

Bundesverfassungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

BESCHLUSS

Art. 3, 20 Abs. 1 u. 3, 103 GG

- 1. Der Unbemittelte ist einem solchen Bemittelten auch in einem außergerichtlichen Widerspruchsverfahren gleichzustellen, der bei seiner Entscheidung für die Inanspruchnahme von Rechtsrat auch die hierdurch entstehenden Kosten berücksichtigt und vernünftig abwägt.**
- 2. Die Grenzen sind umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlicher geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann und je erheblicher die Bedeutung der Sozialleistung für die Betroffenen ist.**
- 3. Die vom Amtsgericht befürwortete Auslegung des Beratungshilfegesetzes, dass es einem Rechtsuchenden zumutbar sei, selbst kostenlos Widerspruch einzulegen und dabei die Beratung derjenigen Behörde in Anspruch zu nehmen, die zuvor den Ausgangsverwaltungsakt erlassen hatte, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.**
- 4. Allein die Durchführung des kostenlosen Widerspruchsverfahrens von Amts wegen und das Fehlen einer Begründungspflicht lassen nicht den Schluss zu, dass er von seinem Recht, sich durch einen Rechtsanwalt seiner Wahl beraten und vor der Widerspruchsbehörde vertreten zu lassen (vgl. § 13 SGB X), keinen Gebrauch machen würde.**
- 5. Ein vernünftiger Rechtsuchender darf sich aktiv am Verfahren beteiligen. Dieses Recht wurzelt in dem rechtsstaatlichen Grundsatz des fairen Verfahrens.**
- 6. Es kann der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden, den Rat derselben Behörde in Anspruch zu nehmen, deren Entscheidung sie angreifen will.**

BVerfG, Beschluss vom 11.05.2009; Az.: 1 BvR 1517/08

Die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat durch die Richterin Hohmann-Dennhardt und die Richter Gaier, Kirchhof am 11. Mai 2009 einstimmig beschlossen:

Tenor:

Der Beschluss des Amtsgerichts Zwickau vom 29. April 2008 - 014 UR II 2417/07 - verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 1 in

Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes. Er wird aufgehoben. Die Sache wird an das Amtsgericht Zwickau zurückverwiesen.

Der Freistaat Sachsen hat der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Versagung von Beratungshilfe für einen Widerspruch gegen die Kürzung von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

I.

Die Beschwerdeführerin bezieht Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II. Sie erhielt von der zuständigen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) im Oktober 2007 einen Änderungsbescheid, in dem bei den Leistungen eine Haushaltsersparnis wegen ihres Krankenhausaufenthalts in Höhe von 121,45 € monatlich (35 % der Regelleistung) angerechnet wurde.

Die Beschwerdeführerin beantragte beim Amtsgericht erfolglos Beratungshilfe zur „Abwehr von Kürzungen und Sanktionen“ nach dem Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen (Beratungshilfegesetz - BerHG). Die zuständige Rechtspflegerin wies den Antrag unter Hinweis auf eine bereits gewährte Beratungshilfe zu einem anderen Bescheid zurück.

Mit der Erinnerung trug der Bevollmächtigte der Beschwerdeführerin vor, dass der Beratungsbedarf nicht die gewährte Beratungshilfe wegen einer verhängten Sanktion, sondern die Anrechnung der angeblichen Ersparnis betreffe. Die Behördenpraxis einer solchen Kürzung sei bereits anderweitig Gegenstand gerichtlicher Verfahren und nicht rechtens.

Die Erinnerung wurde mit richterlichem Beschluss zurückgewiesen. Es könne dahin stehen, ob hier verschiedene Angelegenheiten vorlägen. Jedenfalls sei es der Beschwerdeführerin zumutbar im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BerHG, selbst kostenlos Widerspruch einzulegen und bei der organisatorisch getrennten und mit anderem Personal ausgestatteten Widerspruchsstelle der Ausgangsbehörde vorzusprechen. Es sei amtsbekannt, dass es dort zu einer kompetenten und objektiven Bearbeitung der Widersprüche und gegebenenfalls zu einer kostenlosen Beratung komme. Ein vernünftiger bemittelter Rechtsuchender hätte in dieser Situation keine anwaltliche Hilfe in Anspruch genommen, sondern selbst bei der Behörde vorgesprochen. Es sei auch zu bedenken, dass der Bescheid von Amts wegen einer Prüfung unterzogen werde, ohne dass es rechtlicher Ausführungen bedürfe.

II.

