

**Ausschussdrucksache (13)0652
vom 16.09.2004**

**Stellungnahmen
der eingeladenen Verbände/Institutionen
und Einzelsachverständigen**

(Teil 2)

Eingang bis: 16.09.2004

zu der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung
am 22. September 2004, 14.30 – 16.00 Uhr

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
**„Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur
Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (7. SGGÄndG)“**
- BT-Drs. 15/3169 -

	Seite
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Münster	2 - 5
Einzelsachverständiger Volker Ellenberger, Vaihingen/Enz	6 - 18
Deutscher Richterbund, Berlin	19 - 20

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Münster

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Siebtes Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (7. SGGÄndG) – BT-Drs. 15/3169

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) lehnt den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung als in wesentlichen Punkten nicht sachgerecht oder sinnvoll ab.

Die vorgesehenen Ergänzungen des Sozialgerichtsgesetzes (SGG), soweit sie die Einrichtung weiterer Kammern für besondere Angelegenheiten bei den Sozialgerichten und deren Besetzung mit ehrenamtlichen Richtern betreffen, sind zwar gerichtsverfassungsrechtlich notwendig, damit die Sozialgerichte überhaupt in den ihnen vom Gesetzgeber neu zugewiesenen Aufgaben als ordnungsgemäß besetzte Gerichte tätig werden können. Die vorgesehene Regelung, für Angelegenheiten des § 51 Abs. 1 Nr. 6a SGG ehrenamtliche Richter aus den Vorschlagslisten der Kreise und kreisfreien Städte zu wählen, zeigt aber, dass das SGB XII nicht ohne Systembruch in den Zuständigkeitskatalog der Sozialgerichte zu integrieren ist. Der Gedanke der Sozialpartnerschaft, der bislang die Auswahl der ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit entscheidend bestimmt hat, lässt sich auf diese Rechtsstreitigkeiten nicht übertragen. Ähnliches gilt für Rechtsstreitigkeiten nach dem SGB II. Daran wird deutlich, dass es sachgerechter gewesen wäre, für beide Rechtsgebiete die gerichtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vorzusehen, was dem ursprünglichen Vorschlag der Bundesregierung für das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt entsprochen hätte. Nach Auffassung des BDVR sollte der vorliegende Gesetzentwurf deshalb zum Anlass genommen werden, die gerichtliche

Zuständigkeit für Verfahren nach dem SGB II und dem SGB XII noch einmal zu überdenken.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuweisung von Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Sozialgerichte sieht der BDVR aus den in der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf genannten Gründen als nicht sinnvoll an. Insoweit sollte es bei der bisherigen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bleiben.

Ebenso wenig hält der BDVR es für sinnvoll, die bis zum 31. Dezember 2004 bei den Verwaltungsgerichten anhängigen sozialhilferechtlichen Streitigkeiten teilweise in die gerichtliche Zuständigkeit der Sozialgerichte zu überführen. Diese Rechtsstreitigkeiten sind nach dem bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Recht zu entscheiden. Dieses unterscheidet sich in materiell-rechtlicher Hinsicht zum Teil in erheblicher Weise von den zum 1. Januar 2005 in Kraft tretenden gesetzlichen Regelungen des SGB II und des SGB XII. Die im Gesetzentwurf bislang vorgesehene Übergangsregelung führt deshalb dazu, dass sich die Sozialgerichte verfahrensrechtlich und materiellrechtlich sowohl in das zum 1. Januar 2005 in Kraft tretende neue Recht als auch in das bis zum 31. Dezember 2004 geltende alte Recht werden einarbeiten müssen, ohne dass ein Nutzen für diese Doppelbelastung erkennbar wäre. Wegen der unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung des alten und des neuen Rechts werden sich Erkenntnisgewinne in einer Rechtsmaterie allenfalls in begrenztem Umfang auf die andere Rechtsmaterie übertragen lassen. Ein Übergang der Altverfahren in die Zuständigkeit der Sozialgerichte kann bei diesen Verfahren zudem zu einer Rechtsunsicherheit führen, weil nicht sichergestellt werden kann, dass die bisherige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in jeder Hinsicht von künftig zuständigen Sozialgerichten übernommen werden wird. Demgegenüber können die Verwaltungsgerichte die Altverfahren mit dem vorhandenen Personal und Sachverstand auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung zügig abarbeiten. Negative Auswirkungen auf die Rechtsprechung der Sozialgerichte zum neuen Recht sind dabei nicht zu erwarten. Der BDVR befürwortet deshalb, die auslaufendes Recht betreffenden Altverfahren ausnahmslos bei den bislang zuständigen Verwaltungsgerichten zu belassen und auch von einem Wechsel des Rechtswegs nach Abschluss der Instanz abzusehen. Es ist nicht

erkennbar, welcher Nutzen damit verbunden sein könnte, wenn sich Berufungs- und Revisionsinstanz der Sozialgerichtsbarkeit in wenigen Altverfahren noch in das bisherige Recht einarbeiten müssten.

