

Verbände vor den Sozialgerichten: Vertreter überindividueller Rechte?

Felix Welti

I. Verbände in und vor den Sozialgerichten

Verbände sind im deutschen Sozialrecht seit den Anfangstagen der Sozialversicherung Akteure im Rechtsschutz. Gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Versicherten und Arbeitgeber waren Teil der Schiedsgerichte,¹ Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände benennen in der heutigen Sozialgerichtsbarkeit die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Angelegenheiten der Sozialversicherung und der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 12 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz – SGG). Nach dem Krieg kamen das Schwerbehindertenrecht und soziale Entschädigungsrecht und mit ihnen die Sozialverbände hinzu, die als Interessenvertreter der Versorgungsberechtigten und behinderten Menschen (§ 12 Abs. 4 SGG) vorschlagsberechtigt sind.

Mit den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern und mit einem gewissen institutionellen (§ 11 SGG) und informellen Einfluss bei der Auswahl der Berufsrichterinnen und Berufsrichter sind die Verbände im Gericht präsent. Durch Rechtsberatung und Rechtsvertretung sind sie es ebenso lange vor dem Gericht – im doppelten Sinne: Bevor es zum gerichtlichen Verfahren kommt, sind die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialverbände und Verbände der freien Wohlfahrtspflege nach §§ 7, 8 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) zur Rechtsberatung berechtigt.² Kommt es zum sozialgerichtlichen Verfahren, so können insbesondere die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Sozialverbände nach § 73 Abs. 2 Nr. 7 und 8 SGG die Beteiligten vor dem Sozialgericht vertreten. Auch das hat Tradition: Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurden die gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate zur Beratung und Rechtsvertretung

1 Ayaß, Wege zur Sozialgerichtsbarkeit, S. 265 ff.

2 Vgl. den Beitrag von Katharina Weyrich in diesem Band.

im Arbeitsrecht und Sozialrecht gegründet,³ in Bremen mit dem späteren Reichspräsidenten Friedrich Ebert, in Kassel mit dem späteren Regierenden Bürgermeister von Berlin, Otto Suhr. Der Reichsbund, heute SoVD, betätigte sich seit seiner Gründung 1917 in der Rechtsberatung und -vertretung. Auch heute hat die individuelle Rechtsvertretung durch Verbände vor den Sozialgerichten aller Instanzen eine hohe Bedeutung, sowohl für den Gerichtsalltag wie für den Verbandsalltag, für Identität und Attraktivität der Verbände.

Insofern ist die Ausgangslage an den Sozialgerichten und den Arbeitsgerichten anders als in Rechtsgebieten, in denen Verbände erst in den letzten Jahrzehnten durch Verbandsklagerechte einen Platz gefunden haben, wie die Umweltverbände bei den Verwaltungsgerichten⁴ und die Verbraucherverbände in der ordentlichen Gerichtsbarkeit.⁵ Bei den Sozialgerichten sind die Verbände schon da. Diskutiert wird, ob es überhaupt neue Rechtschutzformen braucht, um relevante Interessen zur Geltung zu bringen.⁶

II. Beispiel: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Rechtssachen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Sozialgesetzbuch (SGB) II, bekannt als „Hartz IV“ – sind erst seit 2005 Gegenstand der Sozialgerichtsbarkeit (§ 51 Abs. 1 Nr. 4a SGG). Ein Teil der auf diese Sozialleistung angewiesenen Personen wäre nach vorheriger Rechtslage auf Arbeitslosenhilfe angewiesen gewesen, ein anderer Teil auf Sozialhilfe. Beide Leistungen waren in Entstehung und Durchführung rechtlich und politisch nicht so kontrovers wie das neue Gesetz, jedenfalls in seinen Anfangsjahren.⁷ Zugleich wurde hier für die Sozialgerichtsbarkeit und die bei ihr aktiven Verbände ein neues Feld geöffnet, was sich in hunderttausenden Klagen und hunderten neuen Richterstellen materialisierte. Auch die Verbände waren mit neuen Rechtsfragen und Zielgruppen konfrontiert.

