

Kapitel 2 Die spezifischen Rahmenbedingungen des Sozialrechts und ihre Auswirkungen für Intensivkläger

Dirk Bumann

A. Einleitung

In der Sozialgerichtsbarkeit ist zunehmend festzustellen, dass einige Kläger gleichzeitig oder in relativ kurzen Zeiträumen hintereinander eine Vielzahl von gerichtlichen Verfahren anhängig machen. Diese sogenannten Intensivpetenten haben im August 2020 zu einem Gesetzesantrag des Landes Hessen geführt, dessen Ziel die Einführung einer Kostenpflicht in Höhe von 30 € je Instanz für solche Verfahren ist.⁸¹

In diesem Praxisbericht wird das Phänomen Intensivpetent in der Sozialgerichtsbarkeit von verschiedenen Seiten beleuchtet. Zunächst soll erörtert werden, wer im sozialgerichtlichen Verfahren als Intensivpetent angesehen werden kann (hierzu unter B.). Anschließend wird der Versuch einer Analyse der Gründe für das starke Aufkommen unternommen (hierzu unter C.). Dem folgt die Erörterung von Gesetzesänderungen, um den Umgang mit den Intensivpetenten besser zu bewältigen (hierzu unter D.) und abschließend ein Fazit (hierzu unter E.).

B. Wer ist ein Intensivpetent?

In der Einleitung zu einer Tagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer⁸² wurden als Intensivpetenten „einzelne Personen“ bezeichnet, die „regelrechte Fluten von Anträgen und Eingaben einreichen“. Entscheidendes Merkmal dieser Definition wäre danach die Anzahl der Anträge und Eingaben, mithin deren Quantität. Im Gegensatz dazu wird bei der Gruppe der ebenfalls nicht unproblematischen Querulantengruppe auf die Art und Qualität der Anträge und Eingaben abgestellt. Nach dem Duden⁸³ wird als Querulant eine „männliche Person [bezeichnet], die sich unnötigerweise beschwert und dabei starrköpfig auf ihr (vermeintliches) Recht pocht“. In der Praxis ist allerdings eine solche klare Trennung kaum durchzuführen. Beide Gruppen sind zwar nicht identisch, haben aber zahlreiche Schnittmengen. Die weit überwiegende Mehrzahl der Verfahren der

⁸¹ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer besonderen Verfahrensgebühr für Vielkläger im sozialgerichtlichen Verfahren, BR-Drs. 495/20 v. 31.08.2020.

⁸² Siehe den Beitrag von Stelkens in diesem Band (Kapitel 1).

⁸³ <https://www.duden.de/rechtschreibung/Querulant>.

Intensivpetenten stellt sich bei objektiver Betrachtung als in der Sache wenig sinnvoll heraus – und Menschen, die dazu neigen, sich unnötigerweise und starrköpfig zu beschweren, tun dies erfahrungsgemäß nicht nur einmal.

Würde bei Intensivpetenten gleichwohl allein entscheidend auf die Anzahl der Verfahren abgestellt, so ergäbe sich bei der Bezifferung das Problem, ab welcher Anzahl von Verfahren eine besondere Handhabung der Verfahren als gerechtfertigt erscheinen könnte. Nach dem Entwurf des Landes Hessen soll dies bei Personen mit mehr als zehn Streitsachen in den letzten zehn Jahren, umgerechnet mithin bei durchschnittlich mehr als einem Verfahren pro Jahr, der Fall sein. Allein eine solche Quantifizierung kann jedoch schnell willkürlich und damit verfassungswidrig erscheinen. Dies gilt umso mehr, wenn Inhalt und Zweck der Verfahren gänzlich unberücksichtigt blieben und damit auch Rechtssuchende mit einer Vielzahl von berechtigten Verfahren betroffen wären.

Diese Konstellation ist in der Sozialgerichtsbarkeit nicht ungewöhnlich, weil viele gesetzliche Leistungen von ihrer Konzeption her auf relativ kurze Zeiträume angelegt sind und von einer Vielzahl teilweise nicht einfach und nicht kurzfristig zu klärender Voraussetzungen abhängen. So werden Ansprüche auf Arbeitslosengeld II für jeden Kalendertag berechnet (§ 41 Abs. 1 Satz 1 SGB II) und regelmäßig für einen Zeitraum von einem Jahr im Voraus bewilligt (§ 41 Abs. 3 Satz 1 SGB II). Bei einer vorläufigen Bewilligung nach § 41a SGB II, die bei Menschen mit anrechenbaren Erwerbseinkommen (sogenannte „Aufstocker“) zu erfolgen hat, beträgt der gesetzlich vorgesehene Bewilligungszeitraum nur sechs Monate (§ 41 Abs. 3 Satz 2 SGB II). Tritt in einem solchen Leistungsverhältnis nun ein Problem auf, dessen Klärung längere Zeit in Anspruch nimmt, ist eine Vielzahl von durchaus berechtigten Verfahren vorprogrammiert.

Ist beispielsweise bei Anträgen auf Grundsicherung nach dem SGB II zu klären, ob ein selbstgenutztes Eigenheim angemessen und damit vor einer Verwertung geschützt oder als Vermögen zu berücksichtigen ist (§ 12 Abs. 3 Nr. 4 SGB II), dürfte die rechtskräftige Klärung bei Ausnutzung des Rechtswegs bis zum Bundessozialgericht regelmäßig deutlich länger als sechs Monate dauern und damit gleich mehrere Bewilligungszeiträume umfassen. Dies liegt nicht zuletzt an der komplizierten Sach- und Rechtslage.⁸⁴ Ein