Mit der Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Art. 3 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 sowie sinngemäß von Art. 20 Abs. 1 GG. Sie trägt insbesondere vor, dass sie als unbemittelte Rechtsuchende gegenüber bemittelten Rechtsuchenden ungleich behandelt werde. Die Erforderlichkeit anwaltlicher Beratung sei hier angesichts der Kompliziertheit und Bedeutung der

Leistungen zur Existenzsicherung gegeben. Es sei unzumutbar, wenn sie bei derjenigen Behörde um Beratung nachsuchen solle, gegen deren Entscheidung sie sich wende. Eine neutrale Beratung durch die ARGE, die zugleich als Ausgangs- und Widerspruchsbehörde auftrete, sei nach vernünftiger Erwartung nicht gewährleistet. Die Beschwerdeführerin beruft sich außerdem auf die Waffengleichheit und den effektiven Schutz der Rechtsuchenden im Vorverfahren. Die Verzögerung durch ein nicht ausreichend effektiv gestaltetes Widerspruchsverfahren führe zu einer unzumutbaren Erschwerung der Sicherung der materiellen Existenz.

III.

1. Das Sächsische Staatsministerium der Justiz, dem die Verfassungsbeschwerde gemäß § 94 Abs. 2 BVerfGG zugestellt wurde, weist auf den Grundsatz eines sparsamen Umgangs mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln hin. Die von der Allgemeinheit zu finanzierenden staatlichen Leistungen sollten ungeschmälert dort eingesetzt werden, wo eine andere, gleichwertige und kostengünstigere Hilfe nicht eingreife und der Rechtsuchende andernfalls rechtlos gestellt würde. Der Weg zum Anwalt sei „ultima ratio“; Rechtsuchende könnten darauf verwiesen werden, den „einfacheren und billigeren“ Weg zur Behörde einzuschlagen, wenn dieser gleichwertige Beratungshilfe verspreche. Die Inanspruchnahme der Beratung nach § 14 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) und die selbständige Einlegung des Widerspruchs gegebenenfalls mit behördlicher Formulierungshilfe sei gegenüber anwaltlicher Beratung und Vertretung im Widerspruchsverfahren gleichwertig, da in beiden Fällen die Verwaltung zu einer Selbstkontrolle des Bescheids veranlasst werde. Dies habe die Beschwerdeführerin aber nicht einmal versucht. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass sie aufgrund ihrer individuellen Fähigkeiten nicht in der Lage sei, das mangelnde Einverständnis mit dem Bescheid mitzuteilen und nach einer Beratung die sachlichen Gründe hierfür zu nennen. Das Widerspruchsverfahren diene vor allem der Selbstkontrolle der Verwaltung. Eine Begründung des Widerspruchs sei nicht erforderlich. Die Einlegung des Widerspruchs sei angesichts der geringen inhaltlichen Anforderungen auch für nicht gewandte Rechtsuchende gewährleistet.

Die Entscheidung über den Widerspruch werde von anderen Mitarbeitern getroffen als die Entscheidung über den Bescheid. Es sei daher im Regelfall von einer unbefangenen Prüfung und Beratung auszugehen.

Der Hinweis auf den Grundsatz der Waffengleichheit überzeuge nicht, da das Widerspruchsverfahren kein kontradiktorisches Verfahren sei. Mit der persönlichen Vorsprache bei der Widerspruchsbehörde sei keine Verzögerung verbunden.

Nur im Einzelfall sei die Beratung nicht zuzumuten, etwa bei einem konkret bestehenden Interessenkonflikt, bei fehlerhaftem Verhalten der Behörde in der Vergangenheit oder bei sonstigen Befangenheitsgründen. Dies sei nicht ausreichend dargelegt. Im Gegenteil sei eine kompetente Beratung durch die ARGE gerichtsbekannt.

2. Die zuständige ARGE hält die Verfassungsbeschwerde für nicht hinreichend begründet. Die Behörde sei an Recht und Gesetz gebunden und unterliege der Selbstkontrolle. Es sei nicht nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Rechtsschutzziel bei Vertretung durch einen Rechtsanwalt eher durchdringen würde. Die Versagung der Beratungshilfe ergebe sich aus der Zumutbarkeit anderer Möglichkeiten.