Der Vorschlag der Bundesregierung, den Ländern übergangsweise die Möglichkeit zu eröffnen, besondere Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten und diese mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit zu betrauen, verfehlt rechtspolitisch das Ziel, dauerhaft tragfähige Lösungen zu schaffen. Eine derartige Länderöffnungsklausel vermischt für einen vorübergehenden Zeitraum die gesetzlich differenzierten gerichtlichen Zuständigkeiten. Sie führt zu wenig transparenten und nachvollziehbaren Strukturen bei den betroffenen Gerichtsbarkeiten und ist anfällig für Fehlsteuerungen bei der Verwendung richterlichen Personals. Ob die durch die Zuweisung der künftigen Streitigkeiten nach dem SGB II und dem SGB XII durch den Gesetzgeber herbeigeführte Verschärfung der Belastungssituation der Sozialgerichtsbarkeit und die dort zu erwartenden personellen Engpässe in der Praxis durch eine solche "Spruchkörperlösung" gemildert werden können, ist zweifelhaft und kann verlässlich kaum prognostiziert werden. Der BDVR hält es deshalb für sinnvoller, rechtspolitisch über eine grundsätzliche Neuordnung der Fachgerichtsbarkeiten zu diskutieren. Ein konkreter Vorschlag dazu liegt derzeit dem Bundesrat zur Beratung vor. Die Zusammenführung von Fachgerichtsbarkeiten bietet, auch und gerade gegenüber der auf das Haushaltsrecht gestützten Methode von Stellenverlagerungen, den Vorteil, dauerhaft, zeitnah und in richterlicher Selbstverantwortung einen flexiblen und bedarfsgerechten Personaleinsatz im richterlichen Bereich zu erreichen. Da solche Überlegungen schon aus Zeitgründen nicht zu kurzfristig umsetzbaren Ergebnissen führen können, macht die vorgeschlagene Länderöffnungsklausel insoweit noch einen gewissen Sinn, als die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Einrichtung besonderer Spruchkörper einen unmittelbaren Beitrag zur Bewältigung der zu erwartenden Rechtsschutzverfahren leisten kann.

Keine grundsätzlichen Bedenken hat der BDVR gegenüber dem Vorschlag, für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit die Möglichkeit zu schaffen, Richter anderer Gerichtszweige nebenamtlich zu verwenden. Die Erfahrungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit damit lassen es aber als zweifelhaft erscheinen, ob hierdurch ein nennenswerter Beitrag zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und der dort befürchteten personellen Engpässe geleistet werden kann.

Münster, den 3. September 2004

Volker Ellenberger
Gerokstr. 56
71665 Vaihingen/Enz

den 3. September 2004

Herr Klaus Kirschner, MdB
Vorsitzender des Ausschusses
für Gesundheit und Soziale Sicherung
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes“**

Vorbereitende Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Anlage übersende ich wunschgemäß meine Stellungnahme vorab.

Mit freundlichen Grüßen

Volker Ellenberger

Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes

Der Entwurf des 7. SGG-ÄndG ist Folge der bereits übertragenen Zuständigkeit für Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialhilfe von den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Sozialgerichtsbarkeit. Diese Zuständigkeitsverlagerung führt u.a. zu einer erheblichen Mehrbelastung der Sozialgerichte der Länder (vgl. nachfolgend 1). Die Bestimmungen des 7. SGG-ÄndG müssen sich daher in erster Linie daran messen lassen, ob sie geeignet sind, zur Bewältigung der erheblichen Mehrbelastung der Sozialgerichte beizutragen (vgl. 2.). Weder die Einrichtung besonderer Spruchkörper bei den Verwaltungsgerichten noch der Einsatz von Richtern im Nebenamt ist geeignet, einen maßgeblichen Beitrag dazu zu erbringen (vgl. 3.). Daher gewinnen die Bestimmungen des Entwurfs besondere Bedeutung, die beim Verzicht auf die Einrichtung besonderer Spruchkörper oder unabhängig von der Inanspruchnahme dieser Option gelten. Zwei dieser Bestimmungen, der Übergang von Altfällen und der Zuständigkeit für Fälle nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, verschärfen die Belastung der Sozialgerichte noch und sind daher abzulehnen (vgl. 4.). Ergänzungsbedürftig sind zudem die Ausschlussgründe für ehrenamtliche Richter und die Regelung über die Erhebung von Gerichtskosten (vgl. 5.).