⁸⁴ Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts gilt die sogenannte „Produkttheorie“, vgl. u. a. Urt. v. 06.10.2010 – B 14 AS 131/10 R, Rn. 19 ff. Die Ermittlung der Angemessenheit eines Eigenheims hat danach in mehreren Schritten zu erfolgen. Zunächst bedarf es zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit der Wohnkosten der Feststellung, welche Größe die von der Bedarfsgemeinschaft bewohnte Wohnung hat, sodann ist unter Berücksichtigung des angemessenen einfachen Wohnstandards festzustellen, welche Nettokaltmiete

solches Verfahren durch die Instanzen kann daher mehrere Jahre dauern. Dementsprechend können folgende Leistungszeiträume zu einer entsprechenden Anzahl von Folgeverfahren führen. Ein anderes Beispiel für oft langwierige Verfahren ist die Klärung eines Mehrbedarfes bei einer kostenaufwendigen Ernährung aus medizinischen Gründen (§ 21 Abs. 5 SGB II).⁸⁵

Den Betroffenen bleibt aufgrund der gesetzlichen Konzeption kaum eine andere Wahl, als sich gegen alle Entscheidungen der Verwaltung bis zur rechtskräftigen Klärung der Rechtslage zur Wehr zu setzen. Wehren sie sich nur gegen den ersten Bescheid und gehen gegen die Bescheide der Folgezeiträume nicht vor, so würden diese in der Sache für die Beteiligten bindend (§ 77 SGG) und damit Tatsachen geschaffen. Solche Rechtsuchende zu den Intensivpetenten zu zählen, erscheint daher als zweifelhaft.

Wird maßgeblich auf die Anzahl der eingelegten Verfahren und die hieraus resultierende Belastung der Verwaltung und Gerichte abgestellt, so sollten andererseits bestimmte „Geschäftsmodelle“ nicht unberücksichtigt bleiben. Vereinzelt ist festzustellen, dass Personen, die selbst keine Kläger sind, eine Vielzahl von Verfahren anhängig machen und so Verwaltungen und Gerichte extensiv beschäftigen. So hat beispielsweise ein einzelner Rechtsanwalt allein im Jahre 2012 bei einem Sozialgericht in Brandenburg 5200 neue Klageverfahren anhängig gemacht, oft gleich mehrere und ohne die von ihm vermeintlich vertretenen Personen von diesen Verfahren auch nur in Kenntnis zu setzen. In Wochenblättern warb er damit, dass seine Dienste für die Kläger kostenlos seien und alles über Prozesskostenhilfe und/oder Kostenerstattung durch den Gegner finanziert würde. Klagebegründungen oder Anträge wurden erst im Rahmen der Durchführung einer mündlichen Verhandlung angekündigt.

Insgesamt mag daher die Anzahl der Verfahren (Quantität) zwar ein gewichtiges Indiz für eine Qualifizierung als Intensivpetenten darstellen. Um eine abweichende Behandlung zu rechtfertigen, sollten aber weitere Umstände hinzutreten.

C. Ursachen des Aufkommens

Erfahrungsgemäß können die Gründe für ein Problem ebenso vielfältig sein wie dessen Erscheinungsformen. Es soll daher im Folgenden der Versuch

te pro Quadratmeter Wohnfläche für die angemessene Wohnungsgröße auf dem Wohnungsmarkt des maßgeblichen Vergleichsraums zu zahlen ist. Bei einer Eigentumswohnung oder einem Eigenheim ist zudem insbesondere der Wert der Immobilie klärungsbedürftig.

85 Hier sind regelmäßig medizinische Ermittlungen nötig, die sehr zeitraubend sein können.

unternommen werden, Ursachen zu benennen, die das Phänomen der Zunahme der Intensivpetenten erklären könnten. Insoweit sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um Erfahrungen und Hypothesen aus einer über 25-jährigen Tätigkeit als Sozialrichter handelt und nicht um wissenschaftlich fundiert ermittelte Erkenntnisse.

I. Strukturelle Gründe im sozialgerichtlichen Verfahren

1. Internet und Informationstechnik (IT)

Internet und moderne IT ermöglichen und vereinfachen das Führen von Verfahren nicht nur für Verwaltungen und Gerichte enorm. Die Informationsbeschaffung, die Erstellung von Schriftstücken und auch deren Übermittlung wurden in den letzten 30 Jahren stark vereinfacht. So ist es heute jedem möglich, sich über aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen in Foren oder auf den Homepages der Gerichte zu informieren. Über das Internet können Mitstreiter gesucht und Erfahrungen und Materialien ausgetauscht werden. Die IT ermöglicht es, Schriftstücke relativ leicht zu erstellen, zu speichern, zu vervielfältigen und zu versenden. Im sozialgerichtlichen Verfahren besteht nach § 65a SGG die Möglichkeit der Übermittlung elektronischer Dokumente, sodass der Versender sich sogar den Ausdruck und die Vervielfältigung der Schriftstücke und damit Geld und Mühe ersparen kann. In die Schriftstücke können ganze Textpassagen hineinkopiert werden und selbst umfassende Schriftstücke können per Knopfdruck für andere Verfahren reproduziert und versendet werden. Unter Umständen genügt schon das erneute Versenden des Schriftstückes, versehen mit einem neuen Tagesdatum, um ein neues Verfahren einzuleiten. Das hat zu einer spürbaren Zunahme von Verfahren einzelner Petenten geführt und auch den Umfang des einzelnen Verfahrens vergrößert.

2. Gegenstand des sozialgerichtlichen Verfahrens

Das sozialgerichtliche Verfahren hat meist existenzsichernde Sozialleistungen zum Gegenstand.⁸⁶ Diese sollen ein menschenwürdiges Dasein sichern. Es geht daher häufig um viel. Da die Leistungen nur an Hilfebedürftige gewährt werden, haben die – in der Regel von Armut betroffenen – Menschen nichts zu verlieren oder zu verschenken.

