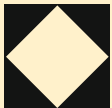


Andreja Kržič Bogataj

Klägerfreundlichkeit als Prinzip des Sozialgerichtsverfahrens

Ein deutsch-slowenischer Rechtsvergleich



Nomos

Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik

Band 75

Andreja Kržič Bogataj

Klägerfreundlichkeit als Prinzip des Sozialgerichtsverfahrens

Ein deutsch-slowenischer Rechtsvergleich



Nomos

Die Open-Access-Veröffentlichung der elektronischen Ausgabe dieses Werkes wurde ermöglicht mit Unterstützung durch die Max-Planck-Gesellschaft.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, LMU, Diss., 2020

u.d.T.: Effektiver Rechtsschutz im Hinblick auf soziale Rechte. Ein deutsch-slowenischer Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit.

1. Auflage 2021

© Andreja Kržič Bogataj

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8290-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2682-5

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748926825>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Das Schreiben einer Doktorarbeit ist wie das Besteigen eines Berges. Vom Tal aus ist der Berg zwar wunderschön, aber man weiß, dass der Weg weit und anstrengend sein wird. Trotzdem macht man sich auf den Weg. Nach anfänglicher Begeisterung kämpft man mit sich selbst und zweifelt an der eigenen Fähigkeit, das Ziel zu erreichen. Zum Glück ist der Doktorvater dein Wegweiser, und die Kollegen, Freunde und Familie sind deine engen Wegbegleiter, die dir wieder auf die Beine helfen, wenn du fällst. Nun ist der Weg sehr, sehr lang und manchmal auch frustrierend. Es gibt sogar Momente, in denen man die Bergbesteigung ganz aufgeben will. Wenn dann der Gipfel zum Greifen nah ist, bist du außer Atem, aber euphorisch. Die Aussicht vom Berg ist grandios. Du siehst, wie sich dein Blick erweitert hat. Du bist deinen Wegbegleitern aus tiefstem Herzen dankbar.

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/21 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Sie entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München.

Mein Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), Direktor des Münchener Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik für die außerordentliche Unterstützung und Förderung bei der Erstellung dieser Arbeit. Gleichfalls zu Dank verpflichtet bin ich Herrn Prof. Dr. Stefan Koriath für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein herzlicher Dank geht auch an Frau Dr. Eva-Maria Hohnerlein, Referentin an meinem Institut, und Herrn Prof. Dr. Grega Strban, Dekan der juristischen Fakultät in Ljubljana, Slowenien, deren hilfreiche Hinweise in persönlichen Gesprächen zur Konzeption und Entwicklung der Arbeit in unschätzbaren Maße beigetragen haben. Besonderer Dank geht auch an Herrn Dr. Martin Weidlich; die Arbeit hat von seiner Lektüre erheblich profitiert.

Ich bedanke mich auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts deren Kritik und Anregungen mir beim Schreiben der Doktorarbeit sehr geholfen haben. Unter ihnen möchte ich insbesondere Frau Nina Schubert, Frau Dr. Ya-Chu Tsai und Frau Francisca Salih-Sanchez nennen.

Vorwort

Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken, die mich stets liebevoll unterstützt haben. Zu erwähnen sind hier unbedingt auch meine drei Schwestern, die mein Leben bunter machen. Nicht zuletzt möchte ich mich bei meinem Mann Dr. Uroš Kržič bedanken, der an mich immer geglaubt hat. Er war es auch, der mich für das Bergsteigen begeistert hat. Genannt sei dabei auch meine liebe Tochter Julia, die mein Leben jeden Tag reicher macht. Das Buch ist meiner Familie gewidmet.

München, im April 2021

Dr. Andreja K. Bogataj, LL.M.

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
A. Leitende Forschungsfrage	23
B. Stand der Forschung	24
C. Definitionen und Grenzen der Untersuchung	29
I. Materielles Sozialrecht und soziale Rechte	29
II. Gerichtlicher Rechtsschutz	30
III. Sozialrechtliche Verfahrenskonstellationen	32
D. Methodische Überlegungen	33
I. Rechtsvergleichende Methode - Funktionalität als methodisches Grundprinzip	33
II. Auswahl der Länder	34
E. Gang der Untersuchung	39
Kapitel 1: Effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten	41
A. Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten	41
I. Materielles Sozialrecht	41
II. Funktionaler Zusammenhang zwischen materiellem Sozialrecht und Prozessrecht	44
III. Zusammenfassung	53
B. Effektiver Rechtsschutz	55
I. Rechtsschutzgehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)	55
II. Effektiver Rechtsschutz in der Europäischen Union	75
III. Besondere Garantien in anderen völkerrechtlichen Verträgen	86
IV. Zusammenfassung	92
C. Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes durch den Grundsatz der Klägerfreundlichkeit	94
I. Begriffsklärung und Abgrenzung zu anderen (nationalen) Konzeptionen der Klägerfreundlichkeit	94

II. Gewährleistungsgehalt des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit	98
III. Zusammenfassung: Kriterien des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit	116
Kapitel 2: Vergleichende Untersuchung – Deutschland und Slowenien	118
A. Grundlagen des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten	118
I. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Deutschland	118
II. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Slowenien	139
III. Schlussfolgerungen	155
B. Zugang zum Gericht	158
I. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter	158
II. Örtliche Zuständigkeit	186
III. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift	194
IV. Kostenrisiko	220
V. Einstweiliger Rechtsschutz	234
C. Während des Verfahrens	247
I. Hinweispflichten der Gerichte	247
II. Sachverhaltsermittlung	252
III. Mündlichkeit und Öffentlichkeit	268
IV. Reformen zur Beschleunigung des Verfahrens	274
D. Beendigung des Verfahrens	288
I. Erledigungsarten in sozialrechtlichen Streitigkeiten	288
II. Instanzenzug	304
Auswertung und Schluss	316
A. Ergebnisse	316
I. Grundsatz der Klägerfreundlichkeit	316
II. Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung	317
B. Rechtspolitische Impulse	324
Literaturverzeichnis	327

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
A. Leitende Forschungsfrage	23
B. Stand der Forschung	24
C. Definitionen und Grenzen der Untersuchung	29
I. Materielles Sozialrecht und soziale Rechte	29
II. Gerichtlicher Rechtsschutz	30
III. Sozialrechtliche Verfahrenskonstellationen	32
D. Methodische Überlegungen	33
I. Rechtsvergleichende Methode - Funktionalität als methodisches Grundprinzip	33
II. Auswahl der Länder	34
1. Systematisierung des gerichtlichen Rechtsschutzes	35
2. Begründung der Länderauswahl	37
E. Gang der Untersuchung	39
Kapitel 1: Effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten	41
A. Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten	41
I. Materielles Sozialrecht	41
II. Funktionaler Zusammenhang zwischen materiellem Sozialrecht und Prozessrecht	44
1. Verfahrensrechtliche Konstellation	44
a. Der Kläger	44
b. Die Beklagte	48
2. Strukturelles Kräfteungleichgewicht vor Gericht	49
III. Zusammenfassung	53
B. Effektiver Rechtsschutz	55
I. Rechtsschutzgehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)	55
1. Zur Auslegung der EMRK – Anforderungen an die Effektivität	56

2. Rechtsschutzgehalte allgemein: Art. 6 Abs. 1 EMRK	59
a. Institutionelle Gewährleistungen	59
b. Verfahrensrechtliche Gewährleistungen	60
aa. Der Zugang zum Gericht	60
bb. Das Recht auf faires Verfahren im engeren Sinne	62
cc. Öffentlichkeit und angemessene Verfahrensdauer	64
c. Verhältnis zu Art. 13 EMRK	66
3. Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf sozialrechtliche Streitigkeiten	68
4. Auswertung der Rechtsprechung bezüglich sozialrechtlicher Streitigkeiten	69
a. Die Anforderungen an „besondere Sorgfalt und Eile“	70
b. Ausnahmen: Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Verhandlung	71
c. Die Rolle der Sachverständigen im Hinblick auf die Waffengleichheit	72
5. Zwischenergebnis	74
II. Effektiver Rechtsschutz in der Europäischen Union	75
1. Art. 47 GRC: Kernstück des effektiven Rechtsschutzes	75
2. Anwendbarkeit der GRC bei sozialrechtlichen Streitigkeiten	79
3. Auswertung der Rechtsprechung des EuGH im Lichte sozialrechtlicher Streitigkeiten	83
III. Besondere Garantien in anderen völkerrechtlichen Verträgen	86
1. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	86
2. IAO-Abkommen	89
3. Die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit	90
IV. Zusammenfassung	92
C. Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes durch den Grundsatz der Klägerfreundlichkeit	94
I. Begriffsklärung und Abgrenzung zu anderen (nationalen) Konzeptionen der Klägerfreundlichkeit	94
1. „Grundsatz“	94
2. „Klägerfreundlichkeit“	95

II. Gewährleistungsgehalt des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit	98
1. Effektiver Zugang zu Gerichten im Kontext sozialrechtlicher Streitigkeiten	98
a. Niedriges Kostenrisiko	99
aa. Gerichtsgebührenfreiheit	99
bb. Prozesskostenhilfe	101
b. Für den Kläger nahes Gericht als örtlich zuständig	103
c. Vermeidung von Formvorschriften als Zugangshindernis	104
d. Dauer des Verfahrens und einstweiliger Rechtsschutz	105
2. Prozessuale Waffengleichheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten	106
a. Spezialisierte Fachleute als Prozessvertreter	109
b. Die Rolle der Hinweispflichten der Gerichte	112
c. Sachverhaltsermittlung	113
III. Zusammenfassung: Kriterien des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit	116
 Kapitel 2: Vergleichende Untersuchung – Deutschland und Slowenien	 118
A. Grundlagen des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten	118
I. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Deutschland	118
1. Historische Hintergründe	118
2. Das Vorverfahren	122
a. Das Sozialverwaltungsverfahren	122
b. Das Widerspruchsverfahren	124
3. Verfassungsrechtliche Garantien des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes	125
a. Art. 19 Abs. 4 GG	126
b. Das Recht auf ein faires Verfahren	128
c. Die Rolle des Sozialstaatsprinzips	132
4. Aufbau und Besetzung	133
a. Gerichtsaufbau	133
b. Besetzung mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern	133
5. Sachliche Zuständigkeit	135
6. Prozessregelungen	138

II. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Slowenien	139
1. Historische Hintergründe	139
2. Das Vorverfahren	142
a. Das Sozialverwaltungsverfahren	142
b. Das Widerspruchsverfahren	144
3. Verfassungsrechtliche Garantien des gerichtlichen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten	144
a. Art. 22 URS: Das Recht auf gleichen Schutz der Rechte im Gerichtsverfahren	146
b. Art. 23 URS: Das Recht auf gerichtlichem Rechtsschutz	147
c. Art. 2 URS: Der Sozialstaat	148
4. Aufbau und Besetzung	149
a. Gerichtsaufbau	149
b. Besetzung mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern	150
5. Sachliche Zuständigkeit	152
6. Prozessregelungen	152
III. Schlussfolgerungen	155
B. Zugang zum Gericht	158
I. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter	158
1. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter in Deutschland	158
a. Beteiligtenfähigkeit und Prozessfähigkeit	158
b. Beiladung	159
c. Prozessbevollmächtigung	162
aa. Vertretungsbefugte Personen	163
bb. Vertretungszwang	163
cc. Beiordnung eines Rechtsanwalts	165
dd. Bestellung eines besonderen Vertreters	167
d. Die Verbandsklage	169
aa. Begriffsklärung und Zielsetzung	169
bb. Abgrenzung zu anderen verbandlichen Rechtsschutzmöglichkeiten	170
cc. „Altruistische“ Verbandsklage nach § 15 BGG	171
dd. Einführung der Verbandsklage im SGG	174
2. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter in Slowenien	175
a. Beteiligtenfähigkeit und Prozessfähigkeit	175
b. Beiladung	177

c. Prozessbevollmächtigte	178
aa. Vertretungszwang und vertretungsbefugte Personen	178
bb. Beiordnung eines Rechtsanwalts	180
cc. Bestellung eines vorläufigen Vertreters	181
d. Überindividuelle Rechtsbehelfe	181
aa. Einführung des Gesetzes über die überindividuellen Rechtsbehelfe	182
bb. Überindividuelle Rechtsbehelfe in sozialrechtlichen Streitigkeiten	183
3. Vergleich	184
II. Örtliche Zuständigkeit	186
1. Örtliche Zuständigkeit der Sozialgerichte in Deutschland	186
a. Wohnort des Klägers als Kriterium der örtlichen Zuständigkeit der Sozialgerichte	186
b. Örtliche Zuständigkeit in anderen Gerichtsordnungen	188
2. Örtliche Zuständigkeit der Arbeits- und Sozialgerichte in Slowenien	191
3. Vergleich	193
III. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift	194
1. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift in Deutschland	194
a. Fristwahrung bei Unzuständigkeit	194
b. Klageerhebung durch Niederschrift durch einen Urkundsbeamten	196
c. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	197
d. Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift im Sozialgerichtsverfahren	199
aa. Strengere Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift	199
bb. Zwingende Bestandteile der Klageschrift	201
cc. Klageänderung	204
e. Das Meistbegünstigungsprinzip	205
aa. Das Meistbegünstigungsprinzip als Auslegungsregel	205
bb. Das Meistbegünstigungsprinzip als Korrektur des Prozessrechts	209

2. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift in Slowenien	210
a. Klageerhebung	210
b. Klageerhebung zur Niederschrift beim Gericht	212
c. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	212
d. Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift	214
aa. Strengere Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift	214
bb. Zwingende Bestandteile der Klageschrift	215
cc. Klageänderung	218
3. Vergleich	219
IV. Kostenrisiko	220
1. Kostenrisiko bei sozialgerichtlichen Verfahren in Deutschland	220
a. Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten	220
b. Ausnahmen von der Kostenprivilegierung	224
c. Prozesskostenhilfe	226
2. Kostenrisiko in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien	227
a. Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten	227
b. Umstrittene Kostenverteilung nach ZDSS	229
c. Ausnahmen von der Kostenprivilegierung	230
d. Prozesskostenhilfe	231
3. Vergleich	233
V. Einstweiliger Rechtsschutz	234
1. Einstweiliger Rechtsschutz im Sozialgerichtsverfahren in Deutschland	234
a. Zur Struktur des einstweiligen Rechtsschutzes	234
b. Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes	236
2. Einstweiliger Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien	239
a. Zur Struktur des einstweiligen Rechtsschutzes	239
b. Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes	243
3. Vergleich	244
C. Während des Verfahrens	247
I. Hinweispflichten der Gerichte	247
1. Hinweispflichten des Sozialgerichts in Deutschland	247
2. Hinweispflichten der Arbeits- und Sozialgerichte in Slowenien	248
3. Vergleich	251

II. Sachverhaltsermittlung	252
1. Sachverhaltsermittlung im deutschen Sozialgerichtsverfahren	252
a. Amtsermittlungsgrundsatz	252
b. Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes	255
aa. § 109 SGG: Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes	255
bb. § 106a SGG: Präklusion	259
2. Sachverhaltsermittlung in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten	261
a. Modifizierter Amtsermittlungsgrundsatz	261
b. Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes	263
aa. Bindung des Gerichts an Beweisanträge	263
bb. Sachverständige Zeugen	264
cc. Art. 286 ZPP: Präklusion	266
3. Vergleich	267
III. Mündlichkeit und Öffentlichkeit	268
1. Mündlichkeit und Öffentlichkeit im deutschen Sozialgerichtsverfahren	268
2. Mündlichkeit und Öffentlichkeit im slowenischen Sozialgerichtsverfahren	271
3. Vergleich	272
IV. Reformen zur Beschleunigung des Verfahrens	274
1. Beschleunigungsvorschriften im deutschen Sozialgerichtsverfahren	274
2. Beschleunigungsvorschriften in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten	279
3. Vergleich	285
D. Beendigung des Verfahrens	288
I. Erledigungsarten in sozialrechtlichen Streitigkeiten	288
1. Erledigungsarten in Deutschland	288
a. Streitige Beendigung	288
aa. Grundurteil	288
bb. Anerkenntnisurteil und Verzichtsurteil	289
cc. Versäumnisurteil	290
b. Nicht-streitige Beendigung	290
aa. Klagerücknahme, Klagerücknahmefiktion und Erledigungserklärung	291
bb. Gerichtlicher Vergleich	294
cc. Anerkenntnis	295

2. Erledigungsarten in Slowenien	296
a. Streitige Beendigung	296
aa. Grundurteil	296
bb. Anerkenntnisurteil und Verzichtsurteil	297
cc. Versäumnisurteil	297
b. Nicht-streitige Beendigung	300
aa. Klagerücknahme und Klagerücknahmefiktion	300
bb. Gerichtlicher Vergleich	301
3. Vergleich	302
II. Instanzenzug	304
1. Instanzenzug in Deutschland	304
a. Landessozialgericht und Bundessozialgericht	304
b. § 44 SGB X: Überprüfungs- oder Zugunstenverfahren	308
2. Instanzenzug in Slowenien	310
a. Oberarbeits- und Obersozialgericht	310
b. Oberster Gerichtshof	313
3. Vergleich	314
Auswertung und Schluss	316
A. Ergebnisse	316
I. Grundsatz der Klägerfreundlichkeit	316
II. Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung	317
1. Kriterien der niedrigen Zugangsschwelle	317
2. Kriterien der Gewährleistung prozessualer Waffengleichheit	320
3. Zusammenfassung	322
B. Rechtspolitische Impulse	324
Literaturverzeichnis	327

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
Alt.	Alternative
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
ASGG	Österreichisches Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz
ASR	Anwalt / Anwältin im Sozialrecht (Z)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz
BayLSG	Bayerisches Landesozialgericht
Bd.	Band
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BRAGO	Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungssammlung des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgericht

Abkürzungsverzeichnis

BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
dän.	dänisch
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
Drs.	Drucksache
DZ	Slowenisches Familiengesetzbuch
ebd.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJSS	European Journal of Social Security (Z)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
engl.	englisch
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Z)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
finn.	finnisch
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
geänd.	geänderte
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKG	Gerichtskostengesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt

GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Halbs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber, Herausgeberin
i. V. m.	in Verbindung mit
IAO, ILO	Internationale Arbeitsorganisation, International Labour Organisation
IfSG	Infektionsschutzgesetz
insb.	insbesondere
ital.	italienisch
juris	www.juris.de
JuS	Juristische Schulung (Z)
JZ	Juristenzeitung (Z)
Kap.	Kapitel
Königreich SKS	Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen
kroat.	kroatisch
LFZG	Lohnfortzahlungsgesetz
Ls.	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
niederl.	niederländisch
NJW	Neue juristische Wochenschrift (Z)
Nr./Nrñ.	Nummer/n
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
Nw.	Nachweis/e
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Z)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZ	Slowenisches Bürgerliches Gesetzbuch
PKH	Prozesskostenhilfe
poln.	polnische Sprache
PP	Pravna Praksa (Z)
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rs.	Rechtssache
RVA	Reichsversicherungsamt
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

RVO	Rechtsversicherungsordnung
S.	Seite
schwed.	schwedisch
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SG	Sozialgericht (Deutschland)
SGB	Deutsches Sozialgesetzbuch
SGG	Deutsches Sozialgerichtsgesetz
SGG-ArbGGÄndG	Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes
slowen.	slowenisch
sog.	sogenannte/er/es
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Z)
span.	spanisch
StPO	Strafprozessordnung
SVG	Soldatenversorgungsgesetz
tschech.	tschechisch
u. a.	unter anderem
UKlaG	Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen
UmwRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG
UN	United Nations, Vereinte Nationen
ungar.	ungarisch
Ur. I.	Slowenisches Amtsblatt
URS	Verfassung der Republik Slowenien
Urt.	Urteil
USRS	Verfassungsgerichtshof der Republik Slowenien
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VDSS	Oberarbeits- und Obersozialgericht der Republik Slowenien
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSRS	Oberster Gerichtshof der Republik Slowenien
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

Z	Zeitschrift
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Z)
ZAS	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (Z)
ZBPP	Slowenisches Gesetz über die Prozesskostenhilfe
ZDG	Zivildienstgesetz
ZDR-1	Slowenisches Gesetz über die Beschäftigungsverhältnisse
ZDSS-1	Slowenisches Gesetz über Arbeits- und Sozialgerichte
ZESAR	Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (Z)
ZFSH/SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (Z)
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (Z)
ZIZ	Slowenisches Vollstreckungs- und Sicherungsgesetz
ZKoIT	Slowenisches Gesetz über individuelle Rechtsbehelfe
ZOA	Slowenisches Personen-Assistenzgesetz
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht (Z)
ZPIZ-1/-2	Slowenisches Gesetz über die Alters- und Invaliditätsversicherung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPP	Slowenische Zivilprozessordnung
ZPPreb-1	Slowenisches Gesetz über die Anmeldung des Wohnsitzes
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Z)
ZSDP-1	Slowenisches Gesetz über Elternschutz und Familienleistungen
ZST-1	Slowenisches Gerichtsgebührengesetz
ZSV	Slowenisches Sozialförderungsgesetz
ZUP	Slowenisches allgemeines Verwaltungsverfahren
ZUPJS	Slowenisches Gesetz über die Ausübung der Rechte über öffentliche Gelder
ZUS-1	Slowenische Verwaltungsprozessordnung
ZUTD	Slowenisches Gesetz zur Regulierung des Arbeitsmarktes
ZVPot	Slowenisches Verbraucherschutzgesetz
ZZD	Arbeitnehmer-Versicherungsgesetz im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen
ZZVZZ	Slowenisches Gesundheits- und Krankenversicherungsgesetz
ZZZS	Anstalt für die Krankenversicherung Sloweniens

Einleitung

A. Leitende Forschungsfrage

„Was nutzen wohlmeinende Gesetze, die ausdrücklich den Schutz sozial Schwacher zum Ziel haben, wenn diejenigen, für die sie gemacht sind, sie nicht für sich geltend machen?“¹ Diese Frage stellte sich *Blankenburg* in den 1990er Jahren bei der Untersuchung gerichtlicher Durchsetzungsmittel. Dieselbe Fragestellung ist, insbesondere in sozialrechtlichen Streitigkeiten, noch heute relevant, da die Zielsetzungen des materiellen Sozialrechts nur verwirklicht werden können, wenn die Berechtigten ihre sozialen Rechte tatsächlich durchsetzen können. Auf der Seite des rechtssuchenden Bürgers kommt nämlich die Vielfalt sozialer Probleme infolge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitsunfall, Erwerbsminderung, Tode des Familienernährers oder Mutterschaft zum Ausdruck, häufig verschärft durch Bedürftigkeit der Betroffenen. Können aber die Rechtssuchenden im Sozialprozess aufgrund prozessualer Hindernisse ihre Ansprüche nicht durchsetzen, so bleiben die sozialen Rechte lediglich ein theoretisches Konstrukt, das die materiell zugestandenen Bedürfnisse der Menschen nicht erfüllt. Zur Verwirklichung des materiellen Sozialrechts muss deshalb sichergestellt sein, dass Rechtssuchende über den Zugang zu Institutionen und ein entsprechend ausgestaltetes Verfahren effektiven Rechtsschutz erhalten können. Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, die Frage zu beantworten, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleistet werden kann. Um diese Frage beantworten zu können, soll zunächst geklärt werden, was effektiver Rechtsschutz eigentlich bedeutet. Sodann sollen die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten herausgearbeitet und daraufhin überprüft werden, wie sich in ihnen die Konzeption des effektiven Rechtsschutzes widerspiegelt. Anhand eines Rechtsvergleichs zwischen zwei ausgewählten Ländern mit unterschiedlich konzipierten Gerichtsmodellen und Verfahrensordnungen wird danach analysiert, inwieweit ausgewählte sozialrechtliche Gerichtsverfahren effektiven Rechtsschutz gewährleisten.

1 *Blankenburg*, Mobilisierung des Rechts, 1995, S. 25.

B. Stand der Forschung

Ein Großteil der vorhandenen Literatur, die sich mit der Durchsetzung sozialer Rechte beschäftigt, widmet sich der Frage der Justiziabilität sozialer Rechte.² Zum effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gibt es bislang hingegen keine umfassenden theoretischen Überlegungen,³ wenngleich in den vergangenen Jahren einige rechtsvergleichende Arbeiten zu prozessualen Mechanismen der Durchsetzung sozialer Rechte entstanden. Im Jahr 1963 wurde zum ersten Mal eine breit angelegte rechtsvergleichende Untersuchung der Rechtsmittelverfahren auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit durchgeführt.⁴ Die dabei gewonnenen Informationen sind heute jedoch weitgehend veraltet und allenfalls noch von rechts-historischem Interesse.

Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1968 eine Studie über „Die Gerichtsbarkeit in Arbeitsachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft“.⁵ Diese auf sechs Mitgliedstaaten beschränkte Arbeit untersuchte „soziale Fragen“ mit besonderem Augenmerk auf der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitern. Insbesondere wurde darin gefordert, dass das Prozessverfahren „einfach, billig, schnell und auch für den Laien leicht überschaubar sein muss und dass die Entscheidungen nur durch unabhängige Richter getroffen werden dürfen“. Der Bericht stellte außerdem fest, dass zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzes gewichtige Unterschiede bestanden. Bereits damals wurde die Auffassung vertreten, dass die europäische Bevölkerung

2 Die Literatur hierzu ist kaum überschaubar. Eine Auswahl: *Arango*, Der Begriff der sozialen Grundrechte, 2001; *Suarez Franco*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2010; *Mikkola*, Social Human Rights of Europe, 2010; *Langford*, in: *Langford* (Hrsg.), Social Rights Jurisprudence, 2011, S. 3 ff.; *King*, Judging Social Rights, 2012; *Leijten*, ZaöRV, 2013, S. 177 ff.; *Krennerich*, Soziale Menschenrechte, 2013, S. 343 ff.; *Mikkola*, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), Research Handbook on European Social Security Law, 2015, S. 149 ff.

3 Die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten werden nur am Rande kurz behandelt, hierzu siehe *Cappelletti* (Hrsg.), Access to Justice and the Welfare State, 1981.

4 Die Studie mit dem Titel „Rechtsmittelverfahren in der sozialen Sicherheit“ wurde von der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, in Genf durchgeführt, vgl. *Zacher*, in: *Wannagat* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773 ff.

5 *Boldt/Horion/Camerlynck*, Die Gerichtsbarkeit in Arbeitsachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, 1968.

hinsichtlich des immer stärkeren Austausches von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur Anspruch auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes, sondern auch auf einen gleichförmigen Rechtsschutz haben sollte. Eine sogenannte Harmonisierung des sozialgerichtlichen Verfahrens ist in den darauf folgenden fast sechzig Jahren jedoch nicht zustande gekommen.

Im Jahr 1972 wurde zudem ein Gutachten über den gerichtlichen Rechtsschutz im sozialrechtlichen Bereich in den Ländern Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweiz verfasst.⁶ Darin wird die Organisation des Rechtsschutzes in diesen Staaten nach verschiedenen Kriterien systematisiert. Das Gutachten behandelt das Gerichtsverfahren aber nur sehr verkürzt, wenn beispielsweise festgestellt wird, dass in allen untersuchten Rechtsordnungen gewisse spezielle Vorschriften existieren, die das allgemeine Prozessrecht an die Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten anpassen. Das Gutachten ist heute zum Teil aber ebenfalls bereits veraltet.

Schließlich wurde im Jahr 1982 eine rechtsvergleichende Studie mit dem Titel „Rechtsmittelverfahren in der Sozialen Sicherheit: Ein Überblick über neun nationale Systeme“⁷ veröffentlicht. In dieser Studie standen die europäischen Länder jedoch nicht im Mittelpunkt; vielmehr wurden auch die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan, Neuseeland und Israel miteinbezogen. Zudem konzentrierte sich die Untersuchung nur auf den Rechtsschutz in Bezug auf Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenleistungen, wobei am Ende der Studie immerhin eine weitere vertiefte Behandlung dieses Themas aufgrund seiner Bedeutung angemahnt wurde.⁸

Im Jahr 1984 verfasste *Zacher* einen Aufsatz über den Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im europäischen Ausland.⁹ Er stellte bereits damals fest, dass die bis dahin erschienenen Berichte fragmentarisch und zum Teil überholt seien, was nach seiner Meinung nicht verwunderlich war.¹⁰ Laut *Zacher* ist eine Systematisierung des Rechtsschutzes schon wegen der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen zum Schutz sozialer Rechte in Europa ein schwieriges Unterfangen. Erschwerend komme noch hinzu, dass ein solcher Vergleich eine Auseinander-

6 *Schnorr*, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141 ff.

7 *Skoler/Zeitzer*, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1982, S. 63 ff.

8 Ebd., S. 85.

9 *Zacher*, in: *Wannagat* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773 ff.

10 Ebd., S. 773.

setzung mit den verschiedenen Gesetzen der jeweiligen Rechtsordnungen und eine Überwindung der sprachlichen Barrieren erfordert. Darüber hinaus sei gerade für das Sozialrecht allgemein und für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Speziellen eine stetige Veränderung des geltenden Rechts typisch. Es sei daher auch nicht überraschend, dass viele Informationen, die im Rahmen anderer Forschungsarbeiten gesammelt wurden, nur fragmentarischen Charakter hätten.¹¹ In seinen abschließenden Bemerkungen stellt *Zacher* allerdings die Notwendigkeit fest, das Verfahrensrecht im Rahmen rechtsvergleichender Studien nicht zu vernachlässigen, weil sich materielles Recht und Verfahrensrecht immer ergänzen.¹²

Im Jahr 2005 hat *Cousins* die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf Rechtsbehelfe im Bereich der sozialen Sicherheit analysiert.¹³ Dabei stellte er fest, dass die Herstellung von Waffengleichheit zwischen den Verfahrensparteien in sozialrechtlichen Streitigkeiten nur möglich ist, wenn das Gericht eine aktive Rolle spielt.

Zudem wurden vereinzelt Berichte über das System der sozialen Sicherheit in bestimmten Ländern veröffentlicht.¹⁴ So hat *Pieters* unter anderem den Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten behandelt.¹⁵ Diese Berichte sind jedoch ebenfalls bloß fragmentarisch.

Ferner hat *Becker* verschiedene Grundmodelle der organisatorischen Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Europa behandelt und dabei als Ausgangspunkt für eine Ordnung das Kriterium der Eigenstän-

11 Ebd., S. 774.

12 Ebd., S. 791.

13 *Cousins*, *European Journal of Social Security*, 2005, S. 180 ff.

14 Über England *Street*, *Justice in the Welfare State*, 1968; *Baldwin/Wikeley/Young*, *Judging Social Security*, 1992; *Wikeley*, *The Modern Law Review*, 2000, S. 475 ff.; *Jansing*, *Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England*, 2013. Über Frankreich *Kaufmann*, *SGb*, 2010, S. 73 ff.; über Griechenland *Kremalis*, *Social Security Law in Greece*, 2013, S. 190 ff.; über Irland *Cousins*, *Social Security Law in Ireland*, 2012, S. 334 ff.; über Italien *Renga*, *Social Security Law in Italy*, 2010, S. 174 ff.; über Litauen *Nekrošius/Petrylaitė*, *Social Security Law in Lithuania*, 2010, S. 16 ff.; über Norwegen *Sperr*, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen*, 2009; über Polen *Świątkowski*, *Social Security Law in Poland*, 2010, S. 179 ff.; *Siporska*, *Die Soziale Sicherheit in Polen*, 2015; über Schweden *Köhler*, *SGb*, 2010, S. 18 ff.; über Slowenien *Strban*, *ZIAS*, 2011, S. 353 ff.; *Kresal/Kresal Šoltes/Strban*, *Social Security Law in Slovenia*, 2012, S. 229 ff.; über Spanien *Altschwager-Hauser/Reinhard*, *ZIAS*, 2000, S. 273 ff.; über Österreich *Eichenhofer*, *ZAS*, 2012, S. 303 ff.

15 *Pieters*, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, 2002; *Pieters*, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, 2003.

digkeit bestimmter Gerichtszweige gewählt.¹⁶ Dabei stand jedoch die Systematisierung dieser Ansätze im Mittelpunkt; die Verfahrensvorschriften selbst wurden in diesem Aufsatz nicht untersucht.

Somit lässt sich als Ergebnis festhalten, dass bislang noch nicht viele rechtsvergleichende Untersuchungen über den Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts entstanden sind. Darüber hinaus sind die meisten von ihnen bereits veraltet. Außerdem hatte die Mehrzahl der Untersuchungen lediglich die Systematisierung des Rechtsschutzes zum Ziel. Trotz der insgesamt fragmentarischen Behandlung der Thematik in vergleichenden Studien handelt es sich um ein aktuelles Thema. In Frankreich wird seit langem diskutiert, ob die Durchsetzung sozialer Rechte im geltenden Recht nicht zu kompliziert sei.¹⁷ In Slowenien wollte der Gesetzgeber bei der letzten Änderung der Zivilprozessordnung das Zivilprozessrecht auch auf sozialrechtliche Streitigkeiten anwenden,¹⁸ was zu einem Aufschrei vor allem bei denjenigen Experten geführt hat, die eine Berücksichtigung der Besonderheiten des Gerichtsverfahrens in sozialrechtlichen Streitigkeiten befürworten.¹⁹ Auch in Deutschland steht immer wieder die Überlegung im Raum, Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenzulegen.²⁰ In diesem Zusammenhang wird häufig bestritten, dass der typische Rechtssuchende im der Sozialgerichtsbarkeit sich von demjenigen in anderen Gerichtsbarkeiten unterscheide, weshalb eine gesonderte Behandlung des Sozialgerichtsverfahrens nicht mehr zu rechtfertigen sei.²¹ Diese drei Beispiele belegen die unverminderte Aktualität und Relevanz einer Diskussion über prozessuale Regelungen in sozialrechtli-

16 Becker, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 463, S. 465.

17 Supiot, *Revue française des affaires sociales*, 1993, S. 97 ff.; Joxe, *Soif de justice: Au secours des juridictions sociales*, 2014; Roman, *Le Droit Ouvrier*, 2014, S. 749 ff.; Tailleur, *Regards: protection sociale*, 2015, S. 103 ff.

18 Vgl. Strban, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39 ff.

19 Kresal Šoltes, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445 ff.; Hočevar Vinski, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010; Gliha, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016.

20 Die Literatur hierzu ist kaum mehr überschaubar. Die Diskussionen gehen bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück. Eine Auswahl aus den letzten Jahren: Eine Auswahl: Mecke, *Soziale Sicherheit*, 2005, S. 306 ff.; Roller, *SGB*, 2005, S. 616 ff.; Tabbara, *NZS*, 2009, S. 483 ff., Hufen, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405 ff.; Becker, *SGB*, 2009, S. 589 ff.

21 Vgl. Hufen, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405 ff.; ebenso Kern, *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit*, 2014, S. 117 ff.

chen Streitigkeiten. Besonders die Tatsache, dass es bislang noch keine rechtsvergleichende Studie gibt, die sich mit dem effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten und deren möglichen Besonderheiten beschäftigt, macht deutlich, dass an einer vertieften Behandlung des Themas auch weiterhin dringender Bedarf besteht.

C. Definitionen und Grenzen der Untersuchung

I. Materielles Sozialrecht und soziale Rechte

Schon der materiell-rechtliche Begriff des Sozialrechts wird sowohl in den einzelnen Rechtsordnungen als auch im internationalen Recht jeweils unterschiedlich verstanden.²² Auch der in der Rechtstheorie entwickelte Begriff des Sozialrechts deckt sich häufig nicht mit der konkreten Gerichtszuständigkeit in sozialrechtlichen Streitigkeiten.²³ Aus diesen Gründen ist es notwendig, einer rechtsvergleichenden Darstellung des Sozialgerichtsverfahrens einen einheitlichen materiell-rechtlichen Begriff des Sozialrechts zugrunde zu legen. Als Anhaltspunkte für die hierbei zu verwendende Terminologie können im internationalen Recht zwei Aspekte ausgemacht werden.²⁴ Erstens erfasst der Begriff Sozialrecht die Systeme zur Absicherung bestimmter sozialen Risiken einschließlich der Familienförderung und der Gesundheitsversorgung, wie im IAO-Übereinkommen Nr. 102²⁵ und in Art. 12 der Europäischen Sozialcharta²⁶ bestimmt wird. Zweitens werden unter den Begriff Sozialrecht auch Leistungen sozialer Fürsorge bzw. Sozialhilfe im Sinne von Art. 13 der Europäischen Sozialcharta gefasst. Das Sozialrecht soll demgemäß sowohl eine menschenwürdige Lebensgestaltung als auch eine Absicherung gegen soziale Risiken und gleichen Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe gewährleisten.²⁷

Im Rahmen dieser Arbeit werden unter dem Begriff „soziale Rechte“ individuell einklagbare subjektive Rechtsansprüche verstanden. Insofern besteht ein Unterschied zur Konzeption der sozialen Rechte im Sinne der Europäischen Säule der sozialen Rechte (engl. *European Pillar of Social*

22 Siehe insb. Zacher, Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 11; Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 141; Pieters, in: Ruland/Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 715, S. 715.

23 Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 143.

24 Ähnlich zum internationalen Sozialrechtsbegriff auch Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 55.

25 Die im Jahr 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO, engl. *International Labour Organisation*, ILO). Mehr dazu Kap. 1 B. III. 2.

26 Zur Gewährleistung sozialer Rechte wurden auch im Rahmen des Europarates mehrere völkerrechtliche Instrumente verabschiedet. Weiterführend dazu Kap. 1 B. III. 3.

27 Becker, ZÖR, 2010, S. 607, S. 611. Zur Funktion des Sozialrechts siehe Kap. 1 A. I.

Rights).²⁸ Diese enthält 20 Rechte und Schlüsselprinzipien zur Unterstützung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und Sozialsysteme.²⁹ Bislang hat sich die Europäische Kommission auf die allgemeine Zielsetzung beschränkt, dass diese Säule nur für die Länder der Eurozone Anwendung finden und nicht unmittelbar durchsetzbar sein soll, sodass eine Implementierung der darin enthaltenen Rechte durch spezielle Maßnahmen oder gesonderte Rechtsakte erforderlich ist.³⁰ Die Bezeichnung der Säule, die nahelegt, dass sie soziale Rechte betrifft, ist daher ungeeignet.³¹ Es liegt vielmehr nahe, dass es sich bei den darin formulierten Grundsätzen nicht um durchsetzbare sozialrechtliche Ansprüche handelt, wie sie im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen.

II. Gerichtlicher Rechtsschutz

Im Rahmen dieser Arbeit soll also der gerichtliche Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten untersucht werden. Damit stellt sich zugleich die Frage, warum die Untersuchung nur den gerichtlichen Rechtsschutz behandelt. Das Gerichtsverfahren dient der Gewährleistung des Rechtsschutzes für den Bürger. Diesem ist es nämlich aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols verwehrt, seine Rechte im Wege der Selbsthilfe durchzusetzen.³² Daraus ergibt sich für den Staat als Inhaber des Gewaltmonopols

28 Die Europäische Kommission hat die Europäische Säule der sozialen Rechte am 26. April 2017 vorgestellt.

29 Der Inhalt des Dokuments kann auf der offiziellen Homepage der Europäischen Kommission eingesehen werden: <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles> (Stand: 31.3.2021).

30 *Fontecha*, ERA Forum, 2017, S. 149, S. 152. Für eine Bewertung des Rechtsstatus der Säule siehe insbesondere *Garben*, *European Constitutional Law Review*, 2018, S. 210, S. 218 ff.

31 Zur Ungeeignetheit der Bezeichnung der Rechte siehe auch *Garben*, *European Constitutional Law Review*, 2018, S. 210, S. 218.

32 Die historische Entwicklung der Wahrnehmung eigenen Rechts von der Selbsthilfe zur gerichtlichen Durchsetzung hat gezeigt, dass auch Gesellschaften ohne zentralisierte Entscheidungsinstanz, welche lediglich die Selbsthilfe als Mittel der Rechtsdurchsetzung kennen, stabil sein können. In soziologischen Untersuchungen wurde allerdings festgestellt, dass Konflikte an sich zur Generalisierung neigen und auf alle Beziehungen ausgedehnt werden, was weitere unnötige Konflikte schafft. Daher können solche Gesellschaften „eine Schwelle sehr geringer Komplexität nicht überschreiten“. Mehr dazu *Luhmann*, *Legitimation durch Verfahren*, 1978, S. 101.

die Verpflichtung, dem Bürger einen Mechanismus zur Durchsetzung seiner Rechte zur Verfügung zu stellen.³³ Ein Gericht ist deshalb als letztverbindliche, verselbständigte und unabhängige Entscheidungsinstanz zum Rechtsschutz des Einzelnen gekennzeichnet³⁴ und sichert gleichzeitig die Stellung des Bürgers als Träger subjektiver Rechte,³⁵ wäre er doch andernfalls der Gefahr ausgesetzt, zum bloßen Objekt der Staatsgewalt zu werden.³⁶ Das ist hauptsächlich dann von Relevanz, wenn es sich um die gerichtliche Überprüfung von Akten öffentlicher Gewalt handelt. In besonderem Maße trifft dies auf das Sozialrecht zu, weshalb sich zur Untersuchung desselben die Beschäftigung mit dem gerichtlichen Rechtsschutz geradezu anbietet.

Der Begriff „Gericht“ kann im Rahmen eines Rechtsvergleichs nur funktional verstanden werden. Hierfür spricht zunächst, dass sich andernfalls schon aufgrund der vielfach unterschiedlichen Bezeichnung der fraglichen Institutionen als Gerichte, Tribunale, quasi-judizierende Behörde oder Verwaltungsbehörde Unklarheiten ergeben würden. Zudem kann die Funktionalität als methodisches Grundprinzip des Rechtsvergleichs angesehen werden. Zum Zwecke der besseren Vergleichbarkeit soll auf die unionsrechtlich anerkannte Begriffsdefinition des Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zurückgegriffen werden, der zufolge als Gericht ein auf gesetzlicher (hoheitlicher) Grundlage eingerichteter ständiger Spruchkörper zu bezeichnen ist, dessen Zuständigkeit obligatorisch ist und der dazu berufen ist, auf der Grundlage eines rechtsstaatlich geordneten Verfahrens in

33 *Locke* hat den Naturzustand beschrieben als einen Zustand, in dem unschuldige Opfer von Ungerechtigkeiten keine Instanz auf Erden haben, die sie anrufen könnten, damit diese ihnen zu ihrem Recht ver helfe, sodass ihnen als einziger Ausweg die Möglichkeit verbleibt, den Himmel anzurufen. „Die Vermeidung dieses Kriegszustands, — in dem es keine Berufung gibt als auf den Himmel, und der das Ende jedes, auch des kleinsten Zwistes zu sein pflegt, wenn es keine Autorität gibt, zwischen den streitenden Parteien zu entscheiden — ist ein wichtiger Grund gewesen, weshalb die Menschen, den Naturzustand verlassend, sich zu einer Gesellschaft vereinigt haben; denn wo es auf Erden eine Autorität, eine Gewalt gibt, von welcher auf Anrufung Hilfe erlangt werden kann, wird die Fortdauer des Kriegszustands ausgeschlossen und der Streit durch jene Gewalt entschieden.“ *Locke*, Über die Regierung, 1974, S. 18.

34 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 46.

35 *Lichtenberg*, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 45.

36 Ebd.

richterlicher und sachlicher Unabhängigkeit Rechtsstreitigkeiten verbindlich zu entscheiden.³⁷

III. Sozialrechtliche Verfahrenskonstellationen

Im Hinblick auf die Rechtsverhältnisse im materiellen Sozialrecht kommt es in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig zu Verfahrenskonstellationen, in denen sich ein sozialversicherter Bürger oder ein anderer Sozialleistungsberechtigter und ein Sozialleistungsträger gegenüber stehen.³⁸ In der Regel war die Sozialverwaltung zuvor bereits in einem Verwaltungsverfahren tätig und hat den streitgegenständlichen Verwaltungsakt erlassen,³⁹ der beispielsweise die Gewährung einer Krankenbehandlung oder die Zahlung von Arbeitslosengeld betrifft.

In sozialrechtlichen Streitigkeiten kommen aber auch andere Verfahrenskonstellationen vor. So können zum Beispiel Sozialleistungsträger und Leistungserbringer miteinander streiten, oder es handelt sich um Streitigkeiten zwischen unterschiedlichen Sozialleistungsträgern. Diese sozialrechtlichen Verfahrenskonstellationen sollen hier aber nicht weiter untersucht werden. Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit soll vielmehr die in der Praxis am häufigsten anzutreffende Verfahrenskonstellation sein, in der ein individueller Kläger seine sozialrechtlichen Ansprüche durchsetzen will. Mit dem Begriff des individuellen Klägers bzw. der individuellen Klägerin⁴⁰ sind insbesondere Bürger bzw. Sozialversicherte und Sozialleistungsempfänger gemeint. Als Verfahrensgegner stehen ihnen die Sozialleistungsträger bzw. die Sozialverwaltung gegenüber,⁴¹ die jeweils verschiedene organisatorische Strukturen aufweisen können, welche hier allerdings ebenfalls nicht vertieft behandelt werden sollen.

37 EuGH, Urt. vom 30. Juni 1966, *Vaassen-Göbbels*, Rs. 61/65, EU:C:1966:39, Rdnr. 2 ff.

38 In Deutschland handelt es sich bei 94,2 % aller vor die Sozialgerichte gebrachten Fälle um solche Verfahrenskonstellationen, vgl. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege: Sozialgerichte 2017, S. 20.

39 Manche Rechtsordnungen kennen auch eine sog. „Untätigkeitsklage“, mit der gerade nicht gegen einen erlassenen Verwaltungsakt vorgegangen, sondern wegen der Untätigkeit der Verwaltung Klage erhoben wird.

