

Folgen einer allgemeinen Verfahrensgebühr im sozialgerichtlichen Verfahren

Forschungserkenntnisse zu Klägerverhalten und Gerichtsentlastung

Von Felix Welti, Armin Höland, Bernard Braun und Petra Buhr

Versicherte, (mögliche) Leistungsempfänger und Behinderte, die gegen Bescheide von Sozialversicherungsträgern oder Sozialbehörden klagen, brauchen bisher bei den Sozialgerichten keine Gebühren zu zahlen. Doch die Einführung von Sozialgerichtsgebühren für alle am Verfahren Beteiligten steht immer wieder zur Diskussion. Der Bundesrat hat dazu bereits mehrfach Gesetzesinitiativen eingebracht.¹ Aktuell steht das Thema auch auf der Tagesordnung einer Arbeitsgruppe der so genannten Föderalismuskommission II.² Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im November 2006 einer Gruppe von Rechts- und Sozialwissenschaftlern der Universitäten Bremen und Halle sowie der Hochschule Neubrandenburg den Auftrag erteilt, umfangreich, systematisch und auf breiter empirischer Grundlage die Folgen einer Gebührenpflichtigkeit abzuschätzen. Das 240 Seiten starke Gutachten dazu liegt mittlerweile vor.³ Im folgenden Beitrag fassen die Autoren des Gutachtens die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

1. Einleitung und Fragestellung

Die Rechtsprechung ist im Rechtsstaat – solange der Gesetzgeber nicht tätig wird – berufen und befähigt, Unge- wissheit über Recht zu beseitigen und damit auch häufig über gesellschaftliche Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen mit letzter Verbindlichkeit zu entscheiden.

Insbesondere nach der Reform der Systeme der sozialen Sicherung in Gestalt der so genannten Hartz-Gesetze stiegen die Klageeingänge bei den Sozialgerichten erheblich an. Die griffige Charakterisierung als »Flut« oder »Welle«, die finanzpolitisch begründete Verweigerung des proportionalen Ausbaus der Sozialgerichtsbarkeit und die historische Besonderheit der Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens gehören zum Grundrepertoire der beabsichtigten Problembewältigung: Zum einen wird der

Anstieg der Klagen und Verfahren als eine »seit Jahren fortlaufend anwachsende Flut aussichtsloser, angesichts der Gerichtskostenfreiheit aber gleichwohl angestrebter Gerichtsverfahren«⁴ dargestellt. Zum anderen wird behauptet, »Gerichtsgebühren« seien »das einzig wirksame und verfügbare Mittel«, diese Entwicklung »einzudämmen«.⁵ Gegen geäußerte soziale Bedenken oder die befürchtete »Einbuße an Sozialstaatlichkeit« werden die Moderatheit der beabsichtigten Gebühren sowie die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Prozesskostenhilfe (PKH) angeführt.

Das Problem dieser – dem langjährigen Beobachter anderer Bereiche der Sozialpolitik wohl bekannten – Begründungen und Instrumentierungen von vergleichbaren Eingriffen ist, dass weder ihre Stimmigkeit noch ihre Wirksamkeit empirisch evident sind, unerwünschte Wirkungen aber nachweisbar existieren.

In einem Gutachten für das BMAS wurden jetzt erstmals die Folgen eines Wegfalls der Kostenfreiheit der Sozialgerichtsbarkeit genauer untersucht. Diese Folgenabschätzung bedient sich einer Analyse von Gerichtsstatistiken, Expertenpanels, standardisierter Befragungen von Sozialrichtern und Klägern. Sie überprüft die tatsächliche Entwicklung der Zahl von Klagen vor Sozialgerichten, die Schlüssigkeit von Annahmen über den Anteil der aussichtslosen Klagen sowie die möglichen sozialen Auswirkungen der Einführung einer Sozialgerichtsgebühr.

2. Entwicklung der Klage- und Erledigungszahlen in der Sozialgerichtsbarkeit seit 2000

Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit sind stark belastet. Die Anzahl der eingegangenen Klagen in der Sozialgerichtsbarkeit ist seit Mitte der 1990er Jahre kräftig gewachsen und nimmt weiter zu (vgl. Abb. 1).

1 vgl. Max Epplein: Ende der Kostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit? Bundesländer wollen Gerichtsgebühren von sozial Schwachen, in *SozSich* 4/2006, S. 125–126; Ulrich Wenner: Änderungen im Sozialgerichtsgesetz zum 1. Januar 2001. Neues zum Kostenrecht und beim einstweiligen Rechtsschutz, in *SozSich* 12/2001, S. 426 f.; Susane Becker: Die Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren: Überholtes Modell oder soziale Notwendigkeit?, in *SozSich* 10/2000, S. 354–359

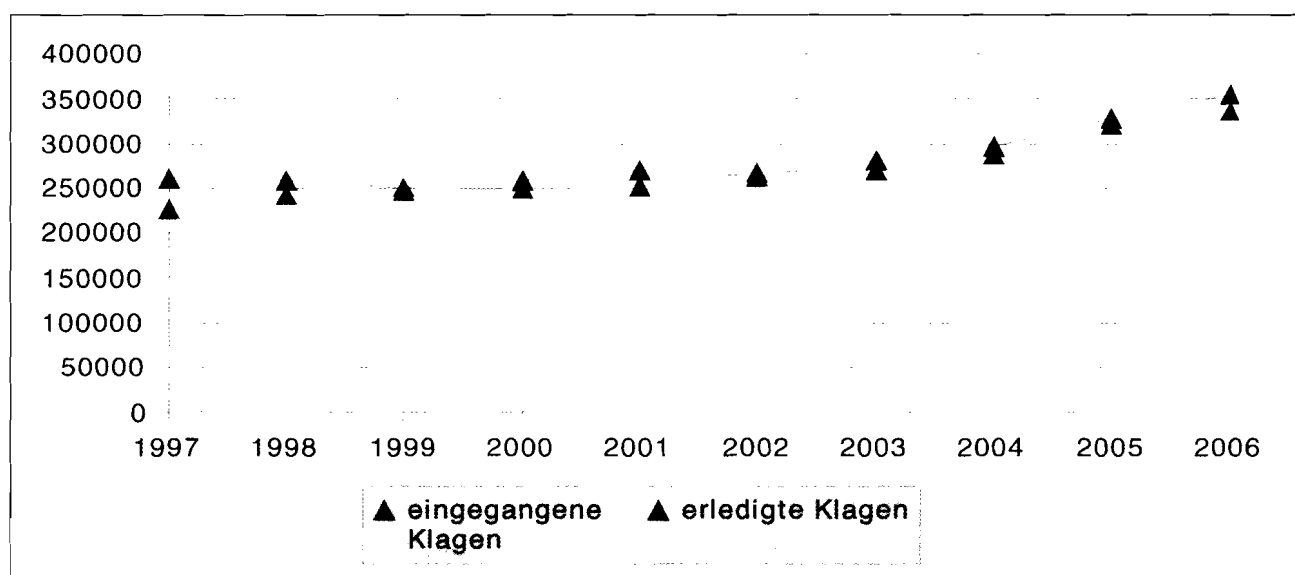
2 Vgl. Föderalismuskommission prüft Fusion der Sozial- und Verwaltungsgerichte. »Alte Pläne aus der Schublade gezogen« – Richterbund-Vorsitzender Frank zum Vorhaben der Kommission, in *SozSich* 8/2008, S. 271 und 274. Nach jüngsten Informationen könnte es allerdings sein, dass sich die Arbeitsgruppe der Kommission von Bundestag und Bundesrat nicht mit dem Thema »Sozialgerichtsgebühr« befassen wird, so dass dieses Thema dann auch im Endbericht der Kommission, der am 15. Oktober 2008 vorgelegt werden soll, keine Rolle spielen würde.