3. Kostenfreiheit (§ 183 SGG)

Nach § 183 SGG ist das sozialgerichtliche Verfahren regelmäßig kostenfrei. Gerichtskosten werden nicht erhoben und das Betreiben der Verfahren

⁸⁶ Bürgergeld, Grundsicherung, Arbeitslosengeld, Rente, Krankengeld, Pflegeversicherungsleistungen etc.

kann nicht von der Einzahlung von Gerichtskosten abhängig gemacht werden. Grundsätzlich kann sich somit jeder den Zugang zum Gericht finanziell leisten, zumal auch die unterlegene Partei kein Kostenrisiko trägt. Schon für kleinste Beträge und minimalste Begehren erachten manche die Einleitung und Durchführung eines Verfahrens bis zum BSG als sinnvoll.⁸⁷ Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe kann für solche Verfahren regelmäßig nicht allein wegen des geringen Streitwerts verweigert werden.⁸⁸

Zwar ist mit § 192 SGG die Möglichkeit eröffnet, Verschuldenskosten aufzuerlegen. Dies ist jedoch nur eingeschränkt möglich und betrifft nicht bereits entstandene Kosten. Zudem sind solche festgesetzten Kosten bei finanziell nicht leistungsfähigen Petenten regelmäßig nicht vollstreckbar und die Vollstreckung verursacht weitere Kosten und Arbeit. § 192 SGG kann daher mutwillige Gerichtsverfahren nicht verhindern und die hierdurch entstehenden Kosten allenfalls zum Teil kompensieren.

4. Fehlender Anwaltszwang

Im sozialgerichtlichen Verfahren besteht erst beim BSG ein Anwaltszwang (§ 73 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 1 SGG). Vorher kann jeder, der prozessfähig ist (§ 71 SGG), ein Verfahren einleiten und als Beteiligter betreiben. Eine juristische Vorprüfung des Rechtsstreits auf seine Sinnhaftigkeit durch einen Rechtsanwalt findet dann nicht statt. Hinzu kommt, dass auch Klägern, denen es erkennbar Freude bereitet, die Gerichte zu beschäftigen oder gar lahmzulegen, die Prozessfähigkeit grundsätzlich nicht abgesprochen werden kann, solange sie geschäftsfähig sind.⁸⁹

5. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 103 SGG)

Im sozialgerichtlichen Verfahren gilt der Amtsermittlungsgrundsatz, nach dem das Gericht verpflichtet ist, ggf. ohne Rücksicht auf den Vortrag der Beteiligten⁹⁰ alle Tatsachen zu erforschen, die für die Entscheidung in prozessualer und materieller Hinsicht entscheidungserheblich sind.⁹¹ Selbst an die gestellten Anträge ist das Sozialgericht nicht gebunden.⁹²

Die Kläger trifft damit lediglich eine Mitwirkungslast. Sie können zur Mitwirkung bei der Aufklärung des Sachverhalts und Ermittlung der Rechtslage aufgefordert, aber nicht gezwungen werden. Es handelt sich folglich

⁸⁷ Siehe BSG, Urt. v. 12.07.2012 – B 14 AS 35/12 R mit einem Streitwert von 0,20 €.

⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2011 – 1 BvR 2493/10 bei einem Streitwert von 42 €.

⁸⁹ Siehe hierzu ausführlich den Beitrag von *Janda* in diesem Band (Kapitel 5).

⁹⁰ Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl. 2020, § 103, Rn. 13.

⁹¹ Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl. 2020, § 103, Rn. 13.

⁹² Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl. 2020, § 103, Rn. 13.

um eine bloße prozessuale Obliegenheit, die nicht durchsetzbar ist.⁹³ Wer ein Gerichtsverfahren einleitet, riskiert daher in der Regel allenfalls eine für ihn negative abweisende Entscheidung, wenn er an dem Verfahren nicht mitwirkt.

Erst wenn das Verfahren überhaupt nicht mehr betrieben wird und das Gericht darauf mit einer sogenannten Betreibungsaufforderung hinweist, tritt eventuell die gesetzliche Fiktion einer Rücknahme des Rechtsmittels ein.⁹⁴ Das Nichtbetreiben eines Verfahrens stellt bei Intensivpetenten jedoch die Ausnahme dar, oft ist eher das genaue Gegenteil festzustellen.

6. Verwaltungsverfahrensrechtliche Sondervorschriften, vor allem § 44 SGB X

Das Streben nach der Richtigkeit einer Verwaltungsentscheidung hat besondere Ausgestaltung in § 44 SGB X gefunden. Grundsätzlich werden auch unrichtige Verwaltungsentscheidungen für die Beteiligten bindend, wenn sie nicht mehr angreifbar sind (§ 77 SGG). Dies gilt bei Ablauf von Fristen oder wenn bereits rechtskräftige Gerichtsentscheidungen ergangen sind (§ 141 SGG). Wesentlicher Gedanke hierfür ist die Herstellung von Rechts- und damit Planungssicherheit.

Mit § 44 SGB X ist im Sozialrecht der Gedanke der Rechtssicherheit zugunsten der Richtigkeit einer Entscheidung relativiert worden. Betroffene können danach selbst nach einem bereits durchgeführten Gerichtsverfahren durch alle Instanzen und mit einer rechtskräftigen Entscheidung des BSG eine nochmalige Überprüfung der Verwaltungsentscheidung und die Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Verwaltungsaktes beantragen. Ein solcher Überprüfungsantrag ist in derselben Sache auch mehrfach möglich und für diese Verfahren gilt ebenfalls der Amtsermittlungsgrundsatz. Überprüfungsanträge werden im Sozialrecht häufig gestellt und führten im SGB II (Arbeitslosengeld II) zur einschränkenden Regelung des § 40 Abs. 1 SGB II.

7. Rechtsprechung

Wie die prozessualen und materiellen Regelungen des Sozialrechts, so trägt auch deren Auslegung durch die Gerichte dazu bei, die Verfahren für die Kläger erheblich zu vereinfachen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG kann beispielsweise in einem Gerichtsverfahren auf einstweiligen Rechtsschutz die Entscheidung grundsätzlich sowohl auf eine Folgenabwägung als auch auf eine summarische

93 Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl. 2020, § 103, Rn. 13.