3 Vgl. Buschmann, AuR 2018, S. G13 ff.; Kawamura, Die Geschichte der Rechtsberatungshilfe in Deutschland; Bauer, AuR 2011, S. 149 ff.; Kehrmann, Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, S. 169 ff.; Fricke, ZSR 1993, S. 116 ff.

4 Vgl. Schlacke, Natur und Recht 2004, S. 629 ff.; Schlacke, DVBl 2015, S. 929 ff.

5 Vgl. Halfmeier, Popularklagen im Privatrecht; Klocke, Rechtsschutz in kollektiven Strukturen.

6 Vgl. den Beitrag von Solveig Sternjakob in diesem Band.

7 Vgl. Spellbrink, info also 2009, S. 99 ff.; Fuchsloch, Krisenbewältigung durch „Hartz-Instrumente“ aus der Sicht der Justiz, S. 103 ff.; Rixen, SRa 2010, S. 81 ff.; Knickrehm, Armut und Unterversorgung aus richterlicher Sicht, S. 495 ff.

Diese Hartz-IV-Klagewelle ist bislang kaum Gegenstand der rechtssoziologischen Forschung gewesen, obwohl sie eines der größten Beispiele für Rechtsmobilisierung in der Bundesrepublik Deutschland gewesen ist. Darüber, wie stark die Struktur des neuen Rechts, die Art seiner Durchführung durch die Jobcenter und das Wirken kollektiver Akteure ursächlich für das Klageaufkommen gewesen sind, gibt es Vermutungen, aber wenig gesicherte Erkenntnis. Im von der Hans-Böckler-Stiftung 2013 bis 2016 geförderten Kolleg „Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen“ an der Universität Kassel ist dazu die von mir betreute Dissertation „Protest und Rechtsstreit – SGB-II-Mobilisierung als Konservierung des Hartz-IV-Konflikts“ von *Ulrike A. C. Müller* entstanden.⁸

Müller hat auf der Basis von Interviews mit Klägerinnen und Klägern und in der Rechtsberatung und -vertretung tätigen Personen unter anderem die These entwickelt, dass die Klagemöglichkeit dazu beigetragen hat, politische Konflikte aus der Entstehungsphase des Gesetzes zu festigen und auf Dauer zu stellen. Auch enthält die Arbeit die Beobachtung, dass die erhebliche Beratungs- und Vertretungsarbeit Rückwirkungen auf die politische Positionierung der Gewerkschaften gehabt haben könnte, für die die Interessenvertretung Arbeitsloser ja nicht zum Kerngeschäft gehört. Ganz sicher bietet die Arbeit von *Müller* viel Material für weitere Forschung, die stärker auf der Ebene der Gerichte oder der Verbände ansetzen könnte.

Jedenfalls waren es verbandlich vertretene Klägerinnen und Kläger, deren Verfahren schließlich auf dem Weg der Vorlage durch das Bundessozialgericht⁹ (BSG) und das Hessische LSG¹⁰ Ausgangspunkt der rechtlich und politisch folgenreichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. Februar 2010¹¹ zum Regelsatz des Existenzminimums geworden sind. Frühere Verfassungsbeschwerden hatte das BVerfG 2005 gar nicht zur Entscheidung angenommen, weil der Rechtsweg nicht erschöpft war.¹² Insofern ist die prozessuale Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung eben nicht nur eine Formalität, sondern der Aufruf, vor der Weisheit

8 Müller, Protest und Rechtsstreit; vgl. bereits Müller, Hartz-IV-Proteste und SGB-II-Klagen, S. 159 ff.

9 BSG, Vorlagebeschluss vom 27.01.2009, B 14/11b AS 9/07 R, B 14 AS 5/08 R, juris.

10 Hessisches LSG, Vorlagebeschluss vom 29.10.2008, L 6 AS 336/07, ZfSH/SGB 2009, 100.

11 BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175.

12 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18.03.2005, 1 BvR 444/05, 1 BvR 453/05, 1 BvR 454/05 u.a., NJW 2005, 1642; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 28.09.2005, 1 BvR 1789/05, NJW 2006, 895.