3 Armin Höland/Felix Welti/Bernard Braun/Petra Buhr, unter Mitarbeit von Sabine Schmidt, Karen Ullmann, Tim Golke, Viktoria Rehberg, Anna Sethe, Gutachten zu den Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage, Halle, Neubrandenburg, Bremen, Hamburg 2008

4 so die Formulierung in dem durch den Bundesrat eingebrachten »Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes« (BT-Drs. 16/1028) vom 23. 3. 2006, S. 8

5 ebenda

Abbildung 1: Klageeinträge und -erledigungen nach der Gerichtsstatistik der Sozialgerichtsbarkeit



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

Nimmt man die Neuzugänge bei den Klagen an den 70 Sozialgerichten und bei den Berufungen an den 14 Landessozialgerichten zusammen, dann hat sich die Gesamtzahl der Verfahrenseingänge des Jahres 2006 im Vergleich zu der von 1995 um mehr als die Hälfte (56 %) erhöht.⁶ Knapp 70 Prozent dieses Zuwachses entfallen allein auf den Zeitraum 2002–2006. Das legt schon auf den ersten Blick einen Zusammenhang mit der ab 2002 auf hohen Touren laufenden Sozialgesetzgebung nahe. Die weitreichende, das bisherige sozialstaatliche Institutionen- und Leistungsgefüge in Deutschland in Teilen umbauende Reformgesetzgebung hat – ungeachtet ihrer hier nicht zu diskutierenden Zielsetzungen – zu teilweise schwierigen Anpassungsprozessen, zu zahlreichen neuen Rechtskonzepten, Rechtsbegriffen und Berechnungsweisen bei Sozialleistungen, zu neuen Organisationsformen wie beispielsweise beim Umbau der Bundesagentur für Arbeit⁷, und insgesamt zu erheblicher Unsicherheit auf Seiten der Sozialbehörden wie der Leistungsbezieher geführt. Diese systemische Unsicherheit und der daraus folgende, zumindest zeitweilige Vertrauensschwund auf Seiten der Versicherten und Leistungsbezieher haben sich in der sozialgerichtlichen Praxis niedergeschlagen.

Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass nicht in allen Gebieten des Sozialrechts ein Anstieg der Klageeinträge zu verzeichnen war und bei bestimmten Bereichen das Niveau der Klagen besonders hoch ist (vgl. Abb. 2). Das betrifft insbesondere die Rentenversicherung, die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV), die Arbeitslosenversicherung, die Feststellung des Grads der Behinderung und die Krankenversicherung – also Bereiche, wo es vielfach um existenzielle Ansprüche und Absicherungen geht.

Im Zeitraum 1995 bis 2006 haben sowohl die Zahlen der Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz nach §§ 86 a und 86 b Sozialgerichtsgesetz (SGG)⁸ als auch die der Untätig-

keitsklagen nach § 88 SGG sichtbar zugelegt. Auf die Frage nach dem Anteil der Untätigkeitsklagen in ihrem Arbeitsbereich schätzten vier von zehn im Rahmen des Forschungsprojektes zu SGG-Gebühren befragten Richter⁹ den Anteil der Untätigkeitsklagen an allen neu eingegangenen Klagen auf mindestens fünf Prozent.¹⁰ Deutlich höher liegen die entsprechenden Schätzungen für den Gegenstandsbereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Hier schätzten deutlich mehr als die Hälfte der Befragten (55 %), dass der Anteil der Untätigkeitsklagen bei fünf Prozent und mehr lag; jeder sechste Richter schätzte den Anteil sogar auf über 10 Prozent.¹¹ In diesem erhöhten Anteil an Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und an Untätigkeitsklagen im Gegenstandsbereich des SGB II schlagen sich die Verzögerungen in den Verfahrensabläufen der neu eingerichteten Trägerstrukturen, aber auch die existenzielle Bedeutung der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der daraus resultierende erhöhte Klärungsbedarf der Antragsteller nieder.

6 Destatis: Justizgeschäftsstatistik. Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995. Stand 30.6.2007. Tabellen 3.4.1 und 3.4.2, S. 27 und 28; Bundesamt für Justiz, Referat III 3: Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften, Stand 29.7.2008, S. 5

7 vgl. hierzu die Unterrichtung durch die Bundesregierung »Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, in BT-Drs. 16/505 vom 1.2.2006, S. 27 ff.

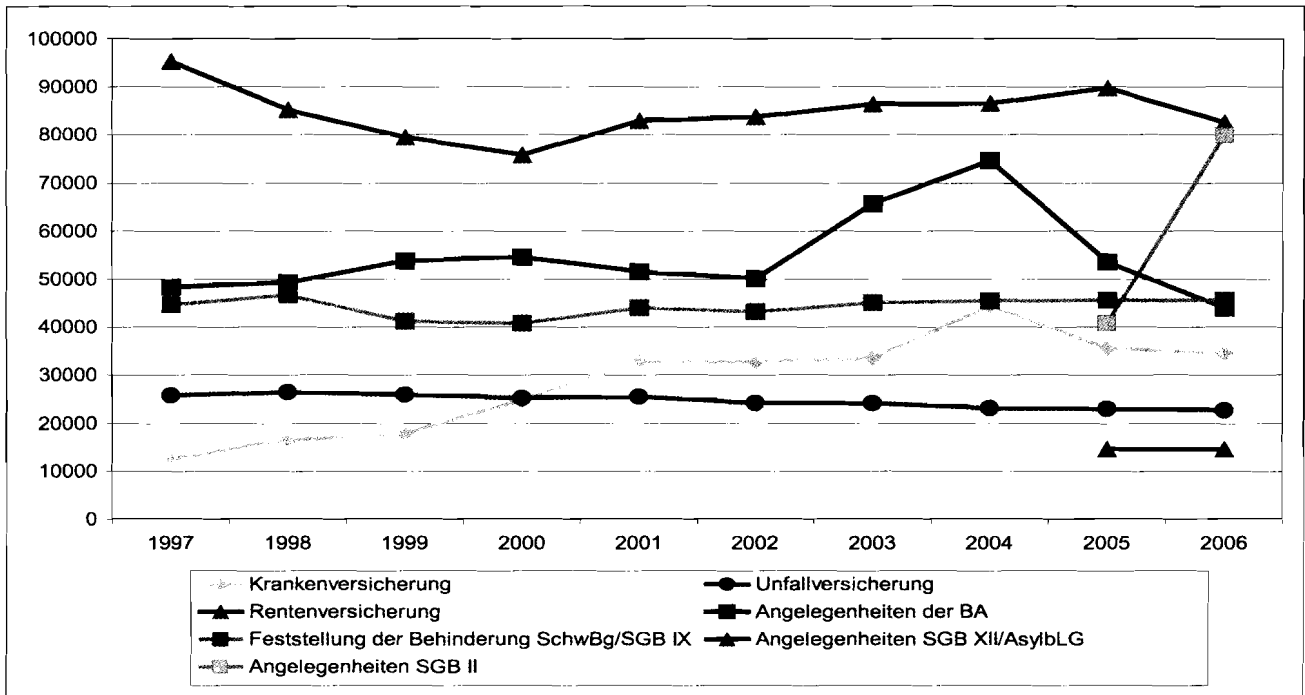
8 Als eigenständiges Institut im SGG existiert der vorläufige Rechtsschutz nach den §§ 86 a und 86 b SGG seit dem 6. Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (6. SGGÄndG) vom 17.8.2001 (BGBl. I, S. 2144). Zum Hintergrund der Gesetzgebung siehe Otto Ernst Krasney/Peter Udsching: Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens. Systematische Gesamtdarstellung, 5. neu bearbeitete Auflage, Berlin 2008, V. Kapitel, S. 177 ff.

