

N a c h t r a g

zum

Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik (21. Ausschuß)

über den Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes
- Nr. 4225 der Drucksachen -

und

über den Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren in der
Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichtsordnung - SGO)

- Nr. 4357 der Drucksachen -

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Maxsein:

Am 29. April 1953 und am 2. Juni 1953 wurden die von der Bundesregierung getrennt eingebrochenen Entwürfe eines Sozialgerichtsgesetzes und eines Gesetzes zur Regelung des Verfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichtsordnung — Nr. 4225 und 4357 der Drucksachen —) in erster Lesung federführend dem Ausschuß für Sozialpolitik — der zuerst genannte Entwurf unter Beteiligung des Ausschusses für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen — zur weiteren Beratung überwiesen. Der Ausschuß für Sozialpolitik befaßte sich in 10 Sitzungen mit den Gesetzesvorlagen. Der Ausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen hat dem federführenden Ausschuß seine Vorschläge mitgeteilt. Sie wurden bei der Beratung berücksichtigt. Weiter hat der Ausschuß die vom Bundesrat gegebenen Anregungen insbesondere auch die Empfehlungen zur Angleichung der Verfahrensbestimmungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. die Änderungsvorschläge in der Drucksache Nr. 4357 unter I. Grundsatzfragen Ziff. 3) eingehend beraten und ist zu dem Ergebnis gekommen, diesen Anregungen weitgehend zu entsprechen, soweit die besondere Eigenart der Materie es zuläßt.

Eine eigene Aufgabe hat der Ausschuß darin gesehen, die getrennt vorgelegten Entwürfe zu einem einheitlichen Gesetzentwurf zusammenzufassen, in dem die Verfassung der Gerichte und das Verfahren vor den Gerichten geregelt ist. Diese Zusammenfassung veranschaulicht die dem Entwurf vorangestellte Inhaltsübersicht. Der Ausschuß hat sich

in Anlehnung an das Arbeitsgerichtsgesetz, in dem ebenfalls Gerichtsverfassung und Gerichtsverfahren geregelt sind, für die Bezeichnung des Entwurfs als „Sozialgerichtsgesetz“ entschieden.

Im großen und ganzen entspricht der Gesetzentwurf nach den Ausschußberatungen sowohl im Aufbau als auch hinsichtlich seines sachlichen Gehalts den Regierungsvorlagen. Die Unterschiede werden in dem nachfolgenden Bericht im einzelnen dargestellt, in dem auch auf Meinungsunterschiede eingegangen wird, die bei den Ausschußberatungen und im Verhältnis zu dem mitbeteiligten Ausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen zutage traten.

I. Die Gerichtsverfassung

Die Gerichtsverfassung ist im ersten Teil des Gesetzentwurfs (§§ 1—59) geordnet. Dieser Teil baut wesentlich auf der Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 4225) auf. Die Vorschrift über die sachliche Zuständigkeit (§ 3 des Regierungsentwurfs des Sozialgerichtsgesetzes — Drucksache Nr. 4225 —) wurde mit den Bestimmungen über den Rechtsweg und die örtliche Zuständigkeit aus der Sozialgerichtsordnung (§§ 1—8 der Drucksache Nr. 4357) im letzten Abschnitt dieses Teils zusammengefaßt.

Über den dreistufigen Aufbau der Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgericht, Landessozialgericht und Bundessozialgericht) bestand Übereinstimmung sowohl innerhalb des Ausschusses als auch mit dem beteiligten Ausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen. Der Ausschuß für Sozialpolitik glaubte

auch nicht, der Anregung folgen zu sollen, die Hervorhebung der Gerichte als besondere Verwaltungsgerichte zu streichen, weil darin die Aufgabe und ihre Abgrenzung deutlich zum Ausdruck kommt.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für das Richteramt (§ 6) in der ersten Instanz — bei den Sozialgerichten — wurde entsprechend der Regierungsvorlage die Meinung vertreten, daß nur solche Personen zu Vorsitzenden ernannt werden sollten, die die Fähigkeit zum Richteramt im Sinne des Gerichtsverfassungsgesetzes besitzen. Demgegenüber hielt es der Ausschuß für Sozialpolitik in gleicher Weise wie in der Arbeitsgerichtsbarkeit für vertretbar, auch solche Personen zu Vorsitzenden zu ernennen, die sich durch längere, mindestens fünfjährige Tätigkeit in der Beratung und Vertretung von Angelegenheiten auf den der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesenen Gebieten umfassende Kenntnisse und Erfahrungen im Sozialrecht erworben haben.