94 Vgl. § 102 Abs. 2 SGG im Klageverfahren und § 156 Abs. 2 SGG im Berufungsverfahren.

sche Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache gestützt werden. Hierbei sei dem Gewicht der in Frage stehenden und ggf. miteinander abzuwägenden Grundrechte Rechnung zu tragen, um eine etwaige Verletzung von Grundrechten nach Möglichkeit zu verhindern. Je gewichtiger die drohende Grundrechtsverletzung und je höher ihre Eintrittswahrscheinlichkeit sei, desto intensiver habe die tatsächliche und rechtliche Durchdringung der Sache bereits im vorläufigen Rechtsschutz zu erfolgen und desto geringer seien die Anforderungen an die gesetzlich vorgesehene Glaubhaftmachung.⁹⁵ Im Bereich der Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG könne der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden, in dem er bestehe. Angesichts des Gewichts einer solchen Grundrechtsbeeinträchtigung könne auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache nur dann abgestellt werden, wenn Sach- und Rechtslage abschließend geprüft werden:⁹⁶

„Die Gerichte müssen sich schützend und fördernd vor die Grundrechte des Einzelnen stellen.“⁹⁷

Insbesondere bei den existenzsichernden Leistungen nach SGB II und SGB XII werden daher viele Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz allein aufgrund einer Folgenabwägung zugunsten der Antragsteller entschieden, weil der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins absolute Priorität eingeräumt wird und die Sach- und Rechtslage im Eilverfahren oft nicht abschließend geklärt werden kann. Es erfolgt mithin in diesen Fällen regelmäßig eine stattgebende Entscheidung zugunsten der Petenten, obwohl und weil das tatsächliche Bestehen des behaupteten Leistungsanspruches ungeklärt ist. Dies geschieht sogar bei im Gesetz ausdrücklich formulierten Leistungsausschlüssen,⁹⁸ wenn die Anwendung dieser Regelungen umstritten ist.⁹⁹ Die Auslegung bedeutender gesetzlicher Regelungen ist allerdings selten rechtlich unumstritten¹⁰⁰ und kann die Gerichte über Jahrzehnte auch mehrfach beschäftigen.¹⁰¹

95 Vgl. hierzu § 86b Abs. 2 Satz 4 SGG i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO, wonach der geltend gemachte Anspruch zumindest glaubhaft gemacht werden, mithin überwiegend wahrscheinlich sein muss (vgl. Reichold, in: Thomas/Putzo, ZPO, 43. Aufl. 2022, § 294, Rn. 2, m. w. N.).

96 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.07.2020 – 1 BvR 932/20, Rn. 11 ff., m. w. N.

97 BVerfG, Beschl. v. 12.05.2005 – 1 BvR 569/05, Rn. 26.

98 Bspw. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II oder § 23 Abs. 3 SGB XII für Ausländer, die allenfalls ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitssuche haben.

99 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.07.2020 – 1 BvR 932/20, Rn. 14ff.

100 Es kursiert das sarkastische Sprichwort: „Drei Juristen, vier Meinungen.“

101 Siehe BVerfG, Beschl. v. 26.02.2020 – 1 BvL 1/20 zu der Frage der Auslegung von § 23 SGB XII.

In der Praxis hat dies dazu geführt, dass von einigen Petenten Verfahren vorzugsweise und teilweise ausschließlich im einstweiligen Rechtsschutz angestrengt werden,¹⁰² weil die Chance des Obsiegens dort aufgrund einer Folgenabwägung relativ hoch und zudem schnell mit einer gerichtlichen Entscheidung zu rechnen ist. Da der Regelungszeitraum für eine einstweilige Anordnung naturgemäß relativ kurz ausfällt – es soll ja nur wegen Dringlichkeit eine vorübergehende Entscheidung zur Sicherung eventueller Rechte erfolgen (vgl. § 86b Abs. 2 SGG) –, führt dies für Folgezeiträume ggf. zu zahlreichen weiteren Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz derselben Petenten.

8. Sprachgebrauch

Der Sprachgebrauch in der Gesellschaft und auch in den Gesetzen, die jeweils ein Kind ihrer Zeit sind, kann ebenfalls dazu beitragen, dass die Akzeptanz von Gesetzen und Entscheidungen sinkt und die Anspruchshaltung der Petenten steigt.

So wurden die „Hartz-Gesetze“ schon bei ihrer Einführung im Jahr 2005 im Bundestagswahlkampf erheblich in Verruf gebracht. Im Land erfolgte damals flächendeckend eine Plakatkampagne mit der Überschrift „Hartz IV – Armut per Gesetz“. Bis zum heutigen Tag sind diese Gesetze selbst bei den Regierungsparteien teilweise heftig umstritten und führten zum 1. Januar 2023 zur Einführung des Bürgergeldes.¹⁰³ Entsprechend ist eine fehlende Akzeptanz der Gesetze und der auf ihnen basierenden Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen bei den Petenten festzustellen.

Darüber hinaus verzeichnen Gesetze eine Sprachentwicklung, die eine gestiegene Anspruchshaltung der Petenten erklären kann. So wurden im Bundessozialhilfegesetz aus dem Jahre 1961 Menschen, die in den Genuss der Leistungen kommen sollten, als „Empfänger“ bezeichnet. Im SGB II nannte man sie dann im Jahre 2005 „erwerbsfähige Hilfebedürftige“. Im Jahre 2011 wurde diese Formulierung schließlich geändert in „Leistungsberechtigte“. Inhaltlich ging es immer um gesetzliche Ansprüche, allein die Bezeichnung der Leistungsbezieher änderte sich vom „Empfänger“ zum „Berechtigten“ – und damit auch bei manchem Petenten die Anspruchs- und Erwartungshaltung.

¹⁰² So hat ein Intensivpetent beim LSG Berlin-Brandenburg im Mai 2021 an einem einzigen Kalendertag zehn Beschwerdeverfahren im einstweiligen Rechtsschutz beim LSG Berlin-Brandenburg anhängig gemacht.