3. Die Bundesrechtsanwaltskammer hält die Verfassungsbeschwerde für begründet. Die Entscheidung des Fachgerichts verkenne die Bedeutung der in Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG verbürgten Rechtsschutzgleichheit. Der Richter habe auf Überlegungen abgestellt, die der Gesetzgeber selbst ausdrücklich verworfen habe. Sie weist dazu auf die Gesetzesentwicklung hin, wonach auch im Sozialrecht eine „Beratung durch den Anwalt des Vertrauens“ ermöglicht werden sollte (BTDrucks 12/7009, S. 6). Die Beschränkung der Beratungshilfe auf sinnvolle Fälle werde durch die Mutwillensklausel ausreichend gesichert.

Es stelle jedenfalls eine unverhältnismäßige Benachteiligung unbemittelter Parteien gegenüber bemittelten Parteien dar, dass das Gericht seinen Auslegungsmaßstab auch auf das Vorverfahren erstreckte. Diese Argumentation schließe unbemittelte Parteien von jeder Form der Vertretung aus. Der Gesetzgeber habe in § 63 Abs. 2 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) die Bedeutung einer Vertretung im sozialrechtlichen Vorverfahren hervorgehoben. Die Notwendigkeit der Hinzuziehung anwaltlicher Vertretung werde regelmäßig bejaht.

Als Ratgeber gegen sich selbst sei die Behörde untauglich. Für den Bereich des SGB II komme hinzu, dass Ausgangs- und Widerspruchsbehörde zusammenfielen. Da das Vorverfahren eine Prozessvoraussetzung sei, könne dessen Dauer Einfluss auf den effektiven Schutz durch die Gerichte haben.

4. Das Bundesministerium der Justiz ist der Auffassung, dass die Inanspruchnahme einer Beratung im Widerspruchsverfahren durch die Ausgangsbehörde grundsätzlich keine zumutbare andere Beratungsmöglichkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BerHG darstelle. Erforderlich sei eine Feststellung im Einzelfall. Es liege nahe, eine Beratung durch die Ausgangsbehörde als zumutbare andere Hilfsmöglichkeit abzulehnen, wenn aus Sicht des Bürgers ein Interessenkonflikt der Behörde angenommen werden könne. Insoweit verweist das Bundesministerium der Justiz auf die Begründung des Gesetzentwurfs des Bundesrats zur Änderung des Beratungshilferechts (vgl. BRDrucks 648/08, S. 36). Die Situation des Rechtsuchenden in einem Widerspruchsverfahren unterscheide sich grundlegend von der Situation einer erstmaligen Antragstellung.

Ein ablehnender Bescheid ändere zwar nichts an der allgemeinen Pflicht der Behörde zur objektiven Beratung. Aus Sicht des Bürgers liege allerdings ein Interessenkonflikt der Behörde selbst dann nahe, wenn er andere Ansprechpartner habe. Bei einer Verweisung auf Beratung durch die Behörde, gegen die argumentiert werden müsse, würde es sich um einen wiederholten Versuch handeln, die Behörde von einer entgegenstehenden Rechtsansicht des Antragstellers zu überzeugen. Es sei für den Bürger schwer vorstellbar, dass die Behörde ihn in dieser Situation so berate, dass sie ihre eigene Entscheidung angreife. Die vorbefasste Behörde könne - jedenfalls aus Sicht des Rechtsuchenden - nicht in gleicher Weise umfassende Interessen wahrnehmen wie ein Rechtsanwalt.

Auch wenn ein Widerspruch nicht begründet werden müsse, verspreche eine anwaltliche Begründung bei schwieriger Tatsachenlage oder umstrittener Rechtslage mehr Aussicht auf Erfolg. Es werde vermieden, dass der Bürger auf die gleichen beschränkten Mittel verwiesen werde, die ihm von Anfang an zu Gebote standen, die Behörde von der eigenen Rechtsansicht zu überzeugen. Dies diene zugleich der Gewährleistung eines fairen Verfahrens in der Ausprägung der sogenannten Waffengleichheit.

Auch ein Bemittelter, der seine rechtliche Situation vernünftig abwäge und dabei das Kostenrisiko berücksichtige, bediene sich unter diesen Umständen eines Anwalts. Insofern könne Beratungshilfe im Widerspruchsverfahren nur dann abgelehnt werden, wenn es um einfach gelagerte Konstellationen gehe oder die Korrektur offensichtlicher Unrichtigkeiten erstrebt werde.

IV.

1. Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an und gibt ihr statt, weil dies zur Durchsetzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor (§ 93c Abs. 1 BVerfGG). Die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Grundsätze sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt.

