

Die Sozialgerichtsbarkeit als besonderer Gerichtszweig in der Bundesrepublik Deutschland

von Hans-Peter Jung

In den zurückliegenden Jahren ist eine Vielzahl unterschiedlicher Vorschläge zur Neuordnung der Gerichtszweige in der Bundesrepublik Deutschland gemacht worden. Die Sozialgerichtsbarkeit stand und steht im Zentrum dieser Überlegungen. Mal war die Zusammenführung von Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit im Fokus, dann wurden Überlegungen zur Zusammenführung von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit angestellt. Dabei mangelte es freilich an einer nachvollziehbaren systematischen Begründung für die jeweils in mehr oder weniger wilder Reformwut von Rechtspolitikern verschiedener Bundesländer angestrebten Veränderungen im Gefüge der Rechtspflege. Nicht einmal die in den Vordergrund gestellten Argumente der Kosteneinsparung und der besseren Bewältigung unterschiedlicher Belastungen in den verschiedenen Gerichtszweigen wurden bisher durch hinreichend valide Fakten belegt. Die anhaltende Diskussion gibt jedenfalls Anlass, die Stellung der Sozialgerichtsbarkeit im Gefüge der Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland ausgehend von ihren historischen Wurzeln aufzuzeigen.

Die historischen Quellen des Sozialrechtsschutzes

Die Anfänge sozialgerichtlicher Rechtsprechung gehen einher mit der Einführung der Kranken-, Unfall- und Renten-

versicherung am Ende des 19. Jahrhunderts. Mit den Sozialversicherungsgesetzen¹ führte der Gesetzgeber für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs ein aus damaliger Sicht durchaus neuartiges rechtliches Konstrukt ein. Zuvor verstand das Preußische Allgemeine Landrecht sozialrechtliche Regelungen als Teil des Polizei- und Ordnungsrechts² und wies den staatlichen Stellen subsidiäre Aufgaben im Rahmen der Armenpflege zu, auf die der Hilfeempfänger jedoch keinen Rechtsanspruch hatte³. Nunmehr konnte ein erheblicher Teil der Bevölkerung des Deutschen Reiches Ansprüche öffentlich-rechtlicher Art auf Versicherungsleistungen erwerben. Hinzu kamen die durch die Sozialversicherungssysteme bedingten Obliegenheiten und Beitragspflichten, in die Arbeitnehmer, Arbeitgeber und bestimmte Gruppen von Selbständigen einbezogen wurden. Dies war Ausdruck eines gewandelten Rechtsdenkens, wonach eine Verpflichtung des Staates gegenüber dem Einzelnen zur Bekämpfung sozialer Not und ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf Schutz und Hilfe durch die Gemeinschaft statuiert wurde⁴.

Der Gesetzgeber erkannte alsbald, dass diese neuartigen materiell rechtlichen Zielsetzungen der Ergänzung durch ein ebenfalls neuartig ausgestaltetes System des Rechtsschutzes bedurften. Das Krankenversicherungsgesetz aus

¹ Krankenversicherungsgesetz vom 15.06.1883 (RGBl. S. 73), Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884 (RGBl. S. 69), Gesetz betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22.6.1889 (RGBl. S. 97).

² Vgl. dazu: Plenarentscheidung des Preuß. Geh. Obertribunals vom 21.02.1853, Präjudiz Nr. 2434 - Entsch. Bd. 24 S. 249; BVerwGE 1, 159.

³ Vgl. dazu: Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, St. Augustin 1978, S. 29; OVGE 41, 189, 195.

⁴ Wannagat, Das verpflichtende Erbe, Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, Deutscher Sozialrechtsverband 1984, 827.

dem Jahr 1983 sah zuvor noch in leistungsrechtlichen Streitigkeiten den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten und für Ersatzstreitigkeiten unter den Versicherungsträgern den Verwaltungsrechtsweg vor. Doch schon im darauf folgenden Jahr normierte das Unfallversicherungsgesetz die Einrichtung besonderer Gerichte für Streitigkeiten aus der Unfallversicherung⁵. Deren Zuständigkeit wurde 1889 auf die Invaliden- und Altersversicherung und im Jahre 1911 mit Inkrafttreten der Reichsversicherungsordnung vom 09.07.1911 (RGBl. S. 509) auf die Krankenversicherung ausgedehnt⁶. Später kamen die Angestelltenversicherung, die knappschaftliche Versicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Kriegsopferversorgung als weitere Zuständigkeitsbereiche hinzu. Freilich handelte es sich noch nicht um eine unabhängige Gerichtsbarkeit im heutigen Sinne. Vielmehr überprüften Spruchausschüsse bei den Versicherungsämtern, Spruchkammern der Oberversicherungsämter und das Reichsversicherungsamt⁷ sowie das Reichsversorgungsgesetz als Schiedsgerichte die Bescheide der Versicherungsträger und der Versorgungsbehörden. Dies entsprach zum einen dem früheren Verständnis, wonach Rechtskontrolle des Verwaltungshandelns vor allem eine Selbstkontrolle der Verwaltung darstellte. In der Folgezeit sah die Weimarer Reichsverfassung zwar in Art 107 die Einrichtung von Verwaltungsgerichten vor. Doch wurde dieser Verfassungsauftrag in den

⁵ Bogs, Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere Verfassung und Verfahren des Reichsversicherungsamtes, in: Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Köln 1979, S. 5.