40 Im Weiteren soll das generische Maskulinum verwendet werden.

41 Im Weiteren soll vereinfacht von der Sozialverwaltung gesprochen werden.

D. Methodische Überlegungen

I. Rechtsvergleichende Methode - Funktionalität als methodisches Grundprinzip

In dieser Arbeit werden die Verfahrensregeln zweier ausgewählter Länder vergleichend betrachtet. Ein Rechtsvergleich besteht grundsätzlich aus der „Gesamtheit der rationell aufeinanderfolgenden Schritte und Vorgänge, die dazu führen, in einem geordneten, methodischen und voranschreitenden Prozess der Gegenüberstellung und Vergleichung Ähnlichkeiten und Unterschiede sowie deren Gründe festzustellen [...]“. ⁴² Bei einem solchen methodischen Vorgehen ist somit nach Rechtsnormen zu suchen, die jeweils dieselbe Funktion bzw. dieselbe Aufgabe erfüllen. ⁴³ Diese sogenannte Funktionalität kann deshalb als methodisches Grundprinzip der Rechtsvergleichung betrachtet werden. ⁴⁴ Das Konzept geht davon aus, dass jede Gesellschaft sich mit den gleichen Problemen befasst, dass aber die verschiedenen Rechtsordnungen, selbst wenn sie schließlich zu denselben Ergebnissen kommen, diese Probleme auf sehr unterschiedliche Weise lösen. ⁴⁵ Dementsprechend muss im Rahmen eines funktionalen Rechtsvergleichs die Ausgangsfrage rein funktional und frei von den Systembegriffen der an der Rechtsvergleichung beteiligten Rechtsordnungen gestellt werden. ⁴⁶

Eine kritische Auseinandersetzung mit den durch die Rechtsvergleichung gewonnenen Ergebnissen ist ebenfalls ein notwendiger Teil jeder Rechtsvergleichung. ⁴⁷ Die Bewertung der Ergebnisse im Sinne eines Her-

42 Constantinesco, Rechtsvergleichung, 1972, S. 32.

43 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 33.

44 Ebd.; für eine Kritik an der funktionalen Methode siehe insb. Michaels, in: Zimmermann (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, 2006, S. 339, S. 340 ff.

45 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 33.

46 Deutsche Juristen sind aufgrund der eigenen detaillierten theoretischen Rechtskonzepte in besonderem Maße der Gefahr ausgesetzt, dem deutschen juristischen Denken verhaftet zu bleiben, so Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 34; ebenfalls auch Pieters, in: Ruland/Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 715, S. 730.

47 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 46.

ausarbeitens bestimmter Tendenzen ist dabei aber durchaus komplex. So ist beispielsweise fraglich, anhand welcher Kriterien die Lösung einer bestimmten Rechtsordnung als „besser“ qualifiziert werden kann.⁴⁸ In dieser Untersuchung ergeben sich die Kriterien aus der geforderten Effektivität des Rechtsschutzes. Die zu untersuchenden Vorschriften sollen deshalb jeweils auf zwei Ebenen überprüft werden. Zunächst sollen sie an den Kriterien des effektiven Rechtsschutzes anhand von internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen gemessen werden. Zusätzlich wird aber auch ein Vergleich mit anderen Verfahrensordnungen innerhalb der beiden ausgewählten nationalen Rechtsordnungen durchgeführt. Denn wenn auch andere Gerichtsordnungen identische Regelungen kennen, gibt es keine speziell für sozialrechtliche Streitigkeiten geltende Form des effektiven Rechtsschutzes. Die rechtsvergleichende Untersuchung umfasst insofern zwei synchrone Analysen: den Vergleich zwischen zwei verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und den innerhalb der jeweiligen nationalen Rechtsordnung.

II. Auswahl der Länder

Jeder Rechtsvergleich verlangt zunächst eine Auswahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen.⁴⁹ Für die Auswahl der Länder gilt kein besonderes Prinzip; sie kann aber durch das Erkenntnisziel geleitet werden.⁵⁰ In dieser Arbeit wurden zwei unterschiedlich angelegte Gerichtsmodelle und deren Verfahrensordnungen ausgewählt. Die Auswahl geeigneter Verfahrensordnungen erfordert zunächst eine Systematisierung des institutionellen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Europa. Als eingrenzendes Kriterium fungiert die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, denn da handelt es sich um einen gemeinsamen Rechtsraum mit vergleichbaren Wertvorstellungen zur Rechtsstaatlichkeit.

48 Ebd., *Pieters* hebt die Gefahr hervor, dass der Auftraggeber der Forschung die vergleichende Analyse für sein eigenes politisches Ziel nutzen und der Komparatist als Instrument in der Hand von Politikern missbraucht werden kann, *Pieters*, in: *Ruland/Maydell/Papier* (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, 1998, S. 715, S. 735.

49 *Constantinesco*, *Rechtsvergleichung*, 1972, S. 33.

50 Ebd., S. 51.

1. Systematisierung des gerichtlichen Rechtsschutzes

Zacher hat festgestellt,⁵¹ dass es sich bei einem Vergleich des sozialrechtlichen Rechtsschutzes schon deshalb um ein schwieriges Unterfangen handelt, weil die insoweit vorhandenen Strukturen innerhalb der europäischen Länder eine große Vielgestaltigkeit aufweisen. Es ist deshalb kaum möglich, alle Rechtsschutzstrukturen in Kategorien einzuteilen.⁵² Trotzdem soll hier diesbezüglich ein Versuch unternommen werden. Als Systematisierungskriterium wird dabei die Zuordnung sozialrechtlicher Streitigkeiten entweder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit oder zu den ordentlichen Gerichten bzw. der Arbeitsgerichtsbarkeit gewählt.⁵³ Hintergrund dieser Aufteilung ist der systematische Zusammenhang mit der Frage, ob sozialrechtliche Ansprüche in den jeweiligen Rechtsordnungen dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zugerechnet werden und welchen entsprechenden Rechtsschutzstrukturen sie somit unterliegen.⁵⁴

So werden sozialrechtliche Streitigkeiten in einigen Ländern grundsätzlich den Verwaltungsgerichten zugewiesen.⁵⁵ Dabei handelt es sich biswei-

51 Zacher, in: Wannagat (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773, S. 773.

52 Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146.

53 Für die weitere alternative Systematisierung siehe insb. Becker, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 463, S. 465, oder Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146.

54 In einigen Rechtsordnungen haben sozialrechtliche Ansprüche eine gemischte Rechtsnatur, vgl. Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146; ebenfalls auch Kresal Šoltes, Delavci in delodajalci, 2003, S. 445, S. 446.

55 *Tribunais Administrativos* in Portugal, mehr dazu Pereira da Silva/Salgado de Matos, in: Bogdandy/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, 2007, S. 561, S. 612 ff.; *Διοικητικά δικαστήρια* in Griechenland, mehr dazu Kremalis, Social Security Law in Greece, 2013, S. 367. In Kroatien fallen sozialrechtliche Streitigkeiten ebenfalls in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte (kroat. *upravni sud*). Ebenso auch in Litauen, Lettland und Estland, Rumänien und Bulgarien, siehe dazu Pieters, The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union, 2003; Nekrošius/Petrylaitė, Social Security Law in Lithuania, 2010, S. 16. In den Niederlanden wurde der gerichtliche Rechtsschutz in den unteren Instanzen zusammengeführt (niederl. *Rechtbank*). Klagen in sozialrechtlichen Angelegenheiten werden dabei in der verwaltungsrechtlichen Abteilung behandelt. Die höchste Entscheidungsebene im Bereich der sozialrechtlichen Streitigkeiten, die dem Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetz (niederl. *Algemene wet bestuursrecht*) unterworfen sind, ist der Verwaltungsgerichtshof (niederl. *Centrale*

len um besondere Verwaltungsgerichte wie die Sozialgerichte in Deutschland oder die Versicherungsgerichte in Finnland.⁵⁶ In Schweden gab es ab Anfang der 1960er Jahre eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit (schwed. *socialförsäkringsnämnder*), welche aber Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Kostenersparnis und zugunsten von Synergieeffekten aufgehoben und in die Verwaltungsgerichtsbarkeit integriert wurde.⁵⁷ In Dänemark gibt es zwar keine Verwaltungsgerichte, deren Funktion wird aber von den sog. Justizausschüssen bzw. in sozialrechtlichen Angelegenheiten von dem Sozialausschuss (dän. *Sociale Udvalg*) ausgeübt.⁵⁸ Die Bürger haben darüber hinaus auch die Möglichkeit, sich an ein ordentliches Gericht oder an den Ombudsmann des dänischen Parlaments⁵⁹ zu wenden, wobei es allerdings eher selten vorkommt, dass eine Klage vor Gericht eingereicht wird.⁶⁰ Eine ähnliche Regelung kennt auch Irland.⁶¹

In anderen Ländern hingegen werden sozialrechtliche Streitigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugeordnet. In Österreich sind für Sozialsachen die Landgerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständig,⁶² mit einer Ausnahme: im Landgerichtsbezirk Wien entscheiden über Arbeits-

Raad van Beroep). <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/Pages/Special-Tribunals.aspx> (Stand: 31.3.2021).

56 Das finnische System kennt auch ein spezialisiertes Verwaltungsgericht namens Versicherungsgericht (finn. *Vakuutusoikeus*). Nach Art. 1 des finnischen Gesetzes über das Versicherungsgericht entscheidet dieses als Beschwerdeinstanz über Fälle von Unfallversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosengeld, Wohngeld, finanzieller Unterstützung von Studenten und Behinderten und Leistungen nach Krankenversicherungsgesetz, wobei das finnische Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz angewandt wird. <https://www.vakuutusoikeus.fi/en/index/theinsurancecourt-aspecialcourtoflaw.html> (Stand: 31.3.2021).

57 Mehr dazu Köhler, SGB, 2010, S. 18, S. 21.

58 OECD, *Better Regulation in Denmark*, 2009, S. 83.

59 Gem. dem Gesetz über den Ombudsmann des dänischen Parlaments, <http://de.ombudsmanden.dk/loven/> (Stand 31.3.2021).

60 *Pieters*, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, 2002, S. 74.

61 Zu nennen sind hier die quasi-judizierende Behörde (engl. *Social Welfare Appeals Office*) und als zweite Instanz der Leitende Beschwerdeführer (engl. *Chief Appeals Officer*). Jede Person, die mit einer Entscheidung unzufrieden ist, kann beim Obersten Gerichtshof Berufung einlegen oder sich an den Ombudsmann wenden; vgl. *Cousins*, *Social Security Law in Ireland*, 2012, S. 340 ff.

62 § 7 des Bundesgesetzes vom 7. März 1985 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (ASGG). Auch in Zypern, Malta, in der Slowakei und in der Tschechischen Republik sind für sozialrechtliche Angelegenheiten die ordentlichen Gerichte zuständig, vgl. *Pieters*, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, 2003.

und Sozialsachen sogenannte Arbeits- und Sozialgerichte.⁶³ Auch in anderen Ländern werden sozialrechtliche Streitigkeiten der Arbeitsgerichtsbarkeit zugeordnet.⁶⁴ Dabei handelt es sich um mehr oder weniger eigenständige Gerichte wie den *Conseil arbitral de la sécurité sociale* in Luxemburg, die *Tribunaux des affaires de sécurité sociale* in Frankreich oder die *Juzgados de lo social* in Spanien.⁶⁵ Diese Gerichtsmodelle spiegeln jeweils die in diesen Ländern bestehende Verbindung zwischen Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht wider.

In einigen weiteren Ländern ist eine klare Zuordnung des institutionellen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten entweder zu den Verwaltungsgerichten oder zu den ordentlichen bzw. den Arbeitsgerichten hingegen nicht möglich. So sind beispielsweise in Ungarn erst seit dem Jahr 2013 die Verwaltungs- und Arbeitsgerichte (ungar. *közigazgatási és munkaügyi bíróságok*) für sozialrechtliche Angelegenheiten zuständig. In Polen sind für die Angelegenheiten der Sozialversicherungen die ordentlichen Gerichte zuständig,⁶⁶ während die Sozialhilfe und Familienleistungen unter die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallen.⁶⁷ Eine ganz andere gerichtliche Zweiteilung kennt auch die italienische Rechtsordnung,⁶⁸ wo die ordentlichen Gerichte für Entscheidungen über subjektive Rechte (ital. *diritti soggettivi*), die Verwaltungsgerichte hingegen für alle anderen rechtlichen Interessen (ital. *interessi legittimi*) zuständig sind.⁶⁹

2. Begründung der Länderauswahl

Aus der Vielgestaltigkeit des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten können zwei Kategorien abgeleitet werden. Die erste Kategorie erfasst Länder, in denen die Verwaltungsgerichte für sozialrechtliche

63 § 36 ASGG.

64 Arbeitsrechtbanken oder *Tribunal du travail* in Belgien und *Delovno in socialno sodišče* in Slowenien.

65 Mehr zu französischen und spanischen Modellen: Kaufmann, SGB, 2010, S. 73 ff.; Altschwager-Hauser/Reinhard, ZIAS, 2000, S. 273 ff.

66 Gem. Art. 83 des Gesetzes über die Sozialversicherung (poln. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*).

67 Gem. Art. 106 des Gesetzes für die Sozialhilfe (poln. *Ustawa o pomocy społecznej*) i.V.m. Art. 3 des polnischen Verwaltungsgerichtsprozess (pol. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*).

68 Renga, Social Security Law in Italy, 2010, S. 174.

69 Ebd.

Streitigkeiten zuständig sind. In Ländern der zweiten Kategorie sind die sozialrechtliche Streitigkeiten den ordentlichen Gerichtsbarkeiten bzw. den Arbeitsgerichten zugewiesen. Einer dritten Gruppe unterfallen Länder wie Ungarn, Polen oder Italien, die zwar keiner der beiden oben genannten Kategorien zugeordnet werden können, aufgrund ihrer Unterschiede jedoch auch keine eigene Kategorie bilden. Die ermittelten zwei Kategorien legen es nahe, auch im Rahmen der hier vorzunehmenden rechtsvergleichenden Untersuchung zwei Länder der beiden grundverschiedenen Gerichtsmodelle auszuwählen. Hierzu bieten sich Deutschland und Slowenien an.

In Deutschland werden sozialrechtliche Streitigkeiten besonderen Verwaltungsgerichten zugeordnet. Slowenien hingegen, wo die Arbeits- und Sozialgerichte (slowen. *delovna in socialna sodišča*) für sozialrechtliche Ansprüche zuständig sind, steht für ein Gerichtsmodell, in dem die Sozialgerichtsbarkeit mit der Arbeitsgerichtsbarkeit verbunden ist.⁷⁰ Für die Wahl Sloweniens spricht außerdem, dass in der internationalen Fachliteratur die slowenischen Verfahrensregelungen bisher noch nicht ausführlich behandelt wurden. In beiden Rechtsordnungen kommen immer wieder Kritik und Forderungen nach Änderungen der Verfahrensregeln zum Ausdruck, um noch mehr auf den jeweiligen Archetyp, nämlich die Verwaltungs- bzw. die ordentliche Gerichtsbarkeit, zurückzukommen.⁷¹ Die beiden Verfahrensregulierungen sind auf unterschiedliche „Pole“ ausgerichtet bzw. legen unterschiedliche verfahrenstechnische Überlegungen zugrunde. Aus all diesen Gründen ist ein Rechtsvergleich zwischen den beiden Ländern relevant und lässt wertvolle Erkenntnisse über unterschiedliche Verfahrenssysteme zur Regelung sozialrechtlicher Streitigkeiten erhoffen.

70 In der vorliegenden Arbeit stammen alle Übersetzungen aus dem Slowenischen, sofern nicht anders gekennzeichnet, von der Verfasserin dieser Arbeit.

71 In Deutschland werden immer wieder Überlegungen angestellt, die Sozialgerichtsbarkeit mit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenzulegen. Dazu siehe Fn. 20. In Deutschland hat das SGG ArbGGÄndG vom 26. März 2008 einige Änderungen des Gesetzes zur Anpassung von Sozialgerichtsverfahren an die Verwaltungsgerichtsordnung vorgenommen. Auch in Slowenien gibt es immer wieder Überlegungen, das Gerichtsverfahren noch mehr an den Zivilprozess anzunähern und die bestehenden Abweichungen vom allgemeinen Zivilprozess abzuschaffen. Siehe z. B. nur die Vorschläge zur Änderung des Zivilprozessrechts aus dem Jahr 2016, vgl. *Strban*, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39 ff.

E. Gang der Untersuchung

Die folgende Untersuchung gliedert sich in zwei Kapitel. Das erste Kapitel behandelt die Frage, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleistet werden kann. Um dies beantworten zu können, muss zunächst geklärt werden, worin die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund des funktionellen Zusammenhangs zwischen materiellem Sozialrecht und Verfahrensrecht bestehen.⁷² Danach wird untersucht, welcher Inhalt dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes sowohl im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch in der Europäischen Union zukommt.⁷³ Dazu werden die normativen Grundlagen wiedergegeben und die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) gesammelt, geordnet, interpretiert und bewertet, um daraus allgemein anwendbare Konzepte bzw. Kriterien des effektiven Rechtsschutzes abzuleiten. Sodann wird weiter geprüft, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund der Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten sich von der allgemeinen Konzeption des effektiven Rechtsschutzes unterscheidet. Um diesen Unterschied verdeutlichen zu können, soll die Rechtsprechung des EGMR auf sozialrechtliche Streitigkeiten untersucht werden.⁷⁴ Darauf basierend werden Verfahrensregelungen herausgearbeitet, die effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleisten.⁷⁵ Abschließend sollen Kriterien des effektiven Rechtsschutzes für den Rechtsvergleich formuliert werden. Durch diese am internationalen und supranationalen Recht orientierte Vorgehensweise wird vermieden, dass von einer bestimmten, am Vergleich beteiligten nationalen Rechtsordnung ausgegangen und deren Rechtsinstrumente als „neutrale“ Kriterien betrachtet werden.⁷⁶

72 Kap. 1 A. II.

73 Kap. 1 B.

74 Kap. 1 B. I. 4.

75 Kap. 1 C.

76 Zur Vermeidung der Gefahr einer Verabsolutierung eines nationalen Rechtsverständnisses, an dem dann dasjenige anderer Nationen gemessen wird, sind Kriterien aus dem internationalen und supranationalen Recht abzuleiten, vgl. insbesondere *Pieters*, in: *Greve/Pieters* (Hrsg.), *Social Security in an Interdisciplinary Perspective*, 1999, S. 85, S. 87. Bereits *Radbruch* vertritt die Meinung, dass für einen Rechtsvergleich ein länderübergreifender gemeinsamer Beziehungspunkte gewählt werden muss, also ein über den Nationen stehendes System, vgl. *Radbruch*, *Über die Methode der Rechtsvergleichung*, 1905, S. 423.

Im zweiten, rechtsvergleichenden Teil werden Deutschland und Slowenien als zwei exemplarisch ausgewählte Länder mit unterschiedlich angelegten Prozessvorschriften in sozialrechtlichen Streitigkeiten einander gegenübergestellt.⁷⁷ Zunächst wird das Verwaltungsvorverfahren beider Länder skizziert, gefolgt von den historischen normativen und organisatorischen Grundlagen des gerichtlichen Rechtsschutzes des jeweiligen Landes.⁷⁸ Der eigentliche Schwerpunkt liegt anschließend auf den gerichtlichen Verfahrensregeln. Die Analyse dieser Verfahrensregelungen soll herausarbeiten, inwieweit die im ersten Teil herausgearbeiteten Kriterien des effektiven Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten in beiden Ländern erfüllt sind. Dazu werden die entsprechenden Regelungen der Zivilgerichtsordnung und der Verwaltungsgerichtsordnung verglichen, um festzustellen, in welchem Umfang sie jeweils den Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten Rechnung tragen. Der Gang der Untersuchung folgt dabei dem Verfahrensablauf.

⁷⁷ Kap. 2.

⁷⁸ Kap. 2 A.

Kapitel 1: Effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten

A. Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten

Die meisten Rechtsordnungen kennen kein für alle Rechtsgebiete einheitliches Prozessrecht, sondern mehrere Verfahrensordnungen, die jeweils unterschiedliche Funktionen verfolgen. Während das Zivilprozessrecht funktional auf die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche gerichtet ist, wird im Verwaltungsgerichtsverfahren oder im Verfahren in sozialrechtlichen Angelegenheiten über Ansprüche gegenüber dem Staat entschieden. Es besteht dementsprechend ein funktionaler Zusammenhang zwischen dem jeweiligen materiellen Recht⁷⁹ und dem korrespondierenden gerichtlichen Rechtsschutz, der dazu führt, dass sich beide Bereiche gegenseitig beeinflussen. Diese Bezogenheit des Prozessrechts auf das jeweilige materielle Recht ist die Ursache der wesentlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Gerichtsbarkeiten. Bevor wir in die funktionalen Zusammenhänge zwischen dem materiellen Sozialrecht und dem Verfahrensrecht einsteigen, muss deshalb zunächst der Inhalt des materiellen Sozialrechts skizziert werden.

I. Materielles Sozialrecht

Obwohl in westlichen Demokratien davon ausgegangen wird, dass Menschen aufgrund ihrer Freiheit für ihr Leben in erster Linie selbst verantwortlich sind, ist der Staat nicht von der Aufgabe entbunden, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt in der Gesellschaft zu fördern.⁸⁰ Diese Grundsätze haben zur heutigen Sozialstaatskonzeption

⁷⁹ Das „materielle Recht“ steckt die Grenzen dessen ab, was Rechtssubjekte tun dürfen und was nicht. Der Begriff „formelles Recht“ wird als Gegenbegriff zu der Bezeichnung „materielles Recht“ verstanden und regelt die Herbeiführung des rechtlichen Ergebnisses. *Henckel*, Prozessrecht und materielles Recht, 2015, S. 49.

⁸⁰ Die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates wurde während einer tiefen Wirtschaftskrise Anfang des 20. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten kontrovers diskutiert. Der damalige US-Präsident Roosevelt argumentierte, dass die Rolle des Staates nicht nur darin bestehe, die Durchsetzung der Rechtsordnung mit Zwangsmaß-

geführt, nach welcher der Staat auch sozialstaatliche Aufgaben zu erfüllen und somit der sozialen Sicherheit und dem Wohlergehen seiner Bürger zu dienen hat.⁸¹ Das Sozialrecht ist daher die Rechtsdisziplin, durch die die sozialen Funktionen des Staates erfüllt werden. Zwar ist es schwierig, die spezifischen sozialen Funktionen genauer zu definieren.⁸² Vereinfachend lässt sich jedoch festhalten, dass das Sozialrecht an den sozialen Bedürfnissen der Menschen anknüpft und dazu dient, diese zu befriedigen.⁸³ Das Sozialrecht soll dabei sowohl eine menschenwürdige Lebensgestaltung und den gleichen Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe gewährleisten als auch eine Absicherung gegen soziale Risiken.⁸⁴

Im Sinne der ersten Funktion interveniert der Staat in Fällen einer physischen oder wirtschaftlichen Bedrohung der Existenz.⁸⁵ Ein menschenwürdiges Leben wird dabei durch Unterstützung gewährleistet, die das Existenzminimum sichern soll und ein soziales Auffangnetz darstellt.⁸⁶ Zudem soll das Sozialrecht den Bürger gegen allgemeine Lebensrisiken absichern.⁸⁷ *Zacher* versteht unter sozialem Risiko die Gefahr der Enttäuschung einer positiven sozialen Erwartung. Soziale Absicherung fasst er demgemäß als die Zusage und Verwirklichung der Kompensation dieses Nachteils auf.⁸⁸ Dies gilt jedenfalls für Risiken wie Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit, Krankheit und Invalidität. Zwar sind nicht alle sozialen Risiken *per se* als im besten Fall zu vermeidende Unglücksfälle einzustufen. Einige sind sogar erwünscht bzw. zumindest als dem natürlichen Lauf der Dinge entsprechend hinzunehmen, wie zum Beispiel das Risiko der Mutterschaft oder das des Alters.⁸⁹ Von Unterschieden in der subjektiven

nahmen sicherzustellen, sondern auch für das Wohlergehen der Bevölkerung zu sorgen, vgl. dazu *Bubnov Škoberne/Strban*, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 29.

81 *Becker*, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 52.

82 Nach *Becker* hat der Sozialstaat keinen „Masterplan“, was allerdings aufgrund der Vielgestaltigkeit der tatsächlichen Verhältnisse sowieso sehr schwierig wäre. Der Autor hebt vielmehr hervor, dass das sozialrechtliche Handeln des Staates eher „auf historischen Zufälligkeiten oder politischem Kalkül“ beruht. *Becker*, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 53.

83 *Becker*, *ZÖR*, 2010, S. 607, S. 613.

84 *Ebd.*, S. 611.

85 Der Sozialstaat hat diese Aufgabe übernommen, die lange von der Sippe und den Religionsgemeinschaften ausgeübt wurde; *Becker*, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 53.

86 *Becker*, *ZÖR*, 2010, S. 607, S. 613.

87 *Becker*, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 54.

88 *Zacher*, *Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs*, 1977, S. 46.

89 *Becker*, *ZÖR*, 2010, S. 607, S. 613.

Wahrnehmung einmal abgesehen, lässt sich aber feststellen, dass auch diese Risiken im Fall ihrer Realisierung aus eigener Leistungskraft kaum bewältigt werden können⁹⁰ und in den meisten Fällen Sozialleistungen den ausgefallenen Verdienst bzw. entstehende Kosten ersetzen müssen.⁹¹ Zudem soll das Sozialrecht auch eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen. Es handelt sich dabei um eine Funktion, deren Inhalt weniger genau definiert ist.⁹² Grundsätzlich sollen die Bürger in besonderen Bedarfssituationen unterstützt werden, besonders dann, wenn die Deckung des Bedarfs entweder als existenziell oder als im Gemeinwohl liegend angesehen wird.⁹³ Dazu zählen zum Beispiel Förderungen und Leistungen im Bereich der Bildung, der Ausgleich von Benachteiligungen sowie die Unterstützung von Familien und Wohlfahrtsorganisationen.⁹⁴ Die sozialen Funktionen werden in entwickelten Staaten auf sehr unterschiedlichen Durchführungswegen verfolgt. Sozialleistungssysteme können sich in Bezug auf deren Finanzierung unterscheiden.⁹⁵ Leistungen sollen den Schutz sicherstellen, und sie sollen dies auf Dauer tun. Finanziert werden können sie entweder über Sozialbeiträge oder über Steuern.

Das heutige Sozialrecht ist deshalb insbesondere als Sozialleistungsrecht zu verstehen, welches den berechtigten Personen im Bedarfsfall Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zur Verfügung stellt.⁹⁶ Freilich kann nicht behauptet werden, dass das Sozialrecht als einziges Rechtsgebiet solche sozialen Zwecke erfüllt. Allerdings hat die soziale Problematik, die je nach Rechtsgebiet unterschiedlich intensiv und häufig auftritt, im Sozialrecht den ihr zukommenden eigenen Bereich gefunden.⁹⁷

90 Heinig, in: *Anderheiden/Augustin* (Hrsg.), *Paternalismus und Recht*, 2006, S. 157, S. 172.

91 Tabbara, *NZS*, 2009, S. 483, S. 485.

92 Becker hat diese Aufgabe als „jüngere“ Zielsetzung des Sozialstaates bezeichnet. Becker, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 54.

93 Becker, *ZÖR*, 2010, S. 607, S. 613.

94 Becker, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 54.

95 Freilich gelten auch andere Systematisierungskriterien. Siehe z. B. Becker, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, S. 41, S. 57 ff.

96 Ebd., S. 55.

97 Vgl. Zacher, *Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs*, 1977, S. 13.

II. Funktionaler Zusammenhang zwischen materiellem Sozialrecht und Prozessrecht

1. Verfahrensrechtliche Konstellation

a. Der Kläger

In der hier untersuchten Verfahrenskonstellation klagt ein sozialversicherter Bürger oder ein anderer Sozialleistungsberechtigter gegen die Sozialverwaltung. Vor seiner Klage hat der Kläger in der Regel eine Leistung gegenüber dem Sozialleistungsträger beantragt, die ihm entweder versagt oder nicht antragsgemäß gewährt wurde. Dabei wurde die Sozialverwaltung zuvor in einem Verwaltungsverfahren tätig und hat durch Verwaltungsakt eine hoheitliche Entscheidung getroffen.⁹⁸ Individuelle Kläger, die ihre sozialrechtlichen Ansprüche durchsetzen wollen, sind solche, die behaupten, einen Tatbestand zu erfüllen, an den sozialrechtliche Folgen geknüpft sind. Aus den Zwecken des Sozialrechts lässt sich ableiten, dass die vom Kläger begehrte, sich aus dem materiellen Sozialrecht ergebende Leistung häufig eine existenzielle Sicherung, bzw. eine Kompensation für die sozialen Risiken darstellt, denen er ausgesetzt ist, oder dass sie dem Kläger zu gleicher gesellschaftlicher Teilnahme verhelfen soll.⁹⁹ Die Rechtsschutzsuchenden sind nämlich häufig aufgrund von Krankheit oder anderen verwirklichten sozialen Risiken in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Zudem muss in sozialrechtlichen Streitigkeiten in manchen Fällen zügig entschieden werden, zum Beispiel in Verfahren zur Beurteilung des Bedarfs an medizinischer Versorgung oder des Bedarfs an Sozialleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.¹⁰⁰ Um die Funktionen des mate-

98 Eine Ausnahme stellt hier die Untätigkeitsklage dar. In einigen Ländern kann ohne vorher erlassenen Verwaltungsakt Klage erhoben werden auch. Siehe z. B. eine Regelung aus dem deutschen Sozialgerichtsgesetz, vgl. § 88 SGG.

99 Wulffen/Becker, SGB, 2004, S. 507, S. 509; ebenso auch Masuch/Spellbrink, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 440, und Mashaw, Cornell Law Review, 1974, S. 772, S. 775.

100 Eine empirische Forschung hat ergeben, dass die Knappheit der Ressourcen die Mentalität der Menschen beeinflusst. So konnten der Verhaltensökonom Sendhil Mullainathan aus Harvard und der Kognitionspsychologe Eldar Shafir aus Princeton feststellen, dass Personen, die sich um ihre existenzielle Sicherung sorgen müssen, wesentlich schlechtere Ergebnisse bei Intelligenztests erzielen, als wenn sie keine Existenzsorgen haben (weil sie bspw. genug Geld zum Überleben zur Verfügung haben). Ein weiteres Beispiel dafür sind Landwirte, die nach der Ernte bessere Ergebnisse bei IQ-Tests erzielen, als vor der Ernte.

riellen Sozialrechts in solchen Fällen zu erfüllen, muss der entstandene Bedarf so schnell wie möglich gedeckt werden. Wo dies nicht geschieht, können irreparable Schäden eintreten. Darüber hinaus berühren die Verfahrensgegenstände regelmäßig höchst persönliche Lebensbereiche.¹⁰¹ Die Kläger müssen dabei einen Einblick in ihre Privatsphäre zulassen. So müssen sie zum Beispiel zur Einschätzung des Grades einer Behinderung ihren Gesundheitsstand untersuchen lassen oder bei der Feststellung des Bedarfs an einer Hilfeleistung ihre finanzielle Lebenssituation offenlegen.

In der Literatur wird hingegen häufig behauptet, dass sich die Verfahrensbeteiligten in sozialrechtlichen Verfahren im Vergleich zu anderen Verfahren, namentlich zum Verwaltungsprozess, keineswegs durch besondere Schutzwürdigkeit auszeichneten, da dort grundsätzlich alle Bevölkerungsschichten vertreten seien.¹⁰² Es wird also damit argumentiert, dass die sozialen Systeme einen großen Teil der Bevölkerung einbeziehen, was sich auch in der „Klientel“ der Sozialgerichtsprozesse widerspiegelt. Dementsprechend kann das Sozialrecht nicht mehr ausschließlich als Recht der armen Leute bezeichnet werden.¹⁰³ Daraus lässt sich ableiten, dass die Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht generell aufgrund sozialer

Dies wird damit begründet, dass sich Personen mit schwerwiegenden Problemen nicht gut konzentrieren können und manchmal schwer nachvollziehbare Fehler machen (z. B. trotz einer Diabetes-Diagnose keine Medikamente nehmen). Beide Autoren plädierten deshalb für die Rechtzeitigkeit staatlicher Hilfe, um arme Menschen von unvernünftigen Entscheidungen abzuhalten, vgl. dazu umfassend *Mullainathan/Shafir*, *Scarcity, Why Having Too Little Means So Much*, 2013. Auch bei Streitigkeiten über das Arbeitslosengeld spielt ein zügiges Verfahren eine Rolle. Eine empirische US-amerikanische Studie hat drei Gründe dafür angeführt, warum die Entscheidung über das Arbeitslosengeld zügig getroffen werden muss: Erstens erhält der gerade arbeitslos gewordene Arbeitnehmer dadurch Geld für seinen Lebensunterhalt, ohne dass er sich an die Sozialhilfe wenden muss; zweitens erlaubt ihm das Arbeitslosengeld, seine Zeit auf die Suche nach einem neuen, dauerhaften Arbeitsplatz zu verwenden; und drittens verhindert das Arbeitslosengeld einen dramatischen Rückgang der Kaufkraft des Arbeitnehmers, vgl. *Greiner/Pattanayak*, *The Yale Law Journal*, 2012, S. 2118, S. 2137.

101 Vgl. *Schweigler*, *Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes* (§ 109 SGG), 2013, S. 113, ähnlich auch *Kresal Šoltes*, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445, S. 446, und *Harlow*, in: *Alston* (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 187, S. 195.

102 *Hufen*, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405, S. 417, ebenso *Kern*, *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit*, 2014, S. 6.

103 Vgl. *Hufen*, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405, S. 417: was den Kläger vor Sozialgerichten von dem bei anderen Gerichtsbarkeiten unterscheidet, „ist noch nicht überzeugend begründet“.

Bedürftigkeit in einer besonders schwachen oder prekären Position sind¹⁰⁴ und ihnen folglich auch keine höhere verfahrensrechtliche Schutzwürdigkeit zuzuerkennen ist, als den Beteiligten im Verwaltungsgerichtsverfahren. Obwohl die Feststellung durchaus zutreffend ist, dass in entwickelten Staaten der überwiegende Teil der Bevölkerung in die Sozialversicherungssysteme einbezogen ist, lässt sich hieraus aber noch nicht ableiten, dass die Klägerschaft in sozialrechtlichen Streitigkeiten eine ausgeglichene Abbildung der Gesamtbevölkerung darstellt.¹⁰⁵ Im Gegenteil: die Gerichtsstatistik zeigt sowohl in Deutschland¹⁰⁶ als auch in Slowenien,¹⁰⁷ dass der Anteil der Kläger in sozialgerichtlichen Streitigkeiten nicht repräsentativ ist für die Gesamtbevölkerung. Aus beiden Statistiken lässt sich entnehmen, dass Bürger in bestimmten Fällen statistisch häufiger vor Gericht ziehen. So kann anhand der Statistik beispielsweise bewiesen werden, dass die Anzahl der Fälle, in denen die wirtschaftliche Existenz der Kläger bedroht

104 Ebd., S. 417; vgl. Kern, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit, 2014, S. 6.

105 Ebenso auch Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 113.

106 Im Jahr 2016 haben sich die Beteiligten an sozialgerichtlichen Verfahren am häufigsten über Angelegenheiten nach dem SGB II gestritten - insgesamt 35,1% aller von den Sozialgerichten erledigten Verfahren waren Gerichtsverfahren bezüglich SGB II. Mit deutlichem Abstand (insgesamt 17,3%) folgen Sozialgerichtsverfahren bezüglich der Rentenversicherung (vgl. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege: Sozialgerichte 2016, S. 26). Dabei ist zu erwähnen, dass im Dezember 2016 der Anteil der Leistungsberechtigten nach SGB II an der Gesamtbevölkerung 7,6% betrug (Stand 31.12.2016, vgl. Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, März 2017). Aus dieser Statistik lässt sich ableiten, dass SGB-II-Leistungsempfänger 5-mal wahrscheinlicher eine Klage vor dem Sozialgericht erheben als andere gesellschaftliche Gruppen. Die Erfolgsquote dieser Klagen ist ziemlich hoch und beträgt mehr als 51%, siehe Braun/Buhr/Höland u. a., Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 168.

107 Laut der slowenischen Justizstatistik wird vor den Arbeits- und Sozialgerichten am häufigsten über die Invaliditätsrentenversicherung gestritten (27,29% aller erledigten Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten); mit Abstand folgen Sozialgerichtsverfahren bezüglich der Arbeitslosenversicherung (insgesamt 16,1%), vgl. Justizstatistik, 2016 (slowen. *Sodna statistika* 2016), S. 141. Nur 8% aller slowenischen Bürger sind Leistungsempfänger der Invaliditätsversicherung, vgl. Slowenisches Ministerium für Arbeit, Familie, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Aktionsplan für Behinderte (2016-2021). Aus dieser Statistik lässt sich ableiten, dass Leistungsempfänger der Invaliditätsrentenversicherung 3-mal wahrscheinlicher eine Klage vor dem Sozialgericht erheben als andere gesellschaftliche Gruppen.

ist (in Deutschland klagen mit Abstand am häufigsten die Hartz-IV-Empfänger, in Slowenien die Empfänger von Invaliditätsrente und Arbeitslosengeld)¹⁰⁸ wesentlich höher ist, als die Anzahl anderer sozialrechtlicher Streitgegenstände. In entsprechenden Verfahren geht es häufig um wichtige Fragen des Lebensunterhalts, was nahelegt, dass die Betroffenen gerade aus diesen Gründe häufiger vor Gericht ziehen.

Darüber hinaus hat eine empirische Studie von *Braun/Buhr/Höland u. a.* die Sozialstruktur der Kläger in deutschen Sozialgerichtsverfahren untersucht.¹⁰⁹ Dabei ergab eine Richterbefragung, dass 75,7% der Richter an Sozialgerichten der Meinung sind, die Einkommenssituation von Klägern in sozialgerichtlichen Verfahren sei schlechter als im bundesdeutschen Durchschnitt. 60,6% der Richter vertreten die Auffassung, dass die Kläger bei Sozialgerichtsbarkeiten eine sozial benachteiligte Gruppe seien.¹¹⁰ Außerdem sehen knapp 50% der befragten Richter bei den Klägern in sozialgerichtlichen Verfahren Nachteile hinsichtlich des Bildungsniveaus und ihrer Kompetenz im Umgang mit Behörden.¹¹¹ Die genannten Ergebnisse sind jedoch nur als Indizien zu betrachten. Denn die befragten Richter haben einerseits lediglich ihre subjektive Einschätzung zur Struktur der Kläger geäußert, und die empirische Studie wurde zudem nur in Deutschland durchgeführt, weshalb ihre Ergebnisse nicht verallgemeinert werden können. Es gibt aber genügend Indizien dafür, dass gerade in sozialrechtlichen Verfahren bei Sozialgerichten erwartungsgemäß eine hohe Anzahl an Menschen mit existenzbedrohenden sozialen Problemen zusammenkommt. Es darf davon ausgegangen werden, dass viele Kläger wenigstens eines der sozialen Risiken, also Alter, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Mutterschaft, in ihrem Leben sich haben realisieren sehen¹¹² oder dass bei ihnen auf andere Weise ein sozialrechtlich relevanter Bedarf entstanden ist, der eine staatliche Intervention erforderlich macht. Das lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass aufgrund des Zusammenhangs zwischen dem materiellem Sozialrecht und dem Verfahrensgegenstand eine besondere Rechtsschutzbedürftigkeit vieler Verfahrensbeteiligter in sozialrechtlichen Streitigkeiten besteht, auf die auch das Gerichtsverfahren Rücksicht nehmen muss.

108 Siehe Fn. 108 und 109.

109 *Braun/Buhr/Höland u. a.*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 65 ff.

110 Ebd., S. 65.

111 Ebd.

112 In der Literatur wird von „Widrigkeiten und Wechselfälle[n] des Lebens“ gesprochen, vgl. *Wulffen/Becker*, SGB, 2004, S. 507, S. 509.

b. Die Beklagte

In der Konstellation sozialrechtlicher Verfahren ist regelmäßig die Sozialverwaltung die Beklagte.¹¹³ In sozialrechtlichen Streitigkeiten ist die Sozialverwaltung an Recht und Gesetz gebunden. Die Rechtsstaatlichkeit, die supranational in Art. 2 EUV¹¹⁴ verankert ist, kann nur sichergestellt werden, wenn Mittel und Wege vorhanden sind, die Rechtstreue der Verwaltung zu überprüfen.¹¹⁵ Daraus ergibt sich die Aufgabe der Gerichte, Verwaltungsakte auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.¹¹⁶ Darüber hinaus nimmt die Sozialverwaltung während eines Rechtsstreits nicht nur eine reine Parteistellung ein, da sie auch nach der Erhebung einer Klage an Recht und Gesetz gebunden bleibt.¹¹⁷ Vielmehr ist sie daher bei neuen tatsächlichen oder rechtlichen Erkenntnissen verpflichtet, auch im Laufe eines Gerichtsprozesses ihre Entscheidungen zu überprüfen.¹¹⁸ Insbesondere hinsichtlich im Sozialrecht häufig vorkommender Dauerrechtsverhältnisse ist diese Pflicht von Bedeutung.¹¹⁹ Zudem schlägt die Gesetzesbindung der Sozialverwaltung im Prozess über sozialrechtliche Angelegenheiten durch, wo die Verwaltung allerdings nicht frei über den Streitgegenstand verfügen darf und dementsprechend auch nur in den Grenzen des Gesetzes Verfügungsbefugt ist.¹²⁰ Dies zeigt sich insbesondere bei der Möglichkeit der Beendigung eines Gerichtsverfahrens durch Prozessvergleich. Dabei darf die Verwaltung nur einen am Maßstab des Rechts orientierten Prozessvergleich abschließen, da ihre materiell-rechtliche Verfügungsbefugnis über den Streitgegenstand aufgrund der Gesetzesbindung beschränkt ist. Im Unterschied dazu dürfen im Zivilprozess grundsätzlich beide Parteien

113 Krasney, Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren, 1961, S. 57.

114 Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C 326/16 vom 26. Oktober 2012.

115 Kempny, Verwaltungskontrolle, 2016, S. 2. Zur Bedeutung der Gesetzesbindung der Verwaltung siehe Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 361 ff.

116 Mehr zur prozeduralen Kontrollverantwortung Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 1990, S. 397 ff.

117 Ausführlich hierzu Ule, in: Weber/Bachof (Hrsg.), Rechtsschutz im Sozialrecht, 1965, S. 247, S. 270 ff.

118 „Notwendig ist es nicht, dass Kontrolleur und Kontrollierter personell auseinanderfallen.“ Vgl. Kempny, Verwaltungskontrolle, 2016, S. 120.

119 Ule, in: Weber/Bachof (Hrsg.), Rechtsschutz im Sozialrecht, 1965, S. 247, S. 271.

120 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 79.

frei über den Streitgegenstand verfügen.¹²¹ Eine weitere Folge der gesetzlichen Verbindlichkeit der Verwaltung, die sowohl im Verwaltungsprozess als auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten von Relevanz ist, ist die im Vergleich zum Zivilprozess größere Bedeutung der Grundrechte.¹²² Während die Sozialverwaltung auch als Verfahrensbeteiligte unmittelbar an die Grundrechte¹²³ gebunden ist, sind diese im Zivilrecht regelmäßig nur im Rahmen einer mittelbaren Drittwirkung zu beachten, sodass der Zivilprozess nicht in derselben Weise grundrechtlich geprägt ist, wie der Verwaltungsprozess und das Sozialgerichtsverfahren. Dementsprechend ist auch die Ausgestaltung des Verfahrens in Bezug auf die Grundrechte in diesen beiden Verfahren eine andere als im Zivilprozess.¹²⁴

2. Strukturelles Kräfteungleichgewicht vor Gericht

Die Sozialverwaltung handelt mit hoheitlichen Befugnissen, wenn sie den streitgegenständlichen Sozialverwaltungsakt erlässt und dadurch die Rechte und Pflichten des Bürgers regelt. Zwischen Verwaltung und Bürger liegt deshalb grundsätzlich ein Über- und Unterordnungsverhältnis vor. Diese vorprozessuale Ungleichheit darf sich jedoch nicht auf den Gerichtsprozess übertragen.¹²⁵ Hierbei gilt es zu beachten, dass, selbst wenn die Stellung des klagenden Leistungsberechtigten und der beklagten Sozialverwaltung im gerichtlichen Verfahren rechtlich gleichartig ausgestaltet sind, immer noch faktische Unterschiede zwischen den Verfahrensbeteiligten bestehen. Die Gerichte haben dementsprechend die Aufgabe, das vorprozessuale Ungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten im Gerichtsprozess zu beseitigen. Dies soll am Beispiel der Informationsasymmetrie bzw. der Herstellung einer „Parität des Wissens“ verdeutlicht werden.¹²⁶ Im

121 Allerdings sind auch Privatpersonen bei der Verfügung über den Streitgegenstand eingeschränkt. Ein Beispiel aus Slowenien: Zwar steht es den Parteien grundsätzlich frei, ihre Verpflichtungen privatautonom zu regeln, sie dürfen dabei aber nicht gegen die Verfassung, zwingende Vorschriften (*ius cogens*) oder moralische Grundsätze gem. Art. 3 des slowenischen Bürgergesetzbuches (slowen. *Obligacijski zakonik*, OZ) verstoßen.

122 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 81.

123 Zum Verhältnis zwischen den Grundrechten und dem Sozialrecht siehe Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 61.

124 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 81.

125 Ebd., S. 177.

126 Ebd.

Zivilprozess können beide Parteien vor dem Prozess gleichermaßen auf das Rechtsverhältnis einwirken, sodass zwischen ihnen ein strukturelles Informationsgleichgewicht entsteht.¹²⁷ Jede Partei eines Zivilprozesses ist infolgedessen da in der Lage, den gegnerischen Vortrag kritisch zu würdigen. Dies ist sowohl im Verwaltungsgerichtsprozess als auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten anders, wo jeweils die Behörde regelmäßig schon aufgrund der Amtsaufklärungspflicht im Vorverfahren einen Informations- und Beweisvorsprung hat, der auch im anschließenden Gerichtsverfahren fortbesteht. Dieser Informationsvorsprung der Verwaltung muss deshalb im Gerichtsverfahren ausgeglichen werden.

