

Entwicklung des Sozialrechts Aufgabe der Rechtsprechung

Festgabe aus Anlaß des 100jährigen Bestehens
der sozialgerichtlichen Rechtsprechung

Herausgegeben vom
Deutschen Sozialrechtsverband e. V.



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung: Festgabe aus Anlaß d. 100jährigen Bestehens d. sozialgerichtl. Rechtsprechung / hrsg. vom Dt. Sozialrechtsverb., e. V. [Verantwortl. für d. Hrsg.: Georg Wannagat]. – Köln; Berlin Bonn; München; Heymann, 1984.

ISBN 3-452-19757-3

NE: Wannagat, Georg [Hrsg.]; Deutscher Sozialrechtsverband



Verantwortlich für den Herausgeber:
Georg Wannagat

6835406*0

P 8/12/29

1984 ISBN 3-452-19757-3

Gesetzt und gedruckt im Druckhaus Thiele & Schwarz GmbH, Kassel
Gebunden von der Großbuchbinderei Ludwig Fleischmann, Fulda

Inhalt

I. GESCHICHTE DES REICHSVERSICHERUNGSAMTES

Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung	3
Von Dr. ALFRED CHRISTMANN, Präsident des Bundesversicherungsamtes und SIEGFRIED SCHÖNHOLZ, Verwaltungsassessor beim Bundesversicherungsamt	

Das Reichsversicherungsamt und seine Mitglieder – einige biographische Hinweise	47
Von Professor Dr. FLORIAN TENNSTEDT, Kassel	

II. DIE SOZIALGERICHTSBARKEIT ALS INSTITUTION DER RECHTSPRECHUNG

Die Berufsrichter der sozialgerichtlichen Instanzen	85
Von Dr. h. c. KURT BRACKMANN, Vizepräsident des Bundessozialgerichts a. D.	

Die ehrenamtlichen Richter in den sozialgerichtlichen Instanzen	107
Von IRMGARD BLÄTTEL und Dr. WOLFGANG FROMEN, ehrenamtliche Richter am Bundessozialgericht aus dem Kreis der Versicherten und dem der Arbeitgeber	

War die Spruchfähigkeit des Reichsversicherungsamtes, der Versicherungsämter, der Versorgungsgerichte und der Schiedsgerichte nach damaligem und heutigem Rechtsverständnis Rechtsprechung?	139
Von Privatdozent Dr. HARALD BURCK, Richter am Schleswig-Holsteinischen Landessozialgericht	

INHALT

Rechtsetzungsbefugnis des Reichsversicherungsamtes; Einwirkung seiner Mitglieder im Parlamentarischen Raum bei der Meinungsbildung und bei Gesetzentwürfen	171
Von WINFRIED FUNK, Richter am Bundessozialgericht	
Die Stellung der Partei im Verfahren der Verwaltung und der Gerichte	193
Von KLAUS HANNEMANN, Verwaltungsdirektor in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, KURT LEINGÄRTNER, Leiter der Bundesrechtsstelle des Deutschen Gewerkschaftsbundes und Professor Dr. JOCHEN PLAGEMANN, Rechtsanwalt	
Der Sachverständige und die sozialgerichtliche Rechtsprechung	229
Von Dr. HELMUT FRIEDERICHS, Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht a. D.	
Die Rechtsmittel in den sozialgerichtlichen Instanzen	243
Von Dr. MONIKA MAJERSKI-PAHLEN, Richterin am Sozialgericht Berlin	

III. ENTWICKLUNGEN DER RECHTSPRECHUNG

Der Einfluß des Verfassungsrechts auf die sozialgerichtliche Rechtsprechung vor Erlaß des Grundgesetzes	267
Von Professor Dr. WOLFGANG RUFNER, Saarbrücken, Richter am Landessozialgericht für das Saarland	
Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit und das Bundesverfassungsgericht . . .	287
Von Professor Dr. FRANZ RULAND, Hannover, Richter am Landessozialgericht Niedersachsen	
Sozialgerichtliche Rechtsfortbildung	299
Von Dr. WALTHER ECKER, Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht a. D.	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht in der gesetzlichen Krankenversicherung	319
Von Dr. KARL PETERS, Richter am Bundessozialgericht	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht im Kassenarztrecht	343
Von GÜNTER SPIELMEYER, Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht und RUTH SCHIMMELPFENG-SCHÜTTE, Richterin am Landessozialgericht Niedersachsen	

INHALT

Rechtsfortbildung durch Richterrecht in der gesetzlichen Unfallversicherung	355
Von Professor Dr. OTTO ERNST KRASNEY, Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht in den Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten	375
Von BRUNO RAUSCHER, Richter am Bundessozialgericht	
Das Knappschaftsrecht in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung	399
Von ARTUR MAY, Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung	429
Von GUNTHER JANSSEN, Verbandsdirektor der Bundesverbände der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht in der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung	453
Von Dr. ERWIN BROCKE, Vizepräsident des Bundessozialgerichts	
Rechtsfortbildung durch Richterrecht im sozialen Entschädigungsrecht, insbesondere in der Kriegsopferversorgung	469
Von HANS KIESWALD, Richter am Bundessozialgericht	
Das Behindertenrecht in der Rechtsprechung im Wandel der Zeit	493
Von Dr. TRAUGOTT WULFHORST, Richter am Bundessozialgericht	
Die soziale Sicherung der Frau und die Hinterbliebenenversorgung in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung	523
Von RENATE JAEGER, Richterin am Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen	
Das Beschäftigungsverhältnis in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung	541
Von NORBERT SCHNEIDER-DANWITZ, Richter am Bundessozialgericht	
Tarifrecht und Sozialrecht	561
Von Professor Dr. WOLFGANG GITTER, Bayreuth, ehem. Richter am Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen	
Die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger in der Rechtsprechung des Reichsversicherungsamtes und des Bundessozialgerichts	575
Von Professor Dr. PETER KRAUSE, Trier, Richter am Landessozialgericht Rheinland-Pfalz	

INHALT

- Aufsicht und Rechtsprechung – Wirkung und Rückwirkung – 609
Von WILFRIED GLEITZE, Vizepräsident des Bundesversicherungsamtes und
Dr. FRED SCHNEIDER, Regierungsdirektor beim Bundesversicherungsamt
- Das Sozialverwaltungsverfahren in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung . . 623
Von Dr. JURGEN GESCHWINDER, Richter am Landessozialgericht Rhein-
land-Pfalz
- Wechselwirkungen der Rechtsprechung der Obersten Gerichtshöfe des Bundes
auf dem Gebiet des Sozialrechts 651
Von Professor Dr. ALBERT VON MUTIUS, Kiel, Richter am Schleswig-
Holsteinischen Landessozialgericht

IV. INTERNATIONALE ASPEKTE

- Die Stellung der Ausländer im Verfahren der Verwaltung und der Gerichte . . 685
Von Professor Dr. MICHAEL WOLLENSCHLAGER, Würzburg
- Ausstrahlungs- und Einstrahlungstheorie in der sozialgerichtlichen Rechtspre-
chung 709
Von Dr. INGBORG WOLFF, Richterin am Bundessozialgericht und Dr.
GOTTFRIED ROKITA, Richter am Sozialgericht Stuttgart
- Ausländerpolitik als Problem des internationalen Sozialversicherungsrechts . . 731
Von Professor Dr. JOHANNES BALTZER, Marburg (Lahn), Richter am
Hessischen Landessozialgericht
- Die sozialrechtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs 757
Von Professor Dr. BERND VON MAYDELL, Bonn
- Der Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im Ausland 773
Von Professor Dr. HANS F. ZACHER, Direktor des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht, München

V. SOZIALRECHTLICHE KOMMUNIKATIONEN

- Sozialgerichtliche Rechtsprechung und Öffentlichkeitsarbeit 795
Von Dr. SIEGFRIED LÖFFLER, Journalist, Homberg

INHALT

Sozialrechtliche Dokumentation 1884–1984	813
Von Dr. JÜRGEN VOLKMANN, Richter am Bundessozialgericht und ROLF RICHTER, Regierungsdirektor beim Bundessozialgericht	

VI. AUSBLICK

Das verpflichtende Erbe	827
Von Professor Dr. GEORG WANNAGAT, Präsident des Bundessozialgerichts	
Sach- und Namensregister	839

Der Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im Ausland

VON HANS F. ZACHER

I. DAS VORLIEGENDE KOMPARATIVE MATERIAL

Vor zwei Jahrzehnten kam es zum ersten Mal zu einer weit ausgreifenden Untersuchung über die Rechtsmittelverfahren auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit¹. Die von der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit (IVSS) 1963 in Angriff genommene und 1965 abgeschlossene Studie war weltweit angelegt. Schon der Umstand, daß weniger als die Hälfte der befragten 90 Länder geantwortet hatte, verhinderte aber, daß die Untersuchung wirklich weltweit war. Mittlerweile sind die Informationen, welche diese Studie vermittelt, weitgehend überholt.