1. Anlass der Gesetzesinitiative der Bundesregierung

Der Bundesgesetzgeber hat den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit durch Gesetz vom 24.12.2004 (BGBl. I S. 2954) mit Wirkung ab dem 01.01.2005 die Erfüllung der - neuen - Aufgabe zugewiesen, über **Streitigkeiten in Angelegenheiten der Grundsicherung der Arbeitssuchenden** zu

entscheiden. Mit weiterem Gesetz vom 27.12.2004 (BGBl. I S. 3022) hat er zudem - ebenfalls mit Wirkung ab dem 01.01.2005 - die bislang den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesene Zuständigkeit für **Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialhilfe** auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen. Beide Entscheidungen gehen auf Empfehlungen des Vermittlungsausschusses zum sogenannten Hartz IV-Gesetz zurück.

Die Umsetzung der Zuständigkeitsverlagerung **wirft vor allem ein praktisches Problem auf**: Die **personalwirtschaftliche Bewältigung des mit dem Aufgabenzuwachs verbundenen zusätzlichen Arbeitsanfalls bei den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit**.

Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit haben in vielen Bundesländern seit den frühen 90er Jahren einen **laufenden Anstieg ihrer Verfahrenszahlen** zu verzeichnen. Während etwa bei den baden-württembergischen Sozialgerichten im Jahr 1992 noch insgesamt 17.599 neue Verfahren eingetragen worden sind, lag die Zahl der neuen Verfahren im Jahr 1996 bereits bei 28.100. Im Jahr 2003 wurde der bisherige Höchststand mit 28.428 neuen Verfahren erreicht. Für das Jahr 2004 ist nach derzeitigen Erkenntnissen mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Verfahrenszahlen zu rechnen.

Die nun durch Gesetz vom 27.12.2003 beschlossene **Übertragung der Zuständigkeit für sozialhilferechtliche Streitigkeiten** auf die Sozialgerichte wird dazu führen, dass die Sozialgerichte ab dem Jahr 2005 wesentlich mehr Verfahren zu bewältigen haben, als dies gegenwärtig - auf hohem Niveau - der Fall ist. Nach aktuellen Schätzungen **werden bundesweit bis zu 15 % der Gesamteingänge der Verwaltungsgerichte des Jahres 2003 auf die derzeit ohnehin deutlicher stärker belasteten Sozialgerichte übergehen**. Zur Bewältigung dieser Arbeitslast wird der Einsatz von bundesweit voraussichtlich **mehr als 200 richterlichen Arbeitskraftanteilen** erforderlich sein. Da die kritische Lage der öffentlichen Haushalte die Schaffung neuer Richterstellen bei den Sozialgerichten praktisch ausschließt, besteht die **Notwendigkeit, die**

erforderlichen Arbeitskraftanteile von der Verwaltungs- auf die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen.

Die jüngeren **Erfahrungen der Personalverwaltung** zeigen aber, dass nur wenige der an Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Lebenszeit ernannten Richterinnen und Richter zu einem freiwilligen Wechsel in die Sozialgerichtsbarkeit bereit sind. Der nun durch das Gesetz vom 27.12.2004 ausgelöste Bedarf an personeller Verstärkung der Sozialgerichtsbarkeit wird durch freiwillige Wechsel nicht zu decken sein. Besteht aber keine Bereitschaft zu freiwilligem Wechsel, können die bei Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Lebenszeit ernannten Richterinnen und Richter - anders als Beamte und Angestellte - grundsätzlich nur mit ihrer Zustimmung von einem Gerichtszweig in einen anderen abgeordnet oder versetzt werden (Art. 97 Abs. 2 GG, § 30 DRiG). Damit bleibt der Personalverwaltung nur die Möglichkeit, bei den bislang noch nicht auf Lebenszeit ernannten Richterinnen und Richtern einen Wechsel in die Sozialgerichtsbarkeit zuzumuten - mit negativen Folgen für die Altersstruktur in den Verwaltungsgerichten - und die natürliche Fluktuation zu nutzen, um Richterstellen bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzubauen und sie in die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen. Auch bei Einsatz dieser Mittel erscheint es jedoch sehr zweifelhaft, ob die mit dem Gesetz vom 27.12.2003 herbeigeführte Mehrbelastung der Sozialgerichtsbarkeit wird aufgefangen oder auch nur hinreichend abgefedert werden können.

