

Sozialrecht

Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichte auf Länderebene und mögliche SGG-Änderungen

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden soll, ihre Verwaltungs- und Sozialgerichte zusammenzuführen (Optionslösung). Seit Jahren wird über die Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten diskutiert. Schon in der damaligen Diskussion haben wir uns gegen eine Zusammenlegung ausgesprochen.

Innerhalb der Bundesregierung gibt es dazu nach unseren Informationen eine abgestimmte Haltung, dass es zur Umsetzung der Optionslösung einer Verfassungsänderung bedarf. Dafür müssen zwar 2/3 der Stimmen des Bundestages und 2/3 der Stimmen des Bundesrates vorliegen, aber wie die Vergangenheit lehrt, kann auf politischer Ebene schnell mal ein Paket geschnürt werden. Wie wir aus zuverlässiger Quelle erfahren haben, wird aller Wahrscheinlichkeit nach versucht werden, – wohl auf Betreiben der FDP-Justizminister der Länder – eine Verfassungsänderung für die Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsggerichtsbarkeit auf Länderebene mit einer Neuorganisation der Träger im SGB II-Bereich „mit zu regeln“. Das Thema ist also hochaktuell.

Des Weiteren hat eine Länderarbeitsgruppe im Rahmen der Justizministerkonferenz (JUMIKO) vom 19. Oktober 2009 Empfehlungen zur Entlastung der Sozialgerichte ausgesprochen, die viele einschneidende Veränderungen im sozialgerichtlichen Verfahren befürchten lassen. Die meisten der dort genannten Forderungen sind nicht neu, wie die Einführung von Gebühren im sozialgerichtlichen Verfahren, die Einführung einer Zulassungsberufung und die Abschaffung des sogenannten 109-Gutachtens. Die Empfehlungen sind der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zur Kenntnis übermittelt worden, und es wurde dazu

eine gemeinsame Arbeitsgruppe auf Amtsebene eingerichtet, die sich jetzt damit beschäftigt.

Verschlechterungen – wie die genannten – lehnen wir ab und werden unseren Einfluss geltend machen. Dazu soll unser Newsletter dienen.

Um auch eine breite Öffentlichkeit mit den Themen vertraut zu machen und zu aktivieren, haben wir einen offenen Brief verfasst, den wir Ihnen neben unserem Newsletter übersenden.

Wir bitten Sie um Unterstützung – einerseits durch die Unterzeichnung und Rücksendung des beigelegten offenen Briefes (per E-Mail, Fax oder per Post), andererseits bitten wir Sie außerdem darum, diesen offenen Brief an möglichst viele Personen aus Ihren Kreisen per E-Mail zu versenden.

Bitte sprechen Sie diese Themen in Ihren Wirkungskreisen an, damit die Politik mit den Praxisanforderungen konfrontiert wird.

Mit freundlichen Grüßen



Ingrid Sehrbrock
Stellv. DGB-Vorsitzende

I. Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichte auf Länderebene (Optionslösung)

1. Optionslösung heißt: Flickenteppich

Durch die unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Bundesländern ergibt sich ein intransparentes Durcheinander. Mittelfristig bedeutet eine Zusammenlegung der Verwaltungs- und Sozialgerichte auch, dass die Institution der Fachgerichtsbarkeiten an sich gefährdet ist. Bedroht sind insbesondere das Bundessozialgericht, wenn schon die unterinstanzlichen Gerichte vereinheitlicht worden sind, und als nächstes die Arbeitsgerichtsbarkeit.

2. Spezialwissen und Spezialisten in einer eigenen Struktur

Die Fachgerichtsbarkeiten, wie die der Sozialgerichtsbarkeit, sind gerade deshalb geschaffen worden, um dem jeweils hohen Maß an Verrechtlichung gerecht zu werden. Die Fachgerichtsbarkeiten sind in der Lage, Spezialwissen zu bündeln und dabei Bezüge in den gesamten Rechtsgebieten zu berücksichtigen. Dieser Sinn hat sich im Laufe der Jahre nicht vermindert, sondern eher erhöht. Die zunehmende Spezialisierung gerade bei den Sozialversicherungsträgern verlangt eine hohe Fachkompetenz auch bei der Sozialgerichtsbarkeit. Der gute Ruf der deutschen Gerichte im Ausland wäre ohne den guten Ruf der Fachgerichte nicht denkbar. Die eigene Struktur garantiert aber gerade das nötige Spezialwissen und die höhere Qualität.