In der Folgezeit ging die Führung hinsichtlich der rechtsvergleichenden Studien auf dem Gebiet des sozialrechtlichen Rechtsschutzes auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft über². 1968 veröffentlichte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Studie über »Die Gerichtsbarkeit in Arbeitssachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft«. Ihr folgte 1973 ein Kongreß der *Fédération internationale pour le droit européen* (F.I.D.E.) über »Die europäische Rechtsprechung nach 20 Jahren Gemeinschaftsleben«³, dessen Kommission III auch den »Beitrag der Rechtsprechung zur Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft und zu den sozialen Fragen« behandelt⁴, so daß sie auch Anlaß hatte, zum gerichtlichen Rechtsschutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit Stellung zu nehmen. Aber diese Studien bezogen sich auf das »Europa der Sechs«, und »soziale Fragen« im Sinne der Studie sind deshalb primär solche der

1 Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Rechtsmittelverfahren in der sozialen Sicherheit, Genf 1965.

2 Schon vor der Studie der IVSS: Das Wesen der sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG in der Gegenwart, Reihe Sozialpolitik Bd. 3, 1962, S. 53 ff.

3 Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 24, 1976.

4 S. 871 ff.

sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer⁵, was etwa den Ausschluß der Sozialhilfe, der Kriegsofopferversorgung und der Beamtenversorgung bedeutet⁶.

Vom deutschen Standpunkt war besonders zu bedauern, daß solche Studien sich nicht auf die deutschsprachigen Nachbarn, Österreich und die Schweiz, erstrecken konnten. So bemühte sich der Deutsche Sozialgerichtsverband⁷ auf dem ersten Deutschen Sozialgerichtstag 1972 um »Die Organisationen des Rechtsschutzes im sozialrechtlichen Bereich in den Ländern Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz«⁸.

Jüngst haben Daniel L. SKOLER und Ilene R. ZEITZER eine Studie über »Rechtsmittelverfahren in der sozialen Sicherheit: Ein Überblick über neun nationale Systeme« geliefert – nämlich über die Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien, Frankreich, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland, Japan, Neuseeland, Schweden und Israel⁹.

Diese Studie konzentriert sich auf den Rechtsschutz in bezug auf die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenleistungen¹⁰. Die Informationen, die über den Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im Ausland gesammelt vorliegen, sind also sehr fragmentarisch, zum Teil auch veraltet.

II. DIE SCHWIERIGKEIT, ÜBER DAS THEMA ZU SCHREIBEN

1. Die deutsche Erfahrung

Daß dies so ist, kann nicht verwundern. Zu viele Gründe erschweren den Vergleich. Das ist leicht zu verdeutlichen, wenn man von der deutschen Situation ausgeht.

a) Sozialrecht und Sozialgerichtsbarkeit

An welche Sozialleistungssysteme – mit anderen Worten: an welches Sozialrecht – ist in der Sache zu denken? Nehmen wir den Rahmen des Sozialgesetzbuches. Jedermann sagt heute: »Sozialrecht« ist, was im Sozialgesetzbuch steht. Aber schon hier haben wir keine Einheit des Rechtsschutzes. Neben den Sozialgerichten sind

5 S. Thomas OPPERMANN, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft und zu den sozialen Fragen, a.a.O., S. 871 ff. (S. 888 ff., insbes. S. 892 ff.).

6 Art. 4 Abs. 4 der Verordnung 1408/71/EWG.

7 Jetzt: Deutscher Sozialrechtsverband.

8 »Rechtsfortbildung durch die sozialgerichtliche Rechtsprechung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. X, 1973. Insbesondere das Gutachten von Gerhard SCHNORR (a.a.O., S. 141 ff.) und das »Podiumsgespräch über die Fortbildung des Sozialrechts durch die Rechtsprechung« in diesen Ländern. (S. 162 ff.) – Die von der Schweiz ausgehende Untersuchung von Helene THALMANN-ANTENEN über »Die Institution der Sozialgerichtsbarkeit« (Züricher Schriften zum Verfahrensrecht Heft 2, 1973) bringt nichts, was über die vorstehend zitierten Informationen hinausführen würde.

9 Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 35 (1982), S. 63 ff.

10 a.a.O. S. 64.

die Verwaltungsgerichte (Bundesausbildungsförderungsgesetz, verwaltungsrechtliche Dimension des Schwerbehindertenrechts, Wohngeldrecht, Unterhaltsvorschußgesetz, Jugendhilfe, Sozialhilfe), die Arbeitsgerichte (arbeitsrechtliche Dimension des Schwerbehindertenrechts) und die ordentlichen Gerichte (Jugendhilfrecht) am Rechtsschutz beteiligt. Die Kodifikation hat sich um den gerichtlichen Rechtsschutz nicht gekümmert, und der gerichtliche Rechtsschutz sich nicht um die Kodifikation¹¹. Und es wäre in keinem denkbaren Sinne richtig, einem Ausländer einfach zu sagen, in der Bundesrepublik Deutschland liege der Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts – oder wenn man will: für Sozialleistungsansprüche – bei den Sozialgerichten.

Zudem leistet der Begriff des »Sozialrechts im Sinne des Sozialgesetzbuches« im internationalen Vergleich nur Unzulängliches. Ausbildungsförderung, Berufsförderung, Schwerbehindertenrecht, Unterhaltsvorschuß oder Jugendhilfe sind nicht selbstverständliche Inhalte eines Konzepts von »Sozialrecht«, »sozialer Sicherheit« oder »Sozialleistungssystemen«. Andererseits: ist es erlaubt, so bedeutsame Elemente sozialer Sicherung wie die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst usw. außer Betracht zu lassen? Ist es gerechtfertigt, das Recht der Kriegspersonenschäden als soziales Entschädigungsrecht einzubeziehen, die Kriegsschäden, aber auch die Wiedergutmachung politischer, rassischer und religiöser Verfolgung dagegen ausgeklammert zu lassen? Bezieht man solche Felder aber ein, so schwindet der relative Anteil der Sozialgerichtsbarkeit am einschlägigen Rechtsschutz. Die Organisationen und Verfahrensweisen, aus denen die gerichtlichen Rechtsstreitigkeiten hervorgehen, weichen noch stärker voneinander ab.

*b) Entwicklungsbedingungen des Rechtsschutzes von Sozialleistungen
in Deutschland*

Der Aufbau aller wichtigen Zweige unseres Sozialleistungsrechts vollzog sich unter folgenden Bedingungen, die bis zum Ende der Weimarer Zeit andauerten, in der Nationalsozialistischen Ära irrelevant wurden und erst nach 1945 neuen Grundsätzen wichen: weder der umfassende Rechtsschutz des Bürgers gegenüber der öffentlichen Gewalt, noch die Existenz einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, noch die Herauslösung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungsorgane aus den Institutionen der Verwaltung waren in irgendeiner Weise Realität oder auch nur Dogma. Eine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit fehlte, so daß das Reich, wenn es materielles Sozialrecht schuf, für den Rechtsschutz darauf verwiesen war, ihn der reichsrechtlich geregelten ordentlichen Gerichtsbarkeit zu übertragen, besondere Rechtsschutzinstanzen (besondere Verwaltungsgerichte oder ähnliches) zu schaffen, oder den länderspezifischen unterschiedlichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz auch für

¹¹ Nebenbei: es ist abzusehen, in welchem Maße somit das I. und X. Buch des Sozialgesetzbuches den gemeinsamen Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes noch ins Brot setzen werden.

die sozialrechtliche Regelung zu akzeptieren¹². Das Reich entschied sich zumeist für den mittleren Weg (z.B. Versicherungsämter, Versorgungsgerichtsbarkeit).

