

Mitteilung des Senats vom 29. September 2009**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen mit der Bitte um Beschlussfassung.

Mit Gesetz vom 1. Juli 1975 ist zum 1. September 1975 die öffentliche Rechtsberatung für Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen im Land Bremen eingerichtet worden. Eine öffentliche Rechtsberatung vergleichbarer Form gibt es nur in Hamburg und Berlin. In den anderen Ländern, und in Berlin neben der öffentlichen Rechtsberatung, gilt seit 1980 das Beratungshilfegesetz. Die öffentliche Rechtsberatung wird im Land Bremen von der Arbeitnehmerkammer durchgeführt. Beratungsstellen bestehen auch in Bremerhaven und in Bremen-Nord.

Zum Gesetz über öffentliche Rechtsberatung besteht Änderungsbedarf aus drei Gründen:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 2310/06 – festgestellt, dass die Regelung des Beratungshilfegesetzes, die steuerrechtliche Angelegenheiten von der Beratungshilfe ausschließt, mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar ist. Auch § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung schließt das Rechtsgebiet Steuerrecht von der öffentlichen Rechtsberatung aus. Die Ausnahmeregelung ist deshalb zu streichen. Eine entsprechende Änderung des Beratungshilfegesetzes hat die Bundesministerin der Justiz bereits angekündigt. Aus dem gleichen Grund hat die Ausnahmeregelung für das Sozialversicherungsrecht zu entfallen.
2. § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung schließt daneben auch das Rechtsgebiet Arbeitsrecht aus. Hintergrund dieser vom Beratungshilfegesetz abweichenden Bestimmung ist, dass in Bremen alle Arbeitnehmer Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind und damit in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten das kammereigene, neben der öffentlichen Rechtsberatung bestehende Beratungsangebot im Arbeitsrecht in Anspruch nehmen können. Sowohl das Beratungshilfegesetz als auch das Gesetz über öffentliche Rechtsberatung enthalten das Grundprinzip, dass Beratungshilfe und öffentliche Rechtsberatung gegenüber anderweitigen kostenlosen Beratungsmöglichkeiten nachrangig sind. Die Praxis der öffentlichen Rechtsberatung hat jedoch eine Regelungslücke aufgezeigt. Arbeitnehmer mit Wohnsitz in Bremen und Arbeitsstelle außerhalb Bremens sind wegen ihrer auswärtigen Beschäftigung nicht Mitglieder der Arbeitnehmerkammer und können deshalb das kammereigene Beratungsangebot nicht in Anspruch nehmen. Wegen ihres Wohnsitzes in Bremen hätte dieser Personenkreis zwar grundsätzlich Zugang zur öffentlichen Rechtsberatung, § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung nimmt ihnen aber die Möglichkeit, Beratung in arbeitsrechtlichen Fragen zu bekommen. Auch diese Ausnahmeregelung ist deshalb zu streichen. Für Arbeitnehmer mit Arbeitsstelle in Bremen ändert sich durch die Streichung nichts. Es bleibt für sie beim Vorrang der kammereigenen Beratung im Arbeitsrecht.
3. Nach geltendem Recht ist die Arbeitnehmerkammer von der Freien Hansestadt Bremen mit der Durchführung der öffentlichen Rechtsberatung beauftragt. Die der Arbeitnehmerkammer dabei entstehenden Aufwendungen werden aus

Haushaltsmitteln erstattet. Nach Auffassung des zuständigen Finanzamts begründet dieser Sachverhalt einen der Umsatzsteuer unterliegenden Leistungsaustausch. Die Arbeitnehmerkammer und der Senator für Justiz und Verfassung haben demgegenüber die Auffassung vertreten, die Durchführung der öffentlichen Rechtsberatung sei eine staatliche, auf dem Sozialstaatsprinzip beruhende Aufgabe, die eigenständig von der Arbeitnehmerkammer wahrgenommen werde. Um dies im Gesetz zum Ausdruck zu bringen und damit die Umsatzsteuerpflicht zu vermeiden, soll die Aufgabe selbst auf die Arbeitnehmerkammer übertragen werden. In diesem Fall können Zuwendungen der Freien Hansestadt Bremen, die ausschließlich auf der Grundlage des Haushaltsrechts und der dazu ergangenen Nebenbestimmungen vergeben werden, als echte, nicht der Umsatzsteuer unterliegende Zuschüsse behandelt werden.

