checkbox"/>	Sachsen	<input type="checkbox"/>
Hessen	<input type="checkbox"/>	Sachsen-Anhalt.....	<input type="checkbox"/>
Mecklenburg-Vorpommern	<input type="checkbox"/>	Schleswig-Holstein	<input type="checkbox"/>
Niedersachsen/Bremen.....	<input type="checkbox"/>	Thüringen.....	<input type="checkbox"/>
12d. Verfügen Sie über Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit? (Mehrfachnennungen möglich)			
Nein	<input type="checkbox"/>	Ja, bei der Anwaltschaft	<input type="checkbox"/>
Ja, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	<input type="checkbox"/>	Ja, in einer Behörde	<input type="checkbox"/>
Ja, bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	<input type="checkbox"/>	Ja, Sonstiges	<input type="checkbox"/>

Ein Fragebogen muss sich notgedrungen kurz halten. Bitte listen Sie die Aspekte auf, die Ihnen wichtig sind und bisher nicht oder nicht ausreichend angesprochen wurden!

<hr/> <hr/> <hr/>

Wir danken Ihnen für Ihre Unterstützung
Prof. Dr. Armin Höland und das Forschungsteam
Bitte senden Sie nun den ausgefüllten Fragebogen im beigefügten Rückumschlag
portofrei an uns zurück!

Rücksendeanschrift:
Dr. Bernard Braun
Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

4.1.2. Anschreiben zu den Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Landessozialgerichte

An die
Richterinnen und Richter
der Landessozialgerichte

Halle, den 23. April 2007

Forschungsprojekt zu Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren – Befragung aller Richterinnen und Richtern an Sozial- und Landessozialgerichten

Sehr geehrte Frau Richterin, sehr geehrter Herr Richter,
ich möchte Sie herzlich bitten, den beigefügten Fragebogen auszufüllen und in dem frei gemachten Umschlag an die angegebene Anschrift zu schicken. Die Beantwortung des Fragebogens ist Voraussetzung dafür, dass wir ein authentisches und zuverlässiges Bild richterlicher Erfahrungen und Meinungen zur umstrittenen Frage der Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens erstellen können. Vor dem Hintergrund teilweise stark gestiegener Klage und Berufungszahlen hat die Diskussion um die Gebührenfreiheit an Schärfe gewonnen. Der vom Bundesrat eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“ (Bundestags-Drucksache 16/1028) strebt eine gesetzgeberische Entscheidung dieser Frage an. Vor diesem Hintergrund hat seit November 2006 eine Forschungsgruppe (bestehend aus dem Kieler Privatdozenten Dr. Felix Welti, den Sozialforschern Dr.^{es} Petra Buhr und Bernard Braun vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, und mir) den auf ein Jahr befristeten Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), die Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren zu untersuchen. In methodischer Hinsicht sollen die hierfür erforderlichen Rechtstatsachen mit Hilfe von drei Erhebungen ermittelt werden: Expertengespräche mit Richtern, Prozessvertretern und Sozialversicherungsträgern, die schriftliche Befragung sämtlicher 1.222 Richterinnen und Richter im Landesdienst der Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland sowie die schriftliche Befragung einer Auswahl von 1.800 Klägerinnen und Kläger aus dem Kreis der kostenprivilegierten Personen nach § 183 SGG. Die Expertengespräche sind abgeschlossen. Mit dem

Ihnen vorliegenden Fragebogen wird nun die im Mittelpunkt der Datenerhebung stehende schriftliche Befragung der Richter und Kläger eröffnet.

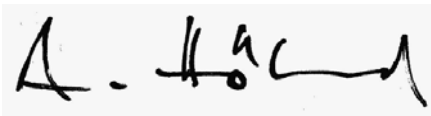
Das Gelingen der Befragung und in gewisser Hinsicht das Gelingen der gesamten Untersuchung hängt von Ihrer Mitwirkung ab. Nur auf der Grundlage eines starken Rücklaufs werden wir die Repräsentativität der Datenerhebung und der Analyse sicherstellen können. Ich bitte Sie daher, durch das Ausfüllen der Fragebögen an Erfassung der gegenwärtigen Verfahrenswirklichkeit und der möglichen Gesetzesfolgen Ihren Teil beizutragen.

Das gesamte Erhebungsverfahren ist anonym. Aus Gründen der Anonymität sind die Fragebögen nicht persönlich adressiert, sondern als Sammelsendungen an die 69 Sozialgerichte und 14 Landessozialgerichte übermittelt worden.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen **bis zum 11. Mai 2007** an Dr. Bernard Braun vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen (die Anschrift steht auf der letzten Seite des Fragebogens und auf den freigemachten Umschlägen für die Antwort).

Für Rückfragen und weitere Informationen stehe ich Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Höland', written on a light-colored background.

Prof. Dr. Armin Höland

4.1.3. Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Sozialgerichte

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen
Prof. Dr. Armin Höland, PD Dr. Felix Welti, Dr. Bernard Braun, Dr. Petra Buhr

Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
Befragung von Richterinnen und Richtern an Sozialgerichten

1. Die Zahl der eingereichten Klagen hat in den letzten Jahren insgesamt gesehen zugenommen. Im Folgenden werden mögliche Gründe für den Anstieg der Klagen bzw. der Klagebereitschaft angeführt. Bitte geben Sie an, in welchem Maße Sie diese Gründe für zutreffend halten. Bitte beantworten Sie die Frage auch dann, wenn die Eingangszahlen in Ihrem Arbeitsbereich rückläufig oder konstant sind.

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Die umfangreiche Sozialgesetzgebung hat zu einem Anstieg der Rechtsstreitigkeiten geführt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es werden immer mehr unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es werden immer mehr unklare Gesetze verabschiedet, die einer gerichtlichen Klärung bedürfen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Verwaltungsverfahren</u> werden weniger sorgfältig bearbeitet als früher.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Widerspruchsverfahren</u> sind häufig <u>sachlich</u> (unzureichende Ermittlung) unzulänglich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bescheide der Sozialleistungsträger im <u>Widerspruchsverfahren</u> sind häufig <u>rechtlich</u> unzulänglich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die medizinischen Ermittlungen im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren werden als unzulänglich angesehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aufgrund der Gebührenfreiheit werden immer mehr erkennbar aussichtslose Gerichtsverfahren angestrengt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen fühlen sich von den Sozialleistungsträgern nicht ernst genommen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen sind mit der Sozialgesetzgebung unzufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen haben kein Vertrauen mehr in eine sachlich und rechtlich richtige Entscheidungspraxis der Sozialleistungsträger.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die wachsende Verbreitung von Rechtsschutzversicherungen ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das anwaltliche Gebührenrecht führt zu Klageerhebungen, wo auch außergerichtliche Einigungen möglich wären.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Verfügbarkeit von verbandlichem Rechtsschutz (z. B. DGB, VdK) ermutigt zum Klagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen für die Betroffenen ist größer geworden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Betroffenen sind (z.B. durch das Internet) besser über Rechtsfragen und die Verwaltungspraxis informiert als früher.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hinweis: Die folgenden Fragen 2 bis 7 beziehen sich auf das Jahr 2006. Bitte beantworten Sie die Fragen 2 bis 7 nur, wenn Sie im Jahr 2006 mindestens 6 Monate tätig waren. Wenn Sie nicht mindestens 6 Monate tätig waren (z. B. weil Sie im Erziehungsurlaub waren), machen Sie bitte weiter mit Frage 8!

2. Im Folgenden erbitten wir einige Angaben zur Bedeutung von „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen und dazu, wie Sie mit diesen in Ihrem Arbeitsbereich umgehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Rechtsbehelf „offensichtlich aussichtslos, wenn der Beschwerdeführer nach dem Stand der Rechtsprechung zum Zeitpunkt der Einlegung seines Rechtsbehelfs über dessen mangelnde Erfolgsaussichten nicht im Unklaren sein konnte“.
Uns interessieren deshalb im Folgenden Ihre Einschätzungen zum Ausmaß der Klagen, die von Anfang an, d. h. zum Zeitpunkt der Klageerhebung aussichtslos erscheinen.

2a. Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereichten Klagen: Gab es Klagen, die von Anfang an „offensichtlich aussichtslos“ waren?

Ja

→ Bitte weiter mit Frage 2b!

Nein

→ Bitte weiter mit Frage 2j!

2b. Wenn ja: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen?

< 1%

1% - 5%

6% - 10%

11% - 25%

> 25%

Weiß nicht

2c. Hat der Anteil der von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen in den letzten Jahren zugenommen?

Ja

Nein

Weiß nicht

2d. Bitte geben Sie für die drei Gruppen der anwaltlich vertretenen Kläger, der verbandlich vertretenen Kläger und der Kläger ohne Prozessvertretung an, ob von Anfang an „offensichtlich aussichtslose“ Klagen im letzten Jahr unterdurchschnittlich, durchschnittlich oder überdurchschnittlich häufig vorgekommen sind.

	Der Anteil „offensichtlich aussichtsloser“ Klagen war ...		
	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich
Anwaltlich vertretene Kläger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbandlich vertretene Kläger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kläger ohne Prozessvertretung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2e. Wie sind Sie im letzten Jahr mit von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen umgegangen?

	Immer	Häufig	Selten	Nie
Ich habe <u>vor</u> der mündlichen Verhandlung auf eine Rücknahme der Klage hingewirkt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe <u>während</u> der mündlichen Verhandlung auf eine Rücknahme der Klage hingewirkt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe einem Beteiligten Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG <u>auferlegt</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe einem Beteiligten Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG <u>angedroht</u> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2f. Bezogen auf alle von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen, bei denen im letzten Jahr auf eine Rücknahme vor der Verhandlung hingewirkt wurde: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Klage tatsächlich zurückgenommen?

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>

2g. Bezogen auf alle von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen, bei denen im letzten Jahr auf eine Rücknahme während der Verhandlung hingewirkt wurde: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Klage tatsächlich zurückgenommen?

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>

2h. Bezogen auf alle von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen, bei denen im letzten Jahr Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG angedroht wurden: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Klage zurückgenommen?

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>	Trifft nicht zu	<input type="checkbox"/>

2i. Wie viele von Anfang an „offensichtlich aussichtslose“ Klagen hätten durch eine Gebührenpflicht Ihrer Meinung nach verhindert werden können?

Keine	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Alle	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

2j. Wie hoch war bei allen im letzten Jahr eingereichten Klagen schätzungsweise der Anteil der Klagen, bei denen Sie die Aussichtslosigkeit nicht von Anfang an, sondern erst im weiteren Fortgang des Verfahrens und nach ggfs. durchgeführten weiteren Ermittlungen feststellen konnten?

< 10%	<input type="checkbox"/>	76% - 99%	<input type="checkbox"/>
10% - 25%	<input type="checkbox"/>	Alle	<input type="checkbox"/>
26% - 50%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
51% - 75%	<input type="checkbox"/>		

3. Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereichten Klagen: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der Untätigkeitsklagen?

Keine.....	<input type="checkbox"/>	11% - 25%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	> 25 %.....	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

4a. Bezogen auf alle im letzten Jahr bzw. in den Vorjahren in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereichten Klagen: Wie häufig haben Sie schätzungsweise im Durchschnitt einen Erörterungstermin mit den Beteiligten nach § 106 Abs. 3 Nr. 7 SGG anberaumt?

Nie	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Immer.....	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

4b. Für wie wichtig halten Sie einen solchen Erörterungstermin für eine zügige Durchführung des Verfahrens?

Sehr wichtig	<input type="checkbox"/>	Unwichtig	<input type="checkbox"/>
Eher wichtig	<input type="checkbox"/>		
Eher nicht wichtig.....	<input type="checkbox"/>	Kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5a. Bezogen auf alle Klagerücknahmen in Ihrem Arbeitsbereich im letzten Jahr: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der Klagen, die zurückgenommen wurden, nachdem erstmals Akteneinsicht gewährt worden war?

Keine	<input type="checkbox"/>	11% - 25%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	> 25%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

5b. Für wie wichtig halten Sie frühzeitige Akteneinsicht für eine zügige Durchführung des Verfahrens?

Sehr wichtig	<input type="checkbox"/>	Unwichtig	<input type="checkbox"/>
Eher wichtig	<input type="checkbox"/>		
Eher nicht wichtig.....	<input type="checkbox"/>	Kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

6. Die Streitgegenstände können für die Betroffenen von unterschiedlicher existenzieller Bedeutung sein. Wenn Sie an alle Klagen in Verfahren nach § 183 SGG denken, die im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereicht wurden: Wie hoch in Prozent war Ihrer Meinung nach grob geschätzt der Anteil von Klagen, die für die Kläger existenziell sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig oder unwichtig waren?

Existenziell sehr wichtige Klagen: ...	<input type="text"/>	%	Existenziell unwichtige Klagen:	<input type="text"/>	%
Existenziell wichtige Klagen:	<input type="text"/>	%	Weiß nicht / hatte keine Verfahren		
Existenziell weniger wichtige Klagen:	<input type="text"/>	%	nach § 183 SGG.....	<input type="checkbox"/>	

7a. Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich durchgeführten Verhandlungen: In wie viel Prozent der Fälle hielten Sie es für wichtig, dass der Kläger/die Klägerin bzw. der/die Beklagte bei der Verhandlung persönlich erscheint?

In keinem Fall.....	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

7b. Bezogen auf alle Fälle, in denen Sie das persönliche Erscheinen für wichtig hielten: In wie viel Prozent der Fälle hielten Sie es für notwendig, dass den Beteiligten für das persönliche Erscheinen Auslagen und Zeitverlust erstattet werden können (§ 191 SGG)?

In keinem Fal	<input type="checkbox"/>	26% - 50%	<input type="checkbox"/>
< 5%	<input type="checkbox"/>	51% - 99%	<input type="checkbox"/>
5% - 10%	<input type="checkbox"/>	In allen Fällen	<input type="checkbox"/>
11% - 25%	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

8. Für wie wichtig halten Sie die Regelung in § 109 SGG, dass auf Antrag des Klägers ein bestimmter Arzt gutachtlich gehört werden muss?

Sehr wichtig	<input type="checkbox"/>	Unwichtig	<input type="checkbox"/>
Eher wichtig	<input type="checkbox"/>		
Eher nicht wichtig.....	<input type="checkbox"/>	Kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

9. Wie viele Minuten brauchen Sie im Durchschnitt für die Bearbeitung eines Antrags auf Prozesskostenhilfe?

Ca. _____ Minuten

10. Inwieweit stimmen Sie den folgenden allgemeinen Aussagen zur Struktur der Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten zu, die nach bisherigem Recht von Gebühren befreit sind?

	Stimme gar nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Bei den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten handelt es sich überwiegend um sozial benachteiligte Gruppen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einkommenssituation der Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten ist schlechter als im Durchschnitt der Bevölkerung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten handelt es sich überdurchschnittlich häufig um formal niedrig gebildete und gering qualifizierte Personen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten fühlen sich häufig hilflos im Umgang mit Behörden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unter den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten sind viele Personen, für die Klagen vor Gericht einen Selbstzweck darstellen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Klägerinnen und Kläger vor den Sozialgerichten unterscheiden sich wesentlich von den Klägerinnen und Klägern anderer Gerichte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Welche Folgen hätte eine Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit Ihrer Meinung nach? Bitte geben Sie an, wie weit Sie den folgenden Aussagen zustimmen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Klagebereitschaft wird generell abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klägerinnen und Kläger, für die die Klage existenziell wichtig ist, werden auch weiterhin Klage erheben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Zahl der „offensichtlich aussichtslosen“ Klagen (siehe Definition bei Frage 2) wird zurückgehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bereitschaft der Klägerinnen und Kläger ein Rechtsmittel einzulegen, wird abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die Prozesskostenhilfe beantragen, wird zunehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Arbeitsbelastung der Gerichte wird abnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Arbeitsbelastung der Gerichte wird zunehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Verwaltungsaufwand wird den Ertrag (Gebühreneinnahme) bei Weitem übersteigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Wird der Anteil der folgenden Gruppen unter den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten durch eine Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit Ihrer Meinung nach überproportional abnehmen oder ist das nicht der Fall?

	Wird ab- nehme n	Wird nicht ab- nehme n	Kann ich nicht beur- teilen
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit unterdurchschnittlichem Einkommen ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger mit geringer formaler Bildung ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Frauen unter den Klägerinnen und Klägern ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil älterer Menschen unter den Klägerinnen und Klägern ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Anteil der Klägerinnen und Kläger, die <u>nicht</u> anwaltlich oder verbandlich vertreten sind, ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Welche Alternativen zur allgemeinen Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren sehen Sie, um entsprechend dem Ziel des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/1028) die „Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren bewältigen und zumutbare Verfahrenslaufzeiten gewährleisten zu können“?

14. Abschließend haben wir einige Fragen zu Ihrem Tätigkeitsbereich.

14a. Welche Sachgebiete haben Sie im letzten Jahr hauptsächlich bearbeitet? (Mehrfachnennungen möglich)

Krankenversicherung	<input type="checkbox"/>	Angelegenheiten nach dem SGB II	<input type="checkbox"/>
Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	<input type="checkbox"/>	Streitigkeiten nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	<input type="checkbox"/>
Pflegeversicherung	<input type="checkbox"/>	Versorgungs- und Entschädigungsrecht ..	<input type="checkbox"/>
Unfallversicherung.....	<input type="checkbox"/>	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX.....	<input type="checkbox"/>
Rentenversicherung	<input type="checkbox"/>	Sonstiges	<input type="checkbox"/>
Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer	<input type="checkbox"/>		
Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit	<input type="checkbox"/>		

14b. Wie lange sind Sie bereits in der Sozialgerichtsbarkeit tätig? (Sofern Sie Rechtsgebiete bearbeiten, die früher der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstanden, zählen Sie bitte die Jahre in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit.)

< 1 Jahr	<input type="checkbox"/>	6 – 10 Jahre	<input type="checkbox"/>
1 – 3 Jahre	<input type="checkbox"/>	> 10 Jahre	<input type="checkbox"/>
4 – 5 Jahre	<input type="checkbox"/>		

14c. In welchem Bundesland sind Sie tätig?			
Baden-Württemberg	<input type="checkbox"/>	Niedersachsen	<input type="checkbox"/>
Bayern	<input type="checkbox"/>	Nordrhein-Westfalen	<input type="checkbox"/>
Berlin	<input type="checkbox"/>	Rheinland-Pfalz	<input type="checkbox"/>
Brandenburg	<input type="checkbox"/>	Saarland	<input type="checkbox"/>
Bremen	<input type="checkbox"/>	Sachsen	<input type="checkbox"/>
Hamburg	<input type="checkbox"/>	Sachsen-Anhalt	<input type="checkbox"/>
Hessen	<input type="checkbox"/>	Schleswig-Holstein	<input type="checkbox"/>
Mecklenburg-Vorpommern	<input type="checkbox"/>	Thüringen	<input type="checkbox"/>
14d. Verfügen Sie über Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit? (Mehrfachnennungen möglich)			
Nein	<input type="checkbox"/>	Ja, bei der Anwaltschaft	<input type="checkbox"/>
Ja, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	<input type="checkbox"/>	Ja, in einer Behörde	<input type="checkbox"/>
Ja, bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	<input type="checkbox"/>	Ja, Sonstiges	<input type="checkbox"/>

Ein Fragebogen muss sich notgedrungen kurz halten. Bitte listen Sie die Aspekte auf, die Ihnen wichtig sind und bisher nicht oder nicht ausreichend angesprochen wurden!

Wir danken Ihnen für Ihre Unterstützung
Prof. Dr. Armin Höland und das Forschungsteam
Bitte senden Sie nun den ausgefüllten Fragebogen im beigefügten Rückumschlag portofrei an uns zurück!

Rücksendeanschrift: Dr. Bernard Braun Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen Parkallee 39 28209 Bremen

4.1.4. Anschreiben zu den Fragebögen für die Richterinnen und Richter der Sozialgerichte

An die
Richterinnen und Richter
der Sozialgerichte

Halle, den 23. April 2007

Forschungsprojekt zu Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren – Befragung aller Richterinnen und Richtern an Sozial- und Landessozialgerichten

Sehr geehrte Frau Richterin, sehr geehrter Herr Richter,

ich möchte Sie herzlich bitten, den beigefügten Fragebogen auszufüllen und in dem frei gemachten Umschlag an die angegebene Anschrift zu schicken. Die Beantwortung des Fragebogens ist Voraussetzung dafür, dass wir ein authentisches und zuverlässiges Bild richterlicher Erfahrungen und Meinungen zur umstrittenen Frage der Gebührenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens erstellen können. Vor dem Hintergrund teilweise stark gestiegener Klage- und Berufungszahlen hat die Diskussion um die Gebührenfreiheit an Schärfe gewonnen. Der vom Bundesrat eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“ (Bundestags-Drucksache 16/1028) strebt eine gesetzgeberische Entscheidung dieser Frage an.

Vor diesem Hintergrund hat seit November 2006 eine Forschungsgruppe (bestehend aus dem Kieler Privatdozenten Dr. Felix Welti, den Sozialforschern Dr.^{es} Petra Buhr und Bernard Braun vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, und mir) den auf ein Jahr befristeten Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), die Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren zu untersuchen. In methodischer Hinsicht sollen die hierfür erforderlichen Rechtstatsachen mit Hilfe von drei Erhebungen ermittelt werden: Expertengespräche mit Richtern, Prozessvertretern und Sozialversicherungsträgern, die schriftliche Befragung sämtlicher 1.222 Richterinnen und Richter im Landesdienst der Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland sowie die schriftliche Befragung einer Auswahl von 1.800 Klägerinnen und Kläger aus dem Kreis der kostenprivilegierten Personen nach § 183 SGG. Die Expertengespräche sind abgeschlossen. Mit dem Ihnen vorliegenden Fragebogen wird nun die im Mittelpunkt der Datenerhebung stehende schriftliche Befragung der Richter und Kläger eröffnet.

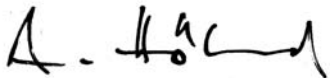
Das Gelingen der Befragung und in gewisser Hinsicht das Gelingen der gesamten Untersuchung hängt von Ihrer Mitwirkung ab. Nur auf der Grundlage eines starken Rücklaufs werden wir die Repräsentativität der Datenerhebung und der Analyse sicherstellen können. Ich bitte Sie daher, durch das Ausfüllen der Fragebögen an Erfassung der gegenwärtigen Verfahrenswirklichkeit und der möglichen Gesetzesfolgen Ihren Teil beizutragen.

Das gesamte Erhebungsverfahren ist anonym. Aus Gründen der Anonymität sind die Fragebögen nicht persönlich adressiert, sondern als Sammelsendungen an die 69 Sozialgerichte und 14 Landessozialgerichte übermittelt worden.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen **bis zum 11. Mai 2007** an Dr. Bernard Braun vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen (die Anschrift steht auf der letzten Seite des Fragebogens und auf den freigemachten Umschlägen für die Antwort).

Für Rückfragen und weitere Informationen stehe ich Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Armin Höland

4.2.

Methoden und Tabellen zur Richterbefragung

4.2.1. Methodische Vorbemerkungen

Bei der Auswertung der Richterbefragung wurden univariate, bivariate und multivariate Analysen durchgeführt.

Bei univariaten Analysen handelt es sich um Häufigkeitsauszählungen einzelner Variablen (z. B. „Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren“).

Bei bivariaten Analysen werden Zusammenhänge zwischen zwei Variablen betrachtet, z. B. zwischen „Anteil aussichtsloser Verfahren“ und Gerichtsart oder zwischen „Anteil aussichtsloser Verfahren“ und Bundesland. Dies geschieht anhand von Kreuztabellierungen und Mittelwertvergleichen.

Bei bivariaten Analysen kann der Einfluss der jeweils anderen Merkmale nicht kontrolliert werden. D. h. es kann nicht festgestellt werden, ob das jeweilige Merkmal tatsächlich einen *unabhängigen* Einfluss hat. In multivariaten Analysen wird dagegen der Einfluss mehrerer Variablen gleichzeitig betrachtet. Es wird also z. B. untersucht, welchen Einfluss Gerichtsart, Dienstalter, Sachgebiet und Bundesland auf die Einschätzung der Ursachen für den Anstieg der Klagen haben. Dabei werden die Einflüsse, die die Variablen untereinander haben, „herausgerechnet“ oder kontrolliert. D. h. es wird etwa berücksichtigt, dass sich die Verteilungen nach Gerichtsart und Dienstalter in verschiedenen Bundesländern unterscheiden oder Richter mehrere Sachgebiete gleichzeitig bearbeiten können.

Als multivariates Verfahren wurde die *multiple linear Regression* verwendet: Bei diesem Verfahren wird der Einfluss mehrerer unabhängiger Variablen auf eine abhängige Variable geschätzt. Die in den entsprechenden Tabellen ausgewiesenen Koeffizienten B geben an, um wie viel sich die abhängige Variable verändert, wenn sich die unabhängige Variable um eine Einheit ändert. Der B Koeffizient kann ein positives oder negatives Vorzeichen haben. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass die Werte für die abhängige Variable mit steigenden Werten für die unabhängige Variable zunehmen (also z. B. je länger die Tätigkeitsdauer, desto größer die Zustimmung zu der Aussage, dass die umfangreiche Sozialgesetzgebung zum Anstieg der Klagen beigetragen hat), ein negatives Vorzeichen bedeutet entsprechend, dass die Werte der abhängigen Variablen sinken, wenn die Werte für die unabhängigen steigen (also z. B. je länger die Tätigkeitsdauer, desto geringer die Zustimmung zu der Aussage, dass die Betroffenen sich nicht ernst genommen fühlen).

Als mathematische Gleichung dargestellt heißt das: $Y = a + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2 + b_3 \cdot x_3 + \dots$

Dabei ist Y der Wert der abhängigen Variablen; b_1 , b_2 usw. sind die geschätzten Koeffizienten des Modells, x_1 , x_2 usw. sind die Werte der unabhängigen Variablen, a ist eine Konstante. Aufgrund der Ergebnisse der Regression kann der Wert der abhängigen Variablen für bestimmte Merkmalskombinationen der unabhängigen Variablen geschätzt werden (siehe dazu das Beispiel bei Tabelle 7).

Die lineare Regression verlangt auf Seiten der abhängigen und unabhängigen Variablen mindestens Intervallskalen. Bei den abhängigen Variablen, die in diesem Bericht berücksichtigt werden, handelt es sich streng genommen um ordinal-skalierte Variablen¹. Für die Zwecke dieser Analysen wurden diese, ein in der Forschungspraxis durchaus übliches Vorgehen, als intervallskaliert interpretiert, d. h. es wurden gleiche Abstände zwischen den Merkmalsausprägungen angenommen.²

Binär codierte Variablen, also Variablen mit zwei Ausprägungen, können wie intervallskalierte behandelt werden. Nominal skalierte Variablen (z. B. Bundesland) lassen sich in binäre Variablen (auch Dummy-Variablen genannt) aufsplitten. Eine Dummy-Variable hat immer

¹ Skala von 1 (trifft gar nicht zu bzw. stimme gar nicht zu) bis 4 (trifft in sehr hohem Maße zu bzw. stimme voll zu).

² Dies gilt auch für die Berechnung arithmetischer Mittelwerte.

nur zwei Ausprägungen, nämlich 1 (trifft zu) und 0 (trifft nicht zu). Dabei dient eine Dummy-Variable (in unseren Modellen ist dies Baden-Württemberg) als Referenzkategorie und wird aus dem statistischen Modell ausgeschlossen.

Einige Variablen in unserem Sample sind von vornherein binär codiert: die Gerichtsart, die einzelnen Sachgebiete und die verschiedenen Möglichkeiten der Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit. Im Fragebogen wurden jeweils abgefragt, ob ein bestimmtes Sachgebiet, z. B. Rentenversicherung oder SGB II, bearbeitet wurde oder nicht oder ob eine bestimmte Berufserfahrung, z. B. Verwaltungsgerichtsbarkeit oder Anwaltschaft, vorliegt oder nicht. Die Kategorie 0 (trifft nicht zu) dient dabei als Referenzkategorie.

Im Fall von Dummy-Variablen geben die Koeffizienten jeweils an, ob eine Gruppe (z. B. Richter mit Sachgebiet SGB II oder Richter aus NRW) im Vergleich zur jeweiligen Referenzkategorie (Richter ohne SGB II bzw. Richter aus Baden-Württemberg) eine höhere oder niedrigere Zustimmung aufweist.

Wenn man mit dem Modell in jedem Einzelfall genau den beobachteten Wert der abhängigen Variablen vorhersagen kann, wäre das Modell (also die Schätzung) perfekt. Dies kommt in der Praxis so gut wie nie vor, da nicht alle möglichen Einflussfaktoren berücksichtigt werden können. Wie gut die abhängige Variable Y insgesamt durch die unabhängigen Variablen erklärt wird, wird durch die Korrelation zwischen den durch das Modell geschätzten und den beobachteten Werten ausgedrückt. Dieses Maß wird als R^2 bezeichnet³ und liegt zwischen 0 (überhaupt kein Zusammenhang) und 1 (perfekter Zusammenhang).

Sowohl bei den bivariaten als auch bei den multivariaten Analysen wird geprüft, ob die gefundenen Zusammenhänge bzw. Unterschiede zwischen den Gruppen signifikant sind, also auch in der Grundgesamtheit bestehen und nicht durch zufällige Unschärfen bei der Stichprobenziehung erklärt werden können. Dass die Unterschiede überzufällig sind, kann nur mit einer bestimmten (Irrtums-) Wahrscheinlichkeit angenommen werden, die auch als Signifikanzniveau bezeichnet wird. Je geringer die Irrtumswahrscheinlichkeit ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der gefundene Zusammenhang auch in der Grundgesamtheit besteht. Üblich sind 0,05, 0,01 und 0,001, also 5, 1 oder 0,1 Prozent. Darüber hinaus werden Unterschiede auf dem 10%-Niveau als „schwach“ oder „grenzwertig“ signifikant bezeichnet. Der Einfachheit halber werden im Folgenden bei den bivariaten Tabellen nur zwei Signifikanzniveaus verwendet, nämlich das 5% und das 10%-Niveau. Das 5%-Niveau bedeutet dabei, dass der Unterschied *mindestens* auf dem 5%-Niveau signifikant ist (d. h. möglicherweise ist der Unterschied auch auf dem 1%-Niveau oder dem 0,1%-Niveau signifikant). Das 10% - Niveau bedeutet, dass die Irrtumswahrscheinlichkeit zwischen 5% und 10% liegt.

³ Anders ausgedrückt stellt das Bestimmtheitsmaß R^2 das Verhältnis von erklärter Streuung zur Gesamtstreuung dar.

4.2.2. Tabellen und Schaubilder

4.2.2.1. Ursachen

Schaubild 1: Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter (Mittelwerte)

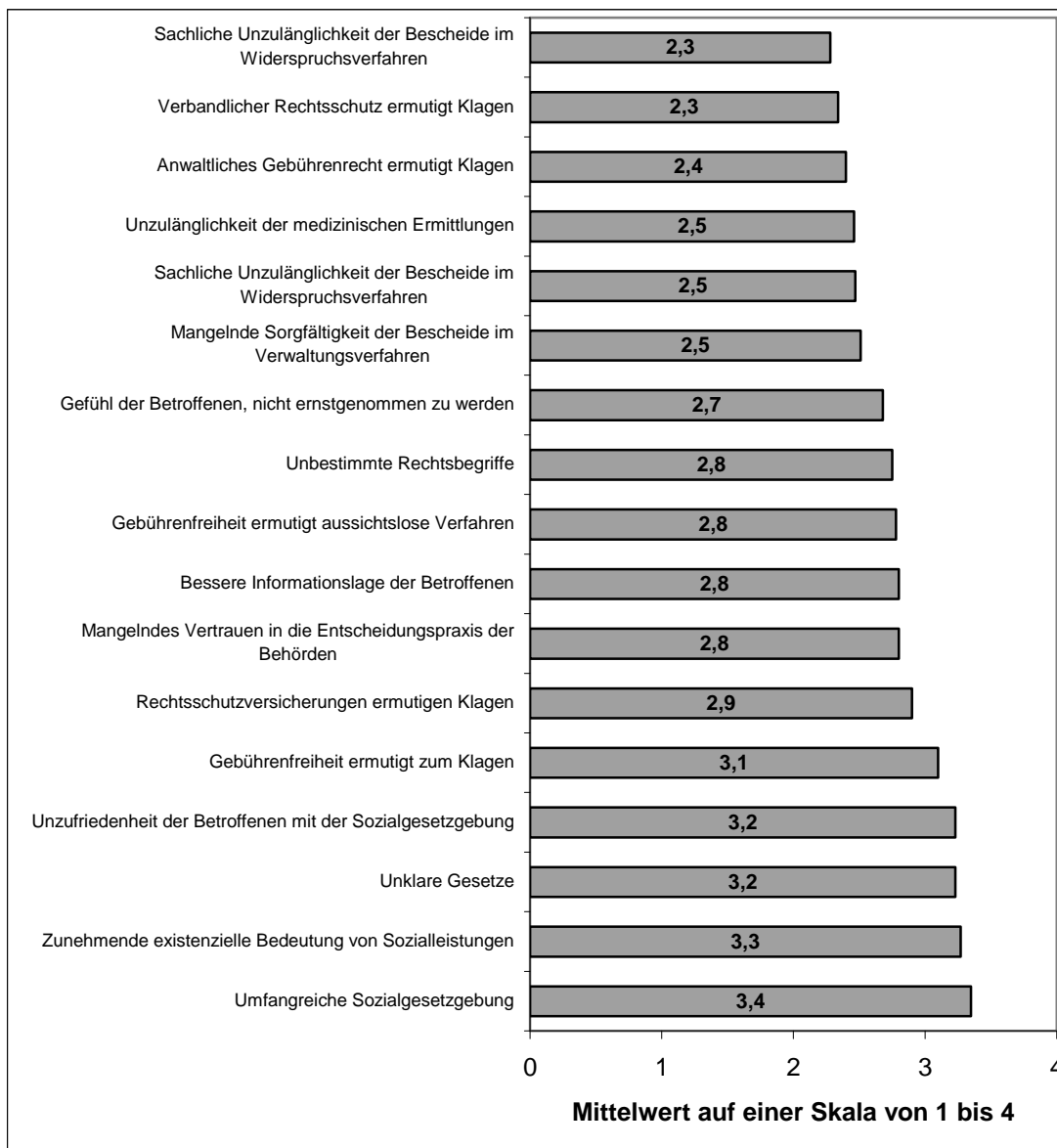


Tabelle 1: Ursachen für den Anstieg der Klagen nach Gerichtsart (Mittelwerte)

Gerichtsart		Umfangreiche Sozialgesetzgebung	Unbestimmte Rechtsbegriffe	Unklare Gesetze	Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren**	Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren**	Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren
Sozialgericht	Mittelwert	3,38	2,75	3,23	2,57	2,50	2,30
	N	702	712	723	665	737	738
Landessozialgericht	Mittelwert	3,30	2,72	3,22	2,35	2,39	2,25
	N	263	265	266	256	263	264
Gesamt	Mittelwert	3,35	2,75	3,23	2,51	2,47	2,28
	N	965	977	989	921	1000	1002

(Forts. Tabelle 1)

Gerichtsart		Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen	Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden**	Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung*	Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden**	Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen
Sozialgericht	Mittelwert	2,43	2,78	2,75	3,25	2,87	3,16
	N	666	698	694	697	681	722
Landessozialgericht	Mittelwert	2,51	2,76	2,49	3,16	2,70	3,08
	N	261	263	243	254	242	264
Gesamt	Mittelwert	2,46	2,78	2,68	3,23	2,82	3,14
	N	927	961	937	951	923	986

(Forts. Tabelle 1)

Gerichtsart		Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen**	Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen**	Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Bessere Informationslage der Betroffenen**
Sozialgericht	Mittelwert	2,86	2,48	2,36	3,28	2,85
	N	655	584	672	712	693
Landessozialgericht	Mittelwert	3,05	2,35	2,29	3,25	2,67
	N	254	222	250	268	251
Gesamt	Mittelwert	2,91	2,44	2,34	3,27	2,81
	N	909	806	922	980	944

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Die durchschnittliche Zustimmung zu der Aussage, dass die mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren zum Anstieg der Klagen beigetragen habe, ist bei Richtern an Sozialgerichten mit 2,57 signifikant höher als bei Richtern an Landessozialgerichten mit 2,35.

Tabelle 2: Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Mittelwerte)⁴

Dauer der Tätigkeit		Umfangreiche Sozialgesetzgebung**	Unbestimmte Rechtsbegriffe**	Unklare Gesetze*	Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren**	Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren
bis 3 Jahre	Mittelwert	3,28	2,66	3,15	2,69	2,48	2,34
	N	185	189	198	154	205	203
4 Jahre und mehr	Mittelwert	3,41	2,78	3,26	2,53	2,50	2,28
	N	513	518	520	507	527	530
Gesamt	Mittelwert	3,37	2,75	3,23	2,57	2,50	2,29
	N	698	707	718	661	732	733

(Forts. Tabelle 2)

Dauer der Tätigkeit		Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen**	Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**	Gefühl der Betroffenen, nicht ernstgenommen zu werden**	Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung	Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden**	Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen**
bis 3 Jahre	Mittelwert	2,26	2,94	2,87	3,22	2,96	3,26
	N	167	190	189	194	192	204
4 Jahre und mehr	Mittelwert	2,49	2,72	2,70	3,26	2,83	3,11
	N	496	503	500	498	484	513
Gesamt	Mittelwert	2,43	2,78	2,75	3,25	2,87	3,15
	N	663	693	689	692	676	717

(Forts. Tabelle 2)

Dauer der Tätigkeit		Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen**	Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen**	Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Bessere Informationslage der Betroffenen**
bis 3 Jahre	Mittelwert	2,55	2,43	2,47	3,23	2,98
	N	172	146	179	194	189
4 Jahre und mehr	Mittelwert	2,96	2,49	2,32	3,30	2,81
	N	478	433	488	513	499
Gesamt	Mittelwert	2,85	2,47	2,36	3,28	2,85
	N	650	579	667	707	688

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau. je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

⁴ Die Auswertungen, in denen zwischen unter und über 3jähriger Zugehörigkeit unterschieden wird, beziehen sich nur auf Richter an Sozialgerichten, da nur 3% der Richter an LSG weniger als drei Jahre in der Sozialgerichtsbarkeit tätig sind. Bei Differenzierung zwischen unter und über 10jähriger Dauer (siehe unten) werden dagegen alle Richter einbezogen.