Nach 1945 entwickelte sich das Dogma umfassenden gerichtlichen Rechtsschutzes für alle Bürger durch völlig aus der Verwaltung gelöste gerichtliche Instanzen. Die großen Gerichtszüge wurden schließlich bundesrechtlich geregelt und mit obersten Bundesgerichten gekrönt¹³. Die Reste alter Sondergerichtsbarkeit wurden ebenso von den großen Gerichtszweigen absorbiert wie die Lösung neuer Rechtsschutzprobleme, wobei die Landkarte der Instanzenzüge und Verfahrensarten innerhalb der fünf Gerichtszweige viel buntscheckiger ist als gemeinhin bewußt.

Dabei blieb die Rollenverteilung zwischen dem »Ausgangsverfahren« beim Leistungsträger und einem daraus ausgegliederten Rechtsschutzverfahren im Grundsatz offen. Die ungleiche Struktur und Leistungsfähigkeit der Sozialleistungsträger ließ ein einheitliches Prinzip nicht aufkommen. Die Vermutung sprach ursprünglich offenbar eher dagegen, ihnen selbst die verlässliche Gewährung von Rechtsschutz zuzutrauen. So wurden die Versicherungsbehörden schon im Vorfeld der Entscheidung (z.B. im Ermittlungsverfahren) tätig, um im Konflikt dann den Rechtsschutz mehr oder weniger auf sich zu konzentrieren. Ein zunehmendes, auch formalisierendes Eindringen rechtsstaatlicher Sicherungstechniken in den Verwaltungsablauf führte später mehr und mehr dazu, Rechtsschutz auch im Rahmen der Leistungsträger darzustellen und Korrekturmechanismen (z.B. Widerspruchsverfahren) auch schon dort anzusiedeln. Zusammen mit dem perfekten Ausbau gerichtlicher Instanzenzüge führte dies zu tief gestaffelten Appellationssystemen.

Dabei zeichnete sich in der deutschen Entwicklung ein Prozeß der Homogenisierung eben dieses Systems dahin ab, daß die gleichen gesellschaftlichen Kräfte, welche die Sozialleistungsträger beherrschen, auch wesentlichen Einfluß auf die Rechtsprechung nehmen. Die Tendenz, den Betroffenen (Arbeitnehmer und Arbeitgeber usw.) an der Selbstverwaltung ebenso wie an den Rekursinstanzen zu beteiligen, zeichnete sich zwar von Anfang an ab. Sie wurde zunächst aber recht uneinheitlich verwirklicht.

Erst das Selbstverwaltungsgesetz (1951) und das Sozialgerichtsgesetz (1953) brachten den Verbandseinfluß auf Selbstverwaltung und Sozialgerichtsbarkeit auf den heute selbstverständlichen, durchgängigen, prinzipiell paritätischen Nenner – jenen Nenner, der es so schwer macht, der Sozialgerichtsbarkeit (noch so »soziale«) Zuständigkeiten zuzuführen, wenn im administrativen Vorfeld paritätische Verbandsstrukturen fehlen.

Daneben gewann die Verfassungsgerichtsbarkeit Bedeutung. In der Weimarer Zeit entstand das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen. Nur »echte«

12 S. dazu Walter BOGS, Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere Verfassung und Verfahren des Reichsversicherungsamts, in: Sozialrechtsprechung – Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, 1979, S. 3 ff.

13 Michael STOLLEIS, Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts, ebenda S. 25 ff.

Richter konnten daran teilhaben. Gewiß das Reichsgericht – aber auch das Reichsversicherungsamt? Nach 1945 wurde das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen beim Verfassungsgericht monopolisiert; und die Sozialgerichte haben nunmehr wie alle anderen Gerichte das Recht, dorthin vorzulegen.

Im 19. Jahrhundert war das subjektive öffentliche Recht die Ausnahme, das einseitig bindende – durch Aufsicht durchsetzbare, nicht aber vom Bürger einklagbare – öffentliche Recht die Regel. Der sich allmählich entwickelnde förmliche – auch der nur administrativ-förmliche – Rechtsschutz galt als Indiz für die Existenz eines subjektiven öffentlichen Rechts. Grob vereinfacht: im Privatrecht folgte der gerichtliche Rechtsschutz dem Recht; im öffentlichen Recht folgte das subjektive Recht dem Rechtsschutzverfahren. Die Sozialversicherung war die große Begegnung des bürgerlichen Rechtsstaats mit der Sozialpolitik. Der Bürger sollte nicht mehr Almosen, sondern soziale Rechte haben. Dazu mußten Rechtsschutzmechanismen geschaffen werden. Der große Gegensatz dazu war die Fürsorge. Ihr Adressat sollte Objekt bleiben, nicht subjektiv Berechtigter werden. Gleichwohl gab es »im Hintergrund« einen ausgefeilten Rechtsschutz: für die Auseinandersetzungen zwischen den Fürsorgeträgern. Diese Rechtsprechung trug viel dazu bei, das Fürsorgerecht auszudifferenzieren – auch zugunsten seiner Destinatäre. Aber sie blieben unberechtigt. Nach 1945 wendete sich das Blatt ganz prinzipiell. Eine die individuelle Sphäre gestaltende Regelung ohne ein auf ihre Einhaltung gerichtetes subjektives Recht wurde undenkbar. Zugleich lösten die Generalklauseln des öffentlichrechtlichen Rechtsschutzes das Enumerationsprinzip ab. Nunmehr folgte auch im öffentlichen Recht der Rechtsschutz dem Recht.

c) *Verallgemeinerungen*

Wir sehen also schon aus den deutschen Erfahrungen, wie sehr die Lösung der aufgeworfenen Fragen abhängt

- von dem, was als Sozialrecht bewußt ist und zu Einheiten (Recht der sozialen Sicherheit, Sozialversicherungsrecht usw.) auch regelungstechnisch zusammengefügt wird¹⁴,
- von der Organisation der Sozialeistungsträger und ihrer Fähigkeit, in sich glaubwürdigen Rechtsschutz zu gewährleisten,
- soweit sie Institutionen öffentlicher Verwaltung sind: auch von dem Verhältnis zwischen Verwaltung und Gerichten (der Notwendigkeit der institutionellen Trennung, der Gewährleistung des Rechtsschutzes durch Gerichte gegenüber der Verwaltung usw.)¹⁵,

14 S. dazu Felix SCHMIDT, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit. Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 1981. – Zu den kodifikatorischen Konzepten s. auch Hans F. ZACHER, Die Kodifikation des Sozialrechts im Ausland, in: Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag, 1981, S. 429 ff.

15 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Gerichtsschutz gegen die Exekutive, Beiträge, Bd. 52, Teil 1–3, 1969/1970/1971.

- vom Einfluß der Verbände auf Konzeption und Vollzug der Sozialleistungssysteme,
- von dem Verhältnis zwischen Verwaltung, Rechtsschutz und Politik bis hin zu der Kompetenz der Gerichte, auch die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen,
- vom Konzept des subjektiven Rechts, seinem sozialpolitischen Einsatz und seinem Verhältnis zum förmlichen, insbesondere zum gerichtlichen Rechtsschutz,
- und vor allem von den Strukturen des gerichtlichen Rechtsschutzes selbst: der allgemeinen (»ordentlichen«) Gerichte, der Verwaltungsgerichte usw.; der Einheit der Gerichtsbarkeit, der Höherwertigkeit einer zentralen (»ordentlichen«) Gerichtsbarkeit oder der Denkmöglichkeit mehrerer gleichwertiger Gerichtsbarkeiten.

Diese Sachstrukturen können sich nicht nur in einem gewissen Augenblick in den national unterschiedlichsten Konstellationen finden. Ihr Verhältnis zum Rechtsschutz von Sozialleistungsansprüchen ist nicht minder von dem Entwicklungsstand geprägt, in dem das Gesamtsystem sich in dem Zeitpunkt befand oder befindet, in dem jeweils Lösungen gesucht und gefunden werden. Die problemkonstituierende Wirkung von Problemlösungen, welche die sozialrechtliche Entwicklung auch sonst so nachhaltig bestimmt, zeigt sich gerade auch hinsichtlich des Rechtsschutzes. Gerade weil sich hier materielles Recht und Verfahrensrecht begegnen, und weil dies zu besonderer Komplexität führt, die schwer aufzulösen ist, konservieren Rechtsschutzlösungen die Bedingungen ihrer Entstehungszeit oft über deren eigenen Bestand, oft auch über ihre Rechtfertigung hinaus. Der Rechtsschutz auf den Gebieten des Sozialrechts ist auf diese Weise in einem Maße historisch bestimmt, das die jeweilige Gegenwart nicht selten irrational erscheinen läßt.