⁶ Peters/Sautter/Wolff, SGG, 4. Auflage, 49. Nachtrag, Stuttgart 1990, Einleitung S. 28.

⁷ Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, St. Augustin 1978, S. 71

Ländern nur allmählich erfüllt⁸. Zum anderen war die Struktur der in Frankreich im arbeitsrechtlichen Bereich entstandenen Conseils de prud'hommes und in deren Folge der Innungsschiedsgerichte und der preußischen Gewerbegerichte Vorbild sowohl für die Vorläufer der Sozialgerichtsbarkeit⁹. Dem entsprach die Beteiligung ehrenamtlicher Beisitzer in den Spruchkörpern, die von den in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger vertretenen Gruppierungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewählt wurden. Aus diesen Wurzeln entstammt die Betonung des laienrichterlichen Elements in der heutigen Sozialgerichtsbarkeit¹⁰.

Die Diskussion um die Neuordnung der Gerichtszweige und die Zuordnung der Sozialgerichtsbarkeit ist deutlich älter als das Sozialgerichtsgesetz. Sie nahm ihren Ausgang bereits bei den Beratungen über das Grundgesetz¹¹. Mit den dort niedergelegten staatsrechtlichen Grundsätzen der Gewaltenteilung, der richterlichen Unabhängigkeit und der vorgesehenen Regelungen zur fachlichen Gliederung der Gerichtszweige war die zuvor bestehende Struktur einer Schiedsgerichtsbarkeit nicht mehr vereinbar. Gewerkschaftlichen Wünschen entsprechend gingen die Überlegungen zunächst dahin, Arbeit- und Sozialgerichtsbarkeit zu einer einheitlichen Gerichtsbarkeit zusammenzufassen. Diese Überlegungen sind aus der damaligen Sichtweise

⁸ Peters/Sautter/Wolff (Fn 6), Einleitung S. 26.

⁹ Bogs (Fn 5), S. 5 mit Hinweis auf Kaskel, Die neue Arbeitsgerichtsbarkeit, 1927, S. 4 – 5.

¹⁰ Zacher, Eine Sozialgerichtsbarkeit für die Zukunft?, ZFSH/SGB 2006, 67.

¹¹ Stolleis, Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts, in: Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Köln 1979, S. 25, 36.

heraus verständlich. Sozialrechtliche und insbesondere sozialversicherungsrechtliche Regelungsbereiche wurden durchaus als arbeitsrechtliche Materien verstanden. Erst allmählich kristallisierten sich die Zuordnung des Arbeitsrechts zum Zivilrecht und die des Sozialversicherungsrechts zum öffentlichen Recht heraus¹². Freilich sah ein von der SPD-Fraktion am 12.6.1951 im Bundestag vorgelegter Entschließungsantrag¹³ noch immer die Zusammenfassung von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vor. Erst nachdem dies von Sachverständigen und Praktikern fast einmütig als nicht zweckmäßig bezeichnet worden war, kam das Gesetzgebungsverfahren für die eigenständige Sozialgerichtsbarkeit in Gang. Eine Zusammenführung von Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit wurde weder in den Beratungen des Parlamentarischen Rates über die einschlägigen Regelungen des Grundgesetzes noch während des Gesetzgebungsverfahrens zum Sozialgerichtsgesetz erwogen. Aus heutiger Sicht erscheint dies deshalb bemerkenswert, weil die derzeit vorgebrachten fiskalischen Überlegungen angesichts der sehr viel geringeren staatlichen Mittel zu Beginn der 50-er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eher zu erwarten gewesen wären. Angesichts einer damals gewaltigen Anzahl von Streitsachen im Bereich der Kriegsoffer- und Kriegsbeschädigtenversorgung gab es damals in viel stärkerem Ausmaß divergierende Belastungen der Richter in den öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, als dies heute der Fall ist. Die Analyse der damaligen rechtspolitischen Diskussion zeigt, dass damals viel stärker als heute rechtssystemati-

¹² Stölleis (Fn 11), VSSR 2004, 131.