Die Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen. Nach Streichung der Ausnahmeregelungen in § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung ist eine allenfalls geringe zusätzliche Inanspruchnahme der öffentlichen Rechtsberatung möglich, der im Verhältnis zu den bisher jährlich circa 6000 Erst- und 6000 Folgeberatungen kein besonderes Gewicht beizumessen ist. Die mit Änderung des § 7 des Gesetzes verbundene Umstellung der Aufwandsersatzung auf eine Zuwendung führt nicht zu Mehrbelastungen des Haushalts, da beides sich am erforderlichen Aufwand für die öffentliche Rechtsberatung zu orientieren hat. Die Umstellung vermeidet hingegen, dass die bisherige Aufwandsentschädigung um eine von der Arbeitnehmerkammer zu entrichtende und ihr als Aufwand von der Freien Hansestadt Bremen eventuell zu erstattende Umsatzsteuer erhöht wird.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Artikel 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung in der Freien Hansestadt Bremen vom 1. Juli 1975 (Brem.GBl. S. 297 – 303-c-1), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 407) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 1 werden die Worte „mit Ausnahme des Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungsrechts“ gestrichen.
2. § 7 wird wie folgt gefasst:

„§ 7

Aufgabenübertragung

Die Aufgaben nach diesem Gesetz werden der Arbeitnehmerkammer im Lande Bremen übertragen. Die Arbeitnehmerkammer unterliegt bei der Durchführung dieser Aufgaben der Aufsicht des Senators für Justiz und Verfassung.“

3. § 8 wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Mit Gesetz vom 1. Juli 1975 ist zum 1. September 1975 die öffentliche Rechtsberatung für Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen im Land Bremen eingerichtet worden. Abgesehen von einer im Jahr 1993 eingeführten Gebühr in Höhe von damals 20 DM und jetzt 10 €, die im Einzelfall nach den Verhältnissen der Rat suchenden Person, aber auch erlassen werden kann, ist diese Rechtsberatung kostenfrei.

Eine öffentliche Rechtsberatung vergleichbarer Form gibt es nur in Hamburg und Berlin. In den anderen Ländern, und in Berlin neben der öffentlichen Rechtsberatung, gilt seit 1980 das Beratungshilfegesetz. Die Beratungshilfe wird durch

Rechtsanwälte geleistet, die Kosten trägt das betreffende Land. § 12 des Beratungshilfegesetzes sieht ausdrücklich vor, dass in Bremen und Hamburg die eingeführte öffentliche Rechtsberatung an die Stelle der Beratungshilfe tritt.

Die öffentliche Rechtsberatung wird im Land Bremen von der Arbeitnehmerkammer durchgeführt. Beratungsstellen bestehen auch in Bremerhaven und in Bremen-Nord.

Zum Gesetz über öffentliche Rechtsberatung besteht Änderungsbedarf aus drei Gründen:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 2310/06 – festgestellt, dass die Regelung des Beratungshilfegesetzes, die steuerrechtliche Angelegenheiten von der Beratungshilfe ausschließt, mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar ist. Auch § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung schließt das Rechtsgebiet Steuerrecht von der öffentlichen Rechtsberatung aus. Die Ausnahmeregelung ist deshalb zu streichen. Eine entsprechende Änderung des Beratungshilfegesetzes hat die Bundesministerin der Justiz bereits angekündigt. Aus dem gleichen Grund entfällt die Ausnahmeregelung für das Sozialversicherungsrecht.
2. § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung schließt daneben auch das Rechtsgebiet Arbeitsrecht aus. Hintergrund dieser vom Beratungshilfegesetz abweichenden Bestimmung ist, dass in Bremen alle Arbeitnehmer Mitglieder der Arbeitnehmerkammer sind und damit in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten das kammereigene, neben der öffentlichen Rechtsberatung bestehende Beratungsangebot im Arbeitsrecht in Anspruch nehmen können. Sowohl das Beratungshilfegesetz als auch das Gesetz über öffentliche Rechtsberatung enthalten das Grundprinzip, dass Beratungshilfe und öffentliche Rechtsberatung gegenüber anderweitigen kostenlosen Beratungsmöglichkeiten nachrangig sind. Die Praxis der öffentlichen Rechtsberatung hat jedoch eine Regelungslücke aufgezeigt. Arbeitnehmer mit Wohnsitz in Bremen und Arbeitsstelle außerhalb Bremens sind wegen ihrer auswärtigen Beschäftigung nicht Mitglieder der Arbeitnehmerkammer und können deshalb das kammereigene Beratungsangebot nicht in Anspruch nehmen. Wegen ihres Wohnsitzes in Bremen hätte dieser Personenkreis zwar grundsätzlich Zugang zur öffentlichen Rechtsberatung, § 2 Absatz 1 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung nimmt ihnen aber die Möglichkeit, Beratung in arbeitsrechtlichen Fragen zu bekommen. Auch diese Ausnahmeregelung ist deshalb zu streichen. Für Arbeitnehmer mit Arbeitsstelle in Bremen ändert sich durch die Streichung nichts. Es bleibt für sie beim Vorrang der kammereigenen Beratung im Arbeitsrecht.
3. Nach geltendem Recht ist die Arbeitnehmerkammer von der Freien Hansestadt Bremen mit der Durchführung der öffentlichen Rechtsberatung beauftragt. Die der Arbeitnehmerkammer dabei entstehenden Aufwendungen werden aus Haushaltsmitteln erstattet. Nach Auffassung des zuständigen Finanzamts begründet dieser Sachverhalt einen der Umsatzsteuer unterliegenden Leistungsaustausch. Die Arbeitnehmerkammer und der Senator für Justiz und Verfassung haben demgegenüber die Auffassung vertreten, die Durchführung der öffentlichen Rechtsberatung sei eine staatliche, auf dem Sozialstaatsprinzip beruhende Aufgabe, die eigenständig von der Arbeitnehmerkammer wahrgenommen werde. Um dies im Gesetz zum Ausdruck zu bringen und damit die Umsatzsteuerpflicht zu vermeiden, soll die Aufgabe selbst auf die Arbeitnehmerkammer übertragen werden. In diesem Fall können Zuwendungen der Freien Hansestadt Bremen, die ausschließlich auf der Grundlage des Haushaltsrechts und der dazu ergangenen Nebenbestimmungen vergeben werden, als echte, nicht der Umsatzsteuer unterliegende Zuschüsse behandelt werden.