2. Weitere Problemstrukturen

Dabei beobachten wir im Ausland eine Reihe von Problemen, für die uns die deutsche Erfahrung keine gleichermaßen nachhaltig relevanten Beispiele liefert:

- Die angelsächsische Fremdheit gegenüber dem Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht und so auch die Fremdheit gegenüber dem Unterschied zwischen dem, was wir »ordentliche Gerichte« nennen, und einem wirklichen, in sich geschlossenen, der »ordentlichen« Gerichtsbarkeit parallelen verwaltungs-gerichtlichen Rechtsschutz.
- Die Existenz einer eigenen Subkultur von Rechtsfortbildung, wie sie die englischen Courts darstellen, denen sich das parlamentarisch gesetzte Recht (statute law) nur ungern anvertraut. Der Ausweg sind besondere tribunals, die, wie unabhängig sie auch sein mögen, schon durch ihre Benennung der Würde der Courts nichts abtun können.
- Die Dominanz eines sozialpolitischen Ansatzes gegenüber dem administrativ-rechtlichen, wie sie zum Ausdruck kommt, wenn der Rechtsschutz der Arbeit-

nehmer ebenso wie der Schutz sozialer Leistungsansprüche einer einheitlichen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit anvertraut wird. Diese Dominanz findet sich häufig dort, wo der Rechtsschutz in einem Stadium eingeführt wird, in dem die Sozialpolitik von der Arbeiterfrage beherrscht wird.

- Der Vollzug der Sozialgesetze primär durch Betriebe, Gewerkschaften und betrieblich-gewerkschaftliche Organe, für den sich die Beispiele unter den Voraussetzungen der Planwirtschaft und der Staatsgewerkschaften in Osteuropa finden.
- Eine Abwägung zwischen Sachfrage und Rechtsfrage, Sachverstand und Rechtskunde, die (insbesondere bei der Beurteilung medizinischer und medizinisch bestimmter Sachverhalte wie Invalidität) zur Hereinnahme des Sachverständigen in die Entscheidungsgremien führt.
- Eine bundesstaatliche Kompetenzverteilung, welche die Sozialgesetzgebung den Gliedstaaten überläßt und eine kongruente Aufteilung gerichtlicher Zuständigkeiten, oder auch die Parallelität zentralstaatlicher und gliedstaatlicher Gerichtsbarkeit, wofür wir Beispiele vor allem in den beiden Bundesstaaten Nordamerikas finden.

Alles dies bereichert erneut das Kaleidoskop der Konstellationen des Rechtsschutzes auf dem Gebiet des Sozialrechts im internationalen Vergleich.

III. GLEICHWOHL: DER VERSUCH EINES BEFUNDES

Dies alles bedacht, verwundert es nicht, wenn das Bild, das die internationale Szene bietet, verwirrend ist. Und umgekehrt läuft jeder Versuch einer Darstellung Gefahr, irreführend zu sein. Hinzu tritt der – für das Sozialrecht allgemein typische, auch hinsichtlich des Rechtsschutzes anzutreffende – stetige Wandel des Rechts. Somit kann hier kein Panorama der »Sozialgerichtsbarkeit im Ausland« angeboten werden. Allenfalls kann es darum gehen, einige Möglichkeiten der Ausgestaltung des Rechtsschutzes an Ländern aufzuzeigen, für die in jüngerer Zeit eingeholte Informationen vorliegen¹⁶.

16 Ohne daß die Garantie übernommen werden könnte, daß diese Informationen zur Stunde noch gelten. – Ergänzend zu den in Anm. 1–9 genannten Quellen sind herangezogen: für *Bulgarien*: Christa JESSEL-HOLST, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht Bulgariens, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 201 ff. (217 f.); für *Dänemark*: Mündliche Informationen von Frau Fanny HARTMANN, Mitglied des Ankestyrelse, Kopenhagen; für die *Deutsche Demokratische Republik*: Hans Joachim BARTELS, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht in der DDR, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 9 ff. (S. 55 f.); für *Frankreich*: Gerhard IGL, in: Gerhard IGL/Bernd SCHULTE/Thomas SIMONS, Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien, 1978, S. 83 ff.; für *Kanada*: Pierre ISSALYS, The Pension Appeals Board, 1979; insbes. für Quebec: Editeur officiel Quebec, Loi sur la Commission des affaires sociales, 1979; für *Norwegen*: Ernst-Albrecht RUHLE, Die norwegische

1. Die organisatorischen Modelle

a) Das Vorfeld: Rekurs, aber nicht zu Gerichten oder ähnlichen Behörden

Die geringste Entwicklung weist der Rechtsschutz dort auf, wo die Entscheidung bei einem politischen Organ endet (so in der Sowjetunion: die Anfechtung der Rentenbescheide beim Exekutivkomitee des Rayon-(Stadt-)Sowjets; in der CSSR die Anfechtung von Entscheidungen in Krankenversicherungssachen bei der Kreisverwaltung). Schwer zu bewerten ist der Schutz sozialer Interessen durch gewerkschaftliche Rekursbehörden (so für gewisse Ansprüche in der Sowjetunion und in Ungarn). Dieses System ist besonders entwickelt in der Deutschen Demokratischen Republik. Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund ist dort Träger der Sozialversicherung. Auch der Rechtsmittelzug ist ihm übertragen: Kreisbeschwerdekommisionen, Bezirksbeschwerdekommisionen, Zentrale Beschwerdekommision. Diese Zentrale Beschwerdekommision kann der Beschwerdeführer selbst jedoch nicht anrufen. Der Antrag kann nur vom Vorsitzenden des Bundesvorstandes des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes, vom Generalstaatsanwalt oder vom Vorsitzenden der zentralen Beschwerdekommision gestellt werden. Wir stoßen hier zum ersten Mal auf ein Muster, das in osteuropäischen Staaten auch dort verwendet wird, wo oberste Gerichte in letzter Instanz zuständig sein sollen (Bulgarien und Polen): die rein »objektive« Funktion (und also auch Zugängigkeit) der letzten Instanz.

b) Gerichtsähnliche Behörden als letzte Instanz

Einem gerichtlichen Rechtsschutz stärker angenähert sind wohl Kommissionen, die

Sozialgerichtsbarkeit, Die Sozialgerichtsbarkeit, 25. Jg. (1978), S. 56 ff.; für *Österreich*: Peter OBERNDORFER, Das Verfahren im Sozialversicherungsrecht, in: Theodor TOMANDL (Hg.), System des österreichischen Sozialversicherungsrechts, Loseblatt Stand 1982, Teil 6; Faust WRESOUNIG, Gedanken zur Reform der Sozialgerichtsbarkeit, Österreichische Juristenzeitung, 37. Jg. (1982), S. 345 ff.; für *Polen*: Walter BERGER, Bedeutsame Neuerungen im Sozialgerichtswesen der Volksrepublik Polen, Die Sozialgerichtsbarkeit, 23. Jg. (1976), S. 399 f.; wesentlich ergänzt durch mündliche Information durch Prof. Krzysztof KOLASINSKI, Thorn; für *Rumänien*: Jean FLORESCU, Das Sozialversicherungsrecht der sozialistischen Republik Rumänien, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 245 ff. (272); für die *Schweiz*: Alfred MAURER, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, 1979, S. 484 ff., Bd. II, 1981, S. 165 ff., 258, 273 ff., 406, 516 ff., 594 ff., 613, 628; für die *Sowjetunion*: Andreas BILINSKY, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht in der Sowjetunion, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 83 ff. (104 f.); für die *Tschechoslowakei*: Erich SCHMIED, Die soziale Sicherung in der Tschechoslowakei, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 153 ff. (175 ff.); für *Ungarn*: Laszlo RUPP, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht Ungarns, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982), S. 287 ff. (303); für das *Vereinigte Königreich*: A. I. OGUS – E. M. BARENDT, The Law of Social Security, 2nd ed., p. 581 ff. – Natürlich liegt für die einzelnen Länder z. T. sehr viel intensiveres Material vor. Doch selbst der Versuch seiner Mitteilung liefe die Gefahr der Irreführung. Was für die Sache gilt, gilt hier auch für das Material. Diese Unsicherheit sollte nicht durch den Anschein einer Bibliographie verdeckt werden.

bei einem Ministerium gebildet werden, um in letzter Instanz zu entscheiden (Zentrale Rentenkommission beim Arbeitsministerium in Rumänien).

c) *Gerichtsähnliche Behörden in Verbindung mit gerichtlichem Rechtsschutz*

aa) *Gerichtsähnliche Behörden und ordentliche Gerichtsbarkeit*

In Bulgarien bestehen Rentenkommissionen und eine Zentrale Rentenkommission, die aus Vertretern der Verwaltung, der Gewerkschaften, einem Arzt und einem Richter zusammengesetzt sind. Ihr Verfahren ist nach den Regeln eines gerichtlichen Verfahrens geordnet. Der Generalstaatsanwalt oder der Vorsitzende des Obersten Gerichts können das Oberste Gericht unter besonderen Voraussetzungen mit einer Überprüfung befassen.

