

## Bundesverband

SoVD, Bundesverband Stralauer Straße 63 10179 Berlin



### Bundesrechtsabteilung

Stralauer Straße 63

10179 Berlin

Tel.: 030 / 72 62 22 – 446

Fax: 030 / 72 62 22 – 311

E-Mail: [sabine.haefner@sovd.de](mailto:sabine.haefner@sovd.de)

Februar 2008

SH/ph

## Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages in Berlin am 11. Februar 2008 zum

### **Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes (SGGArbGGÄndG)**

(BT-Drucksache 16/7716)



## **I. Zusammenfassung**

Der SoVD begrüßt sehr, dass sich der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung darum bemüht, eine sozial ausgleichende Lösung zu finden, die einerseits die Sozialgerichtsbarkeit entlasten soll, andererseits aber auch auf die Besonderheiten des Sozialgerichtsverfahrens zugunsten von Versicherten, behinderten Menschen und Leistungsempfängern/-innen Rücksicht nimmt. Es ist erfreulich, dass hierbei Vorschläge aus der Praxis aufgegriffen wurden.

Mit Blick auf die betroffenen Rechtsuchenden regt der SoVD an, folgende vorgesehenen Regelungen erneut zu prüfen:

- Öffentliche Bekanntgabe von Widerspruchsbescheiden
- Einschränkung der Einbeziehung von Folgebescheiden in das Klageverfahren
- Fiktion der Klagerücknahme
- Präklusionsregelungen
- Anhebung des Schwellenwertes zur Berufung

Die Vorschläge des Bundesrats, wie sie unter anderem in dem vom Bundesrat am 30.11.2006 in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (BT-Drs. 16/3660) enthalten sind und auf die der Bundesrat auch in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung erneut Bezug nimmt (BR-Drs. 820/07 (Beschluss)), können nicht unterstützt werden.

Der SoVD setzt sich insbesondere ein für

- die Beibehaltung der Eigenständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit,
- die Gebührenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit,
- die Beibehaltung zweier Tatsacheninstanzen und
- die Beibehaltung des Rechts auf einen ärztlichen Gutachter eigener Wahl nach § 109 SGG.

## II. Übersicht

I.	Zusammenfassung.....	2
II.	Übersicht .....	3
III.	Vorbemerkung.....	4
IV.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes - § 1 .....	4
1.	Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe von Widerspruchsbescheiden....	4
2.	Anforderungen an die Klageerhebung.....	7
3.	Einschränkung der Einbeziehung von Folgebescheiden in das Klageverfahren .....	8
4.	Fiktion einer Klagerücknahme .....	8
5.	Präklusion .....	9
6.	Verzicht auf Tatbestand und Entscheidungsgründe .....	11
7.	Erhöhung des Schwellenwertes zur Berufung.....	11
V.	Zu einzelnen Änderungsvorschlägen des Bundesrats in seiner Stellungnahme vom 20.12.2007 (BR-Drs. 820/07 (B)) .....	12
1.	Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit .....	12
2.	Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in der Sozialgerichtsbarkeit .....	12
3.	Einführung der Zulassungsberufung .....	13
4.	Abschaffung der Möglichkeit auf gutachtliche Anhörung eines bestimmten Arztes eigener Wahl (§ 109 SGG).....	14

### **III. Vorbemerkung**

Der SoVD unterhält für seine mehr als 500.000 Mitglieder deutschlandweit ca. 200 Sozialberatungsstellen. Mitglieder des SoVD werden in allen Bereichen des Sozialrechts beraten, und der SoVD kann sie als Vereinigung im Sinne des § 73 Abs. 6 i.V.m. § 14 Abs. 3 Satz 2 SGG (Sozialgerichtsgesetz) vor den Sozialgerichten vertreten. Darüber hinaus ist der SoVD gem. § 14 Abs. 3 Satz 2 SGG für die Besetzung der Kammern für Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts und des Schwerbehindertenrechts mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern vorschlagsberechtigt. Fast 400 vom SoVD vorgeschlagene ehrenamtliche Richter/-innen sind bei den Sozialgerichten tätig.

Dem SoVD ist bewusst, dass die Sozialgerichtsbarkeit seit der Übernahme der sachlichen Zuständigkeit für die Bereiche der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes einer starken Belastung ausgesetzt ist und dass Lösungen gefunden werden müssen, damit die Sozialgerichtsbarkeit handlungsfähig bleibt und überlange Verfahrensverzögerungen vermieden werden. Eine gut funktionierende und organisierte Sozialgerichtsbarkeit, die den sozialen Schutzbedürfnissen von Versicherten, behinderten Menschen und Leistungsempfängern gerecht werden kann, ist gerade in Zeiten, in denen Änderungen in der Sozialgesetzgebung zu weit reichenden Belastungen Einzelner führen, eines der wichtigsten Anliegen des SoVD.