2. Die Verfassungsbeschwerde erweist sich danach als begründet. Die angegriffene richterliche Entscheidung verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Anspruch auf Rechtswahrnehmungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG).

a) Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) das Gebot einer „weitgehenden Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten im Bereich des Rechtsschutzes“ abgeleitet (vgl. BVerfGE 9, 124 <130 f.>; 10, 264 <270 f.>; 22, 83 <86>; 51, 295 <302>; 56, 139 <143>; 63, 380 <394 f.>) und diese Forderung des weiteren mit dem Rechtsstaatsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) begründet (vgl. BVerfGE 81, 347 <356>). Die Frage, ob aus den Verfassungsprinzipien, die den Grundsatz der Rechtsschutzgleichheit tragen, eine Pflicht zur Angleichung der Stellung Unbemittelter an die der Bemittelten auch für den außergerichtlichen Rechtsschutz hergeleitet werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. Oktober 2008 (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats - 1 BvR 2310/06 -, NJW 2009, S. 209 ff.) beantwortet. Danach sind weder der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 noch das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG oder das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG in ihrer Geltung auf gerichtliche Verfahren beschränkt. Die im gerichtlichen Verfahren auf Rechtsschutzgleichheit gerichteten Verfassungsgrundsätze gewährleisten dem Bürger deshalb auch im außergerichtlichen Bereich Rechtswahrnehmungsgleichheit.

Der Unbemittelte ist einem solchen Bemittelten gleichzustellen, der bei seiner Entscheidung für die Inanspruchnahme von Rechtsrat auch die hierdurch entstehenden Kosten berücksichtigt und vernünftig abwägt (vgl. BVerfG, NJW 2009, S. 209 <210>).

Dabei kann der Gesetzgeber die Rechtswahrnehmungsgleichheit von nicht hinreichend Bemittelten und Begüterten auf unterschiedliche Weise zu erreichen suchen. Wie beim allgemeinen Gleichheitssatz sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers jedoch Grenzen gesetzt. Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (vgl. BVerfGE 55, 72 <88>; 88, 87, <96 f.>; 100, 195 <205>; 112, 368 <401>; 116, 229 <238>). Die Grenzen sind umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlicher geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (vgl. BVerfGE 82, 126 <146>; 88, 87 <96>; 106, 166 <176>; 111, 160 <169>) und je

erheblicher die Bedeutung der Sozialleistung für die Betroffenen ist (vgl. BVerfGE 60, 113 <119>).

Mit dem Beratungshilfegesetz hat der Gesetzgeber diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Gewährleistung der Rechtswahrnehmungsgleichheit grundsätzlich Genüge getan. Das Gesetz stellt sicher, dass Bürger mit geringem Einkommen und Vermögen nicht durch ihre finanzielle Lage daran gehindert werden, sich außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens sachkundigen Rechtsrat zu verschaffen (BTDrucks 8/3311, S. 1). Soweit das Gesetz den Anspruch auf Beratungshilfe vom Vorliegen einschränkender Voraussetzungen abhängig macht, halten diese den Anforderungen einer Angemessenheitskontrolle stand. Insbesondere darf der Rechtsuchende zunächst auf zumutbare andere Möglichkeiten für eine fachkundige Hilfe bei der Rechtswahrnehmung verwiesen werden (vgl. BVerfG, NJW 2009, S. 209 <210>).

Die Auslegung und Anwendung des Beratungshilfegesetzes obliegt in erster Linie den zuständigen Fachgerichten. Entsprechend dem für die Prozesskostenhilfe geltenden Prüfungsmaßstab überschreiten die Fachgerichte jedoch dann den Entscheidungsspielraum, der ihnen bei der Auslegung der Bestimmungen des Beratungshilfegesetzes zukommt, wenn sie einen Auslegungsmaßstab verwenden, durch den einem unbemittelten Rechtsuchenden im Vergleich zum bemittelten Rechtsuchenden die Rechtswahrnehmung unverhältnismäßig eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 81, 347 <358> ; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 12. Juni 2007 - 1 BvR 1014/07 -, NJW-RR 2007, S. 1369).

b) Ein solcher Fall ist hier gegeben. Die vom Amtsgericht befürwortete Auslegung des Beratungshilfegesetzes, dass es einem Rechtsuchenden zumutbar sei, selbst kostenlos Widerspruch einzulegen und dabei die Beratung derjenigen Behörde in Anspruch zu nehmen, die zuvor den Ausgangsverwaltungsakt erlassen hatte, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Das Amtsgericht verletzt die Rechtswahrnehmungsgleichheit, wenn es bei der Anwendung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BerHG oder auch bezüglich der Erforderlichkeit einer Vertretung (§ 2 Abs. 1 BerHG) davon ausgeht, dass ein vernünftiger Rechtsuchender in denjenigen Fällen, in denen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind, keine anwaltliche Hilfe für das Widerspruchsverfahren in Anspruch genommen hätte.