Tabelle 3: Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

Dauer der Tätigkeit		Umfangreiche Sozialgesetzgebung**	Unbestimmte Rechtsbegriffe**	Unklare Gesetze*	Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren**	Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchverfahren*	Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchverfahren
bis 10 Jahre	Mittelwert	3,28	2,64	3,18	2,60	2,51	2,31
	N	410	417	428	364	437	436
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	3,41	2,82	3,27	2,44	2,43	2,26
	N	550	554	555	552	557	560
Gesamt	Mittelwert	3,35	2,74	3,23	2,51	2,47	2,28
	N	960	971	983	916	994	996

(Forts. Tabelle 3)

Dauer der Tätigkeit		Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen*	Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**	Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden**	Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung	Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden**	Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen**
bis 10 Jahre	Mittelwert	2,40	2,86	2,80	3,22	2,89	3,23
	N	391	411	407	409	405	430
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	2,49	2,70	2,58	3,23	2,77	3,06
	N	532	544	524	536	513	550
Gesamt	Mittelwert	2,45	2,77	2,68	3,23	2,82	3,13
	N	923	955	931	945	918	980

(Forts. Tabelle 3)

Dauer der Tätigkeit		Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen**	Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Bessere Informationslage der Betroffenen**
bis 10 Jahre	Mittelwert	2,71	2,39	2,39	3,26	2,91
	N	373	325	387	421	411
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	3,05	2,47	2,31	3,29	2,72
	N	530	475	529	553	527
Gesamt	Mittelwert	2,91	2,44	2,34	3,28	2,81
	N	903	800	916	974	938

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 4: Ursachen für die Zunahme der Klagen nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Umfangreiche Sozialgesetzgebung	Mittelwert	3,20**	3,30	3,44**	3,32	3,41	3,36
	N	98	127	190	399	237	960
Unbestimmte Rechtsbegriffe	Mittelwert	2,65	2,76	2,73	2,77	2,77	2,74
	N	99	128	197	406	243	971
Unklare Gesetze	Mittelwert	3,07**	3,27	3,23	3,19	3,36**	3,23
	N	102	130	200	406	245	984
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren	Mittelwert	2,57	2,69**	2,52	2,51	2,55	2,51
	N	86	114	182	380	225	915
Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,54	2,59**	2,48	2,47	2,51	2,47
	N	100	129	198	412	241	994
Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,34	2,38*	2,32	2,28	2,33	2,28
	N	101	130	199	412	245	996
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen	Mittelwert	2,51	2,51	2,45	2,46	2,50	2,45
	N	91	109	187	381	232	921
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert	2,95**	2,97**	2,61**	2,84*	2,68*	2,77
	N	97	128	192	392	238	955
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert	2,57	2,75	2,69	2,69	2,72	2,68
	N	92	125	185	391	222	931
Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung	Mittelwert	3,26	3,28	3,19	3,22	3,20	3,23
	N	86	129	188	392	232	945
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert	2,80	2,90	2,80	2,83	2,83	2,82
	N	91	126	181	390	222	918
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert	3,31**	3,22	3,01**	3,19	3,05*	3,14
	N	100	130	194	408	243	980
Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen	Mittelwert	2,86	2,85	2,78**	2,92	2,88	2,91
	N	87	125	178	374	225	903
Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Mittelwert	2,33	2,56*	2,42	2,46	2,51	2,44
	N	67	111	176	334	204	802
Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Mittelwert	2,54**	2,43	2,22**	2,34	2,28	2,34
	N	93	124	189	383	231	917
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Mittelwert	3,16*	3,28	3,29	3,29	3,34	3,28
	N	101	129	195	409	238	974
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert	2,83	2,79	2,90**	2,79	2,78	2,81
	N	98	123	193	386	237	938

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 5: Ursachen für die Zunahme der Klagen nach Rechtsgebieten (Mittelwerte)

		Kranken- versiche- rung	Vertrags (zahn) - arzt- angele- genheiten	Pflege- versiche- rung	Unfall- versiche- rung	Renten- versiche- rung	Zusatz- und Sonder- versor- gung der neuen Bundes- länder	Gesamt
Umfangreiche Sozial- gesetzgebung	Mittelwert N	3,28* 225	3,46 68	3,30 103	3,25** 209	3,34 485	3,27 114	3,35 956
Unbestimmte Rechts- begriffe	Mittelwert N	2,66* 231	3,00** 69	2,79 104	2,71 211	2,70 486	2,63* 115	2,74 967
Unklare Gesetze	Mittelwert N	3,20 228	3,25 71	3,27 106	3,17 212	3,19* 497	3,17 115	3,23 979
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwal- tungsverfahren	Mittelwert N	2,45 220	2,43 67	2,35** 100	2,30** 205	2,43** 470	2,36** 109	2,50 913
Sachliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert N	2,47 232	2,43 72	2,46 107	2,31** 215	2,36** 511	2,28** 117	2,47 991
Rechtliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert N	2,26 231	2,29 72	2,22 107	2,17** 215	2,22** 509	2,21 117	2,28 993
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermitt- lungen	Mittelwert N	2,61** 232	2,51 67	2,58* 107	2,40 215	2,35** 506	2,43 117	2,45 921
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert N	2,63** 221	2,39** 67	2,57** 103	2,82 210	2,86** 488	2,97** 117	2,77 951
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert N	2,66 216	2,58 65	2,67 102	2,61 197	2,69 473	2,68 111	2,68 928
Unzufriedenheit der Be- troffenen mit der Sozial- gesetzgebung	Mittelwert N	3,18 220	3,24 66	3,15 104	3,20 201	3,22 478	3,27 113	3,22 941
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert N	2,81 209	2,65** 65	2,78 101	2,75 195	2,83 466	2,92* 113	2,82 914
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert N	3,05 226	2,84** 69	3,01 105	3,19 211	3,22** 498	3,32** 117	3,13 976
Rechtsschutzversiche- rungen ermutigen Klagen	Mittelwert N	2,93 205	2,94 67	2,96 101	3,08** 204	3,01** 449	2,92 103	2,91 899
Anwaltliches Gebüh- renrecht ermutigt Klagen	Mittelwert N	2,44 185	2,18** 60	2,39 83	2,53* 168	2,45 401	2,40 99	2,44 798
Verbandlicher Rechts- schutz ermutigt Klagen	Mittelwert N	2,31 216	2,10** 68	2,25 102	2,37 199	2,40** 458	2,27 109	2,34 912
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozial- leistungen	Mittelwert N	3,23 225	3,33 69	3,24 103	3,31 211	3,31 502	3,25 118	3,28 970
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert N	2,77 215	2,70 64	2,87 100	2,69** 201	2,78 474	2,68** 108	2,81 935

(Forts. Tabelle 5)

		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Gesamt
Umfangreiche Sozialgesetzgebung	Mittelwert N	3,41* 324	3,42** 402	3,34 202	3,30 131	3,32 266	3,35 956
Unbestimmte Rechtsbegriffe	Mittelwert N	2,76 335	2,78 406	2,72 205	2,75 132	2,78 267	2,74 967
Unklare Gesetze	Mittelwert N	3,32** 336	3,33** 418	3,23 211	3,26 131	3,24 268	3,23 979
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren	Mittelwert N	2,68** 305	2,76** 373	2,60** 192	2,47 126	2,45 246	2,50 913
Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert N	2,63** 333	2,63** 415	2,57** 210	2,50 133	2,52 274	2,47 991
Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert N	2,34** 334	2,39** 417	2,34 209	2,21 135	2,27 275	2,28 993
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen	Mittelwert N	2,46 294	2,35** 356	2,45 189	2,60** 134	2,60** 270	2,45 921
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert N	2,69* 321	2,76 398	2,75 199	2,64* 128	2,77 261	2,77 951
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert N	2,66 317	2,76** 390	2,67 196	2,66 123	2,69 252	2,68 928
Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung	Mittelwert N	3,24 323	3,28** 404	3,24 197	3,12* 129	3,17 255	3,22 941
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert N	2,82 313	2,87** 388	2,85 194	2,78 125	2,83 251	2,82 914
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert N	2,98** 331	3,11 409	3,08 205	3,05 133	3,14 270	3,13 976
Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen	Mittelwert N	2,82** 299	2,72** 364	2,77** 186	3,01 122	3,04** 247	2,91 899
Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Mittelwert N	2,42 278	2,39 327	2,36 165	2,47 116	2,49 222	2,44 798
Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Mittelwert N	2,24** 312	2,30 382	2,36 193	2,46* 121	2,47** 253	2,34 912
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Mittelwert N	3,23 326	3,27 406	3,30 206	3,17* 130	3,22 262	3,28 970
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert N	2,90** 321	2,97** 404	3,01** 200	2,76 130	2,78 259	2,81 935

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Sachgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 6: Ursachen für die Zunahme der Klagen aus Sicht der Richter nach Bundesländern (Mittelwerte)

		Baden- Württem- berg	Bayern	Hamburg	Hessen	Mecklen- burg- Vorpom- mern	Gesamt
Umfangreiche Sozial- gesetzgebung	Mittelwert	3,38	3,33	3,12*	3,31	3,46	3,36
	N	108	131	25	52	26	949
Unbestimmte Rechts- begriffe	Mittelwert	2,66	2,80	2,61	2,79	2,62	2,75
	N	109	132	28	52	26	961
Unklare Gesetze	Mittelwert	3,09**	3,11**	3,07	3,23	3,04	3,23
	N	109	132	28	52	25	971
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwal- tungsverfahren	Mittelwert	2,62	2,33**	2,74	2,84**	2,41	2,51
	N	100	125	27	50	22	905
Sachliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,54	2,38*	2,54	2,65*	2,19**	2,46
	N	113	136	28	51	26	983
Rechtliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,25	2,24	2,38	2,47**	2,00**	2,28
	N	111	135	29	51	26	984
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermitt- lungen	Mittelwert	2,46	2,37	2,62	2,52	2,26	2,45
	N	111	126	26	50	23	909
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert	2,78	3,02**	2,44*	2,31**	3,00	2,78
	N	100	133	27	49	23	943
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert	2,70	2,61	2,92*	2,66	2,72	2,67
	N	100	129	25	47	25	919
Unzufriedenheit der Be- troffenen mit der Sozial- gesetzgebung	Mittelwert	3,17	3,27	3,08	3,30	3,35	3,23
	N	105	128	25	50	26	933
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert	2,88	2,87	2,63	2,83	2,84	2,82
	N	97	126	24	48	25	907
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert	3,18	3,40**	2,68**	2,63**	3,28	3,14
	N	106	137	28	48	25	968
Rechtsschutzversiche- rungen ermutigen Klagen	Mittelwert	3,07**	3,18**	2,55**	2,70*	2,54**	2,91
	N	98	133	22	43	24	893
Anwaltliches Gebüh- renrecht ermutigt Klagen	Mittelwert	2,39	2,58**	2,00**	2,33	2,32	2,43
	N	74	114	19	40	25	794
Verbandlicher Rechts- schutz ermutigt Klagen	Mittelwert	2,45	2,56**	2,13	2,38	2,04*	2,34
	N	93	132	23	48	24	905
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozial- leistungen	Mittelwert	3,19	3,25	3,25	3,32	3,35	3,27
	N	105	134	28	50	26	963
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert	2,81	2,85	2,63	2,88	2,77	2,80
	N	103	133	27	42	26	930

(Forts. Tabelle 6)

		Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Gesamt
Umfangreiche Sozial- gesetzgebung	Mittelwert	3,45*	3,34	3,16	3,27	3,44	3,36
	N	158	53	19	74	39	949
Unbestimmte Rechts- begriffe	Mittelwert	2,86**	2,82	3,11**	2,64	2,63	2,75
	N	164	50	19	76	41	961
Unklare Gesetze	Mittelwert	3,30	3,32	3,32	3,29	3,27	3,23
	N	164	53	19	75	41	971
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwal- tungsverfahren	Mittelwert	2,43	2,22**	2,35	2,40	2,65	2,51
	N	158	51	17	67	40	905
Sachliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,45	2,37	2,59	2,52	2,78**	2,46
	N	168	54	17	75	41	983
Rechtliche Unzuläng- lichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,26	2,22	2,24	2,26	2,45*	2,28
	N	168	55	17	77	42	984
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermitt- lungen	Mittelwert	2,58**	2,50	2,61	2,61*	2,46	2,45
	N	151	54	18	61	37	909
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert	2,65*	2,67	3,16*	3,09**	2,46**	2,78
	N	163	54	19	74	41	943
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert	2,61	2,43**	2,76	2,75	2,84	2,67
	N	157	49	17	75	38	919
Unzufriedenheit der Be- troffenen mit der Sozial- gesetzgebung	Mittelwert	3,16	3,14	3,21	3,26	3,33	3,23
	N	160	49	19	76	40	933
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert	2,69**	2,65*	2,58	2,99**	3,00	2,82
	N	150	49	19	74	39	907
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert	3,05	2,98	3,37	3,47**	2,67**	3,14
	N	164	55	19	76	42	968
Rechtsschutzversiche- rungen ermutigen Klagen	Mittelwert	2,99	3,08	3,50**	2,74*	2,45**	2,91
	N	161	48	18	68	38	893
Anwaltliches Gebüh- renrecht ermutigt Klagen	Mittelwert	2,41	2,35	2,69	2,27*	2,44	2,43
	N	140	46	16	63	39	794
Verbandlicher Rechts- schutz ermutigt Klagen	Mittelwert	2,14**	2,40	2,75**	2,33	2,25	2,34
	N	152	53	16	70	40	905
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozial- leistungen	Mittelwert	3,32	3,23	3,16	3,19	3,42	3,27
	N	165	53	19	73	43	963
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert	2,82	2,72	2,84	2,59**	2,71	2,80
	N	160	53	19	73	42	930

(Forts. Tabelle 6)

		Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Umfangreiche Sozialgesetzgebung	Mittelwert	3,58*	3,23	3,33	3,34	3,36
	N	33	35	100	96	949
Unbestimmte Rechtsbegriffe	Mittelwert	2,81	2,62	2,67	2,75	2,75
	N	32	37	98	97	961
Unklare Gesetze	Mittelwert	3,23	3,26	3,35*	3,24	3,23
	N	35	38	101	99	971
Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren	Mittelwert	2,22**	2,41	2,74**	2,63	2,51
	N	32	32	95	89	905
Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,17**	2,32	2,53	2,44	2,46
	N	35	38	104	97	983
Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Mittelwert	2,00**	2,16	2,38	2,35	2,28
	N	35	38	104	96	984
Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen	Mittelwert	2,12**	2,50	2,18**	2,52	2,45
	N	33	36	92	91	909
Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	Mittelwert	2,70	2,92	2,91	2,63	2,78
	N	33	36	102	89	943
Gefühl der Betroffenen, nicht ernst genommen zu werden	Mittelwert	2,64	3,00**	2,77	2,57	2,67
	N	33	34	98	92	919
Unzufriedenheit der Betroffenen mit der Sozialgesetzgebung	Mittelwert	3,06	3,45**	3,28	3,18	3,23
	N	32	33	102	88	933
Mangelndes Vertrauen in die Entscheidungspraxis der Behörden	Mittelwert	2,62*	3,09**	2,96**	2,72	2,82
	N	34	34	98	90	907
Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	Mittelwert	3,12	3,32	3,31**	2,98*	3,14
	N	34	38	102	94	968
Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen	Mittelwert	2,90	2,82	2,91	2,64**	2,91
	N	31	34	91	84	893
Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Mittelwert	2,64	2,59	2,48	2,44	2,43
	N	28	27	83	80	794
Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Mittelwert	2,35	2,66**	2,37	2,15**	2,34
	N	34	35	97	88	905
Zunehmende existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen	Mittelwert	3,15	3,39	3,26	3,32	3,27
	N	33	38	101	95	963
Bessere Informationslage der Betroffenen	Mittelwert	3,19**	3,06**	2,84	2,70	2,80
	N	32	34	96	90	930

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest

Tabelle 7: Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Ursachen für den Anstieg der Klagen – multiple lineare Regression

	Umfangreiche Sozialgesetzgebung	Unbestimmte Rechtsbegriffe	Unklare Gesetze	Mangelnde Sorgfältigkeit der Bescheide im Verwaltungsverfahren	Sachliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren	Rechtliche Unzulänglichkeit der Bescheide im Widerspruchsverfahren
	B	B	B	B	B	B
(Konstante)	3,381***	2,561***	2,857***	2,707***	2,613***	2,345***
LSG	-0,097*	-0,090	0,004	-0,161***	-0,063	-0,027
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	0,166***	0,197***	0,104**	-0,029	0,003	0,012
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	-0,089	-0,053	-0,191**	0,040	0,047	0,057
Krankenversicherung	-0,104*	-0,147**	-0,003	0,005	0,014	-0,010
Vertrags-(zahn)arztangelegenheiten	0,149*	0,296***	0,061	-0,020	-0,055	0,021
Pflegeversicherung	-0,004	0,117	0,076	-0,122	-0,012	-0,051
Unfallversicherung	-0,153***	-0,054	-0,014	-0,201***	-0,179***	-0,106**
Rentenversicherung	0,012	-0,005	0,020	-0,074	-0,172***	-0,085*
Zusatz- und Sonderversorgung	-0,091	-0,052	-0,101	-0,111	-0,125	-0,009
Angelegenheiten der BA	-0,017	-0,049	0,072	0,044	0,083	-0,015
Angelegenheiten nach SGB II	0,119**	0,133**	0,184***	0,316***	0,158***	0,153***
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	-0,031	-0,014	0,012	-0,064	0,021	-0,010
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	-0,066	-0,047	0,037	0,026	-0,017	-0,082
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	-0,018	0,072	0,068	-0,058	0,081	0,028
Sonstiges	0,048	0,057	0,100	0,063	0,043	0,016
Bayern	-0,104	0,110	0,083	-0,288***	-0,198**	-0,079
Hamburg	-0,329**	-0,138	0,068	0,010	-0,046	0,019
Hessen	-0,138	0,065	0,145	0,108	0,001	0,116
Mecklenburg-Vorpommern	0,074	-0,059	0,031	-0,319*	-0,354**	-0,330**
NRW	-0,022	0,129	0,242**	-0,269**	-0,176*	-0,090
Rheinland-Pfalz	-0,070	0,128	0,270**	-0,403***	-0,202*	-0,102
Saarland	-0,253	0,502***	0,317*	-0,192	0,025	-0,057
Sachsen	-0,111	0,015	0,309***	-0,266**	-0,016	-0,090
Sachsen-Anhalt	0,059	0,001	0,226*	-0,006	0,240*	0,129
Schleswig-Holstein	0,150	0,120	0,160	-0,437***	-0,414***	-0,325***
Thüringen	-0,138	-0,031	0,260*	-0,196	-0,173	-0,155
Berlin/Brandenburg	-0,099	0,019	0,326***	-0,001	-0,065	-0,007
Bremen/Niedersachsen	-0,073	0,081	0,206**	-0,074	-0,188*	-0,003
R-Quadrat	0,058	0,056	0,051	0,136	0,106	0,056

(Forts. Tabelle 7)

	Unzulänglich- keit der medizi- nischen Er- mittlungen	Gebühren- freiheit ermu- tigt aussichts- lose Verfah- ren	Gefühl der Betroffenen, nicht ernst- genommen zu werden	Unzu- friedenheit der Betroffe- nen mit der Sozialgesetz- gebung	Mangelndes Vertrauen in die Ent- scheidungs- praxis der Behörden	Gebühren- freiheit ermu- tigt zum Klagen
	B	B	B	B	B	B
(Konstante)	2,533***	2,786***	2,901***	3,183***	2,987***	3,216***
LSG	0,064	-0,012	-0,176***	-0,101*	-0,111**	-0,056
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	0,045	-0,074	-0,148***	0,099**	-0,037	-0,091
Erfahrung in Verwaltungs- gerichtsbarkeit	0,058	0,199*	-0,123	0,072	0,006	0,201**
Krankenversicherung	0,160**	-0,110	-0,021	-0,017	0,005	-0,054
Ver- trags(zahn)arztangelegenheit en	-0,072	-0,290**	-0,038	0,062	-0,124	-0,178*
Pflegeversicherung	0,012	-0,095	0,007	-0,050	-0,018	-0,039
Unfallversicherung	-0,092	0,068	-0,084	-0,030	-0,083	0,060
Rentenversicherung	-0,222***	0,120*	0,006	0,009	-0,024	0,096
Zusatz- und Sonder- versorgung	0,121	0,084	-0,112	-0,006	0,010	0,079
Angelegenheiten der BA	0,052	-0,094	-0,108*	-0,041	-0,063	-0,226***
Angelegenheiten nach SGB II	-0,184***	0,036	0,128**	0,107*	0,074	0,074
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleis- tungsgesetz	0,039	0,001	-0,061	0,006	0,015	-0,014
Versorgungs- und Entschädi- gungsrecht	-0,005	-0,152	-0,034	-0,091	-0,048	-0,090
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	0,196***	0,088	0,062	-0,017	0,063	0,069
Sonstiges	0,037	-0,103	0,082	-0,055	-0,013	0,017
Bayern	-0,181*	0,227*	-0,151	0,064	-0,068	0,192*
Hamburg	0,130	-0,323	0,126	-0,191	-0,330**	-0,560***
Hessen	0,018	-0,376**	-0,087	0,068	-0,080	-0,481***
Mecklenburg-Vorpommern	-0,188	0,119	-0,054	0,129	-0,106	0,036
NRW	0,051	-0,068	-0,152	-0,075	-0,231**	-0,070
Rheinland-Pfalz	-0,025	-0,106	-0,323***	-0,085	-0,259**	-0,218
Saarland	-0,036	0,406*	0,115	-0,022	-0,295*	0,224
Sachsen	0,085	0,302**	0,013	0,030	0,062	0,296**
Sachsen-Anhalt	-0,038	-0,314*	0,078	0,126	0,076	-0,515***
Schleswig-Holstein	-0,370***	-0,051	-0,094	-0,163	-0,287**	-0,041
Thüringen	0,059	0,074	0,312**	0,221	0,174	0,091
Berlin/Brandenburg	-0,282***	0,084	0,011	0,023	0,014	0,097
Bremen/Niedersachsen	-0,026	-0,144	-0,201*	-0,041	-0,218**	-0,208*
R-Quadrat	0,105	0,087	0,080	****	0,059	0,111

(Forts. Tabelle 7)

	Rechtsschutz- versicherungen ermutigen Klagen	Anwaltliches Gebührenrecht ermutigt Klagen	Verbandlicher Rechtsschutz ermutigt Klagen	Zunehmende exi- stenzielle Bedeu- tung von Sozial- leistungen	Bessere Informa- tionslage der Betroffenen
	B	B	B	B	B
(Konstante)	2,661***	2,499***	2,515***	3,217***	2,878***
LSG	0,088	-0,158**	-0,054	-0,002	-0,108*
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	0,264***	0,091	0,021	0,015	-0,127**
Erfahrung in Verwaltungs- gerichtsbarkeit	0,048	-0,028	0,223**	-0,140*	-0,014
Krankenversicherung	-0,004	0,021	-0,033	-0,062	-0,021
Vertragsarztangelegenheiten	-0,002	-0,246**	-0,269**	0,090	-0,034
Pflegeversicherung	0,011	-0,055	-0,132	-0,005	0,123
Unfallversicherung	0,125*	0,066	-0,070	0,041	-0,111*
Rentenversicherung	0,196***	0,027	0,088	0,094*	-0,014
Zusatz- und Sonder- versorgung	-0,010	-0,062	-0,247**	-0,127	-0,087
Angelegenheiten der BA	-0,004	0,010	-0,170**	-0,061	0,019
Angelegenheiten nach SGB II	-0,162**	-0,081	-0,040	0,004	0,169***
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleis- tungsgesetz	-0,011	-0,045	0,019	0,056	0,167***
Versorgungs- und Entschädi- gungsrecht	0,006	0,004	0,045	-0,114	-0,003
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	0,164**	0,020	0,126*	-0,027	-0,039
Sonstiges	-0,038	0,088	-0,074	0,045	-0,023
Bayern	0,197*	0,051	0,060	0,019	0,060
Hamburg	-0,324*	-0,444**	-0,337*	0,019	-0,282*
Hessen	-0,196	-0,126	-0,056	0,097	-0,071
Mecklenburg-Vorpommern	-0,378**	-0,164	-0,430**	0,119	-0,120
NRW	0,055	-0,102	-0,343***	0,089	-0,012
Rheinland-Pfalz	0,046	-0,153	-0,101	-0,003	-0,097
Saarland	0,543***	0,270	0,266	-0,014	-0,008
Sachsen	-0,150	-0,210	-0,087	-0,009	-0,207*
Sachsen-Anhalt	-0,455***	-0,018	-0,113	0,205	-0,142
Schleswig-Holstein	-0,076	0,159	-0,119	-0,068	0,332**
Thüringen	-0,113	0,116	0,336**	0,204	0,210
Berlin/Brandenburg	0,005	0,014	-0,066	0,053	-0,035
Bremen/Niedersachsen	-0,257**	-0,047	-0,356***	0,107	-0,165
R-Quadrat	0,142	0,049	0,088	****	0,086

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau, * signifikant auf dem 10% Niveau; **** Modell nicht signifikant

Abhängige Variablen Skala von 1 – 4; Referenzkategorien: Sozialgericht, Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sondernversorgung, nicht Angelegen-

heiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Lesebeispiel (Spalte: „Rechtsschutzversicherungen ermutigen Klagen“): Am positiven Vorzeichen des Koeffizienten B lässt sich zunächst erkennen, dass Richter mit über 10jähriger Tätigkeitsdauer, Richter mit den Sachgebieten Unfallversicherung, Rentenversicherung und SGB IX sowie Richter aus Bayern und dem Saarland den Einfluss der Rechtsschutzversicherung auf die Klagebereitschaft signifikant höher bewerten als die jeweiligen Vergleichsgruppen. Richter mit Sachgebiet SGB II sowie Richter aus Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Bremen/Niedersachsen bewerten den Einfluss der Rechtsschutzversicherung dagegen signifikant niedriger als die Vergleichsgruppen.

Genauer gesagt ist die Zustimmung zu der Aussage, dass Rechtsschutzversicherungen Klagen ermutigen, bei Richtern mit über 10jähriger Tätigkeitsdauer um den Wert 0,264 höher als bei Richtern mit unter 10jähriger Dauer. Bei Richtern mit Sachgebiet Unfallversicherung bzw. Rentenversicherung ist die Zustimmung 0,125 bzw. 0,196 höher als bei Richtern ohne Sachgebiet Unfallversicherung bzw. Rentenversicherung, während die Zustimmung zu der Aussage, dass die Rechtsschutzversicherung Klagen ermutigt, bei Richtern mit Sachgebiet SGB II 0,162 geringer ist als bei Richtern, die nicht im Sachgebiet SGB II tätig sind. Und ein letztes Beispiel: In Mecklenburg-Vorpommern ist die Zustimmung 0,378 geringer als in der Referenzkategorie (in diesem Fall Baden-Württemberg), im Saarland dagegen 0,543 höher.

Anhand der Ergebnisse des Modells lässt sich der Grad der Zustimmung zu der Aussage, dass die Rechtsschutzversicherung Klagen ermutigt, für bestimmte Merkmalskombinationen vorhersagen. Dazu werden die Koeffizienten in die Regressionsgleichung:

$Y = a + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2 + b_3 \cdot x_3 + \dots$ eingetragen. Dabei ist Y der Wert der abhängigen Variablen (also der Grad der Zustimmung zu der Aussage, dass Rechtsschutzversicherungen zum Klagen ermutigen); a ist eine Konstante (in diesem Fall 2,661); b₁, b₂ usw. sind die geschätzten Koeffizienten (also 0,088; 0,264 etc.); x₁, x₂ usw. sind die Werte der unabhängigen Variablen (> 10 Jahre Tätigkeitsdauer, LSG etc.), wobei die unabhängigen Variablen nur Werte zwischen 0 und 1 annehmen können, da es sich um sog. Dummy-Variablen handelt.

Für einen Richter am Landessozialgericht im Saarland mit über 10jähriger Berufsdauer und Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit, der nur das Rechtsgebiet Rentenversicherung bearbeitet, ergibt sich: 2,661 (Konstante)+0,008*1 (LSG)+0,264*1 (>10 Jahre Tätigkeitsdauer)+0,048*1 (Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)+0,196*1 (Rentenversicherung)+0,543*1 (Saarland)=3,72. (Für alle Ausprägungen der unabhängigen Variablen, für die diese Merkmalskombination nicht zutreffen, z. B. Krankenversicherung, Vertragsarztangelegenheiten, Bayern usw. ergibt sich ein Wert von 0 (z. B. für Bayern: 0,197*0=0), weshalb darauf verzichtet wurde, dies in die Gleichung einzutragen.)

Für einen Richter aus Sachsen-Anhalt am Sozialgericht mit unter 10jähriger Berufsdauer ohne Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Sachgebiet SGB II ergibt sich entsprechend: 2,661+0,088*0+0,264*0+0,048*0-0,162*1-0,455*1=2,044.

4.2.2.2. Anteil aussichtsloser Klagen

Tabelle 8: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf den Anstieg aussichtsloser Verfahren und dem Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
Bis einschl. 10%	Anzahl	325	336	661
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	92,9%	66,0%	76,9%
11% und mehr	Anzahl	25	173	198
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	7,1%	34,0%	23,1%
Gesamt	Anzahl	350	509	859
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Befragten, die der Aussage, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren ermutigt, nicht oder in eher geringem Maße zustimmen, schätzen 7,1% den Anteil aussichtsloser Verfahren im letzten Jahr auf 11% und mehr (und entsprechend 92,9% schätzen den Anteil auf maximal 10%). Von denen, die der Aussage, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren ermutigt, in eher hohem oder sehr hohem Maße zustimmen, schätzen dagegen 34% den Anteil aussichtsloser Klagen auf 11% und mehr (und entsprechend 66% schätzen den Anteil auf maximal 10%).

Tabelle 9: Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Gerichtsart (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Gerichtsart**		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
Bis einschl. 10%	Anzahl	548	154	702
	% von Gerichtsart	83,2%	62,3%	77,5%
11% und mehr	Anzahl	111	93	204
	% von Gerichtsart	16,8%	37,7%	22,5%
Gesamt	Anzahl	659	247	906
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Richtern am Landessozialgericht schätzen 37,7%, dass der Anteil aussichtsloser Verfahren im letzten Jahr 11% und höher war; von den Richtern am Sozialgericht schätzen dies nur 16,8%.

Tabelle 10: Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Dauer der Tätigkeit		Gesamt
		bis 3 Jahre	4 Jahre und mehr	
Bis einschl. 10%	Anzahl	127	417	544
	% von Dauer der Tätigkeit	84,7%	82,7%	83,2%
11% und mehr	Anzahl	23	87	110
	% von Dauer der Tätigkeit	15,3%	17,3%	16,8%
Gesamt	Anzahl	150	504	654
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 11: Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Dauer der Tätigkeit**		Gesamt
		bis 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	
Bis einschl. 10%	Anzahl	292	406	698
	% von Dauer der Tätigkeit	82,3%	74,5%	77,6%
11% und mehr	Anzahl	63	139	202
	% von Dauer der Tätigkeit	17,7%	25,5%	22,4%
Gesamt	Anzahl	355	545	900
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 12: Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit**	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde*	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
bis einschließl. 10%	Anzahl	58	84	143	277	173	702
	% von Berufserfahrung	65,2%	74,3%	80,3%	74,9%	75,9%	77,5%
11% und mehr	Anzahl	31	29	35	93	55	204
	% von Berufserfahrung	34,8%	25,7%	19,7%	25,1%	24,1%	22,5%
Gesamt	Anzahl	89	113	178	370	228	906
	% von Berufserfahrung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 13: Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen nach Rechtsgebieten (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Krankenversicherung	Vertrags (zahn) - arzt-angelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung*	Rentenversicherung	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer	Gesamt
Bis einschl. 10%	Anzahl % von Rechtsgebiet	168 77,4%	55 80,9%	79 77,5%	147 73,1%	365 78,7%	82 75,2%	702 77,5%
11% und mehr	Anzahl % von Rechtsgebiet	49 22,6%	13 19,1%	23 22,5%	54 26,9%	99 21,3%	27 24,8%	204 22,5%
Gesamt	Anzahl % von Rechtsgebiet	217 100,0%	68 100,0%	102 100,0%	201 100,0%	464 100,0%	109 100,0%	906 100,0%

(Forts. Tabelle 13)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Angelegenheiten der BA**	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX*	Gesamt
Bis einschl. 10%	Anzahl % von Rechtsgebiet	221 72,5%	281 76,8%	141 76,2%	104 81,9%	203 81,5%	702 77,5%
11% und mehr	Anzahl % von Rechtsgebiet	84 27,5%	85 23,2%	44 23,8%	23 18,1%	46 18,5%	204 22,5%
Gesamt	Anzahl % von Rechtsgebiet	305 100,0%	366 100,0%	185 100,0%	127 100,0%	249 100,0%	906 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 14: Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen nach Bundesländern (Prozent)

Anteil von Anfang an aussichtsloser Verfahren		Bundesland							Gesamt
		Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg**	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen**	Rheinland-Pfalz	
Bis einschl. 10%	Anzahl	81	91	27	37	16	134	44	702
	% von Bundesländer	80,2%	73,4%	96,4%	78,7%	76,2%	85,4%	81,5%	77,5%
11% und mehr	Anzahl	20	33	1	10	5	23	10	204
	% von Bundesländer	19,8%	26,6%	3,6%	21,3%	23,8%	14,6%	18,5%	22,5%
Gesamt	Anzahl	101	124	28	47	21	157	54	906
	% von Bundesländer	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Anteil der aussichtslosen Klagen		Bundesland							Gesamt
		Saarland**	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg*	Bremen/Niedersachsen	
Bis einschl. 10%	Anzahl	9	49	29	24	24	64	66	702
	% von Bundesländer	50,0%	72,1%	82,9%	75,0%	77,4%	69,6%	76,7%	77,5%
11% und mehr	Anzahl	9	19	6	8	7	28	20	204
	% von Bundesländer	50,0%	27,9%	17,1%	25,0%	22,6%	30,4%	23,3%	22,5%
Gesamt	Anzahl	18	68	35	32	31	92	86	906
	% von Bundesländer	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

Tabelle 15: Einflussfaktoren auf den Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen – multiple lineare Regression

	Anteil aussichtsloser Klagen
	B
(Konstante)	2,190***
LSG	,585***
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	,096
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	,206*
Krankenversicherung	-,005
Vertrags-(zahn)arztangelegenheiten	-,252*
Pflegeversicherung	,111
Unfallversicherung	,157*
Rentenversicherung	-,009
Zusatz- und Sonderversorgung	,046
Angelegenheiten der BA	,199**
Angelegenheiten nach SGB II	,004
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	-,022
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	-,006
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	,028
Sonstiges	-,072
Bayern	,366**
Hamburg	-,096
Hessen	,028
Mecklenburg-Vorpommern	,348
NRW	,000
Rheinland-Pfalz	-,035
Saarland	,584**
Sachsen	,306*
Sachsen-Anhalt	,024
Schleswig-Holstein	,315
Thüringen	,032
Berlin/Brandenburg	,376**
Bremen/Niedersachsen	,269*
R-Quadrat	0,124

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau; * signifikant auf dem 10% Niveau;

Abhängige Variable Skala von 1 – 5 (höhere Werte bedeuten höhere Anteile von aussichtslosen Klagen); Referenzkategorien: Sozialgericht, Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sonderversorgung, nicht Angelegenheiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Lesebeispiel: Richter an LSG schätzen den Anteil aussichtsloser Klagen um den Wert 0,585 höher ein als Richter an Sozialgerichten. Auch Richter mit Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, mit Sachgebiet Unfallversicherung, aus Bayern, Saarland, Sachsen, Berlin-Brandenburg und Bremen/Niedersachsen schätzen den Anteil höher ein. Richter im Bereich Vertragsarztangelegenheiten schätzen den Anteil aussichtsloser Klagen dagegen um den Wert 0,252 niedriger ein als Richter, die dieses Sachgebiet nicht bearbeiten.

Tabelle 16: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Gerichtsart (Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Gerichtsart		Gesamt ⁵
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
Ja	Anzahl	198	92	290
	% von Gerichtsart	44,1%	47,9%	45,2%
Nein	Anzahl	251	100	351
	% von Gerichtsart	55,9%	52,1%	54,8%
Gesamt	Anzahl	449	192	641
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Richtern am Landessozialgericht meinen 47,9%, dass der Anteil aussichtsloser Verfahren zugenommen habe; von den Richtern am Sozialgericht meinen dies 44,1%.

Tabelle 17: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Dauer der Tätigkeit*		Gesamt
		bis 3 Jahre	4 Jahre und mehr	
Ja	Anzahl	25	170	195
	% von Dauer der Tätigkeit	56,8%	42,3%	43,7%
Nein	Anzahl	19	232	251
	% von Dauer der Tätigkeit	43,2%	57,7%	56,3%
Gesamt	Anzahl	44	402	446
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 18: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Dauer der Tätigkeit		Gesamt
		bis 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	
Ja	Anzahl	77	209	286
	% von Dauer der Tätigkeit	44,5%	45,0%	44,9%
Nein	Anzahl	96	255	351
	% von Dauer der Tätigkeit	55,5%	55,0%	55,1%
Gesamt	Anzahl	173	464	637
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

⁵ Die vergleichsweise geringen Fallzahlen resultieren daraus, dass sich ein großer Teil der Befragten keine Einschätzung der Entwicklung zutraute.