2. Ziele der Gesetzesinitiative der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat diese Probleme erkannt. Zur Lösung beabsichtigt sie, durch ihren Entwurf für ein Siebentes Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes mit Wirkung ab dem 01.01.2005

- den Ländern **Instrumente zur Entlastung der Sozialgerichte** an die Hand zu geben, indem - zeitlich befristet - die Einrichtung besonderer für bestimmte Sozialsachen zuständiger Spruchkörper der Verwaltungsgerichte ermöglicht (vgl. Art. 1 Nr. 1, 2, 8 und 11 bis 13

sowie Art. 3 und 4 des Gesetzentwurfs) und - dauerhaft - der Einsatz von Richtern im Nebenamt zugelassen wird (vgl. Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs),

- **prozessuale Folgeregelungen** zu treffen, mit denen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Umsetzung der mit den Gesetzen vom 24. und 27.12.2003 beschlossenen Zuständigkeitszuweisungen geschaffen und die erforderlichen redaktionellen Anpassungen des Prozessrechts an die neue Zuständigkeitsverteilung herbeigeführt werden sollen (vgl. Art. 1 Nr. 3, 5 bis 7, 10 Buchst. a und b, 14 sowie Art. 2 des Gesetzentwurfs).

Führt man sich Anlass und Ziel der Initiative nochmals vor Augen, ergibt sich das **zentrale Bewertungskriterium** für alle Bestandteile des Entwurfs von selbst: Zu prüfen ist im Folgenden, **ob die vorgeschlagenen Bestimmungen geeignet sind, die Mehrbelastung der Sozialgerichte aufzufangen.**

3. Im Gesetzentwurf angelegte Entlastungsmodelle: Besondere Spruchkörper und Richter im Nebenamt

a) Möglichkeit der Einrichtung besonderer Spruchkörper (Art. 1 Nr. 3 und Art. 3 f. des Entwurfs)

Das wesentlichste Element zur Abfederung der Mehrbelastung der Sozialgerichte ist die Option für die Länder, **besonderer Spruchkörper der Verwaltungsgerichte einzurichten**, denen - zeitlich befristet bis zum 31.12.2008 - die Zuständigkeit für Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende zugewiesen werden kann (vgl. Art. 1 Nr. 3 sowie Art. 3 und 4 des Gesetzentwurfs).

Damit wird das **Problem einer drohenden Überlastung der Sozialgerichtsbarkeit nicht gelöst**. Die Lösung des Problems wird

lediglich verschoben - zum Preis einer verfassungsrechtlich jedenfalls nicht unzweifelhaften Verwischung tradierter verwaltungs- und sozialgerichtlicher Gerichtsstrukturen.

Der **Vorteil** dieser Lösung besteht allein darin, dass die Länder nicht bereits zum 01.01.2005 gehalten sind, ihre Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit personell so zu verstärken, dass sie in der Lage sind, die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Mit der personellen Aufstockung der Sozialgerichte kann vielmehr bis ins Jahr 2009 zugewartet werden. Die **Nachteile** der Lösung liegen auf der Hand. Neben der bereits angesprochenen Verwischung der bestehenden Gerichtsstrukturen bestehen sie darin, dass Richterstellen, die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch benötigt werden, um die den besonderen Spruchkörpern zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können, für einen Abbau und eine Übertragung in die Sozialgerichtsbarkeit nicht zur Verfügung stehen. Die **natürliche Fluktuation** in den besonderen Spruchkörpern kann damit nicht genutzt werden, um die personelle Ausstattung der Sozialgerichte zu verbessern. Die aktuellen Verhältnisse in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten lassen es aber nicht zu, Richterstellen gewissermaßen „auf Vorrat“ von einer Gerichtsbarkeit auf eine andere zu übertragen, um für einen künftigen Aufgabenzuwachs gewappnet zu sein. Hinzu kommt, dass die Sparzwänge, denen die Landesjustizverwaltungen unterliegen, mittelfristig der Einstellung neuer Richter enge Grenzen setzen. Es ist daher wohl damit zu rechnen, dass in den Jahren 2008/2009 eher weniger Richter als heute in der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigt sein werden, die noch nicht auf Lebenszeit ernannt worden sind. Damit dürfte auch die Anzahl derjenigen **Richter, die ohne ihre Zustimmung Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen werden können**, in den Jahren 2008/2009 die Anzahl der betreffenden Richter noch unterschreiten, von der heute ausgegangen werden kann.