Eindeutig wird klargestellt, daß die Sozialgerichte und die Landessozialgerichte entsprechend Art. 92 des Grundgesetzes Landesgerichte sind (§§ 2, 7, 28). Darin liegt jedoch nicht, daß alle mit der Errichtung zusammenhängenden Fragen insbesondere die Bestimmung des Gerichtssitzes und des Bezirks aus der Organisationsgewalt herzuleiten sind. Der Ausschuß hat es in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage für notwendig gehalten, Grundsätze darüber aufzustellen (§§ 7 Abs. 2, 28 Abs. 2). In den Ländern werden also regelmäßig Landesgesetze erforderlich sein. Die Zusammensetzung der Gerichte aus Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern, die entsprechend der Regierungsvorlage als Sozial-Landes- und Bundessozialrichter tätig werden (§§ 9, 30) ist unverändert geblieben. Während jedoch die Regierungsvorlage für den aufsichtführenden Richter des Sozialgerichts die Bezeichnung „Direktor“ vorsah, hat der Ausschuß es für richtig gehalten, nur von den Berufsrichtern als den Vorsitzenden zu sprechen und dabei die Möglichkeit offen gelassen, einen von ihnen als dienstaufsichtführenden Vorsitzenden zu bestimmen. Die allgemeine Dienstaufsicht für die Sozial- und Landessozialgerichte (§ 9 Abs. 2 und § 30 Abs. 2) ist der Landesregierung übertragen, die diese Rechte delegieren kann; für das Bundessozialgericht liegt sie beim Bundesminister für Arbeit (§ 38 Abs. 3).

Die Bildung von Kammern und Senaten für die einzelnen Fachgebiete ist entsprechend der Regierungsvorlage festgelegt (§§ 10, 31, 40). Der Ausschuß hat jedoch bei der ersten Instanz die Regierungsvorlage insofern geändert, als für die Knappschaftsversicherung einschließlich der Unfallversicherung für den Bergbau bei Bedarf nicht eigene Gerichte, sondern nur eigene Kammern zu bilden sind. Eine allzuweitgehende Spezialisierung ist damit im Interesse der Sache vermieden.

Der Grundsatz, daß in der ersten Instanz auch Nichtjuristen als Berufsrichter und damit als Vorsitzende tätig sein können (§ 6 Abs. 2) machte eine

eingehende Regelung des Ernennungsverfahrens notwendig, die sich im § 11 findet. Ausnahmslos sollen alle Berufsrichter, gleichgültig, ob sie die Richteramtsfähigkeit haben oder nicht, von einem Ausschuß derjenigen Stelle vorgeschlagen werden, welche die Ernennung letztlich durchzuführen hat. Der Ausschuß für Sozialpolitik hat sich dabei von dem Vorbild des Arbeitsgerichtsgesetzes (§ 18) leiten lassen.

Die Beteiligung des Laienelements in der Sozialgerichtsbarkeit sieht der Entwurf für alle Instanzen vor (§§ 12, 33, 40). Die Regierungsvorlage hatte für den Bereich der Sozialversicherung ursprünglich — hinsichtlich der 1. und 2. Instanz — eine Anlehnung an § 9 des Selbstverwaltungsgesetzes gesucht und den Vertreterversammlungen der Versicherungsträger das Vorschlagsrecht zugestanden.

Der Ausschuß hat die Anregung des Bundesrates grundsätzlich aufgenommen, das Vorschlagsrecht der Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen für die ehrenamtlichen Richter in allen Instanzen gesetzlich festzulegen, jedoch hinzugefügt, daß wie im Selbstverwaltungsgesetz der Sozialversicherung neben den Gewerkschaften auch die selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung vorschlagsberechtigt sein sollen (§§ 14, 35, 47).