Tabelle 19: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit**	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Ja	Anzahl % von Berufserfahrung	28 52,8%	47 61,0%	53 40,5%	135 47,9%	75 45,5%	286 45,0%
Nein	Anzahl % von Berufserfahrung	25 47,2%	30 39,0%	78 59,5%	147 52,1%	90 54,5%	350 55,0%
Gesamt	Anzahl % von Berufserfahrung	53 100,0%	77 100,0%	131 100,0%	282 100,0%	165 100,0%	636 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z.B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 20: Zunahme des Anteils von Anfang an aussichtsloser Verfahren nach Rechtsgebieten (Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Krankenversicherung*	Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung	Rentenversicherung*	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer**	Gesamt
Ja	Anzahl % von Rechtsgebiet	59 38,3%	16 34,0%	29 42,0%	72 48,0%	157 48,5%	50 54,9%	286 44,9%
Nein	Anzahl % von Rechtsgebiet	95 61,7%	31 66,0%	40 58,0%	78 52,0%	167 51,5%	41 45,1%	351 55,1%
Gesamt	Anzahl % von Rechtsgebiet	154 100,0%	47 100,0%	69 100,0%	150 100,0%	324 100,0%	91 100,0%	637 100,0%

(Forts. Tabelle 20)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Gesamt
Ja	Anzahl % von Rechtsgebiet	110 48,9%	111 46,1%	60 49,2%	35 39,3%	77 45,6%	286 44,9%
Nein	Anzahl % von Rechtsgebiet	115 51,1%	130 53,9%	62 50,8%	54 60,7%	92 54,4%	351 55,1%
Gesamt	Anzahl % von Rechtsgebiet	225 100,0%	241 100,0%	122 100,0%	89 100,0%	169 100,0%	637 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 21: Zunahme des Anteils von vornherein aussichtsloser Verfahren nach Bundesländern (Prozent)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Bundesland							Gesamt
		Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg**	Hessen**	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen**	Rheinland-Pfalz	
Ja	Anzahl % von Bundesland	29 42,6%	46 48,4%	1 5,6%	10 28,6%	7 50,0%	41 35,7%	16 44,4%	290 45,2%
Nein	Anzahl % von Bundesland	39 57,4%	49 51,6%	17 94,4%	25 71,4%	7 50,0%	74 64,3%	20 55,6%	351 54,8%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	68 100,0%	95 100,0%	18 100,0%	35 100,0%	14 100,0%	115 100,0%	36 100,0%	641 100,0%

(Forts. Tabelle 21)

Zunahme der aussichtslosen Verfahren		Bundesland							Gesamt
		Saarland	Sachsen*	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg**	Bremen/Niedersachsen	
Ja	Anzahl % von Bundesland	7 50,0%	28 58,3%	12 54,5%	10 45,5%	13 56,5%	45 65,2%	23 43,4%	290 45,2%
Nein	Anzahl % von Bundesland	7 50,0%	20 41,7%	10 45,5%	12 54,5%	10 43,5%	24 34,8%	30 56,6%	351 54,8%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	14 100,0%	48 100,0%	22 100,0%	22 100,0%	23 100,0%	69 100,0%	53 100,0%	641 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

4.2.2.3. Struktur der Kläger

Tabelle 22: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf den Anstieg aussichtsloser Verfahren und der Aussage, bei den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten handelt sich überwiegend um sozial benachteiligte Gruppen (Prozent)

		Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
Soziale Benachteiligung der Kläger				
trifft nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl	99	256	355
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	26,7%	46,1%	38,3%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl	272	299	571
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	73,3%	53,9%	61,7%
Gesamt	Anzahl	371	555	926
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Befragten, die der Aussage, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren ermutigt, nicht oder in eher geringem Maße zustimmen, stimmen 73,3% der Aussage, dass die Kläger vor den Sozialgerichten sozial benachteiligt seien, in sehr hohem oder eher hohem Maße zu. Von denen, die in sehr hohem oder eher hohem Maße der Meinung sind, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Klagen ermutigt, stimmen dagegen nur 53,9% in sehr oder eher hohem Maße zu, dass die Kläger sozial benachteiligt sind.

Tabelle 23: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf den Anstieg aussichtsloser Verfahren und der Aussage, unter den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten sind viele Personen, für die Klagen vor Gericht einen Selbstzweck darstellen (Prozent)

		Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
Klagen als Selbstzweck				
tritt nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl	341	267	608
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	90,5%	47,9%	65,1%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl	36	290	326
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	9,5%	52,1%	34,9%
Gesamt	Anzahl	377	557	934
	% von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 24: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf den Anstieg der Klagen und der Aussage, bei den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten handelt es sich überwiegend um sozial benachteiligte Gruppen (Prozent)

Soziale Benachteiligung der Kläger		Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
trifft nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl	56	303	359
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	23,0%	43,1%	37,9%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl	187	400	587
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	77,0%	56,9%	62,1%
Gesamt	Anzahl	243	703	946
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 25: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf den Anstieg der Klagen und der Aussage, unter den Klägerinnen und Klägern vor den Sozialgerichten sind viele Personen, für die Klagen vor Gericht einen Selbstzweck darstellen (Prozent)

Klagen als Selbstzweck		Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
trifft nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl	227	396	623
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	92,3%	55,6%	65,0%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl	19	316	335
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	7,7%	44,4%	35,0%
Gesamt	Anzahl	246	712	958
	% von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 26: Struktur der Kläger nach Gerichtsart (Mittelwerte)

Gerichtsart		Soziale Benachteiligung der Kläger	Schlechtere Einkommenssituation der Kläger	Geringe Qualifikation der Kläger	Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden**	Klagen als Selbstzweck**	Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen**
Sozialgericht	Mittelwert	2,71	2,96	2,53	2,68	2,24	2,69
	N	715	719	719	721	721	526
Landessozialgericht	Mittelwert	2,64	2,91	2,46	2,47	2,37	2,99
	N	259	257	264	267	268	180
Gesamt	Mittelwert	2,69	2,947	2,513	2,6225	2,277	2,766
	N	974	976	983	988	989	706

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Bei den Richtern am Landessozialgericht liegt die durchschnittliche Zustimmung zu der Aussage, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden, mit 2,37 höher als bei den Richtern am Sozialgericht mit 2,24.

Tabelle 27: Struktur der Kläger nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Mittelwerte)

Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit		Soziale Benachteiligung der Kläger**	Schlechtere Einkommenssituation der Kläger **	Geringe Qualifikation der Kläger**	Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden*	Klagen als Selbstzweck**	Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen
Bis 3 Jahre	Mittelwert	2,85	3,17	2,67	2,76	2,37	2,77
	N	204	203	206	201	203	143
4 Jahre und mehr	Mittelwert	2,65	2,88	2,47	2,65	2,19	2,66
	N	510	515	512	519	517	382
Gesamt	Mittelwert	2,71	2,96	2,53	2,68	2,24	2,69
	N	714	718	718	720	720	525

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; nur Richter an Sozialgerichten

Tabelle 28: Struktur der Kläger nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit		Soziale Benachteiligung der Kläger	Schlechtere Einkommenssituation der Kläger**	Geringe Qualifikation der Kläger*	Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Klagen als Selbstzweck**	Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen
bis 10 Jahre	Mittelwert	2,70	3,02	2,56	2,64	2,35	2,72
	N	427	431	437	431	434	306
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	2,68	2,89	2,48	2,61	2,22	2,80
	N	546	544	545	556	554	399
Gesamt	Mittelwert	2,69	2,95	2,51	2,62	2,28	2,77
	N	973	975	982	987	988	705

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 29: Struktur der Kläger nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Soziale Benachteiligung der Kläger	Mittelwert	2,66	2,72	2,71	2,61**	2,66	2,69
	N	98	124	195	400	238	970
Schlechtere Einkommenssituation der Kläger	Mittelwert	3,03	2,90	2,97	2,88**	3,01	2,95
	N	98	125	193	403	239	971
Geringe Qualifikation der Kläger	Mittelwert	2,53	2,46	2,50	2,44**	2,54	2,51
	N	100	130	198	403	243	978
Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Mittelwert	2,47**	2,55	2,62	2,59	2,63	2,62
	N	101	131	196	407	242	983
Klagen als Selbstzweck	Mittelwert	2,48**	2,45**	2,23	2,28	2,23	2,27
	N	100	131	200	401	240	984
Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen	Mittelwert	2,63*	2,82	2,79	2,73	2,76	2,77
	N	86	115	144	285	171	701

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 30: Struktur der Kläger nach Rechtsgebieten (Mittelwerte)

		Kranken- versiche- rung	Vertrags (zahn) - arzt- angelegen- heiten	Pflege- versiche- rung	Unfall- versiche- rung	Renten- versiche- rung	Zusatz- und Son- dersor- gung der neuen Bundes- länder	Gesamt
Soziale Benach- teiligung der Kläger	Mittelwert	2,57**	2,74	2,67	2,61*	2,67	2,50**	2,69
	N	231	69	105	210	496	113	969
Schlechtere Einkom- menssituation der Kläger	Mittelwert	2,84**	2,96	2,88	2,89	2,98	2,89	2,95
	N	228	68	104	210	498	117	971
Geringe Qualifikation der Kläger	Mittelwert	2,47	2,56	2,43	2,53	2,52	2,35**	2,51
	N	230	68	102	212	499	116	978
Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Mittelwert	2,57	2,65	2,67	2,63	2,61	2,55	2,62
	N	232	71	106	213	504	119	983
Klagen als Selbst- zweck	Mittelwert	2,24	2,14	2,18	2,27	2,28	2,19	2,28
	N	232	69	104	211	497	115	984
Unterschied zwischen Klägern von Sozial- gerichten und anderen	Mittelwert	2,71	2,84	2,79	2,77	2,77	2,80	2,77
	N	157	50	73	147	347	80	701

(Forts. Tabelle 30)

		Angele- genheiten der BA	Angele- genheiten nach SGB II	Streitig- keiten nach SGB XII und dem Asyl- bewerber- leistungs- gesetz	Versor- gungs- und Ent- schä- digungs- recht	Verfahren zur Fest- stellung der Behin- derung nach SGB IX	Gesamt
Soziale Benach- teiligung der Kläger	Mittelwert	2,78**	2,85**	2,90**	2,68	2,63	2,69
	N	330	409	204	133	267	969
Schlechtere Einkom- menssituation der Kläger	Mittelwert	3,05**	3,11**	3,08**	2,90	2,86**	2,95
	N	336	415	209	130	266	971
Geringe Qualifikation der Kläger	Mittelwert	2,57*	2,65**	2,68**	2,54	2,45	2,51
	N	333	417	208	133	268	978
Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Mittelwert	2,66	2,74**	2,68	2,67	2,57	2,62
	N	331	411	207	135	269	983
Klagen als Selbst- zweck	Mittelwert	2,28	2,32	2,39**	2,35	2,38**	2,28
	N	337	418	207	136	274	984
Unterschied zwischen Klägern von Sozial- gerichten und anderen	Mittelwert	2,82	2,83*	2,76	2,71	2,66**	2,77
	N	239	298	154	101	194	701

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z.B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 31: Struktur der Kläger nach Bundesländern (Mittelwerte)

		Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Gesamt
Soziale Benachteiligung der Kläger	Mittelwert	2,79	2,47**	2,79	3,08**	3,00**	2,69	2,56	2,69
	N	109	130	28	48	25	164	54	960
Schlechtere Einkommenssituation der Kläger	Mittelwert	3,11**	2,68**	3,07	3,16**	3,27**	2,91	2,78*	2,94
	N	111	127	27	49	26	164	54	961
Geringe Qualifikation der Kläger	Mittelwert	2,79**	2,30**	2,82**	2,74**	2,69	2,48	2,42	2,51
	N	108	132	28	50	26	163	53	968
Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Mittelwert	2,70	2,37**	3,04**	2,94**	2,58	2,68	2,52	2,62
	N	109	131	27	50	26	165	54	973
Klagen als Selbstzweck	Mittelwert	2,41*	2,44**	2,11	2,02**	2,00*	2,17*	2,04**	2,28
	N	111	133	27	50	25	168	55	973
Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen	Mittelwert	2,74	2,77	2,95	2,78	2,52	2,79	2,46**	2,77
	N	70	91	19	41	23	119	37	693

(Forts. Tabelle 31)

		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Soziale Benachteiligung der Kläger	Mittelwert	2,44	2,64	2,81	2,77	2,63	2,67	2,66	2,69
	N	18	75	42	35	35	102	95	960
Schlechtere Einkommenssituation der Kläger	Mittelwert	2,87	2,86	3,36**	3,00	3,03	2,91	2,89	2,94
	N	15	76	42	33	38	104	95	961
Geringe Qualifikation der Kläger	Mittelwert	2,28	2,36*	2,58	2,53	2,50	2,56	2,40*	2,51
	N	18	77	43	34	38	102	96	968
Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Mittelwert	2,44	2,47*	2,83*	2,66	2,68	2,56	2,65	2,62
	N	18	78	42	35	38	102	98	973
Klagen als Selbstzweck	Mittelwert	2,84**	2,36	1,88**	2,34	2,29	2,42*	2,32	2,28
	N	19	77	42	35	34	102	95	973
Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen	Mittelwert	2,42	3,00**	3,00	2,82	2,81	2,71	2,70	2,77
	N	12	63	30	22	27	73	66	693

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest

Tabelle 32: Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Struktur der Kläger – multiple lineare Regression

	Soziale Benachteiligung der Kläger	Schlechtere Einkommenssituation der Kläger	Geringe Qualifikation der Kläger	Hilflosigkeit der Kläger im Umgang mit Behörden	Klagen als Selbstzweck	Unterschied zwischen Klägern von Sozialgerichten und anderen
	B	B	B	B	B	B
(Konstante)	2,794***	3,037***	2,740***	2,760***	2,193***	2,493***
LSG	-0,037	-0,027	-0,044	-0,179***	0,146**	0,285***
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	0,067	-0,046	-0,039	-0,004	-0,070	0,046
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	-0,075	0,074	-0,035	-0,151*	0,125	-0,182*
Krankenversicherung	-0,163**	-0,110*	-0,016	-0,080	0,014	-0,066
Vertragsarztangelegenheiten	0,069	0,047	0,070	0,064	-0,102	0,062
Pflegeversicherung	0,058	-0,019	-0,094	0,073	-0,060	0,091
Unfallversicherung	-0,119**	-0,054	0,023	0,018	-0,025	0,042
Rentenversicherung	0,014	0,103**	0,031	-0,013	0,045	0,034
Zusatz- und Sonderversorgung	-0,251***	-0,152*	-0,197**	-0,010	-0,144	-0,041
Angelegenheiten_BA	-0,047	0,032	-0,023	-0,041	-0,039	0,037
Angelegenheiten_SGBII	0,177***	0,185***	0,142**	0,176***	0,074	0,156**
Streitigkeiten_SGBXII	0,151**	0,025	0,104*	-0,042	0,146**	-0,001
Versorgungsrecht	-0,017	-0,003	0,085	0,107	-0,025	0,025
Verfahren_Behinderung_SGBIX	-0,062	-0,088	-0,127**	-0,138**	0,194***	-0,116
Sonstiges	-0,042	-0,008	0,057	0,128*	-0,018	0,141
Bayern	-0,305***	-0,347***	-0,403***	-0,324***	0,140	0,195
Hamburg	-0,094	-0,042	0,015	0,279*	-0,213	0,325
Hessen	0,196	0,055	-0,073	0,172	-0,289**	0,088
Meckl.-Vorpommern	0,206	0,185	-0,069	-0,201	-0,259	-0,087
NRW	-0,166*	-0,147	-0,278***	-0,062	-0,085	0,134
Rheinland-Pfalz	-0,233*	-0,291***	-0,310***	-0,162	-0,301**	-0,183
Saarland	-0,310*	-0,197	-0,434**	-0,198	0,465**	-0,289
Sachsen	-0,112	-0,207*	-0,348***	-0,243**	0,134	0,357**
Sachsen-Anhalt	0,050	0,280**	-0,152	0,099	-0,390***	0,300*
Schleswig-Holstein	-0,063	-0,084	-0,246*	-0,071	0,031	0,171
Thüringen	-0,104	-0,049	-0,207	-0,080	0,089	0,132
Berlin/Brandenburg	-0,125	-0,194*	-0,175*	-0,193*	0,176	0,108
Bremen/Niedersachsen	-0,165	-0,190*	-0,375***	-0,066	-0,023	0,067
R-Quadrat	0,093	0,106	0,081	0,087	0,078	0,071

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau; * signifikant auf dem 10% Niveau;

Abhängige Variablen Skala von 1 – 4; Referenzkategorien: Sozialgericht, Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sonderversorgung, nicht Angelegenheiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Lesebeispiel (Spalte „Soziale Benachteiligung der Kläger“): Die Zustimmung von Richtern mit Sachgebiet Krankenversicherung zu der Aussage, dass die Kläger sozial benachteiligt seien, ist um 0,163 geringer als bei Richtern, die dieses Sachgebiet

nicht bearbeiten. Auch Richter mit Sachgebiet Unfallversicherung und Zusatzversorgung sowie aus Bayern, NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland stimmen in geringerem Maße zu als die jeweiligen Vergleichsgruppen. Bei Richtern im Sachgebiet SGB II ist die Zustimmung dagegen 0,177 höher als bei Richtern ohne SGB II. Auch bei Richtern im Bereich SGB XII ist die Zustimmung höher.

4.2.2.4. Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit

Tabelle 33: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf die Zunahme der aussichtslosen Verfahren und der Aussage, die Zahl der offensichtlich aussichtslosen Klagen wird bei Aufhebung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit zurückgehen (Prozent)

Abnahme aussichtsloser Klagen		Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
trifft nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	181 48,5%	31 5,5%	212 22,7%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	192 51,5%	531 94,5%	723 77,3%
Gesamt	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt aussichtslose Verfahren	373 100,0%	562 100,0%	935 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 34: Zusammenhang zwischen der Frage nach dem Einfluss der Gebührenfreiheit auf die Zunahme der Klagen und der Aussage, die Klagebereitschaft wird abnehmen (Prozent)

Abnahme Klagebereitschaft		Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
trifft nicht/in eher geringem Maße zu	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	133 55,6%	99 13,8%	232 24,3%
trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	106 44,4%	618 86,2%	724 75,7%
Gesamt	Anzahl % von Gebührenfreiheit ermutigt zum Klagen	239 100,0%	717 100,0%	956 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 35: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Gerichtsart (Mittelwerte)

Gerichtsart		Abnahme Klagebereitschaft	Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Abnahme aussichtsloser Klagen	Abnahme der Rechtsmittel	Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte*	Verwaltungsaufwand höher als Ertrag
Sozialgericht	Mittelwert	3,01	3,42	3,08	3,02	3,49	2,51	2,17	2,59
	N	718	730	723	709	722	681	666	539
Landessozialgericht	Mittelwert	3,00	3,36	3,10	3,04	3,54	2,53	2,06	2,59
	N	265	267	268	268	267	250	246	213
Gesamt	Mittelwert	3,01	3,40	3,09	3,02	3,50	2,51	2,14	2,59
	N	983	997	991	977	989	931	912	752

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 36: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Nur Richter an Sozialgerichten, Mittelwerte)

Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit		Abnahme Klagebereitschaft**	Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Abnahme aussichtsloser Klagen**	Abnahme der Rechtsmittel	Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte**	Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte**	Verwaltungsaufwand höher als Ertrag**
bis 3 Jahre	Mittelwert	3,15	3,41	3,21	3,08	3,43	2,73	1,97	2,37
	N	207	209	204	202	205	187	181	127
4 Jahre und mehr	Mittelwert	2,95	3,42	3,04	2,99	3,51	2,42	2,24	2,66
	N	510	520	518	506	516	493	484	411
Gesamt	Mittelwert	3,01	3,41	3,08	3,02	3,49	2,51	2,17	2,59
	N	717	729	722	708	721	680	665	538

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 37: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit		Abnahme Klagebereitschaft**	Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Abnahme aussichtsloser Klagen**	Abnahme der Rechtsmittel	Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte**	Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte**	Verwaltungsaufwand höher als Ertrag**
bis 10 Jahre	Mittelwert	3,09	3,43	3,17	3,06	3,52	2,61	2,07	2,50
	N	435	438	433	426	438	403	394	303
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	2,94	3,38	3,03	3,00	3,49	2,44	2,19	2,65
	N	547	558	557	550	550	527	517	448
Gesamt	Mittelwert	3,01	3,40	3,09	3,02	3,50	2,51	2,14	2,59
	N	982	996	990	976	988	930	911	751

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 38: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwerte)

		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Abnahme Klagebereitschaft	Mittelwert	3,00	3,08	2,97	3,03	2,91**	3,01
	N	101	130	198	403	242	978
Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Mittelwert	3,46	3,42	3,41	3,44	3,33*	3,40
	N	100	131	199	409	242	992
Abnahme aussichtsloser Klagen	Mittelwert	3,14	3,12	3,03	3,10	2,94**	3,09
	N	100	130	200	408	242	986
Abnahme der Rechtsmittel	Mittelwert	3,07	3,04	3,06	3,02	2,96	3,02
	N	100	129	195	402	238	972
Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Mittelwert	3,41	3,51	3,48	3,46	3,47	3,51
	N	103	130	199	404	243	984
Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	2,69**	2,63	2,51	2,52	2,41**	2,51
	N	98	120	185	385	230	926
Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	1,92**	2,01*	2,12	2,13	2,22*	2,14
	N	96	113	181	374	225	907
Verwaltungsaufwand höher als Ertrag	Mittelwert	2,49	2,57	2,58	2,57	2,73**	2,59
	N	78	93	146	304	196	749

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 39: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Rechtsgebieten (Mittelwerte)

		Kranken- versiche- rung	Vertrags (zahn) - arzt- angele- genheiten	Pflege- versiche- rung	Unfall- versiche- rung	Renten- versiche- rung	Zusatz- und Son- derversor- gung der neuen Bundes- länder	Gesamt
Abnahme Klagebereit- schaft	Mittelwert	2,98	2,96	2,97	2,96	3,06**	3,27**	3,01
	N	227	72	103	208	497	113	979
Weiterhin Klageerhebun- gen bei existenzieller Wichtigkeit	Mittelwert	3,41	3,35	3,37	3,50**	3,38	3,39	3,40
	N	231	71	105	213	507	118	992
Abnahme aussichtsloser Klagen	Mittelwert	3,11	2,91*	3,05	3,13	3,13*	3,21*	3,09
	N	231	70	104	209	504	118	986
Abnahme der Rechtsmittel	Mittelwert	3,01	2,99	3,12	3,04	3,05	3,11	3,02
	N	228	72	103	209	499	115	972
Zunahme der Prozess- kostenhilfeanträge	Mittelwert	3,55	3,50	3,55	3,51	3,54	3,58	3,50
	N	233	70	103	212	500	115	984
Abnahme der Arbeits- belastung der Gerichte	Mittelwert	2,43	2,39	2,43	2,55	2,56*	2,62	2,51
	N	220	67	102	197	472	114	927
Zunahme der Arbeitsbelas- tung der Gerichte	Mittelwert	2,19	2,29	2,15	2,11	2,08**	2,06	2,14
	N	214	66	100	194	460	111	907
Verwaltungsaufwand höher als Ertrag	Mittelwert	2,69	2,75	2,58	2,57	2,58	2,52	2,59
	N	180	59	80	163	365	91	748

(Forts. Tabelle 39)

		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Gesamt
Abnahme Klagebereitschaft	Mittelwert	2,93**	3,01	3,04	3,03	3,01	3,01
	N	335	417	207	136	270	979
Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Mittelwert	3,43	3,36	3,38	3,34	3,43	3,40
	N	337	419	208	137	274	992
Abnahme aussichtsloser Klagen	Mittelwert	3,03	3,06	3,09	3,01	3,05	3,09
	N	338	417	209	135	271	986
Abnahme der Rechtsmittel	Mittelwert	2,98	3,01	2,96	3,13*	3,12**	3,02
	N	329	406	204	134	266	972
Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Mittelwert	3,52	3,47	3,49	3,52	3,54	3,50
	N	337	419	211	134	271	984
Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	2,45	2,51	2,51	2,54	2,50	2,51
	N	317	393	199	126	248	927
Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	2,20	2,13	2,11	2,09	2,15	2,14
	N	309	385	195	127	247	907
Verwaltungsaufwand höher als Ertrag	Mittelwert	2,63	2,61	2,59	2,59	2,56	2,59
	N	260	307	162	107	203	748

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 40: Folgen der Abschaffung der Gebührenfreiheit nach Bundesländern (Mittelwerte)

		Baden- Würt- temberg	Bayern	Hamburg	Hessen	Meck- lenburg- Vor- pommer- n	Nord- rhein- Westfa- len	Rhein- land- Pfalz	Gesamt
Abnahme Klage- bereitschaft	Mittelwert	2,96	3,08	2,70*	2,87	3,24	2,97	2,92	3,01
	N	111	133	27	47	25	166	53	967
Weiterhin Klage- erhebungen bei exi- stenzieller Wichtig- keit	Mittelwert	3,45	3,53**	3,19*	3,22*	3,42	3,36	3,60**	3,40
	N	112	133	27	49	26	169	53	980
Abnahme aus- sichtsloser Klagen	Mittelwert	3,12	3,21*	2,73**	2,69**	3,27	3,08	2,98	3,09
	N	110	133	26	48	26	168	54	974
Abnahme der Rechtsmittel	Mittelwert	3,03	2,99	3,11	2,98	3,19	2,95	3,05	3,03
	N	109	129	28	47	26	159	55	960
Zunahme der Pro- zesskostenhilfe- anträge	Mittelwert	3,59	3,50	3,64	3,45	3,44	3,36**	3,56	3,50
	N	111	129	28	51	25	167	54	972
Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	2,59	2,58	2,20*	2,13**	2,83*	2,56	2,34	2,52
	N	106	126	25	47	24	158	50	919
Zunahme der Ar- beitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	2,00*	2,19	2,30	2,60**	1,87	2,02*	2,22	2,13
	N	103	123	23	45	23	155	50	900
Verwaltungs- aufwand höher als Ertrag	Mittelwert	2,55	2,51	2,79	3,22**	2,44	2,45*	2,63	2,58
	N	77	101	19	41	16	137	40	741

(Forts. Tabelle 40)

		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Abnahme Klagebereitschaft	Mittelwert	3,42**	3,09	2,88	3,26*	3,11	3,10	2,86*	3,01
	N	19	75	41	34	38	103	95	967
Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Mittelwert	3,63	3,51	3,36	3,40	3,32	3,36	3,24**	3,40
	N	19	77	42	35	38	103	97	980
Abnahme aussichtsloser Klagen	Mittelwert	3,37	3,21	2,79**	3,23	3,26	3,21	2,95*	3,09
	N	19	78	42	35	38	101	96	974
Abnahme der Rechtsmittel	Mittelwert	3,42**	3,10	2,81*	3,31**	3,16	3,05	2,91	3,03
	N	19	77	42	35	37	100	97	960
Zunahme der Prozesskostenhilfeanträge	Mittelwert	3,32	3,53	3,66	3,60	3,54	3,56	3,43	3,50
	N	19	76	41	35	37	102	97	972
Abnahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	3,00**	2,68	2,29*	2,71	2,58	2,58	2,37	2,52
	N	15	71	42	31	36	98	90	919
Zunahme der Arbeitsbelastung der Gerichte	Mittelwert	1,67**	2,10	2,41**	2,19	2,20	2,09	2,09	2,13
	N	15	70	41	31	35	97	89	900
Verwaltungsaufwand höher als Ertrag	Mittelwert	2,00**	2,48	3,09**	2,30	2,78	2,62	2,51	2,58
	N	12	60	34	27	27	77	73	741

Mittelwertvergleiche (Skala von 1-4); je höher der ausgewiesene Wert, desto größer ist die Zustimmung zu den einzelnen Aussagen.

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest

Tabelle 41: Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Folgen der Aufhebung der Gebührenfreiheit – multiple lineare Regression

	Abnahme Klagebereitschaft	Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	Abnahme aussichtsloser Klagen	Abnahme der Rechtsmittel
	B	B	B	B
(Konstante)	3,004***	3,484***	3,147***	2,982***
LSG	0,017	-0,062	0,024	0,038
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	-0,160***	-0,047	-0,139**	-0,065
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	-0,060	0,067	0,036	0,043
Krankenversicherung	-0,014	0,026	0,071	-0,053
Vertragsarztangelegenheiten	0,026	-0,058	-0,143	-0,040
Pflegeversicherung	-0,021	-0,045	-0,041	0,103
Unfallversicherung	-0,048	0,134**	0,078	0,004
Rentenversicherung	0,046	-0,071	0,034	0,031
Zusatz- und Sonderversorgung	0,257***	0,060	0,067	0,065
Angelegenheiten der BA	-0,129**	0,102*	-0,056	-0,062
Angelegenheiten nach SGB II	0,048	-0,104*	-0,028	0,025
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	0,076	0,012	0,052	-0,094
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	0,050	-0,099	-0,030	0,017
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	0,020	0,043	-0,015	0,158**
Sonstiges	0,156*	-0,075	-0,012	0,070
Bayern	0,105	0,097	0,122	-0,035
Hamburg	-0,305*	-0,221	-0,386**	0,119
Hessen	-0,083	-0,176	-0,369**	0,016
Mecklenburg-Vorpommern	0,190	-0,027	0,123	0,199
NRW	0,049	-0,054	0,029	-0,026
Rheinland-Pfalz	-0,015	0,168	-0,108	0,022
Saarland	0,477**	0,168	0,313	0,376**
Sachsen	0,074	0,063	0,104	0,099
Sachsen-Anhalt	-0,157	-0,069	-0,338**	-0,197
Schleswig-Holstein	0,330**	-0,022	0,147	0,321**
Thüringen	0,036	-0,139	0,130	0,149
Berlin/Brandenburg	0,069	-0,066	0,107	0,025
Bremen/Niedersachsen	-0,108	-0,184*	-0,147	-0,097
R-Quadrat	0,054	0,047	0,053	0,042

(Forts. Tabelle 41)

	Zunahme der Anträge auf Prozesskosten- hilfe	Abnahme der Arbeits- belastung der Gerich- te	Zunahme der Arbeits- belastung der Gerich- te	Verwaltungsaufwand höher als Ertrag
	B	B	B	B
(Konstante)	3,604***	2,538***	2,113***	2,507***
LSG	0,075	0,037	-0,118*	0,009
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	-0,073	-0,151**	0,116*	0,157**
Erfahrung in Verwaltungs- gerichtsbarkeit	-0,166**	0,200**	-0,217**	-0,107
Krankenversicherung	0,012	-0,063	0,049	0,137
Vertragsarztangelegenheiten	-0,018	-0,054	0,117	0,054
Pflegeversicherung	0,013	0,010	-0,077	-0,158
Unfallversicherung	-0,001	0,068	-0,030	-0,041
Rentenversicherung	0,022	0,083	-0,099	0,022
Zusatz- und Sonder- versorgung	0,019	0,067	-0,064	-0,201
Angelegenheiten der BA	0,071	-0,081	0,108	0,021
Angelegenheiten nach SGB II	-0,101*	0,033	-0,065	0,003
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleis- tungsgesetz	0,010	-0,013	-0,004	-0,035
Versorgungs- und Entschädi- gungsrecht	0,005	0,079	-0,105	-0,038
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	0,050	-0,007	0,030	-0,019
Sonstiges	-0,038	-0,118	0,149	0,114
Bayern	-0,076	0,076	0,087	-0,087
Hamburg	0,084	-0,345*	0,260	0,243
Hessen	-0,104	-0,341**	0,477***	0,610***
Mecklenburg-Vorpommern	-0,165	0,256	-0,173	0,046
NRW	-0,210**	0,097	-0,130	-0,195
Rheinland-Pfalz	-0,008	-0,182	0,146	0,007
Saarland	-0,194	0,395	-0,415*	-0,590*
Sachsen	-0,040	0,124	0,029	-0,038
Sachsen-Anhalt	0,062	-0,240	0,342**	0,520**
Schleswig-Holstein	0,039	0,194	0,125	-0,324
Thüringen	-0,029	0,005	0,181	0,299
Berlin/Brandenburg	0,028	0,010	0,074	0,063
Bremen/Niedersachsen	-0,128	-0,142	0,005	-0,105
R-Quadrat	****	0,056	0,064	0,070

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau; * signifikant auf dem 10% Niveau; **** Modell nicht signifikant;

Abhängige Variablen Skala von 1 – 4; Referenzkategorien: Sozialgericht, Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sonderversorgung, nicht Angelegenheiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Lesebeispiel (Spalte „Verwaltungsaufwand höher als Ertrag“): Die Zustimmung zu der Aussage, dass der Verwaltungsaufwand den Nutzen übersteigen wird, ist bei Richtern mit über 10jähriger Tätigkeitsdauer 0,157 höher als bei Richtern mit kürzerer Berufsdauer. Bei Richtern aus Hessen und Sachsen-Anhalt ist die Zustimmung 0,610 bzw. 0,520 höher als bei Rich-

tern in Baden-Württemberg (der Referenzkategorie, die nicht in das Modell einbezogen wurde). Bei Richtern im Saarland ist die Zustimmung dagegen 0,590 geringer.

Tabelle 42: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Gerichtsart (Prozent)

			Gerichtsart		Gesamt
			Sozialgericht	Landessozialgericht	
Anteil der Kläger mit geringerem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	342 54,3%	126 54,5%	468 54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	288 45,7%	105 45,5%	393 45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	297 48,5%	109 49,8%	406 48,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	316 51,5%	110 50,2%	426 51,2%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	53 10,8%	24 13,4%	77 11,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	437 89,2%	155 86,6%	592 88,5%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	228 40,6%	72 37,1%	300 39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	334 59,4%	122 62,9%	456 60,3%
Anteil der Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	426 67,4%	149 64,8%	575 66,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Gerichtsart	206 32,6%	81 35,2%	287 33,3%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Richtern am Sozialgericht meinen 54,3%, dass der Anteil der Kläger mit geringem Einkommen durch die Einführung der Gebührenfreiheit abnehmen werde und entsprechend 45,7%, dass er nicht abnehmen werde. Dabei zeigt sich kaum ein Unterschied zu den Richtern an Landessozialgerichten. Dass der Anteil älterer Menschen abnehmen werde, meinen 40,6% der Sozialgerichtsrichter und 37,1% der Richter an Landessozialgerichten.