3. Richterliche Unabhängigkeit bewahren!

Die Zusammenlegung würde nicht nur die bewährten Strukturen der Fachgerichtsbarkeiten zerstören, sondern auch die richterliche Unabhängigkeit einschränken. Eine Änderung der Verfassung, allein um einen flexibleren Einsatz von Richterinnen und Richtern erzwingen zu lassen, stellt den Wert unserer Verfassung und damit unseren Sozial- und Rechtsstaat in Frage. Die Zusammenlegung würde auch das Problem eines örtlichen Ausgleichs bei unterschiedlicher Belastung der Gerichte nicht lösen, weil die Richter ihren bestimmten örtlichen Gerichten zugeordnet werden müssen.

4. Anstieg von Verfahren gemeistert

Auch der hohe und noch zu erwartende Anstieg der Verfahren vor den Sozialgerichten rechtfertigt keine Zusammenlegung, da in der Vergangenheit dieser Anstieg mit den zur Verfügung stehenden personellen Maßnahmen bewältigt werden konnte. Dies kann auch zukünftig ohne eine Zusammenlegung gelöst werden.

Auch die oft angeführte ungenügende Auslastung oder Überalterung der Verwaltungsgerichte ist kein Argument mehr. In einigen Bundesländern wurde das Widerspruchsverfahren abgeschafft, wodurch es zu einem Anstieg der Klageverfahren bei den Verwaltungsgerichten kam. Infolgedessen wurden nun auch neue, jüngere Verwaltungsrichterinnen und -richter eingestellt.

5. Finanzieller Erfolg ungewiss, Qualität bedroht

Ob überhaupt Einsparungen infolge einer Zusammenlegung möglich wären, ist fraglich. Es gibt keine Berechnungen, die dies belegen. Für die Beibehaltung der eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit spricht auch: Das Prozessrecht ist so ausgestaltet, dass die Durchsetzung sozialrechtlicher Ansprüche so einfach wie möglich erfolgen kann. Lediglich finanzielle und organisatorische Gründe können eine Zusammenlegung nicht rechtfertigen. Ein sozialer Rechtsstaat darf die Qualität der Rechtsprechung aus diesen Gründen nicht beeinträchtigen. Im Übrigen ist der Anteil der Justizhaushalte am gesamten Haushaltsvolumen gering.

6. Grundgesetzänderung erforderlich – damals wie heute

Schon der damalige Gesetzesentwurf des Bundesrates von 2004 ging davon aus, dass eine Grundgesetzänderung erforderlich ist. Wörtlich ist in dem Entwurf formuliert: „Der Text des Art. 92 GG soll in zwei Absätze unterteilt und inhaltlich um die Feststellung ergänzt werden, dass die Länder bestimmen können, dass Verwaltungs-, ... und Sozialgerichtsbarkeit durch Fachgerichte einheitlich ausgeübt werden können.“ Die Justizminister und Justizministerinnen hielten es für zweifelhaft, „ob Art. 95 Abs. 1 GG nach geltendem Recht eine selbst auf die Ebene der Länder beschränkten Zusammenlegung ... entgegen stehen“. Diese Situation ist unverändert. Zweifel, die damals bestanden, bestehen noch heute, so dass schon aus Rechtssicherheitsgesichtspunkten eine Grundgesetzänderung zwingend wäre.

Sollte eine solche Grundgesetzänderung unterbleiben, bestünde nämlich die Gefahr, dass alle abgeschlossenen Verfahren wegen Entzugs des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Satz 2 GG wieder aufgenommen werden könnten und neu verhandelt werden müssten.

Denkbar und auch zu erwarten wäre eine abstrakte Normenkontrolle, die u. a. von einer Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Bundestages initiiert werden kann.

II. Mögliche SGG-Änderungen

Die Empfehlungen¹ der Länderarbeitsgruppe im Rahmen der JUMIKO vom 19. Oktober 2009 sind umfangreich. Viele der Forderungen sind bekannt.