Für den Sonderfall der Streitigkeiten, die sich aus dem Recht der Beziehungen der Kassenärzte zu den Krankenkassen ergeben, mußte das Vorschlagsrecht eigens geregelt werden; darüber hinaus mußte auch die Zusammensetzung des Spruchkörpers der Eigenart der Materie entsprechend geordnet werden. Die ehrenamtlichen Richter werden von den Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen vorgeschlagen. Bei den Sozial- und Landessozialrichtern wird hierbei von der bezirklichen Ebene ausgegangen; um einer Regelung des Veränderderechts der Sozialversicherungsträger nicht vorzugreifen, werden für die Krankenkassen die bezirklichen Zusammenschlüsse als vorschlagsberechtigt bezeichnet (§§ 14 Abs. 3, 35, 46 Abs. 2). Soffern am Streitfall nur Kassenärzte beteiligt sind, sollen ausschließlich aus diesem Kreis Sozialrichter mitwirken (§§ 12, 33, 40).

Bezüglich der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in den Kammern und Senaten der Kriegsopfersorgung bestand Übereinstimmung auch mit dem Ausschuß für Kriegsopfer, das Vorschlagsrecht, entgegen der Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 4225 — § 13 Abs. 4 —) nur den Vereinigungen der Kriegsopfer zu geben. Bei der Beteiligung der Hinterbliebenen hält der Ausschuß für Kriegsopfer die Fassung der Regierungsvorlage (Drucksache Nr. 4225 — § 11 Abs. 4 —) für zweckmäßig, während der Ausschuß für Sozialpolitik im § 12 Abs. 4, gerade um Schwierigkeiten bei der Durchführung der Sitzungen und der Hinzuziehung der Beisitzer zu vermeiden, eine andere Fassung gewählt hat. Die Heranziehung der Hinterbliebenen als Sozialrichter ist gewährleistet.

Bei der Berufung der Bundessozialrichter hat sich der Ausschuß für Kriegsopfer dafür ausgesprochen, daß die Länder und die Vereinigungen von Kriegsopfern vom Bundesminister für Arbeit nur angehört werden, die Berufung der Bundessozialrichter jedoch in das freie Ermessen des Bundesministers für Arbeit gestellt bleibt. Der Ausschuß für Sozialpolitik hat dagegen die Auffassung vertreten, ebenso wie in allen anderen Instanzen und für alle übrigen Bereiche der Sozialgerichtsbarkeit auch hier von Vorschlägen auszugehen, die von den Ländern und Kriegsopfervereinigungen einzureichen sind (§ 46 Abs. 3).

Die Vorschriften über die Voraussetzungen für das Amt des Sozialrichters, den Ausschuß, die Möglichkeiten der Ablehnung und der Amtsenthebung sind entsprechend der Regierungsvorlage (§§ 16—18, 22). Bei den Landessozialrichtern und den Bundessozialrichtern hat der Ausschuß im Grundsatz an der Regierungsvorlage festgehalten, die als weitere Voraussetzung eine vierjährige Tätigkeit bei den unteren Instanzen vorsieht. Dagegen sind Bedenken angemeldet worden, da diese weitere Voraussetzung eine Auswahl und damit auch die Berufung hervorragender Sachkenner erschwere, wenn nicht unmöglich mache. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, ist für beide Instanzen nur eine Sollvorschrift aufgenommen (§§ 35, 47), außerdem für die Erstbesetzung eine weitere Ausnahme (§ 216) festgelegt. Bei der Berufung der ehrenamtlichen Richter war in der Regierungsvorlage vorgesehen, daß die Berufung von der zuständigen Stelle im Benehmen mit dem Präsidenten des Landes- bzw. Bundessozialgerichts zu erfolgen habe. Der Ausschuß hat diese gesetzliche Festlegung einer Mitwirkung des Präsidenten des Landes- bzw. Bundessozialgerichts nicht für tunlich erachtet und deshalb gestrichen; es soll der Anschein vermieden werden, daß die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigt wird (§§ 13, 35, 45). Die Präsidialverfassung der Gerichte in allein Rechtsstufen ist unverändert bestehengeblieben (§§ 24—27, 36, 48).