Tabelle 43: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Dauer der Tätigkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

			Dauer der Tätigkeit		Gesamt
			bis 3 Jahre	4 Jahre und mehr	
Anteil der Kläger mit geringerem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	91 51,7%	251 55,3%	342 54,3%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	85 48,3%	203 44,7%	288 45,7%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	70 43,5%	227 50,2%	297 48,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	91 56,5%	225 49,8%	316 51,5%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	10 7,2%	43 12,2%	53 10,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	128 92,8%	309 87,8%	437 89,2%
Anteil älterer Menschen**	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	44 29,1%	184 44,8%	228 40,6%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	107 70,9%	227 55,2%	334 59,4%
Anteil der Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	125 70,6%	301 66,2%	426 67,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	52 29,4%	154 33,8%	206 32,6%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 44: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Dauer der Tätigkeit (Prozent)

			Dauer der Tätigkeit		Gesamt
			bis 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	
Anteil der Kläger mit geringerem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	197 51,7%	271 56,5%	468 54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	184 48,3%	209 43,5%	393 45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung**	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	159 44,0%	247 52,4%	406 48,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	202 56,0%	224 47,6%	426 51,2%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	28 9,4%	49 13,2%	77 11,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	270 90,6%	322 86,8%	592 88,5%
Anteil älterer Menschen**	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	114 34,0%	186 44,2%	300 39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	221 66,0%	235 55,8%	456 60,3%
Anteil der Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	257 68,2%	318 65,6%	575 66,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Dauer der Tätigkeit	120 31,8%	167 34,4%	287 33,3%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 45: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

			Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	42* 45,7%	60 53,6%	91 52,0%	192 54,9%	102* 49,5%	467 54,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	50 54,3%	52 46,4%	84 48,0%	158 45,1%	104 50,5%	390 45,5%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	35* 40,2%	50 47,2%	83 50,0%	165 49,3%	100 47,8%	405 48,9%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	52 59,8%	56 52,8%	83 50,0%	170 50,7%	109 52,2%	423 51,1%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl	6	6	21	35	23	77
		% von Berufserfahrung	7,8%	6,8%	15,6%	13,5%	13,1%	11,6%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	71 92,2%	82 93,2%	114 84,4%	224 86,5%	153 86,9%	589 88,4%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	20** 25,0%	33 33,3%	59 40,4%	125 40,6%	67 36,6%	299 39,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	60 75,0%	66 66,7%	87 59,6%	183 59,4%	116 63,4%	453 60,2%
Anteil Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	44** 51,2%	73 66,4%	127* 73,0%	230 64,4%	128* 61,5%	573 66,9%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Berufserfahrung	42 48,8%	37 33,6%	47 27,0%	127 35,6%	80 38,5%	284 33,1%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 46: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Rechtsgebieten (Prozent)

			Krankenversicherung	Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl	106	37	52	102	467
		% von Rechtsgebiet	52,0%	59,7%	57,8%	55,1%	54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	98	25	38	83	391
		% von Rechtsgebiet	48,0%	40,3%	42,2%	44,9%	45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl	94	38**	46	89	405
		% von Rechtsgebiet	48,0%	61,3%	52,3%	50,0%	48,9%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	102	24	42	89	424
		% von Rechtsgebiet	52,0%	38,7%	47,7%	50,0%	51,1%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl	17	7	7	20	76
		% von Rechtsgebiet	10,8%	16,7%	9,6%	13,4%	11,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	141	35	66	129	590
		% von Rechtsgebiet	89,2%	83,3%	90,4%	86,6%	88,6%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl	70	25	38	71	299
		% von Rechtsgebiet	40,0%	50,0%	47,5%	43,3%	39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	105	25	42	93	454
		% von Rechtsgebiet	60,0%	50,0%	52,5%	56,7%	60,3%
Anteil Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl	127	40	65	137	574
		% von Rechtsgebiet	62,3%	62,5%	69,1%	70,6%	66,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	77	24	29	57	285
		% von Rechtsgebiet	37,7%	37,5%	30,9%	29,4%	33,2%

(Forts. Tabelle 46)

			Renten- versiche- rung	Zusatz- und Sonder- versorgung der neuen Bundes- länder	Angelegen- heiten der BA	Angelegen- heiten nach SGB II	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird ab- nehmen	Anzahl	234	55	158	204	467
		% von Rechtsgebiet	53,9%	55,6%	53,7%	54,7%	54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	200	44	136	169	391
		% von Rechtsgebiet	46,1%	44,4%	46,3%	45,3%	45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird ab- nehmen	Anzahl	202	53	148	170	405
		% von Rechtsgebiet	48,3%	52,5%	51,9%	48,0%	48,9%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	216	48	137	184	424
		% von Rechtsgebiet	51,7%	47,5%	48,1%	52,0%	51,1%
Frauenanteil	Wird ab- nehmen	Anzahl	43	8	22	29	76
		% von Rechtsgebiet	12,8%	9,8%	10,0%	10,1%	11,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	294	74	198	257	590
		% von Rechtsgebiet	87,2%	90,2%	90,0%	89,9%	88,6%
Anteil älterer Menschen	Wird ab- nehmen	Anzahl	154	37	97	121	299
		% von Rechtsgebiet	39,5%	37,8%	38,5%	37,7%	39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	236	61	155	200	454
		% von Rechtsgebiet	60,5%	62,2%	61,5%	62,3%	60,3%
Anteil Kläger ohne Pro- zessvertre- tung	Wird ab- nehmen	Anzahl	304*	70	181*	232	574
		% von Rechtsgebiet	69,7%	70,0%	62,4%	63,9%	66,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	132	30	109	131	285
		% von Rechtsgebiet	30,3%	30,0%	37,6%	36,1%	33,2%

(Forts. Tabelle 46)

			Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl	99	69	120	467
		% von Rechtsgebiet	50,8%	61,1%	51,9%	54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	96	44	111	391
		% von Rechtsgebiet	49,2%	38,9%	48,1%	45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl	80*	60	110	405
		% von Rechtsgebiet	42,8%	54,1%	48,5%	48,9%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	107	51	117	424
		% von Rechtsgebiet	57,2%	45,9%	51,5%	51,1%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl	11*	12	24	76
		% von Rechtsgebiet	7,1%	14,0%	13,5%	11,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	145	74	154	590
		% von Rechtsgebiet	92,9%	86,0%	86,5%	88,6%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl	64	46	95*	299
		% von Rechtsgebiet	37,0%	44,2%	45,2%	39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	109	58	115	454
		% von Rechtsgebiet	63,0%	55,8%	54,8%	60,3%
Anteil Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl	114*	91**	178**	574
		% von Rechtsgebiet	61,3%	76,5%	74,8%	66,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl	72	28	60	285
		% von Rechtsgebiet	38,7%	23,5%	25,2%	33,2%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 47: Vermutete Entwicklung des Anteils der Klägergruppen nach Bundesländern (Prozent)

			Baden- Württem- berg	Bayern	Hamburg	Hessen	Mecklen- burg- Vorpom- mern	Gesamt
Anteil von Klägern mit gerin- gem Ein- kommen	Wird ab- nehmen	Anzahl % von Bundes- land	48 50,0%	52** 45,2%	19* 70,4%	26 60,5%	14 63,6%	468 54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundes- land	48 50,0%	63 54,8%	8 29,6%	17 39,5%	8 36,4%	393 45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird ab- nehmen	Anzahl % von Bundes- land	45 47,9%	47* 41,6%	11 47,8%	25 58,1%	11 55,0%	406 48,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundes- land	49 52,1%	66 58,4%	12 52,2%	18 41,9%	9 45,0%	426 51,2%
Frauenan- teil	Wird ab- nehmen	Anzahl % von Bundes- land	9 11,5%	12 13,5%	8** 36,4%	8** 28,6%	0 ,0%	77 11,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundes- land	69 88,5%	77 86,5%	14 63,6%	20 71,4%	16 100,0%	592 88,5%
Anteil älterer Menschen	Wird ab- nehmen	Anzahl % von Bundes- land	28 32,2%	43 44,3%	13* 59,1%	22** 62,9%	9 42,9%	300 39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundes- land	59 67,8%	54 55,7%	9 40,9%	13 37,1%	12 57,1%	456 60,3%
Anteil Kläger ohne Pro- zessvertre- tung	Wird ab- nehmen	Anzahl % von Bundes- land	68 71,6%	78 66,7%	19 70,4%	29 67,4%	13 61,9%	575 66,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundes- land	27 28,4%	39 33,3%	8 29,6%	14 32,6%	8 38,1%	287 33,3%

(Forts. Tabelle 47)

			Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	81 57,4%	20** 40,0%	8 61,5%	39 60,9%	24 63,2%	468 54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	60 42,6%	30 60,0%	5 38,5%	25 39,1%	14 36,8%	393 45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	73 52,5%	16* 35,6%	7 53,8%	36 54,5%	25** 65,8%	406 48,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	66 47,5%	29 64,4%	6 46,2%	30 45,5%	13 34,2%	426 51,2%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	14 12,8%	1 2,7%	2 22,2%	5 9,6%	3 9,1%	77 11,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	95 87,2%	36 97,3%	7 77,8%	47 90,4%	30 90,9%	592 88,5%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	52 43,0%	13 31,0%	6 46,2%	20 31,7%	21** 55,3%	300 39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	69 57,0%	29 69,0%	7 53,8%	43 68,3%	17 44,7%	456 60,3%
Anteil Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	101 68,2%	29 58,0%	8 53,3%	37 62,7%	31** 83,8%	575 66,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	47 31,8%	21 42,0%	7 46,7%	22 37,3%	6 16,2%	287 33,3%

(Forts. Tabelle 47)

			Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Anteil von Klägern mit geringem Einkommen	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	15 51,7%	19 57,6%	55 61,1%	40 47,6%	468 54,4%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	14 48,3%	14 42,4%	35 38,9%	44 52,4%	393 45,6%
Anteil der Kläger mit geringer Bildung	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	12 48,0%	17 53,1%	43 48,3%	32 41,0%	406 48,8%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	13 52,0%	15 46,9%	46 51,7%	46 59,0%	426 51,2%
Frauenanteil	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	3 13,0%	2 7,7%	4 5,8%	4 5,9%	77 11,5%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	20 87,0%	24 92,3%	65 94,2%	64 94,1%	592 88,5%
Anteil älterer Menschen	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	8 36,4%	13 46,4%	31 35,2%	15** 22,4%	300 39,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	14 63,6%	15 53,6%	57 64,8%	52 77,6%	456 60,3%
Anteil Kläger ohne Prozessvertretung	Wird abnehmen	Anzahl % von Bundesland	22 73,3%	24 72,7%	52 59,8%	53 63,1%	575 66,7%
	Wird nicht abnehmen	Anzahl % von Bundesland	8 26,7%	9 27,3%	35 40,2%	31 36,9%	287 33,3%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

4.2.2.5. Untätigkeitsklagen⁶**Tabelle 48: Anteil der Untätigkeitsklagen nach der Dauer der Tätigkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)**

Anteil der Untätigkeitsklagen		Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit		Gesamt
		bis 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	
Bis 5%	Anzahl	184	228	412
	% von Dauer der Tätigkeit	57,9%	64,8%	61,5%
5%-10%	Anzahl	106	99	205
	% von Dauer der Tätigkeit	33,3%	28,1%	30,6%
über 10%	Anzahl	28	25	53
	% von Dauer der Tätigkeit	8,8%	7,1%	7,9%
Gesamt	Anzahl	318	352	670
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Richtern mit unter 10jähriger Tätigkeit berichteten 8,8%, dass der Anteil der Untätigkeitsklagen über 10% lag, von denen mit mehr als 10jähriger Tätigkeit schätzten dies 7,1%.

Tabelle 49: Anteil der Untätigkeitsklagen nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Anteil der Untätigkeitsklagen		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit**	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Bis 5%	Anzahl	27	50	86	175	99	411
	% von Berufserfahrung	51,9%	56,8%	62,3%	63,6%	58,6%	61,3%
5%-10%	Anzahl	20	26	43	76	55	207
	% von Berufserfahrung	38,5%	29,5%	31,2%	27,6%	32,5%	30,8%
über 10%	Anzahl	5	12	9	24	15	53
	% von Berufserfahrung	9,6%	13,6%	6,5%	8,7%	8,9%	7,9%
Gesamt	Anzahl	52	88	138	275	169	671
	% von Berufserfahrung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

⁶ Die Frage im Fragebogen lautete: „Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereichten Klagen: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der Untätigkeitsklagen?“ Die ursprüngliche Skala (keine, < 5%, 5%-10%, 11%-25%, >25%) wurde für die nachfolgenden Analysen (bis auf die multiple lineare Regression) zu drei Kategorien (bis einschließlich 5%, 5%-10%, 11% und mehr) zusammengefasst. Die Fragen nach den Untätigkeitsklagen wurde nur Richtern an Sozialgerichten gestellt.

Tabelle 50: Anteil der Untätigkeitsklagen nach Rechtsgebieten (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Anteil der Untätigkeitsklagen		Krankenversicherung**	Vertrags (zahn)arztangelegenheiten*	Pflegeversicherung	Unfallversicherung**	Rentenversicherung**	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer	Gesamt
Bis 5%	Anzahl	103	22	49	97	217	45	412
	% von Sachgebiet	68,7%	57,9%	69,0%	70,3%	66,6%	65,2%	61,5%
5%-10%	Anzahl	41	16	19	35	90	21	205
	% von Sachgebiet	27,3%	42,1%	26,8%	25,4%	27,6%	30,4%	30,6%
über 10%	Anzahl	6	0	3	6	19	3	53
	% von Sachgebiet	4,0%	0,0%	4,2%	4,3%	5,8%	4,3%	7,9%
Gesamt	Anzahl	150	38	71	138	326	69	670
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(Forts. Tabelle 50)

Anteil der Untätigkeitsklagen		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II**	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz**	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX*	Sonstige Sachgebiete*	Gesamt
Bis 5%	Anzahl	130	129	72	64	145	49	412
	% von Sachgebiet	57,5%	44,8%	50,3%	68,1%	71,8%	70,0%	61,5%
5%-10%	Anzahl	76	114	56	25	47	13	205
	% von Sachgebiet	33,6%	39,6%	39,2%	26,6%	23,3%	18,6%	30,6%
über 10%	Anzahl	20	45	15	5	10	8	53
	% von Sachgebiet	8,8%	15,6%	10,5%	5,3%	5,0%	11,4%	7,9%
Gesamt	Anzahl	226	288	143	94	202	70	670
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 51: Anteil der Untätigkeitsklagen nach Bundesländern (nur Richter an Sozialgerichten, Prozent)

Anteil der Untätigkeitsklagen		Baden-Württemberg**	Bayern**	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz*	Gesamt
Bis 5%	Anzahl	54	71	14	22	11	75	32	413
	% von Bundesland	76,1%	74,0%	58,3%	59,5%	64,7%	61,0%	78,0%	61,5%
5%-10%	Anzahl	14	19	10	12	5	42	8	207
	% von Bundesland	19,7%	19,8%	41,7%	32,4%	29,4%	34,1%	19,5%	30,8%
über 10%	Anzahl	3	6	0	3	1	6	1	52
	% von Bundesland	4,2%	6,3%	0,0%	8,1%	5,9%	4,9%	2,4%	7,7%
Gesamt	Anzahl	71	96	24	37	17	123	41	672
	% von Bundesland	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(Forts. Tabelle 51)

Anteil der Untätigkeitsklagen		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt**	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg**	Bremen/Niedersachsen**	Gesamt
Bis 5%	Anzahl	6	33	9	14	15	23	34	413
	% von Bundesland	66,7%	64,7%	34,6%	63,6%	65,2%	34,3%	52,3%	61,5%
5%-10%	Anzahl	3	14	15	7	8	32	18	207
	% von Bundesland	33,3%	27,5%	57,7%	31,8%	34,8%	47,8%	27,7%	30,8%
über 10%	Anzahl	0	4	2	1	0	12	13	52
	% von Bundesland	0,0%	7,8%	7,7%	4,5%	0,0%	17,9%	20,0%	7,7%
Gesamt	Anzahl	9	51	26	22	23	67	65	672
	% von Bundesland	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest

Tabelle 52: Einflussfaktoren auf die Einschätzung des Anteils der Untätigkeitsklagen – multiple lineare Regression (nur Richter an Sozialgerichten)

	Anteil Untätigkeitsklagen
	B
(Konstante)	2,227***
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	,011
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	-,138
Krankenversicherung	-,058
Vertrags-(zahn)arztangelegenheiten	,042
Pflegeversicherung	-,018
Unfallversicherung	-,089
Rentenversicherung	-,110*
Zusatz- und Sondernversorgung	-,035
Angelegenheiten der BA	-,082
Angelegenheiten nach SGB II	,455***
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	,090
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	,000
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	-,096
Sonstiges	-,046
Bayern	,004
Hamburg	,010
Hessen	,111
Mecklenburg-Vorpommern	-,010
NRW	,135
Rheinland-Pfalz	-,017
Saarland	,259
Sachsen	,177
Sachsen-Anhalt	,448***
Schleswig-Holstein	,113
Thüringen	,053
Berlin/Brandenburg	,553***
Bremen/Niedersachsen	,390***
R-Quadrat	0,202

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau; * signifikant auf dem 10% Niveau;

Abhängige Variable Skala von 1 – 5 (höhere Werte bedeuten höhere Anteile von Untätigkeitsklagen); Referenzkategorien: Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sondernversorgung, nicht Angelegenheiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Lesebeispiel: Der Anteil von Untätigkeitsklagen wird von Richtern mit Sachgebiet SGB II um den Wert 0,455 höher eingeschätzt als bei Richtern, die dieses Gebiet nicht bearbeiten. Auch Richter aus Sachsen-Anhalt, Berlin/Brandenburg und Bremen/Niedersachsen schätzen den Anteil höher ein.

4.2.2.6. Missbrauchsgebühr

Tabelle 53: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach Anteil der von Anfang an aussichtsloser Klagen (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen*		Gesamt
		Bis einschl. 10%	11% und mehr	
Immer	Anzahl	18	5	23
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	2,8%	2,5%	2,7%
Häufig	Anzahl	89	40	129
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	13,8%	19,8%	15,2%
Selten	Anzahl	371	120	491
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	57,4%	59,4%	57,9%
Nie	Anzahl	168	37	205
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	26,0%	18,3%	24,2%
Gesamt	Anzahl	646	202	848
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Richtern, die den Anteil aussichtsloser Klagen auf maximal 10% geschätzt haben, haben 2,8% immer Missbrauchskosten angedroht, 13,8% häufig, 57,4% selten und 26% noch nie; von denen, die den Anteil aussichtsloser Klagen auf mindestens 11% schätzen, haben dagegen nur 18,3% noch nie Missbrauchskosten angedroht (und entsprechend höhere Anteile haben häufig oder selten Missbrauchskosten angedroht).

Tabelle 54: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach Gerichtsart (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Gerichtsart		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
immer	Anzahl	16	8	24
	% von Gerichtsart	2,5%	3,3%	2,7%
häufig	Anzahl	86	45	131
	% von Gerichtsart	13,6%	18,4%	14,9%
selten	Anzahl	365	140	505
	% von Gerichtsart	57,8%	57,1%	57,6%
nie	Anzahl	165	52	217
	% von Gerichtsart	26,1%	21,2%	24,7%
Gesamt	Anzahl	632	245	877
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 55: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach der Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit*		Gesamt
		bis 10 Jahre	mehr als 10 Jahre	
Immer	Anzahl	10	14	24
	% von Dauer der Tätigkeit	2,9%	2,7%	2,8%
Häufig	Anzahl	45	84	129
	% von Dauer der Tätigkeit	12,9%	16,1%	14,8%
Selten	Anzahl	191	312	503
	% von Dauer der Tätigkeit	54,7%	59,7%	57,7%
Nie	Anzahl	103	113	216
	% von Dauer der Tätigkeit	29,5%	21,6%	24,8%
Gesamt	Anzahl	349	523	872
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 56: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
	% von Berufserfahrung	3,3%	,9%	2,3%	2,5%	,9%	2,8%
Häufig	Anzahl	13	14	28	56	37	131
	% von Berufserfahrung	14,3%	12,8%	16,3%	15,4%	17,1%	15,0%
Selten	Anzahl	46	64	99	216	126	500
	% von Berufserfahrung	50,5%	58,7%	57,6%	59,3%	58,1%	57,4%
Nie	Anzahl	29	30	41	83	52	217
	% von Berufserfahrung	31,9%	27,5%	23,8%	22,8%	24,0%	24,9%
Gesamt	Anzahl	91	109	172	364	217	872
	% von Berufserfahrung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 57: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach Rechtsgebieten (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Krankenversicherung	Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung**	Rentenversicherung**	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer**	Gesamt
Immer	Anzahl	5	0	2	11	17	4	24
	% von Sachgebiet	2,4%	,0%	2,0%	5,7%	3,7%	3,7%	2,8%
Häufig	Anzahl	28	9	21	29	77	27	129
	% von Sachgebiet	13,3%	14,5%	21,4%	14,9%	17,0%	24,8%	14,8%
Selten	Anzahl	129	32	53	108	259	60	503
	% von Sachgebiet	61,1%	51,6%	54,1%	55,7%	57,0%	55,0%	57,7%
Nie	Anzahl	49	21	22	46	101	18	216
	% von Sachgebiet	23,2%	33,9%	22,4%	23,7%	22,2%	16,5%	24,8%
Gesamt	Anzahl	211	62	98	194	454	109	872
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(Forts. Tabelle 57)

Androhung von Missbrauchskosten		Angelegenheiten der BA**	Angelegenheiten nach SGB II**	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Sonstige Sachgebiete	Gesamt
Immer	Anzahl	6	8	6	5	9	2	24
	% von Sachgebiet	2,0%	2,2%	3,3%	4,0%	3,7%	2,1%	2,8%
Häufig	Anzahl	32	38	24	21	38	14	129
	% von Sachgebiet	10,8%	10,7%	13,2%	16,8%	15,8%	14,4%	14,8%
Selten	Anzahl	186	216	100	67	133	57	503
	% von Sachgebiet	63,1%	60,7%	54,9%	53,6%	55,2%	58,8%	57,7%
Nie	Anzahl	71	94	52	32	61	24	216
	% von Sachgebiet	24,1%	26,4%	28,6%	25,6%	25,3%	24,7%	24,8%
Gesamt	Anzahl	295	356	182	125	241	97	872
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 58: Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten nach Bundesländern (Prozent)

Androhung von Missbrauchskosten		Baden-Württemberg**	Bayern	Hamburg**	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz**	Gesamt
Immer	Anzahl % von Bundesland	3 2,9%	3 2,5%	3 12,0%	1 2,3%	2 9,5%	3 2,0%	0 ,0%	24 2,7%
Häufig	Anzahl % von Bundesland	7 6,7%	20 16,5%	3 12,0%	4 9,3%	3 14,3%	24 16,1%	3 6,0%	131 14,9%
Selten	Anzahl % von Bundesland	57 54,8%	77 63,6%	16 64,0%	25 58,1%	13 61,9%	95 63,8%	28 56,0%	505 57,6%
Nie	Anzahl % von Bundesland	37 35,6%	21 17,4%	3 12,0%	13 30,2%	3 14,3%	27 18,1%	19 38,0%	217 24,7%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	104 100,0%	121 100,0%	25 100,0%	43 100,0%	21 100,0%	149 100,0%	50 100,0%	877 100,0%

(Forts. Tabelle 58)

Androhung von Missbrauchskosten		Saarland*	Sachsen	Sachsen-Anhalt*	Schleswig-Holstein*	Thüringen**	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Immer	Anzahl % von Bundesland	0 ,0%	3 4,5%	0 ,0%	3 9,4%	0 ,0%	1 1,1%	2 2,4%	24 2,7%
Häufig	Anzahl % von Bundesland	1 5,6%	9 13,4%	3 9,4%	7 21,9%	10 34,5%	18 20,5%	15 17,6%	131 14,9%
Selten	Anzahl % von Bundesland	8 44,4%	33 49,3%	15 46,9%	17 53,1%	16 55,2%	53 60,2%	46 54,1%	505 57,6%
Nie	Anzahl % von Bundesland	9 50,0%	22 32,8%	14 43,8%	5 15,6%	3 10,3%	16 18,2%	22 25,9%	217 24,7%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	18 100,0%	67 100,0%	32 100,0%	32 100,0%	29 100,0%	88 100,0%	85 100,0%	877 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

Tabelle 59: Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten nach Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen**		Gesamt
		Bis einschl. 10%	11% und mehr	
Immer	Anzahl	4	1	5
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	,6%	,5%	,6%
Häufig	Anzahl	18	7	25
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	2,8%	3,5%	3,0%
Selten	Anzahl	169	84	253
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	26,6%	42,4%	30,3%
Nie	Anzahl	445	106	551
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	70,0%	53,5%	66,1%
Gesamt	Anzahl	636	198	834
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 60: Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten nach Gerichtsart (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Gerichtsart**		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
Immer	Anzahl	3	2	5
	% von Gerichtsart	,5%	,8%	,6%
Häufig	Anzahl	17	9	26
	% von Gerichtsart	2,7%	3,7%	3,0%
Selten	Anzahl	159	96	255
	% von Gerichtsart	25,6%	39,7%	29,6%
Nie	Anzahl	441	135	576
	% von Gerichtsart	71,1%	55,8%	66,8%
Gesamt	Anzahl	620	242	862
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 61: Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten nach der Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit**		Gesamt
		Bis 10 Jahre	11 Jahre und mehr	
Immer	Anzahl	2	3	5
	% von Dauer der Tätigkeit	0,6%	0,6%	0,6%
Häufig	Anzahl	10	15	25
	% von Dauer der Tätigkeit	2,9%	2,9%	2,9%
Selten	Anzahl	82	170	252
	% von Dauer der Tätigkeit	23,7%	33,3%	29,4%
Nie	Anzahl	252	323	575
	% von Dauer der Tätigkeit	72,8%	63,2%	67,1%
Gesamt	Anzahl	346	511	857
	% von Dauer der Tätigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 62: Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
	% von Berufserfahrung	1,1%	0,0%	0,6%	0,8%	0,0%	0,6%
Häufig	Anzahl	3	0	6	10	6	26
	% von Berufserfahrung	3,3%	0,0%	3,5%	2,8%	2,8%	3,0%
Selten	Anzahl	23	34	48	102	69	252
	% von Berufserfahrung	25,6%	31,5%	28,1%	28,3%	32,4%	29,4%
Nie	Anzahl	63	74	116	246	138	575
	% von Berufserfahrung	70,0%	68,5%	67,8%	68,1%	64,8%	67,0%
Gesamt	Anzahl	90	108	171	361	213	858
	% von Berufserfahrung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z.B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 63: Häufigkeit der Auferlegung der Missbrauchskosten nach Rechtsgebieten (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Krankenversicherung	Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung**	Rentenversicherung**	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer**	Gesamt
Immer	Anzahl	1	0	1	3	4	0	5
	% von Sachgebiet	0,5%	0,0%	1,0%	1,6%	0,9%	0,0%	0,6%
Häufig	Anzahl	5	2	6	13	14	6	25
	% von Sachgebiet	2,4%	3,3%	6,3%	6,8%	3,1%	5,5%	2,9%
Selten	Anzahl	54	18	32	59	150	47	252
	% von Sachgebiet	26,0%	29,5%	33,3%	31,1%	33,5%	42,7%	29,4%
Nie	Anzahl	148	41	57	115	280	57	575
	% von Sachgebiet	71,2%	67,2%	59,4%	60,5%	62,5%	51,8%	67,1%
Gesamt	Anzahl	208	61	96	190	448	110	857
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(Forts. Tabelle 63)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Sonstige Sachgebiete	Gesamt
Immer	Anzahl	0	1	1	0	0	0	5
	% von Sachgebiet	0,0%	0,3%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Häufig	Anzahl	7	8	8	4	8	1	25
	% von Sachgebiet	2,4%	2,3%	4,4%	3,3%	3,4%	1,0%	2,9%
Selten	Anzahl	79	94	48	32	68	31	252
	% von Sachgebiet	27,3%	26,8%	26,7%	26,2%	28,8%	32,3%	29,4%
Nie	Anzahl	203	248	123	86	160	64	575
	% von Sachgebiet	70,2%	70,7%	68,3%	70,5%	67,8%	66,7%	67,1%
Gesamt	Anzahl	289	351	180	122	236	96	857
	% von Sachgebiet	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 64: Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten nach Bundesländern (Prozent)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Baden-Württemberg**	Bayern	Hamburg**	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern**	Nordrhein-Westfalen**	Rheinland-Pfalz	Gesamt
Immer	Anzahl	1	1	0	0	1	0	0	5
	% von Bundesland	1,0%	0,9%	0,0%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Häufig	Anzahl	1	2	4	2	0	3	0	26
	% von Bundesland	1,0%	1,7%	16,0%	4,7%	0,0%	2,0%	0,0%	3,0%
Selten	Anzahl	19	34	9	7	12	61	10	255
	% von Bundesland	18,4%	29,3%	36,0%	16,3%	60,0%	41,5%	20,4%	29,6%
Nie	Anzahl	82	79	12	34	7	83	39	576
	% von Bundesland	79,6%	68,1%	48,0%	79,1%	35,0%	56,5%	79,6%	66,8%
Gesamt	Anzahl	103	116	25	43	20	147	49	862
	% von Bundesland	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(Forts. Tabelle 64)

Auferlegung von Missbrauchskosten		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein**	Thüringen**	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Immer	Anzahl	0	1	0	1	0	0	0	5
	% von Bundesland	0,0%	1,5%	0,0%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Häufig	Anzahl	0	3	1	3	3	0	4	26
	% von Bundesland	0,0%	4,6%	3,2%	9,7%	10,3%	0,0%	4,7%	3,0%
Selten	Anzahl	2	16	4	12	17	28	18	255
	% von Bundesland	11,1%	24,6%	12,9%	38,7%	58,6%	32,2%	21,2%	29,6%
Nie	Anzahl	16	45	26	15	9	59	63	576
	% von Bundesland	88,9%	69,2%	83,9%	48,4%	31,0%	67,8%	74,1%	66,8%
Gesamt	Anzahl	18	65	31	31	29	87	85	862
	% von Bundesland	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

Tabelle 65: Anteil Klagerücknahmen⁷ nach Androhung von Missbrauchskosten nach Anteil der von Anfang an aussichtsloser Klagen (Prozent)

Klagerücknahme nach Androhung von Missbrauchskosten		Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen**		Gesamt
		Bis einschl. 10%	11% und mehr	
Unter 50%	Anzahl	158	74	232
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	36,2%	48,1%	39,3%
Über 50%	Anzahl	278	80	358
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	63,8%	51,9%	60,7%
Gesamt	Anzahl	436	154	590
	% von Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 66: Anteil Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten nach Gerichtsart (Prozent)

Klagerücknahme nach Androhung von Missbrauchskosten		Gerichtsart**		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
Unter 50%	Anzahl	144	90	234
	% von Gerichtsart	34,3%	49,2%	38,8%
Über 50%	Anzahl	276	93	369
	% von Gerichtsart	65,7%	50,8%	61,2%
Gesamt	Anzahl	420	183	603
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

⁷ Die Frage im Fragebogen lautete: „Bezogen auf alle von Anfang an „offensichtlich aussichtslosen Klagen, bei denen im letzten Jahr Missbrauchskosten nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG androht wurden: In wie vielen Fällen wurde schätzungsweise die Klage zurückgenommen?“ Die Skala (< 10%, 10%-125%, 26%-50%, 51%-75%, 76%-99%, in allen Fällen) wurde in den folgenden Analysen (bis auf multiple lineare Regression) zu zwei Gruppen (unter 50%, über 50%) zusammengefasst. In die Analysen gehen nur Fälle ein, die im letzten Jahr aussichtslose Verfahren hatten und Missbrauchskosten androht haben.

(Forts. Tabelle 69)

Klagerücknahme nach Androhung von Missbrauchskosten		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Sonstige Sachgebiete	Gesamt
Unter 50%	Anzahl % von Sachgebiet	74 36,3%	92 39,0%	41 35,7%	38 44,7%	66 40,5%	27 40,3%	232 38,7%
Über 50%	Anzahl % von Sachgebiet	130 63,7%	144 61,0%	74 64,3%	47 55,3%	97 59,5%	40 59,7%	367 61,3%
Gesamt	Anzahl % von Sachgebiet	204 100,0%	236 100,0%	115 100,0%	85 100,0%	163 100,0%	67 100,0%	599 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 70: Anteil Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten nach Bundesländern (Prozent)

Klagerücknahme nach Androhung von Missbrauchskosten		Baden-Württemberg**	Bayern	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen**	Rheinland-Pfalz	Gesamt
Unter 50%	Anzahl % von Bundesland	29 53,7%	37 38,5%	5 22,7%	11 39,3%	5 31,3%	29 25,4%	12 46,2%	234 38,8%
Über 50%	Anzahl % von Bundesland	25 46,3%	59 61,5%	17 77,3%	17 60,7%	11 68,8%	85 74,6%	14 53,8%	369 61,2%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	54 100,0%	96 100,0%	22 100,0%	28 100,0%	16 100,0%	114 100,0%	26 100,0%	603 100,0%

(Forts. Tabelle 70)

Klagerücknahme nach Androhung von Missbrauchskosten		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Unter 50%	Anzahl % von Bundesland	2 40,0%	21 45,7%	8 53,3%	7 29,2%	7 30,4%	32 47,8%	24 43,6%	234 38,8%
Über 50%	Anzahl % von Bundesland	3 60,0%	25 54,3%	7 46,7%	17 70,8%	16 69,6%	35 52,2%	31 56,4%	369 61,2%
Gesamt	Anzahl % von Bundesland	5 100,0%	46 100,0%	15 100,0%	24 100,0%	23 100,0%	67 100,0%	55 100,0%	603 100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

Tabelle 71: Einflussfaktoren auf die Häufigkeit der Androhung und Auferlegung von Missbrauchskosten sowie den Anteil der Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten – multiple lineare Regression

	Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten	Häufigkeit der Auferlegung von Missbrauchskosten	Anteil Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten
	B	B	B
(Konstante)	1,425***	,848***	4,090***
LSG	,078	,134***	-,225
> 10 Jahre Tätigkeitsdauer	,019	0,000	-,488***
Anteil von Anfang an aussichtsloser Klagen	,069***	,085***	-,154**
Erfahrung in Verwaltungsgerichtsbarkeit	-,059	-,030	-,464*
Krankenversicherung	,026	-,074	-,111
Vertrags-(zahn)arztangelegenheiten	-,118	,002	,398
Pflegeversicherung	,113	,183***	-,173
Unfallversicherung	,099	,156***	,060
Rentenversicherung	,149***	,113**	,000
Zusatz- und Sonderversorgung	,141	,100	-,098
Angelegenheiten der BA	,041	,003	,281
Angelegenheiten nach SGB II	-,048	-,037	-,231
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	-,026	,005	,054
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	-,006	-,129*	-,289
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	,085	,090*	,037
Sonstiges	-,032	-,011	,270
Bayern	,246**	,110	,454
Hamburg	,504***	,466***	,918**
Hessen	,073	,056	,451
Mecklenburg-Vorpommern	,432**	,573***	,801*
NRW	,316***	,293***	1,036***
Rheinland-Pfalz	-,113	-,044	,062
Saarland	-,223	-,186	,434
Sachsen	,118	,165*	,076
Sachsen-Anhalt	-,210	-,022	-,264
Schleswig-Holstein	,462***	,440***	,645
Thüringen	,354**	,468***	1,101**
Berlin/Brandenburg	,234**	,089	,289
Bremen/Niedersachsen	,240**	,137	,106
R-Quadrat	0,098	0,156	0,102

*** Effekt signifikant auf dem 1%-Niveau, ** signifikant auf dem 5% Niveau; * signifikant auf dem 10% Niveau;

Abhängige Variablen Skala von 1 – 4 bzw. 1 – 6 (Klagerücknahmen nach Androhung von Missbrauchskosten); Referenzkategorien: Sozialgericht, Tätigkeitsdauer unter 10 Jahre, keine Erfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsgebiete: nicht Krankenversicherung, nicht Vertragsarztangelegenheiten, nicht Pflegeversicherung, nicht Unfallversicherung, nicht Rentenversicherung, nicht Zusatz- und Sonderversorgung, nicht Angelegenheiten der BA, nicht SGB II, nicht SGB XII, nicht Versorgungs- und Entschädigungsrecht, nicht SGB IX, nicht sonstiges; Bundesländer: Baden-Württemberg.

Bei den abhängigen Variablen „Missbrauchskosten angedroht“ und „Missbrauchskosten auferlegt“ wurde die ursprüngliche Skala (1=immer, 2=häufig, 3=selten, 4=nie) umgepolt (1=nie, 2=selten, 3=häufig, 4=immer), so dass höhere Werte auch höhere Häufigkeit der Auferlegung bedeuten.

Lesebeispiele: Je höher ein Richter den Anteil aussichtsloser Klagen schätzt, desto häufiger werden Missbrauchskosten angeordnet oder auferlegt. Der Anteil der Klagerücknahmen sinkt dagegen mit steigendem Anteil aussichtsloser Klagen. Bei Richtern im Sachgebiet Rentenversicherung ist die Häufigkeit der Androhung von Missbrauchskosten um den Wert 0,149 höher als bei Richtern, die nicht in diesem Bereich tätig sind. In Bayern ist sie um den Wert 0,246 höher, in Hamburg sogar 0,504 als in der Vergleichsgruppe (in diesem Fall Baden-Württemberg, welches als Referenzkategorie nicht in das Modell einbezogen ist). Auch in Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Schleswig-Holstein, Thüringen, Berlin-Brandenburg und Bremen/Niedersachsen ist die Häufigkeit der Androhung höher.

4.2.2.7. Prozesskostenhilfe⁸

Tabelle 72: Dauer der Bearbeitung eines PKH-Antrags in Minuten nach Gerichtsart (Mittelwert)

Dauer der Bearbeitung der PKH-Antrags in Minuten	Gerichtsart**		Gesamt
	Sozialgericht	Landessozialgericht	
Mittelwert	37,95	99,35	54,56
N	639	237	876

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 73: Dauer der Bearbeitung eines PKH-Antrags in Minuten nach Rechtsgebieten (Mittelwert)

Dauer der Bearbeitung der PKH-Antrags	Krankenversicherung	Vertrags (zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung	Rentenversicherung	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer**	Gesamt
Mittelwert	57,91	55,17	46,68	56,13	54,41	64,81	54,53
N	202	58	92	188	448	103	869

(Forts. Tabelle 73)

Dauer der Bearbeitung der PKH-Antrags	Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II**	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Sonstige Sachgebiete	Gesamt
Mittelwert	54,15	48,87	58,40	58,54	51,58	62,85	54,53
N	297	365	186	123	243	92	869

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z.B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

⁸ Viele Richter haben die Frage zur Dauer der Bearbeitung eines Antrags auf Prozesskostenhilfe nicht beantwortet bzw. die Antworten wurden mit vielfältige Anmerkungen versehen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Frage eigentlich so nicht beantwortet werden könne, da die Dauer der Bearbeitung von verschiedenen Faktoren abhängt, insbesondere vom Sachgebiet, von der Vor-/Zuarbeit der Verwaltung/Rechtspfleger und von der Tatsache, ob es sich um erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Anträge handele.

4.2.2.8. Sonstiges

Tabelle 74: Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit nach Gerichtsart (Prozent)

Dauer der Tätigkeit		Gerichtsart		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
<1 Jahr	Anzahl	69	3	72
	% von Gerichtsart	9,3%	1,1%	7,1%
1-3 Jahre	Anzahl	142	5	147
	% von Gerichtsart	19,1%	1,8%	14,5%
4-5 Jahre	Anzahl	67	13	80
	% von Gerichtsart	9,0%	4,8%	7,9%
6-10 Jahre	Anzahl	105	43	148
	% von Gerichtsart	14,1%	15,9%	14,6%
>10 Jahre	Anzahl	360	207	567
	% von Gerichtsart	48,5%	76,4%	55,9%
Gesamt	Anzahl	743	271	1014
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

Tabelle 75: Erfahrungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Gerichtsart (Prozent)

Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit		Gerichtsart		Gesamt
		Sozialgericht	Landessozialgericht	
Nein	Anzahl	684	225	909
	% von Gerichtsart	92,1%	83,3%	89,7%
Ja	Anzahl	59	45	104
	% von Gerichtsart	7,9%	16,7%	10,3%
Gesamt	Anzahl	743	270	1013
	% von Gerichtsart	100,0%	100,0%	100,0%

Tabelle 76: Verteilung der befragten Richter nach Rechtsgebieten (Mehrfachnennungen)

	Prozent der Fälle
Krankenversicherung	23,4
Vertrags(zahn)arztangelegenheiten	7,1
Pflegeversicherung	10,6
Unfallversicherung	21,7
Rentenversicherung	51,1
Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer	11,8
Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit	33,9
Angelegenheiten nach SGB II	42,2
Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	21
Versorgungs- und Entschädigungsrecht	13,7
Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	27,6
Sonstige Sachgebiete	10,4
N	1009

Tabelle 77: Verteilung der befragten Richter nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Mehrfachnennungen)

	Prozent der Fälle
Keine Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	21
Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	10,3
Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	13,3
Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	20
Berufserfahrung in einer Behörde	41,3
Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	24,7
N	1014

Tabelle 78: Geschätzte Anteile wichtiger und unwichtiger Klagen⁹ nach Gerichtsart (Mittelwert)

Gerichtsart		Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Anteil existenziell wichtige Klagen**	Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Anteil existenziell unwichtige Klagen**
Sozialgericht	Mittelwert	28,11	28,49	24,21	19,12
	N	598	598	598	598
Landessozialgericht	Mittelwert	26,87	25,89	24,85	22,37
	N	227	227	227	227
Gesamt	Mittelwert	27,77	27,78	24,39	20,01
	N	825	825	825	825

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Richter an Sozialgerichten schätzten im Durchschnitt, dass 28,11% aller im letzten Jahr eingereichten Klagen existenziell wichtig waren, 28,49% aller Klagen existenziell wichtig, 24,21% existenziell weniger wichtig und 19,12% existenziell unwichtig.