In seiner Stellungnahme beschränkt sich der SoVD auf Vorschläge des Gesetzentwurfs, die mit Blick auf die Rechtsuchenden noch einmal überdacht werden sollten, ergänzt um Kommentierungen zu Änderungsvorschlägen des Bundesrates.

### **IV. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes - § 1**

#### **1. Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe von Widerspruchsbescheiden**

##### **§ 1 Ziff. 13 und 14 Gesetzentwurf zu §§ 85 Abs. 4, 87 Abs. 1 SGG-E**

Die Vorschrift sieht die öffentliche Bekanntgabe von Widerspruchsbescheiden für Fälle vor, in denen eine Vielzahl von Widerspruchsverfahren ursprünglich im Hinblick auf Musterverfahren ruhend gestellt wurden, das Bundesverfassungsgericht abschließend die Rechtsauffassung des Leistungsträgers bestätigt, die Widerspruchsbescheide anschließend zum gleichen Zeitpunkt ergehen sollen und alle Widerspruchsführer nach einem identischen Maßstab gleichermaßen betroffen sind.

Der Regierungsentwurf will insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung durch diese Möglichkeiten der öffentlichen Bekanntgabe entlasten, weil diese in jüngster

Zeit besonders durch eine massenhafte Einlegung von Widersprüchen belastet worden sei.

Die vorgesehene Lösung für „Massenwiderspruchsverfahren“ soll der Entlastung der Leistungsträger dienen und damit im Ergebnis auch der Entlastung der Beitragszahler.

In diesem Zusammenhang kann aber nicht unerwähnt bleiben, dass der Gesetzgeber durch die zum 1. Mai 2007 in Kraft getretene Regelung des § 100 Abs. 4 SGB VI, mit der Nachzahlungen nach einer grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eingeschränkt werden, selbst mit dazu beigetragen hat, dass gerade Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung Widersprüche einlegen müssen, um sich eventuelle Nachzahlungen zu sichern.

Wichtig ist, dass der Gesetzentwurf nun gegenüber dem Referentenentwurf klarstellt, dass die Klagefrist nach einer öffentlichen Bekanntgabe ein Jahr betragen soll.

Dennoch begegnet der Weg der öffentlichen Bekanntgabe im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG starken grundsätzlichen Bedenken.

Der Gesetzgeber hat mit gutem Grund die Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe nur für Ausnahmefälle vorgesehen. § 37 Abs. 3 SGB X verweist für die Zulässigkeit einer öffentlichen Bekanntgabe von Verwaltungsakten auf spezielle Regelungen. Die Zulässigkeit einer öffentlichen Zustellung im Verwaltungsverfahren ist beispielsweise erst mit dem Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsgesetzes vom 12.08.2005 neu geregelt worden. Hiernach ist die in § 10 VwZG geregelte öffentliche Zustellung – als ultima ratio – nur dann zulässig, wenn der Aufenthaltsort des Empfängers unbekannt ist oder eine Zustellung nicht möglich ist.

Soweit anerkannt ist, dass bei einer unbestimmten Vielzahl von Betroffenen ein Verwaltungsakt durch öffentliche Bekanntmachung wirksam werden kann, wie z.B. bei der Allgemeinverfügung nach § 37 Abs. 3 SGB X, kann dies nicht auf den Fall übertragen werden, in dem eine Vielzahl von bestimmbareren Betroffenen Widerspruch gegen Bescheide erhoben haben, die in den Schutzbereich ihrer Grundrechte eingreifen.

Die Gesetzesbegründung schließt aus der vorhandenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts, dass eine öffentliche Bekanntmachung auch in den Fällen zulässig sein muss, in denen eine ungewöhnliche Vielzahl der Individualbekanntgaben Personal und Sachmittel „in unzumutbarem Ausmaß“ bindet, obwohl der Kreis der Betroffenen bekannt ist. Nach Auffassung des SoVD ist der Begriff der Zumutbarkeit jedoch als Maßstab für eine zukünftige Ersetzung der individuellen Bekanntgabe nicht geeignet. Wann ein „unzumutbares Ausmaß“ erreicht ist, ist in diesem Fall abhängig von der Organisation der Leistungsverwaltung. In diesem Zusammenhang mag beispielsweise die Unzumutbarkeit für Per-

sonal und Sachmittel bei einem kommunalen Träger von SGB II-Leistungen schnell erreicht sein.