Deutlich gerichtsähnliche Entscheidungsbehörden finden wir sodann in Dänemark und in Norwegen. In beiden Fällen wurden unabhängige, kollegiale Beschwerdebehörden eingerichtet, in deren Zusammensetzung sich juristische Kenntnis und Erfahrung mit dem Laienelement (in Norwegen auch mit spezifischem nichtjuristischem Sachverstand) mischt. Das Verfahren ist sehr flexibel gestaltet. Gegen die Entscheidungen können die ordentlichen Gerichte angerufen werden, was – eine Frucht der jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse – freilich nur sehr selten geschieht. Sehr ähnlich ist der Rechtsschutz auf dem Gebiet der Sozialversicherung in Japan geregelt. Eigentümlich genug: auch dort ist die Anrufung der ordentlichen Gerichte eine Seltenheit.

bb) *Instanzenzug: gerichtsähnliche Unterinstanz – gerichtliche Letztinstanz*

Dagegen sind die – mit einer sehr breiten sozialrechtlichen Zuständigkeit ausgestatteten – kollegialen Berufungsbehörden Neuseelands eine Art untere Instanz eines Rechtszuges, der in zweiter Instanz zum Verwaltungssenat des Obergerichts führt.

In der Schweiz müssen die Kantone als untere Instanz in Sozialversicherungssachen Rekursbehörden errichten. Das Rechtsmittel gegen ihre Entscheidung führt zum Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern (das, aus der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts in Lausanne hervorgegangen, heute von diesem gelöst ist und gleichen Rang einnimmt). Die kantonalen Rekursinstanzen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton, aber auch von Sozialversicherungszweig zu Sozialversicherungszweig. Eine einheitliche Qualifikation als »gerichtlich« oder »gerichtsähnlich« scheidet daher aus. Dagegen ist das Eidgenössische Versicherungsgericht unzweifelhaft ein Gericht.

d) *Gerichtersetzende Behörden*

Kanada dagegen kennt Berufungsbehörden, welche die (allgemeinen) Gerichte aus dem Rechtsschutzgeschehen verdrängen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den gesamtkanadischen Berufungsbehörden in Rentensachen und der umfassend zuständigen »Kommission für soziale Angelegenheiten« der Provinz Quebec. Letzte

umfaßt auch Aufgaben der Sozialhilfe, des Schutzes Behinderter, des Gesundheitsdienstes, der Unfallversicherung und sonstiger Bereiche sozialen Schutzes und sozialer Leistung. Sie ist aus Juristen und Sachverständigen (Medizinern, Psychiatern und Sozialarbeitern usw.) zusammengesetzt. Die Zusammensetzung variiert von Zuständigkeitsbereich zu Zuständigkeitsbereich. Der Kommission ist zudem eine jährliche Berichterstattung über die Erfahrungen mit der Anwendung des Sozialrechts aufgetragen. Diese Berichterstattung gibt der Kommission Einfluß auch auf die Sozialpolitik selbst. Die gesamtkanadischen Berufungsbehörden dagegen sind auf das Rentenrecht beschränkt und bestehen aus Richtern.

Ob diese Lösung rechtsstaatlich »besser« oder »schlechter« – »gerichtlicher« oder »weniger gerichtlich« ist als die vorher vorgestellten Lösungen, soll mit der getroffenen Abfolge der Darstellung nicht präjudiziert sein. Der Leser möge in dem Unbehagen an der Abfolge, das er mit dem Autor teilt, ein Indiz für die Schwierigkeit sehen, die Vielfalt der bestehenden Lösungen zu systematisieren.

e) Voll ausgebaute Gerichte

Damit kann sich der Blick auf die Länder richten, in denen der Rechtsschutz in bezug auf Sozialleistungen durch voll ausgebaute, eigenständige Gerichtszüge gewährleistet ist. Selbst oder gerade unter dieser Prämisse findet sich nun erneut eine große Vielfalt.

aa) »Sozialgerichtsbarkeit«

Eine dreistufige besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit vom Muster der deutschen Sozialgerichtsbarkeit findet sich, soweit zu sehen, nirgends. Am ähnlichsten ist die Regelung in Schweden. Die untere Instanz bilden dort spezifische regionale Verwaltungsgerichte. Über ihnen steht das Oberste Sozialversicherungsgericht. Vielleicht sollte auch das niederländische System hier genannt werden, wo ein Berufungsrat (erste Instanz) und ein Zentraler Berufungsrat (zweite Instanz) über Sozialleistungsansprüche entscheiden, während die Anrufung des Letztgerichts der allgemeinen Gerichtsbarkeit eine eng begrenzte Ausnahme ist.

bb) Spezifische Unterinstanz – allgemeinere Letztinstanz

Eine verwaltungsgerichtliche Lösung besonderer Art findet sich in Griechenland. Die untere Instanz bilden besondere Verwaltungsgerichte. Die obere Instanz dagegen bildet der griechische Verwaltungsgerichtshof.

Eine ähnliche, aber doch auch wieder unähnliche Konstruktion, die nicht in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit endet, findet sich in Österreich. Die erste Instanz bilden dort »Schiedsgerichte« genannte Spezialgerichte regionalen Zuschnitts. Die zweite Instanz dagegen ist das Oberlandesgericht Wien – ein Obergericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit, nicht dagegen der Oberste Gerichtshof der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Frankreich kennt besondere Gerichte in der ersten Instanz: die Kommissionen

erster Instanz für Streitigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. In zweiter Instanz entscheidet eine besondere Sozialkammer des Appellationsgerichts der »ordentlichen Gerichtsbarkeit«. In letzter Instanz entscheidet der Kassationsgerichtshof, das oberste Gericht der »ordentlichen Gerichtsbarkeit«. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Sozialkammer des Kassationsgerichtshofs zugleich auch in Arbeitssachen entscheidet. Damit weist die französische Lösung – wenn auch verdeckt – bereits in Richtung der Länder, welche von der Einheit der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ausgehen. Zunächst aber ist noch zu erwähnen, daß Frankreich besondere Rechtszüge für Fragen hat, in denen der Sachverstand (medizinischer Sachverstand, Sachverstand aus dem Arbeitsleben usw.) eine besondere Rolle spielt. Streitigkeiten über den Grad einer Invalidität z.B. gehen über zwei Sonderinstanzen dieser Art in letzter Instanz an den Kassationsgerichtshof. Streitigkeiten in bezug auf Standesfragen der medizinischen Berufe gehen über zwei sondergerichtliche Instanzen letztlich an das oberste Verwaltungsgericht des Landes, den Conseil d'Etat. Ähnliche Lösungen finden sich auch in anderen Ländern, jedoch weniger ausgeprägt.

Dreistufig ist das Verfahren auch in Luxemburg angelegt. In zwei Instanzen entscheiden Spezialgerichte über Sozialleistungsansprüche. In dritter Instanz dagegen kann der Oberste Gerichtshof als Kassationsgericht angerufen werden.

In den Niederlanden entscheiden zwei spezial-gerichtliche Instanzen (Berufungsrat, zentraler Berufungsrat). Die Kassation beim Hohen Rat der Niederlande ist nur dann möglich, wenn die Verletzung ganz bestimmter, abschließend aufgezählter Rechtsnormen behauptet werden kann.

cc) Arbeits- und Sozialgerichte

Die Verbindung von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit in einem Instanzenzug findet sich in Belgien, in Israel und in Polen. In Belgien besteht der Gerichtszug aus zwei Instanzen (Arbeitsgerichte und Arbeitsgerichtshof). Auch in Israel haben wir zwei Instanzen (Bezirksarbeitsgerichte und Oberarbeitsgericht).