Hier zunächst stichpunktartig die Forderungen von besonderer Bedeutung für die Gewerkschaften mit einer anschließenden Bewertung:

1. Einführung einer Gerichtskostenpauschale (unter A.)

Die Einführung von Gerichtskosten im Sozialrecht lehnen wir strikt ab. Die Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren ist eine der tragenden Säulen für die Verwirklichung der sozialen Rechte und dient dazu, dass auch sozial Schwache, insbesondere alte, behinderte und kranke Menschen den durch das Grundgesetz abgesicherten Justizgewährungsanspruch verwirklichen können.

Aufgrund der zahlreichen materiellrechtlichen Änderungen in den letzten Jahren, weswegen es auch zu einer Vielzahl falscher Bescheide insbesondere im Rahmen von Hartz IV kam², und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit kam es zwar zu einer kontinuierlichen Zunahme der Klageverfahren bei den Sozialgerichten. Belege dafür, dass Verfahren allein wegen der Kostenfreiheit – also mutwillig – geführt werden, gibt es dagegen nicht.

Durch den Ausschluss der Prozesskostenhilfe für diese Pauschale erfolgt eine Schlechterstellung gegenüber den anderen Gerichtszweigen. Die Prozesskosten-

¹ Im Internet zu finden unter:

http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/aktuell/empfehlungen_der_arbeitsgruppe_endfassung.pdf

² hierzu: „Jeder dritte Hartz-IV-Bescheid fehlerhaft“, Berliner Zeitung vom 19.1.2010. Wenn schon die Bundesagentur von dieser Fehlerquote ausgeht, dann dürfte die Fehlerquote vermutlich in der Realität deutlich höher sein. Diese Aussage bezieht sich nur auf jeden dritten Bescheid, gegen den Widerspruch eingelegt wurde.

hilfe, das frühere „Armenrecht“, soll aber gerade Rechtsschutzgleichheit gewährleisten.

2. Abschaffung des sogenannten § 109-Gutachtens (unter K.)

Eine Abschaffung der gutachterlichen Anhörung eines bestimmten Arztes des Vertrauens schmälert die Rechte des Versicherten und wird abgelehnt. Denn das Gleichgewicht zwischen den Klägern und den Sozialleistungsträgern wäre erheblich beeinträchtigt und damit der Rechtsfrieden gefährdet.

In der Praxis wird nach einem §109-Gutachten das Verfahren in der Regel beendet und auch eine Berufung wird meist nicht mehr angestrebt. Das sogenannte 109er-Gutachten hat zudem eine hohe Akzeptanz, wenn der vom Kläger bestimmte Sachverständige das bisherige Ermittlungsergebnis bestätigt. Zudem trägt ein Gutachten nach § 109 SGG auch zur Arbeitserleichterung der Richter bei, denn anderenfalls müssten sie sich auch mit den von den Klägern eingereichten Privatgutachten beschäftigen, auf deren genauen Prüfungsinhalt die Richter keinen Einfluss durch Stellung der Beweisfragen nehmen konnten.

Auch unter dem Aspekt der „Waffengleichheit“ ist ein Gutachten nach § 109 SGG nicht systemwidrig. Vielmehr findet das Gutachten seine Rechtfertigung darin, dass die Beklagtenseite regelmäßig über einen eigenen ärztlichen Dienst verfügt und im Verwaltungsverfahren dort ein Gutachten eingeholt hat, das zum Prozessstoff wird. Durch § 109 SGG soll gewährleistet werden, dass beide Beteiligten die Möglichkeit haben, einen Gutachter ihres Vertrauens in dem Verfahren zu Wort kommen zu lassen.

Häufig wird eingewandt, das Verfahren würde sich erheblich verlängern, was letztlich auch dem Kläger nicht zugemutet werden könne. Wenn sich das Verfahren durch einen Antrag nach § 109 SGG verzögert, nimmt der Kläger dies aber bewusst in Kauf.