Ebenso unbestimmt ist der Begriff „einer Vielzahl von Widerspruchsführern“ in der Regelung des § 85 Abs. 4 SGG-E. Es besteht die große Gefahr, dass die öffentliche Bekanntgabe von Widerspruchsbescheiden bei einer solchen Regelung inflationär gebraucht wird, ohne dass objektiv erkennbar ist, ob die Voraussetzungen der Vielzahl von Verfahren bzw. der Unzumutbarkeit gegeben sind.

Nicht selten werden Widersprüche von Betroffenen, die nicht vertreten werden, mit Hilfe eines Musterwiderspruchs eingelegt, ohne dass überhaupt eine entsprechende Beschwer gegeben ist. Dafür kann sich die Beschwer aus einem anderen rechtlichen Zusammenhang ergeben, der aber nichts mit dem Musterverfahren zu tun hat. Dennoch kann der Widerspruch leicht durch die Verwaltung als weiterer Musterfall eingeordnet werden, weil der äußere Anschein dafür spricht. Würde in solchen Fällen durch öffentliche Bekanntgabe beschieden, würde die Klagefrist bei mangelnder Kenntnisnahme versäumt, obwohl die zugrunde liegende Rechtsfrage oder der Sachverhalt möglicherweise noch nicht abschließend geklärt sind.

Nach Auffassung des SoVD kann die öffentliche Bekanntgabe nicht sicher stellen, dass alle Betroffenen von einer abschließenden und Frist auslösenden Entscheidung des Leistungsträgers in einer Angelegenheit, die ihre sozialen Rechte betrifft, Kenntnis erlangen. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass Betroffene bei sich über Jahre hinziehenden Musterverfahren aufmerksam die Presse verfolgen, um nach einer abschließenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von dem Abschluss ihres eigenen Verfahrens zu erfahren.

Es darf nicht übersehen werden, dass es viele Menschen gibt, die aufgrund ihrer finanziellen Notlage oder aufgrund einer Krankheit keinen regelmäßigen Zugang zur Tagespresse oder gar zum Internet haben.

Für Menschen mit Sinnesbehinderungen muss gewährleistet werden, dass sie einen Widerspruchsbescheid nach den Vorgaben der Verordnungen auf Bundes- und Landesebene zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren oder zur barrierefreien Zugänglichmachung von Dokumenten für blinde und sehbehinderte Menschen wahrnehmen können.

#### Zum Hintergrund von „Massenwidersprüchen“ und Musterverfahren

Der SoVD gehört mit zu den Vereinigungen, die im Hinblick auf sich leider häufende gesetzliche Maßnahmen, die im Ergebnis zu massiven sozialen Einschnitten oder Benachteiligungen bei Versicherten, behinderten Menschen oder Leistungsempfängern führen, Musterverfahren durchführen. Auch in Fällen, in denen der SoVD die Rechtsauslegung eines Leistungsträgers für rechtswidrig hält, werden Musterverfahren durchgeführt.

Musterverfahren sind für den SoVD als Interessenvertretung unvermeidbar, wenn der Gesetzgeber – so wie in den vergangenen Jahren – eine Folge von gesetzlichen Maßnahmen unternimmt, die allgemein verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen und von den Betroffenen als sozial unausgewogen empfunden werden. Gerade das in der Begründung zum Referentenentwurf herangezogene Beispiel der massenhaften Widersprüche von Rentnerinnen und Rentnern zur Erhebung des zusätzlichen Beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2005 zeigt, dass es dem Gesetzgeber nicht gelingt, den Betroffenen die Notwendigkeit für derartige kumulative Belastungen verständlich zu machen.

Der SoVD führt Musterverfahren niemals willkürlich, sondern es geht ihnen regelmäßig eine rechtliche Prüfung voraus, teilweise durch Einholung eines rechtlichen Gutachtens durch Professoren der Rechtswissenschaften. Wenn jedoch starke (verfassungs-) rechtliche Bedenken gegeben sind, ist der SoVD im Interesse seiner Mitglieder gehalten, Musterverfahren durchzuführen. Dabei bedeutet eine Entscheidung für Musterverfahren letztlich auch für den SoVD einen erhöhten finanziellen und personellen Aufwand.

Hervorzuheben ist, dass durch die Durchführung von Musterverfahren schon ein wesentlicher Beitrag für eine personelle und finanzielle Entlastung der Leistungsträger und Sozialgerichtsbarkeit geleistet wird, ungeachtet der Bedeutung für den Rechtsfrieden.

## **2. Anforderungen an die Klageerhebung**

### **§ 1 Ziff. 15 Gesetzentwurf zu § 92 SGG-E**

Die Anforderungen an die Klageerhebung sollen nach dem Gesetzentwurf dahingehend ergänzt werden, dass der Klageschrift auch die angefochtene Verfügung und der Widerspruchsbescheid in Original oder Kopie beigelegt werden sollen.