In Polen dagegen haben wir nur eine Instanz: die Arbeits- und Sozialversicherungs-Regionsgerichte. Sie überprüfen die Entscheidungen der noch zur Verwaltung gehörenden Kammern des Verwaltungsrats der Sozialversicherungsanstalten. Ihre Entscheidungen können vom Obersten Gericht, dem Höchstgericht der »ordentlichen Gerichtsbarkeit« überprüft werden, aber nicht auf Antrag des Betroffenen, sondern von Amts wegen (auf Verlangen des Präsidenten des Obersten Gerichts, des Generalstaatsanwalts, des Justizministers oder des Arbeits- und Sozialministers). Beim Obersten Gericht besteht eine besondere Abteilung für Arbeits- und Sozialversicherungsstreitigkeiten. Und insofern besteht wiederum eine – gewiß ganz entfernte – Ähnlichkeit mit der Regelung in Frankreich.

dd) Zusammenfassend: Die letzte Instanz

In großer Zusammenschau zeigt sich so, daß die Organisation des sozialrechtlichen

Rechtsschutzes danach tendiert, die letzte Entscheidung bei Höchstgerichten mit allgemeinerer Zuständigkeit anzusiedeln. Außer der Bundesrepublik weichen nur Schweden, die Schweiz und – mit Einschränkungen – auch die Niederlande davon ab und unterhalten ein spezielles »oberstes Sozialgericht«. Belgien und Israel lassen den Instanzenzug beim obersten Arbeits- und Sozialgericht enden.

Griechenland dagegen führt den Instanzenzug zum obersten Verwaltungsgericht. Frankreich, Luxemburg und Polen, cum grano salis auch Bulgarien führen ihn zum obersten »ordentlichen Gericht«. In Österreich endet er bei einem oberen »ordentlichen Gericht«. Und Neuseeland nimmt eine zwischen der Letztzuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichts und der Letztzuständigkeit des obersten »ordentlichen Gerichts« vermittelnde Position ein, indem es die Anrufung eines Verwaltungssenats beim obersten Gericht zuläßt.

Letztlich ermöglichen die Entscheidungen des obersten »ordentlichen Gerichts« aber auch die Länder, die eine spezifisch sozialrechtliche Entscheidungsinstitution vorschalten, gegen deren Entscheidung aber die ordentlichen Gerichte angerufen werden können (Dänemark, Norwegen und Japan).

Schwer einzuordnen ist neben all dem das kanadische Modell: eine kollegiale Instanz anstelle eines Gerichts.

f) Drei Sonderfälle

Drei Länder wurden bisher bewußt nicht genannt: die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Großbritannien und Italien. Dazu nun noch einige Bemerkungen.

aa) USA

Die Vereinigten Staaten haben eine überaus zersplitterte Sozialpolitik. Ein Autor zählt 88 Sozialleistungsprogramme¹⁷. Dem entspricht eine nicht überschaubare organisatorische Vielfalt (der Regelung, der Vollzugssteuerung, des Vollzugs und seiner Kontrolle). Und ihr wiederum entspricht eine nicht überschaubare Vielfalt von Rechtsmittelzügen. Dies alles entzieht sich einer knappen Darstellung und ist ohne sehr eingehende Studien verläßlich kaum zu ermitteln.

Als ein Beispiel der Originalität der amerikanischen Verfahren sei hervorgehoben, wie die Rechtsmittel auf dem Gebiet der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrente sowie der Sachleistungen im Rahmen des Bundes-Medicare-Programms geregelt sind. Dem eigentlichen, bereits differenziert gestalteten Verwaltungsverfahren schließt sich hier ein Verfahren vor einem Bundes-Verwaltungsrichter an. Dieser Bundesverwaltungsrichter ist Bediensteter in derselben Bundes-Sozialverwaltung, über deren Akte er entscheiden soll¹⁸. Er ist jedoch mit hinreichenden Garantien ausgestattet, um unabhängig entscheiden zu können. In zweiter Instanz entscheidet

17 S. Michael ZOLLER, *Welfare – Das amerikanische Wohlfahrtssystem*, 1982, insbes. S. 71 ff.

18 Was nicht überbewertet werden soll. Der normale Verwaltungsrichter eines deutschen Landes ist ebenfalls Bediensteter dieses Landes und soll über die Akte dieses Landes entscheiden.

ein Berufungsrat, der aus 16 Mitgliedern besteht. Der Berufungsrat ist nicht nur auf Anrufung durch einen Betroffenen tätig. Er kann auch von Amts wegen handeln. Er kann von Amts wegen auch zuungunsten eines Betroffenen tätig werden. Schließlich kann ein vor dem Berufungsrat unterlegener oder von seiner Erstentscheidung des Berufungsrats belasteter Antragsteller das Bundes-Distriktsgericht anrufen. Dieses Gericht ist dann jedoch auf die Entscheidung nach Aktenlage begrenzt.

bb) Das Vereinigte Königreich

Auf andere Weise variantenreich dagegen ist das britische System. Es ist gekennzeichnet von dem Bemühen, die Courts von den Sozialleistungssystemen möglichst weit entfernt zu halten. Die Courts gelten als die bedächtigen Entwickler des case law, während Sozialrecht statute law ist. Die Courts gelten als soziale Subkultur, in der die barristers und die Richter zusammenwirken. Und sie gelten als umständliche und teure Verfahren. Als Patentlösung dienen daher die tribunals. Alles ist sehr flexibel geregelt: Zusammensetzung und Verfahren. Die Vorsitzenden der social security tribunals (in der Regel Beschwerdeinstanz, ausnahmsweise schon erste Instanz) sind gleichwohl zumeist Juristen. Die Vorsitzenden der Sozialhilfe-Berufungs-tribunals waren es bisher nicht. Die Tendenz geht dahin, auch hier mehr Juristen zu verwenden. Die Beisitzer sind Laien i.S. von »Sozialschöffen«; sie sind also nicht Vertreter gesellschaftlicher Gruppen. Im Bereich der Sozialhilfe wird zudem eine Art Sachverstand erfordert.

Nach der Entscheidung der tribunals geht der Rechtsmittelzug in Rechtsfragen an einen »Commissioner«. Es handelt sich hier um Juristen – und zwar um Anwälte mit mindestens 10 Jahren Erfahrung. Besonders schwierige Fälle entscheiden die Commissioners – sehr selten – in Gruppen (zu dritt). Dies gilt insbesondere, wenn mehrere Commissioners in ihrer Praxis voneinander abweichen. In aller Regel aber entscheidet ein Commissioner allein.

Gegen die Entscheidung des Commissioners kann das Appellationsgericht der allgemeinen Gerichtsbarkeit – ein Court also – angerufen werden.

Hervorzuheben aber sind noch die besonderen Entscheidungsgremien in bezug auf Leistungen an Invalide und Behinderte. Hier wird schon bei der Ausgangsentscheidung, ebenso bei der Zusammensetzung des tribunals der medizinische Sachverstand stark in den Vordergrund gerückt. Die Entscheidung über die Unfallversicherungsrente wird zunächst von einem Arzt oder einem »medical board«, bestehend aus zwei oder, im Falle des Dissenses, aus drei Ärzten, getroffen. Eine Beschwerde geht an ein tribunal, das aus zwei Ärzten und einem Juristen besteht. In zweiter Instanz entscheidet entweder, in der Sachfrage, eine entsprechend sachverständig zusammengesetzte Berufungsbehörde oder, in der Rechtsfrage, ein Commissioner. Sehr lose geregelt ist die Entscheidung der besonderen Behörde, die über das Pflegegeld zu befinden hat. In zweiter Instanz entscheidet hier wiederum der Commissioner. In beiden Fällen kann am Ende das Appellationsgericht angerufen werden.

cc) Italien

Nun endlich zum Sonderfall Italien. Er weist in eine ganz andere Richtung. Die italienische Doktrin unterscheidet zwischen zwei Arten von subjektiven öffentlichen Rechten: den subjektiven öffentlichen Rechten im engeren Sinne und den »berechtigten Interessen«. Der Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte im engeren Sinne ist den ordentlichen Gerichten vorbehalten. Sache der Verwaltungsgerichte ist es, die »berechtigten Interessen« zu schützen. Sozialversicherungsansprüche sind subjektive öffentliche Rechte im engeren Sinne. Sie gehören deshalb vor die ordentlichen Gerichte¹⁹. Dort werden sie in einem Sonderverfahren zusammen mit den Arbeitsstreitigkeiten verhandelt und entschieden. Freilich gelten für die Sozialversicherungsstreitigkeiten, die ihrer Natur nach verwaltungsrechtliche Streitigkeiten sind, eine Reihe von Besonderheiten.

g) Zur Zusammensetzung der Spruchkörper

Diese kurzen Stichworte über die Organisation des Rechtsschutzes sagen natürlich wenig aus, wenn man nicht weiß, wer entscheidet. Juristen oder Laien, Laien im Sinne von nichtjuristischen Fachleuten oder Laien im Sinne von »Schöffen«? Wie abhängig oder wie unabhängig sind sie? Wer bestellt sie für welche Zeit? Unter welchen Umständen können sie abberufen werden? Bedeutet »Unabhängigkeit« Staatsunabhängigkeit und Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Gruppen (Verbänden) oder nur eines von beidem? Wie mächtig sind politische Parteien, vor allem dort, wo *eine* Partei den Staat beherrscht? Ist Unabhängigkeit in einem bestimmten politischen System überhaupt ein Wert? Ist die Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen wichtiger oder die sachverständige Entscheidung oder die – in einem politischen oder gesellschaftlichen oder ganz allgemein, elementaren Sinne – opportune, angemessene, gerechte Entscheidung?