⁹ Die Richter wurden in einer offenen Frage gebeten, den Anteil (Prozent) existenziell sehr wichtiger, wichtiger, weniger wichtiger und unwichtiger Klagen zu schätzen. Aus den für jede Kategorie geschätzten Prozentangaben wurden dann Durchschnittswerte für verschiedene Untergruppen, z. B. Richter an SG und LSG berechnet.

Tabelle 79: Geschätzte Anteile wichtiger und unwichtiger Klagen nach Dauer der Tätigkeit in der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwert)

Dauer		Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Anteil existenziell wichtige Klagen	Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Anteil existenziell unwichtige Klagen
bis 10 Jahre	Mittelwert	27,10	27,95	24,97	19,86
	N	336	336	336	336
mehr als 10 Jahre	Mittelwert	28,41	27,77	23,95	19,85
	N	484	484	484	484
Gesamt	Mittelwert	27,88	27,85	24,37	19,85
	N	820	820	820	820

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 80: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit (Mittelwert)

		Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei einem Gericht außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	Berufserfahrung bei der Anwaltschaft	Berufserfahrung in einer Behörde	Sonstige Berufserfahrung außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit	Gesamt
Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Mittelwert	22,97*	26,76	28,04	27,70	30,04*	27,73
	N	80	104	162	334	211	821
Anteil existenziell wichtige Klagen	Mittelwert	27,85	27,90	28,83	26,82	28,30	27,79
	N	80	104	162	334	211	821
Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Mittelwert	26,80	24,27	23,46	24,34	22,42**	24,39
	N	80	104	162	334	211	821
Anteil existenziell unwichtige Klagen	Mittelwert	22,75	20,83	19,60	21,06	19,47	20,04
	N	80	104	162	334	211	821

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Berufserfahrung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) gegen den Rest.

Tabelle 81: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach Rechtsgebieten (Mittelwert)

		Krankenversicherung	Vertrags (zahn)arztangelegenheiten	Pflegeversicherung	Unfallversicherung	Rentenversicherung	Zusatz- und Sonderversorgung der neuen Bundesländer	Gesamt
Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Mittelwert	22,86**	21,80**	24,09*	26,05	32,66**	33,92**	27,88
	N	200	59	93	189	421	101	820
Anteil existenziell wichtige Klagen	Mittelwert	28,39	25,85	27,69	29,26	27,33	24,38**	27,85
	N	200	59	93	189	421	101	820
Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Mittelwert	28,17**	28,54**	26,12	24,62	21,53**	22,40	24,37
	N	200	59	93	189	421	101	820
Anteil existenziell unwichtige Klagen	Mittelwert	20,53	23,47*	21,78	19,78	18,35**	19,40	19,85
	N	200	59	93	189	421	101	820

(Forts. Tabelle 81)

		Angelegenheiten der BA	Angelegenheiten nach SGB II	Streitigkeiten nach SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz	Versorgungs- und Entschädigungsrecht	Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach SGB IX	Sonstige Sachgebiete	Gesamt
Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Mittelwert	27,56	30,08**	29,94	20,18**	21,47**	29,98	27,88
	N	289	344	173	120	233	92	820
Anteil existenziell wichtige Klagen	Mittelwert	30,00**	29,18**	29,09	25,74	25,42**	25,96	27,85
	N	289	344	173	120	233	92	820
Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Mittelwert	24,16	23,16*	22,34*	26,08	26,08*	21,74*	24,37
	N	289	344	173	120	233	92	820
Anteil existenziell unwichtige Klagen	Mittelwert	18,27*	17,63**	18,80	27,74**	26,73**	22,22	19,85
	N	289	344	173	120	233	92	820

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Richter mit Rechtsgebiet Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 82: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach Bundesländern (Mittelwert)

		Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Gesamt
Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Mittelwert	29,07	27,41	32,26	32,63	31,25	28,91	23,30	27,77
	N	99	108	27	41	20	143	50	825
Anteil existenziell wichtige Klagen	Mittelwert	29,44	25,00*	30,37	27,95	31,50	27,48	30,82	27,78
	N	99	108	27	41	20	143	50	825
Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Mittelwert	21,85*	24,58	24,33	24,29	20,45	23,39	26,20	24,39
	N	99	108	27	41	20	143	50	825
Anteil existenziell unwichtige Klagen	Mittelwert	19,58	23,01*	13,04**	14,63**	16,80	19,94	19,18	20,01
	N	99	108	27	41	20	143	50	825

(Forts. Tabelle 82)

		Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	Berlin/Brandenburg	Bremen/Niedersachsen	Gesamt
Anteil existenziell sehr wichtige Klagen	Mittelwert	24,88	24,75	29,69	17,86**	31,33	25,48	29,81	27,77
	N	16	59	32	28	30	81	78	825
Anteil existenziell wichtige Klagen	Mittelwert	26,31	26,54	25,31	33,93**	27,67	25,05	28,46	27,78
	N	16	59	32	28	30	81	78	825
Anteil existenziell weniger wichtige Klagen	Mittelwert	23,63	29,39**	26,34	30,00*	23,00	26,43	21,69	24,39
	N	16	59	32	28	30	81	78	825
Anteil existenziell unwichtige Klagen	Mittelwert	24,56	19,83	19,28	17,86	18,33	23,33*	19,78	20,01
	N	16	59	32	28	30	81	78	825

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau; getestet wurde jeweils ein Bundesland gegen den Rest.

Tabelle 83: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach der Einstellung, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden (Mittelwert)

Klagen als Selbstzweck		Anteil existenziell sehr wichtige Klagen**	Anteil existenziell wichtige Klagen**	Anteil existenziell weniger wichtige Klagen*	Anteil existenziell unwichtige Klagen**
Stimme gar nicht zu	Mittelwert	31,23	33,66	21,92	13,40
	N	119	119	119	119
Stimme eher nicht zu	Mittelwert	30,19	27,78	23,92	17,88
	N	411	411	411	411
Stimme eher zu	Mittelwert	24,96	25,23	25,53	24,40
	N	215	215	215	215
Stimme voll zu	Mittelwert	17,13	24,67	28,03	30,17
	N	60	60	60	60
Insgesamt	Mittelwert	27,97	27,74	24,36	19,87
	N	805	805	805	805

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Diejenigen, die der Aussage, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden, gar nicht zustimmten, schätzten durchschnittlich den Anteil existenziell sehr wichtiger Klagen auf 31,23%. Diejenigen, die der Aussage, dass Klagen häufig zum Selbstzweck geführt werden, voll zustimmten, schätzten den Anteil sehr wichtiger Klagen dagegen durchschnittlich nur auf 17,13%.

Tabelle 84: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach der Einschätzung, dass die Kläger einer sozial benachteiligten Gruppe zugehören (Mittelwert)

Soziale Benachteiligung der Kläger		Anteil existenziell sehr wichtige Klagen**	Anteil existenziell wichtige Klagen**	Anteil existenziell weniger wichtige Klagen**	Anteil existenziell unwichtige Klagen**
Stimme gar nicht zu	Mittelwert	16,84	20,29	28,95	33,66
	N	38	38	38	38
Stimme eher nicht zu	Mittelwert	22,42	26,09	27,59	23,84
	N	261	261	261	261
Stimme eher zu	Mittelwert	30,53	28,63	23,25	17,55
	N	410	410	410	410
Stimme voll zu	Mittelwert	35,91	31,42	19,18	13,43
	N	88	88	88	88
Insgesamt	Mittelwert	27,82	27,71	24,49	19,92
	N	797	797	797	797

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 85: Geschätzte Anteile wichtiger und weniger wichtiger Klagen nach der Einschätzung, dass die Kläger vor den Sozialgerichten eine schlechtere Einkommenssituation haben (Mittelwert)

Schlechtere Einkommenssituation der Kläger		Anteil existenziell sehr wichtige Klagen**	Anteil existenziell wichtige Klagen**	Anteil existenziell weniger wichtige Klagen**	Anteil existenziell unwichtige Klagen**
Stimme gar nicht zu	Mittelwert	19,35	24,35	27,78	28,52
	N	23	23	23	23
Stimme eher nicht zu	Mittelwert	21,28	23,45	29,30	25,73
	N	146	146	146	146
Stimme eher zu	Mittelwert	28,80	28,16	23,67	19,39
	N	473	473	473	473
Stimme voll zu	Mittelwert	34,10	30,61	20,29	14,77
	N	154	154	154	154
Insgesamt	Mittelwert	28,18	27,66	24,17	19,92
	N	796	796	796	796

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Tabelle 86: Vermutete Entwicklung des Anteils der Kläger mit geringem Einkommen nach Zustimmung zu der Aussage, dass bei existenzieller Wichtigkeit weiter Klagen erhoben werden (Prozent)

Anteil der Kläger mit geringerem Einkommen		Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit**		Gesamt
		trifft nicht/in eher geringem Maße zu	trifft in sehr hohem/eher hohem Maße zu	
Wird abnehmen	Anzahl	73	386	459
	% von Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	88,0%	50,5%	54,1%
Wird nicht abnehmen	Anzahl	10	379	389
	% von Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	12,0%	49,5%	45,9%
Gesamt	Anzahl	83	765	848
	% von Weiterhin Klageerhebungen bei existenzieller Wichtigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

** Unterschied signifikant auf dem 5% Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von denjenigen, die nicht oder in eher geringem Maße zustimmen, dass im Falle der Gebühreneinführung bei existenzieller Wichtigkeit weiter Klage erhoben wird, meinen 88%, dass der Anteil der Kläger mit geringem Einkommen abnehmen wird. Von denen, die in sehr hohem oder eher hohem Maße zustimmen, dass bei existenzieller Wichtigkeit weiter Klage erhoben wird, meinen dies nur 50,5%.

5. Anhang zu Kapitel 5

5.1. Klägerfragebogen

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Zentrum
für Sozialpolitik der Universität Bremen

Prof. Dr. Armin Höland, PD Dr. Felix Welti, Dr. Bernard Braun, Dr. Petra Buhr

Art des Verfahrens

1. Handelt es sich bei Ihrem Verfahren um eine Klage, ein Eilverfahren/Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz oder um beides?

Wenn mehrere Verfahren laufen, beziehen Sie Ihre Angaben bitte auf die zuletzt eingereichte Klage bzw. den zuletzt gestellten Antrag.

Klage

Sowohl als auch

Eilverfahren/einstweiliger Rechtsschutz ...

2. Handelt es sich um ein Verfahren vor einem Sozialgericht (erste Instanz) oder vor einem Landessozialgericht (zweite Instanz)?

Sozialgericht/erste Instanz.....

Landessozialgericht/zweite Instanz

→ Bitte weiter mit Frage 4!

→ Bitte weiter mit Frage 3!

3. **Wenn es sich um die zweite Instanz handelt:** Wie ist das Verfahren in der ersten Instanz ausgegangen?

Ich habe teilweise gewonnen.

Ich habe verloren.

Im Folgenden werden der Einfachheit halber nur die Begriffe „Klage“ oder „klagen“ verwendet. Berufungen (zweite Instanz) sowie Eilverfahren/Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz sind hiermit jeweils mit gemeint! D. h. bitte beantworten Sie die folgenden Fragen auch dann, wenn es sich um eine Berufung oder ein Eilverfahren/Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz handelt.

Gegenstand und Erfolgsaussichten des Verfahrens

4. Gegen welchen Sozialleistungsträger oder gegen welche Behörde klagen Sie?

Krankenversicherung <input type="checkbox"/>	Bundesagentur für Arbeit <input type="checkbox"/>
Pflegeversicherung <input type="checkbox"/>	ARGE, Jobcenter o.ä. („Hartz IV“) <input type="checkbox"/>
Unfallversicherung / Berufsgenossenschaft <input type="checkbox"/>	Sozialamt, Sozialbehörde, Kreis, Stadt, Gemeinde, Kommune <input type="checkbox"/>
Rentenversicherung <input type="checkbox"/>	Sonstige Behörde, <input type="checkbox"/>
Versorgungsamt <input type="checkbox"/>	und zwar: _____ <input type="checkbox"/>

5. Worum geht es bei der Klage? (Mehrfachnennungen sind möglich.)

Krankengeld <input type="checkbox"/>	Sonstige Eingliederungsleistungen (z. B. Kinderbetreuung, Schuldenberatung) <input type="checkbox"/>
Kosten für medizinische Behandlung <input type="checkbox"/>	Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten <input type="checkbox"/>
Pflegegeld <input type="checkbox"/>	Sperrzeiten/Sanktionen/Absenkung/Wegfall der laufenden Zahlungen <input type="checkbox"/>
Rente wegen Erwerbsminderung <input type="checkbox"/>	Anrechnung von Einkommen/Vermögen <input type="checkbox"/>
Sonstige Rente <input type="checkbox"/>	Kosten für Wohnung und Heizung <input type="checkbox"/>
Rehabilitationsmaßnahme/Kur <input type="checkbox"/>	Mehrbedarf <input type="checkbox"/>
Anerkennung des Grades der Behinderung/ Schwerbehindertenstatus <input type="checkbox"/>	Einmalige Leistungen <input type="checkbox"/>
Zahlung von Arbeitslosengeld I <input type="checkbox"/>	Eingliederungsvereinbarung <input type="checkbox"/>
Zahlung Arbeitslosengeld II <input type="checkbox"/>	Nichteheliche Partnerschaft <input type="checkbox"/>
Zahlung von Sozialgeld <input type="checkbox"/>	Sonstiges, und zwar: _____ <input type="checkbox"/>
Zahlung von Sozialhilfe <input type="checkbox"/>	_____ <input type="checkbox"/>
Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen <input type="checkbox"/>	_____ <input type="checkbox"/>

6. Um welchen Streitwert geht es bei der Klage? Bitte nennen Sie uns die ungefähre Größenordnung.

Weniger als 100 Euro <input type="checkbox"/>	1001 – 2000 Euro <input type="checkbox"/>
101 – 500 Euro <input type="checkbox"/>	Mehr als 2000 Euro <input type="checkbox"/>
501 – 1000 Euro <input type="checkbox"/>	Läßt sich nicht sagen <input type="checkbox"/>

7. Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Sie die Klage gewinnen?

Sehr wahrscheinlich, so gut wie sicher <input type="checkbox"/>	Sehr unwahrscheinlich <input type="checkbox"/>
Eher wahrscheinlich <input type="checkbox"/>	Weiß nicht <input type="checkbox"/>
Eher unwahrscheinlich <input type="checkbox"/>	

Erfahrungen mit der beklagten Behörde

8. Welche Erfahrungen haben Sie mit der von Ihnen beklagten Sozialbehörde oder mit dem von Ihnen beklagten Sozialleistungsträger gemacht? Bitte geben Sie an, wieweit die folgenden Aussagen für Sie zutreffen.

	Trifft gar nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Die schriftlichen Bescheide der Behörde waren verständlich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es gab ausführliche persönliche Gespräche über den Gegenstand meiner Klage.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meine Probleme wurden ernst genommen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich fühlte mich der Behörde hilflos ausgeliefert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Man hat versucht, mich von der Klage abzuhalten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich wurde als Querulant bezeichnet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren im Großen und Ganzen hilfsbereit und freundlich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich wurde ungerecht behandelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die rechtlichen Aspekte wurden mir ausführlich erläutert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Entscheidungen der Behörde waren ausführlich begründet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde waren kompetent.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Wenn Sie mal an andere Behörden denken, mit denen Sie zu tun hatten: Wie waren da Ihre Erfahrungen im Vergleich zur beklagten Behörde?

Ähnlich gut	<input type="checkbox"/>	Mal besser/mal schlechter.....	<input type="checkbox"/>
Ähnlich schlecht	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
Besser	<input type="checkbox"/>	Hatte bisher keine Erfahrungen mit	
Schlechter	<input type="checkbox"/>	anderen Behörden	<input type="checkbox"/>

Prozessvertretung und Unterstützung

10. Welchen Einfluss hatten die folgenden Personen oder Institutionen auf Ihre Entscheidung Klage zu erheben? (Bitte in jeder Zeile ein Kreuz machen.)

	Großer Einfluss	Etwas Einfluss	Kein Einfluss
Anwalt/Anwältin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prozessbevollmächtigte/r.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Familienangehörige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Freunde, Bekannte, Nachbarn, Arbeitskollegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere Betroffene/Selbsthilfegruppe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betriebsrat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerkschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialverband	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öffentliche Rechtsberatung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beratungsstelle für Arbeitslose	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere Beratungsstelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internetforum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstige Person/Institution, und zwar: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Vertreten Sie sich selbst vor Gericht oder werden Sie von einem Anwalt/einer Anwältin oder einem/einer anderen Prozessbevollmächtigten vertreten?

Ich vertrete mich selbst.

→ Bitte weiter mit Frage 14!

Ich werde von einem Anwalt/einem Prozessbevollmächtigten vertreten

→ Bitte weiter mit Frage 12!

12. Wenn Sie einen Anwalt/Prozessvertreter haben: Um welche Art von Anwalt bzw. Prozessbevollmächtigten handelt es sich?

Fachanwalt/-anwältin für Sozialrecht

anderer Anwalt/andere Anwältin

Vertreter einer Gewerkschaft

Vertreter eines Sozialverbands

Rentenberater/in

Sonstige/r Prozessvertreter/in,
und zwar: _____

13. Wenn Sie einen Anwalt/Prozessvertreter haben: Hat dieser Ihnen in dieser Instanz oder in der vorherigen Instanz eine außergerichtliche Einigung vorgeschlagen?

Ja, in dieser Instanz..... <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
Ja, in der vorherigen Instanz <input type="checkbox"/>	

14. Haben Sie eine Rechtsschutzversicherung?

Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
-----------------------------------	-------------------------------------

15. Haben Sie einen Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt und wurde dieser bewilligt oder abgelehnt?

Ja, der Antrag wurde bewilligt <input type="checkbox"/>	Nein, ich habe keinen Antrag auf
Ja, aber der Antrag wurde abgelehnt. <input type="checkbox"/>	Prozesskostenhilfe gestellt..... <input type="checkbox"/>

Fragen zu Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren

16. War Ihnen zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage beim Sozialgericht bekannt, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind?

Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
-----------------------------------	-------------------------------------

17. Wären Sie bereit, für Ihre Klage vor dem Sozialgericht oder Landessozialgericht eine Gebühr zu bezahlen, die Sie vorab entrichten müssten und nur bei Erfolg Ihrer Klage erstattet bekämen?

Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
→ Bitte weiter mit Frage 18!	→ Bitte weiter mit Frage 22!

18. Wenn bei Frage 17 ja: Warum wären Sie bereit für Ihre Klage zu bezahlen? Bitte geben Sie an, in welchem Maße die folgenden Gründe für Sie zutreffen.

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Ich will meine berechtigten Ansprüche durchsetzen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Es geht für mich um eine existenziell wichtige Frage.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich will der Behörde aufzeigen, dass sie so nicht mit mir umgehen kann.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich will ein Zeichen für andere setzen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich bin überzeugt, dass ich das Verfahren gewinne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich finde es in Ordnung, wenn man für öffentliche Dienstleistungen Gebühren bezahlen muss.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Wenn Sie bereit wären eine Gebühr zu zahlen: Wie sollte eine solche Gebühr gestaltet werden? Sollte es eine Pauschalgebühr sein oder sollte die Höhe der Gebühr vom Streitwert abhängig sein?

Pauschalgebühr..... <input type="checkbox"/>	Vom Streitwert abhängige Gebühr <input type="checkbox"/>
	Weiß nicht <input type="checkbox"/>

20. Wie viel würden Sie für eine Klage vor dem Sozialgericht (erste Instanz) zahlen?

weniger als 50 Euro <input type="checkbox"/>	151 – 200 Euro <input type="checkbox"/>
51- 75 Euro <input type="checkbox"/>	201 – 300 Euro <input type="checkbox"/>
76 – 100 Euro <input type="checkbox"/>	mehr als 300 Euro <input type="checkbox"/>
101 – 150 Euro <input type="checkbox"/>	

21. Wie viel würden Sie für eine Klage vor dem Landessozialgericht (zweite Instanz) zahlen?

weniger als 50 Euro <input type="checkbox"/>	151 – 200 Euro <input type="checkbox"/>
51- 75 Euro <input type="checkbox"/>	201 – 300 Euro <input type="checkbox"/>
76 – 100 Euro <input type="checkbox"/>	mehr als 300 Euro <input type="checkbox"/>
101 – 150 Euro <input type="checkbox"/>	

→ Bitte weiter mit Frage 23!

22. Wenn bei Frage 17 nein: Warum wären Sie nicht bereit für Ihre Klage zu bezahlen? Bitte geben Sie an, in welchem Maße die folgenden Gründe für Sie zutreffen.

	Trifft gar nicht zu	Trifft in eher geringem Maße zu	Trifft in eher hohem Maße zu	Trifft in sehr hohem Maße zu	Kann ich nicht beurteilen
Ich könnte mir die zusätzlichen Ausgaben nicht leisten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Erfolgsaussichten sind mir zu unsicher.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verfahren vor einem Sozialgericht sollten grundsätzlich gebührenfrei sein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Man muss den Anfängen wehren: Wenn man mit Gebühren vor den Sozialgerichten anfängt, kostet demnächst auch jede Beratung etwas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öffentliche Dienstleistungen sollten generell aus Steuern bezahlt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frühere Klagen

23. Ist diese Klage Ihre erste Klage vor einem Sozialgericht oder haben Sie schon einmal oder mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt (abgesehen von der vorherigen Instanz in diesem Verfahren)?

- | | |
|--|------------------------------|
| Dies ist meine erste Klage vor einem Sozialgericht. <input type="checkbox"/> | → Bitte weiter mit Frage 25! |
| Ich habe schon einmal vor einem Sozialgericht geklagt. <input type="checkbox"/> | → Bitte weiter mit Frage 24! |
| Ich habe schon mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt. .. <input type="checkbox"/> | → Bitte weiter mit Frage 24! |

24. Wenn Sie schon einmal oder mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben: Wie sind die Verfahren ausgegangen? Wie viele Verfahren haben Sie gewonnen, wie viele teilweise gewonnen, wie viele verloren? Wie viele Verfahren endeten mit einem Vergleich/einer gütlichen Einigung und wie viele Klagen haben Sie zurückgenommen?

Anzahl gewonnene Klagen..... <input type="checkbox"/>	Anzahl Vergleiche/gütliche Einigungen <input type="checkbox"/>
Anzahl teilweise gewonnene Klagen..... <input type="checkbox"/>	Anzahl zurückgenommene Klagen <input type="checkbox"/>
Anzahl verlorene Klagen <input type="checkbox"/>	

25. Haben Sie schon einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt?

- | | |
|---|---|
| Ja, ich habe bereits einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt..... <input type="checkbox"/> | Nein, ich habe bisher vor keinem anderen Gericht geklagt. <input type="checkbox"/> |
| → Bitte weiter mit Frage 26! | → Bitte weiter mit Frage 28! |

26. Wenn Sie schon einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt haben: Um welches Gericht oder um welche Gerichte handelte es sich? (Mehrfachnennungen sind möglich.)

Verwaltungsgericht	<input type="checkbox"/>	Sonstiges Gericht	<input type="checkbox"/>
Arbeitsgericht	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

27. Wenn Sie schon einmal oder mehrmals vor einem anderen Gericht geklagt haben: Wie sind die Verfahren ausgegangen? Wie viele Verfahren haben Sie gewonnen, wie viele teilweise gewonnen, wie viele verloren? Wie viele Verfahren endeten mit einem Vergleich/einer gütlichen Einigung und wie viele Klagen haben Sie zurückgenommen?

Anzahl gewonnene Klagen.....	<input type="checkbox"/>	Anzahl Vergleiche/gütliche Einigungen	<input type="checkbox"/>
Anzahl teilweise gewonnene Klagen.....	<input type="checkbox"/>	Anzahl zurückgenommene Klagen	<input type="checkbox"/>
Anzahl verlorene Klagen	<input type="checkbox"/>		

28. Hatten Sie schon Widerspruchsverfahren gegen eine Behörde oder einen Sozialleistungsträger, die ohne Klageerhebung beendet wurden?

Ja	<input type="checkbox"/>	Weiß nicht	<input type="checkbox"/>
Nein	<input type="checkbox"/>		

Allgemeine Fragen zu Staat und Gesellschaft in Deutschland

29. Bitte sagen Sie uns, wieweit Sie folgenden Aussagen zu Staat und Gesellschaft in Deutschland zustimmen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Kann ich nicht beurteilen
Die Behörden in Deutschland erfüllen ihre Aufgaben im Großen und Ganzen zufrieden stellend.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich habe zu Gerichten mehr Vertrauen als zu Behörden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alles in allem gesehen kann man in einem Land wie Deutschland sehr gut leben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich finde die Sozialgesetzgebung in Deutschland im Großen und Ganzen gerecht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Situation der einfachen Leute wird nicht besser, sondern schlechter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben. Glauben Sie dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder sehr viel weniger?

Gerechter Anteil	<input type="checkbox"/>	Etwas weniger	<input type="checkbox"/>
Mehr als gerechter Anteil	<input type="checkbox"/>	Sehr viel weniger	<input type="checkbox"/>

Lebensziele und Lebenszufriedenheit

31. Denken Sie jetzt einmal an Ihre persönliche Situation. Haben sich – einmal alles zusammengenommen – Ihre Vorstellungen über das, was Sie im Leben erreichen wollten, bisher mehr als erfüllt, erfüllt, nicht ganz erfüllt oder überhaupt nicht erfüllt?

mehr als erfüllt	<input type="checkbox"/>	nicht ganz erfüllt	<input type="checkbox"/>
erfüllt	<input type="checkbox"/>	überhaupt nicht erfüllt	<input type="checkbox"/>

32. Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem mit Ihrem Leben? Ordnen Sie sich bitte auf der folgenden Skala ein. 0 bedeutet „überhaupt nicht zufrieden“. 10 bedeutet „ganz und gar zufrieden“.

Überhaupt nicht zufrieden											Ganz und gar zufrieden
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Zum Abschluss haben wir einige statistische Fragen zu Ihrer Person und Ihrem Haushalt

33. Sind Sie weiblich oder männlich?

Weiblich	<input type="checkbox"/>	Männlich	<input type="checkbox"/>
----------------	--------------------------	----------------	--------------------------

34. In welchem Jahr sind Sie geboren?

Geburtsjahr: _____

35. Haben Sie die deutsche Staatsangehörigkeit oder/und eine andere?

Deutsch	<input type="checkbox"/>	(Auch) Andere	<input type="checkbox"/>
---------------	--------------------------	---------------------	--------------------------

36. Sind Sie in den letzten 10 Jahren aus Mittel- und Osteuropa oder der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert?

Ja	<input type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>
----------	--------------------------	------------	--------------------------

37. In welchem Bundesland leben Sie?			
Baden-Württemberg	<input type="checkbox"/>	Niedersachsen	<input type="checkbox"/>
Bayern	<input type="checkbox"/>	Nordrhein-Westfalen	<input type="checkbox"/>
Berlin	<input type="checkbox"/>	Rheinland-Pfalz	<input type="checkbox"/>
Brandenburg	<input type="checkbox"/>	Saarland	<input type="checkbox"/>
Bremen	<input type="checkbox"/>	Sachsen	<input type="checkbox"/>
Hamburg	<input type="checkbox"/>	Sachsen-Anhalt	<input type="checkbox"/>
Hessen	<input type="checkbox"/>	Schleswig-Holstein	<input type="checkbox"/>
Mecklenburg-Vorpommern	<input type="checkbox"/>	Thüringen	<input type="checkbox"/>

38. Sind Sie zur Zeit erwerbstätig oder nicht erwerbstätig?			
Ja, vollzeit erwerbstätig	<input type="checkbox"/>	Nein, bin nicht mehr erwerbstätig (Rentner, Pensionär, Vorruhestand)	<input type="checkbox"/>
Ja, teilzeit erwerbstätig	<input type="checkbox"/>	Nein, bin Hausfrau/Hausmann	<input type="checkbox"/>
Nein, bin in Ausbildung	<input type="checkbox"/>	Nein, sonstiges	<input type="checkbox"/>
Nein, bin arbeitslos	<input type="checkbox"/>		

39. Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss haben Sie?			
Volks-/Hauptschulabschluss	<input type="checkbox"/>	Kein Abschluss	<input type="checkbox"/>
Mittlere Reife, Realschulabschluss	<input type="checkbox"/>	Sonstiges	<input type="checkbox"/>
Abitur/(Fach-) Hochschulreife	<input type="checkbox"/>		

40. Welchen höchsten beruflichen Ausbildungsabschluss haben Sie?			
Lehre	<input type="checkbox"/>	Hochschul-/Universitätsabschluss	<input type="checkbox"/>
Fachschulabschluss	<input type="checkbox"/>	(Noch) kein Abschluss	<input type="checkbox"/>
Fachhochschulabschluss	<input type="checkbox"/>	Sonstiges	<input type="checkbox"/>

41. In welcher Wohn- oder Lebensform leben Sie? (Mehrfachnennungen sind möglich.)			
Ich lebe allein	<input type="checkbox"/>	Mit Kind/Kindern	<input type="checkbox"/>
Mit (Ehe-) Partner/in	<input type="checkbox"/>	Mit anderen Personen	<input type="checkbox"/>

42. Wieviele Personen leben insgesamt in Ihrem Haushalt (Sie selbst eingeschlossen)?

Zahl der Personen im Haushalt: _____

43. Wie hoch ist das monatliche Nettoeinkommen Ihres Haushalts in etwa?

Unter 500 Euro	<input type="checkbox"/>	1001 – 1500 Euro	<input type="checkbox"/>
501- 750 Euro	<input type="checkbox"/>	1501 – 2000 Euro	<input type="checkbox"/>
751 – 1000 Euro	<input type="checkbox"/>	Über 2000 Euro	<input type="checkbox"/>
		Weiß nicht	<input type="checkbox"/>

44. Wie beurteilen Sie Ihre eigene wirtschaftliche Lage heute?

sehr gut	<input type="checkbox"/>	schlecht	<input type="checkbox"/>
gut	<input type="checkbox"/>	sehr schlecht	<input type="checkbox"/>
teils gut / teils schlecht.....	<input type="checkbox"/>		

Ein Fragebogen muss sich notgedrungen kurz halten. Bitte listen Sie die Aspekte auf, die Ihnen wichtig sind und bisher nicht oder nicht ausreichend angesprochen wurden.

Wir danken Ihnen für Ihre Unterstützung

Prof. Dr. Armin Höland und das Forschungsteam

Bitte senden Sie nun den ausgefüllten Fragebogen im beigefügten Rückumschlag portofrei an uns zurück!

Rücksendeanschrift:

Dr. Bernard Braun
Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

5.2. Anschreiben an die Kläger

Halle, den 30. August 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

so wie Sie erheben Jahr für Jahr erheben viele Menschen in Deutschland Klage vor einem Sozialgericht oder in zweiter Instanz vor einem Landessozialgericht. Über die Hintergründe für den Gang zum Gericht und die Ursachen für die Zunahme der Klagen in den letzten Jahren ist allerdings kaum etwas bekannt.

Um die Umstände der Klageerhebung genauer zu untersuchen, führe ich zusammen mit dem Privatdozenten Dr. Felix Welti (Hochschule Neubrandenburg) sowie Dr. Petra Buhr und Dr. Bernard Braun (Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen) eine sozialwissenschaftliche Studie im Auftrag der Bundesregierung durch. Hierfür bitte ich Sie um Ihre Mitwirkung.

Uns interessieren insbesondere folgende Fragen: Welche Erfahrungen haben Sie im Vorfeld der Klageerhebung mit den Sozialbehörden gemacht? Wie schätzen Sie die Erfolgsaussichten der Klage ein? Gab es frühere Klagen und wie sind die ausgefallen? Von wem erhalten Sie Rat und Unterstützung? Wie stehen Sie zur Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren?

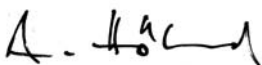
Ihre Meinung zu diesen Themen ist für uns sehr wichtig, um Vorschläge zur Veränderung der Gerichtsverfahren und der Arbeitsabläufe in den Sozialbehörden zu entwickeln. Ich möchte Sie deshalb bitten, den beigefügten **Fragebogen** auszufüllen und baldmöglichst mit dem beigefügten Rückumschlag portofrei an das Zentrum für Sozialpolitik in Bremen zurückzuschicken.

Um möglichst viele Klägerinnen und Kläger anzusprechen, haben wir die Geschäftsstellen der Gerichte um Hilfe bei der Versendung der Fragebögen gebeten. Ihr Name wurde zufällig aus der Adressdatei des zuständigen Gerichts ausgewählt und ist mir und dem Forschungsteam nicht bekannt. Ihre Angaben werden streng vertraulich behandelt und die Auswertungen erlauben keine Rückschlüsse auf Ihre Person. Das zuständige Gericht wird nicht erfahren, ob Sie an der Befragung teilgenommen haben oder nicht.

Die Teilnahme an der Befragung ist natürlich freiwillig. Um ein umfassendes Bild zu erhalten, ist es aber wichtig, dass sich möglichst viele Personen beteiligen. Wenn Sie Fragen zur Untersuchung haben, können Sie sich gerne an mich oder die anderen Mitglieder des Forschungsteams wenden. Telefonnummern und Email-Adressen finden Sie unten auf der Seite.

Ich bitte Sie deshalb nochmals um Ihre Unterstützung bei dieser wichtigen Studie und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Ihr



Prof. Dr. Armin Höland

5.3. Anschreiben an die Gerichte

Halle, den 30. August 2007

Forschungsprojekt „SGG-Gebühren“, Klägerbefragung

Sehr geehrte Damen und Herren Präsidentinnen und Präsidenten, Direktorinnen und Direktoren,

in dem von uns im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchzuführenden Forschungsprojekt zu den Folgen der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren für die bislang nach § 183 SGG befreiten Personen (siehe den Gesetzentwurf in der Bundestags-Drucksache 16/1028) wollen wir – nach der erfolgreich durchgeführten Richterbefragung – auch die Kläger befragen. Aus Gründen des Datenschutzes können wir den Fragebogen nur über die Gerichte den Klägern bzw. ihren Prozessvertretern zuleiten. Wir sind bei dieser für die Gesetzesfolgenabschätzung grundlegenden Datenerhebung auf Ihre Mitwirkung angewiesen, um die ich Sie herzlich bitte. Das Vorgehen ist mit den Präsidentinnen und Präsidenten sämtlicher Landessozialgerichte abgestimmt.

Für die Klägerbefragung haben wir 14 Gerichte ausgewählt, 3 Landessozialgerichte und 11 Sozialgerichte. Die Auswahl deckt alle 14 LSG-Bezirke in Deutschland ab. Die ausgewählten 14 Gerichte erhalten von uns in Abhängigkeit von ihrer Größe, gemessen in der Zahl der Richter, 50, 100 oder 150 Fragebögen. Diese sollen je zur Hälfte an prozessual vertretene Kläger und nicht vertretenen Kläger verschickt werden. Unsere Bitte ist, dass Sie die Fragebögen in der jeweils erforderlichen Zahl an diejenigen Kläger bzw. Prozessvertreter derjenigen Kläger aus dem Kreis der Personen nach § 183 SGG schicken, die

seit dem 15. Juli 2007

Klage erhoben haben. Um die Repräsentativität der Auswahl zu gewährleisten, ist es wichtig, dass Sie bzw. Ihre Mitarbeiter die zu befragenden Kläger **in ausschließlich zeitlicher Reihenfolge** herausuchen. Lassen Sie daher bitte in der Reihenfolge des Klageeingangs seit dem genannten Stichtag für die beiden Teilmengen der vertretenen und der nicht vertretenen Kläger nach § 183 SGG jeweils so viele Anschriften von Klägern bzw. Prozessvertretern auf die von uns vorbereiteten und frei gemachten Umschläge übertragen, als Sie Fragebögen haben. **Weitere Einzelheiten entnehmen Sie bitte dem beigefügten Erläuterungsschreiben.**

Mit Dank im Voraus und freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Armin Höland

5.4. Anschreiben an die Prozessvertreter

Halle, den 30. August 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich wende mich mit der Bitte um Mitwirkung an einem Forschungsprojekt zu Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren an Sie. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales untersuchen wir seit November 2006 die möglichen Folgen der Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren für die bislang nach § 183 SGG von Kosten befreiten Personen. Der – Ihnen möglicherweise auch bekannte – Hintergrund dieses Forschungsauftrages ist der im Februar 2006 vom Bundesrat beschlossene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (BT-Drs. 16/1028), der es „im Hinblick auf die dramatische Lage der öffentlichen Haushalte“ für geboten hält, auch Versicherte, Leistungsempfänger und Behinderte in ihrer Eigenschaft als Kläger oder Beklagte, Antragsteller oder Antragsgegner, Rechtsmittelführer oder Rechtsmittelgegner „einem moderaten finanziellen Prozessrisiko auszusetzen“ (aus der Gesetzesbegründung, S. 8).

An dem mit dem Ziel der Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführenden Forschungsprojekt arbeite ich zusammen mit dem Privatdozenten Dr. Felix Welti (Hochschule Neubrandenburg) sowie Dr. Petra Buhr und Dr. Bernard Braun (Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen). Die für eine Gesetzesfolgenabschätzung wichtigste Gruppe sind die nach § 183 SGG gebührenbefreiten Kläger. Von ihrer Reaktion auf die beabsichtigte Abschaffung der Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren wird abhängen, ob und gegebenenfalls mit welchen Nebenwirkungen das Gesetz sein Ziel erreichen oder verfehlen würde.