¹³ BT-Drucks 1/2331.

sche Überlegungen im Vordergrund standen.

Mit Überlegungen zur Vereinheitlichung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten befasste sich erstmals der 42. Deutsche Juristentag, der jedoch Änderungen in der Gerichtsstruktur verwarf und lediglich eine Angleichung der Verfahrensordnungen empfahl¹⁴. Die spätere Diskussion um eine einheitliche Verwaltungsprozessordnung und die Verhandlungen des 54. Deutschen Juristentages waren wieder von dem Gedanken beseelt, zu einer Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen zu gelangen. Auch diese Überlegungen verliefen im Sande¹⁵. Seit 1995 sind immer wieder Vorstöße mit dem Ziel der Zusammenführung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten und zur Angleichung des Prozessrechts unternommen worden. Gesetzesentwürfe des Bundesrates¹⁶ fielen am Ende der vorigen Wahlperiode des Deutschen Bundestages der Diskontinuität zum Opfer, wurden erneut eingebracht, aber nicht abschließend beraten.

Abgesehen von fiskalischen und personalwirtschaftlichen Überlegungen gehen die Befürworter einer Vereinheitlichung der Gerichtszweige davon aus, dass die Richter der Sozialgerichtsbarkeit ebenso wie die Richter anderer öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten Verwaltungshandeln anhand bestehender Gesetze zu überprüfen und dabei die

¹⁴ Roller, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, VSSR 2004, 131, 133 m.w.N.

¹⁵ BT-Drucks 9/1851 und 10/3437; Roller (Fn 14), VSSR 2004, 131, 133 m.w.N.

¹⁶ BR-Drucks 543/04 und 544/04 vom 02.07.2004, neu eingebracht als BR-Drucks 45/06 und 46/06 vom 10.02.2006

gleiche juristische Methodik anzuwenden haben¹⁷. Dabei werden freilich die Besonderheiten der in den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten judizierten Materien zu wenig beachtet. Diese waren bereits 100 Jahre zuvor Grund dafür, Streitigkeiten zwischen Versicherten und Versorgungsberechtigten auf der einen und Sozialversicherungsträgern und Versorgungsbehörden auf der anderen Seite nicht den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit sondern einer eigenen Schiedsgerichtsbarkeit zuzuordnen. Im Sozialrechtsweg sind Sozialleistungsansprüche von Bürgern gegenüber Sozialleistungsträgern Streitgegenstand, es handelt sich mithin um Streitigkeiten der Leistungsverwaltung. Demgegenüber haben die Streitsachen im verwaltungs- und finanzgerichtlichen Verfahren Maßnahmen der Eingriffsverwaltung zum Gegenstand. Hieraus ergeben sich zahlreiche verfahrensrechtliche Besonderheiten.

Die Ausgangslage nach dem derzeit geltenden Prozessrecht

Das derzeit geltende Prozessrecht des Sozialgerichtsgesetzes nimmt zahlreiche Elemente der immer wieder angekündigten und angestrebten Strukturreform in der Justiz¹⁸ bereits vorweg. Das obligatorische Vorverfahren vor Klageerhebung gewährleistet eine nochmalige verwaltungsinterne Überprüfung und führt zu einer erheblichen Entlastung der erstinstanzlichen Gerichte. Gerade in den Bereichen der Massenverwaltung, z. B. im Arbeitsförderungsrecht und im Schwerbehindertenrecht wird das Vorverfahren vielfach durch Abhilfe oder durch bestandskräftigen Widerspruchs-

¹⁷ Vgl. Zimmer, Die weithin unbekannte Sozialgerichtsbarkeit, DRiZ 1982, 186, 188.

¹⁸ Vgl. dazu statt vieler den Beschluss der Justizministerkonferenz vom 01. und 02.06.2006 zu TOP I.1, www.jumiko.de.

bescheid abgeschlossen. Dies führt allerdings dazu, dass vorwiegend in den in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht schwieriger gelagerten Verfahren überhaupt Klage zum Sozialgericht erhoben wird¹⁹.