Die Vielfalt dieser Fragen beweist, daß sie sich einer kurzen Antwort entziehen. Eine solche soll auch nicht versucht werden.

Typisches kann freilich vermutet und durch näheres Zusehen erhärtet werden. Das Einmünden in allgemeine Gerichtsbarkeit stärkt grundsätzlich die Rolle des Juristen und die Maßgeblichkeit des Rechts. Sonstiger Sachverstand wird hier zumeist – aber wie das französische Beispiel beweist: nicht ausschließlich – vor die Richterbank, in die Rolle des Sachverständigen im engeren prozessualen Sinne, verwiesen. Je spezieller die Entscheidungsgremien aber sind, desto weiter öffnen sie sich einer fast beliebigen Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Mischung von juristischem Sachverstand und Laienelementen dominiert. Und hinsichtlich der Laien dominiert das – je nachdem, wie man will – »klassenkämpferische«,

¹⁹ Ähnlich nun auch der Entwurf eines österreichischen Bundesgesetzes über die Sozialgerichtsbarkeit (Nr. 7 der Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates XVI GG). Danach sollen die ordentlichen Gerichte auch über Arbeits- und Sozialleistungsstreitsachen entscheiden. Nur für Wien soll als Gericht erster Instanz ein besonderes »Sozialgericht Wien« errichtet werden.

»sozialpartnerschaftliche«, oder »neokorporativistische« Modell der paritätischen Besetzung mit Vertretern der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) und Arbeitgeber (Arbeitgeberverbände). In nicht geringem Umfang aber findet sich auch das Sachverständigenelement, insbesondere in medizinischen Fragen, aber auch in Fragen der Sozialarbeit (Norwegen, Quebec).

Alles in allem beobachten wir als Regel »gemischte« Lösungen, die sich umso mehr auf das »Juristische« konzentrieren, je weiter »hinten« im Instanzenzug die entscheidende Institution steht. Davon seien zwei Ausnahmen festgehalten. In Griechenland entscheiden nur Juristen. Auch das besondere Verwaltungsgericht erster Instanz ist wie der – in letzter Instanz entscheidende – Verwaltungsgerichtshof nur mit Juristen besetzt. Das gegenteilige Modell einer durchgehenden Besetzung mit Juristen und Laien findet sich außer in der Bundesrepublik Deutschland rein nur in Schweden. In Belgien und Luxemburg ist es dadurch kuptiert, daß in letzter Instanz noch das oberste ordentliche Gericht angerufen werden kann.

2. Sonderrechtsschutz versus allgemeine Gerichte

Was im Vorstehenden skizziert wurde, sind die als solche hervortretenden besonderen Rechtsschutzbehörden und Gerichte. Dagegen darf nicht angenommen werden, die dargestellten Institutionen könnten die gesamte Last sozialen Rechtsschutzes tragen. Sondergerichte sind niemals imstande, einen umfassenden Rechtsschutz in sozialrechtlichen Fragen zu bieten.

a) Sonderrechtsschutz und was sonst?

Dies ist ein besonders wichtiger Umstand, auf den nicht nachdrücklich genug aufmerksam gemacht werden kann. Alle oben dargestellten Sondergerichtsbarkeiten, Sonder-Entscheidungsbehörden usw. beschränken sich auf einen Teil dessen, was irgendwie als »Sozialrecht« definiert werden kann. Das reicht von spezifischen Sozialversicherungszweigen (z. B. Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen) über die Sozialversicherung im Ganzen bis zu einer Bündelung von Sozialleistungszweigen (wie besonders weit bei der deutschen Sozialgerichtsbarkeit oder bei den neuseeländischen Berufungsbehörden). Soweit nun Streitigkeiten über Sozialleistungen auftreten, für die der so hervorgehobene Entscheidungsgang nicht vorgesehen ist, sind die folgenden Alternativen denkbar:

Entweder ein Rechtsschutz ist nicht gegeben,

- weil die Leistung (wie die alte deutsche Fürsorgeleistung) nur einer objektiven Ordnung (einem rechtlichen, politischen oder administrativen Sozialleistungsprogramm) entspricht, nicht aber einem subjektiven Recht, oder
- weil die Rechtsordnung des Staates nicht verlangt, daß subjektive Rechte durch Gerichte oder gerichtsähnliche Behörden geschützt werden und andere förmliche Schutzmechanismen (Verwaltungsverfahren) für ausreichend hält.

- Oder der Rechtsschutz liegt bei allgemeineren Gerichtsbarkeiten, wofür
- wenn die Ausgangsentscheidung von einer Verwaltungsbehörde kommt und eine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich anbietet, oder
 - jedenfalls die allgemeine ordentliche Gerichtsbarkeit (wie auch immer sie im nationalen Rechtssystem benannt wird) offensteht.

Welche dieser Haupt- und Subalternativen zutrifft, hängt einerseits von den verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Rahmenbedingungen des Landes ab. Andererseits hängt es innerhalb dieser Rahmenbedingungen von den politischen Tendenzen ab. Sondergerichtsbarkeiten können ebenso ein Instrument sein, einen sonst nicht darstellbaren Rechtsschutz zu gewähren oder einen an sich gegebenen Rechtsschutz zu intensivieren, wie sie ein Instrument sein können, den Rechtsschutz der zumeist »stabileren«, stärker eigengesetzlichen, unabhängigeren allgemeinen Gerichtsbarkeit zu entziehen, um ihn einer – im Sinne der Absichten des Gesetzgebers, im Sinne der Politik oder im Sinne gesellschaftlicher Gruppen – leichter »berechenbaren« Sondergerichtsbarkeit anzuvertrauen. Manche Rechtsordnungen sehen sogar a priori eine Funktionsteilung zwischen der Sondergerichtsbarkeit und der allgemeinen Gerichtsbarkeit auch auf dem engeren Feld eines Sozialleistungszweiges vor. So unterscheidet die österreichische Rechtsordnung selbst innerhalb der Sozialversicherung zwischen den eigentlichen Sozialleistungsstreitigkeiten, für welche die Sondergerichtsbarkeit (Schiedsgerichte und Oberlandesgericht Wien) vorgesehen ist, während ein breiter Bereich von Verwaltungsstreitsachen auch auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts der Entscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof offensteht. Andere Rechtsordnungen greifen dagegen ohne solche strukturelle Absicht gewisse Streitigkeiten heraus, führen sie einem besonderen Entscheidungsgang zu, während sie andere Streitigkeiten den allgemeinen Gerichten und ihren Zuständigkeiten überlassen. Zum Teil sind die allgemeinen Gerichte auch das einzige Refugium des Rechtsschutzes, das bleibt. So nehmen in der Tschechoslowakei und in Ungarn die ordentlichen Gerichte eine Reihe von Rechtsschutzaufgaben auf dem Gebiet des Sozialleistungsrechts wahr, soweit ihnen diese nicht zugunsten besonderer administrativer oder politischer Prozeduren entzogen sind²⁰. Eine andere Strategie kann auch sein, den Rechtsschutz innerhalb der Verwaltung zu intensivieren, um den allgemeinen Gerichten möglichst wenig Anlaß zu bieten, über Spezialfragen zu entscheiden, denen sie nicht gewachsen erscheinen. So korrespondiert gerade mit dem italienischen Bekenntnis zur Ausschließlichkeit der allgemeinen Gerichtsbarkeit eine besondere Intensivierung der administrativen Vorverfahren.