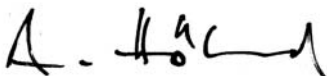
Im Rahmen unseres Forschungsprojektes wollen wir etwa 1.500 Kläger mit Hilfe des auch zu Ihrer Information beigefügten Fragebogens auf anonyme Weise befragen. Dabei müssen wir aus Gründen des Datenschutzes zwei verschiedene Wege einschlagen: zum einen die über die Sozial- und Landessozialgerichte vermittelte Befragung derjenigen Kläger, die sich selbst vertreten; zum anderen die über die Prozessvertreter vermittelte Befragung der vertretenen Kläger, deren Adressen ebenfalls nach einem von uns vorgegebenen Verfahren durch die Gerichte gezogen worden sind.

Für die zweite Gruppe bitte ich Sie herzlich um Ihre Mitwirkung. Sie ist sehr einfach. Bitte übersenden Sie den beigefügten frankierten und bereits adressierten Umschlag an den von Ihnen betreuten Kläger bzw. die Klägerin. Die Kläger finden in dem Umschlag neben dem Fragebogen und einem Begleitschreiben einen frankierten Umschlag für die Rücksendung des ausgefüllten Fragebogens an das Zentrum für Sozialpolitik in Bremen. Möglicherweise erhalten Sie mit getrennter Post noch Umschläge für weitere von Ihnen vertretene Kläger.

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie den Umschlag mit dem Fragebogen schnellstmöglich an den Kläger bzw. die Klägerin weiterleiten würden. Der Erfolg der Untersuchung steht und fällt mit einer starken Beteiligung von Klägern an der Befragung.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Prof. Dr. Armin Höland

5.5. Hinweise zur Klägerbefragung an die Gerichte

Halle, den 30. August 2007

II) Die Fragebögen für Kläger in sozialgerichtlichen und landessozialgerichtlichen Verfahren

Für die Abschätzung der Folgen der geplanten Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr für die nach § 183 SGG von Kosten befreiten Kläger ist es unerlässlich, die Kläger selbst zu den mutmaßlichen Wirkungen einer solchen Änderung zu befragen. Aus Gründen des Datenschutzes kann der Zugang zu den Klägern nur über die Gerichte hergestellt werden. Es wurden 14 Gerichte ausgewählt. Zugeleitet werden die Fragebögen auf folgende Weise.

Insgesamt sollen 1.500 Kläger befragt werden. Die Mengen für die einzelnen Gerichte sind größenabhängig gestaffelt. **Befragt werden ausschließlich Kläger aus dem Kreis der gebührenbefreiten Personen nach § 183 SGG.**

1) Größenabhängige Staffelung nach Richterzahl

a) Von den insgesamt 14 Gerichten erhalten

jeweils 50 Fragebögen die, gemessen an der Richterzahl, kleinen Gerichte

- SG Stralsund (Mecklenburg-Vorpommern) 4
- SG Schleswig (Schleswig-Holstein) 9

b) Jeweils 100 Fragebögen erhalten die mittelgroßen Gerichte

- SG Halle (SA) 17
- SG Chemnitz - Sachsen (Sachsen) 32
- SG Frankfurt (Hessen) 21
- SG Altenburg (Thüringen) 13
- SG Landshut (Bayern) 15
- SG Saarbrücken (Saarland) 16
- SG Speyer (Rheinland-Pfalz) 16
- SG Hannover (Niedersachsen) 26

c) Jeweils 150 Fragebögen erhalten die großen Gerichte

- SG Hamburg 40
- LSG Berlin-Brandenburg (Berlin) 52
- LSG NRW (Nordrhein-Westfalen) 70
- LSG Stuttgart (Baden-Württemberg) 49

2) **Aufteilung nach Selbstklägern (SK) und vertretenen Klägern (VK)**

Die Gesamtmenge der 1.500 Fragebögen wird **für die Sozialgerichte grundsätzlich hälftig** auf SK und VK aufgeteilt. In die Umschläge für die vertretenen Kläger sind zusätzlich insgesamt 750 Fragebögen für die Prozessvertreter zu deren Information eingelegt. Sollte der Anteil der vertretenen Kläger an Ihrem Gericht deutlich über der Hälfte liegen, teilen Sie uns bitte unverzüglich die Zahl der fehlenden Umschläge für die Prozessvertreter mit. Für die **Landessozialgerichte** haben wir ein **Verhältnis von 80 : 20 VK zu SK** zugrunde gelegt.

II) **Verteilung und Bearbeitung der Fragebögen nach Eingang bei den Gerichten**

Wünschenswert ist eine zentrale Annahme und Weiterleitung aller Ihnen in einem Paket übersandten Fragebögen. Hinsichtlich der Auswahl gilt für beide Teilmengen, Selbstkläger und vertretene Kläger im Rahmen von § 183 SGG, der **Grundsatz der Reihenfolge des zeitlichen Eingangs der Klagschriften**. Beginnend mit dem **15. Juli 2007** werden **in rein zeitlicher Reihenfolge** des täglichen Eingangs jeweils so viele Kläger erfasst, wie benötigt werden, um die beiden Teilmengen – Selbstkläger und vertretene Kläger – zu füllen.

Die Art und Weise der Weiterleitung an die Kläger in den beiden Gruppen SK und VK unterscheidet sich.

1) **Weiterleitung an die Selbstkläger**

Für die Gruppe SK werden die Anschriften der Kläger jeweils auf den ansonsten versandfertig gemachten und frankierten Umschlag übertragen; anschließend werden die Umschläge an die Kläger versandt.

2) **Weiterleitung an die vertretenen Kläger**

Die Weiterleitung an die VK muss mittelbar erfolgen. Erforderlich sind zwei Schritte. Die Namen der vertretenen Kläger werden auf den inneren Umschlag übertragen. Zweck: Die Prozessvertreter sollen sogleich und zweifelsfrei erkennen, an welchen Kläger sie den Fragebogen weiterleiten sollen. Auf den äußeren Umschlag werden der Name und die Anschrift des jeweiligen (anwaltlichen oder verbandlichen) Prozessvertreters notiert. Dieser ansonsten ebenfalls versandfertige Umschlag, der auch einen erläuternden Brief für die Prozessvertreter und einen Fragebogen zur Information enthält, wird an die Prozessvertreter versandt.

Nochmals zur Erinnerung: Aufgrund der Fragestellung des Forschungsprojektes werden nur kostenprivilegierte Kläger nach § 183 SGG erfasst.

III. **Kurze Dokumentation der Versendung**

Für die Rücklaufkontrolle benötigen wir eine kurze Dokumentation der Versendung der Fragebögen mit Hilfe des beigefügten einfachen Formulars.

Mit großem und freundlichem Dank für Ihre Mitwirkung!

Prof. Dr. Armin Höland

5.6. Leitfaden für die explorativen Interviews mit nach heutigem Recht gebührenbefreiten Klägerinnen und Klägern der Sozialgerichtsbarkeit

1. Umstände/Motive der Klageeinreichung

- Gegenstand der Klage/Vorgeschichte: Worum geht es bei der Klage? Wie kam es zur Klageeinreichung?¹⁰
- Motive für/Bedeutung der Klage: Worum geht es Ihnen mit der jetzt erhobenen Klage?
 - (Mögliche Antwortkategorien bei Nachfragen:
 - Ich möchte meine berechtigten Ansprüche durchsetzen.
 - Ich muss meine Existenz sichern.
 - Ich will der Behörde aufzeigen, dass sie so nicht mit mir umgehen kann.
 - Ich will ein Zeichen auch für andere setzen.
 - Gerichtsverfahren sind für mich interessant und befriedigend)
- Wie schätzen Sie die Erfolgsaussichten ein?
- Ist das Ihre erste Klage oder haben Sie schon mal vor dem Sozialgericht oder einem anderen Gericht geklagt? Wenn schon mal geklagt: Welches Gericht? Wie häufig, mit welchem Erfolg?
- Hatten Sie schon Widerspruchsverfahren gegen einen Sozialleistungsträger, die ohne Klageerhebung beendet wurden?

2. Mögliche Einflussfaktoren auf Klageverhalten

2.1 Erfahrungen/Kompetenz im Umgang mit Institutionen

Welche Erfahrungen haben Sie mit der von Ihnen beklagten Behörde gemacht? (sofern nicht unter 1. schon angesprochen)

- Verständlichkeit der Bescheide/Begründungen?
- Rechtliche und sachliche Erläuterungen?
- Erklärungen auf Nachfrage?
- Wurden Belange und Probleme ernst genommen? Gleichberechtigtes Verhältnis oder Gefühl der Hilflosigkeit gegenüber „übermächtiger“ Behörde?
- Ausführliches persönliches Gespräch über den Gegenstand der Klage im Verwaltungsverfahren? Im Widerspruchsverfahren?
- Gab es eine medizinische Begutachtung? Haben Sie hier den Eindruck gehabt, dass angemessen mit Ihnen und Ihrem Fall umgegangen wurde?

¹⁰ Stichworte: Antrag, Aufforderung durch die Behörde, Bescheid, Ablehnung, Widerspruch, warum Widerspruchsbescheid nicht akzeptiert, Gutachten, einstweiliger Rechtsschutz ...

- Haben Sie mit anderen Behörden ähnliche Erfahrungen gemacht?
- Haben Sie schon häufiger Schwierigkeiten gehabt, Ihre Interessen gegenüber Behörden durchzusetzen?

2.2 Unterstützung / Prozessvertretung

- Gab es Personen oder Institutionen, die Sie im Vorfeld der Klage mit Rat und Tat unterstützt haben? Wenn ja, welche Personen oder Institutionen waren das? (z. B. Familienmitglieder, andere Betroffene, Beratungsstellen, Betriebsrat, Gewerkschaft, Sozialverband, Medien, Internetforen ...)
- Wer hat Ihnen geraten zu klagen, wer abgeraten?
- Vertreten Sie sich selbst vor Gericht oder werden Sie von einem Anwalt oder einem anderen Prozessbevollmächtigten vertreten? (Fachanwalt, sonstiger Anwalt, PV von Gewerkschaften, Rentenberater, PV von Sozialverbänden, sonstige)
- Wenn Prozessvertretung:
 - Warum haben Sie sich an einen Prozessvertreter gewandt?
 - Wie haben Sie diesen gefunden?
 - Was hat dieser Ihnen geraten?
 - Außergerichtliche Einigung vorgeschlagen?
 - Ist er von der Sache überzeugt? Wie schätzt er die Erfolgsaussichten ein?

2.3 Gebührenfreiheit

- Klagen vor dem Sozialgericht sind zur Zeit gebührenfrei.
- Wussten sie das und spielte das bei Ihrer Entscheidung, Klage zu erheben, eine Rolle?
- Hätten Sie auch Klage eingereicht, wenn Gebühren in Höhe von 75 Euro (bzw. 150 Euro beim Landessozialgericht) anfallen würden, die Sie bereits vorab entrichten müssten und nur bei Erfolg Ihrer Klage wiederbekommen?
- Wenn ja, warum?

(Mögliche Antwortkategorien bei Nachfragen:

- Man sollte für öffentliche Dienstleistungen auch etwas bezahlen.
- Es geht für mich um eine (existenziell) wichtige Frage.
- Ich bin überzeugt, dass ich das Verfahren gewinne.)

- Wenn nein: Warum nicht?

(Mögliche Antwortkategorien bei Nachfragen:

- Ich würde grundsätzlich nichts dafür ausgeben
- Ich kann mir das nicht leisten.
- Meine Erfolgsaussichten sind zu unsicher.)

- Haben Sie eine Rechtsschutzversicherung? Wenn nein: Könnten Sie sich vorstellen/es sich leisten, eine abzuschließen?

- Sind Sie Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Sozialverbands? Wenn ja, ist es für Sie dabei wichtig, dass von diesen Organisationen Rechtsschutz im sozialgerichtlichen Verfahren geleistet wird?
- Ist Ihnen bekannt, dass man bei geringem Einkommen Prozesskostenhilfe beantragen kann?
- Haben Sie selbst Prozesskostenhilfe beantragt? Würden Sie selbst Prozesskostenhilfe beantragen?

3. Allgemeine Einstellungen zum Sozial- und Rechtsstaat

- Meinen Sie, dass die Behörden in Deutschland ihre Aufgaben im Ganzen korrekt und bürgernah erfüllen?
- Haben Sie zu Gerichten mehr Vertrauen als zu Behörden?
- Meinen Sie, dass die Sozialgesetzgebung in Deutschland insgesamt gerecht ist?
- Meinen Sie, dass sich das soziale Klima in Deutschland in den letzten Jahren verändert hat?
- Finden Sie, dass genug für sozial benachteiligte Gruppen getan wird? Was müsste verändert werden?
- Im Vergleich dazu wie andere leben: Finden Sie, dass Sie selbst einen gerechten Anteil erhalten?

4. Abschließend: Angaben zur Lebens- und Einkommenssituation/Lebenszufriedenheit

- Alter
- Erwerbsstatus
- Bildungsstand
- familiäre Situation
- Einkommenssituation (Quellen, ungefähre Größenordnung)
- Allgemeine Lebenszufriedenheit

5.7. Methoden und Tabellen zur Klägerbefragung

5.7.1. Methodische Vorbemerkungen

Bei der Auswertung der Klägerbefragung wurden univariate, bivariate und multivariate Analysen durchgeführt.

Bei univariaten Analysen handelt es sich um Häufigkeitsauszählungen einzelner Variablen (z. B. „Klagebereitschaft bei Einführung von Gebühren“).

Bei bivariaten Analysen werden Zusammenhänge zwischen zwei Variablen betrachtet, z. B. zwischen „Klagebereitschaft bei Einführung von Gebühren“ und früheren Klageerfahrungen, Vorhandensein einer Rechtsschutzversicherung, Haushaltseinkommen, Schulbildung oder dem Gefühl, in der beklagten Behörde ungerecht behandelt worden zu sein. Dies geschieht anhand von Kreuztabellierungen und Mittelwertvergleichen.

Bei bivariaten Analysen kann der Einfluss der jeweils anderen Merkmale auf eine abhängige Variable nicht kontrolliert werden. D. h. es kann nicht festgestellt werden, ob das jeweilige Merkmal tatsächlich einen *unabhängigen* Einfluss auf die abhängige Variable hat. In multivariaten Analysen wird dagegen der Einfluss mehrerer Variablen gleichzeitig betrachtet. Dabei werden die Einflüsse, die die unabhängigen Variablen untereinander haben, „herausgerechnet“ oder kontrolliert.

Als multivariates Verfahren wurde die *logistische Regression* verwendet (siehe Tabelle 10). Mit diesem Verfahren ist es möglich, den Einfluss einer unabhängigen Variablen auf eine dichotome abhängige Variable zu bestimmen, wobei der Einfluss der übrigen Variablen jeweils kontrolliert wird. Die unabhängigen Variablen können intervallskaliert oder binär codiert sein. Kategoriale Variablen (z. B. Berufsausbildung) müssen vorher in sogenannte Dummy-Variablen transformiert werden (Beispiel siehe unten). Dummy-Variablen nehmen den Wert 0 an, wenn ein Merkmal nicht zutrifft und den Wert 1, wenn das Merkmal zutrifft. Als Ergebnis der logistischen Regression werden die sog. „odd ratios“ ausgewiesen. Diese geben an, wie sich das Wahrscheinlichkeitsverhältnis (z. B. Klage bei Gebühren zu erheben) ändert, wenn sich die unabhängige Variable um eine Einheit ändert. Ein Wert von 1 bedeutet, dass das entsprechende Merkmal (z. B. Geschlecht oder Häufigkeit früherer Klagen) das Chancenverhältnis nicht beeinflusst; Werte unter 1 zeigen ein niedrigeres, solche über 1 ein höheres Chancenverhältnis an.

Die meisten Variablen, die in die Analysen eingegangen sind, wurden binär codiert: Sie haben die Ausprägung 1, wenn ein Merkmal, z. B. Streitwert über 2000 Euro oder Rechtsschutzversicherung, zutrifft und 0, wenn das Merkmal nicht zutrifft.¹¹ Die Ausprägung 0 dient als Referenzkategorie. Die odd-ratios geben dann an, ob das Chancenverhältnis bei Befragten, für die das Merkmal zutrifft, höher oder niedriger ist als bei Befragten, für die es nicht zutrifft.

Beispiel zur Umwandlung kategorialer Variablen in Dummy-Variablen: Die Variable „Berufsausbildung“ hatte ursprünglich sechs Kategorien, die zunächst zu drei Ausprägungen zusammengefasst wurden: Lehre/kein Abschluss/sonstiges, Fachschule, Fachhochschule/Hochschule. Für die Analysen wurde die Variable dann wie folgt umcodiert: Befragte mit Fachhochschulabschluss oder Hochschulabschluss erhalten bei Fachhochschule/Hochschule den Wert 1 und sonst den Wert 0. Befragte, die einen Fachschulabschluss haben, erhalten bei Fachschule den Wert 1 und sonst den Wert 0. Die Variable „Lehre/kein Abschluss/sonstiges“ ergibt sich quasi als Restkategorie aus den beiden anderen Variablen: Denn in diese Kategorie fallen alle Befragten, die weder bei Fachschule noch bei Fachhochschule/Hochschule den Wert 1 haben. Die Variable „Lehre/kein Abschluss/sonstiges“ dient in den Analysen als sogenannte Referenzkategorie. Die Ergebnisse der logistischen Regression geben dann an, ob Befragte mit Fachschule oder Fachhochschule/Hochschule im Vergleich zu Befragten mit Leh-

¹¹ Einige dieser binär codierten Variablen hatten ursprünglich mehrere Ausprägungen, die für die Zwecke dieser Analysen zusammengefasst wurden.

re/kein Abschluss/sonstiges ein höheres oder niedrigeres Chancenverhältnis haben, im Falle der Gebühreneinführung zu klagen.¹² Analog wurde auch mit der Variablen „Klageerfahrung vor Sozialgerichten“ verfahren, die drei Ausprägungen hat: vor dieser Klage noch nie geklagt (Referenzkategorie), bisher einmal geklagt, bisher mehrmals geklagt.

Sowohl bei den bivariaten als auch bei den multivariaten Analysen wird geprüft, ob die gefundenen Zusammenhänge bzw. Unterschiede zwischen den Gruppen signifikant sind, also auch in der Grundgesamtheit bestehen und nicht durch zufällige Unschärfen bei der Stichprobenziehung erklärt werden können. Dass die Unterschiede überzufällig sind, kann nur mit einer bestimmten (Irrtums-) Wahrscheinlichkeit angenommen werden, die auch als Signifikanzniveau bezeichnet wird. Je geringer die Irrtumswahrscheinlichkeit ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der gefundene Zusammenhang auch in der Grundgesamtheit besteht. Üblich sind 0,05, 0,01 und 0,001, also 5, 1 oder 0,1 Prozent. Darüber hinaus werden Unterschiede auf dem 10%-Niveau als „schwach“ oder „grenzwertig“ signifikant bezeichnet. Der Einfachheit halber werden im Folgenden bei den bivariaten Tabellen nur zwei Signifikanzniveaus verwendet, nämlich das 5% und das 10%-Niveau. Das 5%-Niveau bedeutet dabei, dass der Unterschied *mindestens* auf dem 5%-Niveau signifikant ist (d. h. möglicherweise ist der Unterschied auch auf dem 1%-Niveau oder dem 0,1%-Niveau signifikant). Das 10% - Niveau bedeutet, dass die Irrtumswahrscheinlichkeit zwischen 5% und 10% liegt.

¹² Es wäre natürlich auch möglich gewesen eine andere Ausprägung (z. B. Fachschule) als Referenzkategorie zu definieren.

5.7.2. Tabellen

Tabelle 1: Art und Gegenstand des Verfahrens sowie frühere Klagen

	Klägerbefragung		Sozial- gerichts- statistik (3)
	Anzahl	Anteil	
<u>Art des Verfahrens</u>			Anteil
Klage/Berufung	262	86,8	89,2
Eilverfahren/einstweiliger Rechtsschutz	13	4,3	10,8
Sowohl als auch	27	8,9	
<u>In Instanz</u>			
1. Instanz	223	75,1	92,2
2. Instanz	74	24,9	7,8
<u>Klage gegen ... (Mehrfachnennungen möglich)</u>		(1)	(2)
Krankenversicherung	27	7,5	8,5
Pflegeversicherung	11	3,1	3,5
Unfallversicherung/Berufsgenossenschaft	29	8,1	9,2
Rentenversicherung	94	26,1	29,7
Versorgungsamt	35	9,7	11,1
Bundesagentur für Arbeit	46	12,8	14,6
ARGE/Jobcenter o.ä.	93	25,8	29,4
Sozialamt o. ä.	21	5,8	6,6
Sonstige Behörde	4	1,1	1,3
<u>PKH-Antrag gestellt?</u>			
Ja	69	22,4	15,2
Nein	239	77,6	84,8
<u>Streitwert</u>			
< 100 Euro	22	7,6	
101-500 Euro	77	26,5	
501-1000 Euro	51	17,5	
1001-2000 Euro	23	7,9	
> 2000 Euro	56	19,2	
lässt sich nicht sagen	62	21,3	
<u>Erfolgsaussichten</u>			
sehr wahrscheinlich	50	16,3	
eher wahrscheinlich	100	32,7	
eher unwahrscheinlich	24	7,8	
sehr unwahrscheinlich	22	7,2	
weiß nicht	110	35,9	
<u>Prozessvertretung?</u>			
Selbstkläger	143	47,2	
Vertretener Kläger	160	52,8	
<u>Rechtsschutzversicherung?</u>			
Ja	121	38,9	
Nein	190	61,1	
<u>Erste Klage vor Sozialgericht?</u>			
Erste Klage	198	63,9	
Schon einmal geklagt	51	16,5	
Schon mehrmals geklagt	61	19,7	
<u>Klagen vor anderen Gerichten?</u>			
Ja	132	42,9	
Nein	176	57,1	

(1) Prozent aller Nennungen; (2) Prozent aller Fälle

(3) Bezugsgröße: im Berichtszeitraum 2006 eingegangene Klagen und Berufungen von Versicherten und Leistungsberechtigten und Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bei den Sozial- und Landessozialgerichten; Quelle: BMAS, Statistik der Sozialgerichtsbarkeit

Tabelle 2: Sozialstrukturelle Merkmale, Lebenszufriedenheit und Einstellungen zur sozialen Ungleichheit

	Klägerbefragung		Gesamtbevölkerung/ Sozialgerichtsstatistik		Quelle
	Anzahl	Anteil	Anteil		
<u>Geschlecht</u>					
Weiblich	129	41,2	51,0		Stat. Bundesamt
Männlich	184	58,8	49,0		
<u>Alter</u>					
< 15 Jahre	-		14,1		Stat. Bundesamt
15-24 Jahre	11	3,6	11,8		
25-44 Jahre	76	24,8	28,8		
45-64 Jahre	173	56,5	26,1		
> 65 Jahre	46	15,0	19,2		
<u>Nationalität</u>					
Deutsch	286	91,7	91,2		Stat. Bundesamt
Andere	26	8,3	8,8		
<u>Bundesland</u>			(1)	(2)	(1) Bezugsgröße: Gesamtbevölkerung; Stat. Bundesamt (2) Bezugsgröße: im Berichtszeitraum 2006 eingegangene Klagen und Berufungen von Versicherten und Leistungsberechtigten und Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bei den Sozial- und Landes-sozial-gerichten; Quelle: BMAS, Statistik der Sozialgerichtsbarkeit
Baden-Württemberg	35	11,4	13,0	9,2	
Bayern	19	6,2	15,1	10,7	
Berlin/Brandenburg	25	8,1	7,2	10,8	
Bremen/Niedersachsen	25	8,1	10,5	11,5	
Hamburg	26	8,4	2,1	2,8	
Hessen	22	7,1	7,4	6,9	
Meckl. –Vorpommern	7	2,3	2,1	3,1	
Nordrhein-Westfalen	22	7,1	21,9	19,6	
Rheinland-Pfalz	13	4,2	4,9	4,8	
Saarland	18	5,8	1,3	1,3	
Sachsen	27	8,8	5,2	7,3	
Sachsen-Anhalt	27	8,8	3,0	4,7	
Schleswig-Holstein	13	4,2	3,4	3,8	
Thüringen	29	9,4	2,8	3,5	
<u>Erwerbsstatus</u>					Stat. Bundesamt
Vollzeit erwerbstätig	49	16,2	Erwerbstätig: 47,3		
Teilzeit erwerbstätig	24	7,9	Erwerbslos: 4,2		
In Ausbildung	4	1,3	Nichterwerbs- personen: 48,5		
Arbeitslos	83	27,4			
Länger als 6 Wochen krank	25	8,3			
Nicht mehr erwerbstätig	85	28,1			
Hausfrau o. ä.	14	4,6			
Sonstiges	19	6,3			
<u>Höchster allgemeinbildender Schulabschluss</u>					Datenreport 2006, S. 77, Personen ab 15 Jahre, die Angaben zum Schulabschluss gemacht haben
Volksschule/Hauptschule	97	31,3	43,6		
Mittlere Reife/POS	115	37,1	26,4		
Abitur/Hochschulreife	87	28,1	21,7		
Kein Abschluss/Sonstiges	11	3,5	8,3		
<u>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss</u>					Datenreport 2006, S. 78, Personen ab 15 Jahren, die Angaben zum Berufsabschluss gemacht haben
Abgeschlossene Lehre	168	55,1	50,5		
Fachschulabschluss	39	12,8	7,8		
Fachhochschulabschluss	32	10,5	4,6		
Hochschulabschluss	34	11,1	7,2		
(Noch) kein Abschluss/ Sonstiges	32	10,5	29,9		

	Klägerbefragung		Gesamtbevölkerung/ Sozialgerichtsstatistik	
	Anzahl	Anteil	Anteil	Quelle
<u>Haushaltstyp</u>				
Alleinlebend	88	27,8		
Paar ohne Kinder	110	34,8		
Paar mit Kindern	57	18,0		
Alleinerziehend	29	9,2		
Sonstiges	32	10,1		
<u>Monatliches Haushaltsnettoeinkommen</u>				
< 500	37	11,7	< 500: 3,3	Fachserie 1, Reihe 3, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Tabelle 1.1; Privathaushalte nach monatlichem Nettoeinkommen
501-750	42	13,3	500 -1500: 35,2	
751-1000	47	14,9		
1001-1500	64	20,3		
1501-2000	45	14,2	1500 - 2000: 16,4	
> 2000	51	16,1	>2000: 39,2	
keine Angabe	30	9,5	k.A.: 5,9	
<u>Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage</u>				
Sehr gut	6	1,9	2,2	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 2006, Datenhandbuch 2006, S. 118
Gut	62	19,6	39,6	
Teils gut/teils schlecht	92	29,1	39,5	
Schlecht	79	25,0	14,7	
Sehr schlecht	70	22,2	3,6	
Keine Angabe	7	2,2	0,4	
<u>Gerechter Anteil verglichen mit anderen in Deutschland?</u>				
Gerechter Anteil	68	21,5	52,6	ALLBUS 2006, Datenhandbuch 2006, S. 34
Mehr als gerechter Anteil	8	2,5	5,7	
Etwas weniger	135	42,7	30,6	
Sehr viel weniger	95	30,1	7,8	
Keine Angabe	10	3,2	3,2	
<u>Vorstellungen über Leben erfüllt?</u>				
Mehr als erfüllt	9	2,8	6,2	ALLBUS 2004, Datenhandbuch 2004, S. 105
Erfüllt	71	22,5	47,8	
Nicht ganz erfüllt	166	52,5	38,4	
Überhaupt nicht erfüllt	61	19,3	7,2	
Keine Angabe	9	2,8	0,5	
<u>Lebenszufriedenheit</u> <i>Mittelwert auf einer Skala von 0-10</i>	311	West: 5,1 Ost: 5,0	West: 6,8 Ost: 6,1	Datenreport 2006, S. 442; Datenquelle: SOEP 2004
<u>Alles in allem kann man in Deutschland sehr gut leben</u>				
Stimme gar nicht zu	38	12,0	1,8	ALLBUS 2004, Datenhandbuch 2004, S. 104
Stimme eher nicht zu	72	22,8	12,5	
Stimme eher zu	128	40,5	48,9	
Stimme voll zu	56	17,7	35,7	
Weiß nicht/keine Angabe	22	7,0	1,2	
<u>Situation der kleinen Leute wird schlechter</u>				
Stimme gar nicht zu	10	3,2	Bin anderer Meinung: 13,7	ALLBUS 2006, Datenhandbuch 2006, S. 27
Stimme eher nicht zu	16	5,1	Bin derselben Meinung: 83,1	
Stimme eher zu	57	18,0	Keine Angabe: 3,3	
Stimme voll zu	218	69,0		
Weiß nicht/keine Angabe	15	4,7		

Tabelle 3: Erfahrungen mit der beklagten Behörde nach beklagter Behörde (Mittelwerte)

		Bescheide waren ver- ständlich	Es gab aus- führliche- Gespräche	Probleme wurden ernst- genommen	Fühlte mich hilflos aus- geliefert	Es gab Ver- suche Klage auszureden	Wurde als Querulant bezeichnet
Kranken- versicherung	Mittelwert	2,56	1,88**	1,84	3,18	2,26*	2,05**
	N	25	25	25	22	23	21
Pflege- versicherung	Mittelwert	2,64	1,64	1,45	2,60	1,80	2,11
	N	11	11	11	10	10	9
Unfall- versicherung	Mittelwert	2,13	1,43	1,81	2,56**	2,24*	1,80
	N	24	28	27	27	25	20
Renten- versicherung	Mittelwert	2,40	1,33*	1,68	3,16	2,06*	1,67
	N	88	87	75	83	86	69
Versorgungs- amt	Mittelwert	2,53	1,20*	1,66	2,94	1,58	1,69
	N	32	30	29	33	31	26
Bundes- agentur für Arbeit	Mittelwert	2,03**	1,28	1,56	3,37**	1,74	1,50
	N	39	40	39	43	39	28
ARGE	Mittelwert	2,02**	1,70**	1,44**	3,00	1,75	1,64
	N	89	93	89	91	85	72
Sozialamt	Mittelwert	2,63	1,29	1,50	2,81	1,94	1,33
	N	19	21	20	21	18	18
Insgesamt	Mittelwert	2,30	1,47	1,63	3,00	1,88	1,61
	N	289	297	276	289	277	234

(Forts. Tabelle 3)

		Mitarbeiter waren hilfsbereit	Wurde ungerecht behandelt	Es gab ausführliche rechtliche Erläuterungen	Entscheidungen wurden begründet	Mitarbeiter waren kompetent
Krankenversicherung	Mittelwert	2,48	2,90	1,76	1,91	1,78
	N	21	21	21	22	18
Pflegeversicherung	Mittelwert	2,10	2,40	1,73	2,09	1,78
	N	10	10	11	11	9
Unfallversicherung	Mittelwert	2,24	2,92	1,79	2,08	1,80
	N	25	26	28	25	20
Rentenversicherung	Mittelwert	2,31	2,79	1,99**	2,32**	2,05**
	N	65	71	80	77	56
Versorgungsamt	Mittelwert	2,19	2,59	1,93	2,10	2,05
	N	26	27	29	30	22
Bundesagentur für Arbeit	Mittelwert	2,15	3,03	1,56	1,83	1,75
	N	39	37	41	36	36
ARGE	Mittelwert	2,08*	2,88	1,56**	1,71**	1,69**
	N	89	80	87	87	84
Sozialamt	Mittelwert	2,05	3,15	1,47	2,24	1,63
	N	19	20	19	21	16
Insgesamt	Mittelwert	2,20	2,89	1,76	2,04	1,85
	N	255	255	277	272	222

Mittelwerte auf einer Skala von 1 („trifft gar nicht zu“) bis 4 („trifft voll zu“). Je höher der Wert, desto höher die Zustimmung.

** Unterschied signifikant auf dem 5%-Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10%-Niveau. Getestet wurde jeweils eine Gruppe (z. B. Klage gegen Krankenversicherung) gegen den Rest.

Tabelle 4: Anteile von Klägern, die um die Gebührenfreiheit wussten bzw. nicht wussten, nach verschiedenen Merkmalen (Zeilenprozente, nur Kläger, die erstmals vor einem Sozialgericht klagen)

	Gebührenfreiheit bekannt	Gebührenfreiheit nicht bekannt	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	56,9	43,1	197
<u>Art des Verfahrens</u>			
Klage	57,6	42,4	170
Eilverfahren	42,9	57,1	7
Sowohl als auch	50,0	50,0	12
<u>In Instanz</u>			
1. Instanz	56,0	44,0	141
2. Instanz	56,5	43,5	46
<u>Klage gegen ...</u>			
Krankenversicherung	76,9	23,1	13
Pflegeversicherung	71,4	28,6	7
Unfallversicherung/Berufsgenossenschaft	52,6	47,4	19
Rentenversicherung	55,7	44,3	61
Versorgungsamt*	36,8	63,2	19
Bundesagentur für Arbeit	55,2	44,8	29
ARGE/Jobcenter o.ä.	58,9	41,1	56
Sozialamt o. ä.	66,7	33,3	9
<u>Prozessvertretung?***</u>			
Selbstkläger	67,1	32,9	85
Vertretener Kläger	46,2	53,8	104
<u>PKH-Antrag gestellt?***</u>			
Ja	38,6	61,4	44
Nein	61,1	38,9	149
<u>Rechtsschutzversicherung?***</u>			
Ja	45,3	54,7	76
Nein	63,3	36,7	120
<u>Klagen vor anderen Gerichten?</u>			
Ja	53,7	46,3	67
Nein	58,9	41,1	129
<u>Geschlecht</u>			
Weiblich	60,9	39,1	92
männlich	52,9	47,1	104
<u>Alter**</u>			
< 40 Jahre	74,4	25,6	39
40 – 49 Jahre	38,8	61,2	49
50 – 59 Jahre	52,5	47,5	61
> 60 Jahre	64,3	35,7	42
<u>Nationalität</u>			
Deutsch	55,9	44,1	177
Andere	61,1	38,9	18
<u>Höchster allgemeinbildender Schulabschluss</u>			
Volksschule/Hauptschule	54,8	45,2	62
Mittlere Reife/POS	58,2	41,8	79
Abitur/Hochschulreife	65,1	34,9	43
Kein Abschluss/Sonstiges	33,3	66,7	9
<u>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss</u>			
Abgeschlossene Lehre	55,0	45,0	100
Fachschulabschluss	54,5	45,5	22
Fachhochschulabschluss	60,0	40,0	20
Hochschulabschluss	61,9	38,1	21
(Noch) Kein Abschluss/Sonstiges	61,5	38,5	26
<u>Region**</u>			
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	66,7	33,3	75
Westdeutschland	50,8	49,2	122

	Gebührenfreiheit bekannt	Gebührenfreiheit nicht bekannt	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	56,9	43,1	197
<u>Monatliches Haushaltsnettoeinkommen*</u>			
< 750 Euro	69,0	31,0	42
> 750 Euro	53,6	46,4	138

** Unterschied signifikant auf dem 5%-Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Von den Klägern der 1. Instanz war 56% die Gebührenfreiheit vor den Sozialgerichten bekannt und 44% war sie nicht bekannt.