Trotz dieses Filtereffekts ist freilich die Zahl der sozialgerichtlichen Klagen im Bundesgebiet im Zeitraum seit 1993 von 166.179 auf 240.436 im Jahr 1997 und von 296.893 im Jahr 2004 auf 325.530 im Jahr 2006 angestiegen. Die Anzahl der Berufungen ist seit 1993 von 16.925 auf 22.921 im Jahr 1997 und von 28.459 im Jahr 2004 auf 28.554 angewachsen. Hinzu kamen seit Jahresbeginn 2005 aufgrund der erweiterten Rechtswegzuständigkeiten der Sozialgerichtsbarkeit für Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II – auch „Hartz 4“ genannt) und die Sozialhilfe für nichterwerbsfähige Hilfeempfänger nach dem Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (SGB XII – sogen. Restsozialhilfe) zahlreiche Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz bei den Sozialgerichten und Beschwerdeverfahren bei den Landessozialgerichten. Die Anzahl der Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz wuchs daher von lediglich 9.824 im Jahre 2004 (vor Erweiterung der Rechtswegzuständigkeit) auf 27.947 im Jahre 2005 und auf 37.061 im Jahre 2006. Seitdem ist eine weiter ansteigende Tendenz zu beobachten. Die Anzahl der Beschwerdeverfahren stieg in gleichem Maße an. Währenddessen stieg die Anzahl der Richterinnen und Richter bei den Sozialgerichten und Landessozialgerichten im gleichen Zeitraum lediglich von 1066 im Jahr 1993 auf 1126 im Jahr 1997 und von 1224 im Jahre 2004 lediglich auf 1370 im Jahre 2006. Hieraus ist abzuleiten, dass die Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit in Bund und Ländern von Jahr zu Jahr ihre Arbeitsleistung beträchtlich gesteigert haben. Sie haben Rechtsfrieden geschaffen in einem Bereich, in dem der überwiegende Teil der staatlichen Ausgaben von mehr als einer halben Billion Euro „umgesetzt“ wird und die Existenzgrundlage für mehrere Millionen Menschen gesichert wird. Den besonders tiefgreifenden Strukturwandel bei Einführung der Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende und Neuordnung der restlichen Sozialhilfeleistungen durch Einführung der Sozialgesetzbücher II und XII sowie die damit ein-

¹⁹ Meyer-Ladewig, SGG, 7. Auflage, München 2005, vor § 77 Rz. 1a.

hergehende Übernahme der Rechtswegzuständigkeit für diese Bereiche hat die Sozialgerichtsbarkeit trotz zeitweise großer Überbelastung bewältigt. Durch Personalverlagerungen aus anderen Gerichtsbarkeiten hin zur Sozialgerichtsbarkeit wird dem Personalmehrbedarf im richterlichen und nichtrichterlichen Dienst zwar zögerlich aber schließlich doch in spürbarem Umfang Rechnung getragen.

Angesichts dieser Entwicklung mutet es seltsam an, wenn die Effektivität der Arbeit der Sozialgerichte angezweifelt wird mit dem Argument, sie hätten trotz vergleichsweise geringer Größe dieselbe Leitungsstruktur wie größere Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, obwohl nur relativ wenige Richterinnen und Richter dort tätig seien²⁰. Die Zahlen verifizieren eher die - außerhalb des staatlichen Sektors - längst bekannte Tatsache, dass kleine Einheiten besonders effektiv arbeiten, wenn und soweit die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut ist²¹. Dies scheint in der Sozialgerichtsbarkeit trotz der hektischen Arbeit zahlloser Justizpolitikerinnen und Justizpolitiker auch weiterhin der Fall zu sein.

Das jüngst in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes²² hat im übrigen durch eine Beschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten und eine stärkere prozessuale Mitwirkungspflicht der Beteiligten zahlreiche Forderungen der Befürworter einer Straffung und Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens und der Konzentration auf das Verfahren im ersten Rechtszug aufgegriffen und in Gesetzesform gegossen²³. Der Deutsche Richterbund und der Bund Deutscher Sozialrichter haben diese Neuregelungen grundsätz-

²⁰ ¹⁹ vgl. statt vieler: Franke, Wie viele Gerichtsbarkeiten brauchen wir? ZRP 1997, 333.

²¹ Röller (Fn 14), VSSR
2004, 131, 133 m.w.N.

²² SGG/ArbGG vom 26.03.2008, BGBl I S. 444

²³ Becker, Das aktuelle SGG-Änderungsgesetz, SGB 2008, 267; Leitherer, Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes – Änderungen des SGG, NJW 2008, 1258.

lich befürwortet²⁴. Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf passieren lassen, zugleich aber auf seine bereits eingebrachten Gesetzentwürfe Bezug genommen, die der Bundestag bisher nicht weiter behandelt hat²⁵.