Bei den Landessozialgerichten bestanden weiter Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Senate oder Kammern gebildet werden sollen (§ 31). Die Mehrheit des Ausschusses hat sich für das Senatssystem ausgesprochen und ist insoweit der schon vom Bundesrat gegebenen Anregung, das Kammersystem einzuführen, nicht gefolgt. Auch die weiter geltend gemachte Forderung, zum mindesten in den Senaten der Landessozialgerichte als Tatsacheninstanzen das Laienelement überwiegend zu beteiligen und neben drei Berufsrichtern vier Landessozialrichter vorzusehen, hat im Ausschuß keine Mehrheit gefunden.

Beim Bundessozialgericht ist entsprechend einer Anregung in der Stellungnahme der Bundesregierung (Drucksache Nr. 4225, S. 35) eine erstininstanzliche Zuständigkeit für solche Streitigkeiten festgelegt worden, die zwischen dem Bund und den Ländern oder zwischen verschiedenen Ländern entstehen können. Im übrigen ist der Charakter des Bundessozialgerichts als eines echten Revisionsgerichts ge-

wahrt. Bei der Zusammensetzung des Großen Senats (§ 41) hat es der Ausschuß in Abweichung von der Regierungsvorlage für richtig gehalten, nicht nur Berufsrichter, sondern auch Bundessozialrichter zu beteiligen, weil gerade auf dem Gebiet des Sozialrechts die Erfahrungen der Praxis für die Fortentwicklung des Rechts bedeutsam sind.

Die sachliche Zuständigkeit der Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit ist im § 51 nach historischen Gesichtspunkten festgelegt; Streitigkeiten aus den Bereichen der Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Kriegsopferversorgung werden in gleicher Weise der Sozialgerichtsbarkeit unterstellt wie solche, die aus der Durchführung der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung entstehen können. Klar gestellt wird ausdrücklich, daß zum Bereich der Sozialversicherung auch die Angelegenheiten des Kassenarztrechts gehören. Meinungsverschiedenheiten bestanden sowohl im Ausschuß für Sozialpolitik als auch im Ausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen hinsichtlich der Streitigkeiten, die auf Grund von Maßnahmen der sozialen Fürsorge nach §§ 25 bis 27 des Bundesversorgungsgesetzes entstehen können. Die Mehrheit in beiden Ausschüssen hat sich in dieser Frage für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgesprochen. Eine Minderheit hat dem Vorschlag des Bundesrates (Drucksache Nr. 4225, S. 19/20) zugesimmt, nach dem ausdrücklich Streitigkeiten auf Grund der Maßnahmen aus der sozialen Fürsorge der Sozialgerichtsbarkeit zugeordnet werden sollen.

Eine Mehrheit des Ausschusses hat sich dafür ausgesprochen, alle Streitigkeiten aus dem Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter durch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit erledigen zu lassen.

II. Das Verfahren

Die Verfahrensbestimmungen entsprechen im wesentlichen der Regierungsvorlage — Drucksache Nr. 4357 —. Es genügt, einige grundsätzliche Fragen hervorzuheben. In der Frage, wer als Bevollmächtigter bei den Sozialgerichten auftreten kann, hat sich der Ausschuß in seiner Mehrheit für die Regierungsvorlage (§ 73) entschieden. Jede prozeßfähige Person kann die Vertretung eines Anspruchsberechtigten übernehmen; auch für die erste Instanz ist eine Beschränkung nicht vorgesehen, die in Anlehnung an die Regelung im Arbeitsgerichtsgesetz angeregt wurde. Über den Wert des Vorverfahrens (§§ 77—88) bestehen unterschiedliche Meinungen; die abweichende Auffassung sieht in dieser Einrichtung eine Komplizierung des Verfahrens und eine Behinderung der Anspruchsberechtigten in ihren Rechten. Der Ausschuß hat es bei der Regierungsvorlage belassen, um vor allen Dingen eine Häufung von Streitfällen bei den Gerichten zu vermeiden und außerdem gerade bei den Ermessensleistungen der Verwaltung eine nochmalige Nachprüfung zu ermöglichen (§ 79 a). Außerdem ist zu be-

achten, daß das Vorverfahren grundsätzlich nicht stattzufinden hat, wenn es sich um Rechtsansprüche handelt. Eine Ausnahme bildet lediglich die Knapp-schafts- und die Krankenversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung (§ 81). Für den Bereich der Kriegsopfersversorgung war im Regierungsentwurf der Landesgesetzgebung die Einführung des Vorverfahrens überlassen. Der Ausschuß hat diese Befugnis dem Bundesminister für Arbeit übertragen, der einheitlich durch Rechtsverordnung unter Wahrung der Rechte des Bundesrates das Vorverfahren einführen kann (§ 80).