aa) Die Versagung der Beratungshilfe führt zu einer Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin gegenüber dem dargestellten Vergleichsmaßstab. Ein Bemittelter, der bei seiner Entscheidung für die Inanspruchnahme von Rechtsrat auch die hierdurch entstehenden Kosten berücksichtigt und vernünftig abwägt, hätte nach normativen Maßstäben fremde Hilfe in Anspruch nehmen dürfen. Allein die Durchführung des kostenlosen Widerspruchsverfahrens von Amts wegen und das Fehlen einer Begründungspflicht lassen nicht den Schluss zu, dass er von seinem Recht, sich durch einen Rechtsanwalt seiner Wahl beraten und vor der Widerspruchsbehörde vertreten zu lassen (vgl. § 13 SGB X), keinen Gebrauch machen würde.

Ein vernünftiger Rechtsuchender darf sich aktiv am Verfahren beteiligen. Dieses Recht wurzelt in dem rechtsstaatlichen Grundsatz des fairen Verfahrens (vgl. BVerfGE 38, 105 <111 f.>; 57, 250 <274 f.>), der im Verwaltungsverfahren Anwendung findet. Damit wird letztlich dem aus der Menschenwürde abzuleitenden Gebot, dass über die Rechte des Einzelnen nicht kurzerhand von Obrigkeit wegen verfügt werden darf (vgl. BVerfGE 9, 89 <95>; 26, 66 <71>; 57, 250 <275>), Rechnung getragen.

Es kann daher durchaus Anlass bestehen, einen Anwalt hinzuzuziehen, auch wenn es im Vorverfahren weder einen Vertretungszwang noch einen Anspruch auf Beiordnung eines Rechtsanwalts gibt und auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht die Einschaltung eines Anwalts fordert (zu Art. 103 Abs. 1 GG: vgl. BVerfGE 9, 124 <132>; 31, 306 <308>). Ob der bemittelte Rechtsuchende von diesem Recht für das Widerspruchsverfahren vernünftigerweise Gebrauch macht, kann nicht pauschal verneint werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Ein kostenbewusster Rechtsuchender wird dabei insbesondere prüfen, inwieweit er fremde Hilfe zur effektiven Ausübung seiner Verfahrensrechte braucht oder selbst dazu in der Lage ist.

Dabei wird er sich an den Regeln der Kostenerstattung für das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht orientieren (vgl. § 63 SGB X, § 193 Sozialgerichtsgesetz - SGG). Danach ist die Einschaltung eines Anwalts für den obsiegenden Rechtsuchenden im Ergebnis „kostenlos“, wenn die Hinzuziehung unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls notwendig war. Notwendig ist die Zuziehung nach höchstrichterlicher Rechtsprechung dann, wenn es der Partei nach ihren persönlichen Verhältnissen sowie wegen der Schwierigkeit der Sache nicht zuzumuten ist, das Vorverfahren selbst zu führen (BSG, Urteil vom 8. Oktober 1987 - 9a RVs 10/87; BSG, Urteil vom 15. Dezember 1987 - 6 RKA 21/87 -, SozR 1300 § 63 Nr. 12; BSG, Beschluss vom 29. September 1999 - B 6 KA 30/99 B).

Durch die Einführung des § 63 SGB X sind Wertungen überholt, wonach es angesichts der Gebührenfreiheit des Vorverfahrens angemessen sei, dass der Widerspruchsführer die Kosten der Vertretung in diesem Stadium stets selbst tragen müsse (vgl. BSGE 24, 207 <214>). Auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 22. Januar 1959 (BVerfGE 9, 124 ff.), wonach der damalige Ausschluss der Anwaltsbeiordnung in den unteren Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit durch die Besonderheiten des vergleichsweise klaren Streitstoffes, des fürsorgerischen Parteigegners und der Gesamtkonstruktion des Verfahrens aufgewogen wurde (vgl. BVerfGE 9, 124 <133 ff.>), lassen sich angesichts der veränderten Rechtslage nicht mehr in einem Erst-Recht-Schluss auf das Verwaltungsverfahren übertragen (so noch BSGE 24, 207 <214>). Der Gesetzgeber hat längst die Prozesskostenhilfe für die unteren Instanzen eingeführt und ist dabei davon ausgegangen (vgl. BTDrucks 8/3068, S. 22 f.), dass das Sozialrecht eine Spezialmaterie ist, die nicht nur der rechtsunkundigen Partei, sondern selbst ausgebildeten Juristen Schwierigkeiten bereitet.