Überlegungen zur Einschränkung des Zuganges zur Berufungsinstanz

Die Übertragung weiterer Elemente einer Rechtsmittelreform auf die Sozialgerichtsbarkeit würde nicht zu einer Entlastung, sondern eher zu einer Belastung der Eingangsinstanz und auch der Berufungsinstanz führen. Diese Überlegungen zielen darauf ab, die Tatsachenermittlung noch weiter auf die Eingangsinstanz zu konzentrieren. Verschiedentlich wurde sogar die Abschaffung der Berufungsinstanz und die Verkürzung des Rechtsschutzes auf zwei Instanzen vorgeschlagen²⁶. Derartige Neuregelungen würden die Rechtsmittelinstanz jedoch nicht der Pflicht entheben, die Tatsachenfeststellungen des erstinstanzlichen Gerichts zu überprüfen. Der für alle öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige geltende Untersuchungsgrundsatz (§ 103 SGG, § 86 Abs. 1 VwGO, § 76 Abs. 1 FGO) kann ebenfalls nicht außer Kraft gesetzt werden. Er gebietet es zu prüfen, ob unabhängig von Beweisangeboten der Beteiligten alle Ermittlungsmöglichkeiten, die vernünftigerweise zur Verfügung stehen, genutzt wurden²⁷. Die Jus-

²⁴ Stellungnahmen des Deutschen Richterbundes vom Juni 2007 und Januar 2008, www.drj.de; Stellungnahme des BDS vom 14.07.2007, www.bunddeutschersozialrichter.de.

²⁵

¹ BR-Drucks 126/08 vom 14.03.2008.

²⁶ Meyer-Teschendorf/Hofmann, Eine neue Balance zwischen rechtsstaatlicher Sicherheit und Optimierung der Justiz, ZRP 1998, 132 (136) m. w. N.

²⁷ BSGE 30, 205.

tizministerkonferenz ist von den Überlegungen zur Zweistufigkeit inzwischen abgewichen und favorisiert bereichsspezifische prozessrechtliche Regelungen²⁸.

Der in einem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 13.10.2006²⁹ enthaltene Vorschlag, die Berufung von der Zulassung durch das Sozialgericht oder durch das Landesozialgericht abhängig zu machen, berücksichtigt nicht die Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens. In der weit überwiegenden Anzahl der Streitsachen begehrt der Kläger die Verpflichtung eines Leistungsträgers zur Gewährung einer Sozialleistung oder die Feststellung des Grades der Behinderung. Dies gilt besonders für Rechtsstreitigkeiten in den Bereichen der gesetzlichen Unfallversicherung und der Rentenversicherung sowie im Versorgungs- und Schwerbehindertenrecht. Dort wird mit der Berufung zumeist auch eine Veränderung im Gesundheitszustand bzw. bei den Leistungseinschränkungen des Klägers vorgebracht, was in einer Vielzahl von Fällen zur Zulassung der Berufung Veranlassung geben würde³⁰. In diesen Fällen müsste die Berufung zugelassen werden, um den Behauptungen nachgehen zu können. Nach den Reformvorschlägen wäre dann zunächst durch Beschluss über die Zulassung bzw. die Annahme der Berufung zu entscheiden³¹. Wird die Berufung zugelassen bzw. angenommen,

²⁸ Beschluss zu TOP I.2 vom 02.06.2006, www.jumiko.de.

²⁹ BR-Drucks. 34/05.

³⁰ Meyer-Ladewig, Zur Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, SGB 1999, 269 (273).

³¹ vgl. § 522 Abs. 1 ZPO in der Fassung des Referentenentwurfes des BMJ zu einem Gesetz zur Reform des Zivilprozesses (ZPO-RG) vom 23.12.1999. In der allgemeinen Begründung wird u. a. als wesentliches Ziel des Entwurfes die „Wegbereitung für eine Harmonisierung der Verfahrensordnungen“ genannt – vgl. S. 65); ebenso BR-Drucks 34/05, § 145 Abs. 5 SGG-Entwurf.

so wird die Rechtsmittelinstanz entweder selbst in Tatsachenermittlungen eintreten oder den Rechtsstreit zur Durchführung dieser Ermittlungen an das erstinstanzliche Gericht zurückverweisen. Das Verfahren würde mithin weder verkürzt noch vereinfacht, sondern durch einen zusätzlichen Verfahrensschritt verlängert. Auch in den Streitsachen, in denen das erstinstanzliche Urteil weder rechtliche noch tatsächliche Fehler aufweist, bringen die Reformvorschläge weder eine Verfahrensvereinfachung noch eine Beschleunigung. Schon nach dem geltenden Prozessrecht kann die Berufung in solchen Fällen gemäß § 153 Abs. 4 SGG durch Beschluss zurückgewiesen werden³². Das Berufungsgericht kann ferner im Urteil gemäß § 153 Abs. 2 SGG von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe absehen und auf die Gründe des angefochtenen Urteils Bezug nehmen. Dies trägt dem Bedürfnis nach einer Konzentration des Rechtsstreits auf das Verfahren im ersten Rechtszug und die Entlastung der Berufungsinstanz hinreichend Rechnung.

Welchen Ertrag könnte eine Reduzierung der Anzahl der Gerichtszweige bringen?