¹⁰³ Siehe <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-de-buergergeld-917430>.

II. Individuelle Gründe des Intensivpetenten

1. Fehlende Alternativen

Menschen, die auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind, haben oft keine alternativen Handlungsmöglichkeiten. Alte und Kranke können kein Arbeitseinkommen erwirtschaften. Sie müssen eine Rente oder Krankengeld beantragen und dies ggf. auch gerichtlich durchsetzen.

2. Gründe für den Aufenthalt im sozialen Sicherungssystem

Im sozialen Sicherungssystem befinden sich häufig Menschen, die im regulären Erwerbsleben nicht zureckkommen. Gründe hierfür können eine ausgeprägte Konfliktbereitschaft, psychische Erkrankungen und Persönlichkeitsstörungen sein. Diese Menschen befinden sich meist dauerhaft im sozialen Sicherungssystem, um finanzielle Mittel zu ihrer Existenzsicherung zu erhalten. Aufgrund ihrer Integrationshemmnisse finden sie keinen Arbeitsplatz oder verlieren ihn gleich wieder, sodass sie mangels eigener Einkünfte auf Sozialleistungen angewiesen sind und dementsprechend viele Verfahren verursachen.

3. Dominoeffekt

Sozialgerichtliche Verfahren können Folge früherer Verfahren oder einschneidender Ereignisse sein. Unfälle oder Impfschäden betreffen mehrere Versicherungsträger (Unfallversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung etc.) und ziehen dementsprechend viele Verfahren bei den Sozialgerichten nach sich.

4. Lebensumfeld

Im Mittelalter galt der Grundsatz „Stadtluft macht frei“. Er besagte im Wesentlichen, dass ein unfreier Bürger nach einem Aufenthalt von einem Jahr und einem Tag in der Stadt grundsätzlich nicht mehr von seinem Dienstherrn zurückgefordert werden konnte und so Freiheit erlangte.¹⁰⁴ Im übertragenen Sinne gilt dieser Grundsatz wohl noch heute. Die Anonymität, die kulturellen und wirtschaftlichen Chancen der Großstadt verheißen auch heute noch ein Leben mit deutlich weniger Konventionen und mehr Freiheiten für den Einzelnen. Klaus Wowereit, 2003 Regierender Bürgermeister von Berlin, machte diese Freiheiten und daraus resultierende Chancen zum Leitmotiv der Stadt: „Arm, aber sexy“¹⁰⁵.

Objektiv festzustellen ist jedenfalls ein ständiges Wachstum der Großstädte.¹⁰⁶ Das ist in Zeiten der Globalisierung auch auf kulturelle und wirtschaft-

104 https://de.wikipedia.org/wiki/Stadtluft_macht_frei.

105 <https://taz.de/15-Jahre-Arm-aber-sexy-Spruch/!5546816>.

106 <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216866/wachsende-staedte-im-schrumpfenden-deutschland>.

liche Entwicklungen zurückzuführen.¹⁰⁷ Vor allem Berlin wächst,¹⁰⁸ insbesondere durch den Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund,¹⁰⁹ speziell aus dem europäischen Ausland.¹¹⁰ Darunter sind viele Menschen, die Sozialleistungen beantragt und Gerichtsverfahren eingeleitet haben.¹¹¹

Für die These einer stärker ausgeprägten Klagefreudigkeit entsprechend des prozentualen Anteils der Großstadtbevölkerung im Zuständigkeitsbereich des Gerichts sprechen auch die Verfahrenszahlen zwischen dem Hessischen LSG und dem LSG Berlin-Brandenburg.¹¹² Während beide Zuständigkeitsbereiche annähernd die gleiche Einwohnerzahl aufweisen (Hessen 6,24 Millionen und Berlin-Brandenburg 6,29 Millionen), ist die Zahl der Verfahrenseingänge im Bereich Berlin-Brandenburg mit rund 65.000 mehr als doppelt so hoch wie die Verfahrenseingänge im selben Zeitraum in Hessen mit rund 30.000. Das Verhältnis der Verfahrenseingänge entspricht annähernd dem Verhältnis der in Großstädten lebenden Einwohner im Gerichtsbereich. Allein in Berlin wohnen im Zuständigkeitsbereich des LSG Berlin-Brandenburg annähernd 3,8 Millionen Menschen in einer Großstadt, während in Hessen nur insgesamt rund 1,5 Millionen in fünf Großstädten (Frankfurt am Main, Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main) mit mehr als 100.000 Einwohnern leben.

5. **Selbstzweck**

Bei manchen Petenten erscheint das Führen der Verfahren als Selbstzweck. Ein nachvollziehbares Ziel des gerichtlichen Verfahrens (Leistungsgewährung o. ä.) ist nicht erkennbar. Die Verfahren werden zum Teil gar nicht, zum Teil äußerst intensiv betrieben, wobei der Zusammenhang des jeweiligen Vorgehens zum laufenden Verfahren oft nicht erkennbar ist. Diese Menschen wehren sich häufig gegen eine Gerichtsentscheidung und das damit verbundene Verfahrensende. Sie stellen bei der Terminierung zur Entscheidung des Verfahrens Vertagungs- oder Befangenheitsanträge. Teilweise erfolgen sogar nach Beendigung des Verfahrens rechtlich diffuse oder absurde Anträge, um das Verfahren weiter am Laufen zu halten.

107 <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216894/staedte-im-wandel>.

108 <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.899268.php>.

109 <https://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/qualitaetsentwicklung-planung-und-koordination-des-oeffentlichen-gesundheitsdienstes/demographiebericht-marzahn-hellersdorf-2020-finanl.pdf>.

110 Sozialbericht 2016, Neukölln wächst weiter – soziale Probleme verfestigen sich im Norden. Pressemitteilung vom 02.02.2016, <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/pressemitteilungen/2016>.