Auch wenn diese Anforderung als Soll-Vorschrift aufgeführt wurde, haben einige der SoVD-Landesverbände darauf hingewiesen, dass dieses Erfordernis für eine vertretungsberechtigte Vereinigung mit jährlich mehreren tausend Klageverfahren insgesamt zu einem erhöhtem finanziellen und organisatorischen Aufwand führen kann. Häufig werden die Sozialberatungsstellen erst nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens mit einer Sache befasst und können erst durch Einsicht in die Verwaltungsakte Kenntnis vom Ausgangs- und Widerspruchsbescheid erlangen. In diesen Fällen wären die Beratungsstellen dann gehalten, die Bescheide für das Gericht zu kopieren und nachzusenden, obwohl die Verwaltungsakte dem Gericht vorliegt.

Aber auch für die Sozialgerichte können höhere Anforderungen an die Klageerhebung einen höheren Verwaltungsaufwand zur Folge haben, wenn die entsprechen-

den Unterlagen nachgefordert und unter Umständen Originale auch zurückgesandt werden müssen.

### **3. Einschränkung der Einbeziehung von Folgebescheiden in das Klageverfahren**

#### **§ 1 Ziff. 16 Gesetzentwurf zu § 96 Abs. 1 SGG-E**

Bescheide, die dem Verwaltungsakt folgen, der Grundlage des Verfahrens ist, sollen nach Vorschlag des Regierungsentwurfs nur noch dann mit in das Verfahren einbezogen werden können, wenn der neue Verwaltungsakt den Streitgegenständlichen abändert oder ersetzt.

Die Begründung zum Gesetzentwurf weist darauf hin, dass sich eine umfangreiche Rechtsprechung zur Einbeziehung von Folgebescheiden in ein laufendes sozialgerichtliches Verfahren entwickelt hat. Dabei hat sich auch für so genannte Dauerrechtsverhältnisse herausgebildet, dass ein Folgebescheid dann nicht mehr in das Verfahren mit einbezogen werden soll, wenn er zwar auch die streitgegenständliche Rechtsfrage betrifft, die Tatsachengrundlagen für die unterschiedlichen Bescheide jedoch nicht deckungsgleich sind.

Der SoVD plädiert dennoch dafür, die jetzige Regelung des § 96 SGG beizubehalten und das Ausmaß ihrer Anwendung der Rechtsprechung zu überlassen, um den Besonderheiten der verschiedenen sozialrechtlichen Bereiche Rechnung zu tragen.

Es kann nach unserer Ansicht im Einzelfall, je nach Bereich des Sozialrechts, durchaus im Sinne der Prozessökonomie sein, Folgebescheide auch dann mit in den Prozess einzubeziehen, wenn sie nicht ausdrücklich nur den streitgegenständlichen Bescheid abändern oder ersetzen, weil sich am zugrunde liegenden Sachverhalt nichts geändert hat.

In solchen Fällen, in denen sich die Sozialgerichte auf eine Rechtsfrage konzentrieren, würde es zu einer unnötigen Mehrbelastung der Verwaltung und der Sozialgerichte kommen, wenn jeder neue Bescheid gesondert angefochten werden müsste. Auch besteht die Gefahr, dass Klägerinnen und Kläger die Notwendigkeit, gegen jeden neuen Bescheid vorgehen zu müssen, nicht erkennen, wenn sie sich bereits wegen einer bestimmten Rechtsfrage, die allen Bescheiden zugrunde liegt, im Klageverfahren befinden.

### **4. Fiktion einer Klagerücknahme**

#### **§ 1 Ziff. 17 Gesetzentwurf zu § 102 Abs. 2 und 3 SGG-E**

§ 102 Abs. 2 und 3 SGG-E sehen vor, dass die Zurücknahme einer Klage fingiert werden kann, wenn eine Klage von Klägerseite trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betrieben wird. Wird oder gilt die Klage dann als zurückge-

nommen, soll das Gericht sie durch Beschluss einstellen, wobei der Beschluss unanfechtbar sein soll.

Aus der Begründung zum Gesetzentwurf ist zu ersehen, dass ein Nichtbetreiben der Klage dann angenommen werden kann, wenn ein Kläger sich nicht oder auch nur unzureichend innerhalb der drei Monate äußert. Er soll substantiiert darlegen, dass und warum das Rechtsschutzinteresse nicht entfallen ist.

Der SoVD ist der Auffassung, dass sich diese Vorschrift, die in der Verwaltungsgerichtsordnung enthalten ist, trotz der um einen Monat längeren Frist nicht in das Sozialgerichtsverfahren übertragen lässt.