Eine entsprechende Wertung ergibt sich auch aus § 43c Abs. 1 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), wonach zur Verleihung der Fachanwaltsbezeichnung für das Sozialrecht der Nachweis besonderer Kenntnisse und Erfahrungen erforderlich ist. Diese müssen über das Maß hinausgehen, das üblicherweise durch die berufliche Ausbildung und die praktische Erfahrung im Beruf auf einem Gebiet vermittelt wird.

Die Konzeption des geltenden Beratungshilferechts geht von keiner anderen Wertung aus. Während der Gesetzgeber bei Einführung des Beratungshilfegesetzes zunächst eine „Konzentration der öffentlichen Mittel“ auf bestimmte Rechtsgebiete verfolgt (vgl. BTDrucks 8/3311, S. 12; vgl. hierzu BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19. Januar 1989 - 1 BvR 1685/88) und insbesondere unter Hinweis auf die Beratungspflichten der Behörden das Sozialrecht nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen hatte, hat er dieses Konzept zwischenzeitlich aufgegeben. Er erstreckte den Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 BerHG auch auf das Sozialrecht. In der Gesetzesbegründung des

entsprechenden Regierungsentwurfs (vgl. BTDrucks 12/7009, S. 6) heißt es dazu: „Um den rechtsuchenden Bürgern in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen auch in sozialrechtlichen Fragen eine Beratung durch den Anwalt des Vertrauens zu ermöglichen, soll in § 2 Abs. 2 das Sozialrecht, als eines der Gebiete, für das Beratungshilfe gewährt wird, ausdrücklich aufgeführt werden.“

Das Amtsgericht hat hier keine konkreten Umstände zur Notwendigkeit einer anwaltlichen Inanspruchnahme oder zur Selbsthilfemöglichkeit der Beschwerdeführerin erwogen. Die Frage nach der Selbsthilfe mag einfachrechtlich im Rahmen des Beratungshilfegesetzes umstritten sein (generell ablehnend Schoreit, in: Schoreit/Groß, Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe, 9. Aufl., 2008, § 1 Rn. 52; für Berücksichtigung im Rahmen eines allgemeinen Rechtsschutzinteresses: Kalthoener/Büttner/Wrobel-Sachs, Prozesskostenhilfe und Beratungshilfe, 4. Aufl., 2005, Rn. 954, 960). Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wäre aber kein Verstoß gegen das Gebot der Rechtswahrnehmungsgleichheit erkennbar, wenn ein Bemittelter deshalb die Einschaltung eines Anwalts vernünftigerweise nicht in Betracht ziehen würde.

Ein solcher Fall ist hier jedoch nicht erkennbar. Der dem Beratungsanliegen zugrunde liegende Sachverhalt wirft nicht bloß einfach gelagerte Tatsachenfragen auf. Es geht nicht um Fragen allgemeiner Lebenshilfe. Bei der Anrechenbarkeit einer Ersparnis aufgrund von Krankenhausverpflegung handelt es sich vielmehr um ein konkretes rechtliches Problem, das zum Zeitpunkt der Antragstellung noch keine höchstrichterliche Klärung erfahren hatte (vgl. BSG, Urteil vom 18. Juni 2008 - B 14 AS 22/07 R). Der Beratungshilfeantrag bezieht sich auf einen bereits ergangenen belastenden Bescheid und nicht nur auf ein ihm vorausgehendes Anhörungsverfahren. Es ist kein Missverständnis zwischen Behörde und Rechtsuchendem ersichtlich, aufgrund dessen lediglich eine Rückfrage veranlasst gewesen wäre. Die Beschwerdeführerin war bereits entschlossen, einen Rechtsbehelf einzulegen.

Besondere Rechtskenntnisse der Beschwerdeführerin sind nicht erkennbar. Soweit im Beschluss der Rechtspflegerin auf die bereits gewährte Beratungshilfe zu einem anderen Bescheid hingewiesen wurde, ist dort die rechtliche Frage einer Sanktion nach § 31 Abs. 1 SGB II angesprochen, die sich von derjenigen nach der Anrechenbarkeit einer Ersparnis offenkundig unterscheidet.