b) Möglichkeit des Einsatzes von Richtern im Nebenamt (Art. 1 Nr. 4)

Auch die in Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs vorgesehene Möglichkeit, bei den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit **Richter im Nebenamt** einzusetzen, dürfte kaum geeignet sein, einen wesentlichen Beitrag zur Lösung des Belastungsproblems zu leisten. Zwar bedarf die Übertragung eines weiteren Richteramtes bei einem anderen Gericht nicht der Zustimmung der betroffenen Richterinnen und Richter (vgl. § 27 Abs. 2 DRiG). Um jedoch den aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) abzuleitenden Grundsatz der Unversetzbarkeit der Richter gegen ihren Willen nicht zu umgehen, darf die Übertragung eines weiteren Richteramtes einer Versetzung nicht gleich oder nahe kommen. Daher wird zu Recht angenommen, dass die Übertragung eines weiteren Richteramtes bereits dann der **Zustimmung des betroffenen Richters** bedarf, wenn der Umfang der bisherigen Tätigkeit des Richters durch das weitere Amt nennenswert eingeschränkt würde (so Schmidt-Räntsch, Kommentar zum DRiG, 5. Aufl. 1995, § 28 Rdnr. 19), oder jedenfalls dann, wenn das weitere Amt mehr als die Hälfte der Arbeitskraft in Anspruch nehmen würde (so GKÖD, Bd. 1 Teil 4, § 27 Rdnr. 13). Somit dürfte davon auszugehen sein, dass die Übertragung eines richterlichen Nebenamts nach Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs grundsätzlich ebenso der Zustimmung des betroffenen Richters bedürfte, wie dessen Versetzung an ein Gericht der Sozialgerichtsbarkeit.

Spürbare Entlastungswirkungen können von der in Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelung daher nur ausgehen, wenn eine relevante Zahl von Richtern, die an Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Lebenszeit ernannt worden sind, zwar nicht mit ihrer Versetzung in die Sozialgerichtsbarkeit, wohl aber mit der Übertragung eines richterlichen Nebenamts in der Sozialgerichtsbarkeit einverstanden wären. Dies ist nach den jüngeren Erfahrungen der Personalverwaltungen aber nicht der Fall.

Als Zwischenergebnis bleibt damit festzuhalten, dass die Einrichtung besonderer Spruchkörper wie der Einsatz von Richter im Nebenamt weitgehend wirkungslos bleiben dürften. Eine Umfrage unter den Landesjustizverwaltungen hat ergeben, dass deswegen bislang kein Bundesland beabsichtigt, Gesetzgebungsmaßnahmen auf Landesebene vorzubereiten, die den Einsatz dieser beiden Instrumente ermöglichen. Daher sind nachfolgend die Elemente des Gesetzentwurfs, die unabhängig von der Bildung besonderer Spruchkörper oder für den Fall, dass keine besonderen Spruchkörper gebildet werden, gelten, auf ihre Effektivität zur Entlastung der Sozialgerichte zu prüfen.

4. Systemwidrige Zusatzbelastungen

a) Übergang der Altfälle (Art. 1 Nr. 15)

Die in Art. 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfs (§ 206 Abs. 1 bis 3 SGG - neu -) enthaltene „**Altfall**“-**Übergangsregelung** sieht vor, dass der gesamte **Bestand der bei Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch anhängigen Verfahren** aus dem Bereich des Sozialhilferechts (und dem des Asylbewerberleistungsrechts) mit Ablauf des 31.12.2004 auf die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit **übergeht** (vgl. § 206 Abs. 1 Satz 1 SGG - neu -). Von diesem Übergang sollen gemäß § 206 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGG - neu - nur diejenigen Verfahren ausgenommen sein,

- die vor dem 01.05.2004 bei den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit anhängig geworden sind,
- in denen bereits eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat oder
- wenn die das Verfahren des jeweiligen Rechtszugs erledigende Entscheidung bereits der Geschäftsstelle übergeben worden ist.