Die Vorschriften über den Ablauf des Gerichtsverfahrens haben gegenüber der Regierungsvorlage keine wesentlichen Änderungen erfahren (§§ 89 bis 144). Bei der Klagerücknahme (§ 104) ist durch Neufassung klargestellt, daß nach einer Klagerücknahme die erneute Anrufung des Gerichts wegen derselben Sache nicht möglich sein soll. Diese Wirkung der Klagerücknahme kann durch Beschuß vom Gericht ausgesprochen werden.

Bei der Vorbereitung der Verhandlung durch den Vorsitzenden (§ 108) spielte die Frage eine Rolle, ob durch die Anforderung von Krankenpapieren, Aufzeichnungen und Krankengeschichten die besonderen Berufspflichten des Arztes im Verhältnis zu seinem Patienten berührt würden. Auch der bloße Eindruck einer Beeinträchtigung sollte vermieden werden. Deshalb hat der Ausschuß vorgeschlagen, statt des Wortes „anfordern“ das Wort „beziehen“ zu wählen; die Fragen aus dem Verhältnis des Arztes zu seinem Patienten, der als Anspruchsberechtigter im sozialgerichtlichen Verfahren auftritt, sind außerhalb des Rechtsstreits zu klären.

Hinsichtlich des Urteilsinhalts hat der Ausschuß insbesondere im Hinblick auf die Kannleistungen die Möglichkeit geschaffen, daß das Gericht im Urteil die Verpflichtung aussprechen kann, den beantragten Bescheid zu erlassen (§ 133 Abs. 2). Voraussetzung ist dabei lediglich, daß eine ordnungsmäßige Überprüfung aller Voraussetzungen in der Verwaltungsebene stattgefunden hat.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens (Berufung und Revision) hat der Ausschuß sich für die Regierungsvorlage entschieden, die für das sozialgerichtliche Verfahren unter Beachtung der historischen Gegebenheiten zweckmäßig erscheint (§§ 145—174).

III. Die Übergangs- und Schlußvorschriften

Dieser Teil mußte bei der Zusammenfassung beider Vorlagen neu geordnet werden. Dabei ergab es sich, daß insbesondere auch Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung, die bisher nicht angesprochen waren, geändert werden mußten (§ 224 Nr. 2 bis 16). Es handelt sich dabei um Bestimmungen, die die Mitwirkung der bisherigen Versicherungsbehörden bei der verwaltungsmäßigen Feststellung von Leistungen in der Unfallversicherung und in den Rentenversicherungen betreffen. Als Grundsatz ist dabei herauszustellen, daß die Versicherungsbehörden künftig nicht Gerichte sind und alle Entscheidungen gerichtlicher Art daher nicht mehr von ihnen getroffen werden können. Dafür werden vielmehr künftig die Sozialgerichte zuständig sein.

Einige Anregungen des Bundesrates, die sich auf die erstmalige Besetzung der Gerichte beziehen (§§ 213, 223) mußten aufgenommen werden, um den besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten in den Ländern gerecht zu werden.

Durch die Schaffung der Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit ist es notwendig, die bisher vor den Versicherungsbehörden oder vor Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren überzuleiten. Die Vorschriften (§§ 218, 219) stimmen mit der Regierungsvorlage überein, insbesondere auch § 218, der die Möglichkeit schafft, Rechtsmittel in dem Umfang nicht nur weiterzuverfolgen, sondern auch innerhalb von 6 Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes neu einzulegen.

Für das Inkrafttreten schlägt der Ausschuß den 1. Januar 1954 vor; jedoch sollen die notwendigen Voraarbeiten für die Organisation alsbald aufgenommen werden. Um die dafür erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen, tritt das Gesetz insoweit am Tage der Verkündung in Kraft. Zu dem gleichen Tage mußte § 9 des Selbstverwaltungsgesetzes außer Kraft gesetzt werden, damit diese Bestimmung nicht durchgeführt zu werden braucht.

Bonn, den 27. Juni 1953

Frau Dr. Maxsein
Berichterstatter