Tabelle 5: Gründe für die Klageerhebung bei Einführung der Gebührenpflicht

		trifft gar nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft voll zu	kann ich nicht beur- teilen
Ich will meine berechtigten Ansprüche durchsetzen	Anzahl	2	7	32	178	4
	%	0,9	3,1	14,3	79,8	1,8
Es geht für mich um eine existenziell wichtige Frage.	Anzahl	19	27	34	133	5
	%	8,7	12,4	15,6	61,0	2,3
Ich will der Behörde zeigen, dass sie so nicht mir umgehen kann.	Anzahl	48	37	44	85	3
	%	22,1	17,1	20,3	39,2	1,4
Ich will ein Zeichen für andere setzen.	Anzahl	55	48	34	64	12
	%	25,8	22,5	16,0	30,0	5,6
Ich bin überzeugt, dass ich das Verfahren gewinne.	Anzahl	5	32	63	71	46
	%	2,3	14,7	29,0	32,7	21,2
Ich finde es in Ordnung, wenn man für öffentliche Dienstleistungen Gebühren bezahlen muss.	Anzahl	97	65	19	15	24
	%	44,1	29,5	8,6	6,8	10,9

Tabelle 6: Bevorzugte Art der Gebühr (Nur Fälle, die bei Gebühreneinführung klagen würden)

	Häufigkeit	Prozent
Pauschalgebühr	87	39,9
vom Wert der Klage abhängige Gebühr	50	22,9
weiß nicht	81	37,2
Gesamt	218	100,0

Tabelle 7: Höhe der Gebühr, die die Kläger bereit wären für eine Klage vor dem Sozialgericht oder Landessozialgericht zu zahlen

	Sozialgericht (%)	Landessozialgericht (%)
weniger als 50 Euro	53,4	41,5
51-75 Euro	18,4	14,0
76-100 Euro	14,6	19,3
101-150 Euro	5,8	10,6
151-200 Euro	2,4	6,8
201-300 Euro	1,9	3,9
mehr als 300 Euro	3,4	3,9
N (= 100%)	206	207

Tabelle 8: Gründe für den Verzicht auf Klageerhebung bei Einführung der Gebührenpflicht

		trifft gar nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft voll zu	kann ich nicht beurteilen
Ich könnte mir die zusätzlichen Ausgaben nicht leisten.	Anzahl	1	8	13	77	6
	%	1,0	7,6	12,4	73,3	5,7
Die Erfolgsaussichten sind mir zu unsicher	Anzahl	13	12	22	32	21
	%	13,0	12,0	22,0	32,0	21,0
Verfahren vor einem Sozialgericht sollten grundsätzlich gebührenfrei sein.	Anzahl	4	1	5	93	5
	%	3,7	0,9	4,6	86,1	4,6
Man muss den Anfängen wehren: Wenn man mit Gebühren vor den Sozialgerichten anfängt, kostet demnächst auch jede Beratung etwas.	Anzahl	7	3	8	72	14
	%	6,7	2,9	7,7	69,2	13,5
Öffentliche Dienstleistungen sollten grundsätzlich aus Steuern bezahlt werden.	Anzahl	6	5	16	58	16
	%	5,9	5,0	15,8	57,4	15,8

Tabelle 9: Anteile von Klägern, die im Falle der Einführung einer Gebührenpflicht klagen bzw. nicht klagen würden nach verschiedenen Merkmalen (Zeilenprozente bzw. Mittelwerte)

	Klage bei Ge- bühr	Keine Klage bei Ge- bühr	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	72,0	28,0	307
<u>Art des Verfahrens</u>			
Klage	72,9	27,1	255
Eilverfahren	76,9	23,1	13
Sowohl als auch	65,4	34,6	26
<u>Instanz</u>			
1. Instanz	72,4	27,6	217
2. Instanz	73,6	26,4	72
<u>Klage gegen ...</u>			
Krankenversicherung	70,4	29,6	27
Pflegeversicherung	72,7	27,3	11
Unfallversicherung/Berufsgenossenschaft**	88,9	11,1	27
Rentenversicherung	69,2	30,8	91
Versorgungsamt	71,9	28,1	32
Bundesagentur für Arbeit	75,6	24,4	45
ARGE/Jobcenter o.ä.	69,6	30,4	92
Sozialamt o. ä.	76,2	23,8	21
<u>Streitwert</u>			
< 100 Euro	77,3	22,7	22
101-500 Euro	66,2	33,8	77
501-1000 Euro	70,6	29,4	51
1001-2000 Euro	72,7	27,3	22
> 2000 Euro	78,2	21,8	55
lässt sich nicht sagen	72,4	27,6	58
<u>Erfolgsaussicht</u>			
Sehr wahrscheinlich	81,3	18,8	48
Eher wahrscheinlich	77,0	23,0	100
Eher unwahrscheinlich	58,3	41,7	24
Sehr unwahrscheinlich	71,4	28,6	21
Weiß nicht	67,6	32,4	108
<u>Erfolgsaussicht (dichotomisiert) **</u>			
Sehr/eher wahrscheinlich	78,4	21,6	148
Sehr/eher unwahrscheinlich/weiß nicht	66,0	34,0	159
<u>Prozessvertretung?</u>			
Selbstkläger	69,7	30,3	142
Vertretener Kläger	74,0	26,0	154
<u>PKH-Antrag gestellt?</u>			
Ja	76,8	23,2	69
Nein	70,8	29,2	233
<u>Rechtsschutzversicherung?*</u>			
Ja	78,8	21,2	118
Nein	68,6	31,4	185
<u>Gebührenfreiheit bekannt?*</u>			
Ja	68,5	31,5	200
Nein	79,0	21,0	105
<u>Erste Klage vor Sozialgericht?</u>			
Erste Klage	69,7	30,3	195
Schon einmal geklagt	75,0	25,0	48
Schon mehrmals geklagt	79,7	20,3	59
<u>Klageerfahrung x Erfolg</u>			
Erste Klage	69,7	30,3	195
Einmal geklagt, verloren	65,4	34,6	26
Einmal geklagt, gewonnen	85,7	14,3	21
Mehrmals geklagt, < 50% gewonnen	83,3	16,7	24
Mehrmals geklagt, > 50% gewonnen	78,1	21,9	32

	Klage bei Ge- bühr	Keine Kla- ge bei Ge- bühr	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	72,0	28,0	307
<u>Klagen vor anderen Gerichten?</u>			
Ja	76,2	23,8	130
Nein	69,6	30,4	171
<u>Geschlecht</u>			
Weiblich	73,0	27,0	122
männlich	72,5	27,5	182
<u>Alter</u>			
< 40 Jahre	69,4	30,6	49
40 – 49 Jahre	77,8	22,2	72
50 – 59 Jahre	78,3	21,7	106
> 60 Jahre	64,3	35,7	70
<u>Alter (dichotomisiert)*</u>			
Unter 60 Jahre	76,2	23,8	227
Über 60Jahre	64,3	35,7	70
<u>Nationalität</u>			
Deutsch	72,9	27,1	280
Andere	69,9	30,4	23
<u>Region**</u>			
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	64,0	36,0	114
Westdeutschland	76,7	23,3	193
<u>Erwerbsstatus</u>			
Vollzeit erwerbstätig	77,6	22,4	49
Teilzeit erwerbstätig	72,7	27,3	22
In Ausbildung	75,0	25,0	4
Arbeitslos	75,6	24,4	82
Länger als 6 Wochen krank	72,0	28,0	25
Nicht mehr erwerbstätig	65,9	34,1	82
Hausfrau o.ä.	76,9	23,1	13
Sonstiges	72,2	27,8	18
<u>Höchster allgemeinbildender Schulabschluss</u>			
Volksschule/Hauptschule	68,1	31,9	91
Mittlere Reife/POS	72,6	27,4	113
Abitur/Hochschulreife	75,9	24,1	87
Kein Abschluss/Sonstiges	80,0	20,0	10
<u>Schulabschluss (dichotomisiert)</u>			
Abitur	75,9	24,1	87
Kein Abitur	70,5	29,5	220
<u>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss</u>			
Abgeschlossene Lehre	72,8	27,2	162
Fachschulabschluss	64,1	35,9	39
Fachhochschulabschluss	84,4	15,6	32
Hochschulabschluss	73,5	26,5	34
(Noch) Kein Berufsabschluss/ Sonstiges	70,0	30,0	30
<u>Ausbildungsabschluss (dichotomisiert)</u>			
Hochschulabschluss	78,8	21,2	66
Kein Hochschulabschluss	70,1	29,9	241
<u>Haushaltstyp**</u>			
Alleinlebend	60,5	39,5	86
Paar ohne Kinder	74,5	25,5	106
Paar mit Kindern	83,6	16,4	55
Alleinerziehend	75,0	25,0	28
Sonstiges	71,9	28,1	32
<u>Haushaltstyp (dichotomisiert)**</u>			
Alleinlebend	60,5	39,5	86
Nicht Alleinlebend	76,5	23,5	221

	Klage bei Ge- bühr	Keine Kla- ge bei Ge- bühr	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	72,0	28,0	307
<u>Monatliches Haushaltsnettoeinkommen</u>	58,3	41,7	36
< 500	65,0	35,0	40
501-750	60,9	39,1	46
751-1000	72,6	27,4	62
1001-1500	81,8	18,2	44
1501-2000	82,4	17,6	51
> 2000	92,9	7,1	14
keine Angabe			
<u>Haushaltseinkommen (dichotomisiert)**</u>			
< 1000 Euro	61,5	38,5	122
> 1000 Euro	78,3	21,7	157
<u>Einschätzung wirtschaftliche Lage**</u>			
Sehr gut	100,0	,0	6
Gut	75,4	24,6	61
Teils/teils	79,3	20,7	92
Schlecht	70,7	29,3	75
Sehr schlecht	59,7	40,3	67
<u>Großer/etwas Einfluss auf Klageentscheidung</u>			
Anwalt	73,5	26,5	102
And. Prozessbevollmächtigter	72,6	27,4	62
Familie	71,5	28,5	130
Freunde	74,2	25,8	89
Andere Betroffene	75,6	24,4	41
Betriebsrat	90,9	9,1	11
Gewerkschaft	72,7	27,3	22
Sozialverband	81,1	18,9	37
Öffentliche Rechtsberatung	82,4	17,6	17
Beratungsstelle für Arbeitslose	83,3	16,7	18
Andere Beratungsstelle**	46,7	53,3	15
Internetforum	78,3	21,7	46
<u>Gerechter Anteil im Vergleich zu anderen?</u>			
Gerechter Anteil	80,6	19,4	67
Mehr als gerechter Anteil	50,0	50,0	8
Etwas weniger	72,9	27,1	133
Sehr viel weniger	68,1	31,9	91
<u>Lebensvorstellungen erfüllt?</u>			
Mehr als erfüllt	77,8	22,2	9
Erfüllt	77,1	22,9	70
Nicht ganz erfüllt	73,9	26,1	165
Überhaupt nicht erfüllt	60,0	40,0	55
<u>Erfahrungen mit beklagter Behörde</u>			
<i>„Ich wurde als Querulant bezeichnet“*</i>			
Trifft gar nicht/eher nicht zu	68,8	31,3	192
Trifft eher/voll zu	85,0	15,0	40
<i>„Ich wurde ungerecht behandelt“**</i>			
Trifft gar nicht/eher nicht zu	62,7	37,3	83
Trifft eher/voll zu	77,1	22,9	166
<u>Erfahrungen mit beklagter Behörde</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 1-4</i>			
Schriftliche Bescheide waren verständlich	2,33	2,25	-
Es gab ausführliche persönliche Gespräche	1,47	1,49	-
Probleme wurden ernst genommen	1,60	1,72	-
Fühlte mich der Behörde hilflos ausgeliefert	3,01	2,90	-
Man hat versucht, mich von der Klage abzuhalten	1,87	1,76	-
Ich wurde als Querulant bezeichnet**	1,68	1,35	-
Mitarbeiter waren freundlich	2,18	2,31	-
Ich wurde ungerecht behandelt*	2,97	2,65	-

	Klage bei Ge- bühr	Keine Kla- ge bei Ge- bühr	Gültige N (= 100%)
Insgesamt	72,0	28,0	307
Rechtliche Aspekte wurden ausführlich erläutert	1,72	1,84	-
Entscheidungen waren ausführlich begründet	2,04	2,07	-
Mitarbeiter waren kompetent	1,81	1,95	-
<u>Einstellungen zu Staat und Gesellschaft</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 1-4</i>			
Behörden in D arbeiten zufriedenstellend	2,23	2,27	-
Zu Gerichten mehr Vertrauen als zu Behörden	2,76	2,77	-
In einem Land wie D kann man sehr gut leben	2,72	2,59	-
Sozialgesetzgebung in D ist gerecht	2,17	2,24	-
Situation der einfachen Leute wird schlechter	3,65	3,65	-
<u>Lebenszufriedenheit</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 0-10</i>	5,13	4,89	-

** Unterschied signifikant auf dem 5%-Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

Lesebeispiel: Zeile „Klage gegen“: Von denen, die gegen die Unfallversicherung klagen, wollen 88,9% auch im Falle einer Gebühreneinführung klagen (und entsprechend 11,1% nicht klagen). Von denen, die gegen die ARGE klagen, wollen dagegen nur 69,6% auch im Falle von Gebühren klagen.

Zeile „Region“: Von den Klägern aus Ostdeutschland wollen 64% auch im Falle von Gebühren klagen (und 36% nicht klagen), von denen aus Westdeutschland dagegen 76,7%.

Zeile „Erfahrungen mit beklagter Behörde“: Diejenigen, die auch im Falle von Gebühren klagen wollen, stimmen dem Statement, dass sie ungerecht behandelt wurden, mit durchschnittlich 2,97 stärker zu als diejenigen, die nicht klagen wollen (Durchschnitt 2,65). Die Skala geht von 1 (trifft gar nicht zu) bis 4 (trifft voll zu).

Tabelle 10: Einflussfaktoren auf die Klagebereitschaft bei Gebühren - logistische Regression

	Ohne Region	Mit Region	Ostdeutschland	Westdeutschland
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Streitwert über 2000 Euro	1,145	1,150	,343	1,602
Erfolg aktuelle Klage sehr/eher wahrscheinlich	1,815*	1,908**	4,530**	1,588
Prozessvertreter	1,118	1,144	,560	1,971
Rechtsschutzversicherung	1,455	1,399	3,435*	1,136
Antrag auf Prozesskostenhilfe	2,188*	1,921	,664	3,006*
Klageerfahrung vor Sozialgerichten (Referenzkategorie: vor dieser Klage noch nie geklagt)				
Vorher einmal geklagt	1,374	1,415	1,377	1,306
Vorher mehrmals geklagt	2,315**	2,211*	7,385**	1,569
Mann	,723	,707	1,594	,503
Alleinlebend	,847	,759	,078***	1,356
Haushaltsnettoeinkommen über 1000 Euro	3,545**	3,389**	1,209	5,690**
Über 60 Jahre	,531	,514	,235**	,610
Berufsausbildung (Referenzkategorie: Lehre/Kein Abschluss/sonstiges)				
Fachschule	,396*	,470	,691	,298
(Fach-) Hochschule	1,079	1,173	1,766	1,318
Gefühl von Behörde ungerecht behandelt worden zu sein (trifft voll/eher zu)	1,912**	1,756*	3,116*	1,552
Westdeutschland		1,850*		
Konstante	,652	,497	,731	,640

*** signifikant auf dem 1%-Niveau; ** signifikant auf dem 5%-Niveau; * signifikant auf dem 10%-Niveau
 Ausgewiesen werden die sog. „odd ratios“. Diese geben an, wie sich das Wahrscheinlichkeitsverhältnis, Klage bei Gebühren zu erheben ändert, wenn sich die unabhängige Variable um eine Einheit ändert. Ein Wert von 1 bedeutet, dass das entsprechende Merkmal das Chancenverhältnis nicht beeinflusst; Werte unter 1 zeigen eine niedrigeres, solche über 1 ein höheres Chancenverhältnis an. Bei den unabhängigen Variablen handelt es sich um sog. Dummy-Variablen. Diese nehmen den Wert 0 an, wenn das Merkmal (z. B. Prozesskostenhilfeantrag) nicht zutrifft und den Wert 1, wenn das Merkmal zutrifft.

Lesebeispiel: In Ostdeutschland haben Personen, die vor dem aktuellen Verfahren schon mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, ein mehr als sieben mal so hohes Wahrscheinlichkeitsverhältnis, im Falle von Gebühren zu klagen als die Personen, für die es die erste Klage vor einem Sozialgericht ist (die sog. Referenzkategorie). Alleinlebende und Über 60jährige haben dagegen ein deutlich niedrigeres Wahrscheinlichkeitsverhältnis zu klagen als Nicht-Alleinlebende bzw. unter 60 Jährige. In Westdeutschland haben Mehrfachkläger zwar ebenfalls eine höhere Chance zu klagen als Erstkläger, das Ergebnis ist aber nicht signifikant. Dagegen haben Personen mit Antrag auf Prozesskostenhilfe ein dreimal so hohes Wahrscheinlichkeitsverhältnis für eine Klage bei Gebühren als Personen ohne Antrag auf Prozesskostenhilfe, und Personen mit einem Nettoeinkommen über 1000 Euro haben sogar ein fünfmal so hohes Wahrscheinlichkeitsverhältnis Klage zu erheben als solche mit geringerem Einkommen.

Tabelle 11: Profil der Mehrfachkläger und der „Querulanten“ (Spaltenprozente bzw. Mittelwerte)

	Mehrfach- kläger (N=61) ¹	„Querulanten“ (N=42) ¹	Alle Fälle (N=316) ¹
<u>Inстанz</u>			
1. Instanz	69,6	58,5**	74,8
2. Instanz	30,4	41,5	25,2
<u>Klage gegen ...</u>			
Krankenversicherung	14,8*	19,0**	8,4
Pflegeversicherung	1,6	9,5**	3,2
Unfallversicherung/Berufsgenossenschaft	6,6	11,9	9,4
Rentenversicherung	26,2	33,3	30,4
Versorgungsamt	13,1	14,3	11,0
Bundesagentur für Arbeit	14,8	7,1	14,3
ARGE/Jobcenter o.ä.	37,7	33,3	29,8
Sozialamt o. ä.	11,5*	2,4	6,5
<u>Streitwert</u>			
< 100 Euro	7,3	5,1	7,6
101-500 Euro	29,1	17,9	26,4
501-1000 Euro	16,4	20,5	17,7
1001-2000 Euro	7,3	12,8	7,6
> 2000 Euro	25,5	15,4	19,1
lässt sich nicht sagen	14,5	28,2	21,5
<u>Erfolgsaussicht</u>			
Sehr wahrscheinlich	15,5	19,5	16,6
Eher wahrscheinlich	41,4	36,6	32,5
Eher unwahrscheinlich	10,3	9,8	7,6
Sehr unwahrscheinlich	8,6	9,8	7,3
Weiß nicht	24,1	24,4	36,1
<u>Erfolgsaussicht (dichotomisiert)</u>			
Sehr/eher wahrscheinlich	54,1	54,8	47,7
Sehr/eher unwahrscheinlich/weiß nicht	45,9	45,2	52,3
<u>Prozessvertretung?</u>			
Selbstkläger	50,8	46,2	47,0
Vertreter Kläger	49,2	53,8	53,0
<u>PKH-Antrag gestellt?</u>			
Ja	24,6	17,1	22,4
Nein	75,4	82,9	77,6
<u>Rechtsschutzversicherung?</u>			
Ja	34,4	46,3	38,6
Nein	65,6	53,7	61,4
<u>Gebührenfreiheit bekannt?</u>			
Ja	88,5**	73,8	66,6
Nein	11,5	26,2	33,4
<u>Klagen vor anderen Gerichten?</u>			
Ja	65,6**	59,5**	42,7
Nein	34,4	40,5	57,3
<u>Geschlecht</u>			
Weiblich	24,6**	35,7	40,8
männlich	75,4	64,3	59,2
<u>Alter</u>			
< 40 Jahre	8,5*	16,7	16,2
40 – 49 Jahre	22,0	28,6	25,2
50 – 59 Jahre	49,2	31,0	35,8
> 60 Jahre	20,3	23,8	22,8
<u>Alter (dichotomisiert)</u>			
Unter 60 Jahre	79,7	76,2	77,2
Über 60Jahre	20,3	23,8	22,8

	Mehrfach- kläger (N=61)¹	„Quer- lantent“ (N=42)¹	Alle Fälle (N=316)¹
<u>Nationalität</u>			
Deutsch	93,4	90,5	91,9
Andere	6,6	9,5	8,1
<u>Region</u>			
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	31,1	28,6	37,1
Westdeutschland	68,9	71,4	62,9
<u>Erwerbsstatus</u>			
Vollzeit erwerbstätig	16,7	10,3	16,4
Teilzeit erwerbstätig	8,3	10,3	8,0
In Ausbildung	0,0	0,0	1,3
Arbeitslos	33,3	33,3	27,4
Länger als 6 Wochen krank	6,7	7,7	8,4
Nicht mehr erwerbstätig	28,3	23,1	27,8
Hausfrau o.ä.	3,3	2,6	4,7
Sonstiges	3,3	12,8	6,0
<u>Höchster allgemeinbildender Schulabschluss</u>			
Volksschule/Hauptschule	26,2	33,3	31,0
Mittlere Reife/POS	37,7	38,1	37,3
Abitur/Hochschulreife	36,1	28,6	28,1
Kein Abschluss/Sonstiges	0,0	0,0	3,6
<u>Schulabschluss (dichotomisiert)</u>			
Abitur	36,1	28,6	27,7
Kein Abitur	63,9	71,4	72,3
<u>Höchster beruflicher Ausbildungsabschluss</u>			
Abgeschlossene Lehre	62,3	58,5	54,8
Fachschulabschluss	11,5	17,1	12,6
Fachhochschulabschluss	9,8	9,8	10,6
Hochschulabschluss	13,1	4,9	11,3
(Noch) Kein Berufsabschluss/ Sonstiges	18,0	9,8	10,6
<u>Haushaltstyp</u>			
Alleinlebend	36,1	26,2	27,7
Paar ohne Kinder	27,9	35,7	34,8
Paar mit Kindern	21,3	19,0	18,4
Alleinerziehend	6,6	9,5	9,4
Sonstiges	8,2	9,5	9,7
<u>Haushaltstyp (dichotomisiert)</u>			
Alleinlebend	36,1	26,2	27,7
Nicht Alleinlebend	63,9	73,8	72,3
<u>Monatliches Haushaltsnettoeinkommen</u>			
< 500	11,7	7,5	12,2
501-750	25,0	22,5	14,2
751-1000	11,7	2,5	15,5
1001-1500	18,3	45,0**	21,6
1501-2000	15,0	7,5	14,9
> 2000	13,3	7,5	16,9
keine Angabe	5,0	7,5	4,7
<u>Haushaltseinkommen (dichotomisiert)</u>			
< 1000 Euro	50,9	35,1	44,0
> 1000 Euro	49,1	64,9	56,0
<u>Haushaltseinkommen (dichotomisiert)</u>			
< 750 Euro	38,6**	32,4	27,7
> 750 Euro	61,4	67,6	72,3

	Mehrfach- kläger (N=61) ¹	„Querulanten“ (N=42) ¹	Alle Fälle (N=316) ¹
<u>Einschätzung wirtschaftliche Lage</u>			
Sehr gut	1,7	0,0	2,0
Gut	25,0	17,1	20,0
Teils/teils	20,0	26,8	29,8
Schlecht	23,3	29,3	25,9
Sehr schlecht	30,0	26,8	22,3
<u>Großer/etwas Einfluss auf Klageentscheidung</u>			
Anwalt	41,5	54,5*	40,3
Anderer Prozessbevollmächtigter	28,8	25,0	25,6
Familie	37,7*	51,4	49,8
Freunde	23,5*	28,1	36,7
Andere Betroffene	17,6	21,9	17,4
Betriebsrat	8,0	3,4	4,6
Gewerkschaft	15,7	20,0*	10,4
Sozialverband	20,8	16,1	15,5
Öffentliche Rechtsberatung	4,0	10,0	7,5
Beratungsstelle für Arbeitslose	6,1	10,0	8,0
Andere Beratungsstelle	2,1	3,4	6,9
Internetforum	24,0	26,7	19,3
<u>Gerechter Anteil im Vergleich zu anderen?</u>			
Mehr als gerechter Anteil	5,1	2,4	2,6
Gerechter Anteil	16,9	16,7	22,1
Etwas weniger	45,8	35,7	44,6
Sehr viel weniger	32,2	45,2	30,7
<u>Lebensvorstellungen erfüllt?</u>			
Mehr als erfüllt	3,4	4,8	3,0
Erfüllt	27,1	14,3	23,0
Nicht ganz erfüllt	44,1	57,1	54,6
Überhaupt nicht erfüllt	25,4	23,8	19,4
<u>Erfahrungen mit beklagter Behörde</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 1-4</i>			
Schriftliche Bescheide waren verständlich	2,32	2,12	2,31
Es gab ausführliche persönliche Gespräche	1,40	1,33	1,47
Probleme wurden ernst genommen	1,57	1,40*	1,63
Fühlte mich der Behörde hilflos ausgeliefert	2,96	3,17	3,01
Man hat versucht, mich von der Klage abzuhalten	1,93	2,71**	1,87*
Ich wurde als Querulant bezeichnet	2,00**	-	1,61
Mitarbeiter waren freundlich	2,12	1,79**	2,22
Ich wurde ungerecht behandelt	2,78	3,10	2,90
Rechtliche Aspekte wurden ausführlich erläutert	1,76	1,53*	1,76
Entscheidungen waren ausführlich begründet	2,04	1,93	2,05
Mitarbeiter waren kompetent	1,73	1,62*	1,86
<u>Einstellungen zu Staat und Gesellschaft</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 1-4</i>			
Behörden in D arbeiten zufriedenstellend	2,10	1,97**	2,24
Zu Gerichten mehr Vertrauen als zu Behörden	2,61	2,38**	2,74
In einem Land wie D kann man sehr gut leben	2,49*	2,62	2,68
Sozialgesetzgebung in D ist gerecht	2,07	2,08	2,18
Situation der einfachen Leute wird schlechter	3,59	3,76	3,60
<u>Lebenszufriedenheit</u>			
<i>Mittelwert auf einer Skala von 0 - 10</i>			
	4,44*	4,17**	5,02

** Unterschied signifikant auf dem 5%-Niveau; * Unterschied signifikant auf dem 10% Niveau

¹ Wegen fehlender Werte sind die Fallzahlen bei einzelnen Fragen zum Teil niedriger.

Lesebeispiel: Zeile „Instanz“: Von den Mehrfachklägern führen 69,6% eine Klage in der ersten Instanz und entsprechend 30,4% eine Klage in der zweiten Instanz. Von den „Querulanten“ klagen 41,5% in der zweiten Instanz. In der Gesamtstichprobe liegt der Anteil der Kläger in der 2. Instanz dagegen nur bei 25,2%.

Zeile „sehr großer/großer Einfluss auf Klageentscheidung“: Von den Mehrfachklägern sagten 41,5%, dass der Anwalt einen großen oder etwas Einfluss auf die Entscheidung zu klagen hatte. Entsprechend sagten 58,5%, dass dieser keinen Einfluss hatte (dieser Wert ist in der Tabelle der Übersichtlichkeit halber nicht ausgewiesen). Von den „Querulanten“ sagten dagegen überdurchschnittliche 54,5%, dass der Anwalt einen großen oder etwas Einfluss hatte.

6. Anhang zu Kapitel 6

6.1. Sozialgerichtsbarkeit gesamt

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	226048	112722	260703	257760	250657	258059
erledigte Klagen	197184	108684	226433	241961	248033	249030
Entscheidung	46719	23788	50324	53065	54703	54376
gerichtlicher Vergleich	18048	9180	18738	20516	21511	21431
übereinstim. Erledigungserklärung	14060	7422	15540	18347	19919	19381
angenommenes Anerkenntnis	22399	11315	24563	29383	32161	32202
Zurücknahme	75443	41197	91454	97354	95897	94460
Verweisung	3946	2017	4382	4288	3724	3822
auf sonstige Art	16569		21432	19002	20118	23358
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		13765				
Rücknahmequote	38%	38%	40%	40%	39%	38%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	269757	263912	280580	296893	328665	355041
erledigte Klagen	251992	266992	270208	288611	320390	335874
Entscheidung	55175	54354	57750	58920	59589	59856
gerichtlicher Vergleich	21990	23738	21980	22544	24529	26873
übereinstim. Erledigungserklärung	18432	19850	19534	20134	22767	24753
angenommenes Anerkenntnis	35415	42046	36741	42023	46468	46249
Zurücknahme	94310	98095	108165	114662	117832	121324
Verweisung	4061	4756	3767	4725	4681	4807
auf sonstige Art	22609	24153	22271	25603	14523	12772
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					9614	9643
Rücknahmequote	37%	37%	40%	40%	37%	36%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Verfahren	184283	101322	210379	234620	242313	241743
voller/teilweiser Erfolg	57381	29254	62644	75322	84924	85010
voller Erfolg	27505	13807	28692	34845	39699	40663
teilweiser Erfolg	29876	15447	33952	40477	45225	44347
ohne Erfolg	97585	52772	113462	127011	132489	130997
sonstige Art	29317	19296	34309	32287	24891	25736
nur sonstige Beteiligte	12901	7362	16054	7341	5720	7287
Erfolgsquote	31%	29%	30%	32%	35%	35%
Mierfolgsquote	53%	52%	54%	54%	55%	54%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Verfahren	243414	250801	239577	278985	295689	292607
voller/teilweiser Erfolg	87797	94527	84094	98041	107784	110462
voller Erfolg	43692	47875	41419	51183	56657	56350
teilweiser Erfolg	44105	46652	42675	46858	51127	54112
ohne Erfolg	130937	131088	133535	154146	154904	158499
sonstige Art	24680	25186	21948	26798	33001	23646
nur sonstige Beteiligte	8578	16191	30631	9626	24701	43267
Erfolgsquote	36%	38%	35%	35%	36%	38%
Mierfolgsquote	54%	52%	56%	55%	52%	54%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	8601	4699	11507	13699	13988	14129
erledigte Anträge	6877	3883	8952	11182	12040	12293
erfolgreiche Anträge	3810	2234	5144	6520	6743	7158
PKH-Erfolgsquote	55%	58%	57%	58%	56%	58%
PKH-Quote	4%	4%	4%	5%	6%	5%
PKH-Verfahrensquote	2%	2%	2%	3%	3%	3%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	14269	15505	18302	20852	39208	57471
erledigte Anträge	11979	13071	15064	18172	26006	41878
erfolgreiche Anträge	7308	7955	9142	11284	15841	24446
PKH-Erfolgsquote	61%	61%	61%	62%	61%	58%
PKH-Quote	5%	6%	7%	7%	12%	16%
PKH-Verfahrensquote	3%	3%	3%	4%	5%	7%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2006

d) Widerspruchsverfahren

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
erhobene Widersprüche	1613745	1568386	1523143	1477328	1452548	1487957
erledigte Widersprüche	1621722	1634602	1566106	1466276	1471939	1506145
Widerspruchsbescheid	876909	912748	856024	814161	796848	830637
davon: voller Erfolg	13620	8768	11010	12060	12874	13034
davon: teilweiser Erfolg	61249	56247	56698	48400	43151	47866
davon: insgesamt ohne Erfolg	803193	847726	788315	755208	742481	771854
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	6664	8241	7670	39992	9925	39447
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	796529	839485	780645	715216	732556	732407
Abhilfe	491271	464236	489049	449764	427845	446748
Zurücknahme	195430	192234	158917	149549	141738	145527
auf sonstige Art	60404	65382	62116	53338	105507	83227
eing. Klagen Gerichtsstatistik	105494	240436	244415	235767	237838	244885
eing. Klagen Widerspruchsstatistik	175117	189731	194331	184260	186273	185636
Klagequote Gerichtsstatistik	12%	27%	29%	29%	30%	30%
Klagequote Widerspruchsstatistik	20%	21%	23%	23%	24%	23%

	2002	2003	2004	2005	2006
erhobene Widersprüche	1575934	1723745	1842082	2244081	2125898
erledigte Widersprüche	1579232	1705957	1832173	2054227	2125011
Widerspruchsbescheid	870786	986208	1057548	898912	813445
davon: voller Erfolg	13554	15952	15498	153041	187613
davon: teilweiser Erfolg	55766	61209	64559	94130	110432
davon: insgesamt ohne Erfolg	803917	909037	977450	1037420	1056506
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	18812	24857	29838	25707	24138
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	785105	884180	947612	805484	722888
Abhilfe	479073	498598	554932	496651	454006
Zurücknahme	161331	160817	161506	153477	170887
auf sonstige Art	68035	60333	58169	118358	140553
eing. Klagen Gerichtsstatistik	236763	250369	265395	307465	332775
eing. Klagen Widerspruchstatistik	182952	202916	215361	215742	238858
Klagequote Gerichtsstatistik	28%	26%	25%	27%	29%
Klagequote Widerspruchstatistik	21%	21%	21%	19%	20%
Erfolgsquote Widersprüche	35%	34%	35%	36%	35%
Mißerfolgsquote Widersprüche	61%	63%	62%	58%	58%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2002 – 2006

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 2002 - 2006

6.2. Rentenversicherung

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	69424	36148	95412	85191	79532	75767
erledigte Klagen	57321	34476	71699	84000	83169	79646
Entscheidung	13329	6770	15658	17560	18674	17609
gerichtlicher Vergleich	4927	2350	5079	2433	7087	6448
übereinstim. Erledigungserklärung	4624	2300	5361	7166	8006	7806
angenommenes Anerkenntnis	7003	3363	8588	11520	11968	11964
Zurücknahme	20619	11660	28597	33092	32009	29955
Verweisung	1328	661	1637	1485	1010	889
auf sonstige Art	5491		6779	6342	4415	5275
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		7372				
Rücknahmequote	36%	34%	40%	39%	38%	38%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	83022	83761	86466	86591	90095	82645
erledigte Klagen	76563	84040	82194	87395	91834	89480
Entscheidung	16933	17384	19141	19252	19484	18657
gerichtlicher Vergleich	6333	6483	6200	6331	6616	6664
übereinstim. Erledigungserklärung	6924	7342	6919	7072	6870	6503
angenommenes Anerkenntnis	13378	16713	11917	11705	11664	12104
Zurücknahme	27918	30589	32023	35383	35515	31327
Verweisung	914	991	1000	932	1133	1050
auf sonstige Art	4163	4538	4994	6682	2508	1972
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					2056	2957
Rücknahmequote	36%	36%	39%	40%	39%	35%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Verfahren	54745	32960	68802	83619	82916	79362
voller/teilweiser Erfolg	16593	8309	19586	27242	30290	29500
voller Erfolg	7648	3725	8757	12063	12999	12959
teilweiser Erfolg	8945	4584	10829	15179	17291	16541
ohne Erfolg	27778	15282	36352	44256	46016	43202
sonstige Art	10374	9369	12864	12121	6610	6660
nur sonstige Beteiligte	2576	2199	2897	381	253	284
Erfolgsquote	30%	25%	28%	33%	37%	37%
Mißerfolgsquote	51%	46%	53%	53%	55%	54%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Verfahren	74938	80656	74314	85036	86906	81764
voller/teilweiser Erfolg	29402	33051	25930	27973	27871	27797
voller Erfolg	13584	16692	11863	12702	12210	12529
teilweiser Erfolg	15818	16359	14067	15271	15661	15268
ohne Erfolg	40484	42533	42883	50618	51545	48743
sonstige Art	5052	5072	5501	6445	7490	5224
nur sonstige Beteiligte	1625	3384	7880	2359	4928	7716
Erfolgsquote	39%	41%	35%	33%	32%	34%
Mißerfolgsquote	54%	53%	58%	60%	59%	60%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	2356	1330	3845	4398	4358	4200
erledigte Anträge	1819	1105	2893	3801	3944	3817
erfolgreiche Anträge	1152	700	1901	2522	2529	2501
PKH-Erfolgsquote	63%	63%	66%	66%	64%	66%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	4077	4393	4986	5394	6067	6273
erledigte Anträge	3606	3819	4223	4755	5174	5971
erfolgreiche Anträge	2478	2701	2928	3341	3789	4058
PKH-Erfolgsquote	69%	71%	69%	70%	73%	68%

d) Widerspruchsverfahren

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
erhobene Widersprüche	401992	397445	371081	357770	389366	407730
erledigte Widersprüche	387193	418088	389416	361126	381358	402595
Widerspruchsbescheid	172808	206922	187973	172992	165800	169705
davon: voller Erfolg	1495	1416	1483	1268	1233	1273
davon: teilweiser Erfolg	4866	5076	5250	3980	2955	3192
davon: insgesamt ohne Erfolg	166447	200430	181240	167744	161312	165240
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	4208	4517	4138	4889	6206	8192
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	162239	195913	177102	162855	155106	157048
Abhilfe	123217	117909	117998	112555	126236	134077
Zurücknahme	52434	55022	52194	49345	52144	52673
auf sonstige Art	38734	38235	31251	26234	37178	46140
eing. Klagen Gerichtsstatistik	35604	93526	84538	78979	74405	80591
eing. Klagen Widerspruchstatistik	45343	60084	58325	49628	51721	50971
Klagequote Gerichtsstatistik	21%	46%	45%	46%	45%	48%
Klagequote Widerspruchstatistik	26%	29%	31%	29%	31%	30%
Erfolgsquote Widersprüche	33%	30%	32%	33%	34%	34%
Misserfolgsquote Widersprüche	57%	61%	60%	60%	56%	54%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2001

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1996 - 2001

(Fortsetzung)

	2002	2003	2004	2005	2006
erhobene Widersprüche	450040	427004	444333	441665	430837
erledigte Widersprüche	446044	439218	447129	445514	429781
Widerspruchsbescheid	184691	205834	211156	204742	192248
davon: voller Erfolg	2001	2202	1961	1720	1598
davon: teilweiser Erfolg	3607	3618	3624	4521	3890
davon: insgesamt ohne Erfolg	179083	200014	205571	198501	186760
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	14601	19229	18572	21351	18794
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	164482	180785	186999	177150	167966
Abhilfe	152874	142255	145056	155286	146565
Zurücknahme	67070	56719	59796	53580	50905
auf sonstige Art	41409	34410	31121	31906	40063
eing. Klagen Gerichtsstatistik	80423	82353	81055	87612	79370
eing. Klagen Widerspruchstatistik	45169	53496	56542	50332	48485
Klagequote Gerichtsstatistik	44%	40%	39%	43%	42%
Klagequote Widerspruchstatistik	25%	26%	27%	25%	25%
Erfolgsquote Widersprüche	36%	34%	34%	36%	35%
Misserfolgsquote Widersprüche	55%	58%	59%	57%	55%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2002 – 2006

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsofferfürsorge 2002 - 2006

e) Rentenanträge

	1998	1999	2000	2001
Altersrenten	925613	988312	948551	923506
Erwerbsminderungsrenten	464100	434955	452339	390415
Hinterbliebenenrenten	456304	446055	445268	440638
Rentanträge gesamt	1848015	1871321	1848158	1756560
erhobene Widersprüche	371081	357770	389366	407730
eing. Klagen Gerichtsstatistik	84538	78979	74405	80591
eing. Klagen Widerspruchstatistik	58325	49628	51721	50971
Widerspruchsquote	20%	19%	21%	23%
Klagequote Gerichtsstatistik	5%	4%	4%	5%
Klagequote Widerspruchsst.	3%	3%	3%	3%
	2003	2004	2005	2006
Altersrenten	952157	921772	786772	788547
Erwerbsminderungsrenten	378086	371787	360123	360079
Hinterbliebenenrenten	468082	458327	452082	449955
Rentanträge gesamt	1800328	1753890	1600982	1600587
erhobene Widersprüche	427004	444333	441665	430837
eing. Klagen Gerichtsstatistik	82353	81055	87612	79370
eing. Klagen Widerspruchstatistik	53496	56542	50332	48485
Widerspruchsquote	24%	25%	28%	27%
Klagequote Gerichtsstatistik	5%	5%	5%	5%
Klagequote Widerspruchsst.	3%	3%	3%	3%