In seiner Sozialberatung macht der SoVD häufig die Erfahrung, dass es schwierig sein kann zu vermitteln, welche Unterlagen innerhalb einer bestimmten Frist beizubringen sind, um ein Verfahren substantiiert weiter führen zu können. Viele der Beratung suchenden Menschen haben gesundheitliche Probleme, die sie davon abhalten können, Fristen einzuhalten. Darüber hinaus ist ein großer Anteil der Personen, die in die Beratung kommen, nichtdeutscher Herkunft, was bei schlechten Deutschkenntnissen das Verständnis für die verfahrensrechtlichen Zusammenhänge zusätzlich erschweren kann.

Die Problematik verstärkt sich entsprechend für Klägerinnen und Kläger, die sich vor den Sozialgerichten selbst vertreten. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass dieser Personenkreis stets in der Lage ist, innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist „substantiiert“ darzulegen, warum ihr Rechtsschutzbedürfnis weiter fortbesteht.

Die Tatsache, dass der Beschluss des Gerichts über die fingierte Rücknahme einer Klage nicht anfechtbar sein soll, wird nach unserer Ansicht nicht dazu beitragen, dass Leistungsträger und die Sozialgerichtsbarkeit entlastet werden. Über § 44 SGB X besteht grundsätzlich die Möglichkeit, einen neuen Antrag zu stellen.

Der Gesetzesbegründung ist auch nicht zu entnehmen, ob es im Zuge der Einführung der entsprechenden Regelung in der Verwaltungsgerichtsordnung (§ 92 Abs. 2 VwGO) zu einer spürbaren Entlastung der Gerichte gekommen ist. Die in der Begründung zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Rücknahmefiktion nur in strengen Ausnahmefällen zulässig ist, lässt eine merkliche Entlastung eher nicht vermuten.

## **5. Präklusion**

### **§ 1 Ziff. 19 Gesetzentwurf zu § 106 SGG-E und § 1 Ziff. 27 zu § 157a SGG-E**

§ 106a SGG-E soll neu eingeführt werden. Hiernach soll ein Gericht Erklärungen und Beweismittel zurückweisen können, wenn sie erst nach Ablauf einer gesetzten Frist für deren Benennung vorgelegt werden. Maßgeblich ist dabei, ob das verspätete Vorbringen der Tatsachen oder der Beweismittel die Erledigung des Rechtsstreits

nach Auffassung des Gerichts verzögern würde oder die Verspätung nicht genügend entschuldigt wird.

Die Regelung soll ergänzt werden durch § 157a SGG-E, wonach einmal präkludierte Erklärungen und Beweismittel auch vom Berufungsgericht zurückgewiesen werden können.

Mit diesen Vorschriften werden gleichfalls Regelungen aus der Verwaltungsgerichtsordnung übernommen, die den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) sowie den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 103 SGG) im Sozialgerichtsverfahren berühren, deren Wirkung als Beschleunigungsinstrument jedoch nicht nachgewiesen sind. Die Anwendung von Präklusionsregelungen steht aus verfassungsrechtlichen Gründen im eingeschränkten Ermessen des Gerichts. Dadurch ist aber eine spürbare Entlastung der Gerichte nicht zu erwarten.

Der SoVD hält die Einführung von Präklusionsregelungen nicht für das sozialgerichtliche Verfahren geeignet, soweit sie auch für Versicherte, behinderte Menschen und Sozialleistungsempfänger angewendet werden können.

Dieser Personenkreis klagt – wie auch die Begründung hervorhebt – häufig wegen der Beschränkung von Leistungen oder Beitragserhöhungen, die von existentieller Bedeutung sein können. Es liegt schon in ihrem eigensten Interesse, dass ein Verfahren vor dem Sozialgericht möglichst zügig durchgeführt wird. Doch kann nicht stets davon ausgegangen werden, dass alle Klägerinnen und Kläger – zumal wenn sie sich selbst vertreten – einschätzen können, welche Tatsachen und Beweismittel entscheidungserheblich sind. Würde daher aus Unkenntnis in der ersten Instanz versäumt, auf eine bestimmte Tatsache hinzuweisen, wäre ein/e Kläger/in bei einer angekündigten Präklusion möglicherweise auch in der zweiten Instanz damit präkludiert.

Auch muss berücksichtigt werden, dass viele Klagen mit dem Gesundheitszustand eines Klägers bzw. einer Klägerin zusammenhängen, wodurch sich Verzögerungen ergeben können. In Angelegenheiten des Renten- und Schwerbehindertenrechts kommt es wegen neuer Gutachten häufig zu Änderungen der Tatsachenlage. Hier können Präklusionsvorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren die „Waffengleichheit“ zwischen Versicherten und Leistungsträgern verschieben.