Der Sachverständigenrat "Schlanker Staat" hat sich in seinem Abschlussbericht³³ für eine Reduzierung der Anzahl der Gerichtszweige ausgesprochen und die Zusammenlegung der Sozial-, Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

³² dazu: Krasney/Udsching, Handbuch des sozialgerichtlichen Verfahrens, 5. Auflage, München 2008, S. 297; Meyer-Ladewig, § 153 SGG Rz. 13 – 17.

³³ Abschlußbericht des Sachverständigenrates "Schlanker Staat" beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1998, Band 1, S. 188).

zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit sowie die Eingliederung der Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit empfohlen. Darauf basieren die bereits erwähnten Gesetzentwürfe des Bundesrates zur Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit³⁴, die dem Bundestag vorliegen, doch bisher nicht abschließend beraten wurden. Mancherorts herrscht offenbar die Auffassung vor, durch zentralistische Strukturen im Justizbereich lasse sich der Rechtsschutz effektiver gestalten, zugleich könnten die Gerichtshaltungskosten gesenkt werden. Die Vereinheitlichung des Gerichtsverfassungs- und Prozessrechts führe zu einer funktionalen Bündelung des Rechtsschutzes, zur Vereinfachung des Prozessrechts, zu einer bürgernahen Gerichtsorganisation und zur Anpassung an europarechtliche Vorgaben, wobei eine Qualitätsverbesserung der richterlichen Entscheidungen anzustreben sei³⁵. Diese Thesen bedürfen näherer Überprüfung.

Die Systematik

Für eine Zusammenfassung der öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige scheint der Wunsch nach Systematisierung und Vereinheitlichung des Prozessrechts zu sprechen. Wie die Diskussion zur Verwaltungsprozessordnung gezeigt hat, ist es jedoch illusionär zu glauben, die Prozessordnungen der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit könnten zu einer einheitlichen „schlanken“ Prozessordnung zusammengefasst werden. Sobald man daran geht,

³⁴ BR-Drucks 45/06 und 46/06.

³⁵ Pitschas, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, SGB 1999, 385 (386).

den Blick auf Einzelregelungen der drei Prozessordnungen zu richten, zeigt sich sehr bald, dass eine „einheitliche“ Prozessordnung eine Fülle von Sonder- und Ausnahmeregelungen enthalten müsste, durch die sehr bald der Blick für die Systematik verstellt würde³⁶. Beispielhaft seien hier der unterschiedliche Instanzenzug, die unterschiedliche Besetzung der Richterbank in erster Instanz sowie die auf den Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte der Leistungsverwaltung zugeschnittenen Regelungen des SGG einerseits und die auf Rechtsschutz gegen Eingriffsverwaltung spezialisierten Regelungen der VwGO und der FGO andererseits genannt. Zudem ist die Hoffnung auf eine Vereinfachung des Gerichtsverfahrens durch Vereinheitlichung von Prozessordnungen und die Reduzierung der Gerichtszweige aus einem weiteren Grund trügerisch. Die wesentlichen Ursachen für die zunehmende Komplexität des Rechts sind weder in der Anzahl der Gerichtszweige noch in den unterschiedlichen Verfahrensordnungen begründet³⁷. Wesentliche Ursache ist vielmehr die immer weiter zunehmende Regelungsdichte im Sozialrecht, die ihrerseits Abbild einer komplizierter werdenden Lebenswirklichkeit ist³⁸, aber auch auf dem Streben des Gesetzgebers nach immer mehr Einzelfallgerechtigkeit beruht.

Die Sachnähe

³⁶ Rössler, Zum Erlass einer einheitlichen Verwaltungsprozessordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, BB 1982, 1621; Trzaskalik, Die Vereinheitlichung der Verwaltungsprozessordnungen, NJW 1982, 1553.

³⁷ Dazu: Roller (Fn 14), VSSR 2004, 131, 144.

³⁸ Brand/Fleck/Scheer, Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden, SozSich 2004, 25, 27.

Auch das Argument von der Sachnähe verschiedener sozialrechtlicher Regelungen zu Regelungskreisen des allgemeinen Verwaltungsrechts oder des Privatrechts ist letztlich nicht stichhaltig. Eine gewisse Nähe bestimmter vertragsrechtlicher Regelungen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie im Vertragsarztrecht zu bürgerlich-rechtlichen Strukturen ist nicht zu leugnen. Allerdings sind die Bezüge zum Privatrecht in anderen verwaltungsrechtlichen Bereichen sehr viel deutlicher. Kommunen erfüllen die Aufgaben der Daseinsvorsorge zum weit überwiegenden Teil nicht mehr in hoheitlichen Organisationsformen. Regie- und Eigenbetriebe haben kommunalen Wirtschaftsunternehmen Platz gemacht, die in privater Rechtsform betrieben werden. Das kommunale Wirtschaftsrecht hat sich neben den klassischen Bereichen des Kommunalrechts herausgebildet³⁹. Die rechtliche Einordnung der verschiedenen Betätigungsformen der Kommunen bereiten nach wie vor beträchtliche Schwierigkeiten⁴⁰; die Abgrenzung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten bringt immer wieder Probleme mit sich. Gleichwohl wäre es nicht angebracht, die Rechtswegzuständigkeit für das gesamte Kommunalrecht den Amts- und Landgerichten zuzuschlagen. Ähnliche Problemlagen ließen sich aus den Bereichen des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des Subventionsrechts⁴¹ aufzeigen. Diese können allesamt nicht durch eine Reduzierung der Gerichts-