9 mehr zur Methodik der Untersuchung und Befragung in Abschnitt 4.1

10 Höland/Welti/Braun/Buhr et al., a.a.O., S. 40 ff.; Anhänge, Abschnitt 4.2.2.5., Tabelle 50, S. 100. Die Frage lautete: »Bezogen auf alle im letzten Jahr in Ihrem Arbeitsbereich neu eingereichten Klagen: Wie hoch war schätzungsweise der Anteil der Untätigkeitsklagen?«

11 Höland/Welti/Braun/Buhr et al., a.a.O., S. 40 ff.; Anhänge, Abschnitt 4.2.2.5., Tabelle 50, S. 100

Abbildung 2: Klageeingänge in der Sozialgerichtsbarkeit, klageintensive Rechtsgebiete



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

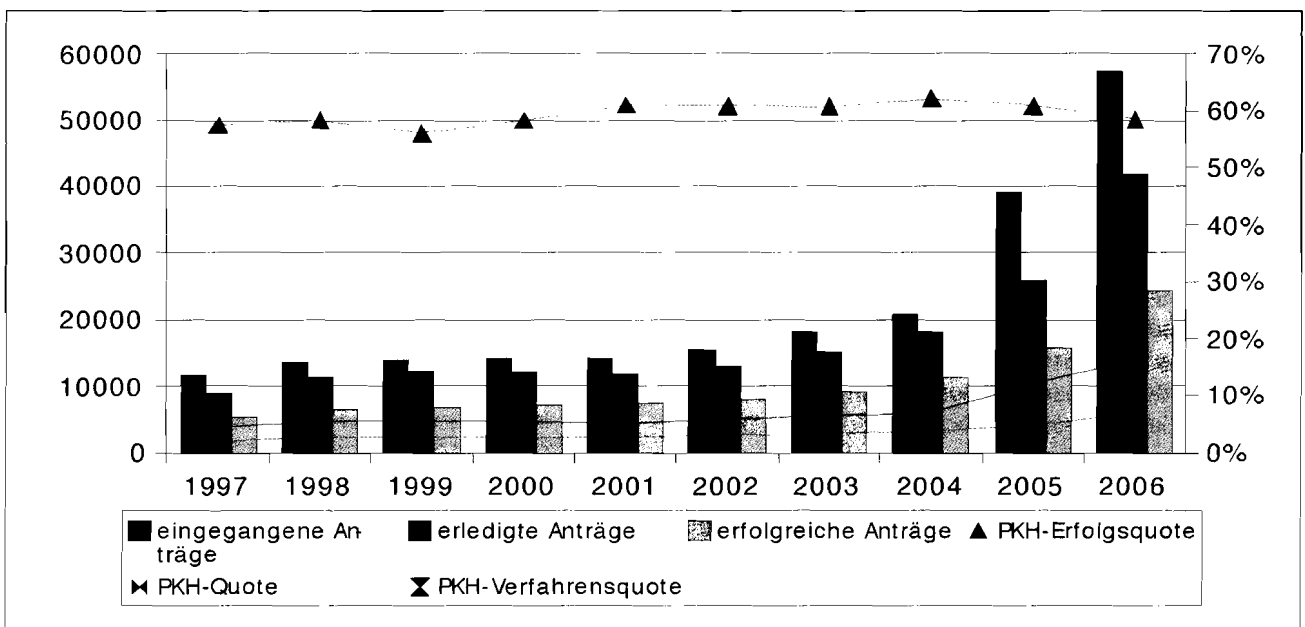
Ebenfalls eine beachtliche Wachstumskurve weisen die Zahlen der Anträge auf Prozesskostenhilfe (PKH) nach § 73 a SGG in Verbindung mit den §§ 114 ff. ZPO auf (vgl. Abb. 3).¹² Sie enthalten, da die Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit für den quantitativ weit überwiegenden Personenkreis nach § 183 SGG kostenfrei sind¹³, die interessante zusätzliche Information, dass der Anteil

der Kläger in sozialgerichtlichen Verfahren wächst, die sich nicht mehr selbst vertreten, sondern von Rechtsanwälten

¹² Höland/Welti/Braun/Buhr et al., a. a. O., S. 122, Schaubild 6.26.

¹³ für Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich Hinterbliebenenleistungsempfänger, behinderte Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger nach § 56 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, insgesamt 94 % aller Kläger vor den Sozialgerichten

Abbildung 3: Prozesskostenhilfe – Sozialgerichtsbarkeit gesamt



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

vertreten lassen. Das deutet auf eine weitere Verrechtlichung der Sozialrechtsbeziehung und möglicherweise auch auf die gewachsene Sorge von Klägern hin, den begrifflichen und dogmatischen Schwierigkeiten des modernen Sozialrechts nicht mehr gewachsen zu sein.

Insgesamt machen die Entwicklungen bei den Verfahrenszahlen in der Sozialgerichtsbarkeit deutlich, dass im Bereich des Sozialrechts in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre ein erheblich gewachsenes Konfliktpotenzial entstanden ist. Die verstärkte Inanspruchnahme der Sozialgerichtsbarkeit zeigt auch an, dass die Akzeptanz der vorgeschalteten Sozialverwaltungsverfahren gesunken ist. Der Anschein spricht dafür, dass sich in den letzten Jahren ein Transfer an sozialrechtlichen Problemlösungsaufgaben von der Politik und den Sozialverwaltungen hin zur Sozialgerichtsbarkeit vollzieht.