Insbesondere sollte ausgeschlossen werden, dass Erklärungen und Beweismittel, die in der ersten Instanz ausgeschlossen wurden, auch im Berufungsverfahren präkludiert sind, so wie es § 157a-E vorsieht. Die Regelung wird dazu führen, dass im Zweifel verspätete Erklärungen und Beweismittel vor den Sozialgerichten gar nicht mehr eingebracht werden, um eine Präklusion zu vermeiden, sondern dass diese erst in der Berufungsinstanz eingeführt werden. Eine Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit wäre damit nicht erreicht.

Im Übrigen kann das Gericht bereits jetzt gem. § 104 SGG den Beteiligten eine Frist setzen, innerhalb der sie sich äußern sollen und darauf hinweisen, dass auch verhandelt und entschieden werden kann, wenn die Äußerung nicht innerhalb der Frist eingeht. Eine Beschleunigung des Verfahrens ist also möglich, ohne dass in den Anspruch auf rechtliches Gehör nachhaltig eingegriffen würde.

## **6. Verzicht auf Tatbestand und Entscheidungsgründe**

### **§ 1 Ziff. 23 Gesetzentwurf zu § 136 Abs. 4 SGG-E**

Entsprechend der Regelung in § 313 a Abs. 2 ZPO soll das Gericht auch in einem sozialgerichtlichen Urteil von dem Verfassen eines Tatbestands und von Entscheidungsgründen entlastet werden, wenn die Beteiligten auf Rechtsmittel gegen das Urteil verzichten.

Im sozialgerichtlichen Verfahren jedoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Verfahren später über § 44 SGB X neu aufgerollt wird, wenn sich herausgestellt (z.B. wegen einer neuen höchstrichterlichen Rechtsprechung), dass das Recht vom Leistungsträger doch unrichtig angewandt wurde oder von einem falschen Sachverhalt ausgegangen worden ist. In diesem Fall könnte aber bei einem Verzicht auf Rechtsmittel während des vorangegangenen Verfahrens nicht mehr geprüft werden, welchen Sachverhalt bzw. welche Entscheidungsgründe das Gericht zuvor zugrunde gelegt hatte.

Im Übrigen besteht regelmäßig, aber vor allem in Fällen, in denen noch keine gefestigte Rechtsprechung gegeben ist, ein öffentliches und rechtswissenschaftliches Interesse an den Gründen, die zu bestimmten Entscheidungen geführt haben.

## **7. Erhöhung des Schwellenwertes zur Berufung**

### **§ 1 Ziff. 23 zu § 144 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGG-E**

Zukünftig soll die Berufung durch das Sozialgericht nur zugelassen werden, wenn bei einer Klage einer natürlichen Person, die eine Geld- oder Sachleistung oder einen hierauf gerichteten Verwaltungsakt betrifft, der Wert des Beschwerdegegenstandes 750 Euro (bisher 500 Euro) nicht übersteigt.

Problematisch könnte die Erhöhung des Schwellenwertes nach Auffassung des SoVD insbesondere bei Klagen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende sein. Hier kann die Höhe des Streitgegenstandes – trotz der hohen Bedeutung für die einzelnen Betroffenen - gering sein. Dies auch deshalb, weil der Leistungszeitraum bei Leistungen nach dem SGB II regelmäßig begrenzt ist, meist ein halbes Jahr.

Die Problematik des geringen Streitwerts ergibt sich aber auch bei anderen Sozialleistungen, wie z.B. bei Streitigkeiten um einzelne Hilfsmittel oder um die Höhe von Zuzahlungen. Bereits der Betrag von 500 Euro kann in vielen Fällen ein hoher Schwellenwert sein.

Die Erhöhung des Schwellenwertes zur Berufung wird daher nach unserer Auffassung im Ergebnis dazu führen, dass gerade denjenigen, die am meisten darauf angewiesen sind, ein effektiver Rechtsschutz versagt bleibt.

## **V. Zu einzelnen Änderungsvorschlägen des Bundesrats in seiner Stellungnahme vom 20.12.2007 (BR-Drs. 820/07 (B))**

### **1. Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit**

#### **Ziffer 2**

Der SoVD tritt mit Vehemenz für die Beibehaltung der Eigenständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit ein. Der Verband sieht in einer Zusammenführung nicht die geringste Notwendigkeit, auch nicht in Hinblick auf die immer wieder vorgetragene, angebliche Kosteneinsparung. Denn die zu erledigenden Verfahren verringern sich durch eine Zusammenlegung nicht, weshalb die Behauptung, es könnten Richterstellen eingespart werden, nicht überzeugt.