³⁹ Vgl. dazu: Knemeyer in Achterberg, Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, Heidelberg 1992, S. S. 53 ff; Schmidt-Abmann in v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, Berlin 1992, Rz. 123 ff.

⁴⁰ dazu bereits Scholz/Pitschas, Gemeindegewirtschaft zwischen Verwaltungs- und Unternehmensstruktur, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 416, Berlin 1982, S. 11 ff.

⁴¹ dazu: Badura in v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, Berlin 1992, Rz. 87 ff.

zweige beseitigt werden, zumal es sich im Kern um materiell rechtliche Fragen handelt. Nichts anderes gilt für die Regelungsbereiche des Sozialrechts, die sich zweifellos im Lauf der Jahre geändert und damit auch zu einem Strukturwandel innerhalb der Sozialgerichtsbarkeit geführt haben⁴². Gleichwohl ist es völlig unverständlich, inwiefern Änderungen in der Gerichtsorganisation überhaupt geeignet sein sollen, dem durch Veränderungen im materiellen Recht eingetretenen Strukturwandel Rechnung zu tragen und die Qualität der Rechtsprechung zu verbessern.

Der Sozialstaat im Wandel

Schon eher könnte man auf den Gedanken kommen, ein auf den Subsidiaritätsgrundsatz des Sozialhilferechts reduziertes Sozialrecht mache die Sozialgerichtsbarkeit als eigenen Gerichtszweig obsolet⁴³. Wie eingangs aufgezeigt, ist die Sozialgerichtsbarkeit als Fachgerichtsbarkeit für die Bereiche der Sozialversicherung, der Angelegenheiten der Bundesanstalt für Arbeit und des sozialen Entschädigungsrechts entstanden; für die Streitsachen aus dem Bereich der öffentlichen Fürsorge waren – soweit es vor Inkrafttreten des Grundgesetzes dort überhaupt einen Rechtsschutz gab – seit jeher die Verwaltungsgerichte zuständig. Ob und inwieweit der Sozialstaat und das Sozialrecht sich zum Subsidiaritätsgrundsatz hin bewegen⁴⁴, ist keine juristische sondern eine sozialpolitische Frage. Trotz einzelner ge-

⁴² Becker, Die neue Sozialgerichtsbarkeit, SGB 2006, 730; Zacher, Eine Sozialgerichtsbarkeit für die Zukunft, ZFSH/SGB 2006, 67.

⁴³ So im Ergebnis: Pitschas (Fn 35), SGB 1999, 386, 387.

⁴⁴ Pitschas (Fn 35), SGB 1999, 386; Zacher, ZFSH/SGB 2006, 67, 74.

genläufiger Tendenzen ist derzeit jedoch das im vorigen Jahrhundert entstandene System der Sozialversicherung und des sozialen Entschädigungsrechts weiterhin Kernbestandteil der sozialen Absicherung in Deutschland. Die im angelsächsischen Rechtskreis traditionell auf dem Subsidiaritätsgrundsatz gründenden Sozialsysteme haben bisher auch nicht ansatzweise Zugang zum deutschen Sozialrecht gefunden. Mithin fehlt auch hier der systematische Ansatz für die Übertragung der Rechtswegzuständigkeit.

Vorschläge zur Strukturreform

Soll also alles so bleiben wie es ist? Das ist keineswegs die Schlussfolgerung. Eine Strukturreform der Justiz, die diesen Namen verdient, ist auch aus der Sicht der Sozialgerichtsbarkeit notwendig. Diese sollte vor allem die Selbstverwaltung der Justiz stärken. Während die in Art 97 Abs. 1 GG normierte richterliche Unabhängigkeit durch die Regelungen in §§ 25 ff DRiG im Einzelnen ausgeformt und gewährleistet wird, ist die organisatorische Selbstverwaltung der Justiz nicht einmal ansatzweise verwirklicht, obwohl auch sie verfassungsrechtlich gewollt, ja sogar geboten ist⁴⁵. Art 20 Abs. 2 Satz 2 GG normiert die organisatorische Trennung von Gesetzgebung, Verwaltung und rechtsprechender Gewalt. Darüber hinaus sieht Art 20 Abs. 3 GG einen Vorrang der Legislative vor. Für sie ist allein die verfassungsmäßige Ordnung der Maßstab, während Exekutive und Judikative an Gesetz und Recht gebunden sind. Was das Verhältnis zwischen Exekutive und

⁴⁵ Weber-Grellet, Selbstverwaltung der Justiz, ZR 2007, 153, 154.