3. Das Sozialgerichtsgesetz und die Kostenfreiheit

3.1 Der Grundsatz der Kostenfreiheit

Seit die eigenständige Sozialgerichtsbarkeit 1954 eingeführt wurde, ist das Verfahren für natürliche und juristische Personen kostenfrei, nur die Leistungsträger haben eine Pauschalgebühr zu zahlen. Schon lange wird kontrovers diskutiert, ob die Gebührenfreiheit aus sozial- und rechtsstaatlichen Gründen sinnvoll ist und ob sie zu einer unangemessenen Belastung der Gerichte beiträgt. Im Jahre 1997 forderten die Präsidenten der Landessozialgerichte und des Bundessozialgerichts in der »Darmstädter Entschlie-ßung« die Einführung »sozialverträglicher Verfahrensgebühren«.¹⁴

Mit dem 6. SGG-Änderungsgesetz wurde die Kostenfreiheit 2001 für Versicherte und Leistungsempfänger in der Gesetzesbegründung ausdrücklich bestätigt.¹⁵ Die Pauschalgebühr für Leistungsträger wurde dagegen erhöht und für bestimmte Verfahren (z. B. von Sozialleistungsträ-

gern untereinander oder von Arbeitgebern gegen die Bundesanstalt für Arbeit sowie für alle Streitverfahren nach dem Vertragsarztrecht) nach § 197 a SGG Kosten nach den Vorschriften des Gerichtskostengesetzes erhoben.¹⁶

Der Bundesrat brachte 2006 die Forderung ins Gesetzgebungsverfahren ein, eine allgemeine Verfahrensgebühr von 75 Euro in der ersten, 150 Euro in der zweiten und 225 Euro in der dritten Instanz zu Beginn des Verfahrens vom Kläger zu erheben und nach dem Ergebnis des Verfahrens zu entscheiden, wer sie zu tragen hat.¹⁷ Nach Auffassung des Bundesrates handelt es sich um »das einzig wirksame und verfügbare Mittel, die Eingangs- und Kostenflut der sozialgerichtlichen Verfahren zu bewältigen«¹⁸.

3.2 Verfahrensgebühren aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in ständiger Rechtsprechung die Rechtsschutzgleichheit als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes und sozialer Rechtsstaatlichkeit erkannt und festgehalten, dass das Grundgesetz (GG) eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes gebietet.¹⁹ Für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wie die 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 die PKH 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. Daher müsse er aber im Hinblick auf die Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes beachten, dass eine solche Regelung in ihrer tatsächlichen Auswirkung nicht dazu führe, Rechtsschutz vornehmlich nach Maßgabe wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu eröffnen.²⁰ Damit sind die abzuschätzenden tatsächlichen Auswirkungen einer solchen Regelung als ihr verfassungsrechtlicher Maßstab bestimmt.

Die rechtspolitische Diskussion über Gerichtsgebühren sollte noch weitere Gesichtspunkte beachten. So dient der Zugang zu den Sozialgerichten dem Schutz wichtiger individueller Rechte, soll aber auch die Rechtmäßigkeit und Effektivität des Handelns der Sozialleistungsträger sichern. Geführte Rechtsstreitigkeiten klären die Rechtslage und sollen verhindern, dass in anderen Fällen gestritten werden muss. Rechtssoziologische Untersuchungen betonen im Übrigen, dass der Zugang zu Rechtsschutz und seine Nutzung bestimmen, ob Bürger sich gerecht behandelt und als Gleiche anerkannt sehen. Eine hohe Nachfrage nach sozialgerichtlichem Rechtsschutz ist in dieser Sichtweise nicht das Ergebnis eines zu niedrigen Preises einer Dienstleistung, sondern ein ernst zu nehmendes Indiz einer sozialen Vertrauenskrise.

14 vgl. Klaus Brödl: Besondere Gerichtsgebühren im sozialgerichtlichen Verfahren – ein notwendiger Beitrag zur Begrenzung der Klageflut, in Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 1997, S. 145–151; kritisch: Susanne Becker, a. a. O.

15 Vgl. BT-Drs. 14/5943 vom 4. 5. 2001, S. 20: »Insbesondere Versicherte, Rentner, Kriegsopfer, Schwerbehinderte, Hinterbliebene, Kinder- und Erziehungsgeldberechtigte sowie Pflegebedürftige und Pflegepersonen sollen auch künftig nicht mit Gerichtskosten belastet werden. Diese Regelung eröffnet den Versicherten den Rechtsschutz durch die Sozialgerichte ohne finanzielle Nachteile [...] Zusätzliche Belastungen der Sozialgerichte, die mit einer Prüfung der Voraussetzungen der Prozesskostenhilfe und der Berechnung von Wertgebühren verbunden wären, werden vermieden.«

16 vgl. Ulrich Wenner (2001), a. a. O.

17 vgl. Max Epplein, a. a. O.

18 BT-Drs. 16/1028, S. 8

19 so BVerfG vom 13. 3. 1990, Az.: 2 BvR 94/88, Sammlung der Entscheidungen des BVerfG (VerfGE) 81, S. 347; BVerfG vom 22. Januar 1959, Az.: 1 BvR 154/55, BVerfGE 9, S. 124

20 BVerfG vom 6. Februar 1979, Az.: 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, S. 217 und 231

4. Fragestellung, Methoden und Ergebnisse des Forschungsprojektes zur Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren 2006–2008

4.1 Fragestellung und Methoden

Bei der Gesetzesfolgenabschätzung stellt sich das methodische Grundproblem, Wirkungen und Verhaltensweisen, die sich erst in der Zukunft zeigen werden, bereits für die Gegenwart genauer zu bestimmen.

Um die verhaltenssteuernden Effekte einer Einführung von Gebühren abzuschätzen, konnte nur bedingt auf vorhandene Forschungen zurückgegriffen werden. Denn in Deutschland gibt es weder eine systematisch-theoretische noch eine empirische wissenschaftliche Forschung über die Steuerungswirkung von Gebühren in gerichtlichen Verfahren. Die nur wenigen, meist kurzen praktischen Stellungnahmen und Voten für oder gegen die Gebührenfreiheit²¹ arbeiten daher durchweg mit Plausibilitäten und Einzelfall-Evidenz.

Erfahrungen aus anderen Politikbereichen, insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), zeigen allerdings, wie problematisch es ist, die Verhaltensannahmen des »homo oeconomicus«-Modells unüberprüft zu übernehmen und praktische Politik darauf aufzubauen. 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. Die mittlerweile insbesondere im Ausland beachtliche empirische Überprüfung der Wirkung einer immer bunter werdenden Fülle von Gebühreninterventionen im Gesundheitswesen – insbesondere auch zu den Praxisgebühren²² – und vor allem der aktuellste und umfassendste Literaturüberblick zu weltweit existierenden Zuzahlungssystemen²³ spricht nicht dafür, dass die Inanspruchnahme von Leistungen durch Gebühren deutlich und nachhaltig gesenkt werden kann. Der Anfangseffekt baut sich vielmehr relativ rasch wieder ab und erreicht innerhalb kurzer Zeit wieder das Ausgangsniveau (eine Art sozialer »Jo-Jo-Effekt«).