Der Hinweis auf die Form und die Frist der Widerspruchseinlegung in der Rechtsmittelbelehrung mag ausreichen, um unter dem Gesichtspunkt der Fristwahrung ein selbständiges Handeln der Beschwerdeführerin als zumutbar anzusehen; er reicht jedoch nicht aus, wenn sie ihre Interessen dadurch wahrnehmen möchte, rechtliche Einwände im Verfahren vorzutragen und sachdienliche Anträge zu stellen.

bb) Die Versagung der Beratungshilfe wird hier nicht durch sachliche Gründe von ausreichendem Gewicht gerechtfertigt. Vielmehr wird die Rechtswahrnehmung der Beschwerdeführerin im Vergleich zu bemittelten Rechtsuchenden unverhältnismäßig eingeschränkt, weil die Verweisung auf die behördliche Beratung die Grenze der Zumutbarkeit überschreitet.

Es kann der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden, den Rat derselben Behörde in Anspruch zu nehmen, deren Entscheidung sie angreifen will.

Schon der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Inanspruchnahme behördlicher Beratung nicht zumutbar sei, wenn eine Vertretung gegenüber einer an sich auskunftspflichtigen Behörde „zur Durchsetzung von Ansprüchen des Bürgers notwendig ist“ (BTDrucks 8/3311, S. 11). Dieses Verfahrensstadium unterscheidet sich von einer erstmaligen Antragstellung oder einer bloßen Nachfrage bei der Behörde, die in der Regel als zumutbar angesehen werden kann (vgl. BVerfG, NJW-RR 2007, S. 1369).

Mit dem Entschluss, Widerspruch einzulegen, wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die Behörde, der der Bescheid zuzurechnen ist, und nicht gegen bestimmte Mitarbeiter. Der Hinweis des Amtsgerichts auf die organisatorisch getrennte und mit anderem Personal ausgestattete Widerspruchsstelle ist daher nicht ausschlaggebend, wenn wie hier die selbe Behörde (ARGE) als Ausgangs- und Widerspruchsbehörde entscheidet (§ 85 Abs. 2 Satz 2 SGG; § 44b Abs. 3 Satz 3 SGB II, der nach dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts - 2 BvR 2433, 2434/04 -, BVerfGE 119, 331, weiter anwendbar ist) und die internen Strukturen und Verantwortlichkeiten für die Beschwerdeführerin nicht offensichtlich sind.

Soll die ARGE zusätzlich zur Überprüfung auch noch Beratung und Formulierungshilfe beim Widerspruch gegen die eigene Verwaltungsentscheidung leisten, besteht die abstrakte Gefahr von Zirkelschlüssen und Interessenkonflikten. Da die beratungsbedürftige Beschwerdeführerin die verschiedenen Interessen nicht ausreichend durchschaut und zu weiterführenden Rechtsausführungen nicht in der Lage ist, wird sie befürchten, dass die Behörde an der einmal als zutreffend erachteten Entscheidung festhalten wird. Sie wird daher deren Rat misstrauen. Unabhängig von der Frage, ob dieses Misstrauen berechtigt ist, ist der behördliche Rat aus Sicht der Beschwerdeführerin daher nicht mehr geeignet, ihn zur Grundlage einer selbständigen und unabhängigen Wahrnehmung ihrer Verfahrensrechte im Widerspruchsverfahren zu machen.

Daran ändert auch der Hinweis auf die Sachkompetenz der Behörde und deren Bindung an Recht und Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG nichts. Die ARGE ist und bleibt - unabhängig von der Frage der Beratungshilfe - sowohl zu einer rechtmäßigen Sachbehandlung als auch zu einer korrekten Beratung verpflichtet. Dadurch sind Fehlentscheidungen jedoch nicht per se ausgeschlossen. Von der Rechtsuchenden kann nicht erwartet werden, sich darauf zu verlassen, dass die Behörde aufgrund eigener Kompetenz immer zu einer richtigen Entscheidung gelangen werde. Dies gilt insbesondere auch angesichts der bekanntermaßen hohen Widerspruchs- und Klagequote in Verfahren über Leistungen nach dem SGB II und der noch ausstehenden höchstrichterlichen Klärung neuer Rechtsfragen.