Hinsichtlich der Kosten besteht bereits jetzt die Möglichkeit, die Anhörung davon abhängig zu machen, dass der Antragsteller die Kosten verauslagt und bei Unterliegen auch endgültig trägt. Folglich trägt der Antragsteller das Risiko selbst. Eine Kostenerstattung erfolgt nur, wenn das Gutachten tatsächlich die Position des Klägers stützt. Um Missbrauch Einhalt zu gebieten, sieht Abs. 2 vor, dass ein mit einer Verschleppungsabsicht beantragtes Gutachten abgelehnt werden kann.

3. Einführung einer allgemeinen oder auf einige Gebiete begrenzten Zulassungsberufung (unter O.1.)

Die generelle Einführung einer Zulassungsberufung, die keine effiziente Entlastung für die Gerichte, aber tiefe Einschnitte in die Rechte der betroffenen Parteien bewirkt, wird strikt abgelehnt. Die Beschränkungen der Einlegung einer Berufung sind über die bereits erfolgten Reformen der Verfahrensordnungen hinaus nicht generell sinnvoll. Zudem sind Präklusionsvorschriften eingeführt worden. Danach werden neue Erklärungen und Beweismittel, die in I. Instanz nicht innerhalb einer gesetzten Frist vorgebracht worden sind, vom Gericht unter bestimmten Voraussetzungen (§ 106a Abs. 3 SGG) zurückgewiesen. Erklärungen und Beweismittel, die das Sozialgericht zu Recht zurückgewiesen hat, bleiben auch im Berufungsverfahren ausgeschlossen.

Das Berufungsverfahren dient der Verwirklichung des materiellen Rechts, denn Fehler in der Rechtsauslegung lassen sich auch bei größter Sorgfalt nicht vermeiden. Aufgrund der Fallzahlenbelastung ist aber die I. Instanz schon allein aus zeitlichen Gründen häufig nicht zu einer tiefgehenden Bearbeitung des Verfahrens in der Lage, wie dies in der Berufungsinstanz möglich sein dürfte, da deren Fallbelastung geringer ist und zudem einen bereits sortierten Sachverhalt vorfindet. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang, dass es im sozialgerichtlichen Verfahren im Wesentlichen um Ansprüche geht, deren Leistungen die Lebensgrundlage sichern sollen.

Bei einer Besetzung der Richterbank in der I. Instanz mit nur einem hauptamtlichen Richter ist schon zur Qualitätssicherung in jedem Fall die zweite Tatsacheninstanz zu erhalten. Der erstinstanzliche Richter fällt nur in der mündlichen Verhandlung oder bei einer schriftlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 SGG) Urteile zusammen mit zwei ehrenamtlichen Richterinnen oder Richtern.

Durch die Einführung einer generellen Zulassungsberufung wird auch die Transparenz der Bewertung von Rechtsfragen erschwert. Die gleiche Anwendung und Auslegung bei gleichen und vergleichbaren Sachverhalten würde ansonsten weniger diskutiert.

Wichtiger noch ist, dass eine generelle Zulassung der Berufung zu einer deutlichen Belastung und nicht etwa einer Entlastung der erstinstanzlichen Gerichte führen würde. Wenn die Berufungsmöglichkeit genommen wird, muss das Verfahren in der I. Instanz viel intensiver betrieben werden und das Gericht auch intensiver prüfen. Das beträfe dann nicht nur die Verfahren, die ohnehin in die Berufung gehen, sondern eben alle. Ein sorgfältiger Prozessvertreter wird nämlich, wenn ihm der Zugang zu einem Berufungsverfahren erheblich erschwert

wird, im Interesse des Mandanten und nicht zuletzt zur Vermeidung von Regressen, den Sachverhalt umfassend vortragen und alle möglichen Anträge bereits in der I. Instanz stellen. Dies führt zur verstärkten Arbeitsbelastung der I. Instanz und bewirkt zugleich eine erhebliche Verlängerung der Verfahren. Durch die bereits eingeführten Präklusionsvorschriften wird der Rechtsschutz für die Bürger erheblich verkürzt. In der II. Instanz werden durch Prüfung von Berufungszulassungsanträgen und durch die Entscheidung über die Nichtzulassungsbeschwerden auch Kapazitäten gebunden.