Die eigenständige Sozialgerichtsbarkeit ist vor allem aber Ausdruck der Sozialstaatlichkeit und wird von den Bürgerinnen und Bürgern als unabdingbares Element des Sozialstaates wahrgenommen. Gerade wegen der verfahrensrechtlichen Besonderheiten, aber auch wegen der durch die besondere „Kultur“ bei den Sozialgerichten hervorgerufene Bürgerfreundlichkeit setzen die Menschen bei der Verfolgung von Ansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch Ihr Vertrauen in die Sozialgerichte. Es wäre fatal, wenn dieses Vertrauen, das durch die materiellrechtlichen Einschnitte der letzten Jahre ohnehin stark beschädigt worden ist, nunmehr durch die Abschaffung der eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit gänzlich verloren gehen würde.

Nicht zuletzt aufgrund der weit reichenden Versicherungspflicht in der gesetzlichen Sozialversicherung ist es tragendes Prinzip im Sozialrecht, dass ein zustehender Anspruch ohne nennenswerte verfahrensrechtliche Hürden durchsetzbar sein soll. Eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten würde jedoch nach Auffassung des SoVD kurz- bis mittelfristig zu einer Aushebelung dieses Prinzips führen. Gesetzentwürfe für eine zunehmende Angleichung der Verfahrensvorschriften und der Versuch, dabei auch zentrale spezifische und bürgerfreundliche Vorschriften im Sozialgerichtsgesetz auszuhebeln, liegen bereits auf dem Tisch.

### **2. Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr in der Sozialgerichtsbarkeit**

Der SoVD wendet sich auch entschieden gegen die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr vor den Sozialgerichten. Nach dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/1028) soll auch von Versicherten, behinderten Menschen und Leistungsempfängern eine allgemeine Verfahrensgebühr erhoben werden, wenn diese im Prozess unterliegen. Die Höhe der Gebühr soll vor den Sozialgerichten

75 Euro, vor den Landessozialgerichten 150 EUR und vor dem Bundessozialgericht 225 EUR betragen.

Der SoVD ist überzeugt davon, dass die Gebührenfreiheit nicht für die Zunahme der sozialgerichtlichen Verfahren verantwortlich ist. Vielmehr müssen die Ursachen bei der Einführung der Grundsicherung nach dem SGB II sowie der zunehmend schlechten Verwaltungsarbeit einzelner Träger gesucht werden. Die hohe Erfolgsquote von Klagen über „Hartz IV“-Streitigkeiten - ca. 45 Prozent - bestätigt dies.\* Doch gerade Personen, die vor den Sozialgerichten um existentielle Leistungen kämpfen, wären durch Gebühren am meisten betroffen.

Ein Verweis auf die Prozesskostenhilfe wäre in diesem Zusammenhang zynisch, wenn der vom Bundesrat ebenso eingebrachte Gesetzentwurf zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG) umgesetzt würde (BT-Drs. 16/1994). Denn hiernach sollen die Bedürftigkeitsgrenzen bei der Prozesskostenhilfe erheblich sinken und die Rückzahlung der PKH durch Mittel, die durch die Klage erlangt werden, auch dann verlangt werden können, wenn das Existenzminimum dadurch unterschritten würde.

Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr vor den Sozialgerichten den freien Zugang zu den Sozialgerichten gerade für einkommensschwache Menschen erheblich behindern wird.

Umgekehrt wird allein die Einführung von Gebühren aussichtslose Klagen nicht verhindern können. Denn die Erfolgsaussicht einer sozialrechtlichen Streitsache lässt sich häufig erst mit der Erstellung der notwendigen Gutachten feststellen. Und bei wirklich aussichtslosen Verfahren können die Gerichte Klägern auch heute schon nach § 192 SGG Kosten auferlegen, wenn der Rechtsstreit fortgeführt wird, obwohl vom Vorsitzenden die Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung dargelegt worden ist.

Schließlich würde die Einführung der allgemeinen Verfahrensgebühr dazu führen, dass auch Beitrags- und Steuerzahler zusätzlich belastet werden, wenn Leistungsträger, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, im Unterliegensfall die Gebühr zusätzlich zu den schon in § 184 SGG verankerten Pauschalen bezahlen sollen.

### **3. Einführung der Zulassungsberufung**

#### **Ziffer 10**

Der Bundesrat schlägt vor, im sozialgerichtlichen Verfahren die so genannte Zulassungsberufung einzuführen. Danach würde der Zugang zur zweiten Tatsacheninstanz bei den Landessozialgerichten erheblich eingeschränkt. Eine Berufung soll nach Vorstellung des Bundesrats nur noch dann durch die Sozialgerichte zugelassen werden, wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen, die Rechts-

---

\* Vgl. zu Zahlen aus NRW: Der Westen, „Sozialgerichte stöhnen unter Klageflut“, 21.01.2008, <http://www.derwesten.de/nachrichten/nachrichten/im-westen/2008/1/21/news-17734529/detail.html>

sache besondere Schwierigkeiten aufweist oder grundsätzliche Bedeutung hat, das Urteil des Sozialgerichts von einer höherinstanzlichen Rechtsprechung abweicht (Divergenz) oder ein Verfahrensfehler geltend gemacht werden kann.