Ein weiteres Kräfteungleichgewicht zeigt sich daran, dass ein Versicherter oder Leistungsberechtigter regelmäßig innerhalb einer bestimmten Frist Klage erheben, also formale Schritte unternehmen muss, um einen aus seiner Sicht nachteiligen vollstreckbaren Rechtsakt anzugreifen.¹²⁸ Im Rahmen einer empirisch angelegten rechtssoziologischen Studie wurden deshalb bereits die Probleme im Umgang mit Behörden mit den zivilrechtlichen Problemen eines Verbrauchers verglichen.¹²⁹ Die Forschungsfrage lautete dabei, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Betroffenen in beiden Fallkonstellationen resignieren, also auf weitere Schritte zur Geltendmachung ihrer Rechte verzichten.¹³⁰ Die Untersuchung kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Befragten gegenüber Behörden wesentlich seltener gegen für sie nachteilige Entscheidungen vorgehen als in Fällen von Verbraucherproblemen.¹³¹ Der Unterschied liegt der Studie zufolge darin, dass die Entscheidungen von Behörden bereits in Rechtsform ergehen, weshalb die Betroffenen zur Geltendmachung ihrer Rechte den formellen rechtlichen Weg beschreiten müssen, während der Kontakt mit Unternehmen formlos erfolgen kann und somit eine niedrigere Hürde für den Bürger darstellt.¹³² Daraus lässt sich ableiten, dass bereits Formanforderungen den Kläger daran hindern können, eine Klage einzureichen.

Außerdem wird der Rechtssuchende mit verschiedenen Zugangsbarrieren insbesondere wirtschaftlicher Art konfrontiert, da die Klageerhebung mit Kosten verbunden ist. Das ist insofern problematisch, als viele Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten finanzielle Schwierigkeiten haben und

127 Ebd., S. 80.

128 Krasney, Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren, 1961, S. 55.

129 Blankenburg, Mobilisierung des Rechts, 1995, S. 50.

130 Ebd.

131 Ebd.

132 Ebd.

manche sogar deshalb klagen, um für sie existenzielle Sicherungen zu bekommen. Hinzu kommt, dass die Kläger im Sozialprozess nicht selten krank, alt oder von anderen sozialen Härten betroffen sind, was dazu führen kann, dass persönliche Umstände die Kläger von der Erhebung einer Klage abhalten.

Darüber hinaus verfügt die hochspezialisierte Sozialverwaltung im Rahmen des Sozialgerichtsprozesses in der Regel aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen über größere Erfahrung auf dem Sachgebiet und im Einzelfall über bessere Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Fragen.¹³³ Hinzu kommt, dass auch die soziale Belastung in Form von Krankheit, hohem Alter oder Arbeitslosigkeit, die den Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig trifft, aufseiten einer Behörde oder einer juristischen Person nicht vorliegt. Es handelt sich also faktisch um eine asymmetrische Beteiligtenkonstellation.¹³⁴ Daraus resultieren wiederum Handlungsvorteile der Sozialverwaltung, die von „Skaleneffekten“ profitiert und im Vergleich zu individuellen Rechtssuchenden in jedem Fall niedrige Anfangskosten hat.¹³⁵ Außerdem verfügt sie über Voraus-Wissen, den einfachen Zugang zu fachlicher Expertise und zu Sachverständigen sowie letztendlich über informelle Kontakte zu anderen Verfahrensbeteiligten und zum Gericht.¹³⁶ *Galanter* hat diese Handlungsvorteile in seiner rechtssoziologischen Theorie anhand der Begriffe „repeat player“ bzw. „Wiederholungsspieler“ und „one-shotter“ bzw. „Einmalstreiter“ analysiert.¹³⁷ Er zeigt in seiner Analyse auf, dass

133 *Lichtenberg*, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 97; *Kresal Šoltes*, Delavci in delodajalci, 2003, S. 445, S. 449; *Wulffen/Becker*, SGB, 2004, S. 507, S. 507; vgl. auch *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 112; *Höland*, in: *Kreher/Welti* (Hrsg.), Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten, 2017, S. 12, S. 15. Sogar der deutsche Gesetzgeber hat zugegeben „dass das Sozialrecht eine Spezialmaterie ist, die nicht nur der rechtsunkundigen Partei, sondern selbst ausgebildeten Juristen Schwierigkeiten bereitet“, BT-Drs. 8/3068, S. 23.

134 *Blankenburg/Schönholz*, Zur Soziologie des Arbeitsgerichtsverfahrens, 1979, S. 64 ff.

135 Zum Beispiel beschäftigen Sozialverwaltungen fortwährend Personen, die sich spezialisiert haben, und brauchen für einen Prozess keine zusätzlichen Anwälte zu beauftragen.

136 *Galanter*, Law & Society Review, 1974, S. 95, S. 98 ff.

137 Der Aufsatz von *Galanter* „Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change“ aus dem Jahr 1974 hat ein großes Echo in der Rechtssoziologie erfahren. Der *Social Science Citation Index* (SSCI) hat diesen Artikel als „Zitat-Klassiker“ bezeichnet und ihn zu den Top 15 der am häufigsten zitierten Artikel in der Rechtswissenschaft gezählt, vgl. *Kennedy/Fisher*, The

„repeat player“ im Vergleich zu Menschen, die zum ersten Mal oder auf jeden Fall seltener vor Gericht klagen, über Handlungsvorteile verfügen.¹³⁸ Sozialrechtliche Streitigkeiten („Welfare Client vs. Agency“) wurden in seiner strategischen Konfiguration der Parteien als Beispiel eines Aufeinandertreffens derart ungleicher Gegenspieler eingestuft.¹³⁹ Aus seiner Sicht handelt es sich um eine eher seltene Streitkonstellation, mit Ausnahme des Rechtsstreits zwischen Geschädigten und Versicherungen. Diese Einschätzung trifft aber zumindest auf die europäischen Länder, in denen Sozialsysteme wesentlich stärker verbreitet sind als in den USA, nicht zu. Zudem muss festgehalten werden, dass nicht alle Kläger tatsächlich „one-shotter“ sind. Aber auch Bürger, die sogar mehrmals an sozialrechtlichen Streitigkeiten teilgenommen und dabei einige Erfahrung erworben haben, verfügen noch längst nicht über die gleichen Handlungsvorteile wie eine routinierte Sozialverwaltung.¹⁴⁰ Und nicht zuletzt ist die Sozialverwaltung – anders als der Anspruchsteller – bei einem Streit über Ansprüche nicht in ihrer materiellen Existenz betroffen. Denn Arbeitslosigkeit, Pflege, Erwerbsminderung, ein Arbeitsunfall, der sozialhilferechtliche Mehrbedarf für werdende Mütter und die Betreuung und Versorgung eines Kindes in Notsituationen bilden Lebenslagen mit Eilbedarf.¹⁴¹ Die Sozialverwaltung kann dagegen den Rechtsstreit ganz anders, jedenfalls aber ruhiger und vielleicht auch besonnener angehen.¹⁴²

Canon of American Legal Thought, 2006, S. 481 ff.; ebenso auch *Talesh*, in: *Galanter* (Hrsg.), *Why the Haves Come Out Ahead, The Classic Essay and New Observations*, 2014, S. 3 ff. Der Aufsatz dient immer noch als Ausgangspunkt für verschiedene rechtssoziologische Diskussionen, vgl. zum Beispiel *Grossman/Kritzer/Macaulay Stewart*, *Law & Society Review*, 1999, S. 803 ff., sowie jüngst *Gordon*, in: *Galanter* (Hrsg.), *Why the Haves Come Out Ahead, The Classic Essay and New Observations*, 2014, S. 111 ff., und empirische Untersuchungen, vgl. hierzu nur *Bingham*, *Employee Rights and Employment Policy Journal*, 1997, S. 189 ff.; *Albiston*, *Law & Society Review*, 1999, S. 869 ff.; *Kritzer*, in: *Kritzer/Silbey* (Hrsg.), *In Litigation: Do the Haves Still Come Out Ahead?*, 2003, S. 342 ff.

138 Auch in anderen empirischen Untersuchungen wurde bestätigt, dass Firmen (als Vielfachprozessierer) auf der Klägerseite signifikant häufiger gewinnen, was grundsätzlich auf ihre größere Prozessroutine zurückzuführen ist. Mehr dazu *Bender/Schumacher*, *Erfolgsbarrieren vor Gericht*, 1980, S. 72.

139 Graphische Darstellung bei *Galanter*, *Law & Society Review*, 1974, S. 95, S. 107.

140 Ebd., S. 98. Als Beispiel kann hier ein Stab von Juristen, anderen Fachexperten und finanziellen Ressourcen genannt werden.

141 *Kreher/Welti* (Hrsg.), *Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten*, 2017, S. 16.

142 *Tabbara*, *NZS*, 2009, S. 483, S. 486.

III. Zusammenfassung

Aufgrund des materiellen Sozialrechts wollen viele Kläger von ihnen beehrte Leistungen wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege eines Arbeitsunfalls und anderer erfüllter Lebensrisiken gerichtlich durchsetzen. Das anzuwendende Recht impliziert also typischerweise eine häufig vorliegende Bedürftigkeit aufseiten der Rechtssuchenden. Darüber hinaus versucht nicht nur der Rechtsschutzsuchende, seine Ansprüche durchzusetzen, sondern gleichzeitig wird auch ein Rechtsakt der Sozialverwaltung der gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Die Bindung der Sozialverwaltung an das Gesetz sowie die Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihres Handelns gewährleistet, dass Verwaltungshandeln durch Recht gesteuert wird,¹⁴³ was eines der zentralen Elemente des Rechtsstaates darstellt.¹⁴⁴ Die Exekutive ist an das Gesetz gebunden und wird als verlängerter Arm der Legislative tätig. Ein Verzicht auf die Möglichkeit der Klage in sozialrechtlichen Streitigkeiten stellt deshalb nicht nur eine Gefahr für individuelle Rechte dar, sondern gefährdet auch die Richtigkeit bzw. Rechtmäßigkeit der jeweils zugrunde liegenden Entscheidung der Sozialverwaltung.¹⁴⁵ Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen der routinierten Sozialverwaltung und dem klagenden Verfahrensbeteiligten bilden ein Strukturelement des Sozialrechts und daraus folgend auch ein Strukturelement des Sozialprozesses. Man könnte freilich einwenden, dass es auch in anderen Gerichtsverfahren, besonders im Verwaltungsgerichtsverfahren, zu strukturellen Ungleichgewichten kommt. Auch im Zivilprozess sind Fälle nicht selten, in denen sich der klagende Bürger einem übermächtigen Gegner gegenüber sieht – man denke nur an die Klage eines Verbrauchers gegen einen großen Konzern. Im Rahmen des Zivilprozesses sind diese Ungleichheiten aber nicht strukturell bedingt.¹⁴⁶ Ganz anders verhält es sich im Verwaltungsprozess, wo sich das Begehren des Bürgers regelmäßig

143 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 52.

144 Ausführlich zu Unterschieden zwischen *Rechtsstaat*, *rule of law* und *État de droit*: Grote, in: Starck (Hrsg.), Constitutionalism, Universalism and Democracy, 1999, S. 269 ff.; zum Begriff *Rule of law* und seiner Bedeutung für das Verfahren siehe auch Waldron, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 2010, S. 1, S. 10 ff.

145 „Eine Behörde, die damit rechnen muß, daß ihr Handeln gerichtlich überprüft wird, wird im Allgemeinen die Rechtslage sorgfältiger prüfen als eine Behörde, die eine solche Kontrolle nicht erwartet.“ Grunsky, Grundlagen des Verfahrensrechts, 1974, S. 8.

146 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 52.

gegen die Verwaltung richtet.¹⁴⁷ Nichtsdestotrotz besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen den Konstellationen im Verwaltungsprozess und im Sozialprozess. Die Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten weisen in ihrer Person grundsätzlich gewisse soziale Risiken auf, sodass der Verfahrensgegenstand für sie häufig eine existenzielle Bedeutung hat, was sich auch in der Verfahrensgestaltung widerspiegeln muss.¹⁴⁸ Insbesondere in Sozialgerichtsverfahren ist sicherzustellen, dass der Kläger trotz der Besonderheiten dieser Verfahrensart seine Rechte effektiv durchsetzen kann. Es konnte bereits herausgearbeitet werden, dass in sozialrechtlichen Streitigkeiten insbesondere der Zugang zum Gericht und das Kräfteungleichgewicht während des Prozesses problematisch sein können.

147 Ebd., S. 50.

148 Vgl. *Krasney*, Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren, 1961, S. 54.

B. Effektiver Rechtsschutz

Wie kann vor dem Hintergrund der dargestellten Besonderheiten sozialrechtliche Streitigkeiten effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden? Um diese Frage beantworten zu können, muss zuerst geklärt werden, was effektiver Rechtsschutz eigentlich bedeutet.¹⁴⁹

I. Rechtsschutzgehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Der Europarat wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenhang mit den ersten Versuchen einer europäischen Einigung als internationale Organisation gegründet.¹⁵⁰ Bereits im Jahr 1950 wurde im Rahmen dieses Gremiums die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verabschiedet, welche drei Jahre später in Kraft getreten ist. Sie schützt bürgerliche und politische Rechte, wie sie erstmals in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt wurden.¹⁵¹ Mit der EMRK wurde in Europa ein völkerrechtlich verbindlicher Grundrechtsschutz zur Verfügung gestellt.¹⁵² Im Vergleich zu den meisten anderen völkerrechtlichen Verträgen verfügt das Übereinkommen über sehr starke Durchsetzungsmechanismen, die sowohl für staatliche¹⁵³ als auch für individuelle Antragsteller¹⁵⁴ die Möglichkeit vorsehen, den Gerichtshof wegen einer behaupteten Verletzung der EMRK anzurufen. Der Konvention mit ihrem justizförmigen Sicherungssystem kommt innerhalb der Diskussion

149 Von effektivem Rechtsschutz muss effizienter Rechtsschutz unterschieden werden. Der letztgenannte Begriff entstammt den Wirtschaftswissenschaften. Wo effizienter Rechtsschutz gefragt ist, wird die Rechtsordnung unter dem Kriterium der Leistungsfähigkeit bewertet. Gemeint ist damit also eine Zweck-Mittel-Relation hinsichtlich der verfolgten Ziele. Vgl. hierzu allgemein *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1995.

150 *Harris/O'Boyle/Warbrick u. a.*, Law of the European Convention on Human Rights, 2014, S. 3.

151 Für eine ausführliche Analyse der Entwicklung seit der Gründung des EGMR bis heute siehe insb. *Bates*, The Evolution of the European Convention on Human Rights, 2010.

152 Für eine ausführliche Erläuterung siehe ebd.

153 Art. 33 EMRK.

154 Art. 34 EMRK.

um europäische Mindeststandards der Menschenrechte eine wichtige Stellung zu.¹⁵⁵

1. Zur Auslegung der EMRK – Anforderungen an die Effektivität

Bevor in inhaltliche Überlegungen eingestiegen wird, sollen die Methoden der Konventionsauslegung skizziert werden. Für die Auslegung der Konvention ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zuständig.¹⁵⁶ Als Grundlage für die Auslegung der EMRK dienen die beiden offiziellen Sprachfassungen, die englische und die französische. Die Auslegung der einzelnen Rechte der Konvention erfolgt erst bei der Anwendung einer Bestimmung auf einen konkreten Sachverhalt. Grundsätzlich richtet sich die Auslegungsmethode nach den Art. 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK).¹⁵⁷ Allerdings hat der EGMR seine Auslegungsmethoden an die Besonderheiten der konkreten Konvention angepasst,¹⁵⁸ und so stand seit jeher die teleologische Auslegung im Vordergrund.¹⁵⁹ In der Entscheidung *Golder*¹⁶⁰ hat der Gerichtshof „Ziel und Zweck“ der Konvention näher ausgeführt, indem er sich auf die Präambel der EMRK bezog.¹⁶¹ Dabei wurde hervorgehoben, dass die Konvention darauf abzielt, die effektive Gewährleistung der darin verankerten Rechte sicherzustellen, zur weiteren Verwirklichung dieser

155 *Frohwerk*, Soziale Not in der Rechtsprechung des EGMR, 2012, S. 6. Im März 2018 veröffentlichte der Europarat die Nachricht, dass von allen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte seit seiner Gründung mehr als die Hälfte noch nicht durchgesetzt wurden. Ungeachtet der Anstrengungen, die im Rahmen der zahlreichen Reformen der EMRK unternommen wurden, bleibt die Nichtbeachtung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein großes Problem für den Europarat. Für eine empirische Untersuchung und Vorschläge, wie das Staatsverhalten verändert werden kann, siehe insb. *Fikfak*, *European Journal of International Law*, 2018, S. 1091 ff.

156 Art. 31 EMRK.

157 Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge wurde am 23. Mai 1969 abgeschlossen. Nach Art. 1 findet dieses Übereinkommen auf Verträge zwischen Staaten Anwendung.

158 *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 50; vgl. auch *Letsas*, *European Journal of International Law*, 2010, S. 509, S. 513.

159 Ebd.

160 EGMR, Beschwerde Nr. 4451/50, Urt. vom 21. Februar 1975, § 34 – *Golder/Vereinigtes Königreich*.

161 *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, 2016, S. 18.

Rechte beizutragen und eine größere Einheit unter den Vertragsstaaten zu ermöglichen, unter anderem durch ein gemeinsames Verständnis der Rechte, die auf einem gemeinsamen Erbe hinsichtlich politischer Überlieferungen und Ideale, wie der Achtung der Freiheit und Rechtsstaatlichkeit, beruhen.¹⁶² Demzufolge sind auch die Bestimmungen der EMRK so ausulegen, dass die genannten Rechte „praktisch und effektiv“¹⁶³ und „nicht illusorisch und hypothetisch“¹⁶⁴ werden. Art. 6 Abs. 1 EMRK wurde somit in der anfangs stark kritisierten Entscheidung¹⁶⁵ *Golder* auf eine neuartige Weise interpretiert. So hat der EGMR das Recht auf Zugang zum Gericht aus Art. 6 Abs. 1 EMRK abgeleitet, obwohl dieses dort nicht ausdrücklich festgelegt, sondern nur durch das Recht auf ein faires Verfahren impliziert wird.¹⁶⁶ Um den Anspruch der Rechtsstaatlichkeit¹⁶⁷ zu erfüllen, muss deshalb der Zugang zu einem Gericht so ausgestaltet sein, dass er die prozessuale Sicherung subjektiver Rechte zu gewährleisten vermag.¹⁶⁸ Der EGMR ist daher der Ansicht, dass die Verfahrensgarantien nach Art. 6

162 Vgl. die Präambel der EMRK.

163 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979, § 305 – *Airey/Irland* und EGMR, Beschwerde Nr. 6694/74, Urt. vom 13. Mai 1980, § 33 – *Artico/Italien*.

164 EGMR, Beschwerde Nr. 21272/03, Urt. vom 18. April 2003, § 95 – *Sakbmovskiy/Russland*; EGMR, Beschwerde Nr. 34869/05, Urt. vom 29. Juni 2011, § 50 – *Sabeh el Leil/Frankreich*; EGMR, Beschwerde Nr. 36760/06, Urt. vom 17. Januar 2012, § 231 – *Stanev/Bulgarien*.

165 Richter *Fitzmaurice* beanstandete in einer langen separaten Stellungnahme, dass es unannehmbar sei, in den Text ein Recht einzufügen, das die Konvention nicht zu benennen versucht, sondern höchstens impliziert. Seiner Ansicht nach bedeutet das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung und einer detaillierten Definition eines Rechts auf Zugang, dass die Staaten nicht an ein solches Recht gebunden sind und dass der EGMR den Mitgliedstaaten keine neue Verpflichtung auferlegen sollte, vgl. separate Opinion, *Golder, Fitzmaurice*, §§ 23-48, siehe auch *Lemmens*, in: *Brems/Gerards* (Hrsg.), *Shaping Rights in the ECHR*, 2015, S. 301 ff.

166 Während Art. 13 EMRK ausdrücklich ein „wirksames Rechtsmittel vor einer nationalen Behörde“ verlangt, schweigt Art. 6 Abs. 1 überraschendweise über die Frage des Zugangs zum Gericht, obwohl die Norm weitere Verfahrensgarantien gewährleistet, vgl. *Breuer*, in: *Szente/Lachmayer* (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*, 2017, S. 42, S. 46.

167 Über den Begriff der *rule of law* im Rahmen der EMRK ausführlich *Lautenbach*, *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, 2014.

168 *Meyer*, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), *EMRK*, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 51.

Abs. 1 EMRK ohne Zugang zum Gericht bedeutungslos wären.¹⁶⁹ Ein wesentliches Auslegungsprinzip ist somit der Grundsatz des effektiven Grundrechtsschutzes bzw. der effektiven Auslegung geworden.¹⁷⁰ Dieses Auslegungsprinzip lässt sich sowohl auf völkerrechtliche als auch auf römisch-rechtliche Vorläufer zurückführen.¹⁷¹ Der römische Jurist *Julian* hatte bereits das Prinzip des „ut res magis valeat quam pereat“ dargestellt, wonach Worte „in einem juristischen Text so zu verstehen sind, dass ihr Sinn erhalten und nicht zerstört [wird]“. ¹⁷² Der sogenannte „*effet utile*“ wird als Auslegungsprinzip so verstanden, dass die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags nicht dazu führen darf, dass dieser ganz oder teilweise seine Wirksamkeit verliert.¹⁷³ Ein völkerrechtlicher Vertrag soll nach diesem Grundsatz vielmehr so ausgelegt werden, dass sein Gestaltungs- und Regelungsziel so weit wie möglich erreicht wird.¹⁷⁴ Die Bestimmungen der EMRK sind deshalb auch dynamisch und evolutiv unter Berücksichtigung der heutigen Entwicklungen zu interpretieren.¹⁷⁵ Das lässt sich

169 „Nach Ansicht des Gerichtshofs wäre es undenkbar, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK die Verfahrensgarantien, die den Parteien in einem anhängigen Rechtsstreit gewährt werden, im Einzelnen beschreibt und nur nicht das schützt, was allein die Inanspruchnahme solcher Garantien ermöglicht, nämlich den Zugang zu einem Gericht. Die Grundsätze des fairen, öffentlichen und schnellen Verfahrens sind wertlos, wenn es kein Gerichtsverfahren gibt“, EGMR, Beschwerde Nr. 4451/50, Urt. vom 21. Februar 1975, § 34 – *Golder/Vereinigtes Königreich*.

170 Engl. *interpretive principle of effective protection*, vgl. *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, 2016, S. 19. Zur Differenzierung von Auslegungsmaximen des „*effet utile*“ im europarechtlichen Kontext siehe *Potacs*, EuR, 2009, S. 465 ff.

171 *Potacs*, EuR, 2009, S. 465, S. 466.

172 Ebd.

173 Ebd.

174 Ebd.

175 Demzufolge ist die Konvention als ein *living instrument*, im Lichte der rechtlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen auszulegen. Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 5856/72 vom 25. April 1978, § 31 – *Tyrer/Vereinigtes Königreich*. Für die ausführliche Analyse der Konvention als *living instrument* siehe *Letsas*, SSRN Journal, 2012, S. 106 ff. Völkerrechtliche Verträge sind auf einen langen Zeitraum angelegt und müssen ggf. veränderten Umständen angepasst werden. So *Krieger*, ZaöRV, 2014, S. 187, S. 200. In der Literatur wird manchmal das Prinzip der dynamischen und evolutiven Interpretation als zweiter Auslegungsgrundsatz im Rahmen der teleologischen Auslegung betrachtet. Das Prinzip der effektiven Auslegung und das Prinzip der dynamischen und evolutiven Auslegung sollen sich gegenseitig verstärken, so *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 33; in diesem Sinne auch *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil

dahingehend zusammenfassen, dass die Anforderungen an Effektivität nach der Rechtsprechung des EGMR sowohl als Anforderungen an soziale Wirksamkeit einer Norm als auch als Anforderungen an die optimale Entfaltung des Normgehalts verstanden werden muss.

2. Rechtsschutzgehalte allgemein: Art. 6 Abs. 1 EMRK

Art. 6 EMRK, der sich mit der Verfahrensdimension befasst, nimmt in der Konvention eine vorrangige Stellung ein, sowohl wegen der Bedeutung des zugrundeliegenden Rechts, als auch infolge der großen Zahl von Anträgen und Entscheidungen, die hierzu ergangen sind.¹⁷⁶ Der Artikel fußt auf der gemeinsamen rechtsstaatlichen Tradition der Vertragsstaaten und ist zugleich als Mindestverfahrensgarantie in den nationalstaatlichen Verfahren zu beachten.¹⁷⁷ Die umfangreiche Rechtsprechung zu den einzelnen Garantiegehalten kann hier nicht im Detail dargelegt werden. Im Folgenden sollen deshalb lediglich die für die weitere Analyse relevanten Kerngehalte skizziert werden.

a. Institutionelle Gewährleistungen

Art. 6 Abs. 1 EMRK verlangt ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht.¹⁷⁸ Der Begriff „Gericht“ ist im Kontext der Konvention als funktioneller Begriff zu verstehen.¹⁷⁹ Er umfasst „alle justizförmigen, unabhängigen Spruchkörper, die aufgrund eines geregelten und mit entsprechenden Garantien ausgestatteten Verfahrens nach Recht und Gerechtigkeit über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen

Proceedings, 2016, S. 18. Es ist aber fraglich, ob eine solche Differenzierung überhaupt sinnvoll ist. Denn damit Rechte effektiv geschützt werden können, müssen sie im Lichte der heutigen Entwicklungen interpretiert werden. Eine dynamische Auslegung ist hierfür eine notwendige Voraussetzung.

176 Siehe nur EGMR-Statistik für das Jahr 2021: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c> (Stand: 31.3.2021).

177 Meyer, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 1.

178 Die französische und die englische Fassung verwenden beide den Begriff „tribunal“.

179 Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 164.

oder über strafrechtliche Anklagen entscheiden“.¹⁸⁰ Kernelemente der Gerichtsgarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK sind ferner die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter.¹⁸¹ Die Vertragsstaaten sind bei der Ausgestaltung der Rechtsprechungsmechanismen aber weitgehend autonom.¹⁸²

b. Verfahrensrechtliche Gewährleistungen

aa. Der Zugang zum Gericht

Das Recht auf Zugang zum Gericht ist in Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht ausdrücklich festgelegt, wird jedoch durch das Recht auf ein faires Verfahren impliziert,¹⁸³ was der Gerichtshof in Straßburg aus dem Auslegungsprinzip des effektiven Schutzes der Rechte abgeleitet hat.¹⁸⁴ Ferner setzt das Recht auf effektiven Zugang zum Gericht voraus, dass ein kohärentes System für die Anrufung der Gerichte vorhanden ist, damit die Prozessbeteiligten „eine klare, praktikable und effektive Möglichkeit“¹⁸⁵ haben, vor Gericht zu gehen. Dieser Zugangsanspruch ist aber nicht absolut, sondern kann nach der Rechtsprechung des EGMR Beschränkungen unterliegen,¹⁸⁶ die jedoch ihrerseits ein legitimes Ziel verfolgen und die Verhältnismäßigkeit zwischen Ziel und eingesetztem Mittel wahren müssen.¹⁸⁷ Dabei darf aber das Recht nicht derart eingeschränkt werden, dass es in seiner Substanz

180 EGMR, Beschwerde Nr. 13590/88, Urt. vom 29. April 1984, § 76 – *Campbell/Vereinigtes Königreich*.

181 Weiterführend dazu Müller, Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK, 2015.

182 Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 165.

183 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 4451/50, Urt. vom 21. Februar 1975, § 34 – *Golder/Vereinigtes Königreich*.

184 Weiterführend dazu Kap. 1 B. I. 1.

185 EGMR, Beschwerde Nr. 12964/87, Urt. vom 16. Dezember 1992, § 34 – *De Geouffre de la Pradelle/Frankreich*.

186 Konventionsstaaten haben allerdings einen gewissen Gestaltungsspielraum (engl. *margin of appreciation*), vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 8225/78, Urt. vom 28. Mai 1985, § 57 – *Ashingdane/Vereinigtes Königreich*; EGMR, Beschwerde Nr. 9006/80, Urt. vom 8. Juli 1986, § 194 – *Lithgow/Vereinigtes Königreich*; EGMR, Beschwerde Nr. 40160/12, Urt. vom 5. April 2018, § 76 – *Zubac/Kroatien*.

187 Meyer, in: Karpenstein/Mayer/Arndt u. a. (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 53.

(engl. *very essence*) untergraben wird.¹⁸⁸ Bedingungen für die Zulässigkeit von Klagen oder Rechtsmitteln wie Fristen, Vertretungszwang und Formvorschriften stellen in der Regel die Beschränkungen des Zugangs zu den Gerichten dar. Der EGMR hat die erwähnten Beschränkungen im Ganzen als grundsätzlich verhältnismäßig eingestuft.¹⁸⁹ Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg muss aber die Beschränkung des Zugangs immer in Relation zu Verfahrensart, Streitgegenstand und Art des Gerichts gesehen werden.¹⁹⁰ Die Zugangsbedingungen hängen dementsprechend von den Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens entscheidend ab.

Das Recht auf Zugang zum Gericht gewährleistet dem Rechtsschutzsuchenden darüber hinaus nicht nur formal die Möglichkeit, seinen Rechtsstreit vor Gericht zu bringen; es muss vielmehr auch tatsächlich eine Auseinandersetzung stattfinden, die zu einer Gerichtsentscheidung führt.¹⁹¹ Der Zugang zum Gericht impliziert somit auch, dass das anzurufende nationale Gericht sowohl den Sachverhalt wie auch die damit verbundenen Rechtsfragen überprüfen und damit über den Rechtsstreit in vollem Umfang entscheiden kann.¹⁹² Dies ist nur dann der Fall, wenn es sich um ein Entscheidungsorgan mit *full jurisdiction*, bzw. vollständiger gerichtlicher Überprüfung handelt.¹⁹³ Die Voraussetzung des Zugangs zum Gericht schließt dabei jedoch nicht aus, dass die erste Überprüfung des Sachverhalts durch eine Verwaltungsbehörde erfolgt, sofern nämlich diese lediglich in einer verwaltungsinternen Kontrolle besteht.¹⁹⁴

188 EGMR, Beschwerde Nr. 8225/78, Urt. vom 28. Mai 1985, § 57 – *Ashingdane/Vereinigtes Königreich*; ebenso auch *Lautenbach*, *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, 2014, S. 137.

189 Mehr dazu *Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2016, S. 500.

190 Ebd.

191 Ebd., S. 499.

192 Siehe u. a. EGMR, Beschwerde Nr. 12235/86, Urt. vom 21. September 1993, § 38 – *Zumtobel/Österreich*;

EGMR, Beschwerde Nr. 37571/97, Urt. vom 7. November 2002, § 70 – *Veeber/Estland*; Meyer, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), *EMRK*, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 51; *Grabenwarter*, *Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1997, S. 378.

193 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 15974/90, Urt. vom 26. April 1995, § 28 ff. – *Fischer/Österreich*.

194 Im Fall *Kovachev* wurde entschieden, dass ein Verstoß gegen Art. 6 EMRK vorliegt, wenn der Antragsteller keinen Zugang zu einem Gericht zur Feststellung seines Anspruchs auf bestimmte Sozialleistungen hat. Die Zugangsverweigerung ergab sich im konkreten Fall aus der Anwendung von Sozialversicherungsvorschriften aus dem Jahr 1992, die keine Berufung bei den Gerichten für Sozialleistungen vorsahen und den Verwaltungsbehörden die ausschließliche Ent-

bb. Das Recht auf faires Verfahren im engeren Sinne

Das Recht auf ein faires Verfahren im engeren Sinne (engl. *fair hearing*) bildet den Kern der Verfahrensgarantien des Art. 6 Abs. 1 EMKR.¹⁹⁵ Es beinhaltet mehrere Teilgarantien, die alle die Gewährleistung eines Verfahrens, in dem die Verfahrensbeteiligten unter substanziell gleichartigen Bedingungen ihren Prozessstandpunkt wirksam vertreten können, zum Ziel haben.¹⁹⁶ Anerkannte Teilgarantien sind das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf die Begründung von Entscheidungen, das Recht der Waffengleichheit¹⁹⁷ und der Anspruch auf rechtliches Gehör.¹⁹⁸ Die beiden letztgenannten Teilgarantien sichern jeweils die aktive Teilnahme der Verfahrensbeteiligten am Gerichtsverfahren, sind aber inhaltlich unterschiedlich angelegt und müssen klar differenziert werden. Während das Recht auf Waffengleichheit die Gleichstellung der Beteiligten verlangt, gewährleistet das Recht auf Gehör die Möglichkeit der Anhörung jedes Verfahrensbeteiligten.¹⁹⁹ Aus Sicht des Rechts auf ein faires Verfahren ergänzen sich also das Recht auf Waffengleichheit und das Recht auf rechtliches Gehör, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Strukturelle Nachteile eines Verfahrensbeteiligten gegenüber einem anderen sind danach auch insoweit zu beseitigen, als sie ihn faktisch daran hindern, von seinem Recht auf Gehör Gebrauch zu machen. Den Begriff Waffengleichheit könnte man als ein formales Gleichstellungserfordernis betrachten, das nur die Gleichstellung bezüglich bestimmter prozessualer Mittel bzw. prozessualer Handlungsoptionen der Beteiligten zum Ziel hat.²⁰⁰ Ein gutes Beispiel dafür sind Präklusionsregeln für den Parteivortrag. Wenn beide Verfahrensbeteiligte bei den Vorträgen durch die gleichen Präklusionsregeln eingeschränkt sind, handelt es sich um die formale prozessuale Waffengleichheit. Nach dem Auslegungsprinzip des effektiven Schutzes der Konventionsrechte muss

scheidungsbefugnis in dieser Angelegenheit zuteilen, vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 29303/95, Urt. vom 26. Februar 2001 – *Kovachev/Bulgarien*.

195 Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 690.

196 So auch Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2016, S. 507.

197 Der Begriff der „Waffengleichheit“ lautet in den offiziellen Sprachen des EGMR auf Englisch „equality of arms“ und auf Französisch „l'égalité des armes“.

198 Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2016, S. 507.

199 Meyer, in: Karpenstein/Mayer/Arndt u. a. (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 100.

200 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 8562/79, Urt. vom 29. Mai 1986, § 44 – *Feldbrugge/die Niederlande*.

aber das Recht auf Waffengleichheit effektiv sein.²⁰¹ Eine solche Sichtweise geht über die bloße Gewährleistung bestimmter prozessualer Handlungsoptionen hinaus. Die effektive Auslegung des Grundsatzes der Waffengleichheit hat zur Folge, dass jede tatsächliche Ungleichheit zwischen den Verfahrensparteien, sei sie persönlicher oder finanzieller Natur, die auf den Verlauf des Verfahrens Einfluss nimmt, berücksichtigt werden muss, und zwar unabhängig davon, ob jedem Beteiligten die gleiche formale Möglichkeit gegeben wurde, seinen Fall zu präsentieren.²⁰² Dabei kann es von einer Reihe von Faktoren abhängen, ob eine beanstandete Ungleichheit tatsächlich dazu geführt hat, dass ein Beteiligter einen substantiellen Nachteil erlitten hat.²⁰³ So hat der Gerichtshof in Straßburg zum Beispiel eine Waffenungleichheit in Fällen anerkannt, in denen eine Seite einen privilegierten Informationszugang hat²⁰⁴ oder nur einer der Hauptzeugen gehört werden darf.²⁰⁵ Ein Verstoß gegen die Waffengleichheit wurde ferner anerkannt, wenn die Gegenpartei eine beherrschende bzw. dominante Stellung im Verfahren einnimmt und einen erheblichen Einfluss auf die Beurteilung des Sachverhalts durch das Gericht hat.²⁰⁶ Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass unter dem Gesichtspunkt der prozessualen Waffengleichheit manchmal sogar die Bestellung mehrerer

201 Zur Auslegung des effektiven Schutzes der Rechte siehe Kap. 1 B. I. 1.

202 Zur Verdeutlichung der Argumentation in dieser Hinsicht siehe EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 69 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*; ebenso auch *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, 2016, S. 116.

203 Vgl. insb. die Entscheidung *Steel and Morris*, wo der EGMR ein Ungleichgewicht aufgrund der tatsächlichen Situation festgestellt hat. EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, §§ 67 bis 72 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*.

204 Meyer, in: *Molthag*, Das Verhältnis der EU-Grundrechte zur EMRK, 2003, Art. 6 EMRK, Rdnr. 118.

205 EGMR, Beschwerde Nr. 14448/88, Urt. vom 27. Oktober 1993, §§ 34 bis 35 – *Dombo Beheer/die Niederlande*.

206 Die enteignete Partei im Entschädigungsverfahren war nicht nur mit der Enteignungsbehörde, sondern auch mit dem Regierungskommissar konfrontiert. Sowohl der Regierungskommissar als auch die Enteignungsbehörde genießen erhebliche Vorteile hinsichtlich des Zugangs zu relevanten Informationen. Außerdem nimmt der Regierungskommissar, der gleichzeitig sowohl Sachverständiger als auch Verfahrensbeteiligter ist, eine beherrschende Stellung im Verfahren ein und übt einen beträchtlichen Einfluss auf die Beurteilung des Gerichts aus. Nach Ansicht des Gerichtshofs schafft all dies ein Ungleichgewicht, das der enteigneten Partei schadet und mit dem Grundsatz der Waffengleichheit unvereinbar ist. Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 44962/98, Urt. vom 24. Juli 2003, § 37 – *Yvon/Frankreich*.

Rechtsanwälte notwendig sein kann, wenn ein umfangreicher und schwieriger Verfahrensgegenstand verhandelt wird.²⁰⁷ Darüber hinaus muss hier ausdrücklich betont werden, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK keine Pflicht zur Gewährleistung vollständiger Gleichstellung beinhaltet,²⁰⁸ sondern lediglich einen Ausgleich solcher Nachteile anstrebt, die zu einer Ungleichwertigkeit der Chancen bei der Einflussnahme auf den Prozess führen können. Die Verschiedenheit der denkbaren Verfahrenskonstellationen kann demnach zur Folge haben, dass sich die konkreten Anforderungen an die Waffengleichheit je nach Verfahrensart²⁰⁹ und gegebenenfalls auch je nach konkreter Verfahrenssituation im Einzelfall unterscheiden.

cc. Öffentlichkeit und angemessene Verfahrensdauer

Weitere Verfahrensgarantien betreffen die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens und die Urteilsverkündung sowie das Recht auf eine angemessene Verfahrensdauer. Das Recht auf ein öffentliches Verfahren umfasst auch das Recht auf öffentliche mündliche Verhandlung. Durch den direkten Austausch soll eine transparente Erläuterung und Klärung der tatsächlichen wie der rechtlichen Punkte erzielt werden. Grundsätzlich ist das Unterbleiben einer mündlichen Verhandlung deshalb nur unter außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt.²¹⁰

Zu den Anforderungen an eine angemessene Verfahrensdauer liegt ein umfangreiches Korpus an Entscheidungen des EGMR vor. Der Gerichtshof stellt dabei jeweils auf die individuellen Umstände des Einzelfalls ab. Allgemein gültige Aussagen, wann die Dauer eines Verfahrens „unangemessen“ ist, lassen sich somit nicht treffen. Stattdessen hat die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg grundsätzlich drei zentrale Kriterien, anhand derer eine Gesamtbetrachtung vorgenommen werden muss: Umfang und Komplexität des Falles, die Bedeutung der Sache für

207 EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 72 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*.

208 Meyer, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 115.

209 Grabenwarter, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1997, S. 597; Meyer, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 119.

210 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 18928/91, Urt. vom 23. Februar 1994, § 21 – *Fredin/Schweden*; EGMR, Beschwerde Nr. 8/1997/792/993, Urt. vom 19. Februar 1998, § 46 – *Allan Jacobsson/Schweden*.

den Kläger und schließlich das Verhalten des Beschwerdeführers, des Beklagten und der Gerichte.²¹¹

Das Argument des Umfangs bzw. der Komplexität wird von staatlicher Seite regelmäßig angeführt, um die Dauer von Verfahren zu rechtfertigen.²¹² Die Schwierigkeiten können dabei sachlich²¹³ oder rechtlich²¹⁴ bedingt sein. Bis zu einem gewissen Grad wird diese Argumentation vom EGMR auch akzeptiert, der bislang noch keine eigenen Maßstäbe gesetzt hat, um die Komplexität eines Falles zu beurteilen.²¹⁵

Das zweite Kriterium betrifft, wie erwähnt, die Bedeutung des Verfahrens für den Rechtssuchenden. Die Rechtsprechung nimmt eine erhöhte Dringlichkeit an, wenn die Sache für den Beschwerdeführer eine besondere Bedeutung hat, vor allem wenn sein Lebensunterhalt davon abhängt oder Schadenersatzansprüche derart lange hinausgezögert werden, dass der Anspruchsberechtigte nicht mehr in ihren Genuss zu kommen droht, wie das etwa in den 1990er Jahren bei einem infolge medizinischer Fehler HIV-Infizierten der Fall sein konnte.²¹⁶

Das dritte Kriterium schließlich betrifft, wie eingangs ausgeführt, das Verhalten der Beschwerdeführer, der Behörde und der Gerichte. Wenn der Kläger das Gerichtsverfahren durch Maßnahmen in die Länge zieht, die offenkundig einen Mangel an Bereitschaft zeigen, zur zügigen Abwicklung des Verfahrens beizutragen, muss er sich die daraus sich ergebenden Verzögerungen selbst zurechnen lassen.²¹⁷ Nichtsdestotrotz kann eine Gesamtbetrachtung aller Umstände zu dem Ergebnis kommen, dass der Verursachungsanteil des Staates bzw. der beklagten Behörde und der Gerichte

211 Meyer, in: *Karpenstein/Mayer/Arndt u. a.* (Hrsg.), EMRK, 2015, Art. 6 EMRK, Rdnr. 72.

212 Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 174.

213 Verantwortlich sein können dafür z. B. eine hohe Anzahl zu vernehmender Zeugen oder zu konsultierender Sachverständiger oder eine umfangreiche bzw. anspruchsvolle Beweisaufnahme. Vgl. ebd.

214 Wenn es z. B. um ungeklärte Rechtsfragen oder umfangreiche Gesetzesänderungen geht. Vgl. ebd.

215 Ebd.

216 EGMR, Beschwerde Nr. 22121/93, Urt. vom 26. April 1994, § 47 – *Vallee/Frankreich*. Im Unterschied zum Zeitpunkt der Entscheidung *Vallee* (1994) ist heute ein relativ langes Überleben mit HIV-Infektion medizinisch möglich. Für weitere Beispiele insb. in den sozialrechtlichen Fällen siehe Kap. 1 B. I. 4.

217 Der Gebrauch von Verfahrenshandlungen, die bei neutraler Betrachtung als neutral und verständlich zu bewerten sind, kann nicht zum Nachteil des Klägers ausgelegt werden. Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 11371/85, Urt. vom 26. Oktober 1988, § 49 – *Martins Moreira/Portugal*.

überwiegt.²¹⁸ In der Gerichtspraxis hat sich gezeigt, dass es insbesondere in Rechtssystemen mit mehreren Gerichtsinstanzen und einem vorgeschalteten obligatorischen Verwaltungsverfahren öfters zu Konflikten in Bezug auf eine angemessene Verfahrensdauer kommt.²¹⁹ Dabei muss berücksichtigt werden, dass nach der Straßburger Rechtsprechung mindestens eine gerichtliche Instanz den Sachverhalt in vollem Umfang in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüfen muss. Bei der Ausgestaltung des Verfahrens gilt es also, zwischen der Wahrheitserforschung einerseits und der Verfahrensbeschleunigung andererseits abzuwägen, was nicht immer einfach ist.²²⁰ Ungeachtet dieser Abwägungsproblematik hat der EGMR festgestellt, dass die Vertragsstaaten positive Maßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass über Rechtsstreitigkeiten innerhalb einer angemessenen Frist entschieden wird.²²¹

c. Verhältnis zu Art. 13 EMRK

Die Rechtsschutzgehalte der Menschenrechtskonvention sind in Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK zu finden. Es ist daher notwendig, sich mit Art. 13 EMRK zu befassen. Art. 13 EMRK wird nicht ganz zu Unrecht als die „obskurste“²²² und als „enigmatischste“²²³ Vorschrift der Konvention bezeichnet. Im Gegensatz zu der wichtigen Rolle, die Art. 6 EMRK in der Rechtsprechung des Gerichtshofs gespielt hat, gibt es relativ wenig Rechtsprechung zu Art. 13 EMRK. Darüber hinaus ist der Gewährleistungsgehalt des Art. 13 EMRK insbesondere in Bezug auf Art. 6 Abs. 1 EMRK häufig unklar.²²⁴

218 Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 177.

219 Vgl. ebd., S. 175.

220 Vgl. ebd.

221 Mowbray, The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, 2004, S. 125.

222 Vgl. die Richter Matscher und Pinheiro Farinha in ihrer teilweise abweichenden Meinung in EGMR, Beschwerde Nr. 8691/79, Urt. vom 11. April 1986, § 14 – *Malone/Vereinigtes Königreich*.

223 Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 180.

224 In der Rechtsprechung hat der Gerichtshof in Straßburg die materiellen Gewährleistungen des Art. 13 EMRK kaum hervortreten lassen. Ein wesentlicher Grund dafür kann in den unsicheren Grenzen der Rechtsschutzgarantie des

Art. 13 EMRK gewährleistet jedem, der eine Konventionsverletzung geltend macht, das Recht, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einer nationalen Instanz einzulegen.²²⁵ Der Artikel stellt dabei anders als Art. 6 Abs. 1 EMRK keine institutionellen Anforderungen. Für eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK genügt es deshalb, dass diese vor einer innerstaatlichen Instanz²²⁶ erhoben wird, selbst wenn diese kein Gericht ist.²²⁷ Wie Art. 6 Abs. 1 EMRK verlangt auch Art. 13 EMRK keinen Instanzenzug, fordert aber eine wirksame Beschwerdemöglichkeit, sodass nicht schon jeder Rechtsbehelf als ausreichend zu erachten ist. Das Wirksamkeitserfordernis ist sowohl im Rahmen der Entscheidungsbefugnisse als auch anhand der anwendbaren Verfahrensgarantien zu bewerten.²²⁸ Hinsichtlich der Entscheidungsbefugnisse muss sich die Instanz der Beschwerde inhaltlich mit der Konventionsverletzung befassen und einen

Art. 6 Abs. 1 EMRK gesehen werden. So hat der Gerichtshof in Straßburg in der Vergangenheit nach Prüfung des Art. 6 Abs. 1 EMRK regelmäßig festgehalten, dass eine zusätzliche Prüfung des Art. 13 EMRK überflüssig sei, da diese Verfahrensnorm sowieso absolviert werde und zudem noch wenig strenge Anforderungen an das Verfahren stelle. Diese Auffassung wurde jedoch auch von Richtern des EGMR kritisiert, die eine klarere Differenzierung verlangten. Geklärt wurde das Verhältnis zwischen Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK durch den Gerichtshof aber erst in der Entscheidung *Kudla* aus dem Jahr 2000. Dieser Entscheidung zufolge ist Art. 6 Abs. 1 EMRK *lex specialis* zu Art. 13 der Konvention. Mit einer Ausnahme: Ist Art. 6 Abs. 1 EMRK durch unangemessene Dauer des Verfahrens verletzt, und kann der Rechtsuchende insoweit aber keinen Rechtsbehelf nach staatlichem Recht einlegen, so ist Art. 13 EMRK spezieller auszulegen. Dazu siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 30210/96, Urt. vom 26. Oktober 2000, § 146 – *Kudla/Polen*, ausführlich dazu *Tonne*, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 181.