111 <https://www.bz-berlin.de/berlin/35-735-eu-buerger-erhalten-stuetze-in-berlin>.

112 Dazu Bumann in diesem Band (Kapitel 10).

6. Anspruchs-/Erwartungshaltung

An der Akzeptanz eines berühmten Zitats im zeitlichen Kontext lässt sich die Veränderung der Anspruchs- und Erwartungshaltung aufzeigen: Bei seiner Amtsantrittsrede 1961 sagte der damalige Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, John F. Kennedy: „Fragt nicht, was euer Land für euch tun kann, fragt, was ihr für euer Land tun könnt!“ Er erntete damals tosenden Beifall. Dieser Gemeinschaftsgedanke war für die damalige Generation prägend und führte noch 1997 in einem Gerichtsverfahren zu dem Begehrungen einer Klägerin: „Ich will ausdrücklich nur, was mir zweifelsfrei nach dem Gesetz zusteht.“ Anschließend hat sie ausdrücklich auf ihre Rechte aus einem in der Vergangenheit bereits geschlossenen gerichtlichen Vergleich verzichtet, der gerade im Hinblick auf die nicht eindeutige Rechtslage geschlossen worden war.

Auf eine Rede des damaligen Bundespräsidenten Joachim Gauck, der an die Worte von John F. Kennedy erinnert hat, reagierte im Jahre 2013 der Journalist Alan Posener mit folgendem Satz: „Frag lieber, was das Land für dich tun kann“¹¹³ – es gehöre zum Wesen der Demokratie, dass der Staat für den Bürger da sei und nicht umgekehrt. Dieser Individualgedanke lässt sich zunehmend in den gerichtlichen Verfahren feststellen und äußert sich oft in einer fehlenden Akzeptanz des geltenden Rechts und der handelnden Personen. So entgegnete ein Kläger 2017 auf den Hinweis, dass der von ihm geltend gemachte Anspruch keine Grundlage im Gesetz findet, wörtlich: „Ist mir doch egal, was im Gesetz steht. Sie als Richter können mir auch so geben, was ich will.“

D. Beseitigung der strukturell begünstigenden Faktoren?

Es steht außer Frage, dass insbesondere der Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren nach Art. 19 Abs. 4 GG jedem in der Bundesrepublik Deutschland zusteht, auch einem Intensivpetenten. Diese Maxime gilt es bei allen möglichen Maßnahmen zu beachten, sie gibt die Grenze des rechtlich Zulässigen vor.

I. Einführung einer Kostenpflicht (Änderung § 183 SGG)

Die Initiative des Landes Hessen sieht die Einführung einer Kostenpflicht vor. Hieran bestehen schon deshalb rechtliche Bedenken, weil von einer solchen Kostenpflicht auch berechtigte Verfahren betroffen wären und die Festlegung einer bestimmten Anzahl kostenfreier bzw. anschließend kostenpflichtiger Verfahren insbesondere im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG problematisch wäre.

113 <https://www.welt.de/kultur/article114592196>.

Abgesehen von den rechtlichen Problemen spricht gegen die Einführung einer Kostenpflicht, dass sie den angestrebten Zweck kaum erreichen kann. Denn selbst nicht solvante Klägerinnen und Kläger könnten bei Erhalt einer Kostenrechnung des Gerichts ggf. über die Beantragung von Prozesskostenhilfe ein Verfahren anstrengen. Die Beantragung von Prozesskostenhilfe führt zu einem eigenen Verfahren bei den Gerichten und damit allenfalls zu einer Vorverlagerung der Prüfung der geltend gemachten Ansprüche in das Prozesskostenhilfeverfahren. Denn im Rahmen des Prozesskostenhilfeverfahrens hat eine Prüfung der hinreichenden Erfolgsaussicht des angestrebten Verfahrens zu erfolgen.¹¹⁴ Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG sind die Anforderungen an die hinreichende Erfolgsaussicht wegen des Gebots der Rechtsschutzgleichheit nicht zu überspannen.¹¹⁵ Da eine finanzielle Eigenleistungsfähigkeit bei Personen im Leistungsbezug nach SGB II und SGB XII kaum zu erwarten ist, dürfte ein Prozesskostenhilfeverfahren regelmäßig zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe führen.

Folge einer Kostenpflicht wäre mithin wohl nicht die Reduktion von Gerichtsverfahren. Werden diese positiv beschieden, folgt das Hauptsacheverfahren und es kommt zu einer Vervielfachung der Verfahren. Bei einer ablehnenden Prozesskostenhilfeentscheidung ist regelmäßig der Rechtsweg eröffnet, der von Intensivpetenten erfahrungsgemäß auch genutzt wird. Dies alles führt nicht zu weniger, sondern bestenfalls zu anderen Verfahren, im ungünstigsten Fall sogar zu mehr Verfahren und zu deutlich höheren Kosten.¹¹⁶

Bei dem Spitzentreter der Intensivpetenten im LSG Berlin-Brandenburg¹¹⁷ hätte die Einführung einer Kostenpflicht von 30 € ab dem elften Verfahren beispielsweise zu Gerichtskosten in Höhe von $(460 \times 30 \text{ €} =) 13.800 \text{ €}$ geführt, denen verursachte Gerichtskosten in Höhe von rund 1 Million € gegenüberstehen. Die Vollstreckung dieser Gerichtskosten bedeutete weiteren Arbeitsaufwand und weitere Kosten, die voraussichtlich über den zu vereinnahmenden 30 € gelegen hätten. Am Ende wären die Vollstreckungsverfahren wohl fruchtlos verlaufen, weil der Intensivpetent seit Jahrzehnten von Sozialleistungen lebt und daher über keine vollstreckbaren Einkünfte oder Vermögen verfügt. Wäre es zu einer Beantragung und einer Bewilligung von Prozesskostenhilfe unter Beiratung eines Rechtsanwaltes gekommen, wären für jedes dieser Verfahren vor dem Landessozialgericht nach aktuellem Recht noch Rechtsanwaltskosten in Höhe von durchschnitt-

¹¹⁴ § 202 SGG i. V. m. § 114 ZPO.