Hinzu kommt: In der Sozialgerichtsbarkeit hat trotz der erleichterten Zulassung von Berufungsverfahren in Abhängigkeit vom Streitwert seit 1993 die Anzahl der Berufungsverfahren aber gar nicht zugenommen.

Die Berufung bedeutet ein Stück weit auch die Entlastung der Verwaltung. Da auch im Berufungsverfahren Verschlechterungen des gesundheitlichen Zustandes bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung beachtet werden müssen und daher in die Entscheidung des Gerichts einfließen, wird verhindert, dass neue Anträge an die Verwaltung gestellt werden müssen. Da eine Überprüfung des Verwaltungsaktes gemäß § 44 SGB X auch nach abgeschlossenem Klageverfahren möglich ist, würde dies nicht nur zu einer zeitlichen Verschiebung der Bearbeitung der Fälle, sondern auch zu einer höheren Arbeitsbelastung der Verwaltung und zu einer größeren Unzufriedenheit der Betroffenen führen, denn ihre Situation würde nicht sachgerecht behandelt werden.

4. Präklusionsvorschriften anstatt Rücknahme

Eine Einschränkung des § 44 SGB X lehnt der DGB in diesem Zusammenhang strikt ab. Im Sozialrecht ist es unerlässlich, dass falsche Bescheide jederzeit korrigiert werden können. Ein solcher belastender Bescheid bedeutet, dass dem Betroffenen etwas ungerechtfertigterweise nicht gewährt oder aber genommen wird. Anders als etwa im Verwaltungsrecht, ist ein falscher Bescheid in Bereichen, in denen es um das Existenzminimum geht, nicht hinnehmbar. Entscheidungen müssen auch weiterhin rückgängig gemacht werden können, wenn Sozialleistungen zu Unrecht nicht erbracht oder Beiträge zu Unrecht erhoben worden sind. Eine Einschränkung dieses Rechts würde die Manifestierung einer falschen Verwaltungspraxis bedeuten.

5. Vereinfachung der Besetzung der Kammern mit ehrenamtlichen Richtern (unter D.1. und D.2.)

Grundsätzlich könnte einer solchen Vereinfachung zugestimmt werden. Allerdings würden nach diesem Vorschlag dennoch zwei verschiedene Listen bestehen bleiben. Besser wäre es, die zweite Liste für die Kammern der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitnehmer) insgesamt aufzulösen und generell nur noch Versicherte als ehrenamtliche Richterinnen und Richter tätig werden zu lassen. Arbeitnehmer würden auch nicht benachteiligt werden, da diese ausnahmslos zumindest in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind (§ 25 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Das würde eine Vereinfachung bedeuten und eine flexiblere Handhabung ermöglichen. Warum für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zwingend Arbeitnehmer vorgesehen bleiben sollten, ist auch weiterhin unverständlich.

6. Ausweitung der Entscheidung durch den Vorsitzenden allein ohne die ehrenamtlichen Richter (unter D.4.).

Eine Ausweitung der bereits vielfach bestehenden Möglichkeiten z. B. im einstweiligen Rechtsschutz bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Entscheidungen ohne die Beteiligung der ehrenamtlichen Richter zu fällen, wird vom DGB abgelehnt. Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter sind das demokratische Element in der Sozialgerichtsbarkeit. Gerade auf das Fachwissen der Ehrenamtlichen sollte in diesem Bereich nicht verzichtet werden, denn ihre Beteiligung sichert eine hohe Akzeptanz der Entscheidungen bei den Betroffenen. Auch sie sind im Übrigen „gesetzliche Richter“ im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Durch die Heraufsetzung der Berufungssumme wird in vielen Verfahren die Berufung gar nicht mehr zugelassen, so dass die Beibehaltung gerade in der I. Instanz für die Betroffenen umso entscheidender ist.

Darüber hinaus gibt es aber noch eine Vielzahl anderer Forderungen, die in den Empfehlungen formuliert worden sind, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Die umfassende Stellungnahme ist im Internet unter http://www.dgb.de/2010/pdf/asr_stellungnahme_sozialgerichte.pdf zu finden.

Die meisten der Forderungen sind aus Sicht des DGB abzulehnen. Nur in wenigen Ausnahmefällen kann den Forderungen zugestimmt werden.