225 Art. 13 EMRK: „Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

226 In den offiziellen Amtssprachen Englisch „national authorities“ und Französisch „instances nationales“.

227 Dies hat der Gerichtshof in der Entscheidung *Klass*, bestätigt. In diesem Punkt unterscheidet sich Art. 13 EMRK von der Parallelnorm in Art. 47 Grundrechtecharta, wo ein Rechtsbehelf bei einem „Gericht“ verlangt wird. Siehe EGMR, Beschwerde Nr. 5029/71, Urt. vom 6. September 1978, § 67 – *Klass/Bundesrepublik Deutschland*.

228 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 14038/88, Urt. vom 30. Oktober 1991, § 120 – *Soering/Vereinigtes Königreich*, EGMR, Beschwerde Nr. 27765/09, Urt. vom 30. Oktober 1991, § 122 – *Vilvarajah/Vereinigtes Königreich*.

angemessenen Rechtsschutz sicherstellen.²²⁹ Der Rechtsbehelf muss dazu in praktischer wie in rechtlicher Hinsicht effektiv, also vor allem angemessen (engl. *appropriate*)²³⁰ und zugänglich²³¹ sein. Der Gerichtshof hat als Einschränkungen der Effektivität einer Beschwerde insbesondere eine überlange Verfahrensdauer,²³² fehlende aufschiebende Wirkung²³³ oder übermäßige finanzielle oder persönliche Risiken des Rechtssuchenden²³⁴ anerkannt. Die Effektivität des Rechtsbehelfs hängt dabei aber nicht davon ab, ob der Ausgang des Rechtsstreits für den Kläger günstig ist.²³⁵ Eine bloß „falsche“ Entscheidung, etwa infolge fehlerhafter Rechtsanwendung oder fehlerhafter Aufklärung des Sachverhalts, nimmt also einem Rechtsbehelf noch nicht die geforderte Effektivität.²³⁶

3. Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf sozialrechtliche Streitigkeiten

Die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf sozialrechtliche Streitigkeiten wurde anfangs verneint,²³⁷ da über mehrere Jahrzehnte hinweg die Anwendbarkeit dieses Artikels lediglich in Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen und über strafrechtliche Anklage bestimmt wurde.²³⁸ Erst im Laufe der Zeit wurde durch die

229 Vgl. ebd.

230 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 14038/88, Urt. vom 30. Oktober 1991, § 120 – *Soering/Vereinigtes Königreich*.

231 EGMR, Beschwerde Nr. 40825/98, Urt. vom 31. Juli 2008, § 122 – *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas/Österreich*.

232 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 57249/00, Urt. vom 31. Juli 2003, § 57 – *Doran/Irland*.

233 Insb. in Asylrechtsfällen, wenn dem Asylsuchendem nach seiner Abschiebung eine gegen Art. 3 EMRK verstoßene Behandlung droht. Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 51564/99, Urt. vom 5. Februar 2002, § 81 ff – *Čonka/Belgien*.

234 *Tonne*, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 185.

235 EGMR, Beschwerde Nr. 30696/09, Urt. vom 21. Januar 2011, § 289 – *M.S.S./Belgien und Griechenland*.

236 EGMR, Beschwerde Nr. 9658/82, Urt. vom 27. April 1988, § 67 – *Boyle und Rice/Vereinigtes Königreich*.

237 Der Gerichtshof hat die Anwendung der Verfahrensgarantie auf sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten erst in einer repräsentativen Anzahl von Entscheidungen abgelehnt. Mehr dazu *Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht, 2005, S. 353.

238 Dazu siehe den genauen Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 EMRK.

Auslegung des EGMR die Anwendbarkeit schrittweise auf sozialrechtliche Streitigkeiten ausgeweitet, was zunächst aber sehr kritisch gesehen wurde.²³⁹ Die Kritiker einer Ausdehnung des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf sozialrechtliche Ansprüche haben unter anderem die Unterschiede von Garantien in Verfahren zwischen zwei einander gleichrangig gegenüberstehenden Einzelpersonen und Garantien in Verfahren des öffentlichen Rechts, wo soziale, organisatorische und wirtschaftliche Erwägungen eine andere Verfahrensgestaltung notwendig machen, hervorgehoben und argumentiert, Art. 6 Abs. 1 EMRK sei an sich nicht geeignet, öffentlich-rechtliche Verhältnisse zu regeln.²⁴⁰ Diese Kritik an einer Ausdehnung auf sozialrechtliche Streitigkeiten war insofern berechtigt, als bestimmte Besonderheiten sozialrechtlicher Auseinandersetzungen auch besondere Verfahrensbestimmungen rechtfertigen würden.²⁴¹ Heute ist jedoch die Ausdehnung des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf sozialrechtliche Ansprüche allgemein akzeptiert.²⁴²

4. Auswertung der Rechtsprechung bezüglich sozialrechtlicher Streitigkeiten

Im Rahmen der Erörterung der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs sollen im Folgenden die Besonderheiten in Bezug auf sozialrechtliche Streitigkeiten herausarbeitet und analysiert werden.²⁴³ Dabei wird

239 In der Literatur wurde sogar von einer künstlichen Erweiterung gesprochen, *Palmer*, *Erasmus Law Review*, 2009, S. 397, S. 425.

240 Vgl. dazu die gemeinsame abweichende Stellungnahme der Richter *Ryssdal*, *Bindschedler-Robert*, *Lagergren*, *Matscher*, *Evans*, *Bernhardt* und *Gersing* in der Entscheidung EGMR, Beschwerde Nr. 8562/79, Urt. vom 29. Mai 1986, § 44 – *Feldbrugge/die Niederlande*.

241 Die gemeinsame abweichende Stellungnahme der Richter *Ryssdal*, *Bindschedler-Robert*, *Lagergren*, *Matscher*, *Evans*, *Bernhardt* und *Gersing* in der Entscheidung EGMR, *Feldbrugge*, §§ 15-17.

242 Unter anderem *Schmidt*, *Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht*, 2003, S. 50; *Nußberger*, *Sozialstandards im Völkerrecht*, 2005, S. 353; *Breuer*, in: *Szente/Lachmayer* (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*, 2017, S. 42, S. 46.

243 Die vorhandene Literatur, die sich mit sozialrechtlichen Streitigkeiten und der Rechtsprechung des EGMR befasst, ist zum Teil bereits veraltet, siehe z. B. *Schmidt*, *Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht*, 2003; *Cousins*, *European Journal of Social Security*, 2005, S. 180 ff.; *Cousins*, *The European Convention on Human Rights and Social Security Law*, 2008; *Kapuy/Pieters/Zaglmayer*, *Social Security Cases in Europe*, 2007; *Gómez Heredero*, *Social Security*,

in erster Linie gefragt, ob bzw. inwiefern der *Fair-Trial*-Grundsatz im Falle sozialrechtlicher Streitigkeiten spezielle Anforderungen stellt. Hierbei muss zunächst auf die methodischen Probleme einer solchen Untersuchung hingewiesen werden. Denn es kann schon angesichts des Umfangs der Rechtsprechung der letzten Jahrzehnte nicht auf alle vom Gericht erlassenen Entscheidungen mit Bezug zu sozialrechtlichen Streitigkeiten eingegangen werden, zumal in der Mehrheit dieser Entscheidungen die allgemeinen Garantien des Art. 6 Abs. 1 EMRK ohnehin nur mehr oder weniger schematisch angewendet werden.²⁴⁴ Behandelt werden sollen deshalb nur diejenigen Entscheidungen, die Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten zum Gegenstand haben. Dabei lassen sich aus der Vielzahl der diesbezüglich ergangenen Entscheidungen gemeinsame Merkmale herausarbeiten.

a. Die Anforderungen an „besondere Sorgfalt und Eile“

Das Gebot der angemessenen Verfahrensdauer in sozialrechtlichen Streitigkeiten stellt einen der häufigsten Gegenstände von Streitigkeiten nach Art. 6 Abs. 1 EMRK dar.²⁴⁵ Angesichts der besonderen Bedeutung sozialrechtlicher Streitigkeiten für den Einzelnen hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung die Notwendigkeit besonderer Sorgfalt und Eile

2009; Nagel/Kessler, Social Security Law, 2010. Oder sie erweist sich als unvollständig, siehe z. B. *Cousins*, European Journal of Social Security, 2011, S. 372 ff., oder *Cousins/Wujczyk*, EJSS, 2017, S. 63 ff.

244 Siehe z. B. EGMR, Beschwerde Nr. 11098/84, Urt. vom 1. Juli 1985 – *B./die Niederlande*; EGMR, Beschwerde Nr. 12304/86, Urt. vom 21. Januar 1988 – *K./Bundesrepublik Deutschland*; EGMR, Beschwerde Nr. 11519/85, Urt. vom 26. November 1992 – *Lombardo/Italien*; EGMR, Beschwerde Nr. Nr. 14399/88, Urt. vom 24. August 1993 – *Massa/Italien*; EGMR, Beschwerde Nr. 20024/92, Urt. vom 16. September 1996 – *Süssmann/Bundesrepublik Deutschland*; EGMR, Beschwerde Nr. 16717/90, Urt. vom 28. Mai 1997 – *Pauger/Österreich*; EGMR, Beschwerde Nr. 47273/99, Urt. vom 12. November 2002 – *Beles/die Tschechische Republik*; EGMR, Beschwerde Nr. 32555/96, Urt. vom 19. Oktober 2005 – *Roche/Vereinigtes Königreich*; Beschwerde Nr. 423/03, Urt. vom 22. Juni 2006 – *Diaz Ochoa/Spanien*; EGMR, Beschwerde Nr. 73053/01, Urt. vom 23. November 2006 – *Jussila/Finnland*; EGMR, Beschwerde Nr. 31675/04, Urt. vom 2. Juni 2009, § 89 – *Codarcea/Rumänien*; EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

245 Schmidt, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 49.

festgestellt.²⁴⁶ Vor allem für Gerichtsentscheidungen, die Rentenansprüche zum Streitgegenstand haben, verlangt der EGMR schon wegen des in der Regel hohen Klägeralters besonders zügige Verfahren.²⁴⁷ In einem anderen Fall hat das Gericht ferner die besondere Eile damit begründet, dass die Invaliditätsleistung praktisch das gesamte Einkommen des Klägers darstellte. Das Verfahren war für ihn daher von vitaler Bedeutung und erforderte besondere Sorgfalt der Behörden.²⁴⁸ „Außergewöhnliche Sorgfalt“ ist ferner geboten, wenn ein Antragsteller an einer unheilbaren Krankheit leidet und eine verkürzte Lebenserwartung hat.²⁴⁹ Zwar kann schon wegen der notwendigen Einzelfallbetrachtung keine abstrakt zulässige Verfahrensdauer angegeben werden. Es lässt sich aber festhalten, dass bei einer Verfahrensdauer in sozialrechtlichen Streitigkeiten von über 8 Jahren grundsätzlich eine Verletzung des Gebots angemessener Verfahrensdauer gem. Art. 6 Abs. 1 EMRK bejaht werden muss.²⁵⁰ Im Vergleich zu anderen Verfahren sind hier insoweit strengere Maßstäbe anzuwenden.²⁵¹

b. Ausnahmen: Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Verhandlung

Art. 6 Abs. 1 EMRK stellt darüber hinaus auch sicher, dass über Rechtsstreitigkeiten öffentlich und mündlich verhandelt wird.²⁵² Grundsätzlich

246 Der EGMR spricht von „particular diligence in social security cases“, siehe u. a. EGMR, Beschwerde Nr. 9384/8, Urt. vom 29. Mai 1986, § 90 – *Deumeland/Bundesrepublik Deutschland*; EGMR, Beschwerde Nr. 54/1991, Urt. vom 26. August 1992, § 18 – *Lestini/Italien*; EGMR, Beschwerde Nr. 20024/92, Urt. vom 16. September 1996, § 61 – *Süssmann/Bundesrepublik Deutschland*; EGMR, Beschwerde Nr. 28394/95, Urt. vom 12. November 2002, § 37 ff. – *Döry/Schweden*; EGMR, Beschwerde Nr. 38978/97, Urt. vom 12. November 2002, §§ 39 bis 40 – *Salomonsson/Schweden*; EGMR, Beschwerde Nr. 46096/99, Urt. vom 8. April 2003, § 23 ff. – *Mocie/Frankreich*.

247 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 20024/92, Urt. vom 16. September 1996, § 61 – *Süssmann/Bundesrepublik Deutschland*; EGMR, Beschwerde Nr. 31675/04, Urt. vom 2. Juni 2009, § 89 – *Codarcea/Rumänien*.

248 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 46096/99, Urt. vom 8. April 2003, § 23 ff. – *Mocie/Frankreich*.

249 Engl. *exceptional diligence* vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 57753/00, Urt. vom 19. März 2002, § 61 – *K.T./Frankreich*.

250 Für einen Überblick über die Fälle, in denen eine Verletzung des Art. 6 EMRK vom EGMR bejaht wurde siehe *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 49.

251 Ebd., S. 50.

252 *Grabemwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2016, S. 521.

ist deshalb nur unter außergewöhnlichen Umständen das Unterbleiben einer öffentlichen mündlichen Verhandlung gerechtfertigt.²⁵³ Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung allerdings eine Ausnahme für sozialversicherungsrechtliche Ansprüche anerkannt. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine mündliche und öffentliche Verhandlung unterbleiben, soweit nur rechtliche oder hochtechnische Fragen zu entscheiden sind und die Beteiligten genügend Gelegenheit hatten, sich schriftlich einzulassen.²⁵⁴ Dies begründet das Gericht damit, dass die nationalen Behörden in diesem Bereich unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Effizienz des Verfahrens dann auf eine Anhörung der beteiligten Parteien verzichten können, wenn eine systematische Durchführung von Anhörungen ein Hindernis für die im Sozialprozess erforderliche besondere Sorgfalt sein kann.²⁵⁵

c. Die Rolle der Sachverständigen im Hinblick auf die Waffengleichheit

Hinsichtlich des Rechts auf ein faires Verfahren ist in sozialrechtlichen Streitigkeiten insbesondere die Waffengleichheit der Verfahrensbeteiligten von Bedeutung.²⁵⁶ Diesem Grundsatz gemäß muss jeder Verfahrensbeteiligte unter Bedingungen, die keinen substantiellen Nachteil gegenüber seinem Gegner begründen, die Gelegenheit bekommen, seinen Fall einschließlich der erforderlichen Beweise vorzubringen.²⁵⁷ Ohne Bedeutung ist dafür, ob der jeweilige Gegner seinen Vorteil tatsächlich ausnutzt; es reicht vielmehr aus, dass ein solcher abstrakt besteht und der Beteiligte in

253 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 18928/91, Urt. vom 23. Februar 1994, § 21 – *Fredin/Schweden*;

EGMR, Beschwerde Nr. 8/1997/792/993, Urt. vom 19. Februar 1998, § 46 – *Allan Jacobsson/Schweden*.

254 So insb. EGMR, Beschwerde Nr. 24/06/1993, Urt. vom 24. Juni 1993, § 58 – *Schuler-Zraggen/die Schweiz*; ebenso auch EGMR, Beschwerde Nr. 73053/01, Urt. vom 23. November 2006, § 41 ff. – *Jussila/Finnland*; EGMR, Beschwerde Nr. 28394/95, Urt. vom 12. November 2002, § 37 ff. – *Döry/Schweden*.

255 EGMR, Beschwerde Nr. 24/06/1993, Urt. vom 24. Juni 1993, § 58 – *Schuler-Zraggen/die Schweiz*; EGMR, Beschwerde Nr. 28394/95, Urt. vom 12. November 2002, § 37 ff. – *Döry/Schweden*.

256 *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 48.

257 So der EGMR grundlegend in der Entscheidung EGMR, Beschwerde Nr. 14448/88, Urt. vom 27. Oktober 1993, § 33 – *Dombo Bebeer/die Niederlande*; ebenso auch EGMR, Beschwerde Nr. 35289/11, Urt. vom 19. September 2017, § 146 – *Regner/ die Tschechische Republik*.

der Lage ist, diesen theoretisch auszunutzen.²⁵⁸ In seiner Rechtsprechung hat sich der EGMR zwar nur selten mit den Fragen der Waffengleichheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten befasst und dabei meistens nur verlangt, dass die Verfahrensbeteiligten mit Beweisanträgen zu hören sind und ihnen Akteneinsicht gewährt werden muss.²⁵⁹ Ein wichtiger Fall ist allerdings die Entscheidung in dem slowenischen Fall *Korošec*.²⁶⁰ Dabei geht es um ein Sachverständigengutachten, wie es in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig herangezogen wird. Nach der Entscheidung *Korošec* kann unter bestimmten Umständen ein Mangel an Unparteilichkeit seitens eines Experten zu einer Waffengleichheit führen.²⁶¹ Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung drei Beurteilungskriterien herausgearbeitet. Erstens ist die Art der Aufgabe, die den Sachverständigen übertragen wird, festzuhalten. Zweitens wird die Position des Sachverständigen in der Hierarchie der Gegenpartei beurteilt, und letztens wird die Rolle des Sachverständigen bei der Sachaufklärung bewertet, insbesondere die Bedeutung, die das Gericht seiner Meinung beimisst.²⁶² Im slowenischen Fall *Korošec* stützte das Gericht seine Entscheidung auf die Stellungnahme der Pensionskommission der Rentenversicherungsträger. Der Beschwerdeführer hatte jedoch keine Gelegenheit, die Stellungnahme der Rentenkommission anzufechten, da sein Antrag auf einen unabhängigen Sachverständigen mit der Begründung abgelehnt wurde, dass die Expertenbewertung der Kommission ausreichend sei. Der EGMR hat in dieser sozialrechtlichen Streitigkeit Waffengleichheit festgestellt.²⁶³

258 *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 690.

259 EGMR, Beschwerde Nr. 8562/79, Urt. vom 29. Mai 1986, § 44 – *Feldbrugge/die Niederlande*; EGMR, Beschwerde Nr. 24/06/1993, Urt. vom 24. Juni 1993, § 52 – *Schuler-Zraggen/die Schweiz*.

260 EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

261 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 31930/04, Urt. vom 5. Juli 2007, §§ 47 bis 55 – *Sara Lind Eggertsdóttir/Island*; EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

262 EGMR, Beschwerde Nr. 31930/04, Urt. vom 5. Juli 2007, §§ 47 bis 55 – *Sara Lind Eggertsdóttir/Island*.

263 EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

5. Zwischenergebnis

Die Rechtsschutzgehalte der Menschenrechtskonvention sind in Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK vorhanden. Die Rechtsschutzgewährleistungen haben ihre konkretere Ausprägung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg gefunden. Diese fordert aufgrund des Auslegungsprinzips des effektiven Grundrechtsschutzes vor allem, dass die Verfahrensgarantien praktische Wirkung haben und nicht rein theoretisch sind. Soweit Art. 6 Abs. 1 EMRK betroffen ist, müssen insbesondere institutionelle und verfahrensrechtliche Gewährleistungen beachtet werden. Darüber hinaus ermöglicht Art. 13 EMRK durch den ergebnisbezogenen Charakter des noch zu konkretisierenden Effektivitätsbegriffs, möglichen Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens Rechnung zu tragen.²⁶⁴ Obwohl die beiden Artikel als Ausgangspunkte für die europäischen Rechtsschutzgarantien dienen, bleibt den Vertragsstaaten in manchen Fällen ein weiter Ermessensspielraum bzw. Gestaltungsspielraum (engl. *margin of appreciation*).²⁶⁵ Dazu stellen die Verfahrensgarantien lediglich Mindestregelungen dar. Denn der Gerichtshof respektiert den demokratischen Gesetzgeber, in dessen Kompetenz die konkrete Verfahrensausgestaltung fällt, und geht von der Fachkompetenz der nationalen Gerichte aus. Darüber hinaus entscheidet der Gerichtshof in Straßburg nicht abstrakt über Verfahrensvorschriften als solche, sondern lediglich über deren Anwendung im Einzelfall, also

264 *Tonne* hat die Flexibilität des unzureichenden Effektivitätsbegriffs als die Chance beschrieben, die Besonderheiten der Verwaltungsrechtsschutzsysteme für die Rechtsprechung fruchtbar zu machen. Vgl. *Tonne*, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 189.

265 Vgl. ebd., was die Befugnis des Gerichtshofs zu positiven Verpflichtungen begrenzen kann, ist ein gewisser Ermessensspielraum bzw. Gestaltungsspielraum (engl. *margin of appreciation*) der Vertragsstaaten. Diese Einschätzungsprerogative spiegelt die subsidiäre Rolle der Konvention beim Schutz der Menschenrechte wider, welcher gemäß die Hauptverantwortung für den Schutz der Menschenrechte grundsätzlich bei den Vertragsparteien liegt. Sie wird immer dann eingeräumt, wenn auf dem Gebiet des Übereinkommensrechts gesetzgeberische, administrative oder gerichtliche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Diese Doktrin wird differenziert angewendet, wobei der Grad des Ermessens, der dem Staat eingeräumt wird, je nach Kontext variiert und umso größer ist, je weniger in den Vertragsstaaten Einigkeit über einen gemeinsamen europäischen Standard besteht. Unter einem solchen versteht man eine gemeinsame Rechtsüberzeugung bzw. einheitliche Praxis der Vertragsstaaten, die sich insbesondere in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung und ihrer Verwaltungspraxis widerspiegelt. Dazu ausführlich *Krieger*, ZaöRV, 2014, S. 187 ff.

insbesondere über konkrete Verfahrensfehler. Zudem beurteilt der EGMR nicht nur eine einzelne Instanz, sondern das gesamte Verfahren, das insgesamt betrachtet die Anforderungen des Konventionsartikels erfüllen muss. Das bedeutet, dass auch eine Heilung von Verfahrensfehlern in einer anderen Instanz denkbar ist. Hierin liegt eine mögliche Erklärung dafür, warum die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht häufiger in Betracht genommen werden. Nichtsdestotrotz sind aus der Rechtsprechung des EGMR die Grundprinzipien des effektiven Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten zu entnehmen. Die Effektivität des Rechtsschutzes ist dabei in Relation zu Verfahrensart, Streitgegenstand und Art des Gerichts zu sehen. Der Gerichtshof hat dementsprechend aufgrund des Streitgegenstands in sozialrechtlichen Streitigkeiten besondere Sorgfalt in Bezug auf angemessene Dauer angeordnet. Es ist davon auszugehen, dass aus den bereits geschilderten Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten und der Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes noch weitere Rechtsschutzgehalte abgeleitet werden können. Dies wird sich insbesondere bei Fragen der Effektivität des Zugangs und der Kompensation des vorhandenen Kräfteungleichgewichts zwischen Verfahrensbeteiligten zeigen.²⁶⁶

II. Effektiver Rechtsschutz in der Europäischen Union

1. Art. 47 GRC: Kernstück des effektiven Rechtsschutzes

Der allgemeine Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union erst seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelt.²⁶⁷ Während es in der frühen Rechtsprechung bereits einige Tendenzen hinsichtlich der Anerkennung dieses Grundsatzes gab,²⁶⁸ hat der EuGH in seiner grundle-

266 Weiterführend dazu Kap. 1 C. II.

267 Prechal, in: Paulussen/Takacs/Lazić u. a. (Hrsg.), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2015, S. 143, S. 144.

268 So wurden die Mitgliedstaaten beispielsweise aufgefordert, dafür zu sorgen, dass ihre Gerichte „unmittelbaren und sofortigen Schutz“ bieten (vgl. EuGH, Urt. vom 19. Dezember 1968, *Salgoil*, Rs. 13/68, EU:C:1968:54, Rdnr. 3) und dass die Rechte der Gemeinschaft „in jedem Fall wirksam geschützt“ werden müssen (vgl. EuGH, Urt. vom 9. Juli 1985, *Bozzetti*, Rs. 179/84, EU:C:1985:306, Rdnr. 17). In der Rechtssache *Von Colson* hat der Gerichtshof den Art. 6 der Richtlinie 76/207 (Gleichbehandlung von Männern und Frauen) in der Weise

genden Entscheidung *Johnston* zum ersten Mal festgestellt, dass das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes ist, der den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt.²⁶⁹ Der EuGH hat diesen Grundsatz in Art. 6 Abs. 1 EMKR und Art. 13 EMRK impliziert gesehen.²⁷⁰ In der Entscheidung *Johnston* hat der Gerichtshof daher bestätigt, dass im Unionsrecht der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes besteht, obwohl er damals in keiner Vorschrift explizit kodifiziert war.²⁷¹

Während das Erfordernis eines effektiven gerichtlichen Schutzes ursprünglich nur auf der Rechtsprechung des EuGH basierte, wurde es später jedenfalls zum Teil in sekundärrechtliche Instrumente aufgenommen.²⁷² Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes schließlich Teil des Primärrechts. In diesem Zusammenhang sind zwei Bestimmungen von Bedeutung. Zu einem Art. 19 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), der an die Mitgliedstaaten gerichtet ist und lautet: „Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“ Zum anderen Art. 47 der Grundrechtecharta (GRC), der ebenfalls das Recht auf einen

ausgelegt, dass die von einem Mitgliedstaat gewählte Sanktion einen echten und wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten hat. Die Entscheidung *Von Colson* war das Sprungbrett für die ausdrückliche Anerkennung des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes in der späteren Entscheidung *Johnston*. Vgl. EuGH, Urt. vom 10. April 1984, *Von Colson*, Rs. 14/83, EU:C:1984:153; EuGH, Urt. vom 15. Mai 1986, *Johnston*, Rs. 222/84, EU:C:1986:206, Rdnr. 18 bis 19.

269 EuGH, Urt. vom 15. Mai 1986, *Johnston*, Rs. 222/84, EU:C:1986:206, Rdnr. 18 bis 19.

270 Ebd.

271 *Prechal*, in: *Paulussen/Takacs/Lazić u. a.* (Hrsg.), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2015, S. 143, S. 144.

272 Siehe z. B. die Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, geändert durch die Richtlinie 2007/66/EG; Art. 4 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und Art. 39 der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, aufgehoben durch Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

effektiven Rechtsbehelf und ein faires Verfahren (engl. *right to an effective remedy and to a fair trial*) festlegt und lautet: „(Abs. 1) Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. (Abs. 2) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. (Abs. 3) Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen. (Abs. 4) Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.“

Obwohl der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Art. 47 der Charta kodifiziert wurde, beruht seine Auslegung immer noch auf der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 und Art. 13 EMRK.²⁷³ Die normative Grundlage dafür ist in Art. 53 Abs. 3 GRC zu finden, der besagt, dass, soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Menschenrechten und Grundfreiheiten entsprechen, diese den gleichen Rang und die gleiche Tragweite haben, wie nach der Menschenrechtskonvention. Die Charta bestimmt zudem ausdrücklich, dass diese Bestimmung der Gewährung eines weitergehenden Schutzes durch das Recht der Europäischen Union nicht entgegensteht.²⁷⁴ Nach Art. 52 GRC muss der EuGH also die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg berücksichtigen.²⁷⁵ So stellt die Charta selbst eine enge Verbindung zwischen den von ihr gewährleisteten Grundrechten und der EMRK her und zielt darauf ab, die Kohärenz zwischen der Charta und der Konvention aufrechtzuerhalten.²⁷⁶ Der EuGH muss seinerseits wiederum die Besonderheiten der EU-Rechtsordnung in solchen Fällen beachten, die mit dem Unionsrecht zusammenhängen.²⁷⁷ In der jüngsten Vergangenheit hat sich die Charta darüber hinaus als wichtiger Anreiz für den EuGH erwiesen, seine eigene

273 EuGH, Urt. vom 2. September 2010, *DEB*, Rs. C-279/09, EU:C:2010:489, Rdnr. 42.

274 Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRC.

275 *Douglas-Scott*, in: *Vries/Bernitz/Weatherill* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, 2015, S. 21, S. 40.

276 *Cleynenbreugel*, *European Law Review*, 2012, S. 90, S. 95.

277 *Gerards*, in: *Vries/Bernitz/Weatherill* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, 2015, S. 48, S. 53.

Grundrechtsdoktrin fortzuentwickeln,²⁷⁸ sodass Art. 47 GRC eine eigenständige Bedeutung und ein eigener Wesensgehalt zukommt, die nicht bloß die Summe der Bestimmungen der Art. 6 und 13 EMRK sind.²⁷⁹ Auf eine weitergehende Analyse der unterschiedlichen Ansätze von EuGH und EGMR soll hier verzichtet werden.²⁸⁰ Denn für die Zwecke dieser Arbeit ist vor allem die Frage zentral, was das Kernstück des effektiven Rechtsschutzes im Rahmen des EU-Rechts darstellt.²⁸¹ Grob skizziert lässt sich sagen, dass die Effektivität des Rechtsschutzes ein „Bündel“ an Rechten für den Zugang zu den Gerichten²⁸² und die Festlegung von Mindeststandards

-
- 278 Zu den neuen Ansätzen des EuGH siehe insb. *Douglas-Scott*, in: *Vries/Bernitz/Weatherill* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, 2015, S. 21, S. 38. Zudem hat der EuGH einen gewissen „Wettbewerb“ auf dem Gebiet der Grundrechte in Europa geschaffen. Die zunehmende Popularität der GRC scheint darauf zurückzuführen sein, dass die Charta eine Reihe von Rechten schützt, die in der EMRK nicht erwähnt werden. Ein weiterer wichtiger Faktor, scheint die schwierige Lage zu sein, in der sich der EGMR derzeit befindet. Aufgrund der gestiegenen Zahl der Vertragsstaaten der Konvention und der schlechten Menschenrechtssituation in vielen der neu beigetretenen Staaten hat sich die Zahl der Fälle für den Gerichtshof fortwährend erhöht. Der zunehmende Zustrom von Fällen in Verbindung mit begrenzten Mitteln hat es für den EGMR noch schwieriger gemacht, all seine Fälle innerhalb einer angemessenen Frist zu bearbeiten. Daher ist es nicht verwunderlich, dass einzelne Kläger ihre Rechte vor dem EuGH durchzusetzen suchen. Mehr dazu *Gerards*, in: *Vries/Bernitz/Weatherill* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, 2015, S. 48, S. 53; *Rosas*, in: *Vries/Bernitz/Weatherill* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, 2015, S. 11, S. 13; *Búrca/Craig*, *The Evolution of EU Law*, 2011, S. 489.
- 279 So die Ansicht des Generalanwalts *Villalón* in seinen Schlussanträgen vom 1. März 2011, *Samba Diouf*, Rs. C-69/10, EU:C:2011:102, Rdnr. 39.
- 280 Mehr dazu *Wiethoff*, *Das konzeptionelle Verhältnis von EuGH und EGMR*, 2008; jüngst dazu auch *Tamme*, *Die Durchsetzung von EU-Recht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*, 2018.
- 281 In der Rechtstheorie gab es einige innovative Ansätze zur Analyse der Gerichtsentscheidungen des EuGH. Einer davon ist eine quantitative Methode mit Hilfe von Zitaten-Netzwerk und Korpuslinguistik zur Analyse der Entscheidungen des Gerichtshofs, vgl. *Šadl/Palmer Olsen*, *Leiden Journal of International Law*, 2017, S. 327, S. 349. In dieser Untersuchung wurde das Wort „Effektivität“ im Kontext des europäischen Rechts analysiert. Die Studie lieferte jedoch keine neuen Perspektiven und kann die Rechtsdogmatik nicht ersetzen. Allerdings ist eine nützliche Methode zur Ergänzung der Rechtsdogmatik in der systematischen Abbildung von Strukturen zu sehen, die in der Rechtsprechung entstehen. Vgl. *Šadl/Palmer Olsen*, *Leiden Journal of International Law*, 2017, S. 327, S. 349.
- 282 Siehe die Schlussanträge des Generalanwalts *Jääskinen* vom 14. März 2013, *ÖBB-Personenverkehr*, Rs. C-509/11, ECLI:EU:C:2013:167, Rdnr. 76: „the right of

für das Gerichtsverfahren als faires Verfahren enthält,²⁸³ die durch Art. 47 GRC gewährleistet sind. Dazu ist Art. 47 GRC eine offene Norm, die stark von der Entwicklung der Rechtsprechung nicht nur des EuGH, sondern auch des EGMR abhängt. Die weitere Entwicklung des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes stellt sich als dynamischer Prozess dar.²⁸⁴ Der genaue Inhalt des effektiven Rechtsschutzes hängt dabei auch vom jeweiligen prozessualen Kontext ab, sodass der Grundsatz schon in den unterschiedlichen Rechtsgebieten, Instanzen und Verfahrensarten nicht den gleichen Inhalt haben kann und soll.²⁸⁵

2. Anwendbarkeit der GRC bei sozialrechtlichen Streitigkeiten

Die Grundrechtecharta hat nur einen beschränkten Anwendungsbereich.²⁸⁶ Sie gilt nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC für die Mitgliedstaaten nur „[...] bei der Durchführung des Rechts der Union“. Zunächst ist festzustellen, dass sich der Wortlaut dieser Vorschrift in den verschiedenen

access to a Court, [...] forms the heart of the principles established by the Court under the rubric of effective judicial protection“.

283 *Saffjan/Düsterhaus*, Yearbook of European Law, 2014, S. 3, S. 4; ebenfalls auch *Görsch*, in: *Szente/Lachmayer* (Hrsg.), The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, 2017, S. 29, S. 32.

284 *Lechmayer*, in: *Szente/Lachmayer* (Hrsg.), The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, 2017, S. 339, S. 354.

285 *Saffjan/Düsterhaus*, Yearbook of European Law, 2014, S. 3, S. 17; vgl. *Krommendijk*, Common Market Law Review, 2016, S. 1395, S. 1412; *Lechmayer*, in: *Szente/Lachmayer* (Hrsg.), The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, 2017, S. 339, S. 354.

286 Art. 6 Abs. 1 EUV: „Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.“ Der Anwendungsbereich wird auch in Art. 51 Abs. 1 GRC bestimmt: „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten.“ Die Charta wurde relativ schnell ausgehandelt und der entscheidende Faktor für den Erfolg der Verhandlungen waren die äußerst restriktiven allgemeinen Artikel, darunter auch Artikel 51 GRC. Es gab Befürchtungen, dass die Befugnisse der Union und ihre Zuständigkeiten durch die Charta erweitert werden könnten. Die allgemein gehaltenen Art. 51 bis Art. 53 der Charta wurden daher hinzugefügt, um die Tragweite der Charta zu begrenzen. Mehr dazu *Búrca*, European Law Review, 2001, S. 126, S. 136.

Sprachfassungen unterscheidet.²⁸⁷ Während auf Englisch und Französisch ebenfalls jeweils ein dem deutschen Wort „Durchführung“ entsprechender Begriff verwendet wird, benutzen andere Sprachversionen das Äquivalent zum deutschen Wort „Anwendung“,²⁸⁸ dem semantisch betrachtet ein breiterer Anwendungsbereich zukommt.²⁸⁹ In den Erläuterungen zur Charta wurde klargestellt, dass die Charta bei der Anwendung des Rechts der Europäischen Union und nicht nur bei der Durchführung anwendbar ist²⁹⁰ und somit alle Situationen abdecken soll, in denen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus den Verträgen sowie aus dem Sekundärrecht der Europäischen Union nachkommen.²⁹¹ Dort, wo hingegen das Recht der Europäischen Union den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt, findet auch die Charta keine Anwendung. Somit stellt sich die Frage, ob die Grundrechtecharta für sozialrechtliche Streitigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten überhaupt gilt. Art. 51 Abs. 1 GRC bestätigt die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs in Luxemburg, der gemäß die vom Europarecht garantierten Grundrechte in allen durch das Recht der Europäischen Union geregelten Fällen anwendbar sein sollen, nicht jedoch außerhalb solcher Sachverhalte.²⁹² Fällt ein Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts, so ist der Gerichtshof auch nicht befugt, über ihn zu entscheiden, sodass selbst eine Verletzung der entsprechenden Bestimmungen der Charta seine Zuständigkeit nicht begründen kann.²⁹³ Sofern die Anwendbarkeit der GRC infrage steht, muss folglich stets geprüft werden, ob der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende

287 Zur gleichen Verbindlichkeit aller Sprachfassungen vgl. nur *Langheld*, Vielsprachige Normenverbindlichkeit im Europäischen Strafrecht, 2016, S. 28 ff.

288 Dem deutschen Begriff der „Durchführung“ entspricht in englischer Sprache der Ausdruck „implementing“, und in französischer Sprache „mise en oeuvre“. In anderen Sprachen einiger Mitgliedstaaten wird stattdessen eine Entsprechung des Verbs „anwenden“ verwendet, wie z. B. in der finnischen „soveltaa“, der schwedischen „tillämpa“ oder der spanischen Fassung „apliquen“.

289 *Paju*, The European Union and Social Security Law, 2017, S. 144; vgl. *Rosas*, Jurisprudence, 2012, S. 1269, S. 1277.

290 Erläuterung zu Art. 51 der Charta, Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, 2007/C 303/02, Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Dezember 2007.

291 EuGH, Urt. vom 26. Februar 2013, *Åkerberg Fransson*, Rs. C-617/10, EU:C:2013:105, Rdnr. 17.

292 EuGH, Urt. vom 26. Februar 2013, *Åkerberg Fransson*, Rs. C-617/10, EU:C:2013:105, Rdnr. 19; EuGH, Urt. vom 28. November 2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, Rs. C-258/13, EU:C:2013:810, Rdnr. 20.

293 Ebd.

Sachverhalt in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fällt, oder nicht.

Daher ist zuerst zu klären, ob soziale Angelegenheiten überhaupt unter das Unionsrecht fallen. Die Zuständigkeit der EU in sozialrechtlichen Angelegenheiten ist allerdings sehr beschränkt,²⁹⁴ weshalb das EU-Recht auch nicht viele Bestimmungen bezüglich des Sozialrechts enthält.²⁹⁵ Rechtsverbindliche Instrumente werden überwiegend zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit²⁹⁶ und der Freizügigkeit der Unionsbürger²⁹⁷ durch eine Koordinierung der mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssysteme²⁹⁸ erlassen.²⁹⁹ Die Koordinierungsregeln enthalten Bestimmungen, die festlegen, welches nationale Recht anwendbar ist und welcher Träger Leistungen

294 *Paju*, *The European Union and Social Security Law*, 2017, S. 14; siehe auch *White*, in: *The European Union Charter of Fundamental Rights*, 2004, S. 309, S. 321. Zum aktuellen Stand siehe auch Commission Staff Working Document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights, 2017.

295 Für einen detaillierten Überblick siehe insb. *Fuchs/Bieback* (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, 2018.

296 Vgl. nur die Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit.

297 Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

298 Art. 48 AEUV. Die EU, bzw. ihre Vorläuferorganisation, die EWG, hat diesbezüglich auch Sekundärrecht erlassen: zunächst im Jahr 1958 die Verordnung Nr. 3 über soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 vom 16. Dezember 1958; danach die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juli 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2; und zuletzt die Verordnung Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 29. April 2004.

299 Bei der Verabschiedung der Verordnung 3/58, der ersten im Bereich des Sozialrechts in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wurde die Frage der Harmonisierung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten diskutiert. Eine Harmonisierung wurde jedoch nicht für notwendig erachtet, da davon ausgegangen wurde, dass die wirtschaftlichen Entwicklungen in der Gemeinschaft zu einer natürlichen Annäherung der nationalen Sozialrechtssysteme führen würden, vgl. *Paju*, *The European Union and Social Security Law*, 2017, S. 1.

zu erbringen hat.³⁰⁰ Sie enthalten auch bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Mitgliedstaaten, die allerdings nicht in das Kernstück des nationalen Rechts, die gesetzlichen Regelungen für soziale Streitigkeiten, eingreifen.³⁰¹ Die Verfahrensregelungen bezüglich sozialrechtlicher Streitigkeiten sind daher grundsätzlich nicht Teil des Europarechts. Der EuGH hielt sich deshalb in der Rechtssache *Torralbo Marcos*,³⁰² welcher der Fall eines Klägers zugrunde lag, dem vor dem spanischen Sozialgericht (span. *Juzgado de lo Social*) die Befreiung von Gerichtsgebühren bei Einlegung eines sozialrechtlichen Rechtsmittels versagt worden war und der darin einen Verstoß gegen Art. 47 der Grundrechtecharta sah, nicht für zuständig.³⁰³ Der Gerichtshof begründete dies damit, dass die im Ausgangsverfahren streitgegenständliche Verfahrensregelung ausschließlich nationale Sachverhalte regelt und nicht dem Zweck dient, Bestimmungen des Unionsrechts durchzuführen.³⁰⁴ Daraus kann abgeleitet werden, dass Art. 47 GRC in sozialrechtlichen Streitigkeiten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht anwendbar ist. Nichtsdestotrotz ist Art. 47 der Charta für unsere Analyse relevant. Dies vor allem deshalb, weil der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Europa sowohl stark auf der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg beruht, als auch auf Art. 47 GRC und der Rechtsprechung des EuGH. Die Charta vermittelt deshalb einen wertvollen Einblick in die Konzeption des effektiven Rechtsschutzes allgemein und ist essenziell für dessen Analyse.

300 Weiterführend dazu ebd., S. 10 ff.

301 Siehe insb. Art. 81 der Verordnung 883/2004. Dabei sind manche Verfahrensregelungen im koordinierenden Sozialrecht der EU bereits vorhanden: Nach Art. 76 Abs. 7 Verordnung Nr. 883/2004 dürfen die Behörden, Träger und Gerichte eines Mitgliedstaats die bei ihnen eingereichten Anträge oder sonstigen Schriftstücke nicht deshalb zurückweisen, weil sie in der Amtssprache eines anderen Mitgliedstaats abgefasst sind, sofern diese als Amtssprache der Organe der Europäischen Union anerkannt ist. Ausführlich dazu *Leopold*, ZESAR, 2017, S. 109 ff.

302 EuGH, Urt. vom 20. Juli 2013, *Torralbo Marcos*, Rs. C 265/13, EU:C:2014:187, Rdnr. 36.

303 Ebd., Rdnr. 24.

304 Ebd., Rdnr. 43.

3. Auswertung der Rechtsprechung des EuGH im Lichte sozialrechtlicher Streitigkeiten

Obwohl die Rechtsprechung des EuGH sich nicht direkt mit sozialrechtlichen Streitigkeiten beschäftigt, hat der Gerichtshof in Luxemburg mehrere Anhaltspunkte herausarbeitet, die auch für Verfahren in sozialrechtlichen Angelegenheiten relevant sein können. Denn ausweislich der Rechtsprechung des EuGH muss für bestimmte Personengruppen, die sich in einer durch das materielle Recht oder faktische Umständen begründeten relativ schwächeren Stellung befinden, ein besonders effektiver Rechtsschutz sichergestellt werden. *Dougan* argumentiert dass die Gerichte einen ergänzenden Schutz in allen Situationen bieten müssen, in denen der Begünstigte des Gemeinschaftsrechts unter einem gewissen Verletzlichkeitsstatus³⁰⁵ leidet. Das Kriterium der Vulnerabilität liegt nach seiner Definition immer dann vor, wenn durch eine der Verfahrenssituation inhärente ungleiche Beziehung besteht, bei der die eine Partei von der anderen abhängig ist, oder wenn eine Situation vorliegt, in der eine Partei eine spezifische Verantwortung gegenüber der anderen übernommen hat.³⁰⁶ Als Beispiel nennt er die Rolle eines Arbeitnehmers gegenüber seinem Arbeitgeber oder eines Verbrauchers gegenüber einem gewerblichen Händler. *Dougans* Gedanken wurden durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Luxemburg aufgegriffen,³⁰⁷ der die Auffassung vertritt, dass der durch die Richtlinie 93/13/EWG³⁰⁸ gewährte Verbraucherschutz auf dem Gedanken beruht, dass sich ein Verbraucher sowohl hinsichtlich seiner Verhandlungsmacht als auch seines Kenntnisstandes in einer schwächeren Position befinde.³⁰⁹ Seine schwächere Position ist daran zu erkennen, dass er regelmäßig den vom Gewerbetreibenden vorformulierten Bedingungen zustimmen muss, ohne auf deren Inhalt Einfluss nehmen zu können.³¹⁰ Der Gerichtshof bekräftigt daher in seiner Rechtsprechung, dass die nationalen Gerichte

305 "some state of vulnerability", so der Wortlaut in *Dougan*, National Remedies Before the Court of Justice, 2004, S. 13.

306 Vgl. ebd., S. 14.

307 Vgl. *Krommendijk*, Common Market Law Review, 2016, S. 1395, S. 1412.

308 Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen.

309 Siehe z. B. EuGH, Urt. vom 27. Juni 2000, *Océano Grupo Editorial SA*, Rs. C-240/98 bis C-244/98, EU:C:2000:346, Rdnr. 29; EuGH, Urt. vom 26. Oktober 2006, *Mostaza Claro*, EU:C:2006:675, Rdnr. 25; EuGH, Urt. vom 6. Oktober 2009, *Asturcom Telecomunicaciones*, EU:C:2009:615, Rdnr. 29.