Dieser Vorschlag, der aus dem Verwaltungsgerichtsverfahren übernommen werden soll, wird vom SoVD entschieden abgelehnt. Die Zulassungsberufung eignet sich nach Überzeugung des SoVD nicht für das sozialgerichtliche Verfahren.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach offiziellen Zahlen nur in ca. zehn Prozent der Sozialgerichtsverfahren Berufung eingelegt wird. Bei den vom SoVD vertretenen Verfahren sind es sogar nur knapp sechs Prozent.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine zweite Tatsacheninstanz in sozialgerichtlichen Verfahren vor allem dann notwendig werden kann, wenn es für die Gewährung einer Leistung auf den gesundheitlichen Zustand des Klägers bzw. der Klägerin ankommt, wie z.B. bei einem Rentenantrag oder im Bereich des Schwerbehindertenrechts. Dabei ist es nicht selten, dass sich der Gesundheitszustand des Klägers bzw. der Klägerin im Laufe des Verfahrens verschlechtert und die Aufnahme weiterer Beweise in der Berufungsinstanz dazu beitragen kann, das Verfahren abzuschließen. Würde diese Möglichkeit ausgeschlossen, müsste ein neuer Antrag gestellt werden mit dem Erfolg der Mehrbelastung für Verwaltung und eventuell auch erneut der Sozialgerichtsbarkeit.

Darüber hinaus würden die Sozialgerichte durch das Erfordernis, Anträge auf Zulassung der Berufung zu prüfen, zusätzlich belastet.

#### **4. Abschaffung der Möglichkeit auf gutachtliche Anhörung eines bestimmten Arztes eigener Wahl (§ 109 SGG)**

##### **Zu Ziffer 11**

Der Bundesrat schlägt die Streichung des § 109 SGG vor. § 109 SGG, der schon in den Vorgängerregelungen des Sozialgerichtsgesetzes enthalten war, ermöglicht Versicherten, behinderten Menschen, Versorgungsberechtigten oder Hinterbliebenen, die gutachtliche Anhörung eines von ihnen bestimmten Arztes als Sachverständigenbeweis zu beantragen. Für die Antragsteller entstehen dann keine Kosten für den Sachverständigenbeweis nach § 109 SGG, wenn das Gericht das Gutachten für erforderlich hält oder das Gutachten für die gerichtliche Entscheidung Bedeutung gewonnen hat.

Nach Auffassung des SoVD ist § 109 SGG ein zentrales und unverzichtbares Instrument. Die Abschaffung würde zu einer erheblichen Verschiebung sozialer Gerechtigkeit führen. Während die hoch spezialisierte Leistungsverwaltung in der Regel schon im Verwaltungsverfahren einen Gutachter eigener Wahl einschalten kann, sind die Betroffenen darauf angewiesen, dass das Gericht nach § 103 SGG zunächst von Amts wegen ein Gutachten bei einem fähigen Gutachter einholt. In der Regel jedoch

wird den Rechtssuchenden bei der Auswahl des Gutachters kein Mitspracherecht eingeräumt. Lässt die Qualität des Gutachtens zu wünschen übrig, haben die Rechtssuchenden heute die Möglichkeit des § 109 SGG.

Ein Privatgutachten könnte § 109 SGG nicht ersetzen. Denn ein Privatgutachten gilt nicht als Beweis im Sinne der §§ 402 ff. ZPO, sondern als Parteivortrag.

Der SoVD bedauert es sehr, dass die Einholung von Gutachten in Sozialverwaltungs- und -gerichtsverfahren in den letzten Jahren in erster Linie unter den Gesichtspunkten der Kosten und der Verfahrensdauer diskutiert wird. Oft genug gibt die Gutachtenpraxis Anlass dazu, dass sich Betroffene diskriminiert fühlen, beispielsweise, wenn ihre Erkrankungen als psychosomatisch qualifiziert werden, trotz ärztlicher Befundberichte kausale Zusammenhänge zu Unfallereignissen nicht gesehen werden oder die Antragssteller als Simulanten diffamiert werden. Es wäre sozialpolitisch notwendig, diese Problematik zur Wahrung der Rechte der Betroffenen in den Vordergrund zu stellen.

Berlin, den 01.02.2008

DER BUNDESVORSTAND

Bundesrechtsabteilung