¹¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.02.2017 – I BvR 2507/16, Rn. 14 m. w. N.

¹¹⁶ Im Falle einer Bewilligung von Prozesskostenhilfe sind regelmäßig Rechtsanwälte beizutun, deren Gebühren von der Staatskasse zu übernehmen sind.

¹¹⁷ Dazu Bumann in diesem Band (Kapitel 10).

lich rund 950 € für die Staatskasse angefallen; bei 460 Verfahren weitere 437.000 € an Kosten. Eine Entlastung der Gerichte dürfte daher mit der Einführung einer Kostenpflicht kaum zu erreichen sein.

II. Ausweitung der Verschuldenskosten (§ 192 SGG)

In Abweichung von der Kostenfreiheit können im sozialgerichtlichen Verfahren nach § 192 SGG auch Verschuldenskosten festgesetzt werden. Das ist allerdings nur sehr eingeschränkt möglich.

Eine Ausweitung der Verschuldenskosten ist als Mittel zur Verhinderung missbräuchlicher Verfahren denkbar, allerdings wenig erfolgversprechend. Wie bei den allgemeinen Gerichtskosten führt auch die Festsetzung von Verschuldenskosten im anschließenden Vollstreckungsverfahren zwangsläufig zu weiterer Arbeit und weiteren Kosten (z. B. durch die Beauftragung eines Gerichtsvollziehers zur Eintreibung der Kosten). Bei wirtschaftlich nicht leistungsfähigen Personen – der Regelfall bei Klagen im Zusammenhang mit existenzsichernden Leistungen – führt ein solches Vollstreckungsverfahren mangels Zahlungsfähigkeit meistens ins Leere. Auch eine Erweiterung der Verschuldenskosten würde kaum zu einer Reduktion der Verfahren, sondern eher zum Gegenteil führen.

III. Änderungen im Betreuungsrecht

Prozessual handlungsfähig sind auch Menschen mit schweren psychischen Krankheiten und Persönlichkeitsstörungen.¹¹⁸ Dass diese Menschen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional häufig in den sozialen Sicherungssystemen vertreten sind und dort auch eine Vielzahl von Gerichtsverfahren betreiben, wurde bereits dargestellt. Gleichwohl dürfte eine Änderung des Betreuungsrechts zur Reduktion dieser Verfahren im Hinblick auf das absolute Verbot der Zwangsbetreuung¹¹⁹ kaum möglich sein.

Zudem befinden sich unter den Intensivpetenten kaum Menschen, bei denen eine dauerhaft aufgehobene Fähigkeit zur Willensbildung erkennbar ist.¹²⁰ Im Gegenteil: In der Praxis ist bei diesen Personen oft ein starker Willen und eine hohe Durchsetzungskraft festzustellen. Nicht nachvollziehbare oder akzeptable Ziele¹²¹ der von ihnen angestrengten Verfahren rechtfertigen keine Beiodnung eines Prozessbetreuers.

118 Siehe hierzu den Beitrag von *Janda* in diesem Band (Kapitel 5).

119 Dazu *Janda* (Kapitel 5).

120 Vgl. § 104 Ziff. 2 BGB.

121 Zum Beispiel Verwaltungen und Gerichte lahmzulegen.

Darüber hinaus steht zu erwarten, dass die betroffenen Petenten auch bei einem eingeleiteten Betreuungsverfahren nicht mitwirken, indem sie beispielsweise zu einer ärztlichen Begutachtung nicht erscheinen und sich gegen die Anordnung einer Betreuung mit allen Mitteln zur Wehr setzen. Ihr Interesse ist es gerade nicht, das Steuer aus der Hand genommen zu bekommen. Entsprechend würde durch Änderungen im Betreuungsrecht keine Entlastung, sondern eine zusätzliche Belastung der Gerichte eintreten.

IV. Vereinfachungen im Prozessrecht

Jedoch könnten weitere Vereinfachungen im Prozessrecht zu einer merklichen Entlastung der Gerichte führen.

1. Amtsermittlungspflicht

Die Amtsermittlungspflicht im sozialgerichtlichen Verfahren hat ihren Grund im öffentlichen Interesse an der Aufklärung des wahren Sachverhalts und der Richtigkeit der Entscheidung.¹²² Deshalb führt eine Verletzung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht nach § 103 Satz 1 SGG durch den Kläger grundsätzlich nicht dazu, dass das Gericht seinerseits von der Pflicht entbunden wird, Ermittlungen anzustellen.¹²³ Es kann ggf. eine ablehnende Beweislastentscheidung ergehen, nachdem alle möglichen Beweismittel durch das Gericht ausgeschöpft sind.¹²⁴

Weigern sich allerdings Petenten ohne nachvollziehbaren Grund, einer zumindesten Mitwirkung nachzukommen, stellt sich die Frage nach dem Interesse dieser Personen an der Klärung ihrer Ansprüche in einem rechtsstaatlichen Verfahren. Anschließend stellt sich weiter die Frage nach dem Interesse der Allgemeinheit an der Aufklärung des wahren Sachverhalts und der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung. Dabei kann das Interesse des Staates an der Aufklärung des Sachverhalts und an einer richtigen Entscheidung kaum über das Interesse des Betroffenen hinausgehen. Wäre das öffentliche Interesse an der Aufklärung des wahren Sachverhalts und der Richtigkeit einer Entscheidung als absolut anzusehen und würde das Interesse des Betroffenen übersteigen, müsste grundsätzlich jede Entscheidung von Amts wegen auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden – auch ohne einen Antrag des Petenten. Das ist aber nicht der Fall. Im Gegenteil sieht § 77 SGG eine Bindungswirkung selbst für rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen vor,

122 Schmidt, a. a. O. (Fn. 90), § 103, Rn. 1 m. w. N.

123 Schmidt, a. a. O. (Fn. 90), § 102, Rn. 15 m. w. N. Dies gilt beispielsweise selbst dann, wenn ein Berechtigter sich weigert, sich zur Klärung der geltend gemachten Ansprüche untersuchen zu lassen.