21 vgl. Susanne Becker, a. a. O.; Klaus Brödl, a. a. O.; Hans-Wolfgang Diemer: Zur Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren, in »Die Sozialgerichtsbarkeit«, 1988, S. 139–142; Gerhard Kortmann: Ist die Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens noch zeitgemäß?, in »Die Sozialgerichtsbarkeit«, 1977, S. 292–293 und Max Epplein, a. a. O.

22 vgl. dazu Bernard Braun/Hartmut Reiners/Melanie Rosenwirth/Sophia Schlette: Anreize zur Verhaltenssteuerung im Gesundheitswesen. Effekte bei Versicherten und Leistungsanbietern, Gütersloh 2006; Birte Gebhardt: Zwischen Steuerungswirkung und Sozialverträglichkeit – eine Zwischenbilanz zur Praxisgebühr aus Sicht der Versicherten, in Jan Böcken/Bernard Braun/Melanie Schnee/Robert Amhof (Hrsg.): Gesundheitsmonitor 2005 – Die ambulante Versorgung aus Sicht der Bevölkerung und Ärzteschaft, Gütersloh 2005, S. 11–31; Hartmut Reiners/Melanie Schnee: Hat die Praxisgebühr eine nachhaltige Steuerungswirkung? Die Praxisgebühr – ein Kernstück des GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG), in Jan Böcken/Bernard Braun/Robert Amhof (Hrsg.): Gesundheitsmonitor 2007, Gütersloh 2007, S. 133–154

23 vgl. Jens Holst: Kostenbeteiligungen für Patienten – Reformansatz ohne Evidenz! Theoretische Betrachtungen und empirische Befunde aus Industrieländern. Veröffentlichungsreihe der FG Public Health am Wissenschaftszentrum Berlin, Nummer 304, Berlin 2007

Da eine Gebühr im sozialgerichtlichen Verfahren bisher weder flächendeckend noch in einzelnen Regionen eingeführt wurde, war es nicht möglich, die Folgen der Einführung von Gebühren durch ein »experimentelles« Design zu untersuchen, also etwa die Situation vor und nach Einführung der Gebühren zu vergleichen. Insoweit blieb nur der Weg, die Meinung von Experten darüber einzuholen, worauf der Anstieg der Klagen zurückzuführen ist und ob die Einführung von Gebühren ein effektives Gegenmittel sein könnte bzw. Personen, die aktuell ein Verfahren vor einem Sozial- oder Landessozialgericht betreiben, hypothetisch zu fragen, wie sie im Falle von Gebühren reagieren würden. Neben der Sekundäranalyse von Statistiken wurden im Forschungsprojekt deshalb umfangreiche eigene Erhebungen und Auswertungen durchgeführt:

- Expertengespräche mit Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit, mit Prozessvertretern und mit Vertretern von Sozialleistungsträgern.
- Eine standardisierte schriftliche Befragung von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit. Grundgesamtheit waren alle 1.518 Richterinnen und Richter an Sozialgerichten und Landessozialgerichten. Die Rücklaufquote betrug 67 Prozent.
- Eine standardisierte schriftliche Befragung von Klägerinnen und Klägern der Sozialgerichtsbarkeit, die ihre Klage im Juli 2007 eingereicht hatten. Insgesamt wurden 1.500 Fragebögen über die Gerichte verschickt. Die Rücklaufquote betrug 21 Prozent. Eine Repräsentativitätsprüfung ist nur ansatzweise möglich, da die Struktur (z. B. die Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter oder Bildungsstand) der Grundgesamtheit der Kläger vor Sozialgerichten, nicht bekannt ist. Als Vergleichsfolie können lediglich die (wenigen) Strukturdaten zu den Klageeingängen eines Jahres herangezogen werden. Die Verteilung der Rechtsgebiete in unserem Sample stimmt dabei mit der aller Klageeingänge im Jahre 2006 weitgehend überein.

Die Expertengespräche und Befragungen sollten insbesondere Antworten auf folgende Fragen liefern:

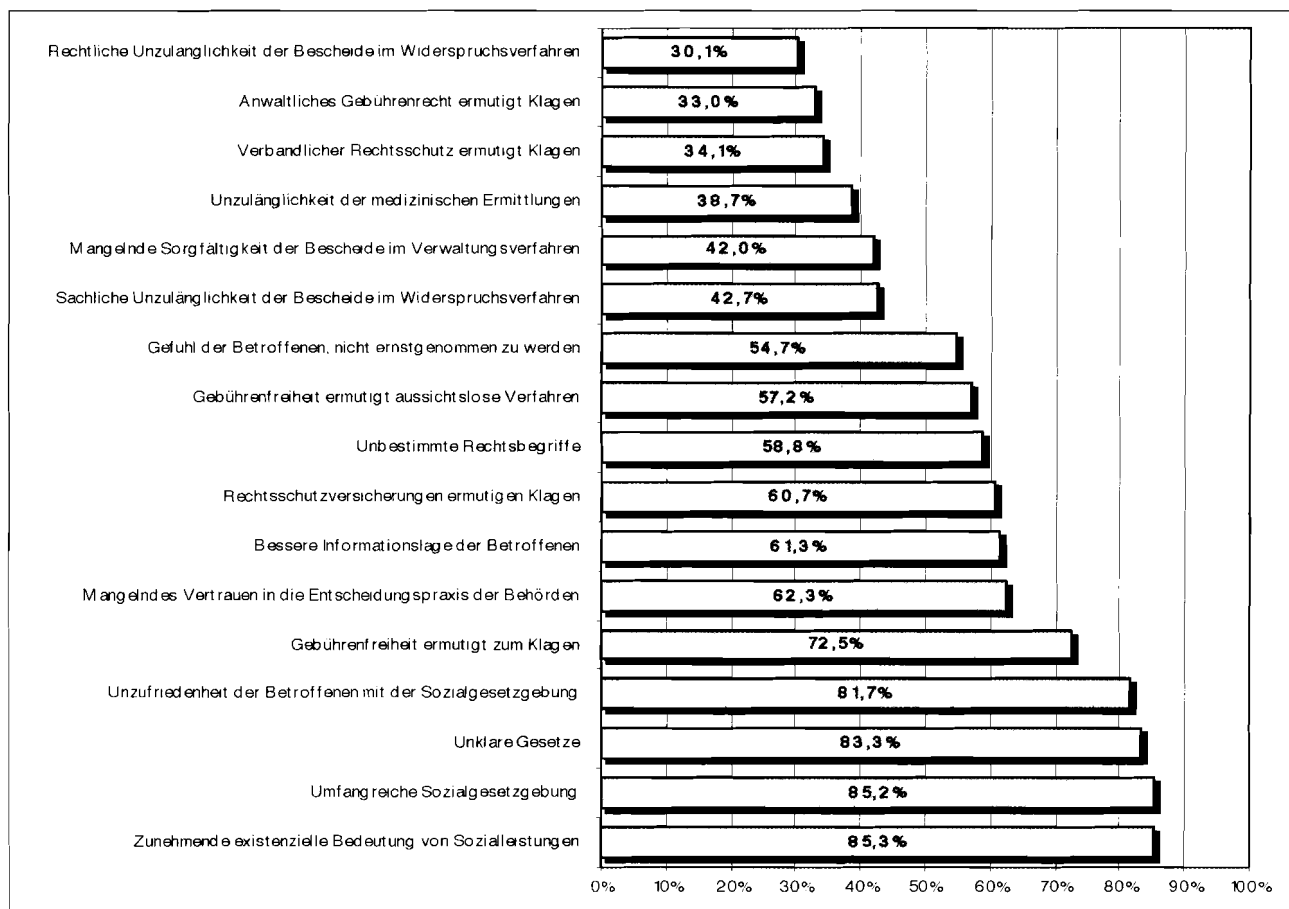
- Welche Rolle spielt die Gebührenfreiheit als mögliche Ursache für die Zunahme der Klagen?
- Welche Bedeutung haben von vornherein aussichtslose Klagen?
- Können von vornherein aussichtslose Klagen mit Hilfe von Gebühren verhindert werden?
- Welche erwünschten und nicht erwünschten Folgen hat die Einführung von Gebühren für die Kläger, die Gerichte und die Sozialleistungsträger?