310 Ebd.

von Amts wegen zu prüfen haben, ob eine Vertragsklausel missbräuchlich ist. Der EuGH argumentiert, „die Art und die Bedeutung des öffentlichen Interesses, auf dem der durch die Richtlinie den Verbrauchern gewährte Schutz beruht, rechtfertigen es weiter, dass das nationale Gericht von Amts wegen die Missbräuchlichkeit einer Vertragsklausel prüfen und damit dem Ungleichgewicht zwischen dem Verbraucher und dem Gewerbetreibenden abhelfen muss.“³¹¹ In einer weiteren Entscheidung hat der EuGH mit ähnlicher Begründung die Beweiserleichterung für Verbraucher bei mangelhafter Ware begründet.³¹² Darüber hinaus hat der Gerichtshof in Luxemburg auch entschieden, dass ein nationales Gericht bei entsprechenden Anhaltspunkten von Amts wegen prüfen muss, ob der Käufer ein Verbraucher ist und deshalb die Sonderbestimmungen des Verbraucherrechtes Anwendung finden. Ob der Verbraucher anwaltlich vertreten ist oder nicht, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern.³¹³

Darüber hinaus wurde Ende des Jahres 2012 durch die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen ausdrücklich festgestellt, dass bei Versicherungs-, Verbraucher- und Arbeitsverträgen die schwächere Partei durch Zuständigkeitsvorschriften geschützt werden muss, die für sie günstiger sind als die allgemeine Regelung.³¹⁴ Das Erfordernis der engen Verbindung zwischen in der Sache zuständigem Gericht und Rechtssuchendem soll Rechtssicherheit schaffen und verhindern, dass die schwächere Partei vor irgendeinem von der stärkeren ausgewählten Gericht verklagt wird, mit dem sie vernünftigerweise nicht rechnen konnte.³¹⁵

Anhand der geschilderten Beispiele dürfte deutlich geworden sein, dass sowohl der EuGH in seiner Rechtsprechung als auch die Organe der Europäischen Union beim Erlass von Rechtsakten versuchen, die aus dem materiellen Recht oder aus den jeweiligen Umständen sich ergeben-

311 EuGH, Urt. vom 26. Oktober 2006, *Mostaza Claro*, EU:C:2006:675, Rdnr. 25.

312 Weiterführend dazu EuGH, Urt. vom 4. Juni 2015, *Froukje Faber*, Rs. C-497/13, EU:C:2015:357, Rdnr. 69.

313 Ebd.

314 Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 14 bis 19. Die Zuständigkeit für Versicherungssachen ist in Art. 10 bis 16 geregelt, und diejenige für Verbrauchersachen ist in Art. 17 bis 19 bestimmt, während die Zuständigkeit für individuelle Arbeitsverträge in Art. 20 bis 23 der Verordnung geregelt ist.

315 Ebd., Rdnr. 18.

den Ungleichheiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern bzw. die schwächeren Positionen von Versicherten und Arbeitnehmern im Rahmen des Verfahrensrechts auszubalancieren.³¹⁶ Der EuGH hat insbesondere in verbraucherrechtlichen Fällen eine gewisse Schutzwürdigkeit der schwächeren im Gerichtsverfahren angedeutet und dazu Art. 47 GRC zur Grundlage zusätzlicher Verfahrensregelungen gemacht. Verbraucherfälle stellen nämlich eine Ausnahme zu der üblichen, aus gleicher Verhandlungsstärke resultierenden gleichen Verteilung von Rechtsgewichten im Privatrecht dar.³¹⁷ Diese Ausnahme bedingt eine korrigierende bzw. fürsorgende rechtliche Aufmerksamkeit seitens der Gerichte.³¹⁸ Damit wird das materielle Recht durch gerichtliches Verfahrensrecht flankiert. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass effektiver Rechtsschutz den Betroffenen die Durchsetzung ihrer Rechte im Gerichtsverfahren unter günstigsten Bedingungen gewährleisten muss.³¹⁹

Bei genauer Betrachtung kann man gewisse Ähnlichkeiten insbesondere zwischen Verbrauchern bzw. Versicherten und Klägern in sozialrechtlichen Streitigkeiten feststellen.³²⁰ Denn auch Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten befinden sich meist in einer schwächeren Position, da ihnen regelmäßig ein erfahrener, sachkundiger und wirtschaftlich stärkerer Verfahrensbeteiligter gegenübersteht. Wie im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern ist auch das Verhältnis zwischen der Sozialverwaltung und dem klagenden Bürger durch einen Handlungsvorteil des „repeat players“ gekennzeichnet.³²¹ Hinzu tritt die bei sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig vorliegende Situation der Bedürftigkeit. Ganz im Sinne des Gedankens, dass bestimmte Personengruppen schon aufgrund ihrer

316 Dazu bereits *Dougan*, National Remedies Before the Court of Justice, 2004, S. 86; *Las Casas/Maugeri/Pagliantini*, European Review of Contract Law, 2014, S. 465; ebenso auch *Krommendijk*, Common Market Law Review, 2016, S. 1395, S. 1412.

317 *Höland*, in: *Kreher/Welti* (Hrsg.), Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten, 2017, S. 12, S. 15.

318 Dazu bereits *Dougan*, National Remedies Before the Court of Justice, 2004, S. 86; *Las Casas/Maugeri/Pagliantini*, European Review of Contract Law, 2014, S. 465; ebenso auch *Krommendijk*, Common Market Law Review, 2016, S. 1395, S. 1412.

319 *Kerševan/Androjna/Bugarič u. a.*, Upravno procesno pravo (Slowenisches Verwaltungsprozessrecht), 2017, S. 651.

320 Für eine ausführliche Erläuterung zu Verbraucherschutzrechten und Sozialrecht aus deutscher Perspektive, vgl. *Igl* (Hrsg.), Verbraucherschutz im Sozialrecht, 2011.

321 Zu diesem von *Galanter* geprägten Begriff siehe Kap. 1 A. II. 2.

relativ schwächeren Position einen besonders effektiven gerichtlichen Schutz benötigen, könnten deshalb auch für Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten ergänzende bzw. zusätzliche Garantien gerechtfertigt sein,³²² die nämlich den Schutz ihrer Rechte überhaupt erst ermöglichen bzw. effektiv machen.

III. Besondere Garantien in anderen völkerrechtlichen Verträgen

Andere völkerrechtliche Verträge nehmen nur selten oder nur vereinzelt auf sozialrechtliche Streitigkeiten Bezug. Es gibt jedoch einige völkerrechtliche Vereinbarungen, aus denen sich das Erfordernis besonderer Verfahrensregeln für sozialrechtliche Streitigkeiten ergibt. Diese sollen im Folgenden untersucht werden.

1. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte³²³ niedergelegten Grundsätze werden im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umgesetzt.³²⁴ Beide internationalen Abkommen

322 Vgl. *Krommendijk*, Common Market Law Review, 2016, S. 1395, S. 1412.

323 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris am 10. Dezember 1948 als Resolution verabschiedet. Die Erklärung ist somit rechtlich als Empfehlung einzustufen und stellt keine verbindliche Rechtsquelle des Völkerrechts dar. In den darauffolgenden Jahren wurde versucht, den Inhalt der Erklärung in rechtsverbindliche Dokumente umzusetzen. Einige Artikel der Erklärung wurden dementsprechend in die beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufgenommen. Auf regionaler Ebene kam dabei die Europäische Menschenrechtskonvention im Rahmen des Europarates zustande. Deren Bestimmungen haben somit im Gegensatz zur AEMR den Status eines verbindlichen internationalen Abkommens. Vgl. *Tomuschat*, Human Rights, 2003, S. 29.

324 Es war schon immer Teil des Verständnisses der UN, dass bürgerliche und politische Rechte auf der einen und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der anderen Seite untrennbar verbunden sind. Westliche Regierungen argumentierten jedoch, dass sich die beiden Arten von Rechten grundlegend unterscheiden. Insbesondere wurde geltend gemacht, dass nur bürgerliche und politische Rechte justiziabel seien. Der Ostblock dagegen sprach sich gegen

wurden im Jahr 1966 von den Vereinten Nationen verabschiedet und traten im Jahr 1976 in Kraft. Hinsichtlich ihres jeweiligen Bindungsgrades besteht freilich ein beachtlicher Unterschied. So sind die im Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Rechte als strenge Verpflichtungen zu verstehen, an die sich die Vertragsstaaten halten müssen. Demgegenüber verpflichtet der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Vertragsstaaten lediglich dazu, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die volle Verwirklichung der anerkannten Rechte schrittweise und mit allen geeigneten Mitteln, insbesondere durch die Verabschiedung gesetzgeberischer Maßnahmen, zu erreichen.³²⁵ Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist zudem noch insofern einzigartig unter den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, als sein Vertragstext die Schaffung einer spezialisierten und unabhängigen Kontrollinstanz nicht vorsieht.³²⁶ Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (engl. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*), ein Gremium unabhängiger Sachverständiger, das die Umsetzung der dort garantierten Rechte durch die Vertragsstaaten kontrolliert, wurde erst später eingesetzt.³²⁷ Die Mitglieder dieses Ausschusses haben sich auf Kriterien geeinigt, welche die Auslegung des Pakts und die Kontrolle seiner Umsetzung leiten sollen.³²⁸ Gemäß den Auslegungsregeln

eine Aufteilung der Rechte in zwei Verträge aus, da dadurch möglicherweise eine Hierarchie zwischen den beiden Gruppen von Rechten impliziert würde, vgl. *Joseph/Castan*, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2014, S. 7; ebenso auch *Kälin/Künzli*, *The Law of International Human Rights Protection*, 2011, S. 40, und *Langford/King*, in: *Langford* (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence*, 2011, S. 477, S. 477.

325 Für weitere Analysen und eine kritische Betrachtung siehe *Alston/Quinn*, *Human Rights Quarterly*, 1987, S. 156, S. 157 ff.; *Tomuschat*, *Human Rights*, 2003, S. 39.

326 *Langford/King*, in: *Langford* (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence*, 2011, S. 477, S. 480.

327 Der Ausschuss wurde gem. der ECOSOC-Resolution 1985/17 vom 28. Mai 1985 eingesetzt, weil inzwischen der Mangel an einem solchen Gremium als solcher erkannt wurde. Für weitere Einblicke in die Hintergründe der Bildung des Ausschusses siehe insbesondere *Alston/Quinn*, *Human Rights Quarterly*, 1987, S. 156, S. 335.

328 Diese Kriterien sind in den Limburger Grundsätzen zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in den Maastrichter Leitlinien über die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ausdrücklich festgelegt, vgl. „The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,“ E/CN.4/1987/17; „Maastricht Guidelines on Violations of Eco-

sollen die Staaten „geeignete legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche und andere Maßnahmen zur vollen Verwirklichung dieser Rechte ergreifen; die Verpflichtung zur vollständigen Verwirklichung dieser Rechte soll schrittweise erfolgen.“³²⁹ Die Auslegungen der Bestimmungen des Paktes durch den Ausschuss werden als allgemeine Bemerkungen (engl. *general comments*) veröffentlicht, denen jedoch streng genommen keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt, sodass ihre Befolgung im Ermessen der Vertragsstaaten steht.³³⁰

Auch wenn jedoch im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte keine expliziten Regelungen zum gerichtlichen Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten zu finden sind, ist dieser internationale Vertrag im Rahmen der vorliegenden Arbeit dennoch relevant. Denn der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat insbesondere im Zusammenhang mit Art. 9 des Paktes bzw. mit dem Recht auf soziale Sicherheit in allgemeinen Anmerkungen die Rechtsbehelfe behandelt. Demgemäß sollen alle Personen, gegen deren Recht auf soziale Sicherheit verstoßen wurde, Zugang zu effektiven gerichtlichen Rechtsbehelfen haben oder zu anderen geeigneten Rechtsbehelfen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.³³¹ Ferner soll die Rechtsberatung zur Erlangung von Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten im Rahmen der maximal verfügbaren Mittel erfolgen.³³² Weiter wird ausdrücklich festgehalten, dass insbesondere Richter und Juristen³³³ von den Vertragsstaaten ermutigt werden sollen, Verletzungen des Rechts auf soziale Sicherheit bei der Ausübung ihrer Funktionen stärker zu berücksichtigen.³³⁴ Wie

monic, Social and Cultural Rights,” nachgedruckt in *Human Rights Quarterly*, 1998, S. 691 ff.

329 Für weitere Vertiefung und eine kritische Analyse siehe insb. *Alston/Quinn*, *Human Rights Quarterly*, 1987, S. 156, S. 157 ff. und *Chapman*, *Human Rights Quarterly*, 1996, S. 23, S. 23 ff.

330 Allgemeine Bemerkungen unterstützen und fördern die weitere Umsetzung des Paktes; sie machen die Vertragsstaaten auf Unzulänglichkeiten aufmerksam, die in einer Vielzahl von Berichten offenbar werden, um Verbesserungen vorzuschlagen und die Tätigkeit der Vertragsstaaten zu stimulieren sowie schrittweise und wirksam die volle Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen, vgl. *Langford/King*, in: *Langford* (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence*, 2011, S. 477, S. 480.

331 Allgemeine Bemerkung Nr. 19, E/C.12/GG/19, am 4. Februar 2008, S. 20, Rdnr. 77.

332 Ebd., Rdnr. 78.

333 „Judges, adjudicators and members of the legal profession”; ebd., Rdnr. 80.

334 Ebd.

dies erfolgen soll, wurde allerdings nicht weiter konkretisiert. Dennoch haben die allgemeinen Anmerkungen gezeigt, dass die Gerichte eine größere Verantwortung für einen effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten tragen.

2. IAO-Abkommen

Die im Jahr 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO, engl. *International Labour Organisation*, ILO) ist heute eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen.³³⁵ Sie ist durch eine dreigliedrige Struktur gekennzeichnet, die darin zum Ausdruck kommt, dass ihre Organe jeweils mit Vertretern der Regierungen, der Mitgliedstaaten, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber besetzt sind.³³⁶ Die soziale Sicherheit war von Anfang an ein zentrales Anliegen der IAO-Aktivitäten. Unter den IAO-Konventionen und Empfehlungen zur sozialen Sicherheit ist das Übereinkommen Nr. 102 aus dem Jahr 1952 (Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit) weithin anerkannt als das einflussreichste internationale Standardsetzungsinstrument im Bereich der sozialen Sicherheit.³³⁷ Es deckt alle neun Zweige der sozialen Sicherheit ab.³³⁸

Die Verfahrensregelungen in Bezug auf sozialrechtliche Streitigkeiten wurden im Text einer Reihe von IAO-Übereinkommen niedergelegt.³³⁹ Demgemäß ist jedem Antragsteller das Recht einzuräumen, einen Recht-

335 Pennings, in: Becker/Pennings/Dijkhoff (Hrsg.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, 2013, S. 15, S. 18.

336 Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, 2005, S. 95.

337 Dijkhoff, in: Becker/Pennings/Dijkhoff (Hrsg.), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, 2013, S. 53, S. 53; zur Ausarbeitung der Konvention Nr. 102 und den kontroversen Auseinandersetzungen hierüber siehe Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, 2005, S. 95.

338 Eichehofer, in: Pennings/Vonk (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, S. 3, S. 24.

339 Art. 70 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 (Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit, 1952), Art. 23 des IAO-Übereinkommens Nr. 121 (Übereinkommen über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten), Art. 34 des IAO-Übereinkommens Nr. 128 (Übereinkommen über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene), Art. 29 des IAO-Übereinkommens Nr. 130 (Übereinkommen über ärztliche Betreuung und Krankengeld). Die europäischen Länder haben die hier aufgelisteten IAO-Abkommen größtenteils ratifiziert. Von den in dieser Arbeit zu vergleichenden Ländern hat Deutschland alle aufgelisteten IAO-Übereinkommen in Kraft gesetzt; Slowenien dagegen hat die IAO-Übereinkommen Nr. 128 und Nr. 130

behelf einzulegen, wenn ihm eine begehrte soziale Leistung verwehrt wird oder deren Art oder Umfang streitig ist. Sofern aber die sozialrechtlichen Ansprüche bei einem Sondergericht geltend gemacht werden, bei dem der zu schützende Personenkreis durch einen eigenen Repräsentanten, braucht kein Recht auf einen weiteren Rechtsbehelf sichergestellt werden.³⁴⁰ Darüber hinaus sind Verfahren vorzuschreiben, nach denen der Antragsteller sich gegebenenfalls von einer sachkundigen Person seiner Wahl oder von einem Vertreter einer Organisation vertreten oder unterstützen lassen kann.³⁴¹ Bereits damals sollten sachkundige Personen oder Vertreter einer Organisation den Rechtssuchenden unterstützen, um das Ungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten auszubalancieren. Schließlich beeinflussten die Verfahrensbestimmungen auch andere internationale Verträge, was im Folgenden näher untersucht werden soll.

3. Die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit

Zur Gewährleistung sozialer Rechte wurden auch im Rahmen des Europarates mehrere völkerrechtliche Instrumente verabschiedet, aus denen ein komplexes System entstanden ist. Der erste völkerrechtliche Vertrag, die Europäische Sozialcharta (engl. *European Social Charter*), in der die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte niedergelegt sind, wurde im Jahr 1961 abgeschlossen und ist im Jahr 1965 in Kraft getreten. Sie gilt als Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention, welche die bürgerlichen Menschenrechte gewährleistet, und nimmt damit auf europäischer Ebene die Rolle ein, die dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Gegenstück zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte auf der Ebene der Vereinten Nationen zukommt.³⁴² Im Jahr 1996 wurde die Sozialcharta revidiert (engl. *Revised European Social Charter*), wenngleich dabei im Bereich der sozialen Sicherheit nur mäßige Fortschritte erzielt wurden.³⁴³ Die Durchsetzung der revidierten Charta unterliegt dem gleichen Überwachungsmechanismus

nicht ratifiziert. Für einen ausführlichen Überblick siehe <http://www.ilo.org/Europe>, (Stand: 31.3.2021).

340 Art. 70 Abs. 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 102.

341 Art. 70 Abs. 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 und Art. 23 des IAO-Übereinkommens Nr. 121.

342 Mikkola, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, S. 149, S. 149.

343 Ebd., S. 150.

wie die der „alten“ Charta von 1961. In diesem Rahmen überwacht der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (engl. *Social Rights Committee*) die Einhaltung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen.³⁴⁴ Im Jahr 1964 haben sich die Mitgliedstaaten des Europarates auf eine Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit (engl. *European Code of Social Security*) geeinigt, der die Staaten verpflichtet, Mindeststandards für sechs von neun sozialen Risiken einzuhalten.³⁴⁵ Einige der Vertragsstaaten wollten sogar noch einen Schritt weiter gehen, was zur Verabschiedung eines Protokolls, und damit zur Erhöhung der Mindeststandards, führte.³⁴⁶ Das Protokoll ist bindend nur für die Staaten, die die Erhöhung der Mindeststandards angestrebt haben. Im Jahr 1990 haben sich die Mitgliedsstaaten des Europarates auf eine revidierte Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit geeinigt, um die gemeinsame normative Grundlage dem neuesten Standard anzupassen,³⁴⁷ wobei die Standards der ehemaligen Ordnung und des Protokolls erhöht wurden. Diese Aktualisierung der Ordnung ist allerdings nie in Kraft getreten, da nur die Niederlande dieses Abkommen ratifiziert hat.³⁴⁸

Verfahrensbestimmungen für sozialrechtliche Streitigkeiten werden in zwei Dokumenten erwähnt. Zunächst ist in Art. 69 der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1964 der Grundsatz niedergelegt, dass dem Antragsteller das Recht auf Anfechtung der Entscheidung zu gewährleisten ist, wenn die von ihm begehrte Leistung abgelehnt wird oder ihre Art bzw. ihr Umfang strittig sind.³⁴⁹ Sind die Ansprüche hingegen bei einem eigens für Fragen der sozialen Sicherheit errichteten Gericht geltend zu machen, in dem Vertreter des geschützten Personenkreises Sitz und Stimme haben, so braucht kein Recht auf Anfechtung der Entscheidung gewährleistet werden.³⁵⁰ Es handelt sich mithin um eine der Regelung des IAO-Übereinkommens vergleichbare Bestimmung.³⁵¹

344 Katrougalos, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, S. 84, S. 84 ff.

345 Mikkola, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, S. 149, S. 149.

346 Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, 2005, S. 132.

347 Ebd.

348 Mikkola, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 2015, S. 149, S. 150.

349 Art. 69 Abs. 1 Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit.

350 Art. 69 Abs. 3 Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit.

351 Vgl. Art. 70 Abs. 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 und Art. 23 des IAO-Übereinkommens Nr. 121.

Verfahrensbestimmungen mit Bezug zu sozialrechtlichen Streitigkeiten sind ferner in Art. 75 der revidierten Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1990 geregelt. Gemäß dieser Vorgabe ist dem Antragsteller das Recht zu gewähren, bei den zuständigen Gerichten einen Rechtsbehelf einzulegen, wenn eine von ihm begehrte Leistung abgelehnt, zum Ruhen gebracht oder entzogen wird oder ihre Art bzw. ihr Umfang strittig sind.³⁵² Die Inanspruchnahme dieser Rechtsmittel ist vorbehaltlich der Einhaltung der vorgeschriebenen Bedingungen kostenfrei, es sei denn, die betreffende Person kann bereits zuvor ein Rechtsmittel kostenfrei bei einer zuständigen Stelle einlegen.³⁵³ Die revidierte Ordnung führt dementsprechend zum ersten Mal die grundsätzliche Kostenfreiheit der Einlegung des ersten Rechtsbehelfs ein, was einen bemerkenswerten Schritt in Richtung größerer Klägerfreundlichkeit darstellt.

IV. Zusammenfassung

Gemäß europarechtlichen Regelungen erfordert der effektive Rechtsschutz einen wirksamen Zugang zum Gericht und ein faires Verfahren vor Gericht. Was allerdings im konkreten Fall für einen wirksamen Zugang zum Gericht und ein faires Verfahren erforderlich ist, hängt maßgeblich von der jeweiligen Verfahrensart ab. In den bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass speziell auf sozialrechtliche Streitigkeiten ausgerichtete Verfahrensbestimmungen oder diesbezügliche Besonderheiten in völkerrechtlichen und europarechtlichen Bestimmungen selten vorkommen. Die in der Konvention enthaltenen Verfahrensbestimmungen stellen zwar Mindestanforderungen auf, lassen den Vertragsstaaten darüber hinaus aber einen breiten Gestaltungsspielraum. Nichtsdestotrotz hat der EGMR in seiner ständigen Rechtsprechung eine „special diligence“ in sozialrechtlichen Streitigkeiten gefordert. Art. 47 GRC findet hingegen auf Sozialgerichtsverfahren keine Anwendung, was dazu führt, dass auch keine Rechtsprechung mit Bezug auf sozialrechtliche Streitigkeiten vorhanden ist. Die Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bietet aber wertvolle Einblicke in das Konzept, dass bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Verbraucher, aufgrund ihrer relativ schwächeren Position einen besonders effektiven Rechtsschutz beanspruchen dürfen, der sich analog auch für sozialrechtliche Streitigkeiten anwenden ließe. In

352 Art. 75 Abs. 1 der revidierten Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit.

353 Art. 75 Abs. 2 der revidierten Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit.

anderen völkerrechtlichen Verträgen werden dagegen konkretere Garantien ausformuliert. Gemäß diesen Übereinkünften müssen Antragsteller gegebenenfalls von einer sachkundigen Person ihrer Wahl oder von einem Vertreter einer Organisation vertreten oder unterstützt werden, bzw. die Kostenfreiheit der Einlegung des ersten Rechtsbehelfs muss gewährleistet sein. Diese Bestimmungen unterstützen den Rechtssuchenden bei der Durchsetzung seiner sozialrechtlichen Ansprüche. Mit der Kostenfreiheit soll ein niederschwelliger Zugang ermöglicht und durch die Vertretung des Klägers die Waffenungleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten nivelliert werden. Die völkerrechtlichen Grundlagen lassen somit eindeutige Tendenzen zur Unterstützung des Rechtssuchenden erkennen. Allerdings reichen die nur vereinzelt normierten Garantien noch nicht aus, um effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten zu gewährleisten.

C. Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes durch den Grundsatz der Klägerfreundlichkeit

Es konnte bereits herausgearbeitet werden, dass in sozialrechtlichen Streitigkeiten insbesondere der Zugang zum Gericht und das Kräfteungleichgewicht während des Prozesses problematisch sein können.³⁵⁴ Um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, muss deshalb in Verfahrenskonstellationen, in denen der Bürger gegen die Sozialverwaltung klagt, durch die Unterstützung des Klägers bzw. des strukturell Benachteiligten ein Abbau des Ungleichgewichtes erreicht werden. Die besondere Verfahrenskonstellation und der Verfahrensgegenstand sozialrechtlicher Streitigkeiten legen deshalb die Anwendung besonderer Verfahrensregelungen nahe, die als Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit betrachtet werden können. Im Folgenden soll dieser Grundsatz näher betrachtet werden, um seine Kriterien später für eine rechtsvergleichende Analyse fruchtbar machen zu können.

I. Begriffsklärung und Abgrenzung zu anderen (nationalen) Konzeptionen der Klägerfreundlichkeit

1. „Grundsatz“

Im Allgemein sind Grundsätze bzw. Prinzipien allgemeine theoretische Aussagen über eine Mehrzahl von Rechtsnormen,³⁵⁵ die mittels Abstraktion vom positiven Rechts induktiv gewonnen werden können.³⁵⁶ So richtet sich beispielsweise das Gerichtsverfahren nach Verfahrensvorschriften, die auf den ersten Blick beziehungslos nebeneinanderzustehen schei-

354 Dazu ausführlich Kap. 1 A. II. 2.

355 Becker, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 18. Dworkin hat als Unterschied zwischen Rechtsgrundsätzen und Rechtsnormen den „alles oder nichts“-Charakter der Rechtsnormen genannt. Rechtsnormen sind daher entweder gültig oder nicht, vgl. Dworkin, Taking Rights Seriously, 1978, S. 24. Grundsätze hingegen sind in ihrer Form abstrakter und genereller und sehen deshalb mehr oder weniger große Ermessensspielräume vor, vgl. Esser, Grundsatz und Norm, 1974, S. 51.

356 Becker, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 18. Vgl. zu der Konzeption, nach der Grundsätze als besondere Arten positiver Norm und als Optimierungsgebote betrachtet werden, Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 72 ff.

nen.³⁵⁷ Viele der Prozessregelungen leiten sich jedoch von „einer gemeinsamen Wurzel“³⁵⁸ bzw. demselben Verfahrensgrundsatz ab. Diese Verfahrensgrundsätze (auch Prozessmaximen genannt) prägen den Verfahrensablauf.³⁵⁹ Herausarbeiten lassen sie sich durch die Frage, welche Funktion die jeweilige Rechtsnorm hat. Eine solche funktionelle Betrachtung einer Norm gilt zugleich als Kernmethode des Rechtsvergleichs,³⁶⁰ die es erlaubt, Verfahrensgrundsätze verschiedener an einer Untersuchung beteiligter Rechtsordnungen zu vergleichen.³⁶¹ Die Herausarbeitung gemeinsamer Grundsätze erleichtert somit nicht nur die Systematisierung des eigenen Rechts, sondern ermöglicht zugleich dessen Vergleich mit anderen Rechtsordnungen.³⁶²

2. „Klägerfreundlichkeit“

Der Begriff der „Klägerfreundlichkeit“ ist im Verfahrensrecht nicht neu³⁶³ und findet sich insbesondere in der deutschen Literatur zu Sozialgerichtsverfahren.³⁶⁴ Eine entsprechende, nur exemplarisch und grob umrissene

357 Grunsky, Grundlagen des Verfahrensrechts, 1974, S. 16.

358 Ebd.

359 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 144.

360 Mehr über die Beziehung zwischen Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht bei Becker, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 12 ff.

361 Ebd.

362 Ebd., S. 58.

363 Über die Klägerfreundlichkeit im US-Zivilprozess, Ann, in: Gloe/Reinhardt (Hrsg.), Politikwissenschaft und politische Bildung: nationale und internationalen Perspektiven, 2010, S. 157, S. 157 ff.

364 In der deutschen Literatur wird manchmal statt des Begriffs der „Klägerfreundlichkeit“ der Begriff der „Klägerzentriertheit“ verwendet, dazu siehe insb. Jaritz, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 91 SGG, Rdnr. 3; ebenso auch Mecke, Soziale Sicherheit, 2005, S. 306, S. 311. Benkel hat das Verfahren vor deutschen Sozialgerichten als „bürgerfreundlich“ bezeichnet, vgl. Benkel, NZS, 2002, S. 617, S. 619; ebenso auch Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 79. Tabbara spricht von einer „besonderen sozialen Ausrichtung des Verfahrens“, vgl. Tabbara, NZS, 2009, S. 483, S. 619, und Eicher von einer „Nichtförmlichkeit“ des Sozialgerichtsverfahrens, vgl. Eicher, in: Spellbrink/Armbrust (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, S. 1749, S. 1750, bzw. von einer „spezifischen Rechtskultur der Sozialgerichtsbarkeit“, vgl. Masuch/Spellbrink, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 439.

besondere Verfahrensregel in sozialrechtlichen Streitigkeiten findet sich auch im internationalen Schrifttum, allerdings nicht unter dem Schlagwort der „Klägerfreundlichkeit“³⁶⁵ Erstaunlicherweise bleibt es aber meist bei einer nur exemplarischen Aufzählung möglicher Ausprägungen des Grundsatzes; eine systematische und differenzierte Untersuchung desselben liegt jedoch bisher nicht vor.³⁶⁶ Dabei wird der Grundsatz der Klägerfreundlichkeit in der einschlägigen deutschen Literatur auch kritisch betrachtet, und es wird bezweifelt, ob dieser Grundsatz tatsächlich gilt,³⁶⁷ da auch im positiven Recht, insbesondere im deutschen Sozialgerichtsgesetz (SGG), der Grundsatz weder definiert noch ausdrücklich erwähnt wird.³⁶⁸ Aufgrund der Offenheit und Unbestimmtheit³⁶⁹ des Begriffes in der einschlägigen deutschen Literatur ist denn auch die Ausgewogenheit des hier durchzuführenden Rechtsvergleichs durch die Verwendung eines einer der beiden zu vergleichenden Rechtsordnungen zuzuordnenden Begriffs nicht in Frage gestellt.³⁷⁰

365 Pieters, Social Security: An Introduction to the Basic Principles, 2006, S. 112; Kresal Šoltes, Delavci in delodajalci, 2003, S. 445. Strban erwähnt nur beiläufig die leichtere Zugänglichkeit sozialrechtlicher Streitigkeiten, vgl. Bubnov Škoberne/Strban, Pravo socialne varnosti (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 86. Cappelletti und Garth halten fest, dass in sensiblen Bereichen eine besondere Ausgestaltung des Verfahrens erforderlich ist, vgl. Cappelletti/Garth, in: Cappelletti/Garth (Hrsg.), Access to Justice: A World Survey, 1978, S. 3, S. 6 ff.

366 Siehe z. B.: Heinze, SGB, 1979, S. 188 ff.; Plagemann, NJW, 1986, S. 2082, S. 2087; Marx, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen (VwGO, SGG, FGO), 1985, S. 72; Eicher, in: Spellbrink/Armbrust (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, S. 1749, S. 1750; Wulffen/Becker, SGB, 2004, S. 507, S. 509; Brand/Fleck/Scheer, Soziale Sicherheit, 2004, S. 25, S. 28; Plagemann, NZS, 2005, S. 290, S. 292; Leitherer, in: Bender/Eicher (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 275; Tabbara, NZS, 2009, S. 483, S. 486; Müller, JuS, 2014, S. 324, S. 327; Masuch/Spellbrink, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 440; Harich, in: Heine (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 117 ff.; zum deutschen Sozialgericht aus koreanischer Sicht, vgl. Cha, SGB, 2015, S. 201 ff.; Eichenhofer, Sozialrecht, 2019, S. 144; Waltermann, Sozialrecht, 2016, S. 282; jüngst auch Schnitzler, NJW, 2019, S. 1 ff.

367 Siehe insb. Harks, NZS, 2018, S. 49; ebenso auch Ulmer, in: Hennig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, vor § 51 SGG, Rdnr. 13.

368 Ulmer, in: Hennig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, vor § 51 SGG, Rdnr. 13.

369 Siehe insb. Harks, NZS, 2018, S. 49.

370 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 33. Ausführlich zur Gefahr eines ethnozentrischen Ansatzes

Im Rahmen der hier vorzunehmenden rechtsvergleichenden Analyse soll der Grundsatz der Klägerfreundlichkeit als Ausdruck solcher Verfahrensregelungen verstanden werden, die dem Rechtssuchenden ermöglichen, bei niedriger Zugangsschwelle und höchstmöglicher prozessualer Waffengleichheit, effektiven Rechtsschutz gegen die Sozialverwaltung zu erhalten.³⁷¹ Es handelt sich um eine theoretische Konzeption, die ihre Grundlage in bereits behandelten völkerrechtlichen und europarechtlichen Abkommen, insbesondere in der EMRK, findet. Eine solche „Klägerfreundlichkeit“ bedeutet aber nicht, dass das Gericht auch zugunsten des Klägers entscheiden muss. Vielmehr muss der Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten prinzipiell bei der Durchsetzung seiner sozialen Ansprüche verfahrensrechtliche Unterstützung erfahren.³⁷² Dies erfordert Verfahrensregeln, die dem Bürger den Zugang zu den ihm zustehenden Leistungen in größtmöglichem Maße freistellt, damit die Verwirklichung des gesetzlich vorgesehenen Anspruchs nicht bereits an Verfahrenshindernissen scheitert.³⁷³ Der Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten ist also mittels eines „klägerfreundlich“ ausgestalteten Verfahrens zu optimieren.³⁷⁴ Oder um es mit den Worten von *Cappelletti* zu sagen: „Ein System, das im Dienste der Bürger steht [...], muss sich durch niedrige Kosten, Informalität und Geschwindigkeit, durch aktive Richter und die Nutzung juristischer und technischer Fachkenntnisse auszeichnen. Es ist wichtig, dass die Bürger ihre Rechte wirksam gegen ihre raffinierteren und mächtigeren Gegner verteidigen können.“³⁷⁵

in rechtsvergleichenden Studien auch *Pieters*, in: *Ruland/Maydell/Papier* (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, 1998, S. 715, S. 733 ff.

371 Vgl. *Tabbara*, NZS, 2009, S. 483, S. 619; vgl. *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to Justice: A Word Survey*, 1978, S. 3, S. 10.

372 Vgl. *Becker/Pieters/Ross*, *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, 2010, S. 16; die „additional safeguards“, die in sozialrechtlichen Streitigkeiten angewandt werden sollen, hat bereits *Mashaw* kurz behandelt, siehe *Mashaw*, *Cornell Law Review*, 1974, S. 772, S. 775 ff.

373 *Mecke*, *Soziale Sicherheit*, 2005, S. 306, S. 312.

374 *Cappelletti/Gordley/Johnson*, *Toward Equal Justice*, 1981, S. 241.

375 Übersetzung A. K. B. *Cappelletti/Gordley/Johnson*, *Toward Equal Justice*, 1981, S. 241; *Brand/Fleck/Scheer*, *Soziale Sicherheit*, 2004, S. 25.

II. Gewährleistungsgehalt des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit

1. Effektiver Zugang zu Gerichten im Kontext sozialrechtlicher Streitigkeiten

Der Zugang zu den zuständigen Gerichten ist die erste notwendige Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz. Wie bereits ausgeführt, hat der EGMR entschieden, dass die Konvention „nicht theoretische oder illusorische, sondern praktische und effektive Rechte garantieren“ soll.³⁷⁶ Die Prozessbeteiligten sollen „eine klare, praktikable und effektive Möglichkeit“³⁷⁷ haben, vor Gericht zu gehen. Der Rechtsschutzsuchende in sozialrechtli-

376 EGMR, Beschwerde Nr. 6694/74, Urt. vom 13. Mai 1980, § 33 – *Artico/Italien*; EGMR, Beschwerde Nr. 23805/94, Urt. vom 4. Dezember 1995, § 38 – *Bellet/Frankreich*; EGMR, Beschwerde Nr. 40160/12, Urt. vom 5. April 2018, § 76 – § 79 ff. – *Zubac/Kroatien*. In den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts waren die Zugangsbarrieren unter dem Schlagwort „Access to Justice“ Gegenstand rechtlicher, rechtsvergleichender und rechtspolitischer Diskussionen. *Cappelletti* hat dabei auch hervorgehoben, dass der Kläger das Recht auf einen effektiven und nicht nur theoretischen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz hat. *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to Justice: A Word Survey*, 1978, S. 3 ff.; *Nader/Todd*, *The Disputing Process in Ten Societies*, 1978; *Cappelletti* (Hrsg.), *Access to Justice and the Welfare State*, 1981; *Mashaw*, *Cornell Law Review*, 1974, S. 772 ff.; *Franke*, *Zur Reform des Armenrechts*, 1980; *Baumgärtel*, *Gleicher Zugang zum Recht für alle*, 1976; *Bender/Schumacher*, *Erfolgsbarrieren vor Gericht*, 1980. Hervorzuheben ist allerdings, dass aus heutiger Sicht das rechtliche, wissenschaftliche und politische Interesse an der Zugangsproblematik in den meisten Staaten stark nachgelassen hat. *Mattei* sieht darin eine Reaktion auf die sogenannte *Reagan-Thatcher*-Revolution, also den Moment, in dem die öffentlichen Institutionen begannen, sich zu privatisieren, vgl. *Mattei*, *Electronic Journal of Comparative Law*, 2007, S. 1, S. 2. In jüngerer Zeit scheint aber diese Frage wieder verstärkt auf die Tagesordnung gekommen zu sein und in wird der heutigen wissenschaftlichen Diskussion häufig thematisiert. Eine Auswahl: *Carboni*, *Civil and Legal Sciences*, 2014; *Rhode*, *Access to Justice*, 2004; *Gramatikov*, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, 2010; *Durbach*, in: *Langford* (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence*, 2011, S. 59 ff.; *Ortoleva*, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 2011, S. 281 ff.; *Trebilcock/Sossin/Duggan*, *Middle Income Access to Justice*, 2012; *Albiston/Sandefur*, *Wisconsin Law Review*, 2013, S. 101 ff.; *Barendrecht/Kistemaker/Scholten u. a.*, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, 2014.

377 EGMR, Beschwerde Nr. 12964/87, Urt. vom 16. Dezember 1992, § 34 – *De Geouffre de la Pradelle/Frankreich*.

chen Streitigkeiten kann allerdings durch eine Vielzahl von Hindernissen davon abgehalten werden, seine Rechte einzuklagen.³⁷⁸

a. Niedriges Kostenrisiko

Wer Klage erhebt, ist dabei grundsätzlich mit Barrieren finanzieller Art konfrontiert.³⁷⁹ In der Literatur wird das Kostenrisiko regelmäßig als eine der wichtigsten Zugangsbarrieren gekennzeichnet.³⁸⁰ Insbesondere mittellose Kläger, die auf die streitgegenständlichen Sozialleistungen angewiesen sind, um überhaupt ein menschenwürdiges Leben führen zu können, können sich aufgrund solcher finanzieller Zugangsbarrieren oftmals die Einreichung einer Klage überhaupt nicht leisten. Die finanziellen Risiken eines Prozesses sind in zwei Posten zu unterteilen: Gerichtsgebühren und sog. außergerichtliche Kosten, darunter insbesondere die Kosten für die Rechtsberatung bzw. die Vertretung durch einen Rechtsanwalt.³⁸¹ Bei Rechtsstreitigkeiten in sozialrechtlichen Angelegenheiten sind zudem häufig auch medizinische Fachgutachten vorzulegen, welche vielfach ebenfalls von den Klägern bezahlt werden müssen. Es gibt mehrere Möglichkeiten, um finanzielle Zugangsbarrieren zu überwinden.

aa. Gerichtsgebührenfreiheit

Zunächst gibt es die Gerichtsgebührenfreiheit. In einigen Ländern, in denen sozialrechtliche Streitigkeiten gebührenfrei sind, wird und wurde

378 Nach *Tunc* "scheint klar zu sein, dass soziale Rechte einen anderen Zugang erfordern als traditionelle Rechte." (Übersetzung A. K. B.), *Tunc*, in: *Cappelletti* (Hrsg.), *Access to Justice and the Welfare State*, 1981, S. 315, S. 342.

379 Es war deshalb eine der vielen Errungenschaften der französischen Revolution, dass die neuen Richter – im Gegensatz zu den Richtern vor der Revolution – nicht mehr von den Parteien, sondern vom Staat bezahlt wurden, vgl. *Cappelletti*, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, 1989, S. 240 ff.

380 *Barendrecht/Kistemaker/Scholten u. a.*, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, 2014; ebenso auch *Durbach*, in: *Langford* (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence*, 2011, S. 59, S. 69.

381 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 437, S. 443 ff.

diese Kostenfreiheit gelegentlich kritisiert.³⁸² Das erste Argument gegen eine Kostenfreiheit lautet, dass Gerichtsgebühren einer willkürlichen oder sachfremden Inanspruchnahme der Gerichte vorbeugen können. Die deutsche Studie von *Braun/Buhr/Höland u. a.* hat auch diese Behauptung widerlegt. Ihren Ergebnissen zufolge kann ein Zusammenhang zwischen der Kostenfreiheit und der Erhebung einer Vielzahl offensichtlich aussichtsloser Klagen nicht belegt werden.³⁸³ Vielmehr haben in Ländern, die eine grundsätzliche Gerichtskostenfreiheit kennen, die Gerichte gleichzeitig die Möglichkeit, Missbrauchsgebühren anzuordnen, um eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Rechtswegs zu vermeiden.³⁸⁴

Das zweite Argument gegen die Gerichtsgebührenfreiheit lautet, dass die Kostenfreiheit ökonomisch überholt ist und von einem entwickelten europäischen Staat nicht mehr vorgesehen werden muss.³⁸⁵ Hiergegen kann eingewandt werden, dass der Anteil armer oder sozial ausgegrenzter Menschen in der Europäischen Union im Jahr 2017 bei insgesamt 22,4 % lag, sodass fast jeder fünfte Europäer nach offiziellen Statistiken von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist.³⁸⁶ Nun dürften aber gerade diese materiell schlechter gestellten Menschen auf Sozialleistungen (zumindest für einige Zeit) angewiesen sein und aufgrund der existenziellen Bedeutung der Sozialleistungen im Fall ihrer Versagung auch vor den Sozialgerichten klagen. Befürworter einer Einführung von Gerichtsgebühren verweisen zwar stets darauf, dass für Unbemittelte auch andere Schutzmechanismen, wie etwa die Prozesskostenhilfe (PKH), vorgesehen sind. Eine Richterbefragung in der sozialwissenschaftlichen Studie von *Braun/Buhr/Höland u. a.* hat jedoch für Deutschland belegt, dass bei Einführung von Gerichtsgebühren ein deutlicher Anstieg der Gerichtsbelastung durch PKH-Anträge zu erwarten wäre, was letztlich zu längeren Verfahren und

382 Für Deutschland z. B. *Brödl*, NZS, 1997, S. 145 ff.; kritisch hierzu *Becker*, Soziale Sicherheit, 2000, S. 354 ff.; für die Schweiz siehe *Leuzinger-Naef*, Plädoyer, 2011, S. 43, S. 50.

383 *Braun/Buhr/Höland u. a.*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 288.

384 In Deutschland ermöglicht dies § 192 SGG, in Slowenien Art. 68 Abs. 3 des Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes und in der Schweiz Art. 61 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.

385 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 445.

386 Offizielle Website der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=de> (Stand: 31.3.2021).

zusätzlichen Kosten führen würde.³⁸⁷ Ferner erwarten die befragten Richter, dass bei Einführung von Gerichtsgebühren insbesondere Kläger mit geringem Einkommen, niedriger Bildung und ohne Prozessvertretung von einer Klageerhebung absehen werden.³⁸⁸ Die Studie kommt somit zu dem Ergebnis, dass einer durch die Einführung von Gerichtsgebühren vor allem Kläger aus den unteren Einkommensgruppen von der Durchsetzung ihrer sozialen Ansprüche abgehalten würden. Wer dennoch klagt, würde hingegen stärker als bislang Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen, was zu einer Erhöhung der PKH-Gesamtkosten und einem erhöhten Zeitaufwand führen würde.³⁸⁹ Nach der Studie ist deshalb von der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im Sozialgerichtsverfahren grundsätzlich abzuraten. Es kann daher festgestellt werden, dass die Gerichtsgebührenfreiheit als erstes Merkmal des klägerfreundlichen Verfahrens angesehen werden kann. Dafür spricht auch Art. 75 der revidierten Europäischen Ordnung, dem gemäß grundsätzliche Kostenfreiheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten einzuführen ist.³⁹⁰

bb. Prozesskostenhilfe

Eine weitere, wie oben gesehen, gern gegen die Gebührenfreiheit ausgespielte Möglichkeit, finanzielle Zugangsbarrieren zu überwinden, ist die Gewährleistung der Prozesskostenhilfe (PKH). In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird unter PKH (engl. *legal aid*) eine Unterstützung durch den Staat verstanden, die den Verfahrensbeteiligten ermöglicht, einen Rechtsbeistand in Anspruch zu nehmen.³⁹¹ Damit werden die Kosten für die Rechtsberatung bzw. die Vertretung durch einen Rechtsanwalt gedeckt. Der EGMR hat in der vielzitierten Entscheidung *Airey*, die den Fall einer Frau betraf, die sich aufgrund finanzieller Bedürftigkeit nicht von ihrem gewalttätigen Mann scheiden lassen konnte, eine Beeinträchtigung des Rechts auf Zugang zum Gericht festgestellt.³⁹² Denn in diesem Fall waren die erschwerten Prozessbedingungen gerade den finanziellen Um-

387 Braun/Buhr/Höland u. a., Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 293.

388 Ebd.

389 Ebd., S. 292.

390 Weiterführend dazu Kap. 1 B. III. 3.

391 *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, 2016, S. 395.

392 EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979, § 26 – *Airey/Irland*.

ständen der Beschwerdeführerin geschuldet.³⁹³ Der Gerichtshof betonte in dieser Entscheidung aber auch, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK in zivilrechtlichen Streitigkeiten anders als in Strafsachen kein uneingeschränktes Recht auf Prozesskostenhilfe enthalte.³⁹⁴ Stattdessen stellte er fest, dass Artikel 6 Abs. 1 EMRK nur in solchen Fällen, in denen sich Prozesskostenhilfe für einen effektiven Zugang zum Gericht als unerlässlich erweist,³⁹⁵ den Staat dazu verpflichte, diese Hilfe zu gewähren. Seit der Entscheidung *Airey* des EGMR wird die Vereinfachung der Verfahren ausdrücklich als mögliche Alternative genannt, um Einzelpersonen den Zugang zum Gericht zu erleichtern. Insbesondere Länder, die versuchen, ihre Ausgaben für Prozesskostenhilfe zu verringern, könnten das Verfahren so vereinfachen, dass die Selbstvertretung von Prozessparteien üblicher und das Verfahren für Rechtslaien zugänglicher wird.³⁹⁶ Das Schlagwort „Vereinfachung des Verfahrens“ ist für sich genommen allerdings nicht besonders aussagekräftig und deshalb eher als rechtspolitisches Ziel zu betrachten.³⁹⁷

Die Rechtsprechung des EGMR zur Prozesskostenhilfe im Rahmen sozialrechtlicher Streitigkeiten ist vor allem durch ihr Fehlen bemerkenswert. Es scheint keinen Fall zu geben, in dem der Gerichtshof die Notwendigkeit von Prozesskostenhilfe für die Durchsetzung sozialrechtlicher Ansprüche direkt geprüft hat.³⁹⁸ In der Literatur wird jedoch vielfach die Meinung vertreten, dass die Gewährleistung von Prozesskostenhilfe insbesondere im Rahmen sozialrechtlicher Streitigkeiten eine Rolle spielen könnte.³⁹⁹ Vor allem, wenn es um existenzsichernde Leistungen geht.