des höchsten Gerichts die Schwarmintelligenz der Gerichte, der Klagen- und Beklagten zu aktivieren und dem BVerfG eine Vorstellung von den möglichen Argumenten, aber auch von ihrer sozialen Relevanz und Mächtigkeit zu geben. Inwieweit vieltausendfach mobilisierte und teils verbandlich vertretene Klägerinnen und Kläger zu der Entscheidung des BVerfG von 2010 beigetragen haben, ist zu diskutieren. Ganz anders als in den Jahrzehnten bis 2005 ist das Grundsicherungsrecht nun bis heute viel-diskutierter Gegenstand von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis geworden. Auch die Entscheidungen des BVerfG zum Asylbewerberleistungsgesetz 2012,¹³ zum Regelsatz 2014¹⁴ und zu den Sanktionen im SGB II im November 2019¹⁵ waren folgenreich. Wenn man soziale Grundrechte als kollektiv gewordene Individualrechte interpretiert, dann wären diese vielleicht nicht ohne verbandliche Vertretung individueller Interessen entstanden.

III. Forschungsansätze in Recht und Empirie

Welche Forschungsansätze könnten sich für die Verbindung von individuellen und kollektiven Interessen im sozialgerichtlichen Verfahren, namentlich durch die verbandliche Rechtsvertretung, bieten?¹⁶

Es könnten die Statistiken der Gerichte und der Verbände ausgewertet werden. Von den Entscheidungen, die im Laufe eines Sozialgerichtsverfahrens zu treffen sind, ist die gerichtliche Streitentscheidung die letzte, aber nicht die einzige. Zuvor liegen die Entscheidungen der Klägerinnen und Kläger zu klagen und – wenn sie verbandlich vertreten sind – der Verbände, diesem Begehren so viel Erfolgsaussicht und Relevanz zuzumessen, dass zur Klage geraten und die Vertretung übernommen wird. Gerade die bislang kaum erforschten Kriterien und Routinen dieses Vorgangs könnten klären helfen, wieviel kollektives Programm in individuellen Klagen steckt. Enger gefasst könnte nach der strategischen Prozessführung gesucht werden, also denjenigen Fällen, in denen bewusst Streitverfahren herbeigeführt und ausgewählt werden, die für den Weg durch die Instanzen zur Klärung beim BSG und sogar beim BVerfG geeignet erscheinen. Auch hierzu gibt es bislang keine Studie der deutschen Verbände- oder Rechts-

13 BVerfG, Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 21/11, BVerfGE 132, 134.

14 BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12 u.a., BVerfGE 137, 34.

15 BVerfG, Urteil vom 05.11.2019, 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68.

16 Ausführlicher dazu: Welti, Verbände und Sozialgerichtsbarkeit, S. 63 ff.

forschung. Auch interessant, wenn auch noch schwerer zugänglich, ist die Responsivität der Gerichte auf solche verbandlichen Anliegen. Sie kann sich zuspitzen bei der Rechtsfrage, ob eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat und deswegen die Revision vom Landessozialgericht zuzulassen ist (§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG), oder, wenn das nicht geschehen ist, die Nichtzulassungsbeschwerde beim BSG (§ 160a SGG) Erfolg hat. Die „Breitenwirkung“ einer Rechtsfrage kann grundsätzliche Bedeutung einer Rechtssache begründen,¹⁷ die sozialpolitische Bedeutung als solche nicht.¹⁸ Die Trennlinie zwischen beiden wäre auszuloten. Dass Verfahren mehr als eine Person betreffen können, weil die Rechtsfrage gleich ist, hat der Gesetzgeber auch mit der Regelung des Musterverfahrens in § 114a SGG jedenfalls anerkannt. Eine empirische Auswertung der Norm gibt es bisher nicht, ausweislich juris auch kaum Praxis.