4.2 Ergebnisse zu den Folgen der Beseitigung der Gebührenfreiheit – eine Auswahl

a) Richterbefragung

Aus Sicht der befragten Richter gibt es vielfältige Ursachen für den Anstieg der Klagezahlen. Die gestiegene existenzielle Bedeutung von Sozialleistungen, die umfangreiche

**Abbildung 4: 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)**



Sozialgesetzgebung und unklare Gesetze erhalten mit deutlich über 80 Prozent eine besonders hohe Zustimmung (vgl. Abb. 4).²⁴ Fast drei Viertel der Richter halten die Gebührenfreiheit für eine treibende Kraft und etwa 60 Prozent stimmen in eher oder sehr hohem Maße zu, dass die Gebührenfreiheit aussichtslose Verfahren fördere. Der Anteil der von Anfang an aussichtslosen Klagen ist nach Meinung der Richter aber relativ gering. Nur knapp jeder vierte Richter meint, dass mehr als zehn Prozent aller neu eingegangenen Klagen von Anfang an offensichtlich aussichtslos seien. Die Aussichtslosigkeit eines Verfahrens lässt sich aber häufig nicht am Anfang erkennen, sondern ergibt sich erst im Laufe des Verfahrens, etwa durch zusätzliche Ermittlungen. 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. Eine prominente Stellung der Gebührenfreiheit unter den Ursachen für den Klageanstieg kann anhand der Richterbefragung somit nicht bestätigt werden.

Durch die Androhung und Auferlegung von so genannten Verschuldungskosten nach § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG ist den Richterinnen und Richtern bereits jetzt ein Steuerungsinstrument in die Hand gegeben, um auf das Verhalten von Klägern und Beklagten Einfluss zu nehmen. Von der Mög-

lichkeit, Missbrauchskosten anzudrohen oder aufzuerlegen, wird allerdings nur selten Gebrauch gemacht. Weniger als jeder fünfte Richter hat im letzten Jahr bei aussichtslosen Klagen immer oder häufig Missbrauchskosten angedroht, weniger als vier Prozent haben immer oder häufig Missbrauchskosten auferlegt. Wenn Missbrauchskosten angedroht werden, folgt eine relativ starke Rücknahmequote.

Nach Meinung der Richter wird sich die Einführung von Gerichtsgebühren 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 sind selektive Wirkungen nicht ausgeschlossen: Zwar meinen knapp 90 Prozent der befragten Richter, dass bei existenziell wichtigen Fragen auch im Falle von Gebühren Klage erhoben werde. Mehr als 40 Prozent glauben aber auch, dass durch die Einführung von Gebühren der Anteil von Klägern mit geringem Einkommen und niedriger Bildung sinken werde.

²⁴ Den Richterinnen und Richtern wurde ein Katalog von 17 möglichen Ursachen für den Anstieg der Klagen vorgegeben. 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.

Dass die Klagebereitschaft zurückgeht und der erwartete Nutzen (Gebühreneinnahme) den Verwaltungsaufwand, der mit der Einführung von Gebühren verbunden ist, übersteigt, wird nicht zuletzt von Richtern mit langjähriger Berufserfahrung in Zweifel gezogen. Fast 90 Prozent aller antwortenden Richterinnen und Richter rechnen zudem damit, dass die Abschaffung der Gebührenfreiheit zu einem Anstieg der Zahl der Anträge auf PKH führen werde.

Die Antworten der Richter unterscheiden sich zum Teil recht deutlich nach Gerichtsart, Berufserfahrung, Rechtsgebiet und Bundesland. Diese Befunde haben einerseits rechtssoziologische Bedeutung, insoweit sie aufzeigen können, dass bestimmte Richtergruppen (z. B. Berufsanfänger) eine andere Einschätzung haben als andere (etwa dienstältere Richter).²⁵ Andererseits können sie Hinweise auf bereichsspezifische Entwicklungen liefern: So ist der Anstieg der Klagezahlen im Bereich des SGB II nach Meinung der Richterinnen und Richter vor allem auf die umfangreiche Sozialgesetzgebung, unklare Gesetze, unbestimmte Rechtsbegriffe sowie Mängel im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren zurückzuführen. Auch der Anteil von Untätigkeitsklagen ist in diesem Rechtsgebiet besonders hoch.

b) Erfahrungen und Bewertungen aus der Sicht der Prozessvertreter

Die Erfahrungen der Prozessvertreter decken sich in weiten Teilen mit denen der Richter, insbesondere was die Ursachen für den Anstieg der Klagen angeht: Die Gebührenfreiheit wurde einhellig nicht als wichtigster Grund für die An-