Wie auch immer das Verhältnis zwischen besonderen Rechtsschutzinstitutionen und allgemeiner Gerichtsbarkeit gehalten ist, so fällt dort, wo der Rechtsschutz

20 S. SCHMIED und RUPP a.a.O. (Anm. 16).

ebenso bejaht wird wie das subjektive Recht, den allgemeinen Gerichten ein erheblicher Anteil sozialen Rechtsschutzes zu²¹.

b) Die schwer wahrnehmbare Masse der Sozialgerichte und -behörden

Daneben aber muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß das, was je Land als Sondergerichtsbarkeit herausgestellt wird, sich selten mit der Summe einschlägiger Sondergerichtsbarkeiten deckt. Sozialversicherungsgerichtsbarkeiten, über deren Bestand etwa die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit einen Austausch vermittelt²², sind deutlich wahrnehmbar. Besondere Rechtsschutzeinrichtungen für Kriegsofferleistungen dagegen sind das schon viel weniger. Sonderverfahren auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Jugendhilfe oder auch der Unfallversicherung treten je nach Land sehr unterschiedlich hervor. Das hängt nicht nur von der politischen Aktualität ab. Es hängt auch davon ab, wie eigenständig das Sonderverfahren heraustritt. Ein Sonderverfahren im Schoße einer allgemeineren Gerichtsbarkeit (um ein deutsches Beispiel zu nehmen: die Wiedergutmachtungsentscheidungen im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit in der Bundesrepublik) ist von außen sehr viel schwerer wahrnehmbar als eine eigenständige Gerichtsbarkeit im Sinne der deutschen Sozialgerichtsbarkeit.

c) Noch einmal: der exemplarische, fragmentarische Charakter des Befundes

Dies alles muß hier gesagt werden, um den rein exemplarischen Charakter dieses Befundes zu erklären. Es muß auch gesagt werden, um den Verzicht zu begründen, die Zuständigkeitsbereiche dieser Sondergerichtsbarkeit näher darzulegen. Für diesen Verzicht gibt es freilich einen weiteren Grund. Jede Aussage zum sachlichen Geltungsbereich würde eine Aussage auch über das materielle Sozialrechtssystem des Landes erfordern. Das kann hier nicht geleistet werden.

3. Verfahrensvorschriften

Der Befund hat den Akzent auf die Institutionen des Rechtsschutzes gelegt. Solche Institutionen bekommen ihren vollen Sinn zumeist aber nur durch das besondere Verfahrensrecht, das ihnen mitgegeben ist. Fast immer ist der spezifische soziale Rechtsschutz mit Erleichterungen hinsichtlich der Förmlichkeit des Verfahrens, der Vertretung des Anspruchsstellers, der Kosten usw. verbunden. Im Interesse der Effektivität und eines »unbürokratischen« Vorgehens herrscht auch vielfach ein Ermessen hinsichtlich der Anhörung, des Beweismaterials usw., wie es Gerichte nicht kennen. Die Freiheit zu solchen Erleichterungen ist umso größer, je nachhaltiger der eigentliche Gerichtsschutz im Hintergrund ist. Gerade das dänische und das norwegische Modell sind dafür typisch. Die besonderen Sozialrechtsschutz-

21 Insofern darf noch einmal darauf hingewiesen werden, welche Bedeutung die allgemeinen Verwaltungsgerichte auf dem Gebiet des deutschen Sozialrechts haben.

22 S. o. Nr. 1 und Nr. 9.

Institutionen Dänemarks und Norwegens sind hinsichtlich des Verfahrens sehr flexibel. Aber der Antragsteller könnte sich, wenn er wollte, gegen die Entscheidung an die ordentlichen Gerichte wenden. Ist der Erfolg, daß davon kaum Gebrauch gemacht wird, auch ein Erfolg des flexiblen Verfahrens der beiden »Sozialgerichte«?

Auf der anderen Seite beweist das italienische Beispiel, daß ein adäquates soziales Verfahren nicht nur in Verbindung mit besonderen Rechtsschutzeinrichtungen denkbar ist. Gerade dort, wo sozialrechtliche Streitigkeiten wesentlich allgemeinen Gerichtsbarkeiten zugewiesen sind, liegt es nahe, diesen für die sozialrechtlichen Streitigkeiten besondere Verfahrensregeln an die Hand zu geben. Die Eigenart der Sache kann Konsequenzen für das Verfahren übrigens selbst dort haben, wo besondere Rechtsschutzeinrichtungen primär nach sozialpolitischen, nicht nach administrativen Gesichtspunkten eingerichtet sind. Gemeint sind die Fälle der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Arbeitsstreitigkeiten sind letztlich privatrechtliche Streitigkeiten zwischen privaten Klägern und Beklagten. Sozialleistungsstreitigkeiten dagegen sind in der Regel verwaltungsrechtliche Streitigkeiten zwischen einem privaten Anspruchsteller und administrativen Leistungsträgern. Dem ist bei der Verfahrensgestaltung Rechnung zu tragen²³.

4. Das Vorfeld der Rechtsberatung

Verfahren und Institutionen der Streitentscheidung sind eine Sache. Beratung des Rechtssuchenden ist eine andere Sache. Vielfach kann ein Rechtsstreit sinnvoll erst begonnen werden, nachdem der Rechtssuchende beraten ist. Vielfach kann er durch einen Rat vermieden werden, so daß dem Rechtssuchenden durch Beratung mehr gedient ist, als durch die Instanzen und Verfahren der Streitentscheidung. Die Beratung kann durch Behörden erfolgen. Sie kann durch Verbände erfolgen. Sie kann auf andere Weise gesellschaftlich dargestellt werden, wenn etwa Rechtsanwaltskosten im Bedarfsfalle vergütet werden. Es ist leicht zu sehen, daß die Lösung dieser Probleme die Realität des Rechtsschutzes wesentlich beeinflusst. Zugleich aber ist zu sehen, daß gerade diese Probleme und ihre Lösung keinen notwendigen Zusammenhang mit den besonderen Einrichtungen und Verfahren des Rechtsschutzes haben. Auch dies kann hier nur im Sinne eines Vorbehaltes angedeutet werden.

23 Besonders eindrucksvoll ist in dieser Richtung der Entwurf eines österreichischen Bundesgesetzes über die Sozialgerichtsbarkeit (Anm. 19), der für die Arbeitsstreitigkeiten wie für die Sozialleistungsstreitigkeiten Besonderheiten gegenüber dem allgemeinen Zivilprozeß vorsieht, obwohl es in § 2 Abs. 1 heißt: »Zur Entscheidung über Sozialgerichtssachen sind die ordentlichen Gerichte berufen; soweit nichts anderes angeordnet ist, sind die für die Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtssachen geltenden Vorschriften anzuwenden«.

IV. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit kommt zu dem Schluß²⁴

- Es bestehen verschiedene Ländergruppen mit denselben oder ähnlichen Systemen des Rechtsschutzes für Versicherte;
- jedes erfaßte Land hatte mindestens ein Rechtsmittelsystem der einen oder anderen Art zum Schutz sowohl des Versicherten als auch der Träger der sozialen Sicherheit;
- die verschiedenen Rechtsmittelsysteme standen im Zusammenhang und unter dem prägenden Einfluß sowohl der Erfordernisse des Systems der sozialen Sicherheit als auch der Merkmale des Rechts- und Rechtsprechungssystems;
- vergleichende Studien sind in allen Bereichen der sozialen Sicherheit schwierig, besonders aber in Berufungs- und Vollstreckungsfragen.

Das Ergebnis gilt noch heute. Das erscheint entmutigend. Und es stellt sich die Frage, ob die Multikausalität der konkreten nationalen Gestalt des sozialen Rechtsschutzsystems überhaupt eine vernünftige, auch zu bewertbaren Ergebnissen führende Rechtsvergleichung zuläßt. Gleichwohl erscheint es notwendig, hier weiter voranzudringen. Materielles Sozialrecht und soziales Verfahrensrecht ergänzen einander, wie materielles Recht und Verfahrensrecht einander immer ergänzen. Materielles Recht hat die effektive Gestalt, die es durch formelles Sozialrecht bekommt. Und Verfahrensrecht hat seine Funktion letztlich im wesentlichen im Hinblick auf das materielle Recht, das es zu verwirklichen hat.

24 Zitiert nach SKOLER und ZEITZER, a.a.O. (Anm. 9) S. 64.