Eine mit solchen und anderen Fragestellungen geführte empirische Rechtsforschung – wobei die Empirie auch in Gerichtsentscheidungen bestehen kann – wäre hilfreich für die Frage, wozu es neuer prozessrechtlicher Instrumente wie Verbandsklagen bedürfen könnte.¹⁹ Würden sie den Sozialgerichten neue Rechtsfragen zuführen? Oder würden bestimmte Rechtsfragen schneller oder mit anderen Wirkungen geklärt werden können? Hier ist auch und gerade an die Frage der Rechtmäßigkeit untergesetzlicher Normen zu denken, seien es Richtlinien,²⁰ Gesamtverträge oder Verwaltungsvorschriften,²¹ in denen sich auch das sozialpolitische Eigenleben der Sozialleistungsträger materialisiert oder die Kompromisse zwischen sozialpolitischen Interessen ratifizieren, die möglicherweise zu Lasten der Leistungsberechtigten gehen.²² Oder kann auch ein Computerprogramm Gegenstand einer Klage werden, wenn es – wie das legendäre A2LL in der Anfangsphase von „Hartz IV“ – eine rechtmäßige Antragsbe-

17 Leitherer in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, § 160 Rn. 7b; BSG, Beschluss vom 25.09.2002, B 7 AL 142/02 B, juris Rn. 6, SozR 3-1500 § 160a Nr. 34.

18 Z.B. BSG, Beschluss vom 30.12.2015, B 13 R 345/15 B, juris.

19 Dazu Höland, Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht, S. 113 ff.

20 Z.B. des Gemeinsamen Bundesausschusses nach § 92 SGB V; vgl. BSG, Urteil vom 28.02.2008, B 1 KR 16/07 R, BSGE 100, 103; dazu Temizel, SGb 2009, S. 96, 103.

21 Noch zum BSHG vgl. BVerwG, Urteil vom 25.11.2004, 5 CN 1/03, BVerwGE 122, 264; dazu Berlit, JurisPR-BVerwG 7/2005, Anm. 1.

22 Etwa bei den Verträgen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern in der Eingliederungshilfe, dies als Grund für die Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen in § 131 Abs. 2 SGB IX; vgl. Beyerlein, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern – Teil IV.

arbeitung teilweise gar nicht zulässt²³ Schließlich ist zu prüfen, ob Rechtsfragen einer gerichtlichen Klärung zugänglich gemacht werden können, die die soziale Infrastruktur und damit eine Vorfrage individueller Rechte betreffen. Dies ist etwa bei den Verbandsklagen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) wegen fehlender Barrierefreiheit von Verwaltungs- und Dienstgebäuden der Sozialleistungsträger und nicht barrierefreier Räume und Anlagen, in denen Sozialleistungen ausgeführt werden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BGG i.V.m. § 17 Abs. 1 Nr. 4 SGB I), angelegt, wenn auch noch nicht entfaltet worden. Solche Klagen sind möglich, aber es hat sie noch nicht gegeben.²⁴

Jedes klagende Individuum ist auch sozial eingebunden, jedes Kollektiv besteht aus Individuen. Dies zu entschlüsseln, wäre eine Aufgabe der Rechtssoziologie.

Literatur

- Ayaß, Wolfgang, Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Band 1, Berlin 2014, S. 265 ff.
- Bauer, Matthias, Zur Geschichte des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, Arbeit und Recht 2011, S. 149 ff.
- Berlit, Uwe-Dietmar, BVerwG vom 25.11.2004 – 5 CN 1/03 – Ausführungsbestimmungen zur pauschalierten Sozialhilfegewährung als normenkontrollfähiger Rechtssatz, Juris PraxisReport Bundesverwaltungsgericht 7/2005, Anmerkung 1.
- Beyerlein, Michael, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern – Teil IV: Qualität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Leistungen, Diskussions-Forum Rehabilitations- und Teilhaberecht, DVfR, 09.04.2020, Beitrag A7-2020, abrufbar unter: www.reha-recht.de.
- Buschmann, Rudolf, Geschichte des centralen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, Arbeit und Recht 2018, S. G13 ff.
- Fricke, Dieter, Soziale Observatorien – Das erste deutsche Arbeitersekretariat in Nürnberg (1894-1904), Schlussteil, Zeitschrift für Sozialreform 1993, S. 116 ff.