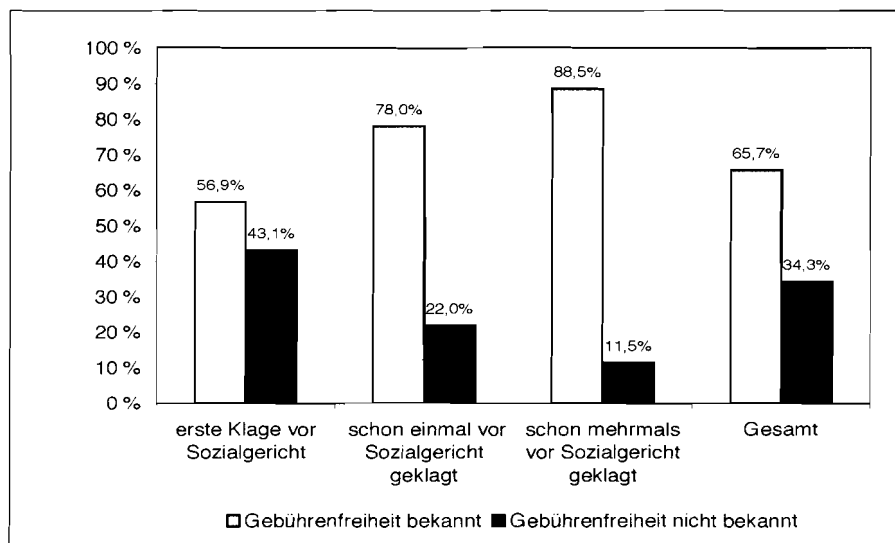
zahl der Klagen angesehen. Vielmehr wurde mehrfach berichtet, dass ein großer Teil der potenziellen Kläger keinerlei Kenntnis von der Gebührenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren habe. Dies wird durch die Klägerbefragung bestätigt: Insgesamt sagte etwa ein Drittel der Klägerinnen und Kläger, dass ihnen die Gebührenfreiheit bei Klageerhebung nicht bekannt gewesen sei. Von denen, die erstmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, wussten nach eigener Auskunft sogar mehr als 40 Prozent bei Klageerhebung nicht, dass Klagen vor den Sozialgerichten gebührenfrei sind (vgl. Abb. 5). Der Anteil so genannter »querulatorischer« Kläger erscheint verschwindend gering.

Die These der gewachsenen Rechtsunsicherheit aufgrund zahlreicher neuer Sozialgesetze fand uneingeschränkte Zustimmung. Als weiterer wichtiger Grund für den Anstieg der Klagezahlen wurde ein vorausgegangenes mangelhaftes Verwaltungsverfahren angesehen, wobei diese Problematik vor allem im Bereich des SGB II verortet wurde. Weiterhin werde die Beratungspflicht durch die Behörden häufig nicht ausreichend wahrgenommen und den Bürgern nicht erklärt, warum ihnen bestimmte Leistungen nicht zustehen. Werde den Bürgern die Rechtslage verständlich erklärt, werde oftmals von einer Klage abgesehen oder die Klage zurückgezogen.²⁶ Dies deutet auf eine 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 offenbar in Teilen auf die Sozialgerichtsbarkeit übergegangen.²⁷

Die Einführung einer Gerichtsgebühr wird nach einheitlicher Auffassung der Prozessvertreter die Klagezahlen nicht signifikant verringern. Insbesondere würden dadurch offensichtlich aussichtslose Klagen nicht verhindert. Die (wenigen) querulatorischen Kläger klagten unabhängig davon, ob sie für das Verfahren etwas zu zahlen haben. Dagegen würden Personengruppen, welche tatsächlich einen Anspruch auf Leistung haben, durch Gerichtsgebühren von der Klageerhebung tendenziell abgehalten, vor allem solche, die sowieso eine Scheu vor gerichtlichen Verfahren

25 Das Spektrum der einbezogenen soziologischer Hintergrundvariablen ist allerdings begrenzt, weil im Interesse eines hohen Rücklaufs auf die Erhebung von üblicherweise berücksichtigten Variablen wie Geschlecht, Alter oder soziale Herkunft verzichtet werden musste.
 26 Der Anteil der Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit, die durch Rücknahme der Klage erledigt werden, 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.
 27 vgl. auch Peter Ladehoff: Bedeutung der Widerspruchsausschüsse für die Selbstverwaltung, in SozSich 8/2008, S. 255–258

Abbildung 5: Bekanntheit der Gebührenfreiheit bei den Klägern



haben. Ferner sind sich die Prozessvertreter mit den Richtern einig, dass die Arbeitsbelastung der Gerichte durch die Einführung von Gebühren eher nicht abnehmen wird, insbesondere weil die Anzahl der PKH-Anträge in erheblichem Maße ansteigen werde.

c) Klägebefragung

Mehr als ein Viertel aller befragten Klägerinnen und Kläger – nämlich 28 Prozent – würden nach eigenen Angaben im Falle der Einführung von Gebühren in einem vergleichbaren Fall auf die Klageerhebung verzichten. Hierbei ist der unvermeidlich hypothetische Charakter der Fragestellung 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. Insoweit dürfte der tatsächliche Klagerückgang im Falle der Einführung von Gebühren niedriger liegen.

Umgekehrt würden also mehr als sieben von zehn Klägern nach ihren eigenen Angaben auch nach Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in Höhe von 75 bzw. 150 Euro in einem vergleichbaren Fall erneut Klage erheben. Begründet wurde das von fast 95 Prozent von ihnen damit, dass sie ihre berechtigten Ansprüche durchsetzen wollten (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 Prozent wollen der beklagten Behörde zeigen, dass sie so nicht mit ihnen umgehen könne, gut 60 Prozent sind überzeugt, dass sie das Verfahren gewinnen werden, mehr als 45 Prozent wollen ein Zeichen für andere setzen und 15 Prozent 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 Prozent erneut klagen, wenn das Verfahren etwas kosten würde. 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 Prozent und bei denjenigen, die bereits mehrmals vor einem Sozialgericht geklagt haben, sogar auf knapp 80 Prozent. Darüber hinaus wurden diejenigen mit Klagebereitschaft nach Einführung von Gebühren nach eigener Aussage auch überdurchschnittlich häufig in der beklagten Behörde als »Querulanten« bezeichnet. Auch wenn es sich hierbei nur um grobe Operationalisierungen des Typs des querulatorischen Klägers handelt, bestätigen diese Zusammenhänge tendenziell die Meinung der Prozessvertreter, dass sich querulatorische Kläger durch Gebühren nicht vom Klagen abhalten lassen.

Im Hinblick auf die Folgen der Einführung von Gebühren gibt es deutliche Unterschiede zwischen Ost- und West-

deutschland. Kläger aus Ostdeutschland wollen im Falle der Einführung von Gebühren signifikant seltener klagen als solche aus Westdeutschland (64% gegenüber 77%). Darüber hinaus bestätigt sich die Annahme der befragten Richterinnen und Richter und der Prozessvertreter, dass die Einführung von Gebühren sozial selektiv wirken wird. Durch eine Gebühreneinführung werden in *Westdeutschland* vor allem Personen mit niedrigem Einkommen und solche, die keine PKH beantragt haben, von einer Klage abgehalten. In *Ostdeutschland* wollen vor allem Alleinlebende und über 60-Jährige bei Gebühreneinführung auf eine Klage verzichten. Auf der anderen Seite wollen Mehrfachkläger, Personen mit Rechtsschutzversicherung und Personen, die das Gefühl haben, ungerecht behandelt worden zu sein, überproportional häufig auch im Falle einer Gebühreneinführung klagen. Kläger, die schlechte Erfahrungen mit den Behörden gemacht haben und deren Gerechtigkeitsempfinden verletzt ist, können somit auch nicht durch Gebühren von einer Klage abgehalten werden.