124 Schmidt, a. a. O. (Fn. 90), § 103, Rn. 18 ff.

wenn diese nicht vom Betroffenen angegriffen werden. Und auch die bereits erwähnten Rücknahmefiktionen nach §§ 102 und 156 SGG zeigen die Grenzen des öffentlichen Interesses auf.

Gibt somit aber das erkennbare Interesse des Betroffenen den Rahmen für das öffentliche Interesse an einer richtigen Entscheidung vor, könnte § 103 SGG dahingehend angepasst bzw. klargestellt werden, dass die Untersuchungsmaxime nur im Rahmen der zumutbaren Mitwirkung durch die Beteiligten gilt.¹²⁵ Bei Verweigerung einer zumutbaren Mitwirkung durch den Petenten müsste das Sozialgericht keine weiteren Ermittlungen von Amts wegen anstellen und könnte den Rechtsstreit wesentlich schneller einer Entscheidung zuführen.

2. Verkürzung des Rechtswegs

Gegen behördliche Entscheidungen ist regelmäßig der Rechtsweg mit mehreren Instanzen gegeben. Das Berufungsverfahren ist regelmäßig nur bei Überschreitung eines Streitwerts von 750 € statthaft,¹²⁶ und das Revisionsverfahren bedarf generell einer Zulassung.¹²⁷ Damit ist grundsätzlich die Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung in drei Instanzen (Widerspruchsverfahren, Klageverfahren und Berufungsverfahren), in denen jeweils die Amtsermittlungspflicht gilt, eröffnet. Hinzu kommen Nebenentscheidungen in den Gerichtsverfahren (etwa Prozesskostenhilfeentscheidungen) und deren Überprüfung im Beschlussverfahren.¹²⁸

Zur Entlastung der Verwaltung und Gerichte wäre es daher denkbar, diesen Überprüfungsumfang zu reduzieren. So wäre beispielsweise an die Einführung einer Bagatellgrenze für Gerichtsverfahren (z. B. bei Streitwerten unter 10 €), die Anhebung des Streitwertes für Berufungsverfahren oder generell die Zulassungsberufung, wie im verwaltungsgerichtlichen Verfahren,¹²⁹ zu denken. Diese Maßnahmen würden zwar kaum zu einer Reduktion der Zahl der Verfahren der Intensivpetenten führen, da diese sich um die Zulässigkeit der von ihnen angestrengten Verfahren regelmäßig wenig kümmern. Es würde allerdings zu einer erheblichen Vereinfachung dieser Verfahren führen, weil umfangreiche Amtsermittlungspflichten entfielen und damit diese Verfahren auch schneller einen Abschluss finden könnten.

125 Vgl. insoweit die ständige Rechtsprechung des BVerwG, das schon jetzt beim wortgleichen § 86 Abs. 1 VwGO die Grenzen der Amtsermittlung bei der zumutbaren Mitwirkung zieht, siehe insbesondere Beschl. v. 28.06.2019 – 8 PKH 3/19, Rn. 7 m. w. N.

126 § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGG.

127 § 160 Abs. 1 SGG.

128 § 172 SGG.

129 § 124 VwGO.

3. Einschränkungen bei der PKH

Wie bereits dargestellt, würde die Einführung einer Kostenpflicht voraussichtlich zu einer Verlagerung der notwendigen Prüfungen in das Prozesskostenhilfeverfahren führen. Diesem Effekt könnte begegnet werden, indem im Recht der Prozesskostenhilfe korrespondierend eine gesetzliche Regelung dahingehend erfolgt, dass Prozesskostenhilfe für die Verfahrenskosten nicht oder nur unter Berücksichtigung eines Eigenanteils gewährt wird.¹³⁰

Abgesehen von den rechtlichen Problemen einer solchen Regelung würde eine solche Änderung des Prozesskostenhilferechts vermutlich kaum zur Vermeidung der Verfahren führen, sondern diese allenfalls etwas vereinfachen. Bestünde dann am Ende eine Zahlungspflicht des Petenten, so wären dieselben Probleme zu erwarten, wie in allen Verfahren mit Gerichtskosten. Eine Beitreibung der Gerichtskosten würde bei zahlungsunwilligen oder zahlungsunfähigen Petenten mit einem weiteren Verfahren und zusätzlicher Arbeit verbunden sein und am Ende fruchtlos bleiben.

V. Änderungen im materiellen Recht (§ 44 SGB X)

Bisher sind sogenannte Überprüfungsanträge nach § 44 SGB X jederzeit und auch mehrfach möglich. Es gilt das Amtsermittlungsprinzip und es ist rechtlich umstritten, in welchem Umfang der Petent bei seinem Überprüfungsantrag etwas vortragen muss, das zumindest die Zweifel begründen könnte, die die Überprüfung der Richtigkeit der Entscheidung rechtfertigen.

Über §§ 578 ff. ZPO könnte eine deutliche Entlastung der Verwaltungen und Gerichte erreicht werden. Eine Überprüfung könnte und sollte gesetzlich nur vorgesehen werden, wenn von dem Petenten schwere Verfahrensfehler oder eine erheblich neue Sachlage durch Vorlage entsprechender Belege nachgewiesen oder zumindest glaubhaft gemacht werden könnte.

E. Fazit

Auch die Verfahren von Intensivklägern können und dürfen in einem Rechtsstaat grundsätzlich nicht verhindert werden, weil jeder Mensch Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren hat. Durch Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen könnte deren Bearbeitung aber weiter vereinfacht werden.

¹³⁰ Beispielsweise in Höhe der im Gesetzesentwurf vorgesehenen 30 €.