23 Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.01.2007, 2 BvR 2433/04 u.a., BVerfGE 119, 331, juris Rn. 80.

24 Vgl. Welti et al., Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, S. 482 ff., 500.

- Fuchsloch, Christine, Krisenbewältigung durch „Hartz-Instrumente“ aus der Sicht der Justiz, in: Knickrehm, Sabine/Rust, Ursula (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise – Festgabe für Professor Dr. Karl-Jürgen Bieback, Baden-Baden 2010, S. 103 ff.
- Halfmeier, Axel, Popularklagen im Privatrecht, Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Verbandsklage, Tübingen 2006.
- Höland, Armin, Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht – vergleichende Überlegungen, in: Welti, Felix (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, Kassel 2013, S. 113 ff.
- Kawamura, Hiroki, Die Geschichte der Rechtsberatungshilfe in Deutschland – Von der Wilhelminischen Zeit bis zur Entstehung des Beratungshilfegesetzes von 1980, Berlin 2014.
- Kehrmann, Karl, Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, in: Arnold, Jürg (Hrsg.), Die Arbeitsgerichtsbarkeit: Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des Deutschen Arbeitsgerichtsverbandes, Neuwied 1994, S. 169 ff.
- Klocke, Daniel, Rechtsschutz in kollektiven Strukturen, Die Verbandsklage im Verbraucher- und Arbeitsrecht, Tübingen 2016.
- Knickrehm, Sabine, Armut und Unterversorgung aus richterlicher Sicht: Der andere Blickwinkel oder der Blick durch die normative Brille der Rechtsprechung, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung: Richterliche Wissensgewinnung und Wissenschaft, Band 2, Berlin 2015, S. 495 ff.
- Meyer-Ladewig, Jens/Keller, Wolfgang/Leitherer, Stephan/Schmidt, Benjamin, SGG – Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 13. Auflage, München 2020 (zitiert: Bearbeiter in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG).
- Müller, Ulrike A. C., Hartz-IV-Proteste und SGB-II-Klagen: Interessenorganisation mittels Recht, in: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel, Theoretische Einordnungen und empirische Befunde, Baden-Baden 2019, S. 159 ff.
- Müller, Ulrike A. C., Protest und Rechtstreit, SGB-II-Mobilisierung als Konservierung des Hartz-IV-Konflikts, Baden-Baden 2021.
- Rixen, Stephan, Verfassungsrecht ersetzt Sozialpolitik?, „Hartz IV“ auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts, Sozialrecht aktuell 2010, S. 81 ff.
- Schlacke, Sabine, (Auf)Brüche des Öffentlichen Rechts: von der Verletztenklage zur Interessentenklage, Deutsches Verwaltungsblatt 2015, S. 929 ff.
- Schlacke, Sabine, Rechtsschutz durch Verbandsklage – Zum Fortentwicklungsbedarf des umweltbezogenen Rechtsschutzsystems, Natur und Recht 2004, S. 629 ff.
- Spellbrink, Wolfgang, Das Bundessozialgericht und die Sozialpolitik – oder Freiheit und Bindung des Richters am Beispiel der Rechtsprechung zum SGB II, Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 2009, S. 99 ff.
- Temizel, Deniz, Anmerkung zum Urteil des 1. Senats des BSG vom 28.02.2008 – B 1 KR 16/07 R, Die Sozialgerichtsbarkeit 2009, S. 96 ff.

Welti, Felix, Verbände und Sozialgerichtsbarkeit – eine Forschungsskizze, in: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel, Theoretische Einordnungen und empirische Befunde, Baden-Baden 2019, S. 63 ff.

Welti, Felix/Groskreutz, Henning/Hlava, Daniel/Rambausek, Tonia/Ramm, Diana/Wenckebach, Johanna, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes: Abschlussbericht, Forschungsbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Kassel 2014.