Auch bei Vorliegen eines der vorgenannten Ausnahmetatbestände werden die betroffenen Verfahren nur in demjenigen Rechtszug von Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit fortgeführt, in dem sie sich am 01.01.2005 befinden. Ein sich nach dem 31.12.2004 an diesen

Rechtszug anschließendes Rechtsmittelverfahren soll in jedem Fall von Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit durchgeführt werden (§ 206 Abs. 2 SGG - neu -). Durch § 206 Abs. 3 SGG - neu - soll aus Gründen der Rechtsschutzgleichheit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Berufung gegen Urteile des Verwaltungsgerichts nur dann gegeben ist, wenn sie von dem Verwaltungsgericht oder dem Oberverwaltungsgericht zugelassen worden ist (§ 124 VwGO), während die Berufung gegen Urteile des Sozialgerichts nur in den Fällen des § 144 Abs. 1 SGG der Zulassung bedarf. Seinem Wortlaut nach ist § 206 Abs. 3 SGG - neu - nicht auf Rechtsbehelfsverfahren beschränkt, die gemäß § 206 Abs. 1 SGG - neu - mit Ablauf des 31.12.2004 auf die Landessozialgerichte übergehen. Danach dürfte davon auszugehen sein, dass die Zulassungsfiktion des § 206 Abs. 3 SGG - neu - sowohl dann greift, wenn ein Verfahren gemäß § 206 Abs. 1 SGG - neu - vom Landessozialgericht fortzuführen ist, als auch dann, wenn es vom Oberverwaltungsgericht erledigt werden muss. Letzteres ist der Fall, wenn einer der oben genannten Ausnahmetatbestände eingreift (Beispiel: Das erstinstanzliche Verfahren ist bereits vor dem 01.05.2004 beim Verwaltungsgericht anhängig geworden; über den noch vor dem 01.01.2005 fristgerecht eingelegten Antrag auf Zulassung der Berufung ist vom Oberverwaltungsgericht noch nicht entschieden worden).

Mithin handelt es sich bei Art. 1 Nr. 15 um **eine dem Ziel des Gesetzentwurfs diametral entgegengesetzte Bestimmung**. Die **quantitative Belastung** der Sozialgerichte wird ausgerechnet in der Anfangszeit der Zuständigkeit für Sozialhilfestreitigkeiten, in der der Einarbeitungsaufwand am höchsten ist, nochmals verschärft. Hinzu kommt, dass die Sozialrichter auch **qualitativ** nochmals eine Belastungssteigerung hinnehmen müssten: Die bis zum 31. Dezember 2004 bei den Verwaltungsgerichten eingehenden Verfahren, die von der Übergangsregelung betroffen wären, sind nach bislang geltendem Recht zu entscheiden (also nach dem BSHG, Grundsicherungsgesetz). Die ab dem 1. Januar 2005 bei den Sozialgerichten eingehenden Verfahren sind demgegenüber insoweit auf der Grundlage des neuen SGB XII zu

entscheiden, das sich inhaltlich teilweise erheblich von dem alten Recht unterscheidet. Nach den jetzt vorgeschlagenen Übergangsregelungen müssten sich die Sozialgerichte mithin zeitgleich in beide Rechtsgebiete neu einarbeiten.

Daher wird vorgeschlagen, den Sozialgerichten erst die ab 01.01.2005 eingehenden Fälle zuzuteilen. Erreicht werden kann dies durch eine Streichung der Übergangsregelung.

Das hätte nach allgemeinen Grundsätzen des Prozessrechts (*perpetuatio fori*; § 173 VwGO i.V.m. § 17 Abs. 1 GVG) zur Folge, dass die mit Ablauf des 31.12.2004 bei den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch anhängigen Verfahren aus dem Bereich des Sozialhilferechts und ggf. des Asylbewerberleistungsrechts von den Gerichten dieses Gerichtszweigs nach den für den Verwaltungsprozess geltenden Bestimmungen zu Ende zu führen wären. Dies gilt gleichermaßen für erstinstanzliche Verfahren und etwaige Rechtsmittelverfahren. Auch ein Wechsel der Gerichtszweige mit dem Eintritt in ein Rechtsmittelverfahren würde nicht stattfinden.