393 Ebd.

394 Nach Art. 6 Abs. 3 EMRK soll der Angeklagte Beistand eines Verteidigers erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist. Mehr dazu *Mowbray*, The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, 2004, S. 117.

395 EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979, § 26 – *Airey/Irland*.

396 Vgl. *Barendrecht/Kistemaker/Scholten u. a.*, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?, 2014, S. 97.

397 Von einer Vereinfachung (engl. *simplifying*) der Verfahrensregeln haben auch die Rechtswissenschaftler *Cappelletti* und *Garth* gesprochen. Was unter dem Begriff konkret verstanden werden kann, bleibt in ihrer theoretischen Konzeption allerdings unklar. Siehe insb. *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), Access to Justice: A Word Survey, 1978, S. 3.

398 *Cousins*, The European Convention on Human Rights and Social Security Law, 2008, S. 114.

399 Siehe dazu insb. *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 48, ebenso *Cousins*, European Journal of Social Security, 2005, S. 180, S. 189, und *Durbach*, in: *Langford* (Hrsg.), Social Rights Jurisprudence, 2011, S. 59, S. 61.

Zudem soll nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Rechtsberatung zur Erlangung von Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten im Rahmen der maximal verfügbaren Mittel erfolgen.⁴⁰⁰ Es ist festzuhalten, dass die Prozesskostenhilfe einen wesentlichen Beitrag zu den niedrigen Verfahrenskosten des Klägers leistet.

b. Für den Kläger nahes Gericht als örtlich zuständig

Ein weiteres faktisches Hindernis kann die örtliche Zuständigkeit des Gerichts darstellen, insbesondere wenn der Kläger aus zeitlicher und finanzieller Sicht nur mit großem Aufwand am Gerichtsverfahren vor dem zuständigen Gericht teilnehmen kann.⁴⁰¹ Eine empirische Untersuchung des deutschen Zivilgerichtsverfahrens⁴⁰² hat diesbezüglich gezeigt, dass umso häufiger ein Versäumnisurteil gegen den Beklagten ergeht, je weiter dieser vom zuständigen Gericht entfernt wohnt.⁴⁰³ Zudem hat sich in dieser Untersuchung bestätigt, dass sich die Entfernung umso deutlicher auswirkt, je schlechter die wirtschaftliche Lage der Beklagten ist.⁴⁰⁴ Diese am Beispiel deutscher Zivilprozesse gewonnenen Forschungsergebnisse lassen sich zwar nicht ohne weiteres auf sozialrechtliche Streitigkeiten übertragen. Sie können aber dennoch als starkes Indiz dafür gewertet werden, dass die Entfernung zum Gericht eine Rolle für den effektiven Zugang spielen könnte. Dies betrifft nicht nur einkommensschwache Rechtssuchende, sondern auch kranke, alte, arbeitslose, pflegebedürftige oder behinderte Kläger, die häufig an sozialrechtlichen Streitigkeiten beteiligt sind. Ein weiteres Argument kann die bereits erwähnte Europäische Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen liefern,

400 Allgemeine Bemerkung, E/C.12/GG/19, am 4. Februar 2008, S. 20, Rdnr. 78.

401 In den USA gab es, vor allem in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, eine Bewegung der „Nachbarschaftsgerichte“. Der Schwerpunkt dieser damals ins Leben gerufenen Institutionen liegt auf dem Engagement in der Gemeinde, der Erleichterung der Schlichtung bei lokalen Streitigkeiten durch Mediation und allgemein dem Ausbau der bestehenden Beziehungen in der Nachbarschaft, vgl. *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to Justice: A World Survey*, 1978, S. 3, S. 85.

402 *Bender/Schumacher*, Erfolgsbarrieren vor Gericht, 1980, S. 31.

403 Ein Versäumnisurteil im Zivilprozess wird auf Antrag einer Partei erlassen, wenn die andere Partei trotz ordnungsgemäßer Ladung nicht zum festgelegten Zeitpunkt erscheint oder nicht verhandelt, siehe § 331 ZPO.

404 *Bender/Schumacher*, Erfolgsbarrieren vor Gericht, 1980, S. 31.

wo festgestellt wird, dass bei Versicherungs-, Verbraucher- und Arbeitsverträgen die schwächere Partei durch Zuständigkeitsvorschriften geschützt werden muss.⁴⁰⁵ Für eine klägerfreundliche Konstellation des Verfahrens, die einen niederschweligen Gerichtszugang erfordert, ist ein örtlich zugängliches Gericht somit eine der zwingenden Voraussetzungen.

c. Vermeidung von Formvorschriften als Zugangshindernis

Eine weitere Bedingung für die Zulässigkeit von Klagen sind Formvorschriften, die besonders für nicht vertretene Rechtslaien ein Zugangshindernis darstellen können. Diesbezüglich hat der EGMR entschieden, dass eine zur Unzulässigkeit einer Klage führende, besonders strenge Auslegung einer Verfahrensregel dem Recht auf Zugang zum Gericht widerspricht.⁴⁰⁶ Demgemäß ist formale Strenge ohne einen erkennbaren schutzwürdigen Zweck zu vermeiden. Das Verfahren muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel stehen, den Sachverhalt aufzuklären und das materielle Sozialrecht zu verwirklichen. Das bedeutet auch, dass die Durchsetzung des Sozialrechts nicht durch unangemessen strenge Anwendung von Verfahrensvorschriften behindert werden darf. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen der Kläger keinen Rechtsvertreter hat. Die Rücknahme von Formvorschriften für die Klageerhebung, die Klageschrift und die klägerfreundliche Auslegung des Begehrens tragen deshalb ebenfalls zu einer niedrigen Zugangsschwelle bei und erleichtern dementsprechend dem Kläger den Zugang zum Gericht.

405 Die Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 14 bis 19. Die Zuständigkeit für Versicherungssachen ist in Art. 10 bis Art. 16 geregelt, die Zuständigkeit bei Verbrauchersachen ist in Art. 17 bis Art. 19 bestimmt, die Zuständigkeit für individuelle Arbeitsverträge ist in Art. 20 bis Art. 23 der Verordnung geregelt. In diesem Zusammenhang sei auf Kap. 1 B. II. 3. verwiesen.

406 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 47273/99, Urt. vom 12. November 2002, § 51 – *Beles/die Tschechische Republik*; EGMR, Beschwerde Nr. 8/1997/792/993, Urt. vom 19. Februar 1998, § 46 – *Allan Jacobsson/Schweden*.

d. Dauer des Verfahrens und einstweiliger Rechtsschutz

In seiner ständigen Rechtsprechung verlangt der EGMR bei Verfahren mit Auswirkungen auf den Lebensunterhalt des Betroffenen „eine besondere Sorgfalt“.⁴⁰⁷ Bei der Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg wurde bereits festgestellt, dass dieser hierzu bei sozialrechtlichen Streitigkeiten vergleichsweise strenge Maßstäbe anlegt.⁴⁰⁸ Wenn eine vorläufige Erfüllung des Rechtsschutzinteresses erforderlich ist und eine besondere Eilbedürftigkeit besteht, muss auch die Möglichkeit eines einstweiligen Rechtsschutzes vorhanden sein.⁴⁰⁹ Der einstweilige Rechtsschutz hat gegenüber dem Rechtsschutz in der Hauptsache spezifische Funktionen.⁴¹⁰ Im Hauptsachverfahren kommt es nämlich zu einer abschließenden Feststellung und Durchsetzung des Rechts, weshalb die Entscheidung ein hohes Maß an Richtigkeitsgewähr aufweisen muss. Entsprechend ist auch eine gewisse Gründlichkeit und damit Dauer des Entscheidungsprozesses notwendig, sodass Verzögerungen hingenommen werden müssen, wenn sie erforderlich sind, um den gebotenen Grad an Klarheit über den Sachverhalt und die Rechtslage zu erlangen.⁴¹¹ Demgegenüber erfüllt der einstweilige Rechtsschutz ein vorläufiges Rechtsschutzinteresse im Vorfeld an der Sicherstellung einer künftigen Verwirklichung des Rechts.⁴¹² Er nimmt die Entscheidung in der Hauptsache nicht vorweg, diese soll vielmehr gerade offenbleiben, bzw. „entscheidungsfähig gehalten werden“.⁴¹³ Die besondere Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzes ergibt sich aus dem Gegenstand von Eilverfahren. In sozialrechtlichen Streitigkeiten kann bei einem möglichen Unterschreiten des Existenzminimums, drohender Obdachlosigkeit oder möglichen Gesundheitsstörungen, im Fall der Versorgung eines Kindes in Notsituationen und anderen sozialrechtlich relevanten Lebenslagen mit Eilbedarf, der vorläufige Rechtsschutz von Bedeu-

407 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 9384/8, Urt. vom 29. Mai 1986, § 90 – *Deumeland/Bundesrepublik Deutschland*. Weiterführend dazu Kap. 1 B. I. 4. a.

408 Ebenso *Schmidt*, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, 2003, S. 50.

409 In der einschlägigen deutschen Literatur werden auch die Begriffe „vorläufiger Rechtsschutz“ (*Schoch*, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, 1988) und „Eilverfahren“ (*Krodel/Feldbaum*, Das sozialgerichtliche Eilverfahren, 2017) verwendet.

410 *Windthorst*, Der verwaltungsrechtliche einstweilige Rechtsschutz, 2009, S. 20.

411 Ebd.

412 Ebd.

413 Ebd.

tung sein. Hauptsachverfahren und Eilverfahren tragen somit einerseits über die vorläufige Sicherung und andererseits durch dessen endgültige Durchsetzung auf unterschiedliche Weise zur Erfüllung des Rechts bei.⁴¹⁴ In sozialrechtlichen Streitigkeiten ist der einstweilige Rechtsschutz insbesondere in dringenden Gesundheitsnotfällen oder in Fällen, in denen das Verfahren Auswirkungen auf den Lebensunterhalt des Betroffenen haben könnte, von Bedeutung und eine Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz.⁴¹⁵

2. Prozessuale Waffengleichheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten

Das Gebot der Waffengleichheit wird in unterschiedlichen Sachmaterien und Verfahrensarten bemüht, um ein Gleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten sicherzustellen.⁴¹⁶ Dabei ist vollständige prozessuale Waffengleichheit freilich utopisch,⁴¹⁷ denn die Unterschiede zwischen den Verfahrensbeteiligten können nie ganz ausgeräumt werden. Die Frage muss deshalb vielmehr lauten, wie weit man sich diesem Ziel überhaupt nähern kann. Aufgrund der bereits erwähnten Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten und des daraus resultierenden Ungleichgewichts zwischen den Verfahrensbeteiligten⁴¹⁸ sollten Sozialgerichtsverfahren die „größtmögliche prozessuale Waffengleichheit“⁴¹⁹ gewährleisten. Der EGMR hat diesbezüglich in seiner Rechtsprechung bestätigt,⁴²⁰ dass sich der Grundsatz der Waffengleichheit nicht auf gleiche formale Verfah-

414 Ebd., S. 21.

415 Lichtenberg, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 59.

416 Tettinger, Fairness und Waffengleichheit, 1984, S. 18.

417 „Optimal effectiveness [...] could be expressed as complete 'equity of arms' – the assurance that the ultimate result depends only on the relative legal merits of the opposing positions, unrelated to differences which are extraneous to legal strength and yet, as a practical matter, affect the assertion and vindication of legal rights. This perfect equality, of course, is utopian, [...]; the differences between parties can never be completely eradicated.” Cappelletti/Garth, in: Cappelletti/Garth (Hrsg.), Access to Justice: A World Survey, 1978, S. 3, S. 10.

418 Zum strukturellen Ungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten siehe Kap. 1 A. II. 2.

419 Lichtenberg, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 55.

420 EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 61 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*. Dazu ausführlich Kap. 1 B. I. 2. b. bb.

rensmöglichkeiten beschränkt, sondern auch unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme einbezieht, damit alle Verfahrensbeteiligten die „gleiche tatsächliche Möglichkeit“⁴²¹ erhalten, auf den Verfahrensablauf und das Prozessergebnis einzuwirken. Dementsprechend sind für einen Vergleich der Kräfteverhältnisse im Verfahren alle Umstände relevant, die ein Ungleichgewicht zwischen den Prozessbeteiligten verursachen können.⁴²² Hervorzuheben ist jedoch auch, dass die Ungleichheiten zwischen den Prozessbeteiligten auch Einfluss auf die Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer Rechte im Gerichtsverfahren haben müssen, um ihre Korrektur durch Prozessregelungen erforderlich zu machen.⁴²³ Somit stellt sich die Frage, wie die prozessuale Waffengleichheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten konkret sichergestellt werden soll. Eine allgemeine Antwort ist dabei schon aufgrund der Individualität des Prozessbildes nicht möglich. Es kann aber festgehalten werden, dass nach dem Grundsatz der Waffengleichheit solche Konstellationen korrigiert werden müssen, die einen Verfahrensbeteiligten aufgrund seiner Rolle als „Kläger“ strukturell benachteiligen. Die Verfahrensbeteiligten müssen nämlich ohne Rücksicht auf ihre prozessuale Stellung als „Kläger“ oder „Beklagter“ die gleiche Möglichkeit erhalten, auf den Verfahrensablauf Einfluss zu nehmen.⁴²⁴ Die im Regelfall eklatant ungleichen Voraussetzungen für die an sozialrechtlichen Verfahren Beteiligten, die während des Gerichtsprozesses ausgeglichen werden müssen, ergeben sich größtenteils bereits aus dem vorprozessualen Unterordnungsverhältnis.⁴²⁵ Dies zeigt sich insbesondere an der Möglichkeit der Sozialverwaltung, schon im Vorverfahren Gutachten von einem eigenen oder beauftragten Sachverständigen einzuholen und sich so einen Beweisvorsprung für den anschließenden Gerichtsprozess zu sichern.⁴²⁶ Insbesondere wenn zur Aufklärung des Sachverhalts im Gerichtsverfahren Spezialwissen erforderlich ist, kann häufig ohne die Hinzuziehung von Sachverständigen schon kein Einfluss mehr auf den Prozessverlauf

421 *Lichtenberg*, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 55.

422 Ebd., S. 54.

423 Ebd., S. 55.

424 Ebd.

425 Ebd.

426 *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 112.

genommen werden.⁴²⁷ Wie dementsprechend der EGMR in seiner gefestigten Rechtsprechung bestätigt hat, verbietet der Grundsatz der Waffengleichheit, dass nur eine Seite Kenntnis von wesentlichen Tatsachen hat, bzw. der anderen Seite der Zugang zu der jeweiligen Informationsquelle versperrt wird.⁴²⁸ Denn wenn nur eine Seite im Gerichtsverfahren von relevanten Tatsachen Kenntnis hat, kann die Gegenseite nicht ohne die Hinzuziehung eines Sachverständigen aktiv auf den Prozessverlauf und gegebenenfalls auf das Prozessergebnis Einfluss nehmen. Zudem ist das Einholen eines Sachverständigengutachtens häufig mit Kosten verbunden, sodass die prozessuale Waffengleichheit schon dann beeinträchtigt wird, wenn komplexe technisch-fachliche Fragen zu beantworten sind, der Kläger aber nicht die finanziellen Möglichkeiten hat, um ein entsprechendes Gutachten einzuholen.

Im Gegensatz zum Kläger verfügt die Sozialverwaltung als hochspezialisierte Fachverwaltung zudem regelmäßig über spezialisierte Juristen und ausreichende finanzielle Mittel.⁴²⁹ In dieser Konstellation ist es für den Kläger besonders nachteilig, wenn er sich aufgrund seiner finanziellen Verhältnisse keinen Anwalt leisten kann.⁴³⁰ Der EGMR hat deshalb in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass unter dem Gesichtspunkt der prozessualen Waffengleichheit manchmal sogar die Bestellung mehrerer Rechtsanwälte notwendig sein kann, wenn ein umfangreicher und schwieriger Verfahrensgegenstand verhandelt wird.⁴³¹ Die Möglichkeit anwaltlicher Vertretung, und damit verbunden der Anspruch auf Prozesskostenhilfe, kann daher ebenfalls als ein Anwendungsfall des Gebots der Waffengleichheit anerkannt werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die möglichen Unterschiede zwischen den Beteiligten in sozialrechtlichen Streitigkeiten vielfältiger Natur sein können, sodass sie naheliegenderweise in ihrer Gesamtheit gar nicht beseitigt werden können. In einigen Konstellationen kann es aber nötig sein, bestimmte Auswirkungen dieser Unterschiede abzumildern, wenn

427 Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2016, S. 512. Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

428 Weiterführend dazu Kap. 1 B. I. 2. b. bb.

429 Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 112.

430 Lichtenberg, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 45.

431 EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 72 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*.

zum Beispiel die Möglichkeiten der Einflussnahme eines Prozessbeteiligten einseitig zu Gunsten der Gegenseite gefährdet sind. Dies zeigt sich insbesondere an der Beweisführungslast und am Kostenrisiko in Bezug auf die Verfügbarkeit des erforderlichen Spezialwissens oder auf die fachliche Vertretung, die jeweils nicht zu einer strukturellen Benachteiligung des Klägers führen dürfen.

a. Spezialisierte Fachleute als Prozessvertreter

Die Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten sind häufig durch Wechselfälle des Lebens in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Zudem sind sie – im Unterschied zum Fachpersonal der Sozialverwaltung – häufig fachlich und rechtlich unkundig. Nach der Rechtsprechung des EGMR sind im Rahmen der Frage, ob der Kläger in der Lage ist, sich wirksam selbst zu vertreten, die Komplexität der Rechtsmaterie und dessen persönlicher Hintergrund und Qualifikationen zu berücksichtigen. So hat es das Gericht im Fall *Airey* für höchst unwahrscheinlich gehalten, dass ein Betroffener in der Position der Klägerin – eine arbeitslose Mutter von vier Kindern ohne höhere Schulbildung – tatsächlich seinen eigenen Fall effektiv vorbringen kann.⁴³² Der EGMR stellte deshalb fest, dass von der Klägerin nicht erwartet werden konnte, ein komplexes Gerichtsverfahren vor dem irischen Gerichtshof einzuleiten und erfolgreich durchzuführen.⁴³³ Der Begriff der „Komplexität“ ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs sehr vage definiert und kann nicht *in abstracto*, sondern nur anhand des jeweiligen Einzelfalls bestimmt werden. Dennoch spricht vieles dafür, dass das materielle Sozialrecht aufgrund der häufigen Gesetzesänderungen und der bisweilen hochtechnischen Regelungen einen hinreichenden Grad an Komplexität aufweist.⁴³⁴

Darüber hinaus hat der Straßburger Gerichtshof in mehreren Entscheidungen auf Ungleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten als einen von mehreren relevanten Faktoren hingewiesen.⁴³⁵ So kann die Tatsache,

432 EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979, § 24 – *Airey/Irland*.

433 *Settem*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, 2016, S. 418.

434 Vgl. *Cousins*, The European Convention on Human Rights and Social Security Law, 2008, S. 114.

435 EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979, § 24 – *Airey/Irland*; EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 61 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*.

dass ein Verfahrensbeteiligter anwaltlich vertreten ist, während sich ein anderer keine Vertretung leisten kann, zu einer derart erheblichen Benachteiligung des nicht vertretenen Beteiligten gegenüber seinem Verfahrensgegner führen, dass das Prinzip der Waffengleichheit verletzt ist. Dies veranschaulicht der Fall *Steel and Morris*, ein Gerichtsprozess, in dem das multinationale Unternehmen McDonald's gegen zwei politische Aktivisten mit bescheidenen finanziellen Mitteln vorgegangen war. Obwohl die Beklagten, die sich selbst vertraten, äußerst redigewandt waren und gelegentlich von Rechtsanwälten *pro bono* unterstützt wurden, war die Diskrepanz zwischen dem jeweiligen Niveau der rechtlichen Vertretung der zwei politischen Aktivisten und ihres Verfahrensgegners McDonald's so groß, dass das in diesem außergewöhnlichen Fall zwangsläufig gegen das Gebot der Fairness verstoßen werden musste, ungeachtet der großen Bemühungen der Richter in der ersten und der Berufungsinstanz.⁴³⁶ Es ist zu beachten, dass es bei sozialrechtlichen Streitigkeiten regelmäßig zu strukturellem Kräfteungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten kommt.⁴³⁷ Daraus lässt sich schlussfolgern, dass auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten sich Kläger *in propria persona*, ohne die Unterstützung eines Rechtsanwalts oder eines anderen spezialisierten Vertreters oder der Richter durch Hinweispflichten, nicht effektiv vertreten könnte. In internationalen Abkommen wurde die notwendige Unterstützung durch Prozessvertreter ausdrücklich bestimmt.⁴³⁸ Es stellt sich deshalb die Frage, ob im Wege der Vertretung durch einen Anwalt oder eher durch einen anderen Prozessvertreter der Wissens- und Erfahrungsvorsprung der spezialisierten Sozialverwaltung in sozialrechtlichen Streitigkeiten ausgeglichen und die Möglichkeiten des Klägers, auf den Prozessverlauf und das Prozessergebnis Einfluss zu nehmen, gesteigert werden können.

Ein Anwalt kann sowohl als Rechtsexperte als auch als erfahrener „repeat player“ betrachtet werden.⁴³⁹ Wenn man einen Anwalt in ein Gerichtsverfahren einbeziehen will, muss dieser zwangsläufig mit zusätzlichen Kosten rechnen. Darüber hinaus steht *Galanter* der Behauptung kritisch gegenüber, dass der Einfluss der klagenden Partei auf das Verfahren

436 Vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 68416/01, Urt. vom 15. Februar 2005, § 69 – *Steel and Morris/Vereinigtes Königreich*.

437 Für eine ausführliche Erläuterung siehe Kap. 1 A. II. 2.

438 Allgemeine Bemerkung Nr. 19, E/C.12/GG/19, am 4. Februar 2008, S. 20, Rdnr. 78; Art. 70 Abs. 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 und Art. 23 des IAO-Übereinkommens Nr. 121.

439 *Galanter*, *Law & Society Review*, 1974, S. 95, S. 116.

durch (inkompetente) Rechtsvertretung verstärkt wird.⁴⁴⁰ Er gibt zu bedenken, dass diejenigen Anwälte, die einzelne Kläger vertreten, häufig die „unteren Schichten“ des Anwaltsberufs bildeten und sich mit entsprechenden Rechtssachen meistens nicht routiniert, sondern lediglich am Rande ihrer Tätigkeit befassten.⁴⁴¹ Tatsächlich könnten aber nur spezialisierte Fachanwälte die genannte Kompetenzlücke kompensieren.⁴⁴² In der Literatur wird als mögliche Lösung zur Beseitigung der Waffengleichheit der Verfahrensbeteiligten auch die Vertretung durch spezialisierte Fachleute der Verbände bzw. Organisationen angeführt.⁴⁴³ *Galanter* sieht in der Möglichkeit der Vertretung durch Verbände oder Gewerkschaften eine Chance, den Kläger vom „one shotter“ zum „repeat player“ zu machen.⁴⁴⁴ Ihm zufolge hat ein „Einmalstreiter“ die Chance, viele der Vorteile eines „Wiederholungsspielers“ erlangen, wenn er die Unterstützung von Organisationen in Anspruch nehmen kann, die regelmäßig ähnlichen Fälle bearbeiten und vor Gericht vertreten.⁴⁴⁵ Ein weiterer Vorteil für den Kläger wäre, dass eine entsprechende Vertretung oft bereits in der Mitgliedschaft enthalten ist und ihm daher keine Extrakosten verursacht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Waffengleichheit durch das Hinzuziehen eines Anwalts als Rechtsexperte aufseiten des Klägers gesteigert wird. Tatsächlich ist aber Hilfe durch einen Anwalt stets mit zusätzlichen Kosten verbunden, was ohne Prozesskostenhilfe problematisch sein kann. Die Vertretung sollte schon deshalb nicht bei der Anwaltschaft monopolisiert werden. Vielmehr kann an mögliche alternative Vertretungsmöglichkeiten gedacht werden, wie zum Beispiel spezialisierte Fachleute, Vertreter der Gewerkschaften oder Vertreter von Versicherten- bzw. Arbeitnehmervereinigungen oder Verbände, die sich mit der Rechtsmaterie auskennen und Mitglieder ihrer Organisation kostenlos vor Gericht vertreten.⁴⁴⁶ Zu den möglichen alternativen Rechtsvertretern

440 Ebd.

441 Ebd., S. 117.

442 Ebd., S. 118.

443 Ebd., S. 141.

444 „The reform envisaged here is the organization of *have-not* parties (whose position approximates one-shotter) into coherent groups that have the ability to act in a coordinated fashion, play long-run strategies, benefit from high-grade legal services, and so forth.” Ebd.

445 Ebd., S. 142.

446 Vgl. Art. 70 Abs. 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 und Art. 23 des IAO-Übereinkommens Nr. 121; siehe auch *Barendrecht/Kistemaker/Scholten u. a.*, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, 2014, S. 96.

zählen in verschiedenen Rechtsordnungen auch Mitglieder der eigenen Familie eines Verfahrensbeteiligten.⁴⁴⁷ Es ist aber umstritten, ob solche alternativen Vertretungsmöglichkeiten wie zum Beispiel durch volljährige Familienangehörige zur Waffengleichheit beitragen. Zwar handelt es sich um Personen, die eine gewisse Nähe zu dem Kläger aufweisen und sein Vertrauen genießen. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob ihre Unterstützung überhaupt geeignet ist, wenn sie mit der Materie nicht vertraut sind. Alternative Vertretungsmöglichkeiten sind daher stets nur dann sinnvoll, wenn die erforderliche fachliche Kompetenz vorhanden ist.

b. Die Rolle der Hinweispflichten der Gerichte

Auch die Hinweispflicht der Gerichte erfüllt den Zweck, Waffengleichheit sicherzustellen.⁴⁴⁸ Dies ist besonders dann von Bedeutung, wenn der Kläger sich vor Gericht selbst vertritt.⁴⁴⁹ Durch solche Gerichtshinweise werden auch nicht vertretene, rechtsunkundige Verfahrensbeteiligte in die Lage versetzt, Einfluss auf den Prozessverlauf zu nehmen. Die Hinweispflicht dient dazu, die Verfahrensbeteiligten auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und sie aufzufordern, an der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, damit ihnen keine Nachteile entstehen.⁴⁵⁰ Entsprechende Hinweise können sich beispielsweise auf die Beseitigung von Formfehlern oder die Erläuterung von für den Laien schwer verständlichen Anträgen sowie auf Hilfestellung bei der Stellung sachdienlicher Anträge konzentrieren. Der Umfang der gerichtlichen Hinweispflicht richtet sich dabei nach dem jeweiligen Einzelfall. Maßgeblich ist dafür, inwieweit die Verfahrensbeteiligten solcher Unterweisungen durch das Gericht bedürfen.⁴⁵¹ Wird der Kläger durch einen Rechtsanwalt oder einen anderen fachlichen Vertreter in sozialrechtlichen Streitigkeiten vertreten, so fällt die Formulierungshilfe durch das Gericht regelmäßig geringer aus. Denn Verfahrensbeteiligten, die über eine Vertretung verfügen oder rechtlich erfahren sind, soll das Gericht die Möglichkeit eigener Entscheidungen überlassen. Schließlich muss hervorgehoben werden, dass die Neutralitäts-

447 Vgl. zum Beispiel für Deutschland § 72 Abs. 2 SGG.

448 *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to Justice: A World Survey*, 1978, S. 3, S. 247.

449 Ebd.

450 Ebd.

451 Vgl. *Schmidt*, in: *Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 106 SGG, Rdnr. 4.

pflicht des Gerichts in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Hinweispflicht steht, bzw. sogar im Gegensatz dazu verstanden werden kann.⁴⁵² Demzufolge darf das Gericht das Verfahren mit seinen Hinweisen nicht in eine bestimmte Richtung lenken, weil es letztlich den Verfahrensbeteiligten obliegt, über den Streitgegenstand zu disponieren und die relevanten Entscheidung über die Prozessführung selbst zu treffen.⁴⁵³

c. Sachverhaltsermittlung

Der Grundsatz der Waffengleichheit beansprucht in allen gerichtlichen Verfahren Geltung, unabhängig davon, ob diese durch den Untersuchungsgrundsatz oder den Beibringungsgrundsatz geprägt sind. Wo der Beibringungsgrundsatz bzw. Verhandlungsgrundsatz gilt, obliegt es den Verfahrensparteien, den entscheidungserheblichen Sachverhalt selbst vorzutragen. Der Untersuchungsgrundsatz bzw. Amtsermittlungsgrundsatz hingegen verpflichtet die Gerichte, den entscheidungserheblichen Sachverhalt zu ermitteln und festzustellen.⁴⁵⁴

Typischerweise ist ein Verfahren, in dem kein über die Interessen der Verfahrensparteien hinausreichendes allgemeines Interesse am Streitgegenstand besteht, durch den Beibringungsgrundsatz gekennzeichnet. In solchen Fällen dient der Prozess der Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche und die Parteien sind selbst zur Beibringung der entscheidungserheblichen Tatsachen verpflichtet. Der Beibringungsgrundsatz genügt bei prinzipiell gleichberechtigten Verfahrensparteien mit diametral entgegengesetzten Interessen regelmäßig, um die Aufklärung des Sachverhalts sicherzustellen.⁴⁵⁵ Die aktive Teilnahme der Verfahrensparteien ist das prägende Merkmal eines solchen Verfahrens, da ohne ihre Mitwirkung dem Gericht kein Sachverhalt für eine Entscheidung vorläge. Dabei ist es besonders problematisch, wenn zur Aufklärung des Sachverhalts Spezialwissen erforderlich ist und deshalb ohne die Hinzuziehung von Sachverständigen kein Einfluss auf den Prozessverlauf genommen werden kann, der Kläger aber kostenbedingt nicht in der Lage ist, das hierzu erforderliche Gutach-

452 Ebd.

453 Ebd.

454 Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 440; Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 158.

455 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 162.

ten vor Gericht vorzulegen.⁴⁵⁶ Denn in diesem Fall kann der Kläger keinen Einfluss auf das Verfahren nehmen, was schließlich gegen den Grundsatz der Waffengleichheit verstößt.

Die strukturelle Ungleichheit der Verfahrensbeteiligten im Sinne des erwähnten Informationsvorsprungs der Sozialverwaltung und der damit einhergehenden Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Verfahren lässt sich dagegen durch den Untersuchungsgrundsatz besser kompensieren.⁴⁵⁷ Denn hier trifft den Kläger keine Beweislast, sodass er auch nicht zwangsläufig Sachverständige hinzuziehen muss. In der deutschen Literatur wird der Untersuchungsgrundsatz deshalb häufig als wesentliche Ausprägung des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit betrachtet.⁴⁵⁸ Der Untersuchungsgrundsatz findet aber auch in vielen Verfahrenskonstellationen Anwendung, in denen ein öffentliches Interesse an der Ermittlung des wahren Sachverhalts als Grundlage einer rechtmäßigen Entscheidung besteht.⁴⁵⁹ Ein öffentliches Interesse an der vollständigen Ermittlung der Tatsachen liegt in sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund des objektiv-rechtsstaatlichen Kontrollzwecks eines Gerichtsverfahrens vor, welches die korrekte Gesetzesanwendung sicherstellen soll.⁴⁶⁰ Der Untersuchungsgrundsatz stellt demgemäß sicher, dass die gerichtliche Entscheidung aufgrund eines vollständig aufgeklärten Sachverhalts erfolgt. Die Kontrolle der Verwaltung darf nicht aufgrund einer Verfälschung der Tatsachengrundlage versagt werden.⁴⁶¹ In sozialrechtlichen Streitigkeiten besteht überdies auch ein öffentliches Interesse an der Sachverhaltsaufklärung,

456 Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2016, S. 512. Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*.

457 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 162; kritisch dazu Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 283.

458 Vgl. Leitherer, in: Bender/Eicher (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 275; Mushoff, in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 103 SGG, Rdnr. 18; vgl. Wulffen/Becker, SGB, 2004, S. 507, S. 511; kritisch dazu Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

459 Der Amtsermittlungsgrundsatz gilt grundsätzlich im Verwaltungsprozess, im Steuerprozess, im Strafprozess und in einigen speziellen Zivilprozessen, in denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Zum Überblick über das deutsche Recht siehe Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 72 ff.

460 Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 445.

461 Marx, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen (VwGO, SGG, FGO), 1985, S. 56.

das sich durch die (potentielle) Betroffenheit eines unbestimmten oder größeren Personenkreises erklärt. Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist nämlich in die sozialen Sicherungssysteme eingebunden. Schon deshalb besteht ein öffentliches Interesse an objektiv richtigen Prozessergebnissen, das weit über die Partikularinteressen der jeweiligen Verfahrensbeteiligten hinausgeht.⁴⁶² Freilich kann es vorkommen, dass sich die Sachaufklärung von Amts wegen für den Kläger „negativ“ auswirkt, insofern als die Gerichte auch Tatsachen ermitteln können bzw. sollen, die zu seinen Ungunsten wirken.⁴⁶³ Der Amtsermittlungsgrundsatz dient daher primär dem öffentlichen Interesse an der Rechtmäßigkeit des Handelns der Sozialverwaltung. Zwar unterstützt die Aufklärung des Sachverhalts, wie gesehen, auch die subjektive Rechtsschutzfunktion, indem sie zum Ausgleich des auf dem Informationsvorsprung der Behörde beruhenden Kräfteungleichgewichts zwischen den Beteiligten beiträgt.⁴⁶⁴ Dennoch muss diese subjektive Rechtsschutzfunktion als sekundär betrachtet werden.⁴⁶⁵ Darüber hinaus handelt es sich um keine nur in sozialrechtlichen Streitigkeit vorhandene besondere Art der Sachverhaltsermittlung. Der Amtsermittlungsgrundsatz stellt deshalb kein Merkmal des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit dar.

Freilich macht es aus Sicht der Waffengleichheit im Prozess einen Unterschied, ob das Verfahren vom Beibringungsgrundsatz oder Amtsermittlungsgrundsatz geprägt ist. Denn gilt der Amtsermittlungsgrundsatz, so trifft den Kläger keine Beweislast und er muss demgemäß auch nicht zwangsläufig Sachverständige hinzuziehen. Trotzdem muss ihm die Möglichkeit gegeben werden, auf die Tatsachenfeststellung und damit letztendlich auch auf das Prozessergebnis einwirken zu können. Denn insbesondere in Verfahrenskonstellationen, in denen das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen erforscht und die Sozialverwaltung am Verfahren beteiligt ist, besteht für den Kläger die Gefahr, zum Objekt des Verfahrens zu werden.⁴⁶⁶ Der Grundsatz der Waffengleichheit geht dagegen von der Subjektstellung der privaten Partei aus, der somit auch bei der Sachverhaltsaufklärung von Amts wegen Rechnung getragen werden muss. Zur Gewährleistung der Waffengleichheit ist es deshalb nicht ausreichend,

462 *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 81.

463 *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

464 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 161.

465 *Ebd.*, S. 177.

466 *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 444.

wenn die Privatperson lediglich auf Nachfragen des Gerichts antwortet und insbesondere bei medizinischen Fragen bloßes Objekt der Begutachtung ist, dabei aber am Prozess der Sachaufklärung nicht aktiv teilnimmt und keine Initiative ergreift. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Sozialverwaltung, aufgrund ihrer besseren finanziellen Stellung sowie der Verfügbarkeit medizinischer Fachkenntnisse den Prozessverlauf und das Prozessergebnis wesentlich stärker beeinflussen kann. Zur Herstellung der Waffengleichheit gegenüber der Sozialverwaltung können Privatpersonen daher auch in Fällen, in denen das Gericht von Amts wegen den Sachverhalt erforscht, von Rechtsanwälten oder anderen spezialisierten Prozessvertretern unterstützt werden. Die können maßgeblich zur Ermittlung und Darstellung der erheblichen Tatsachen beitragen, da ihre Tätigkeit über die Reichweite der Amtsermittlungspflicht des Richters hinausgeht.⁴⁶⁷ Deshalb wäre es unzutreffend zu behaupten, dass der Amtsermittlungsgrundsatz bereits an sich die Waffenungleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten kompensiert.

III. Zusammenfassung: Kriterien des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit

Der Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten ist als selbstbestimmter und zugleich sozial verantwortlicher Mensch aufzufassen. Es ist kein staatlich zu betreuendes und zu bevormundendes „Sozialobjekt“. Nichtsdestotrotz führen das strukturelle Kräfteungleichgewicht vor Gericht und die Art des Streitgegenstands zu einer besonderen Schutzwürdigkeit vieler Verfahrensbeteiligter. Geringe Hürden sollen den Rechtsschutz überhaupt möglich machen. Auf das Sozialgerichtsverfahren gemünzt, heißt das, dass der Betroffene trotz seiner schwächeren Position nicht davon abgehalten werden darf, den Rechtsschutz zu suchen und ihn zu erhalten. Aufgrund des strukturellen Kräfteungleichgewichts muss der Kläger auch während des Verfahrens unterstützt werden.

Die besondere Verfahrenskonstellation und der Verfahrensgegenstand sozialrechtlicher Streitigkeiten legen deshalb die Anwendung besonderer Verfahrensregelungen nahe, die als Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit betrachtet werden können. Bei diesem Grundsatz handelt es sich, wie im Vorstehenden dargelegt wurde, um eine theoretische

467 Vgl. BSG vom 23.9.1997, 2 BU 177/97, SozR 3-1500 § 109 Nr. 2, SozR 3-1500 § 73a Nr. 5.

Konzeption, die völkerrechtlichen und europäischen Abkommen, insbesondere der EMRK, zugrunde liegt. Es handelt sich um Verfahrensregelungen, die dem Rechtssuchenden ermöglichen, bei niedrigen Zugangsschwellen und höchstmöglicher prozessualer Waffengleichheit effektiven Rechtsschutz gegen die Sozialverwaltung zu erhalten. Gewährleisten lässt sich ein niederschwelliger Zugang des Klägers zum Gericht durch ein niedriges Kostenrisiko, leicht zugängliche, ortsnahe Gerichte und zeitlich effiziente Gerichtsprozesse sowie gegebenenfalls die Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes. Der Rechtssuchende darf ferner nicht durch formale Hindernisse daran gehindert werden, Klage zu erheben. Zur Gewährleistung von prozessualer Waffengleichheit bedarf es deshalb entweder der Möglichkeit einer Prozessvertretung durch spezialisierte Fachleute oder – wenn sich der Kläger selbst vertritt – entsprechender Hinweispflicht der Gerichte. Die Rechtssuchenden müssen sowohl in vom Beibringungsgrundsatz als auch vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägten Verfahren die gleiche Möglichkeit erhalten, gegenüber der Sozialverwaltung auf die Sachaufklärung einwirken zu können.

Kapitel 2: Vergleichende Untersuchung – Deutschland und Slowenien

A. Grundlagen des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten

Im Folgenden sind die Grundlagen des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten beider Länder herauszuarbeiten. Diese geschichtlichen, strukturellen und verfassungsrechtlichen Ausgangspunkte liefern wichtige Vorinformationen für die nachfolgende, nach den Kriterien der Klägerfreundlichkeit durchzuführende Untersuchung.

I. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Deutschland

1. Historische Hintergründe

Am 6. Juli 1884 wurden Schiedsgerichte und das Reichsversicherungsamt (RVA) durch das Unfallversicherungsgesetz begründet.⁴⁶⁸ Somit wurde eine neuartige zweistufige Entscheidungsstelle geschaffen, die als Vorläufer heutiger Sozialgerichte gesehen werden kann.⁴⁶⁹ Kaiserliche Verordnung hat das Verfahren vor den Schiedsgerichten und dem RVA bestimmt.⁴⁷⁰ Die heutigen Grundsätze des Sozialgerichtsverfahrens sind von Anfang an mit erstaunlicher Kontinuität angewandt worden. Das Verfahren war bereits damals durch Amtsbetrieb, Erforschung der materiellen Wahrheit von Amts wegen und Abwesenheit von Anwaltszwang geprägt.⁴⁷¹ Zudem sollte das Verfahren „von jedem Formzwange“ freigehalten werden.⁴⁷² Au-

468 Bogs, in: *Deutscher Sozialgerichtsverband* (Hrsg.), *Sozialrechtsprechung*, 1979, S. 3, S. 4. Zur Frühgeschichte der Sozialrechtsprechung siehe ebendort, S. 3 ff.

469 Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 266.

470 Kaiserliche Verordnung vom 2. November 1885, RGBl. S. 255, S. 279.

471 Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 268.

472 *Christmann/Schönholz*, in: *Wannagat* (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1984, S. 3, S. 23.

ßerdem war das Verfahren kostenfrei, auch bei einer Niederlage.⁴⁷³ Ein Schiedsgericht wurde in jedem Bezirk einer Berufsgenossenschaft gebildet, was die leichte Erreichbarkeit für den Arbeiter sicherstellen sollte.⁴⁷⁴ Berufung konnte bei dem Schiedsgericht eingelegt werden, in dessen Bezirk sich das Unternehmen, in dem sich der fragliche Unfall ereignet hatte, befand. Dieses setzte sich aus einem Vorsitzenden und vier ehrenamtlichen Beisitzern.⁴⁷⁵ Gegen die Entscheidung der Schiedsgerichte konnte beim RVA Rekurs eingelegt werden.⁴⁷⁶ Das RVA nahm neben Verwaltungsauch Rechtsprechungsaufgaben wahr.⁴⁷⁷

Später wurden das Gesetz bezüglich der Invaliditäts- und Altersversicherung⁴⁷⁸ und das Invalidenversicherungsgesetz⁴⁷⁹ eingeführt. Somit wurde einen zweistufigen Instanzenzug mit Schiedsgerichten als erste und RVA als zweite und letzte Instanz geschaffen.⁴⁸⁰ Zusätzlich zu Schiedsgerichten der Unfallversicherung entstanden noch Schiedsgerichte der Invaliditäts- und Altersversicherung.⁴⁸¹ Die Verfahren vor den Schiedsgerichten waren ähnlich bestimmt wie bei der Unfallversicherung.⁴⁸² Durch die Ände-

473 Das Schiedsgericht konnte gem. § 18 Abs. 2 der Verordnung der unterlegenen Partei gegnerische Kosten auferlegen, was jedoch zu Lasten von Arbeitern regelmäßig unterlassen wurde; Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 269.

474 Knörr, *Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns*, 2007, S. 11.

475 Der Vorsitzende des Schiedsgerichts wurde aus der Zahl der öffentlichen Beamten von den Länderregierungen ernannt und auch bezahlt. Dabei war die Befähigung zum Richteramt nicht vorgeschrieben. Die vier Beisitzer wurden je zur Hälfte von der Berufsgenossenschaft, und aus dem Kreis der Arbeiter, die in den Berufsgenossenschaftsbetrieben beschäftigt waren, gewählt. Die operativen Kosten der Schiedsgerichte waren von den Berufsgenossenschaften zu tragen. Vgl. Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 266.

476 Ein Rekurs vorsah eine Nachprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 266.

477 Christmann/Schönholz, in: *Wannagat* (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1984, S. 3, S. 8.

478 Vom 22. Juni 1889, RGBl. S. 97.

479 Vom 13. Juli 1899, RGBl. S. 393.

480 Ayaß, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 269.

481 Ebd.

482 Kaiserliche Verfahrensordnungen vom 1. Dezember 1890 und 6. Dezember 1899, RGBl. S. 193 und S. 463.

rung des Unfallversicherungsgesetzes⁴⁸³ wurden die selbständigen Schiedsgerichte für die Unfallversicherung abgeschafft und ihre Zuständigkeiten auf die Schiedsgerichte bei den Versicherungsanstalten übertragen.⁴⁸⁴ So sind die Schiedsgerichte für die Arbeiterversicherung entstanden, die sowohl für die Unfallversicherung als auch für die Rentenversicherung zuständig waren.⁴⁸⁵ Diese Vermittlungsinstanzen waren für die Krankenversicherung nicht zuständig, da ein Rechtsschutzverfahren in Streitigkeiten bezüglich der Krankenversicherung erst durch die Reichsversicherungsordnung (RVO) geschaffen wurde.⁴⁸⁶ Dabei wurden die Schiedsgerichte für die Arbeiterversicherung abgeschafft und ihre Rechtsschutzfunktion auf die Oberversicherungsämter übertragen.⁴⁸⁷ Wie zuvor bereits das RVA waren die Versicherungsämter Verwaltungs-, Aufsichts- und Streitentscheidungsbehörden.⁴⁸⁸ Seit der Einführung der RVO kennt die deutsche Sozialrechtsprechung einen dreistufigen Instanzenzug über Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und RVA.⁴⁸⁹

Die allgemeinen Grundsätze der RVO prägten auch das heutige Sozialgerichtsverfahren.⁴⁹⁰ Die Prozessteilnehmer waren in solchen Verfahren regelmäßig unerfahren und wenig mit gerichtlichen Angelegenheiten vertraut.⁴⁹¹ Das Verfahren war deshalb durch Formfreiheit, Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Öffentlichkeit, fehlenden Vertretungszwang⁴⁹² und

483 Gesetz bezüglich der Abänderung des Unfallversicherungsgesetzes vom 30. Juni 1900, RGBl. S. 573.

484 Friedrich, *Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit*, 2011, S. 106.

485 Das Verfahren vor den Schiedsgerichten für die Arbeiterversicherung wurde durch die Verordnung vom 22. November 1900, RGBl. S. 1017 geregelt.