Judikative angeht, so ist in Art 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine umfassende Kontrolle der Exekutive durch die Judikative vorgesehen⁴⁶. Eine Kontrolle der rechtsprechenden Gewalt durch die Exekutive ist hingegen unzulässig⁴⁷. In dieses verfassungsrechtliche Organisationsgefüge lässt sich nur schwer einordnen, dass in Bund und Ländern die oberste Dienstaufsicht über die Justiz durch Exekutivorgane, die Justizministerien, wahrgenommen wird. Inwieweit die Sach- und Haushaltsverantwortung in die parlamentarische Verantwortlichkeit einbezogen sein muss⁴⁸, berührt das Verhältnis der Judikative zur Legislative, vermittelt hingegen keine Kompetenzen an die Exekutive.

Die Einführung von Selbstverwaltungsstrukturen in der Justiz wird umso dringlicher, je mehr neue Steuerungsmodelle Einzug halten. Diese sehen veränderte Formen der Kompetenz- und Ressourcenverteilung vor und setzen voraus, dass Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand liegen. Sie haben letztlich eine quantitative und qualitative Steuerung zum Ziel⁴⁹. Sie bergen in sich die Gefahr, den Richter zum Richterbeamten⁵⁰, zum „Sachbearbeiter de luxe“ zu degradieren. Dieser Eindruck wird noch weiter verstärkt, wenn die Überlegungen zur Justizreform durch Konzentration auf die Kernaufgaben in den Blick genommen werden⁵¹. In einer selbstverwalteten Jus-

⁴⁶ Maunz/Dürig/Herzog Art 20 Abs. 2 Anm. V. Rz. 59.

⁴⁷ Maunz/Dürig/Herzog Art 92 Anm. I Rz. 7.

⁴⁸ Dazu: Papier, Zur Frage der Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, Rundschreiben des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter 2007, Heft 1, S. 6.

⁴⁹ Hoffmann-Riem, Justiz 2000 – Reform der Gerichtsverwaltung am Beispiel Hamburgs, DRiZ 1998, 109.

⁵⁰ Arenhövel, Justizgewähr nach Kosten-Nutzen-Prinzip, DRiZ 2006, 237.

⁵¹ Dazu: Weber-Grellet, Große Justizreform contra Selbstverwaltung, DRiZ 2006, 22.

tiz ist dies unter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz durchführbar⁵². Sie gewährleistet einen sicheren Schutz gegen Interventionen der Exekutive⁵³. Die in verschiedenen Bundesländern bereits in Gang gesetzten neuen Steuerungsmodelle⁵⁴ setzen zwingend die Delegation von Verantwortung und die Übertragung bisher zentral wahrgenommener Aufgaben an die nachgeordneten Behörden voraus. Die Justizverwaltungen tun sich bisher damit bisher besonders schwer, obwohl die Übertragung von Verantwortung die Unabhängigkeit der Rechtspflege nicht schwächen sondern stärken würde. Dass bestimmte Aufgaben der Justizverwaltung auch weiterhin zentral wahrgenommen werden müssen, soll nicht geleugnet werden. Diese könnten im Rahmen einer Selbstverwaltungsstruktur auf ein Justizverwaltungsamt übertragen werden, das durch die verfasste Richterschaft und durch das Parlament kontrolliert wird

⁵² Röhl, Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, DRiZ 1998, 241 (246).

⁵³ Hoffmann-Riem, Gewaltenteilung – Mehr Eigenverantwortung für die Justiz, DRiZ 2000, 18, 29.

⁵⁴ Dazu: Hoffmann-Riehm, Auf dem Wege zu einem Organisationskonzept „Justiz 2000“, DRiZ 1996, 169; ders., (Fn 49) DRiZ 1998, 109; Strunk, Das Sozialamt als lernende Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, NDV 1999, 299; Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, DÖV 1998, 63; Klie/Meysen, Neues Steuerungsmodell und bürgerschaftliches Engagement, DÖV 1998, 452; Trogemann, Was bringt uns ein neues Steuerungsmodell und was kommt danach? RiA 1998, 17; Mehde ZRP 1998, 394; Möller, „Das neue Steuerungsmodell“ – Konsequenzen für die soziale Arbeit, ZSR 1997, 685.