B. Im Einzelnen

1. Zu Artikel 1 Nummer 1

Mit der Streichung wird ein Anspruch auf öffentliche Rechtsberatung auch für die bisher ausgenommenen Rechtsgebiete Arbeitsrecht, Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht begründet.

Ein Ausschluss des Steuerrechts ist nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Oktober 2008 – 1 BvR 2310/06 – mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar, weil kein sachlich tragfähiger Grund für die Ausnahme des Steuerrechts feststellbar ist, insbesondere, weil inzwischen auch Kindergeldangelegenheiten Gegenstand des Einkommensteuerrechts sind.

Auch für einen Ausschluss des Sozialversicherungsrechts besteht nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien kein tragfähiger Grund mehr.

Mit der Aufnahme des Arbeitsrechts in das Beratungsangebot der öffentlichen Rechtsberatung wird Arbeitnehmern mit Wohnsitz in Bremen und Arbeitsstelle außerhalb des Landes die Beratung im Arbeitsrecht eröffnet. Die Änderung füllt eine vom Gesetzgeber vermutlich nicht vorausgesehene Lücke im Gesetz. Der Ausschluss des Arbeitsrechts vom Beratungsangebot der öffentlichen Rechtsberatung beruhte darauf, dass Arbeitnehmer mit Arbeitsstelle in Bremen nach § 4 Absatz 1 des Gesetzes über die Arbeitnehmerkammer in Bremen und den entsprechenden Bestimmungen für die Vorgängereinrichtungen der Kammer stets Mitglieder der Kammer sind und damit das kammereigene Beratungsangebot wahrnehmen können. Der Ausschluss wiederholte speziell für das Arbeitsrecht also nur den bereits in § 1 Absatz 3 des Gesetzes über öffentliche Rechtsberatung enthaltenen Grundsatz, dass derjenige keinen Anspruch auf öffentliche Rechtsberatung hat, dem eine andere Beratungsmöglichkeit zur Verfügung steht. Die Folge, dass Arbeitnehmern, die wegen einer auswärtigen Arbeitsstelle nicht Mitglied der Arbeitnehmerkammer sind, von beiden Beratungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, ist erst im Lauf der Beratungspraxis deutlich geworden. Dem mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers entsprechend hat die Arbeitnehmerkammer in diesen Fällen zwar Beratungen durchgeführt. Mit der Streichung der Ausnahme wird diese Praxis im Gesetz nachvollzogen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2

Mit dem neu gefassten Satz 1 wird bestimmt, dass die öffentliche Rechtsberatung eine gesetzliche Aufgabe der Arbeitnehmerkammer ist. Der Charakter der öffentlichen Rechtsberatung als Teil staatlicher Sozialleistungen für Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen wird dadurch nicht berührt. Da es sich folglich nicht um eine den Mitgliedern der Kammer gegenüber zu erbringende Aufgabe der Arbeitnehmerkammer handelt, die aus den Kammerbeiträgen der Mitglieder finanziert werden könnte, bleibt die allgemeine Finanzierungsverantwortung des Landes für die öffentliche Rechtsberatung bestehen. Diese Finanzierungsverantwortung wird aber nicht mehr, wie bisher, durch die Zahlung von Aufwendungsersatz für erbrachten Aufwand in der öffentlichen Rechtsberatung, sondern durch einen institutionellen Zuschuss an die Arbeitnehmerkammer als unmittelbaren Träger dieser Aufgabe wahrgenommen. Satz 2 regelt die Aufsicht und ist inhaltlich nicht geändert.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3

Folgeänderung zur Neufassung von § 7 durch Nummer 2. Mit der gesetzlichen Zuweisung der öffentlichen Rechtsberatung an die Arbeitnehmerkammer verbleiben die Gebühreneinnahmen, die derzeit nach Abzug eines Verwaltungskostenanteils an das Land abgeführt werden, bei der Kammer. In der Praxis wurden die abzuführenden Gebühren bisher auf den der Kammer für die Durchführung der öffentlichen Rechtsberatung zustehenden Aufwendungsersatz angerechnet. Eine Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 8 ist für das bisherige Verfahren nicht für erforderlich gehalten worden und wird mit der Neufassung des § 7 völlig entbehrlich.

4. Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.