Dem bemittelten Rechtsuchenden steht dagegen mit dem Anwalt ein unabhängiges Organ der Rechtspflege (§ 1 BRAO) zur Seite, den er frei auswählen kann und dessen Unabhängigkeit gesetzlich vorgeschrieben ist. Der Rechtsanwalt darf keine Bindungen eingehen, die seine berufliche Unabhängigkeit gefährden (§ 43a Abs. 1 BRAO), er ist zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 43a Abs. 2 BRAO) und darf keine widerstreitenden Interessen vertreten (§ 43a Abs. 4 BRAO). Diesen berechtigten Anforderungen an die Unabhängigkeit des Beraters genügt die behördliche Beratung nicht.

Außerdem kann die Behörde eine Durchsetzungshilfe nicht im selben Umfang leisten wie ein Rechtsanwalt. Ein Behördenmitarbeiter darf nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB X nicht zugleich als gewillkürter Vertreter eines Beteiligten auftreten.

Demgegenüber kann die Tätigkeit des Rechtsanwalts die Unterrichtung über die Rechtslage, die Empfehlung eines Verhaltens und die Hinweise auf dessen Risiken sowie die Vertretung des Rechtsuchenden als „Durchsetzungshilfe“, angefangen von der Einlegung und Begründung des Widerspruchs über die Abgabe weiterer Erklärungen, Anrufe, Vorsprachen bis hin zur Hilfe für die Beendigung des Widerspruchsverfahrens umfassen. Er trägt durch den Blick „von außen“ insbesondere zur Pluralität der Meinungsbildung und Klärung der Rechtslage bei.

Zu berücksichtigen ist auch, dass das Vorverfahren in ein Klageverfahren mit der beratenden Behörde als potentiellm Prozessgegner münden kann. Das Widerspruchsverfahren dient nicht nur dem Zweck einer Selbstkontrolle der Verwaltung, sondern auch dem Rechtsschutz des Betroffenen und der Entlastung der Gerichte (vgl. Leitherer, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 9. Aufl., 2008, Vor § 77 Rn. 1a; Redeker/von Oertzen, VwGO, 14. Aufl., 2004, § 68 Rn. 2a). Als notwendige Prozessvoraussetzung ist es eng mit dem Klageverfahren verknüpft und bezweckt insbesondere die Klärung des künftigen Streitgegenstands. Mit Blick auf die mögliche gerichtliche Auseinandersetzung und die prozessrechtlichen Grundsätze der Waffengleichheit und der gleichmäßigen Verteilung des Risikos am Verfahrensausgang (vgl. BVerfGE 52, 131 <144, 156>), ist es unzumutbar, der Beschwerdeführerin eine allein ihren Interessen verpflichtete Beratung, wie sie dem Bemittelten mit dem Anwalt zur Verfügung steht, vorzuenthalten und statt dessen der Behörde mit der Beratungstätigkeit Einfluss auf die Art und Weise der Rechtswahrnehmung des Rechtsuchenden zu geben.

Auch wenn sich im Einzelfall ein objektiver Mehrwert anwaltlicher Beteiligung gegenüber behördlicher Beratung nicht empirisch voraussagen lässt, handelt es sich bei einer zusätzlichen und von außen kommenden Durchsetzungshilfe im Widerspruchsverfahren grundsätzlich um eine geeignete Maßnahme zur Effektivitätssteigerung des Verfahrens. Diesem Gesichtspunkt kommt wegen des existenzsichernden Charakters der erstrebten Sozialleistung besondere Bedeutung zu. Im konkreten Fall geht es um die Beratung wegen einer geminderten Leistung von Arbeitslosengeld II. Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende dienen der Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens. Diese Sicherstellung ist eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, die aus dem Gebot zum Schutze der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot folgt (vgl. BVerfGE 82, 60 <80>). Insofern ist auf eine möglichst effektive Gestaltung des Vorverfahrens insbesondere wegen seiner grundsätzlich zeitverzögernden Wirkung und Verbindung zum Klageverfahren zu achten. Auch wegen der grundrechtsrelevanten Bedeutung des Verfahrens ist es nicht zumutbar, der Beschwerdeführerin die Mittel zu versagen, die einem vernünftigen Rechtsuchenden zur effektiven Rechtswahrnehmung zur Verfügung stünden.

Der rein fiskalische Gesichtspunkt, Kosten zu sparen, kann nach den dargestellten Gründen nicht als sachgerechter Rechtfertigungsgrund angesehen werden.

V.

Die angegriffene Entscheidung wird gemäß § 95 Abs. 2 BVerfGG aufgehoben. Die Sache wird an das Amtsgericht zurückverwiesen, das erneut über die Erinnerung zu entscheiden hat.

Die Entscheidung über die notwendigen Auslagen beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG.