486 Die RVO trat auf dem Gebiet der Invalidenversicherung und Hinterbliebenenversicherung am 1. Januar 1912, in der Unfallversicherung am 1. Januar 1913 und in der Krankenversicherung am 1. Januar 1914 in Kraft.

487 Friedrich, *Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit*, 2011, S. 106.

488 Weiterführend dazu Ayaß, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 265, S. 277.

489 Ebd.

490 Christmann/Schönholz, in: Wannagat (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1984, S. 3, S. 28.

491 Mitglieder des Reichs-Versicherungsamts, *Geschichte und Wirkungskreis des Reichs-Versicherungsamts*, 1911, S. 138; vgl. Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 51.

492 Es bestand kein Anwaltszwang; vielmehr waren geeignete Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften und Kriegsopferorganisationen zur Prozessvertretung berechtigt, vgl. Wannagat, in: Wannagat (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1984, S. 827, S. 830.

grundsätzliche Kostenfreiheit zu charakterisieren.⁴⁹³ Der Grundsatz der Erforschung materieller Wahrheit hat das Verfahren wesentlich geprägt und wurde damit begründet, dass Gegenstände der Versicherungsprozesse Rechte waren, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse lag.⁴⁹⁴ Die Grundsätze des Amtsbetriebs und der freien Beweiswürdigung sowie die Untersuchungsmaxime dienten der Ermittlung materieller Wahrheit.⁴⁹⁵ Die Leistungsberechtigten und Versicherten hatten ferner einen Anspruch darauf, dass im Verfahren ein Arzt ihres Vertrauens gehört wurde,⁴⁹⁶ wodurch ein Gegengewicht zu der Sozialverwaltung hergestellt war.⁴⁹⁷

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich die sozialrechtliche Rechtsprechung parallel zur Wiederherstellung der Sozialversicherung.⁴⁹⁸ In einem ersten Schritt nahmen die Versicherungs- und Oberversicherungsämter ihre richterlichen Funktionen wieder auf.⁴⁹⁹ Ihre Tätigkeit wurde zunächst noch als besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit betrachtet; später wurde sie aber zunehmend und schließlich auch unter Bezugnahme auf die durch das Grundgesetz garantierte richterliche Unabhängigkeit und den Gewaltenteilungsgrundsatz hinterfragt.⁵⁰⁰ Durch das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953⁵⁰¹ gingen ihre Spruchbefugnisse auf eine neue geschaffene, dreistufige Sozialgerichtsbarkeit über.⁵⁰²

Wie der historische Abriss der Entwicklung des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten gezeigt hat, kann man bereits im damaligen Verfahren Grundzüge der Klägerfreundlichkeit erkennen. Denn anders als

493 Kaskel/Sitzler, Grundriß des sozialen Rechts, 1912, S. 432; Bogs, in: *Deutscher Sozialgerichtsverband* (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, 1979, S. 3, S. 14.

494 Kaskel/Sitzler, Grundriß des sozialen Rechts, 1912, S. 433.

495 Ebd.

496 § 1681 RVO wurde fast wortgleich in den heutigen § 109 SGG aufgenommen. Zu den historischen Hintergründen ebenfalls Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 45 ff.

497 Wannagat, in: Wannagat (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 827, S. 830.

498 Zu den weiteren Entwicklungen des Rechtsschutzes während des Nationalsozialismus, siehe insb. Christmann/Schönholz, in: Wannagat (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 3, S. 36 ff.

499 1945 wurde das RVA durch die Besatzungsmächte geschlossen. Zu Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten in den einzelnen Besatzungszonen siehe insb. Knörr, Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, 2007, S. 64 ff.

500 Friedrich, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, 2011, S. 108.

501 BGBl. S. 1239.

502 Christmann/Schönholz, in: Wannagat (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 3, S. 40.

im Zivilprozess, der als „ein Relikt aus dem mittelalterlichen Gelehrtenprozeß“ betrachtet wurde,⁵⁰³ war es hier Hauptziel des Verfahrens, eine „sich am Gerechtigkeitsgedanken orientierende Chancengleichheit aller Prozeßparteien“ zu gewährleisten.⁵⁰⁴ Es war bereits damals klar, dass die Durchsetzung sozialer Ansprüche besonderer Verfahrensregeln bedarf, um die Chancengleichheit aller Verfahrensbeteiligten zu erreichen. *Wannagat* hat dies als das „verpflichtende Erbe“⁵⁰⁵ der heutigen Sozialgerichtsbarkeit bezeichnet.

2. Das Vorverfahren

Verwaltungsakte werden im Rahmen des Vorverfahrens erlassen und sind durch ein Widerspruchsverfahren überprüfbar, welches in der Regel eine Prozessvoraussetzung des Gerichtsverfahrens darstellt. Da die Arbeit sich mit dem gerichtlichen Rechtsschutz befasst und die detaillierte Auseinandersetzung mit dem Vorverfahren die Grenzen des Untersuchungsgegenstandes überschreiten würde, werden im folgenden Kapitel nur die auffälligsten Besonderheiten des Vorverfahrens skizziert.

a. Das Sozialverwaltungsverfahren

Das SGB X⁵⁰⁶ regelt das Sozialverwaltungsverfahren.⁵⁰⁷ Im Sozialverwaltungsverfahren werden Verwaltungsakte erlassen. Ein Verwaltungsakt ist in § 31 Satz 1 SGB X definiert als jede Entscheidung oder andere hoheitlichen Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.⁵⁰⁸ Das Sozialverwaltungsverfahren ist

503 *Wannagat*, in: *Wannagat* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 827, S. 829.

504 Ebd., S. 830.

505 Ebd., S. 827.

506 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (SGB X), Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, BGBl. S. 130 vom 18. Januar 2001.

507 Im SGB I und im SGB IV sind ergänzende Regelungen zu finden, *Diering/Waschull*, in: *Diering/Timme/Stähler* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch X, 2019, Einleitung, Rdnr. 17.

508 Weiterführend dazu *Siewert/Waschull*, in: *Diering/Timme/Stähler* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch X, 2019, § 31 SGB X, Rdnr. 2 ff.

das erste Verfahren, das ein Versicherter bzw. Sozialleistungsempfänger durchlaufen muss, um seine sozialrechtlichen Ansprüche zu verwirklichen.

Das Sozialrecht ist durch partielle Unübersichtlichkeit und Komplexität gekennzeichnet.⁵⁰⁹ Insbesondere für juristische Laien können Sozialleistungen deshalb mitunter schwer zugänglich sein.⁵¹⁰ Um dieses Risiko zu mindern, müssen sowohl die Sozialleistungssuchenden als auch die Sozialleistungsträger an dem Verfahren mitwirken. Um die Zusammenarbeit zwischen beiden Akteuren sicherzustellen, hat der Gesetzgeber in den §§ 13 bis 17 SGB I allgemeine Informations- und Unterstützungspflichten des Sozialleistungsträgers und in den §§ 60 bis 67 SGB I Mitwirkungspflichten des Sozialleistungsberechtigten verankert und diese als Nebenpflichten zwischen dem Sozialleistungsträger und dem Antragsteller ausgestaltet.⁵¹¹ Für den Fall, dass die Sozialverwaltung den Informations- und Unterstützungspflichten nicht nachkommt, hat die Rechtsprechung das Instrument des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs entwickelt, um auf entsprechendes Fehlverhalten reagieren zu können.⁵¹² Im Jahr 1963 erließ das Bundessozialgericht eine Entscheidung zu den Informationspflichten der Versicherungsträger sowie zu den Rechtsfolgen einer Verletzung dieser Pflichten.⁵¹³ In dieser Entscheidung erwähnte das Gericht zum ersten Mal einer Rechtspflicht der Versicherungsträger zur „verständnissvollen Förderung der Versicherten und zur Erteilung der bezeichneten Hinweise“.⁵¹⁴ Die mittlerweile kaum noch überschaubare diesbezügliche Rechtsprechung des Bundessozialgerichts betrachtet den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch als eine geklärte Anspruchsgrundlage.⁵¹⁵ Um den fraglichen Tatbestand zu erfüllen, muss der Leistungsträger seine Pflichten objektiv rechtswidrig verletzt, der Leistungssuchende einen sozialrechtlichen Schaden erlitten haben und zwischen Pflichtwidrigkeit und ent-

509 So bereits *Adolf*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 1991, und *Schmidt-de Caluwe*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 1992, S. 39, ebenso *Goertz*, Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Rahmen des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs, 2007, S. 5.

510 *Goertz*, Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Rahmen des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs, 2007, S. 5.

511 Ebd.

512 *Schmidt-de Caluwe*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, 1992, S. 26.

513 BSG vom 14.6.1962, 4 RJ 75/60, SozR Nr. 3 zu § 1233 RVO 02.

514 Ebd.

515 Allein in der Datenbank juris können 3.388 Urteile mit Bezug zum sozialrechtlichen Herstellungsanspruch gefunden werden (Stand: 31.3.2021).

standenem Schaden ein Kausalitätszusammenhang bestehen.⁵¹⁶ Ziel des Herstellungsanspruchs ist Naturalrestitution; die Sozialverwaltung ist also verpflichtet, eine Amtshandlung vorzunehmen, die geeignet ist, die Situation herbeizuführen, die ohne ihr Fehlverhalten bestünde.⁵¹⁷ Ein häufiges Beispiel für die Anwendung des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs ist die versäumte rechtzeitige Stellung des Antrages auf eine abhängige Sozialleistung, wenn die Behörde auf diese Möglichkeit hätte hinweisen müssen.⁵¹⁸ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der sozialrechtliche Herstellungsanspruch in sich die Besonderheiten des Sozialrechts bündelt.⁵¹⁹ Da im Verwaltungsrecht kein ähnliches Rechtsinstitut vorhanden ist, greift auch das Bundesverwaltungsgericht seit dem Jahr 2011 auf diesen Anspruch zurück.⁵²⁰ Dies geschah damals im Rahmen einer Entscheidung über berufliche Rehabilitation, in der das Gericht grundlegend bestätigt hat, dass die sozialrechtlichen Besonderheiten überall dort gelten müssen, wo es sich bei dem anzuwendenden Recht um Sozialrecht handelt.⁵²¹

b. Das Widerspruchsverfahren

Grundsätzlich ist die erfolgte Durchführung des Widerspruchsverfahrens eine Prozessvoraussetzung, die die Sozialgerichte stets von Amts wegen zu beachten haben.⁵²² Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens sind der Rechtsschutz des Widerspruchsführers, die Selbstkontrolle der Verwaltung und die Entlastung der Gerichte.⁵²³ Nach § 78 Abs. 1 SGG sind vor Erhebung der Anfechtungsklage im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens

516 Ähnlich zusammenfassend BSG vom 3.4.2014, B 5 R 5/13 R, SozR 4-2600 § 137b Nr. 1; ausführlicher dazu BSG vom 15.12.1994, 4 RA 64/93, SozR 3-2600 § 58 Nr. 2, SozR 3-1200 § 14 Nr 17.

517 Goertz, Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Rahmen des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs, 2007, S. 11.

518 Vgl. BSG vom 28.11.1979, 3 RK 64/77, SozR 2200 § 182 Nr. 57; BSG vom 10.12.1980, 9 RV 21/80, Rdnr. 17 bei juris.

519 Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 82.

520 Zum ersten Mal in der Entscheidung BVerwGE 140, 103, 113.

521 BVerwGE 140, 103, 113. Vgl. Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 82.

522 Niesel/Herold-Tews/Merkel, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 15. Zu den Widerspruchsausschüssen ausführlich Höland/Welti (Hrsg.), Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse, 2019.

523 Zu den Funktionen des Widerspruchsverfahrens ausführlich Poschenrieder, Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht, 2019, S. 50 ff.

Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes zu überprüfen. Dies gilt auch für die Verpflichtungsklage, wenn der Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist.⁵²⁴ Hingegen ist in den von § 78 Abs. 1 Satz 2 SGG aufgezählten Fällen ein Widerspruchsverfahren nicht erforderlich.⁵²⁵

3. Verfassungsrechtliche Garantien des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes

Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.⁵²⁶ Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut und wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.⁵²⁷ Diese Grobstruktur der Gerichtsorganisation wird durch Art. 95 GG näher konkretisiert.⁵²⁸ Für die Gebiete der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.⁵²⁹ Die obersten Bundesgerichte können nicht zu einem Einheitsgericht zusammengelegt werden.⁵³⁰ Diese verfassungsrechtliche Vorgabe knüpft an die historisch gewachsenen Aufgabengebiete der höchsten Gerichte an.⁵³¹ Art. 95 Abs. 1 GG beinhaltet nicht nur die institutionelle Gewährleistung eines Bundessozialgerichts, sondern auch

524 § 78 Abs. 3 SGG.

525 Das ist der Fall, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde oder dem Präsidenten der Bundesagentur für Arbeit erlassen worden ist, oder wenn ein Land, ein Versicherungsträger oder einer seiner Verbände klagt. Zu einer ausführlichen Aufzählung siehe § 78 Abs. 1 Satz 2 SGG.

526 Dreier, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2013, Art. 20 GG, Rdnr. 5.

527 Art. 92 GG.

528 *Voßkuhle*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 1; *Jahmann*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz*, *Kommentar*, 2019, Art. 95 GG, Rdnr. 1.

529 Art. 95 Abs. 1 GG.

530 *Heusch*, in: *Hofmann/Henneke* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 8; ebenfalls auch *Voßkuhle*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 2018, Art. 95 SGG, Rdnr. 21.

531 *Voßkuhle*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 22.

die explizite Zuweisung des Gebiets der Sozialgerichtsbarkeit an dieses Gericht.⁵³² Welche Rechtsmaterien darunter fallen, wird jedoch nicht durch das Grundgesetz bestimmt,⁵³³ sodass der Gesetzgeber diesbezüglich einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Es ist ihm lediglich verwehrt, die in Art. 95 Abs. 1 GG genannten Gerichtsbarkeiten durch Auslagerung und Übertragung substantieller Zuständigkeiten auszuhöhlen; vielmehr muss stets ein Kernbestand gewahrt bleiben.⁵³⁴ Dementsprechend war die gesetzliche Zuweisung der Angelegenheiten der Sozialhilfe von der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Sozialgerichtsbarkeit nicht nur zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten gerechtfertigt und aufgrund der Zusammenhänge der Rechtsmaterie mit den übrigen sozialrechtlichen Materien sachgerecht, sondern durch die Eingliederung dieser Rechtsmaterie in die geschlossene Gesamtkodifikation des SGB verfassungsrechtlich sogar geboten.⁵³⁵ Im Folgenden sollen für das Sozialgerichtsverfahren relevante Grundsätze rekapituliert werden.

a. Art. 19 Abs. 4 GG

Als Inhaber des Gewaltmonopols ist der Staat durch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, Gerichte als Instanz für die Durchsetzung individueller Rechte zu errichten.⁵³⁶ Dementsprechend garantiert Art. 19 Abs. 4 GG einen möglichst lückenlosen und wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt.⁵³⁷ Das heißt, Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht nur, dass ein Gericht angerufen werden kann, sondern

532 Schulze-Fielitz, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 95 GG, Rdnr. 21; *Detterbeck*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 4.

533 Schulze-Fielitz, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 95 GG, Rdnr. 21; *Voßkuhle/Gerberding*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 284, S. 292; *Detterbeck*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 5.

534 Ebd.

535 *Schulze-Fielitz*, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 95 GG, Rdnr. 21; ebenso auch *Voßkuhle*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 95 GG, Rdnr. 22.

536 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 47.

537 BVerfGE 96, 44, 50; BVerfGE 103, 142, 156; vgl. auch *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 143; *Huber*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 143.

garantiert auch eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle;⁵³⁸ der gewährte Rechtsschutz muss also effektiv sein.⁵³⁹ Die grundgesetzliche Garantie des effektiven Rechtsschutzes umfasst den Zugang zu den Gerichten, die Prüfung des Streitbehrens in einem förmlichen Verfahren sowie eine verbindliche gerichtliche Entscheidung.⁵⁴⁰ Das Erfordernis eines effektiven Rechtsschutzes sehen einige Autoren als ein Optimierungsgebot an,⁵⁴¹ was als „möglichst sachlich vollständige, verfahrensmäßig sicher zu erreichende und resultatsbezogen wirkungsvolle Zielguterbringung“⁵⁴² zu verstehen sei.⁵⁴³

Nach der Skizzierung des effektiven Rechtsschutzes im Kontext des deutschen Verfassungsrechts soll im Folgenden ein Blick auf die Unterschiede zum effektiven Rechtsschutz im gesamteuropäischen Kontext geworfen werden.⁵⁴⁴ Obwohl man beide Konzepte mit dem Terminus effektiver Rechtsschutz bezeichnet, unterscheiden sie sich in dogmatischer Hinsicht. Der Schutzbereich der Rechtsweggarantie von Art. 19 Abs. 4 GG knüpft an drei tatbestandliche Voraussetzungen an: *die Verletzung des Grundrechtsträgers durch die öffentliche Gewalt und in seinen Rechten*.⁵⁴⁵ Daraus lässt sich ableiten, dass das Grundgesetz kein umfassendes Grund-

538 Vgl. BVerfGE 35, 263, 274; BVerfGE 101, 106, 122; BVerfGE 101, 397, 407.

539 Schmidt-Jortzig, NJW, 1994, S. 2569, S. 2569; Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 469. Nach Lorenz handelt es sich bei der Garantie effektiven Rechtsschutzes um eine pseudo-normative Leerformel, die „mit beliebigen Inhalten aufgefüllt werden kann.“ Die Kritik besteht hauptsächlich darin, dass das Effektivitätsgebot zwangsläufig als Relationsbegriff zu verstehen ist, sodass Rechtsschutzeffektivität keinen selbstständigen Bedeutungsgehalt aufweist, sondern der Inhalt dieses Begriffs vielmehr von außen vorgegeben ist. Vgl. Lorenz, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, 1973, S. 277; ähnlich auch Frohn, Rechtliches Gehör und richterliche Entscheidung, 1989, S. 162, und Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 244.

540 So das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung, siehe insb. BVerfGE 113, 273, 348; vgl. Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 143 ff.

541 In diesem Sinne insb. Huber, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 469; ebenso Schmidt-Jortzig, NJW, 1994, S. 2569, S. 2569.

542 Schmidt-Jortzig, NJW, 1994, S. 2569, S. 2571.

543 An diesem Konzept wird wieder kritisiert, dass es sich um eine nichtssagende Leerformel handle, vgl. dazu Windthorst, Der verwaltungsrechtliche einstweilige Rechtsschutz, 2009, S. 497.

544 Zum effektiven Rechtsschutz im gesamteuropäischen Kontext ausführlich Kap. 1 B.

545 Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 658.

recht auf Zugang zu einem Gericht garantiert, sondern nur die Eröffnung des Rechtswegs für den Fall der Verletzung subjektiver Rechte durch die öffentliche Gewalt regelt.⁵⁴⁶ Im Vergleich zu Art. 19 Abs. 4 GG umfassen insbesondere Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 47 GRC eine weit größere Zahl von Verfahrensgrundrechten.⁵⁴⁷ Art. 19 Abs. 4 GG deckt nur einen Teil dessen ab, was im gesamteuropäischen Konzept unter effektivem Rechtsschutz verstanden wird.⁵⁴⁸

b. Das Recht auf ein faires Verfahren

Das Grundgesetz enthält kein subjektives Recht auf ein faires Verfahren als solches.⁵⁴⁹ Der Gewährleistungsgehalt des Rechts auf ein faires Verfahren im engeren Sinne gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK wird allerdings vor allem durch das Recht auf rechtliches Gehör nach Art. 103 Abs. 1 GG abgedeckt.⁵⁵⁰ Dazu haben das Bundesverfassungsgericht und die Rechtswissenschaft aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG ein allgemeines verfassungsrechtliches Verfahrensgrundrecht auf ein faires Verfahren abgeleitet.⁵⁵¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählt dieses Grundrecht „zu den wesentlichen Grundsätzen

546 Schulze-Fielitz, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2013, Art. 19 GG, Rdnr. 34.

547 In diesem Zusammenhang sei auf Kap. 1 B. I. 2. b. verwiesen.

548 Im Vergleich zum deutschen Grundgesetz enthalten sowohl die EMRK als auch die GRC eine weitaus größere Zahl von ausdrücklich niedergelegten Verfahrensgrundrechten. Insbesondere die Verfahrensgarantien der EMRK sind vom anglo-amerikanischen Recht beeinflusst und um einiges detaillierter gefasst. Dementsprechend ist es nicht überraschend, dass die Verfahrensgarantien der EMRK Einfluss auf die Rechtsordnungen zahlreicher Vertragsstaaten hatten. Die Bedeutung dieser Verfahrensgarantien für die Rechtslage in Deutschland wurde jedoch lange Zeit unterschätzt, da die EMRK nur im Rang eines einfachen Bundesgesetzes gilt und infolgedessen nicht Teil des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabes ist. Dass die Rechtsschutzgewährleistungen der EMRK in letzter Zeit an Bedeutung gewinnen, liegt nicht nur daran, dass die Konvention den grundrechtlichen Maßstab des Unionsrechts mitbestimmt, sondern auch daran, dass der EuGH und der EGMR die einzigen Gerichte sind, die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts am Maßstab der EMRK überprüfen. Vgl. auch die Entscheidung *Görgülü*, BVerfGE 111, 307, 324.

549 *Grabenwarter/Pabel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn* (Hrsg.), *EMRK/GG*, 2013, S. 648.

550 Vgl. ebd.

551 Vgl. *Dreier*, in: *Bauer/Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2013, Art. 2 GG, Rdnr. 24.

eines rechtsstaatlichen Verfahrens [...].⁵⁵² Im Verhältnis zu den ausdrücklich verankerten Verfahrensgrundrechten ist das Recht auf ein faires Verfahren jedoch allgemeiner und wird durch jene im Wege der Spezialität verdrängt.⁵⁵³ Demzufolge ist der durch die Rechtsprechung gewährte Anspruch auf ein faires Verfahren auf diejenigen Konstellationen beschränkt, die noch nicht durch spezielle Garantien abgedeckt sind.⁵⁵⁴ Der Grundsatz gebietet über das Verfahrensgrundrecht aus Art. 103 GG hinaus, dass Gerichtsverfahren fair und mit Rücksicht auf die Verfahrensbeteiligten ausgestaltet werden.⁵⁵⁵ Die Anforderungen an die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens sind abstrakt jedoch schwer zu erfassen.⁵⁵⁶ Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht: „Das Recht auf ein faires Verfahren als eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips, das in der Verfassung nur zum Teil näher konkretisiert ist, enthält keine in allen Einzelheiten bestimmten Gebote und Verbote; es bedarf daher der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten.“⁵⁵⁷ Somit garantiert das Recht auf ein faires Verfahren im Strafprozess andere Rechte als im Zivilprozess, Verwaltungsprozess oder Sozialgerichtsprozess. Der konkrete Gewährleistungsinhalt des Grundsatzes ändert sich daher mit der Ausgestaltung des jeweiligen Gerichtsprozesses.⁵⁵⁸

Aus Art. 6 Abs. 1 EMRK ergibt sich der Anspruch auf ein faires Verfahren im engeren Sinne als Gewährleistung rechtlichen Gehörs, was mit Art. 103 Abs. 1 GG korrespondiert.⁵⁵⁹ Das Gebot verlangt, dass die Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit erhalten, sich zu dem verfahrensgegenständlichen Sachverhalt in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu äußern und somit Einfluss auf das Gerichtsverfahren zu nehmen.⁵⁶⁰ Der Einzelne muss vor einer Entscheidung über seine Rechte zu Wort kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können.⁵⁶¹ Dies gewährleistet, dass niemand zum bloßen Objekt eines gerichtlichen

552 BVerfGE 101, 397, 404.

553 *Lex specialis derogat legi generali*, *Grabenwarter/Pabel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 684.

554 Ebd.

555 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 175.

556 Ebd.

557 BVerfGE 57, 250, 274.

558 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 176.

559 § 62 SGG enthält eine einfachgesetzliche Ausprägung des von der Verfassung garantierten Grundrechts auf rechtliches Gehör.

560 Vgl. BVerfGE 101, 106, 129; BVerfGE 98, 218, 263; BVerfGE 65, 227, 234; BVerfGE 64, 135, 144.

561 Vgl. BVerfGE 107, 395, 409.

Verfahrens gemacht wird, was auch als Ausdruck der in Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Menschenwürde zu verstehen ist.⁵⁶² Konkret setzt sich der Anspruch auf rechtliches Gehör aus drei Komponenten zusammen: aus dem Recht auf Information,⁵⁶³ dem Recht auf Äußerung⁵⁶⁴ und der Pflicht des Gerichts zur Berücksichtigung von Anträgen und zur Begründung der Entscheidung.⁵⁶⁵

Einer der zentralen Bestandteile von Art. 6 Abs. 1 EMRK ist der Grundsatz der Waffengleichheit. Im deutschen Recht werden die meisten Gesichtspunkte des Gebotes der Waffengleichheit von dem durch Art. 103 Abs. 1 GG gewährleisteten Anspruch auf rechtliches Gehör erfasst.⁵⁶⁶ Darüber hinaus leitet das Bundesverfassungsgericht auch aus dem Zusammenspiel von Art. 3 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip den Grundsatz der Chancen- bzw. Waffengleichheit ab,⁵⁶⁷ der den durch Art. 103 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutz um ein Element der Gleichbehandlung ergänzt. Gemäß diesem Grundsatz müssen alle Verfahrensbeteiligten die gleiche Möglichkeit haben, Anträge zu stellen, sachliche und rechtliche Stellungnahmen abzugeben und Prozesshandlungen vorzunehmen.⁵⁶⁸ Zwar hat das Bundesverfassungsgericht vor allem die „Waffengleichheit von Ankläger und Beschuldigtem“ im Strafprozessrecht besonders betont,⁵⁶⁹ der Grundsatz der Chancen- bzw. Waffengleichheit gilt

562 Vgl. BVerfGE 55, 1, 6; BVerfGE 63, 332, 337.

563 Das Recht über der Rechtshängigkeit zu erfahren, über Termine benachrichtigt zu werden, die Äußerungen der anderen Verfahrensbeteiligten und die Ergebnisse der Beweiserhebungen mitgeteilt zu bekommen sowie Akteneinsicht zu erhalten.

564 Gemeint ist hiermit das Recht, vor Gericht Ausführungen zu machen und Anträge zu stellen.

565 Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2019, Art. 103 GG, Rdnr. 69.

566 Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 690.

567 Dieser Grundsatz wird sowohl in der deutschen Literatur als auch in der Rechtsprechung uneinheitlich sowohl als prozessuale „Waffengleichheit“, als auch als prozessuale „Chancengleichheit“ bezeichnet. Der Begriff der „Waffengleichheit“ wird dabei deutlich häufiger verwendet. Dazu ausführlich Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 90. Um Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden, wird hier in Bezug auf die deutsche Konzeption die Bezeichnung Chancen- bzw. Waffengleichheit verwendet.

568 BVerfGE 74, 78, 95; BVerfGE 93, 213, 236; Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2013, S. 690.

569 BVerfGE 38, 105, 111.

aber gleichermaßen auch in anderen Prozessen.⁵⁷⁰ Dabei genügt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (wie auch des EGMR) nicht die bloß formale Gleichstellung der Verfahrensbeteiligten; vielmehr müssen auch faktisch vorhandene Ungleichheiten ausgeglichen werden, um Chancengleichheit hinsichtlich der Möglichkeiten zu erreichen, auf den Prozessverlauf Einfluss zu nehmen.⁵⁷¹ So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise mehrfach entschieden, dass die Vertretung durch einen Rechtsanwalt im sozialgerichtlichen Verfahren erforderlich sei und dass aufgrund der besonderen persönlichen Verhältnisse eines Verfahrensbeteiligten der Grundsatz der Chancen- und Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten verletzt sei.⁵⁷² Zu berücksichtigen ist nämlich, dass dem Kläger im Sozialprozess rechtskundige und prozesserfahrene Vertreter einer Behörde gegenüberstehen. In einem solchen Fall wird ein vernünftiger Rechtssuchender regelmäßig einen Rechtsanwalt einschalten, wenn er nicht ausnahmsweise selbst über ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, um das Verfahren in jedem Stadium durch sachdienlichen Vortrag und Anträge effektiv in seinem Sinne beeinflussen zu können.⁵⁷³ Denn die Aufklärungs- und Beratungspflicht eines Rechtsanwaltes geht über die Reichweite der Amtsermittlungspflicht des Richters hinaus.⁵⁷⁴ Insbesondere kann der Anwalt verpflichtet sein, auch solche tatsächlichen Ermittlungen anzuregen und zu fördern, die für den Richter aufgrund des Beteiligtenvorbringens nicht veranlasst sind.⁵⁷⁵

Ferner leitet das Bundesverfassungsgericht aus Art. 3 Abs. 1 GG in der Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG das Gebot der Rechtsschutzgleichheit, das eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes zum Gegenstand hat und in Zusammenhang mit dem Gebot der Chancen- bzw. Waffengleichheit steht.⁵⁷⁶ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

570 Siehe für den Verwaltungsprozess BVerfGE 35, 263, 271; ebenfalls auch *Starck*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 3 Abs. 1 GG, Rdnr. 224.

571 *Starck*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 3 Abs. 1 GG, Rdnr. 224.

572 Vgl. BVerfG vom 22.6.2007, 1 BvR 681/07, Rdnr. 10 bei juris; BVerfG vom 6.5.2009, 1 BvR 439/08, Rdnr. 17 bei juris; BVerfG vom 24.3.2011, 1 BvR 1737/10, Rdnr. 18 bei juris.

573 Ebd.

574 Ebd.

575 Ebd.

576 Seit 1959 wird die Rechtsschutzgleichheit als Teil des Sozialstaatsprinzips betrachtet: BVerfGE 9, 124, 130 ff.; BVerfGE 10, 262, 270 ff.; BVerfGE 22, 83, 86;

richts ist es nach Sinn und Zweck staatlichen Rechtsschutzes, dass Bemittelten und Unbemittelten im gesamten Ablauf des Gerichtsverfahrens die Gelegenheit gegeben wird, gleichermaßen alles für die Entscheidung Erhebliche vorzutragen.⁵⁷⁷

c. Die Rolle des Sozialstaatsprinzips

Das Grundgesetz enthält keine sozialen Grundrechte.⁵⁷⁸ „Der soziale Stolz“⁵⁷⁹ des Grundgesetzes ist jedoch das Sozialstaatsprinzip, welches aus Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 28. Abs. 1 Satz 1 GG hergeleitet wird. Der konkrete Gewährleistungsinhalt dieses Prinzips ist aber schwer festzumachen.⁵⁸⁰ Es ist somit in erster Linie die Aufgabe des Gesetzgebers, soziale Ziele zu verwirklichen,⁵⁸¹ wobei ihm ein weiter Gestaltungsraum zukommt. Für die Verwaltung und die Gerichte enthalten die sozialen Ziele deshalb grundsätzlich keine konkreten Handlungsanweisungen, die ohne gesetzliche Grundlage umzusetzen wären.⁵⁸² Das Sozialstaatsprinzip enthält jedoch eine Auslegungshilfe für die Rechtsprechung sowohl bei der Auslegung des Grundgesetzes als auch bei der Anwendung der einfachen Gesetze.⁵⁸³ Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip die schützende Rolle des Sozialgerichtsverfahren hervorgehoben: „Vor allem aber muss das Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit dem materiellen Recht der Daseins-

BVerfGE 51, 296, 302; BVerfGE 56, 139, 143; BVerfGE 63, 380, 394 ff. Seit den 1990er Jahren übernahm in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG die Rolle des Sozialstaatsprinzips als Rechtsgrundlage für die Eröffnung eines grundsätzlich gleichen Zugangs. Für eine ausführliche Erklärung siehe *Schweigler*, SGB, 2017, S. 314, S. 314.

577 BVerfGE 9, 124, 137.

578 „Das Grundrecht verspricht nichts, was der Staat nicht halten kann,“ so *Steiner*, NZS, 2019, S. 1, S. 1. Dem deutschen Grundgesetz wird deshalb auch „soziale Kälte“ vorgeworfen; *Steiner*, NZS, 2019, S. 1, S. 3.

579 *Steiner*, NZS, 2019, S. 1, S. 1.

580 Damit steht „einer grundsätzlichen Gewißheit, was das soziale Staatsziel prinzipiell meint, eine große Ungewißheit gegenüber, was es konkret anordnet“; *Zacher*, Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, S. 51.

581 Das BVerfG vertritt diesbezüglich die Auffassung, das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates könne nur der Gesetzgeber tun, vgl. BVerfGE 1, 97, 105.

582 *Steiner*, NZS, 2019, S. 1, S. 3.

583 „Das Bekenntnis des GG zum Sozialstaat kann bei seiner Auslegung von entscheidender Bedeutung sein.“ BVerfGE 1, 97, 105.

vorsorge gesehen werden, dem es dient. Der Bedeutung dieses Rechts entsprechend, das zu den Fundamenten unserer sozialen Ordnung gehört, ist auch das seiner Durchsetzung dienende Recht - obwohl als Streitverfahren ausgebildet - vom Gesetzgeber in seiner gesamten Anlage von vornherein als Schutzrecht gedacht und gestaltet.“⁵⁸⁴

4. Aufbau und Besetzung

a. Gerichtsaufbau

Nach § 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) wird die Sozialgerichtsbarkeit durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte, besondere Verwaltungsgerichte ausgeübt. Die Sozialgerichtsbarkeit ist dreistufig gegliedert. Als Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit werden in den Ländern Sozialgerichte und Landessozialgerichte sowie auf Bundesebene das Bundessozialgericht errichtet.⁵⁸⁵ Die Sozialgerichte und Landesgerichte⁵⁸⁶ fungieren dabei als Tatsachengerichte und das Bundessozialgericht als Revisionsinstanz.⁵⁸⁷

b. Besetzung mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern

Die Sozialgerichte sind mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern besetzt.⁵⁸⁸ Letztere üben ihr Amt mit den gleichen Rechten wie die Berufsrichter aus. In der Kammer eines Sozialgerichts, die beispielsweise mit einem Berufsrichter und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt ist, wurde

584 BVerfGE 9, 124, 133. „Obwohl die sozialstaatliche Prozessverantwortung der Sozialrechtsprechung besteht, sollen die Richter nicht dezisionäre Sozialpolitiker werden“; *Pitschas*, SGG, 1999, S. 383, S. 386.

585 § 2 SGG.

586 Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland 14 Landesgerichte und 69 Sozialgerichte. *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 2 SGG, Rdnr. 1.

587 Ebd., Rdnr. 2.

588 Dass die Sozialgerichte aus Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern bestehen, ist in § 3 SGG allgemein, in § 9 SGG für die Sozialgerichte, in § 30 Abs. 1 SGG für die Landessozialgerichte und in § 38 Abs. 2 SGG für das Bundessozialgericht bestimmt.

dadurch den ehrenamtlichen Richtern erhebliches Gewicht verliehen.⁵⁸⁹ Die Besetzung mit ehrenamtlichen Richtern ist vor allem geschichtlich begründet.⁵⁹⁰ Dabei werden der heutigen Gestaltung durchaus Bedenken entgegengebracht, und gelegentlich wird erwogen, die Entscheidung alleine einem dafür besonders spezialisierten Berufsrichter zu überlassen.⁵⁹¹

Die Besetzung mit ehrenamtlichen Richtern wird in der deutschen Literatur häufig als Merkmal der Klägerfreundlichkeit eingestuft.⁵⁹² Dass das so nicht stimmt, zeigen folgende Überlegungen. In der Regel gehören zwar die sachkundigen Beisitzer zu einer bestimmten sozial definierten Gruppe, wie etwa „Versicherte“ oder „Arbeitnehmer“,⁵⁹³ bei der Entscheidung stimmen sie aber nicht zwingend auch zugunsten der Arbeitnehmer oder Versicherten. Diese ehrenamtlichen Richter sind daher keine „Vertreter“ des Klägers, sondern neutrale Richter. Aufgrund ihrer praktischen Erfahrung kontrollieren die ehrenamtlichen Richter vielmehr, inwieweit die von der Volksvertretung erlassenen Gesetze mit dem ergehenden Urteilspruch im Einklang stehen.⁵⁹⁴ In der Literatur wird als Konsequenz häufig angenommen, dass die Beteiligung ehrenamtlicher Richter zu einer größeren Akzeptanz⁵⁹⁵ der gerichtlichen Entscheidung bei den Verfahrensbeteiligten und damit zu einer Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Arbeit der Sozialgerichte führe.⁵⁹⁶

Akzeptanz beschreibt eine innerliche und freiwillige Einstellung zu einer Entscheidung.⁵⁹⁷ Sie kann sich bereits durch passives Hinnehmen der Entscheidung manifestieren und bis hin zu deren aktiver Unterstüt-

589 Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 3 SGG, Rdnr. 3.

590 Zu rechtsgeschichtlichen Aspekten vgl. Köhler, ZFSH/SGB, 2009, S. 269 ff.; Eichenhofer, SGB, 2005, S. 313, S. 314.

591 Vgl. Bader/Hohmann/Klein, Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, 2012, S. 6; vgl. Masuch/Spellbrink, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 452.

592 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 55.

593 Das ist sowohl in Deutschland gem. § 3 SGG, als auch in Slowenien gem. Art. 14 ZDSS-1 und in Österreich gem. § 11 ASGG der Fall.

594 Weiterführend dazu Eichenhofer, SGB, 2005, S. 313, S. 318.

595 Akzeptanz kann sich auf das konkrete Ergebnis beziehen (Ergebnisakzeptanz) oder auf das Verfahren selbst (Verfahrensakzeptanz), vgl. Zeccola, DÖV, 2019, S. 100, S. 105. Kritisch zur „Akzeptanzlehre“ Röken, DÖV, 1989, S. 54 ff.

596 Eichenhofer, SGB, 2005, S. 313, S. 319; Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 3 SGG, Rdnr. 2; Brand/Fleck/Scheer, Soziale Sicherheit, 2004, S. 25, S. 28.

597 Langenbach, Der Anhörungseffekt, 2017, S. 28.

zung reichen.⁵⁹⁸ Akzeptanz unterscheidet sich also maßgeblich von extern erzwungener, durch Drohung mit Sanktionen erwirkter Annahme einer Entscheidung. Eine Verbesserung der Akzeptanz verfolgt vor allem die Sicherung des Rechtsfriedens, die demokratische Legitimation der Konfliktlösungen durch die Gerichte und gegebenenfalls auch die Verkürzung von Gerichtsverfahren, die sich nämlich dann abzeichnet, wenn die Beteiligten die Entscheidung akzeptieren und keine Rechtsmittel mehr einlegen.⁵⁹⁹ Akzeptanz kann durch verschiedene Faktoren begünstigt werden.⁶⁰⁰ Die durchaus plausible Behauptung, dass die Beteiligung ehrenamtlicher Richter zu einer größeren Verfahrens- und Ergebnisakzeptanz führt, sollte deshalb im Rahmen einer empirischen Untersuchung überprüft werden.⁶⁰¹ Aber selbst wenn diese Annahme zutrifft, handelt es sich dabei immer noch nicht um einen Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit. Die subjektive Befriedigung des Klägers wird nicht als Teil der Klägerfreundlichkeit betrachtet.

5. Sachliche Zuständigkeit

Die Sozialgerichte sind Verwaltungsgerichte in weiterem Sinne und entscheiden über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art,⁶⁰² die den Sozialgerichten durch § 51 SGG zugewiesen sind.⁶⁰³

598 Ebd.; Akzeptanz ist demnach als „williger Gehorsam“ zu betrachten, vgl. *Würtenberger*, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 2000, S. 66.

599 *Würtenberger*, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 2000, S. 68 ff.

600 Für eine ausführliche Erläuterung zu akzeptanzbildenden Faktoren *Hill*, JZ, 1988, S. 377, S. 378 ff; zu Gründen für Akzeptanz aus soziologischer Perspektive *Vollmer*, Zeitschrift für Soziologie, 1996, S. 147, S. 148.

601 Allgemein zu Soziologie im Gerichtssaal, vgl. *Raiser*, Beiträge zur Rechtssoziologie, 2011. Zu ehrenamtlichen Richtern an den allgemeinen Verwaltungsgerichten liegen in Deutschland bereits empirische Untersuchungen vor. Siehe z. B. *Schiffmann*, Die Bedeutung der ehrenamtlichen Richter bei Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1974; sowie die jüngere Untersuchung von *Baderschneider*, Der Bürger als Richter: eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters an den allgemeinen Verwaltungsgerichten, 2010.

602 *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 1 SGG, Rdnr. 1. Auch die Finanzgerichtsbarkeit wird neben der Sozialgerichtsbarkeit als besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit eingestuft.

603 Die Sozialgerichte sind auch für einige privatrechtliche Streitigkeiten zuständig. Sie entscheiden über Streitigkeiten in Angelegenheiten der privaten Pflegeversicherung gem. § 51 Abs. 1 Nr. 2 SGG und in Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenkasse nach § 51 Abs. 2 Satz 1 SGG. Die genannte sachliche Zuständig-

Sie entscheiden damit im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Rechtsweg vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeiten offen steht.⁶⁰⁴ In die Zuständigkeit der Sozialgerichte fallen vor allem öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung; dies betrifft sowohl Angelegenheiten der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte,⁶⁰⁵ als auch solche der gesetzlichen Krankenversicherung⁶⁰⁶ und Angelegenheiten der gesetzlichen Unfallversicherung.⁶⁰⁷ Ferner entscheiden die Sozialgerichte über Angelegenheiten der Arbeitsförderung einschließlich der übrigen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit⁶⁰⁸ und in Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende⁶⁰⁹ sowie in Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes.⁶¹⁰ Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit sind weiter für Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts mit Ausnahme der Streitigkeiten bezüglich der Kriegsopferfürsorge zuständig.⁶¹¹ In die Zuständigkeit der Sozialgerichte fällt zudem die Feststellung von Behinderungen und deren Grad sowie weiterer sozialrechtlich relevanter gesundheitlicher Merkmale. Nach § 51 Nr. 10 SGG entscheiden die Sozialgerichte außerdem über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, für die durch Gesetz der Sozialrechtsweg eröffnet ist.⁶¹² Darunter fallen u. a. Streitigkeiten über Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG)⁶¹³ sowie Elterngeld, bzw. Betreuungsgeld nach dem Bundeseltern-

keit beruht auf dem Sachzusammenhang mit der gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherung; vgl. *Kummer*, in: *Axel/Becker/Ruland* (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 2018, § 12, Rdnr. 32. Über Streitigkeiten in Angelegenheiten der privaten Pflegeversicherung entscheiden die Sozialgerichte auch aufgrund des Interesses an einer einheitlichen Auslegung der dort geregelten Vorschriften, *Wollenschläger*, in: *Krasney/Gitter/Schulin u. a.* (Hrsg.), *Festschrift für Otto Ernst Krasney*, 1997, S. 757 ff.

604 Dazu gibt es nur wenige Ausnahmen, denen gemäß in erster Instanz die Landes-sozialgerichte bzw. das Bundessozialgericht entscheiden.

605 § 51 Abs. 1 Nr. 1 SGG.

606 § 51 Abs. 1 Nr. 2 SGG.

607 § 51 Abs. 1 Nr. 3 SGG.

608 § 51 Abs. 1 Nr. 4 SGG.

609 § 51 Abs. 1 Nr. 4a SGG.

610 § 51 Abs. 1 Nr. 6a SGG.

611 § 51 Abs. 1 Nr. 6 SGG.

612 Dabei muss es sich um Bundesgesetze handeln. *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 51 SGG, Rdnr. 38.

613 § 15 BKGG. Hierunter fallen der Kindergeldzuschlag nach § 6a BKGG sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe gem. § 6b BKGG. Wenn das Kindergeld

geld- und Elternzeitgesetz (BEEG).⁶¹⁴ Schließlich entscheiden die Sozialgerichte über Streitigkeiten, die aufgrund des Aufwendungsausgleichsgesetzes entstehen.⁶¹⁵

Für die der Sozialgerichtsbarkeit nicht ausdrücklich zugeordneten öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art ist der Rechtsweg zur allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet.⁶¹⁶ Dementsprechend sind insbesondere für die Streitigkeiten über Jugendhilfe,⁶¹⁷ Kriegsopferfürsorge,⁶¹⁸ Schwerbehindertenfürsorge,⁶¹⁹ Ausbildungsförderung⁶²⁰ und Wohngeld⁶²¹ die Verwaltungsgerichte zuständig,⁶²² obwohl es sich dabei ebenfalls um bedeutsame Bereiche des materiellen Sozialrechts handelt. Forderungen, die Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit auf die gesamte im SGB kodifizierte Rechtsmaterie auszudehnen, sind so alt wie das SGG selbst.⁶²³ Denn einerseits sind Bereiche des Sozialrechts dem Rechtsweg zu den Sozialgerichten entzogen, andererseits sind den Sozialgerichten Angelegenheiten zugewiesen, die zum materiellen Sozialrecht nur einen sehr losen Bezug aufweisen.⁶²⁴ Diese unsystematische Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit ist vor allem historischen Gründen geschuldet.⁶²⁵ Eine Ergänzung des § 51 Abs. 1 SGG um eine Zuweisung aller Streitigkeiten mit Bezug zur Rechtsmaterie des SGB an die Sozialgerichtsbarkeit wäre durchaus wünschenswert.⁶²⁶ Eine Systemgeschlossenheit der Rechtswegzuweisungen, eine Vermeidung von Kompetenzkonflikten und damit auch eine Überschaubarkeit des Rechtswegs für die Rechtssuchenden und eine An-

auf steuerrechtlicher Grundlage gewährt wird, sind gem. §§ 62 ff. Einkommensteuergesetz (EStG) die Finanzgerichte zuständig.

614 Gem. § 13 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) ist der Sozialrechtsweg für Streitigkeiten nach §§ 1 bis 12 BEEG eröffnet.

615 § 51 Abs. 1 Nr. 8 SGG.

616 § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

617 Zur Jugendhilfe zählen alle Streitigkeiten nach dem SGB VIII.

618 Streitigkeiten aus dem Vollzug von §§ 25 bis 27j BVG und § 85 SVG, § 50 Abs. 1 ZDG, sowie in Fällen von Impfschäden gem. § 60 IfSG und in anderen Angelegenheiten, in denen in entsprechender Weise Versorgung zu leisten ist.

619 Streitigkeiten aus dem Vollzug des SGB XI, soweit der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist und nicht § 51 Abs. 1 Nr. 7 SGG einschlägig ist.