Quelle: DRV, Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rentenanträge

6.3. Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	48785	22341	48526	52935	53878	54605
erledigte Klagen	45391	22849	43999	44369	48029	51996
Entscheidung	11541	5776	10662	10796	11039	11082
gerichtlicher Vergleich	4743	2502	4452	4640	4991	5723
übereinstim. Erledigungserklärung	1224	645	1131	1186	1411	1662
angenommenes Anerkenntnis	6243	2866	5513	6375	7914	7639
Zurücknahme	17131	8546	17181	16848	17378	19418
Verweisung	1161	477	850	819	825	850
auf sonstige Art	3348		4210	3705	4468	5622
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		2037				
Rücknahmequote	38%	37%	39%	38%	36%	37%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	51569	50109	65667	74584	53532	44038
erledigte Klagen	52276	53400	53668	63627	70725	57100
Entscheidung	12031	11746	12141	13291	13334	9775
gerichtlicher Vergleich	6420	7426	5877	6658	7388	6287
übereinstim. Erledigungserklärung	1824	2095	1814	2136	2477	2400
angenommenes Anerkenntnis	7795	7801	7810	11657	13149	11369
Zurücknahme	19114	18816	21321	24203	22104	18859
Verweisung	801	705	716	844	706	568
auf sonstige Art	4291	4811	3989	4838	3519	1755
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					3048	1411
Rücknahmequote	37%	35%	40%	38%	31%	33%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Verfahren	41954	20870	39774	42889	46655	49280
voller/teilweiser Erfolg	13032	6448	11921	13750	17123	17644
voller Erfolg	7705	3673	6853	7842	10240	10241
teilweiser Erfolg	5327	2775	5068	5908	6883	7403
ohne Erfolg	21425	10739	20872	22041	23670	25367
sonstige Art	7495	3683	6981	7098	5862	6269
nur sonstige Beteiligte	3437	1979	4225	1480	1374	2716
Erfolgsquote	31%	31%	30%	32%	37%	36%
Mierfolgsquote	51%	51%	52%	51%	51%	51%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Verfahren	49804	49667	47219	62626	66798	51341
voller/teilweiser Erfolg	18530	19222	17459	24437	27462	23084
voller Erfolg	10598	10118	10045	15185	17294	14026
teilweiser Erfolg	7932	9104	7414	9252	10168	9058
ohne Erfolg	26660	25230	25766	32666	30288	24786
sonstige Art	4614	5215	3994	5523	9048	3471
nur sonstige Beteiligte	2472	3733	6449	1001	3927	5759
Erfolgsquote	37%	39%	37%	39%	41%	45%
Mierfolgsquote	54%	51%	55%	52%	45%	48%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	3422	1649	3671	4688	5000	5268
erledigte Anträge	2916	1424	2931	3587	4137	4487
erfolgreiche Anträge	1545	788	1474	1941	2099	2383
PKH-Erfolgsquote	45%	48%	40%	41%	42%	45%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	5444	5898	7922	9614	7215	5672
erledigte Anträge	4536	4901	6099	8179	6973	5886
erfolgreiche Anträge	2547	2778	3459	4734	4021	2988
PKH-Erfolgsquote	47%	47%	44%	49%	56%	53%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

d) Widerspruchsverfahren

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erhobene Widersprüche	631006	515205	506091	516583	493184	468960
erledigte Widersprüche	553899	533633	545598	519028	505882	470079
Stattgabe	173170	199176	166432	184806	170203	149154
teilweise Stattgabe	22237	24008	22992	23750	23988	20787
Ablehnung	315303	292894	319157	276245	279879	272794
auf sonstige Art	43189	42582	37017	34227	31812	27344
eing. Klagen Gerichtsstatistik	43145	19920	43764	46687	48318	48822
eing. Klagen Widerspruchst.	46654	44457	46613	47780	52345	52238
Klagequote Gerichtsstatistik	14%	7%	14%	17%	17%	18%
Klagequote Widerspruchsstatistik	15%	15%	15%	17%	19%	19%
Erfolgsquote Widersprüche	35%	42%	35%	40%	38%	36%
Mißerfolgsquote Widersprüche	57%	55%	58%	53%	55%	58%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erhobene Widersprüche	463530	526035	684843	720188	460563	361032
erledigte Widersprüche	463278	516183	650145	751763	507501	412444
Stattgabe	147144	167208	196138	248873	173881	139509
teilweise Stattgabe	25650	25726	34439	38040	22782	22090
Ablehnung	265956	293438	382795	431180	282117	224312
auf sonstige Art	25140	27807	36771	33670	28721	26533
eing. Klagen Gerichtsstatistik	51569	46664	61721	70686	51589	41993
eing. Klagen Widerspruchst.	49810	50647	62591	73638	47059	38498
Klagequote Gerichtsstatistik	19%	16%	16%	16%	18%	19%
Klagequote Widerspruchsstatistik	19%	17%	16%	17%	17%	17%
Erfolgsquote Widersprüche	37%	37%	35%	38%	39%	39%
Mißerfolgsquote Widersprüche	57%	57%	59%	57%	56%	54%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006
Bundesagentur für Arbeit, Statistiken 81-1, 81-2, 1995 - 2006

6.4. Grundsicherung für Arbeitsuchende

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	2005	2006
eingegangene Klagen	40852	79903
erledigte Klagen	12726	46655
Entscheidung	1550	6124
gerichtlicher Vergleich	485	3426
übereinst. Erledigungserklärung	688	2755
angenommenes Anerkenntnis	1400	5437
Zurücknahme	5771	17299
Verweisung	147	502
auf sonstige Art	786	2239
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung	24	601
Rücknahmequote	45%	37%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2005 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	2005	2006
eingegangene Anträge	12460	30747
erledigte Anträge	5056	17765
erfolgreiche Anträge	2860	10226
PKH-Erfolgsquote	57%	58%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2005 – 2006

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006
Bundesagentur für Arbeit, SGB II Monitoring/Statistik Colei PC ALG II

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	2005	2006
erledigte Verfahren	11826	38324
voller/teilweiser Erfolg	3554	15192
voller Erfolg	2443	9120
teilweiser Erfolg	1111	6072
ohne Erfolg	6332	19752
sonstige Art	1940	3380
erledigte Verfahren mit nur sonstigen	900	8331
Erfolgsquote	30%	40%
Mißerfolgsquote	54%	52%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2005 – 2006

d) Widerspruchverfahren

	2005	2006
erhobene Widersprüche	666969	704484
erledigte Widersprüche	436222	613205
Stattgabe	136806	171613
teilweise Stattgabe	42710	60013
Ablehnung	206229	309480
Erledigung auf andere Weise	49400	67109
eing. Klagen Gerichtsstatistik	40365	79519
eing. Klagen BA-Statistik	38655	69912
Erfolgsquote Widersprüche	41%	38%
Mißerfolgsquote Widersprüche	47%	50%
Klagequote Gerichtsstatistik	16%	22%
Klagequote BA-Statistik	16%	19%

6.5. Krankenversicherung

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	10144	3985	12645	16480	17977	24829
erledigte Klagen	10589	4964	10300	12747	14634	17522
Entscheidung	3519	1631	2862	3337	3982	4793
gerichtlicher Vergleich	974	547	631	832	1064	1159
übereinstim. Erledigungserklärung	551	223	376	392	502	641
angenommenes Anerkenntnis	1069	404	770	1351	1533	2169
Zurücknahme	3245	1536	3941	4936	5296	5636
Verweisung	291	156	383	554	545	866
auf sonstige Art	940		1337	1345	1712	2258
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		467				
Rücknahmequote	31%	31%	38%	39%	36%	32%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	33040	32857	33606	44373	35704	34512
erledigte Klagen	23937	30655	33401	38399	42688	35722
Entscheidung	6315	5395	6227	6930	6973	6390
gerichtlicher Vergleich	1335	1937	2102	1811	2769	2866
übereinstim. Erledigungserklärung	965	1786	1917	1844	2623	2343
angenommenes Anerkenntnis	3054	5312	4852	6183	7554	4130
Zurücknahme	8296	9756	13415	15143	15232	12355
Verweisung	1104	1885	846	1760	957	814
auf sonstige Art	2868	4584	4042	4728	2351	1535
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					2003	1867
Rücknahmequote	35%	32%	40%	39%	36%	35%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Erledigte Verfahren	9698	4590	9312	11888	13952	16434
voller/teilweiser Erfolg	3012	1261	2322	3147	3896	5216
voller Erfolg	1617	637	1184	1904	2232	3363
teilweiser Erfolg	1395	624	1138	1243	1664	1853
ohne Erfolg	5195	2499	4828	6506	7824	8465
sonstige Art	1491	830	2162	2235	2232	2753
nur sonstige Beteiligte	891	374	988	859	682	1088
Erfolgsquote	31%	27%	25%	26%	28%	32%
Mißerfolgsquote	54%	54%	52%	55%	56%	52%
Erledigte Verfahren	22204	27311	29668	35767	35354	24992
voller/teilweiser Erfolg	7626	10348	10450	11741	14787	8855
voller Erfolg	5127	6539	5917	7728	9391	4891
teilweiser Erfolg	2499	3809	4533	4013	5396	3964
ohne Erfolg	11102	12005	14873	17784	15717	12698
sonstige Art	3476	4904	4345	6242	4850	3439
nur sonstige Beteiligte	1733	3344	3733	2632	7334	10730
Erfolgsquote	34%	38%	35%	33%	42%	35%
Mißerfolgsquote	50%	44%	50%	50%	44%	51%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	508	233	682	938	1073	1131
erledigte Anträge	423	222	484	741	836	908
erfolgreiche Anträge	221	108	245	330	425	456
PKH-Erfolgsquote	52%	49%	51%	45%	51%	50%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	1296	1531	1456	1611	1971	1990
erledigte Anträge	921	1243	1318	1365	1578	1882
erfolgreiche Anträge	489	624	651	761	891	995
PKH-Erfolgsquote	53%	50%	49%	56%	56%	53%

d) Widerspruchsverfahren

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
erhobene Widersprüche	57923	108350	101526	134332	98667	114100
erledigte Widersprüche	58042	79704	91604	95657	134959	136489
Widerspruchsbescheid	33908	41050	49089	49378	55559	71392
davon: voller Erfolg	1478	1489	1763	2089	2768	2940
davon: teilweiser Erfolg	388	514	669	860	721	637
davon: insgesamt ohne Erfolg	32042	39047	46657	46429	52070	67815
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	298	479	624	700	583	784
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	31744	38568	46033	45729	51487	67031
Abhilfe	11223	17045	21558	18804	23383	30887
Zurücknahme	9297	11045	13786	14838	11335	14316
auf sonstige Art	3614	10564	7171	12637	44682	19894
eing. Klagen KV	3576	11207	14395	15095	18323	21145
eing. Klagen Vertragsärzte	1409	3545	7040	10925	16210	12162
eing. Klagen Gerichtsstatistik	4985	14752	21435	26020	34533	33307
eing. Klagen Widerspruchstatistik	6200	8522	10762	11477	13788	15102
Klagequote Gerichtsstatistik	15%	37%	45%	55%	65%	49%
Klagequote Widerspruchstatistik	19%	22%	23%	24%	26%	22%
Erfolgsquote Widersprüche	23%	24%	26%	23%	20%	25%
Mißerfolgsquote Widersprüche	71%	63%	66%	64%	47%	60%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2001

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1996 - 2001

	2002	2003	2004	2005	2006
erhobene Widersprüche	121397	112312	175196	151577	137641
erledigte Widersprüche	126643	113225	127267	137799	155361
Widerspruchsbescheid	78084	64719	73270	71714	78303
davon: voller Erfolg	3410	4784	4600	5340	6156
davon: teilweiser Erfolg	605	603	815	576	678
davon: insgesamt ohne Erfolg	74069	59332	67855	65737	71469
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	738	621	785	1352	803
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	73331	58711	67070	64385	70666
Abhilfe	26235	26936	31113	36627	35449
Zurücknahme	13436	15311	15841	20735	30906
auf sonstige Art	8888	6259	7043	8723	10703
eing. Klagen KV	21306	20664	29977	25243	25323
eing. Klagen Vertragsärzte	14222	5423	4794	6631	8506
eing. Klagen Gerichtsstatistik	35528	26087	34771	31874	33829
eing. Klagen Widerspruchstatistik	17226	15117	14876	14608	16124
Klagequote Gerichtsstatistik	48%	44%	51%	48%	47%
Klagequote Widerspruchstatistik	23%	25%	22%	22%	22%
Erfolgsquote Widersprüche	24%	29%	29%	31%	27%
Mißerfolgsquote Widersprüche	69%	66%	66%	63%	66%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2002 – 2006

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 2002 - 2006

6.6. Feststellung der Behinderung nach dem SchwbBG/SGB IX

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	43688	19558	44637	46716	41173	40822
erledigte Klagen	39869	21285	42292	43838	45108	42631
Entscheidung	5675	2884	5620	5437	5794	5578
gerichtlicher Vergleich	4479	2316	4949	4706	4604	4507
übereinsti. Erledigungserklärung	5959	3162	6102	6828	7214	6535
angenommenes Anerkenntnis	5507	2952	5813	6573	7355	7374
Zurücknahme	16904	9263	18436	18923	18612	17334
Verweisung	219	103	232	233	201	203
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		605				
auf sonstige Art	1126		1140	1138	1328	1100
Rücknahmequote	42%	44%	44%	43%	41%	41%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	44047	43212	45060	45431	45645	45547
erledigte Klagen	40335	41999	45347	46535	46940	45722
Entscheidung	5332	5274	5582	5325	5070	5027
gerichtlicher Vergleich	4294	4261	4474	4749	4366	4057
übereinstim. Erledigungserklärung	5700	5728	5989	6409	6396	6043
angenommenes Anerkenntnis	7458	8862	9327	9717	9481	9098
Zurücknahme	16372	16661	18802	19101	18346	17865
Verweisung	206	199	160	214	255	221
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					256	370
auf sonstige Art	973	1014	1013	1020	807	768
Rücknahmequote	41%	40%	41%	41%	39%	39%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Klagen	38849	20595	41415	43760	45059	42551
voller/teilweiser Erfolg	16455	8493	17313	19098	20709	20058
voller Erfolg	6237	3221	6273	7191	8298	8525
teilweiser Erfolg	10218	5272	11040	11907	12411	11533
ohne Erfolg	19038	10361	20742	21841	22383	21066
sonstige Art	3356	1741	3360	2821	1967	1427
nur sonstige Beteiligte	1020	690	877	78	49	80
Erfolgsquote	42%	41%	42%	44%	46%	47%
Mißerfolgsquote	49%	50%	50%	50%	50%	50%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Klagen	39699	40185	40459	46455	45538	43463
voller/teilweiser Erfolg	18163	19582	19372	22318	21818	20689
voller Erfolg	7914	8950	8847	10050	9601	9011
teilweiser Erfolg	10249	10632	10525	12268	12217	11678
ohne Erfolg	20138	19488	20075	22966	21828	21327
sonstige Art	1398	1115	1012	1171	1892	1447
nur sonstige Beteiligte	636	1814	4888	80	1402	2259
Erfolgsquote	46%	49%	48%	48%	48%	48%
Mißerfolgsquote	51%	48%	50%	49%	48%	49%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	692	378	856	1111	1171	1242
erledigte Anträge	561	303	694	905	994	1097
erfolgreiche Anträge	345	184	463	589	600	738
Erfolgsquote	61%	61%	67%	65%	60%	67%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	1161	1353	1437	1792	2130	2626
erledigte Anträge	999	1121	1300	1559	1779	2185
erfolgreiche Anträge	724	784	922	1125	1303	1567
Erfolgsquote	72%	70%	71%	72%	73%	72%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

d) Widerspruchsverfahren

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
erledigte Anträge	1966447	1782893	1311055	1462620	1880071	1828954
erhobene Widersprüche	292610	293464	293344	280489	274380	305400
erledigte Widersprüche	300503	294268	317757	277864	276978	296936
Widerspruchsbescheid	206996	205286	215361	193171	192164	202733
davon: voller Erfolg	2520	2499	4339	6444	7109	6888
davon: teilweiser Erfolg	25949	23482	24230	17154	16152	16382
davon: insgesamt ohne Erfolg	179637	179305	186792	171015	170525	181536
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	883	805	867	31835	978	28496
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	178754	178500	185925	139180	169547	153040
Abhilfe	71427	68711	77393	68804	69617	76159
Zurücknahme	15854	14499	11481	11553	10380	12549
auf sonstige Art	8471	5772	13522	4859	4817	5495
eing. Klagen Widerspruchstatistik	39236	40990	44904	39668	38573	41369
eing. Klagen Gerichtsstatistik	19558	43398	46509	41140	40476	43230
Widerspruchsquote	15%	16%	22%	19%	15%	17%
Klagequote Widerspruchstatistik	19%	20%	21%	21%	21%	21%
Klagequote Gerichtsstatistik	10%	21%	22%	22%	22%	22%
Klagequote nach Anträgen	1%	2%	4%	3%	2%	2%
Erfolgsquote Widersprüche	33%	32%	33%	33%	34%	33%
Mißerfolgsquote Widersprüche	70%	69%	72%	67%	68%	65%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2001

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1996 – 2001

Eigene Erhebungen zum Antragsgeschehen nach dem SchwBG/SGB IX in den Ländern 1996 - 2001

	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Anträge	2023249	2052149	2233699		
erhobene Widersprüche	301605	313799	330299	322693	317477
erledigte Widersprüche	303859	315800	335826	333401	322830
Widerspruchsbescheid	202789	211149	226610	223608	213818
davon: voller Erfolg	6635	7715	7969	7594	6544
davon: teilweiser Erfolg	22077	20642	20195	21519	22082
davon: insgesamt ohne Erfolg	176467	182792	198446	194495	185192
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	1641	1773	7393	1908	1623
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	174826	181019	191053	192587	183569
Abhilfe	77542	79237	80857	83702	83234
Zurücknahme	13593	14520	16609	13766	13223
auf sonstige Art	9935	10894	11750	12325	12538
eing. Klagen Widerspruchsstatistik	41576	43262	44286	41450	40907
eing. Klagen Gerichtsstatistik	42061	43814	44465	45551	45310
Widerspruchsquote	15%	15%	15%		
Klagequote Widerspruchsstatistik	21%	21%	20%	19%	20%
Klagequote Gerichtsstatistik	21%	22%	20%	21%	22%
Klagequote nach Anträgen	2%	2%	2%		
Erfolgsquote Widersprüche	35%	34%	32%	34%	35%
Mißerfolgsquote Widersprüche	66%	65%	66%	67%	65%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2002 – 2006

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 2002 – 2006

Eigene Erhebungen zum Antragsgeschehen nach dem SchwbG/SGB IX in den Ländern 2002 - 2004

6.7. Anträge/Bescheide nach dem SchwbG/SGB IX bei der Versorgungsverwaltung Thüringen

	1996	1997	1998	1999	2000
Anträge	28032	27485	26878	28760	31508
Bescheide	28678	25765	26716	27403	30215
erfolglose Bescheide	8366	7761	7174	8046	9078
	2001	2002	2003	2004	2005
Anträge	33757	35250	41535	49752	41222
Bescheide	32631	33541	32963	42871	45759
erfolglose Bescheide	9859	10018	10864	15700	16691

Quelle: Thüringer Landesamt für Soziales und Familie

6.8. Pflegeversicherung

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	5588	6621	10854	9354	8319	8153
erledigte Klagen	1068	2304	9850	10433	9257	8462
Entscheidung	32	317	2073	2449	1989	2102
gerichtlicher Vergleich	10	103	980	1146	1133	864
übereinstim. Erledigungserklärung	12	122	994	1025	985	994
angenommenes Anerkenntnis	80	359	1523	1321	1316	1126
Zurücknahme	352	840	3471	3737	3107	2798
Verweisung	123	142	214	228	265	178
auf sonstige Art	459		595	527	462	400
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		421				
Rücknahmequote	33%	36%	35%	36%	34%	33%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	8480	8247	7811	6918	7013	7743
erledigte Klagen	8296	8420	8207	7833	6979	7268
Entscheidung	1870	1917	1792	1686	1425	1302
gerichtlicher Vergleich	834	870	822	710	627	636
übereinstim. Erledigungserklärung	915	928	847	839	825	896
angenommenes Anerkenntnis	1289	1290	1162	1058	971	962
Zurücknahme	2688	2706	2665	2488	2334	2391
Verweisung	214	246	234	200	125	176
auf sonstige Art	486	463	685	852	334	257
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					188	189
Rücknahmequote	32%	32%	32%	32%	33%	33%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Verfahren	633	1696	9486	10227	9037	8171
voller/teilweiser Erfolg	137	508	3858	4432	4229	3877
voller Erfolg	108	261	1778	2037	1868	1802
teilweiser Erfolg	29	247	2080	2395	2361	2075
ohne Erfolg	244	645	4356	4623	4144	3746
sonstige Art	252	543	1272	1172	664	548
nur sonstige Beteiligte	435	1883	364	206	220	291
Erfolgsquote	22%	30%	41%	43%	47%	47%
Mißerfolgsquote	39%	38%	46%	45%	46%	46%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Verfahren	7992	8011	7569	7554	6593	6633
voller/teilweiser Erfolg	3768	3823	3392	3290	2913	2912
voller Erfolg	1874	1805	1524	1451	1229	1108
teilweiser Erfolg	1894	2018	1868	1839	1684	1804
ohne Erfolg	3539	3539	3360	3351	3068	3164
sonstige Art	685	649	817	913	612	557
nur sonstige Beteiligte	304	409	638	279	386	635
Erfolgsquote	47%	48%	45%	44%	44%	44%
Mißerfolgsquote	44%	44%	44%	44%	47%	48%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	252	421	864	798	692	670
erledigte Anträge	43	256	709	699	661	647
erfolgreiche Anträge	32	172	468	425	391	406
Erfolgsquote PKH	74%	67%	66%	61%	59%	63%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	656	622	588	702	710	833
erledigte Anträge	557	558	515	635	638	805
erfolgreiche Anträge	372	381	339	440	448	471
Erfolgsquote PKH	67%	68%	66%	69%	70%	59%

d) Widerspruchsverfahren

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
erhobene Widersprüche	95667	71037	66549	58852	60695	64487
erledigte Widersprüche	85932	82719	73284	64327	60564	64925
Widerspruchsbescheid	41876	35949	31301	27045	26048	27338
davon: voller Erfolg	2511	1892	1520	1409	1145	1473
davon: teilweiser Erfolg	1381	1468	1153	969	895	768
davon: insgesamt ohne Erfolg	37984	32589	28628	24667	24008	25097
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	437	740	424	220	958	307
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	37547	31849	28204	24447	23050	24790
Abhilfe	23629	23107	20289	18460	16234	17989

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2001

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 1996 – 2001

	2002	2003	2004	2005	2006
erhobene Widersprüche	61569	61586	56743	67459	66970
erledigte Widersprüche	60301	62184	56302	65878	66749
Widerspruchsbescheid	25823	26839	24326	29466	31463
davon: voller Erfolg	999	826	562	1290	1223
davon: teilweiser Erfolg	645	621	712	622	597
davon: insgesamt ohne Erfolg	24179	25392	23052	27554	29643
davon: formal-rechtlich ohne Erfolg	331	213	2008	232	378
davon: materiell-rechtlich ohne Erfolg	23848	25179	21044	27322	29265
Abhilfe	16589	16964	15213	17830	17551
Zurücknahme	14449	14260	13204	14947	14346
auf sonstige Art	3440	4121	3559	3634	3389
eing. Klagen Gerichtsstatistik	6509	6319	7833	6534	7222
eing. Klagen Widerspruchsstatistik	5502	5044	4415	5225	5529
Klagequote Gerichtsstatistik	26%	24%	33%	23%	24%
Klagequote Widerspruchsstatistik	22%	19%	19%	19%	18%
Erfolgsquote Widersprüche	30%	30%	29%	30%	29%
Mißerfolgsquote Widersprüche	64%	64%	64%	65%	66%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 2002 – 2006

BMAS, Statistik: Tätigkeit der Widerspruchstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge 2002 – 2006

6.9. Kindergeld

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
kindergeldberechtigte Kinder (in Tds)				12816	19939	19773	20182	22282
kindergeldberechtigte Personen (in Tds)				7825	7849	12875	13066	14114
Kindergeld und Kinderzuschlag SG	4327	4522	3824	4011	4848	5710	6404	2568
Familienlastenausgleich FG								
Verfahren insgesamt								
Klagequote pro Kind				0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,01%
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
kindergeldberechtigte Kinder (in Tds)	22432	22594	22997	23147	23293	23474	23473	23583
kindergeldberechtigte Personen (in Tds)	14331	14451	14712	14827	14940	15107	15163	15264
Kindergeld und Kinderzuschlag SG	2752	1592	922	618	1214	545	366	301
Familienlastenausgleich FG	1483	3889	5114	6877	7169	7445	6133	6036
Verfahren insgesamt	4235	5481	6036	7495	8383	7990	6499	6337
Klagequote pro Kind	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
	2005	2006						
kindergeldberechtigte Kinder (in Tds)	23452	23430						
kindergeldberechtigte Personen (in Tds)	15212	14234						
Kindergeld und Kinderzuschlag SG	1417	1984						
Familienlastenausgleich FG	6270							
Verfahren insgesamt	7687							
Klagequote pro Kind	0,03%							

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1995 – 2006

BMAS, Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1989 – 1994

Kindergeldberechtigte Kinder und Personen: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik,

6.10. Vertragsarztangelegenheiten

a) Klagen vor dem Sozialgericht - Art der Erledigung

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Klagen	7531	3994	10483	12777	13880	19625
erledigte Klagen	6476	3579	9031	9741	11364	13464
Entscheidung	1815	841	1766	2245	2157	2683
gerichtlicher Vergleich	895	340	752	717	853	1095
übereinstim. Erledigungserklärung	210	238	291	368	427	443
angenommenes Anerkenntnis	180	199	465	483	456	464
Zurücknahme	1598	816	2952	3434	4244	4666
Verweisung	22	14	192	46	80	64
auf sonstige Art	1756		2613	2448	3147	4049
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung		1131				
Rücknahmequote	25%	23%	33%	35%	37%	35%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Klagen	14820	11905	9854	8396	9564	12216
erledigte Klagen	15775	14222	13016	4794	10532	9239
Entscheidung	2638	2410	2457	2743	1536	1391
gerichtlicher Vergleich	1199	1271	1012	745	669	731
übereinstim. Erledigungserklärung	660	478	631	578	1163	1474
angenommenes Anerkenntnis	477	399	296	387	329	345
Zurücknahme	4879	4502	4745	3439	3276	2680
Verweisung	40	21	25	35	57	29
auf sonstige Art	5882	5141	3850	4051	1017	718
Unterbrechung, Ruhen, Aussetzung					1250	922
Rücknahmequote	31%	32%	36%	72%	31%	29%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2006

b) Klagen vor dem Sozialgericht - Art des Erfolgs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Verfahren	3368	1696	4572	5886	8616	11275
voller/teilweiser Erfolg	870	508	961	1180	1921	2299
voller Erfolg	407	261	500	625	798	876
teilweiser Erfolg	463	247	461	555	1123	1423
ohne Erfolg	1229	645	2061	2835	4246	5925
sonstige Art	1269	543	1550	1871	2449	3051
nur sonstige Beteiligte	3108	1883	4459	3855	2748	2189
Erfolgsquote	26%	30%	21%	20%	22%	20%
Mierfolgsquote	36%	38%	45%	48%	49%	53%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
erledigte Verfahren	15112	12409	9957	9284	6685	5988
voller/teilweiser Erfolg	3121	2296	2115	2596	1994	2079
voller Erfolg	1208	938	863	1530	791	767
teilweiser Erfolg	1913	1358	1252	1066	1203	1312
ohne Erfolg	6720	5760	5306	3870	2846	2704
sonstige Art	5271	4353	2536	2818	1845	1205
nur sonstige Beteiligte	663	1813	3059	2694	3847	3251
Erfolgsquote	21%	19%	21%	28%	30%	35%
Mierfolgsquote	44%	46%	53%	42%	43%	45%

Quelle: BMAS, Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit, 1996 – 2006

c) Prozesskostenhilfe

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
eingegangene Anträge	7	9	11	43	54	33
erledigte Anträge	8	5	10	39	54	23
erfolgreiche Anträge	3	4	6	29	41	6
Erfolgsquote PKH	38%	80%	60%	74%	76%	26%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
eingegangene Anträge	21	28	22	24	64	26
erledigte Anträge	14	26	12	18	43	23
erfolgreiche Anträge	3	11	3	6	9	8
Erfolgsquote PKH	21%	42%	25%	33%	21%	35%

6.11. Finanzgerichtsbarkeit

	1996	1997	1998	1999	2000
erledigte Klagen	57071	59316	69458	67288	70174
Urteil	11152	10641	10752	11041	11061
Gerichtsbescheid	4256	4318	4823	4659	4761
Stattgabe	1224	1282	1258	1355	1507
teilweise Stattgabe	1095	1090	1048	1108	1056
Abweisung als unbegründet	8080	7983	8057	8379	8384
Abweisung als unzulässig	5009	4604	5212	4185	4875
Beschluss nach §138 FGO (Kostenbeschluss)	12742	12839	14524	13891	15580
Einstellung wegen Rücknahme §72 FGO	25258	27684	33956	32547	34345
Verweisung oder Abgabe	90	162	179	158	177
Verbindung	638	744	1280	807	889
sonstige Erledigung	2935	2928	3944	4185	3361
Erfolgsquote Finanzgerichte	4%	4%	3%	4%	4%
Mißerfolgsquote Finanzgerichte	67%	68%	68%	67%	68%
Rücknahmequote	44%	47%	49%	48%	49%

	2001	2002	2003	2004	2005
erledigte Klagen	70292	68303	68146	67823	60285
Urteil	10852	10921	10707	10087	9768
Gerichtsbescheid	4384	3772	3603	3010	2920
Stattgabe	1481	1559	1543	1409	1265
teilweise Stattgabe	1048	983	1096	1020	1099
Abweisung als unbegründet	8158	8381	8199	7677	7418
Abweisung als unzulässig	4549	3770	3472	2991	2906
Beschluss nach §138 FGO (Kostenbeschluss)	15227	14551	13637	13910	15328
Einstellung wegen Rücknahme §72 FGO	34743	34297	35669	35909	27148
Verweisung oder Abgabe	174	171	138	137	150
Verbindung	891	870	985	728	923
sonstige Erledigung	4021	3721	3407	4042	4048
Erfolgsquote Finanzgerichte	4%	4%	4%	4%	4%
Mißerfolgsquote Finanzgerichte	68%	68%	69%	69%	62%
Rücknahmequote	49%	50%	52%	53%	45%

Quelle: Destatis, Justizgeschäftsstatistik
Finanzgerichte 1996 - 2005

6.12. Verwaltungsgerichtsbarkeit

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
erledigte Verfahren	162994	199163	197773	205705	197351	202562	194202
Stattgabe	9411	14498	13918	12416	11682	10917	12506
teilweise Stattgabe	4636	7129	8349	7172	6333	7564	9976
Abweisung/Ablehnung	57674	71939	77550	81895	75032	74878	66243
Zurücknahme	65368	75273	69496	77210	78378	81963	78856
Verweisung	7619	9107	5591	4740	4602	4440	4345
Hauptsacheerledigung	15754	17866	19356	17965	17408	19519	19383
Verbindung	2532	3321	3513	4307	3916	3281	2893
Erfolgsquote Verwaltungsgerichte	9%	11%	11%	10%	9%	9%	12%
Mißerfolgsquote Verwaltungsgerichte	75%	74%	74%	77%	78%	77%	75%
Rücknahmequote	40%	38%	35%	38%	40%	40%	41%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
erledigte Verfahren	199085	175657	174651	179039	173938	179747	
Stattgabe	10657	11201	10229	8332	9363	9117	
teilweise Stattgabe	6201	5689	4900	4434	4852	4306	
Abweisung/Ablehnung	71427	57571	59784	59696	61309	51865	
Zurücknahme	84317	76557	76130	80169	74005	86335	
Verweisung	4215	3569	3652	6242	3459	4997	
Hauptsacheerledigung	19654	18988	17582	17495	18554	21128	
Verbindung	2614	2082	2374	2671	2396	1999	
Erfolgsquote Verwaltungsgerichte	8%	10%	9%	7%	8%	7%	
Mißerfolgsquote Verwaltungsgerichte	78%	76%	78%	78%	78%	77%	
Rücknahmequote	42%	44%	44%	45%	43%	48%	

Quelle: Destatis, Justizgeschäftsstatistik Verwaltungsgerichte 1993 - 2005

6.13. Fragebogen zur Gebührenfreiheit von Streitigkeiten um die Befreiung von der Rundfunkgebühr (Oberverwaltungsgerichte)

Die Befreiung von der Rundfunkgebühr ist eine Entscheidung der Rundfunkanstalten, die jedoch wie eine Sozialleistung behandelt wird. Für Streitigkeiten hierüber sind die Verwaltungsgerichte zuständig. § 188 Satz 2 VwGO ordnet keine Gebührenfreiheit für diese Streitigkeiten an. Einige Oberverwaltungsgerichte wenden die Vorschrift allerdings analog an. Uns interessieren die Praxis der einzelnen Oberverwaltungsgerichte sowie deren Auswirkungen. Wir bitten Sie daher, folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Wie ist die Rechtsprechung Ihres Senats zur Frage der Gebührenfreiheit der Verfahren um die Befreiung von der Rundfunkgebühr?

diese Verfahren sind gebührenbefreit

- ja
- nein

Aktenzeichen der Grundsatzentscheidung zur Frage der Gebührenfreiheit:

die Rechtsprechung hierzu hat sich seit 1995 geändert

- nein
- ja: von einer Gebührenbefreiung hin zur Gebührenpflicht
- ja: von einer Gebührenpflicht hin zur Gebührenbefreiung

- 2) Setzen die Instanzgerichte Ihrer Kenntnis nach diese Rechtsprechung um?

- Ja, die Rechtsprechung ist im ganzen Bundesland einheitlich
- Nein, die Rechtsprechung hierzu ist uneinheitlich
- Weiß nicht

- 3) Wie viele Fälle, in denen die Befreiung von den Rundfunkgebühren streitig war, gab es in den Jahren 2003 bis 2005 bei Ihrem Senat?

Anzahl 2003:

Anzahl 2004:

Anzahl 2005:

Wir danken für Ihre Mitarbeit!

Bitte mit beiliegendem Freiumschlag schicken an
PD Dr. Felix Welti, Marquardplatz 3, 23554 Lübeck
Eine Absenderangabe ist nicht erforderlich.

6.14. Fragebogen zur Gebührenfreiheit von Streitigkeiten um die Befreiung von der Rundfunkgebühr (Rundfunkanstalten)

Wie viele Bescheide über die Befreiung von Rundfunkgebühren haben Sie in den Jahren 2003 – 2005 erlassen?

2003:

2004:

2005:

Wie viele Widersprüche wurden gegen die Bescheide erhoben?

2003:

2004:

2005:

Wie sind diese Widersprüche erledigt worden?

	Abhilfe	Rücknahme	Widerspruchsbescheid	Klage vor dem VG
2003				
2004				
2005				

Gab es entscheidende Änderungen der Praxis der Gebührenbefreiung seit der Änderung des § 6 Rundfunkgebührenstaatsvertrags?

Ja, es wurden mehr Anträge auf Befreiung gestellt

Ja, es wurden weniger Anträge auf Befreiung gestellt

Ja, es wurden weniger Widersprüche gegen die Bescheide erhoben

Ja, es wurden mehr Widersprüche gegen die Bescheide erhoben

Ja, anderes, und zwar _____

Nein, es gab keine Änderungen in der Praxis durch die Änderung von § 6 Rundfunkgebührenstaatsvertrag

Sind in Ihrem Bundesland die verwaltungsgerichtlichen Verfahren um die Gebührenbefreiung frei von Gerichtsgebühren?

Ja

Nein

Weiß nicht

7. (nicht belegt)

8. Anhang zu Kapitel 8.3.

Variante 1: gleichmäßiger Rückgang der Klagen

Ohne SGB II, SGB XII, AsylbLG			
Erledigte Klagen ohne SGB II	226095		
Erfolgreich	45476		
teilweise Erfolgreich	46574		
Ohne Erfolg	134045		
	5%	10%	25%
Gesamt	214790	203486	169571
Erfolgreich	43202	40928	34107
teilweise Erfolgreich	44245	41917	34931
Ohne Erfolg	127343	120641	100534
Kosten für Sozialleistungsträger aus Gerichtsgebühren	4.899.364 €	4.641.503 €	3.867.919 €
Ersparnisse Pauschgebühren	1.695.713 €	3.391.425 €	8.478.563 €
SGB II, SGB XII, AsylbLG			
Erledigte Klagen SGB II	42866		
Erfolgreich	10874		
teilweise Erfolgreich	7538		
Ohne Erfolg	24454		
	5%	10%	25%
Gesamt	40723	38579	32150
Erfolgreich	10330	9787	8156
teilweise Erfolgreich	7161	6784	5654
Ohne Erfolg	23231	22009	18341
Kosten für Sozialleistungsträger aus Gerichtsgebühren	1.043.314 €	988.403 €	823.669 €
Gesamt	5%	10%	25%
Ersparnisse	1.695.713 €	3.391.425 €	8.478.563 €
Kosten	5.942.678 €	5.629.905 €	4.691.588 €
Saldo	-4.246.965 €	-2.238.480 €	3.786.975 €

Variante 2: Rückgang verteilt sich auf die Erfolgsarten im Verhältnis 60/25/15 (ohne/teilweiser/voller Erfolg)

Ohne SGB II, SGB XII, AsylbLG			
Erledigte Klagen ohne SGB II	226095		
Erfolgreich	45476		
teilweise Erfolgreich	46574		
Ohne Erfolg	134045		
	5%	10%	25%
Gesamt	214790	203486	169571
Erfolgreich	38693	31910	11562
teilweise Erfolgreich	43748	40922	32443
Ohne Erfolg	132349	130654	125566
Kosten für Sozialleistungsträger aus Gerichtsgebühren	4.542.529 €	3.927.833 €	2.083.746 €
Ersparnisse Pauschgebühren	1.695.713 €	3.391.425 €	8.478.563 €
SGB II, SGB XII, AsylbLG			
Erledigte Klagen SGB II	42866		
Erfolgreich	10874		
teilweise Erfolgreich	7538		
Ohne Erfolg	24454		
	5%	10%	25%
Gesamt	40723	38579	32150
Erfolgreich	9588	8302	4444
teilweise Erfolgreich	7002	6466	4859
Ohne Erfolg	24133	23811	22847
Kosten für Sozialleistungsträger aus Gerichtsgebühren	981.683 €	865.141 €	515.515 €
	5%	10%	25%
Gesamt			
Ersparnisse, Rückgang 5%	1.695.713 €	3.391.425 €	8.478.563 €
Kosten, Rückgang 5%	5.524.212 €	4.792.975 €	2.599.261 €
Saldo 5%	-3.828.500 €	-1.401.550 €	5.879.301 €