Diese Einschätzung teilen im Übrigen der **Bundesrat** (vgl. BT-Drs. 15/3169, S. 13), die **Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte** sowie der **Präsident des Bundessozialgerichts** (so eine von ihnen anlässlich ihrer Konferenz am 11. und 12.05.2004 in Merseburg getroffene EntschlieÙung). Auch nach ihrer Auffassung sollte die Vorschrift des § 206 Abs. 1 bis 3 SGG - neu - aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden.

b) Übergang der Zuständigkeit für Streitigkeiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 1 Nr. 10 Buchst. C)

Art. 1 Nr. 10 Buchst. c des Gesetzentwurfs sieht vor, dass die Sozialgerichtsbarkeit mit Wirkung ab dem 01.01.2005 auch für Streitigkeiten in Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes

zuständig sein soll. Diesem Vorschlag sind zunächst und in erster Linie die oben näher dargelegten Überlegungen zur **Vermeidung neuer Belastungen der Sozialgerichtsbarkeit** entgegenzuhalten. Zwingende Gründe, die Belastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Zuweisung dieser neuen Aufgabe zu erhöhen, liegen nicht vor. Dies entspricht auch der Einschätzung des Bundesrates (vgl. BT-Drs. 15/3169, S. 11).

Die **Bundesregierung** versucht, die zusätzliche Belastung der Sozialgerichtsbarkeit wie folgt zu rechtfertigen (vgl. BT-Drs. 15/3169, S. 15): „Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes und Angelegenheiten in der Sozialhilfe sind inhaltlich miteinander verbunden. Das Asylbewerberleistungsgesetz folgt den gleichen Grundsätzen wie das Sozialhilferecht und nimmt vielfach auf dessen Regelungen und Begriffsdefinitionen Bezug. Die Bundesregierung ist deshalb der Auffassung, dass über Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in der Gerichtsbarkeit entschieden werden soll, die auch für Angelegenheiten der Sozialhilfe zuständig ist.“

Mit diesem Ansatz wird aber verkannt, dass Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsrechts regelmäßig Anlass geben, sich mit **zentralen ausländerrechtlichen Fragestellungen** auseinanderzusetzen, die sowohl die **Konzeption des geltenden Ausländerrechts** als auch die **tatsächlichen Verhältnisse im Herkunftsstaat** des Ausländers betreffen können. So ist etwa zu klären, ob ein Ausländer „vollziehbar ausreisepflichtig“ ist (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) und ob „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ aus vom Ausländer „zu vertretenden Gründen ... nicht vollzogen werden können“ (vgl. § 1a Nr. 2 AsylbLG) oder „weil humanitäre, rechtliche oder persönliche Gründe oder das öffentliche Interesse“ der Aufenthaltsbeendigung entgegen stehen (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Inzident kann damit etwa das Bestehen eines Aufenthaltstitels oder von Ansprüchen auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder das Vorliegen von Duldungsgründen zu prüfen sein. Die Verwaltungsgerichte haben zu diesen Fragen eine facettenreiche Judikatur entwickelt. Zudem wird ein erheblicher Anteil der verwaltungsrichterlichen Arbeitskapazitäten durch die Bewältigung

der Aufgabe gebunden, sich mit den tatsächlichen Herrschaftsverhältnissen und Gegebenheiten in den Herkunftsländern klagender Ausländer auseinanderzusetzen und - etwa über Auskünfte des Auswärtigen Amtes oder Internationaler Organisationen - entsprechende Recherchen anzustellen. In den Bibliotheken der Verwaltungsgerichte werden hierzu umfangreiche Materialsammlungen geführt, die laufend gepflegt werden müssen. Dieses Wissen und die Vertrautheit mit ausländerrechtlichen Fragestellungen ist auch für die sachgerechte Bearbeitung von Streitigkeiten in Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes vonnöten.

Aus fiskalischen und arbeitsökonomischen Gründen ist daher dringend davon abzuraten, die Zuständigkeit für das Ausländer- und Asylrecht einerseits und diejenige für das Asylbewerberleistungsrecht andererseits Gerichten unterschiedlicher Gerichtszweige zuzuordnen.

Dies gilt umso mehr, als mit einer solchen Aufspaltung der Zuständigkeiten die von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Übergangsregelung des § 206 Abs. 1 bis 3 SGG - neu - als bedeutsam angesehene Gefahr begründet wird, dass Gerichte zweier Gerichtszweige eine divergierende Judikatur zu einheitlichen Gesetzesbegriffen entwickeln. Streitigkeiten in Angelegenheiten des AsylbLG sind also **bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu belassen.**

5. Weitere Korrekturbedürftigkeit

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung befasst sich auch mit der **Einrichtung und Besetzung der Spruchkörper**, die künftig über Sozialhilfestreitigkeiten und Streitigkeiten in Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu entscheiden haben, sowie mit den **Kosten der Gerichtsverfahren**. Diese Regelungen greifen in verschiedener Hinsicht zu kurz:

Der Gesetzentwurf lässt die erforderliche Anpassung des **§ 13 Abs. 4 bis 6 SGG** an die Ergänzung des Katalogs der Fachkammern in § 10 SGG vermissen. Damit bleibt offen, durch wen und mit welchen Vorgaben über die Zahl und die Auswahl der ehrenamtlichen Richter zu entscheiden sein wird, die bei den Sozialgerichten in den neu einzurichtenden Fachkammern eingesetzt werden sollen. Nicht hinzunehmen ist, dass auf eine **Anpassung des § 16 SGG an den Katalog der Hinderungsgründe des § 22 VwGO** verzichtet worden ist. Dies hat zur Konsequenz, dass - anders als nach § 22 Nr. 3 VwGO - auch Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst zu ehrenamtlichen Richtern in Spruchkörpern bestellt werden können, die über Sozialhilfestreitigkeiten zu entscheiden haben. **Eine Anpassung der Hinderungsgründe an die VwGO wird dringend empfohlen.**

Die somit erforderliche Überarbeitung des Gesetzentwurfs sollte schließlich zum Anlass genommen werden, auch eine Regelung über die **Kosten des sozialgerichtlichen Verfahrens in Angelegenheiten der Sozialhilfe** zu treffen. **Hierzu wird vorgeschlagen, eine eigständige Vorschrift in das SGG einzufügen (wie etwa nach dem Vorschlag des Bundesrats § 197 b SGG, vgl. BT-Drs. 15/3169, S. 12; § 197b SGG - neu -), statt nur die entlegene Sondervorschrift des § 64 Abs. 3 Satz 2 SGB X auszuweiten.**

Volker Ellenberger



Deutscher Richterbund

Bund der
Richterinnen und Richter,
Staatsanwältinnen
und Staatsanwälte

Kronenstraße 73/74
10117 Berlin
Telefon 030 / 20 61 25-0
Telefax 030 / 20 61 25-25
E-Mail info@drb.de
Internet www.drb.de

Juni 2004

Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Siebenten Gesetzes zur
Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (7. SGGÄndG) vom 23. April 2004 (BR-
Drucks. 302/04)

Der Deutsche Richterbund schließt sich der Stellungnahme des Bundes Deutscher Sozialrichter vom 14. Mai 2004 (siehe unten) an.

Es gibt keine überzeugenden Gründe, Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit von besonderen Spruchkörpern der Verwaltungsgerichtsbarkeit wahrnehmen zu lassen. Die ab 1. Januar 2005 zu erwartende Veränderung der Belastung bei den Sozial- und bei den Verwaltungsgerichten kann mit den vorhandenen Möglichkeiten, insbesondere dem freiwilligen Wechsel von Richterinnen und Richtern ausgeglichen werden.

Insbesondere spricht sich der Deutsche Richterbund dagegen aus, auch den „Bestand“ an Streitigkeiten der Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 auf die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit übergehen zu lassen (§ 206 Abs. 1 SGG-E). Dies würde zu einem kurzfristigen Ansteigen des Personalbedarfs in der Sozialgerichtsbarkeit in einem Umfang führen, der in der Kürze der Zeit wohl kaum befriedigt werden könnte. Auch wären die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit gezwungen, sich für eine größere Anzahl von Fällen in das auslaufende Recht (BSHG, Grundsicherungsgesetz) einzuarbeiten. Aus denselben Erwägungen hat sich bereits der Bundesrat gegen den Übergang des Bestandes ausgesprochen (BT-Drucks. 13/3169, Seite 13 zu Nr. 9). Die Gegenäußerung der Bundesregierung hierzu (BT-Drucks. 13/3169, Seite 15 zu Nr. 9) vermag diese begründeten Einwendungen keineswegs auszuräumen. Wenn den zu erwartenden

Auslastungsunterschieden zwischen den Gerichtsbarkeiten (nur) dadurch begegnet werden kann, dass von der Option der Einrichtung besonderer Spruchkörper der Verwaltungsgerichtsbarkeit Gebrauch gemacht wird, handelt es sich um keine echte Wahlmöglichkeit für die Länder. Vielmehr soll damit offensichtlich die auch vom Deutschen Richterbund befürwortete Entscheidung des Gesetzgebers, die Streitigkeiten über die Grundsicherung der Arbeitssuchenden den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit zuzuweisen, umgangen werden.

gez. Steffen Roller,

Mitglied des DRB-Präsidiums

Hinweis des Ausschussesekretariates:

Die Stellungnahme des Bundes Deutscher Sozialrichter befindet sich in der Ausschussdrucksache (13)0636 vom 3. September 2004, die bereits verteilt ist.