5. Diskussion der Forschungsergebnisse

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vorstellung, die Gerichtskostenfreiheit sei die hauptsächliche Ursache für den Anstieg der Klagezahlen, ihre Abschaffung damit eine Gewähr für die nachhaltige Verminderung des Klageaufkommens und damit für die Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit. Diese Annahme lässt unberücksichtigt, dass ein gutes Drittel aller Kläger zum Zeitpunkt der Klageerhebung nicht weiß, dass das SGG-Verfahren für sie kostenfrei ist. Wer nicht weiß, dass ein Gerichtsverfahren keine Kosten verursacht, kann durch die Kostenfreiheit nicht zur Klage motiviert worden sein. Die von den Richtern genannten vier wichtigsten Gründe für die Erhebung einer Klage vor dem Sozialgericht sind auf Menge und Qualität der Sozialgesetzgebung und auf die existentielle Bedeutung von Sozialleistungen bezogen. Der Zusammenhang mit der Gebührenfreiheit steht – wenn auch von drei Vierteln der Antwortenden genannt – erst an fünfter Stelle der Skala der Gründe.

Vor allem lässt sich die Aussage zum Zusammenhang zwischen Gebührenfreiheit und der Erhebung einer Vielzahl von Anfang an aussichtsloser Klagen für den Regelfall empirisch nicht bestätigen. Dies ist schon angesichts einer Quote von fast 40 Prozent ganz oder teilweise erfolgreicher Klagen nicht plausibel. Ob eine sozialgerichtliche Klage aussichtslos ist, stellt sich typischerweise erst im Verlauf des Verfahrens heraus. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die relativ kleine Gruppe als querulatorisch empfundener Kläger sich durch Gebühren stärker abschrecken ließe als andere, sondern plausible Hinweise auf das Gegenteil.

Im Falle der Abschaffung der Gebührenfreiheit würden 28 Prozent der heutigen Klägerinnen und Kläger nach ihrer Selbstauskunft in einer vergleichbaren Angelegenheit keine Klage mehr erheben. Der Anteil ist hoch, in seiner Aussagefähigkeit für die Zukunft jedoch naturgemäß mit Vorbehalt zu betrachten. Von einer Klage abgehalten wür-

den stärker Erstkläger als Mehrfachkläger. Damit blieben von einer Verfahrensgebühr gerade diejenigen Klägergruppen weniger beeindruckt, die in besonderem Maße zum Klageaufkommen beitragen. Hinsichtlich der Folgen einer Verfahrensgebühr auf die Klägerstruktur ist die beschriebene soziale Selektion zu Lasten vor allem einkommens- und bildungsschwacher sowie allein lebender Kläger zu bedenken.

Vor diesem Hintergrund ist der Versuch einer Drosselung der Klageeingangszahlen durch die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in mehrfacher Hinsicht problematisch. An der dauerhaften Stabilität der Aussage zum künftigen Klageverzicht von mehr als einem Viertel der heutigen Kläger lässt sich zweifeln. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch die Erfahrung mit Gebühren im Gesundheitssystem, die nur vorübergehend dämpfende Wirkung haben. Die soziale Selektivität der Gebührenwirkung würde gerade diejenigen Klägerschichten von Klagen abhalten, bei denen am wenigsten gewiss ist, dass ihre Klagen von Anfang an aussichtslos sind. Schließlich spricht gegen eine entlastende Wirkung der Gebühr, dass deren Einführung mit großer Wahrchein-

lichkeit zu einem verstärkten Rückgriff auf – aus richterlicher Sicht arbeitsintensive – Anträge auf Prozesskostenhilfe führen würde. Das spricht im Ergebnis dagegen, dass die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr das Ziel der nachhaltigen Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit erreichen könnte. ☼

Die Autoren:

Prof. Dr. Felix Welti ist Professor für Sozial- und Verwaltungsrecht an der Hochschule Neubrandenburg; Prof. Dr. Armin Höland hat einen Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherung an der Universität Halle-Wittenberg; Dr. Bernard Braun ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen; dort war auch Dr. Petra Buhr als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig, bevor sie kürzlich ins Institut für empirische und angewandte Soziologie der Universität Bremen wechselte

Neue Runde im Streit um die gerichtliche Zuständigkeit für Rabattverträge von Krankenkassen

Von Ulrich Wenner

Der Streit um die gerichtliche Zuständigkeit für (Arzneimittel-)Rabattverträge geht weiter. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat jüngst entschieden, dass allein die Oberlandesgerichte bei Streitigkeiten über das Vergabeverfahren von Rabattvereinbarungen entscheiden dürften. Dabei hatte zuvor schon das Bundessozialgericht (BSG) geurteilt: Für Klagen im Zusammenhang mit Rabattverträgen seien allein die Sozialgerichte zuständig. Der folgende Beitrag erläutert Hintergründe der Auseinandersetzung. Offensichtlich geht es hier längst nicht nur um einen Zuständigkeitsstreit zwischen Gerichtsbarkeiten, sondern um massive wirtschaftliche Interessen. Allein das AOK-System hatte kürzlich neue Rabattverträge für 64 Wirkstoffe ausgeschrieben, die nach Angaben der Kasse zuletzt ein Umsatzvolumen von 2,3 Milliarden Euro hatten.¹

Krankenkassen können mit pharmazeutischen Unternehmen Rabatte für die zu Lasten der Krankenkassen abzugebenden Arzneimittel vereinbaren. Für Streitverfahren über derartige Rabattverträge nach § 130a Abs. 8 SGB V sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die Sozialgerichte zuständig sein. Das ergibt sich so ausdrücklich aus § 130a Abs. 9 SGB V und ist auch nicht umstritten, solange das – deutsche oder europäische – Vergaberecht auf diese Verträge nicht anzuwenden ist.²

Arznei-Beschaffung als »öffentlicher Auftrag«?

Seit langem bestehen aber Meinungsverschiedenheiten, ob die Beschaffungstätigkeit der Krankenkassen dem Kartellvergaberecht der §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) unterliegt. Das hängt davon ab, ob die Krankenkassen »öffentliche Auftraggeber« im Sinne der vergaberechtlichen Vorschriften sind und vor allem, ob die Beschaffung von Arzneimitteln zum Zwecke der Versorgung der Versicherten ein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 99 GWB ist.³ Das ist sehr fraglich, weil man auch dann, wenn die Krankenkassen öffentliche Auftraggeber sein sollten, bei den von ihnen geschlossenen Verträgen unterscheiden muss, ob sie den Zwecken der Krankenkassen selbst dienen oder der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags gegenüber den Versicherten.

1 Pressemitteilung des AOK-Bundesverbandes vom 10. 08. 2008: »Neue Rabattrunde im patentfreien Arzneimittelmarkt eingeläutet – AOK schreibt Umsatz von 2,3 Milliarden Euro für die Jahre 2009 und 2010 aus«

2 vgl. Ulrich Knispel: Der Streit um Arzneimittelrabattverträge. Zu den kartell- und vergaberechtlichen Fragen, in SozSich 3/2008, S. 110, 117

3 dazu ausführlich Ulrich Knispel, a.a.O., S. 115