620 Streitigkeiten über die Leistungen nach dem BAföG.

621 *Eichenhofer*, Sozialrecht, 2019, S. 142.

622 Vgl. § 188 VwGO.

623 *Waibel*, SGB, 2005, S. 215, S. 219.

624 Zum Beispiel Streitigkeiten nach § 51 Abs. 1 Nr. 8 SGG.

625 *Waibel*, SGB, 2005, S. 215, S. 219.

626 Ebd., S. 228.

wendung einheitlicher Grundsätze in allen sozialrechtlichen Streitigkeiten könnten mit dieser Zuweisung gewährleistet werden.⁶²⁷ Im Rahmen dieser Arbeit sollen jedoch nur solche sozialrechtliche Streitigkeiten behandelt werden, die auch unter die sachliche Zuständigkeit der Sozialgerichte fallen.

6. Prozessregelungen

Das Sozialgerichtsgesetz enthält teilweise eigene Verfahrensregeln und erklärt, soweit dies nicht der Fall ist, gem. § 202 SGG das Gerichtsverfassungsgesetz und die Zivilprozessordnung für anwendbar. In solchen Fällen sind die Normen der ZPO und GVG entsprechend anzuwenden. Die entsprechende Anwendung ist eine Anpassung des Regelungsgehalts der herangezogenen Bestimmungen an die Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten, soweit es Sinn und Zweck des Verfahrens erfordern.⁶²⁸ Eine entsprechende Anwendung ist dann ausgeschlossen, wenn die grundsätzlichen Unterschiede der beiden Verfahren dies ausschließen.⁶²⁹ Dabei kommt nicht jede Verschiedenheit in Betracht; vielmehr muss es sich um eine grundlegende Differenz handeln.⁶³⁰ Grundsätzliche Unterschiede bestehen beispielsweise im Bereich der Sachverhaltsfeststellung, wo nach dem Sozialgerichtsgesetz der Amtsermittlungsgrundsatz gilt,⁶³¹ während in Verfahren nach der Zivilprozessordnung der Beibringungsgrundsatz Anwendung findet.⁶³² Nicht anwendbar sind zum Beispiel solche Verfahrensbestimmungen der ZPO, die das Bestehen von Darlegungs- und

627 Vgl. ebd., S. 219 ff.

628 *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 202, Rdnr. 2.

629 § 202 SGG.

630 *Engel-Boland*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 202 SGG, Rdnr. 9.

631 § 103 SGG. Ausführlich zum Amtsermittlungsgrundsatz siehe Kap. 2 C. II. 1. a.

632 *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 202, Rdnr. 3; ebenso *Ruppelt*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 202 SGG, Rdnr. 5, und *Engel-Boland*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 202 SGG, Rdnr. 9.

Beweislasten voraussetzen.⁶³³ Mit § 202 SGG vergleichbare Verfahrensregelungen finden sich sowohl in der VwGO als auch in der FGO.⁶³⁴

II. Grundlagen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes in Slowenien

1. Historische Hintergründe

Im Jahr 1922, während des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen (slowen. *Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev*, SHS),⁶³⁵ wurde das Arbeitnehmer-Versicherungsgesetz (slowen. *Zakon o zavarovanju delavcev*, ZZD) eingeführt. Auf dessen Grundlage wurden die besonderen Gerichte der Arbeitnehmersicherung (slowen. *sodišča delavskega zavarovanja*) begründet.⁶³⁶ Diese Gerichte wurden vom Träger der Sozialversicherung und nicht vom Staat finanziert.⁶³⁷ In Art. 159 bis Art. 177 ZZD war das Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten geregelt. In erster Instanz entschieden die Gerichte der Arbeitnehmersicherung, für Berufungen war der Oberste Gerichtshof der Arbeitnehmersicherung (slowen. *Vrhovno sodišče delavskega zavarovanja*) in Zagreb zuständig.⁶³⁸ Eine Berufung war jedoch nur bei erheblichen Verstößen gegen die Verfahrensregeln oder bei falscher Anwendung des materiellen Rechts möglich. Die Verfahrensordnung erlaubte auch die mündliche Erhebung der Berufung.⁶³⁹ Das Gericht wies unvollständige Anträge nicht zurück, sondern forderte den Rechtssu-

633 Siehe z. B. § 138 Abs. 3 ZPO, § 288 ZPO und §§ 330 ff. ZPO oder § 399 ZPO, vgl. auch Engel-Boland, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 202 SGG, Rdnr. 10.

634 Vgl. § 173 VwGO und § 155 FGO.

635 Vom 29. Oktober bis zum 1. Dezember 1918 bestand für eine kurze Zeit ein gemeinsamer Staat der Slowenen, Kroaten und Serben. Im selben Jahr entstand das Königreich Serbien, Kroatien und Slowenien durch die Zusammenführung mit dem Königreich Serbien. Durch einen Staatsstreich erhielt König Alexander I. im Jahr 1929 diktatorische Befugnisse, und der offizielle Name des Staates wurde im Zuge einer Verfassungsreform in Königreich Jugoslawien geändert. Vgl. *Štih/Simonić/Vodopivec*, *Slovenska Zgodovina* (Slowenische Geschichte), 2008, S. 332.

636 Unter diesen wurde Beamten, Bergleuten und Gefangenen mit eigener Versicherung und mit Streitbeilegungsverfahren eine Ausnahme gewährt; *Kresal Šoltes*, *Prispevki za novejšo zgodovino*, 2006, S. 183, S. 185.

637 *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 19.

638 *Kresal Šoltes*, *Prispevki za novejšo zgodovino*, 2006, S. 183, S. 185.

639 Ebd.

chenden zu den fälligen Ergänzungen auf und konnte die Beweisaufnahme von Amts wegen durchführen.⁶⁴⁰ Die Kosten wurden grundsätzlich vom Sozialversicherungsträger übernommen.⁶⁴¹ Es war zudem ausdrücklich verboten, dass ein Arzt, der bereits am Vorverfahren teilgenommen hatte, in das Gerichtsverfahren einbezogen wurde.⁶⁴² Es handelt sich um prozessuale Vorschriften, die den Zugang für die rechtsuchenden Parteien erleichtert und die Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten gewährleistet haben.

Später, im Rahmen der Sozialistischen Republik Slowenien,⁶⁴³ waren für sozialrechtliche Streitigkeiten zwei Verfahren vorgesehen. Ab dem Jahr 1975 wurden die allgemeinen Gerichte der assoziierten Arbeiterschaft (slowen. *splošna sodišča združenega dela*) begründet.⁶⁴⁴ Im Jahr 1977 wurde ein Sondergericht für die assoziierte Arbeiterschaft zur Beilegung von Streitigkeiten im Bereich der Renten- und Invaliditätsversicherung, der Arbeitslosen- und Altersversicherung der Landwirte sowie der Krankenversicherung eingerichtet.⁶⁴⁵ Für das Verfahren vor den Gerichten der assoziierten Arbeiterschaft existierten nur wenige Verfahrensbestimmungen.⁶⁴⁶ Dennoch wurden die Bestimmungen der Zivilprozessordnung nur dann angewandt, wenn sie auf die konkrete Art der Streitigkeit passten. Es kam deshalb nicht selten vor, dass für das Verfahren vor den Gerichten der assoziierten Arbeiterschaft zwar keine Verfahrensbestimmungen vorhanden waren, die

640 Ebd.

641 Ebd., S. 189; Bubnov Škoberne/Strban, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 83.

642 Hočevar Vinski, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 18.

643 Die Sozialistische Republik Slowenien war eine der Republiken der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien.

644 Auf der Grundlage der Verfassung von 1974 gab es zwei Arten von Gerichten. Die ordentlichen Gerichte waren Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit. Die Gerichte der Selbstverwaltung (slowen. *samoupravna sodišča*) entschieden über Streitigkeiten aus sozioökonomischen und selbstverwalteten Beziehungen und hatten unterschiedliche Formen. Hierunter fielen z. B. die Gerichte der assoziierten Arbeiterschaft, die Schiedsgerichte und die Schlichtungsräte. Vgl. Melik, *Delovanje in dedščina sodišča združenega dela pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter starostnega zavarovanja kmetov v SR Sloveniji* (Tätigkeit und Erbe des Gerichts für die assoziierte Arbeit der Renten- und Invaliditätsversicherung und der Altersversicherung der Landwirte in der Sozialistischen Republik Slowenien), 2003, S. 255.

645 Ebd., S. 257.

646 Cvetko, *Podjetje in delo*, 1994, S. 290, S. 298.

Zivilprozessordnung aber ebenfalls nicht angewandt werden konnte, was in der Praxis zu erheblichen Problemen führte.⁶⁴⁷

Sozialrechtliche Streitigkeiten, für welche die Gerichte der assoziierten Arbeiterschaft nicht zuständig waren, wurden hingegen im Verwaltungsprozess vor dem Obersten Gerichtshof ⁶⁴⁸ entschieden. Es handelt sich dabei um die Ansprüche bezüglich Stipendiums für Ausbildung und Studium, Familienleistungen und Sozialhilfe.⁶⁴⁹ Ab dem Jahr 1991 war der Oberste Gerichtshof im Verwaltungsprozess auch für Fälle in den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung zuständig.⁶⁵⁰ Die Besonderheit des damaligen Verwaltungsprozesses war der sehr weit gefasste Kreis möglicher Kläger.⁶⁵¹ Ein Verwaltungsakt konnte nämlich von verschiedenen Organisationen des sozialistischen Systems angefochten werden. Der Hintergrund dieser vielfältigen Anfechtbarkeit war, dass der Verwaltungsprozess stärker auf den Schutz des objektiven Rechts ausgerichtet war als auf den Schutz subjektiver Rechte.⁶⁵²

Eigene Arbeits- und Sozialgerichte wurden erst im Jahr 1994 begründet, womit die getrennte Zuständigkeit zweier verschiedener Gerichte beendet war.⁶⁵³ Hierbei beschloss der Gesetzgeber auch, angesichts der auf das bekannte Regelungsvakuum zurückzuführenden Probleme bei Verfahren vor den Gerichten der assoziierten Arbeiterschaft eine besondere Verfah-

647 Vgl. *Bubnov Škoberne/Strban*, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 84; ebenso *Wedam Lukić*, *Pravna Praksa*, 1994, S. 398, S. 400.

648 Im Verwaltungsverfahren wird durch einstufige Entscheidung vor dem Obersten Gerichtshof entschieden. Die Berufung war nur in den gesetzlich festgelegten Fällen möglich, dazu ausführlich *Hočevvar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 21 ff.

649 *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 11. Mehr zur Verwaltungsgerichtsbarkeit der Sozialistischen Republik Slowenien *Hočevvar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 21 ff.

650 *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 11.

651 Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten (slowen. *Zakon o upravnih sporih*), Ur. I. SFRJ, Nr. 4/77.

652 *Hočevvar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 21.

653 *Cvetko*, *Podjetje in delo*, 1994, S. 290, S. 290.

rensordnung einzuführen.⁶⁵⁴ Zuvor war zudem diskutiert worden, ob eine besondere Sozialgerichtsbarkeit nach deutschem Vorbild eingeführt werden sollte.⁶⁵⁵ Nicht zuletzt, weil sozialrechtlichen Streitigkeiten ebenfalls ein Vorverfahren vorausgeht, war darüber hinaus die Möglichkeit erwogen worden, ob diese nicht ganz dem Verwaltungsgericht zugeordnet werden sollten.⁶⁵⁶ Bis 1994 entschied das Verwaltungsgericht allerdings nur über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes und konnte den Sachverhalt nur in Ausnahmefällen feststellen. Da aber der Gesetzgeber für sozialrechtliche Streitigkeiten nicht zuletzt aufgrund der Komplexität des materiellen Sozialrechts und der besonderen Klägerklientel spezialisierte Gerichte mit breiteren Prüfungsbefugnissen bevorzugte, entschied er sich gegen die Zuordnung sozialrechtlicher Streitigkeiten zum allgemeinen Verwaltungsprozess.⁶⁵⁷ Beschlossen wurde schließlich aufgrund der schon bei den Gerichten der assoziierten Arbeiterschaft bestehenden Verknüpfung von Sozial- und Arbeitsrecht, eine gemeinsame Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zu gründen.⁶⁵⁸

2. Das Vorverfahren

a. Das Sozialverwaltungsverfahren

Das slowenische Rechtssystem kennt keine gesetzliche Definition des Begriffs Verwaltungsakt (slowen. *upravna odločba*).⁶⁵⁹ Gemeinhin versteht man unter dem Begriff Verwaltungsakt aber eine Handlung der Verwaltung, aus der auf eine Entscheidung über das Recht oder die Verpflichtung einer natürlichen oder juristischen Person in einer Verwaltungssache geschlossen werden kann.⁶⁶⁰ Das slowenische System kennt kein einheitlich geregeltes Sozialverwaltungsverfahren, wie es etwa im deutschen SGB X

654 Ebd., S. 291.

655 *Gliba*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 11.

656 *Cvetko*, Podjetje in delo, 1994, S. 290, S. 290.

657 Vgl. ebd., S. 291; vgl. auch *Kresal Šoltes*, Delavci in delodajalci, 2002, S. 441, S. 456.

658 *Sovdat*, Pravna Praksa, 1992, S. 6, S. 8.

659 *Kerševan/Androjna/Bugarič u. a.*, Upravno procesno pravo (Slowenisches Verwaltungsverfahren), 2017, S. 380.

660 Ebd.

verankert ist. In Slowenien enthalten die materiellen Gesetze über Sozialversicherung, Familienleistungen und Sozialförderung einzelne spezielle Verfahrensvorschriften sowohl in Bezug auf das Erlassen des Verwaltungsakts als auch später für das Widerspruchsverfahren.⁶⁶¹ In allen anderen Fällen ist das allgemeine Verwaltungsverfahren anzuwenden.⁶⁶²

Die speziellen Verfahrensvorschriften, die in verschiedene materielle Gesetze aufgesplittet sind, unterscheiden sich aufgrund des jeweiligen Sozialbereichs. So gilt zum Beispiel für den Erlass eines Verwaltungsaktes mit Bezug auf Renten- oder Invaliditätssachen, bei denen es notwendig ist, vorab ein Gutachten einzuholen bzw. die Koordinierungsregeln eines internationalen Abkommens oder europäische Vorschriften anzuwenden, eine längere Frist.⁶⁶³ Es gibt noch mehrere Sonderregelungen, die hier jedoch nicht detailliert dargelegt werden können. Es lässt sich aber allgemein festhalten, dass das Sozialverwaltungsverfahren grundsätzlich gebührenfrei ist und die Kosten für Sachverständige unabhängig vom Ergebnis des Verfahrens vom Sozialleistungsträger übernommen werden.⁶⁶⁴ Allerdings wurde die Aufsplitterung der Verfahrensregeln in verschiedene Gesetze kritisiert, die zu Unübersichtlichkeit führt und insbesondere Laien den Zugang zu Sozialleistungen erschweren kann.⁶⁶⁵ Nicht zuletzt deshalb hat unter anderem *Strban* dafür plädiert, das Sozialverwaltungsverfahren einheitlich zu regeln, um ein übersichtliches und einheitliches System der Verfahrensregeln zu schaffen und das Verhältnis zum allgemeinen Verwal-

661 Spezielle Verfahrensvorschriften sind z. B. in den Art. 170 bis Art. 177 des Gesetzes über die Renten- und Invaliditätsversicherung (slowen. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju*, ZPIZ-2) und in den Art. 80 bis 85 des Gesundheits- und Krankenversicherungsgesetzes (slowen. *Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju*, ZZZVZZ) geregelt; spezielle Vorschriften enthalten zudem auch die Art. 56 bis 61 und die Art. 87 bis 97 des Gesetzes über Elternschutz und Familienleistungen (slowen. *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih*, ZSDP-1) sowie die Art. 18č bis Art. 18f und Art. 81 bis Art. 96 des Sozialförderungsgesetzes (slowen. *Zakon o socialnem varstvu*, ZSV) und die Art. 20 bis 22 des Personen-Assistenzgesetzes (slowen. *Zakon o osebnih asistenci*, ZOA); dasselbe gilt für die Art. 112 bis 120 des Gesetzes zur Regulierung des Arbeitsmarktes (slowen. *Zakon o urejanju trga dela*, ZUTD) und die Art. 34 bis Art. 45 des Gesetzes über die Ausübung der Rechte auf öffentliche Gelder (slowen. *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev*, ZUPJS).

662 Slowen. *Zakon o splošnem upravnem postopku*, ZUP.

663 Vgl. Art. 174 Abs. 4 ZPIZ-2.

664 *Bubnov Škoberne/Strban*, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 77.

665 Ebd., S. 70.

tungsverfahren klarer zu definieren, was letztendlich zur Rechtssicherheit beitragen würde.⁶⁶⁶

b. Das Widerspruchsverfahren

Das Widerspruchsverfahren (slowen. *pritožbeni postopek*) ist nach Art. 25 der slowenischen Verfassung durchzuführen.⁶⁶⁷ Es handelt sich um eine Prozessvoraussetzung, die von den Sozialgerichten stets von Amts wegen zu beachten ist.⁶⁶⁸ Wie in Deutschland sind auch in Slowenien Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens der Rechtsschutz des Widerspruchsführers, die Entlastung der Gerichte und die Selbstkontrolle der Verwaltung.⁶⁶⁹

3. Verfassungsrechtliche Garantien des gerichtlichen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten

Die Verfassung der Republik Slowenien (slowen. *Ustava Republike Slovenije*, URS) wurde am 23. Dezember 1991 verabschiedet, nachdem Slowenien aus der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien ausgetreten war und sich zu einem unabhängigen Staat erklärt hatte.⁶⁷⁰ Die Verabschiedung der Verfassung der Republik Slowenien markierte einen politischen und wirtschaftlichen Bruch mit dem sozialistischen System.⁶⁷¹ Im Gegensatz zur früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien war die Republik Slowenien damit zu einer demokratischen Republik geworden.⁶⁷² Mit der Verfassung wurden erstmals die gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt getrennt.⁶⁷³

666 Ebd.

667 Ebd., S. 79, ebenso *Kresal/Kresal Šoltes/Strban*, Social Security Law in Slovenia, 2012, S. 217.

668 Art. 63 Abs. 2 ZDSS-1.

669 Vgl. *Bubnov Škoberne/Strban*, Pravo socialne varnosti (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 79.

670 Zum Prozess der Auflösung Jugoslawiens und zum daraus resultierenden Bürgerkrieg siehe *Silber/Little*, The Death of Yugoslavia, 1996.

671 Für eine ausführliche Erläuterung siehe *Pleskovič/Sachs*, in: *Blanchard/Froot/Sachs* (Hrsg.), The Transition in Eastern Europe, 1994, S. 191 ff.

672 Art. 1 URS.

673 Art. 2 URS.

Die Verfassung enthält mehrere Vorgaben, welche die Rechtsprechung betreffen: die Unabhängigkeit der Richter,⁶⁷⁴ die Beteiligung der Bürger an der Ausübung der Justizgewalt,⁶⁷⁵ die Dauer des Richteramtes,⁶⁷⁶ die Wahl der Richter,⁶⁷⁷ die Zusammensetzung des Richterrates,⁶⁷⁸ die Beendigung des Richteramtes und die Enthebung vom Richteramt,⁶⁷⁹ die Unvereinbarkeit des Richteramtes mit anderweitigen Tätigkeiten in einer der anderen Gewalten⁶⁸⁰ und die Immunität der Richter.⁶⁸¹ Die Verfassung bestimmt zudem noch, dass der Oberste Gerichtshof (sloven. *Vrhovno sodišče*) das höchste Gericht im Staat ist.⁶⁸² Im Übrigen sind die Zuständigkeit und die Organisation der Gerichtsbarkeiten dem Gesetzgeber überlassen.⁶⁸³

Das Slowenische Rechtssystem kennt auch das Verfassungsgericht (sloven. *Ustavno sodišče*, USRS). Seine Zuständigkeiten, die Aufgaben, das

674 Gem. Art. 125 URS sind die Richter in Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur an die Verfassung und an das Gesetz gebunden.

675 Gem. Art. 128 URS regelt der Gesetzgeber die Fälle und Formen der unmittelbaren Mitwirkung der Staatsbürger an der Ausübung der richterlichen Gewalt.

676 Gem. Art. 129 URS ist das Richteramt unbefristet. Durch Gesetz werden die Altersgrenze und andere Voraussetzungen für die Wahl geregelt.

677 Gem. Art. 130 URS werden die Richter von der Staatsversammlung auf Vorschlag des Richterrates gewählt.

678 Gem. Art. 131 URS setzt sich der Richterrat aus elf Mitgliedern zusammen. Fünf von ihnen werden von der Staatsversammlung auf Vorschlag des Staatspräsidenten aus dem Kreis der Universitätsprofessoren der Rechtswissenschaft, der Anwälte und anderer Juristen gewählt. Sechs Mitglieder wählen die Richter, die ein unbefristetes Richteramt ausüben, aus ihren Reihen.

679 Gem. Art. 132 URS endet das Richteramt mit dem Eintritt der gesetzlich festgelegten Gründe. Falls ein Richter in Ausübung seines Richteramtes gegen die Verfassung verstößt oder eine grobe Gesetzesverletzung begeht, kann die Staatsversammlung auf Antrag des Richterrates den Richter seines Amtes entheben. Im Falle einer durch Missbrauch des Richteramtes vorsätzlich begangenen und durch rechtskräftiges Urteil festgestellten strafbaren Handlung muss der Richter von der Staatsversammlung seines Amtes enthoben werden.

680 Gem. Art. 133 URS ist das Richteramt unvereinbar mit Ämtern in anderen Staatsorganen, Organen der lokalen Selbstverwaltung und Organen der politischen Parteien sowie mit anderen gesetzlich festgelegten Ämtern und Tätigkeiten.

681 Gem. Art. 134 URS kann niemand in Ausübung des Richteramtes für die bei der Urteilsfindung vertretene Ansicht verantwortlich gemacht werden. Falls ein Richter der Begehung einer strafbaren Handlung in Ausübung seines Richteramtes verdächtigt wird, kann er ohne Zustimmung der Staatsversammlung weder verhaftet noch darf gegen ihn ein Strafverfahren eingeleitet werden.

682 Art. 127 URS.

683 Art. 126 Abs. 1 URS.

Verfahren vor dem Verfassungsgericht, die Zusammensetzung und Wahl der Verfassungsrichter, ihrer vorzeitige Amtserhebung, ihre Amtsdauer und Immunität sind in Art. 160 bis einschließlich Art. 167 der Verfassung geregelt.⁶⁸⁴

Internationale Vorgaben, insbesondere die EMRK, haben sowohl die Entstehung der slowenischen Verfassung als auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts maßgeblich geprägt. Die EMRK hat die Entstehung der Verfassung, namentlich den Teil der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wesentlich bestimmt, was für einen neu geformten ehemaligen sozialistischen Staat nicht überraschend ist, da die rechtliche Konzeption der Menschenrechte dem damaligen sozialistischen System fremd war.⁶⁸⁵ Der heutige slowenische Verfassungsgerichtshof beruft sich auf die EMRK und die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg, wenn diese einen höheren Standard der Menschenrechte gewährleisten als die slowenische Verfassung. Denn nach Art. 15 Abs. 5 URS dürfen die Menschenrechte nicht durch die Verfassung eingeschränkt werden.⁶⁸⁶ Im Folgenden sollen für sozialrechtlichen Streitigkeiten relevante Grundsätze rekapituliert werden.

a. Art. 22 URS: Das Recht auf gleichen Schutz der Rechte im Gerichtsverfahren

Ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf gleichen Schutz der Rechte im Gerichtsverfahren bedeutet, dass jede Verfahrenspartei die Möglichkeit haben muss, ihre Sicht des zu verhandelnden Falles einschließlich der hierfür nötigen Beweise unter Bedingungen darzulegen, die sie gegenüber der anderen Verfahrenspartei nicht in eine schlechtere Position bringen.⁶⁸⁷ Gefordert ist mithin die prozessuale Waffengleichheit (slowen. *enakost*

684 Die offizielle deutsche Übersetzung des gesamten Textes der Verfassung der Republik Slowenien ist unter <https://www.us-rs.si/media/vollstandiger.text.der.v.erfassung.pdf> abzurufen (Stand: 31.3.2021).

685 Vgl. *Ribičič*, *Revus*, 2004, S. 69, S. 72.

686 Gem. Art. 15 Abs. 5 URS dürfen keine Menschenrechte und keine Grundfreiheiten, welche durch die in Slowenien geltenden Rechtsvorschriften geregelt sind, mit der Behauptung eingeschränkt werden, dass diese Verfassung sie nicht oder nur in geringerem Umfang anerkennt.

687 *Nerad*, Constitutional Court of the Republic of Slovenia, 2016, S. 27.

orožij), welche die Gleichstellung der Verfahrensbeteiligten sicherstellt.⁶⁸⁸ Insbesondere in sozialrechtlichen Streitigkeiten hat der EGMR mit der Entscheidung *Korošec* aus dem Jahr 2016 eine langjährige, umstrittene Gerichtspraxis in Slowenien aufgebrochen.⁶⁸⁹ Diese Entscheidung hat die Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichts in den letzten Jahren weiterhin maßgeblich geprägt.⁶⁹⁰ Das Verfassungsgericht hat beispielsweise daraufhin entschieden, dass die Gutachten von Sachverständigen der Invaliditätskommission der Anstalt für Renten- und Invalidenversicherung nicht als Urkundenbeweis nach Art. 224 Zivilprozessordnung (slowen. *Zakon o pravdnem postopku*, ZPP) betrachtet werden dürfen und infolgedessen ein Waffenungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten besteht.⁶⁹¹ Auch in einer zweiten, späteren Entscheidung befasste sich das Verfassungsgericht wieder mit dieser Problematik.⁶⁹² Hier wollte ein Rechtssuchender einen unabhängigen Sachverständigen vor Gericht hinzuziehen, das erkennende Gericht zog aber nur denselben Sachverständigen hinzu, der bereits im Widerspruchsverfahren vor der Anstalt für Renten- und Invalidenversicherung ein für den Rechtssuchenden nachteiliges Gutachten erstellt hatte. Das Verfassungsgerichtshof bestätigte auch in diesem sozialrechtlichen Streitfall ein Waffenungleichgewicht zwischen den Verfahrensbeteiligten.

b. Art. 23 URS: Das Recht auf gerichtlichem Rechtsschutz

In Art. 23 der Verfassung wird das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet. Demgemäß „hat jedermann das Recht, dass ein unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht über seine Rechte und Pflichten sowie über die gegen ihn erhobenen Anklagen ohne unnötigen Aufschub entscheidet“.⁶⁹³ Die Fassung dieses Artikels ist stark

688 Siehe insb. USRS Up 39/95 vom 16. Januar 1997, und auch USRS U-I-60/03 vom 4. Dezember 2003.

689 EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slowenien*. Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 1 B. I. 4. c.

690 *Korpič Horvat*, *Delavci in delodajalci*, 2018, S. 453 ff.

691 USRS Up-233/15 vom 19. Oktober 2017.

692 USRS Up-454/15 vom 20. Dezember 2017.

693 Offizielle deutsche Übersetzung von Art. 23 Abs. 1 URS. Abrufbar unter <https://www.us-rs.si/media/vollstandiger.text.der.verfassung.pdf> (Stand: 31.3.2021).

von Art. 6 Abs. 1 EMRK beeinflusst.⁶⁹⁴ Gestützt auf Art. 13 EMRK gewährleistet zudem Art. 25 der slowenischen Verfassung explizit gerichtlichen Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Handlungen der Verwaltungsorgane und der Träger öffentlicher Gewalt.⁶⁹⁵ Darüber hinaus hat das Verfassungsgericht die ständige Rechtsprechung des EGMR zitiert und betont, dass Rechtsmittel nicht nur theoretisch verfügbar, sondern auch effektiv sein müssen.⁶⁹⁶

c. Art. 2 URS: Der Sozialstaat

Ende des 20. Jahrhunderts haben sich viele neu gegründete Demokratien vor allem in Osteuropa zu Sozialstaaten (u. a. Slowenien, Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Russische Föderation) oder zu Staaten, die auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit basieren (u. a. Serbien, Montenegro und Polen), erklärt und ein Kapitel ihrer Verfassung den sozialen Rechten gewidmet.⁶⁹⁷ In Art. 2 URS ist beispielsweise daher Folgendes niedergelegt: „Slowenien ist ein Rechts- und Sozialstaat.“ Was unter Sozialstaat zu verstehen ist, wird in der Verfassung in Art. 50 URS näher konkretisiert.⁶⁹⁸ Demgemäß sind das Recht auf Gesundheitsfürsorge⁶⁹⁹ und die Rechte Behinderter⁷⁰⁰ sicherzustellen. In der Verfassung wird ferner vorgeschrieben,

694 Kerševan, in: Szente/Lachmayer (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*, 2017, S. 266, S. 268.

695 Gem. Art. 25 URS steht jedermann das Recht auf Berufung oder ein anderes Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Gerichte und anderer Staatsorgane, der Organe lokaler Gemeinschaften und der Träger öffentlicher Befugnisse zu, die über seine Rechte, Pflichten oder rechtlichen Interessen entscheiden.

696 URS U-I-219/03 vom 1. Dezember 2005.

697 Vgl. Brezovar, *Law and Economics Review*, 2017, S. 19, S. 20. Zur Unterscheidung zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat siehe insb. Mihalič/Štrban, *Podjetje in delo*, 2017, S. 634 ff.

698 Gem. Art. 50 URS haben die Staatsbürger das Recht auf soziale Sicherheit unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen. Der Staat regelt die Kranken-, Renten-, Invaliditäts- und andere soziale Pflichtversicherungen und sorgt für deren Funktionieren. Kriegsveteranen und -opfern wird ein besonderer Schutz in Einklang mit dem Gesetz gewährleistet.

699 Gem. Art. 51 URS hat jedermann das Recht auf Gesundheitsfürsorge unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen. Die Rechte auf eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Gesundheitsfürsorge werden durch Gesetz bestimmt.

700 Gem. Art. 51 URS hat jedermann das Recht auf Gesundheitsfürsorge unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen. Die Rechte auf eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Gesundheitsfürsorge werden durch Gesetz bestimmt.

dass der Staat Familie, Mutterschaft, Vaterschaft, Kinder und Jugendliche zu schützen und dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen hat.⁷⁰¹ Darüber hinaus genießen Kinder besonderen Schutz und besondere Fürsorge.⁷⁰²

Nach *Strban* handelt es sich bei dem Gebot der Sozialstaatlichkeit um eine für alle Staatsgewalten rechtsverbindliche Norm, die aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit und inhaltlichen Offenheit vor allem für den Gesetzgeber verbindlich ist.⁷⁰³ Rolle und Aufgabe des Sozialstaates verändern sich jedoch, da dieser den Veränderungen in der Gesellschaft folgen muss.⁷⁰⁴ Das slowenische Verfassungsgericht hat ebenfalls festgestellt, dass der Grundsatz des Sozialstaates den Gesetzgeber verpflichtet, Vorschriften zu erlassen, die die soziale Sicherheit des Einzelnen gewährleisten.⁷⁰⁵ Das Verfassungsgericht ist deshalb bei der Auslegung der Sozialstaatsklausel relativ zurückhaltend und gewährt dem Gesetzgeber diesbezüglich einen weiten Gestaltungsspielraum.⁷⁰⁶

4. Aufbau und Besetzung

a. Gerichtsaufbau

In Slowenien gibt es neben einer ordentlichen Gerichtsbarkeit auch zwei spezialisierte Gerichtsbarkeiten: die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit. In sozialrechtlichen Streitigkeiten entscheidet in erster Instanz das Arbeits- und Sozialgericht in Ljubljana, der Hauptstadt Sloweniens. Das Arbeits- und Sozialgericht hat Außenstellen in den größten Städten des Landes (Novo mesto, Kranj, Brežice, Celje, Maribor, Ptuj, Slovenj Gradec, Murska Sobota, Nova Gorica und Koper). In zweiter Instanz entscheidet das Oberarbeits- und Obersozialgericht (slo-

701 Art. 53 Abs. 3 URS.

702 Art. 56 Abs. 1 URS.

703 *Strban*, *Pravna Praksa*, 2012, S. 3 ff.

704 Ebd. Zum Wandel des Sozialstaates während der Wirtschaftskrise siehe noch *Strban*, *Podjetje in delo*, 2009, S. 1698 ff.

705 USRS RS U-I-338/96 vom 9. Dezember 1999.

706 Vgl. *Šturm* (Hrsg.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Kommentar zur Verfassung der Republik Slowenien), 2010, S. 90 ff. Der Begriff Sozialstaat wird insbesondere dann in der Literatur erwähnt, wenn es um staatliche Sparmaßnahmen während der Wirtschaftskrise geht. Ausführlich dazu *Kresal Šoltes*, *Pravna Praksa*, 2012, S. 3 ff.

wen. *Višje delovno in socialno sodišče*), das ebenfalls in Ljubljana sitzt. Die letzte Instanz stellt der Oberste Gerichtshof dar, der über eine spezielle Arbeits- und Sozialkammer verfügt.⁷⁰⁷ Damit zählt Slowenien zu den Rechtsordnungen, die nur in den unteren Instanzen über eine spezielle Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit verfügen, während in letzter Instanz ein Gericht der allgemeinen Gerichtsbarkeit entscheidet.⁷⁰⁸

b. Besetzung mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern

Die Mitwirkung der Bürger an Gerichtsentscheidungen ist sogar in Art. 128 der slowenischen Verfassung verankert und soll durch Gesetz näher konkretisiert werden. In erstinstanzlichen Verfahren entscheiden beim Arbeits- und Sozialgericht in der Regel zwei ehrenamtliche Richter und ein Berufsrichter.⁷⁰⁹ Ein ehrenamtlicher Richter wird dabei aus der Liste der Sozialversicherten oder der Empfänger sozialer Leistungen, der zweite aus der Liste der Leistungsträger ausgewählt.⁷¹⁰ Ehrenamtliche Richter in Slowenien sind damit ebenso sachkundige Beisitzer wie in Deutschland. Die Mitwirkung von Laienrichtern wird im Kontext sozialrechtlicher Streitigkeiten damit begründet, dass sachkundige Beisitzer praktische Erfahrung als Versicherter, Leistungsempfänger oder Leistungsträger haben, aufgrund derer sie den Sachverhalt aus praktischer Sicht beurteilen können.⁷¹¹ Anders als in deutschen Sozialgerichtsverfahren ist die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in Slowenien auf die erste Instanz beschränkt.⁷¹² Der Gesetzgeber hat dazu keine Gründe angegeben.⁷¹³

In Ausnahmefällen entscheidet der Berufsrichter in bestimmten sozialrechtlichen Streitigkeiten aber schon in erster Instanz alleine.⁷¹⁴ Diese Sonderregelung betrifft Streitigkeiten bezüglich der Zulage für Pflege und

707 Art. 3 Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte (slowen. *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih*, ZDSS-1).

708 *Bubnov Škoberne/Strban*, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 85.

709 Art. 14 Abs. 4 ZDSS-1.

710 Art. 14 Abs. 4 ZDSS-1.

711 Vgl. *Kralj*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 14 ZDSS-1, Rdnr. 3.

712 Art. 17 Abs. 2 ZDSS-1.

713 Vorschlag eines Gesetzes über Arbeits- und Sozialgerichte, vom 16. Oktober 2003, Nr. 2003-2011-0017, S. 58 ff.

714 Art. 14 Abs. 2 und 3 ZDSS-1.

Hilfe (slowen. *dodatek za pomoč in postrežbo*),⁷¹⁵ das Recht auf die Zulage bei körperlicher Beeinträchtigung (slowen. *pravica do invalidnine za telesno okvaro*),⁷¹⁶ und das Recht auf Rehabilitationsmaßnahmen (slowen. *pravica do zdraviliškega zdravljenja*).⁷¹⁷ Diese Ausnahmen von der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter bei den aufgelisteten sozialrechtlichen Fallkonstellationen begründet der Gesetzgeber damit, dass diese „weniger wichtig und weniger anspruchsvoll“ seien.⁷¹⁸ Es ist jedoch unklar, was damit konkret gemeint ist. Die Begründung einer Ausnahme mit der Kategorisierung sozialrechtlicher Streitigkeiten als unwichtig ist zudem durchaus problematisch,⁷¹⁹ denn es geht um Kläger, die nicht mehr in der Lage sind, grundlegende lebensnotwendige Tätigkeiten zu erfüllen, körperliche Beeinträchtigung aufweisen oder dringend eine professionelle Behandlung benötigen. Ferner ist die Höhe der streitgegenständlichen Geldleistung selten nicht gering. Da auch in solchen Gerichtsverfahren Fachgutachten bezüglich des Umfangs der Krankheit bzw. der Verletzung einzuholen sind, könnten ehrenamtliche Richter auch in diesen Streitigkeiten ihre Lebenserfahrung einbringen und auf die Plausibilität von Entscheidung und Begründung hinwirken. Auch wenn auf Anhieb einleuchten mag, dass aufgrund ökonomischer Erwägungen nur ein Berufsrichter über die Sache entscheidet, sollte der Gesetzgeber dennoch auch hier eine überzeugende Begründung liefern, um die Ausnahme von der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in der ersten Instanz zu rechtfertigen.

715 Bei der „Zulage für Pflege und Hilfe“ handelt es sich um Geldleistungen für Personen, die dringend ständige Pflege und Hilfe einer anderen Person benötigen. Sie ist in Art. 99 bis Art. 104 des slowenischen Gesetzes über die Alters- und Invaliditätsversicherung (slowen. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju*, ZPIZ-2) geregelt.

716 Ein Anspruch auf die Zulage bei körperlicher Beeinträchtigung besteht nach Art. 403 Abs. 3 und Abs. 7 ZPIZ-2 nur bei Verletzungen durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.

717 Unter Rehabilitationsmaßnahmen versteht man die Rehabilitation nach einer Krankheit, einem chirurgischen Eingriff oder einer Verletzung. Der Leistungsempfänger ist berechtigt, auf Grundlage der gesetzlichen Krankenversicherung diese Leistung zu erhalten.

718 *Kralj*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 14 ZDSS-1, Rdnr. 2.

719 Ebenso *Hočvar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 33.

5. Sachliche Zuständigkeit

Die Arbeits- und Sozialgerichte sind in zwei Abteilungen gegliedert, von denen eine für arbeitsrechtliche und die andere für sozialrechtliche Streitigkeiten zuständig ist.⁷²⁰ Unter sozialrechtlichen Streitigkeiten sind hier solche über Rechte und Pflichten im Rahmen des slowenischen Sozialversicherungssystems zu verstehen.⁷²¹ In sozialrechtlichen Streitigkeiten geht es darum, gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte und Handlungen der Verwaltungsorgane und der Sozialleistungsträger zu gewährleisten.⁷²² Art. 7 ZDSS-1 konkretisiert die sachliche Zuständigkeit der Sozialgerichte, welche dementsprechend für alle sozialen Pflichtversicherungen, nämlich gesetzliche Alters- und Invaliditätsversicherung sowie gesetzliche Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Versicherung der elterlichen Betreuung⁷²³ zuständig sind.⁷²⁴ Ferner entscheiden Sozialgerichte über Sozialhilfe.⁷²⁵ Anders als in Deutschland ist somit die sachliche Zuständigkeit der slowenischen Arbeits- und Sozialgerichte auf sämtliche sozialrechtlichen Streitigkeiten zugeschnitten.

6. Prozessregelungen

Das Gerichtsverfahren ist im Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte (ZDSS-1) festgelegt. Im Rahmen des Gesetzes gibt es drei verschiedenen Verfahrensordnungen: Verfahrensvorschriften bezüglich individueller Ar-

720 Art. 2 ZDSS-1.

721 Art. 58 Abs. 1 ZDSS-1.

722 Art. 58 Abs. 2 ZDSS-1, der auch Art. 23 der Verfassung in Bezug auf sozialrechtliche Streitigkeiten konkretisiert.

723 In Slowenien gibt es eine spezielle Pflichtversicherung für Mutterschafts- und Elternzeit.

724 Der slowenische Gesetzgeber hat das Recht der sozialen Sicherheit nicht kodifiziert, wie es in Deutschland mit dem SGB der Fall ist, sondern die Materie durch verschiedene Gesetze geregelt. Ausführlich zu einer Systematisierung des slowenischen Rechts der sozialen Sicherheit im Vergleich zu einer Systematisierung des deutschen Sozialrechts *Strban*, ZIAS, 2011, S. 353 ff.

725 Seit 16 Jahren werden in Slowenien eine systematische Regelung der Pflege und die mögliche Einführung einer Pflegeversicherung diskutiert. Ausführlich zur Problematik der Pflege in Slowenien, vgl. *Strban*, in: *Becker/Reinhard* (Hrsg.), *Long-Term Care in Europe*, 2018, S. 415, S. 415 ff.

beitsstreitigkeiten,⁷²⁶ Verfahrensvorschriften bezüglich kollektiver Arbeitsstreitigkeiten⁷²⁷ und Verfahrensvorschriften bezüglich sozialrechtlicher Streitigkeiten.⁷²⁸ Enthält ZDSS-1 keine spezielle Regelung, so sind jeweils die Regelungen der slowenischen Zivilprozessordnung entsprechend anzuwenden (slowen. *Zakon o pravdnem postopku*, ZPP).⁷²⁹ Der slowenische Gesetzgeber hat dabei anders als der deutsche die Anwendung von Vorschriften der Zivilprozessordnung nicht ausdrücklich ausgeschlossen.⁷³⁰ Zudem findet in sozialrechtlichen Streitigkeiten eine Vorschrift der Verwaltungsprozessordnung (slowen *Zakon o upravnem sporu*, ZUS-1) Anwendung, welche die Klagegründe betrifft (slowen. *tožbeni razlogi*). Die Anwendung dieser Bestimmung ist folgerichtig, da die Arbeits- und Sozialgerichte ebenso wie das Verwaltungsgericht über einen Verwaltungsakt entscheiden, der im Rahmen eines Vorverfahrens erlassen wurde.⁷³¹ Anders als im Verwaltungsprozess, wo das Gericht in der Regel den Verwaltungsakt aufhebt und die Verwaltung erneut über die Sache entscheiden lässt,

726 Nach Art. 5 ZDSS-1 handelt es sich bei individuellen Arbeitsstreitigkeiten um Rechtsstreitigkeiten zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die gegenseitigen Rechte und Pflichten, einschließlich Streitigkeiten über den Abschluss, das Bestehen und die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und Streitigkeiten über gewerbliche Schutzrechte. Besondere Verfahrensvorschriften sind in Art. 34 bis 43 ZDSS-1 geregelt.

727 Kollektive Arbeitsstreitigkeiten sind Streitigkeiten zwischen Parteien der kollektiven Arbeitsbeziehungen. Nach Art. 6 ZDSS-1 handelt es sich dabei um Rechtsstreitigkeiten über die Gültigkeit eines Tarifvertrags und seine Durchsetzung zwischen den Vertragsparteien oder zwischen diesen und anderen Personen sowie über die Befugnis, Tarifverhandlungen zu führen, über die Rechtmäßigkeit von Tarifverträgen, die gegenseitige Vereinbarkeit von Tarifverträgen und die Übereinstimmung allgemeiner Maßnahmen von Arbeitgebern mit dem Gesetz und den Tarifverträgen; die Rechtmäßigkeit von Streik und anderen Arbeitskampfmaßnahmen; die Mitbestimmung der Mitarbeiter im Management und die Zuständigkeit der Gewerkschaft in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse. Die besonderen Verfahrensregelungen sind in Art. 44 bis 57 ZDSS-1 bestimmt.

728 Art. 58 bis 82 ZDSS-1.

729 Die für den Zivilprozess geltenden Verfahrensbestimmungen werden im Verwaltungsprozess angewendet, wenn die grundsätzlichen Unterschiede zwischen beiden Verfahrensarten dies nicht ausschließen. Das ZUS-1 spricht diesbezüglich von entsprechender Anwendung (slowen. *primerna uporaba*) der Bestimmungen der ZPP, vgl. Art. 22 ZUS-1. Die Bestimmungen der ZPP sind dagegen automatisch anzuwenden, wenn sich im ZDSS-1 keine entsprechenden Verfahrensbestimmungen finden.

730 Novak, in: Novak (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 19, Rdnr. 1.

731 Petrič Vljaj, *Odvetnik*, S. 56, S. 56.

heben die Gerichte in sozialrechtlichen Streitigkeiten in der Regel den Verwaltungsakt auf und entscheiden selbst in der Sache.⁷³² Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Verfahrensarten, denn ein Verwaltungsgericht kann nur ausnahmsweise in der Sache selbst entscheiden,⁷³³ weil es grundsätzlich keine exekutiven Funktionen übernehmen darf, die nach dem Prinzip der Gewaltenteilung der Exekutive zugeordnet sind.⁷³⁴ Diesbezüglich zeigt sich deutlich die Nähe des Sozialprozesses zum Zivilprozess.⁷³⁵ In bestimmten Fällen kann aber auch das Arbeits- und Sozialgericht der Sozialverwaltung den Erlass eines neuen Verwaltungsaktes vorschreiben, zum Beispiel wenn ein Sachverhalt nicht vollständig aufgeklärt ist und die Sachaufklärung vor Gericht langwierig und mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten verbunden wäre,⁷³⁶ was in der Gerichtspraxis aber selten vorkommt.⁷³⁷

Das Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte enthält einige gemeinsame Verfahrensvorschriften für arbeits- und sozialrechtliche Streitigkeiten.⁷³⁸ Allerdings wurden mehrere davon durch die letzten Gesetzesänderungen in der ZPP-D⁷³⁹ und in der ZPP-E⁷⁴⁰ aufgehoben.⁷⁴¹ Zu beobachten ist also eine klare Tendenz zur Verringerung gemeinsamer Bestim-

732 Art. 81 ZDSS-1. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 81 ZDSS-1, Rdnr. 1.

733 Ausnahmsweise kann auch das Verwaltungsgericht über die Sache entscheiden, wenn der Streitgegenstand dies erlaubt und wenn der Sachverhalt hierfür eine verlässliche Grundlage bietet oder wenn der Sachverhalt in der mündlichen Verhandlung ermittelt wurde, und insbesondere, wenn die Aufhebung eines Verwaltungsakts und ein neues Verfahren bei der zuständigen Behörde einen schweren Schaden beim Kläger verursachen würden oder wenn ein neuer Verwaltungsakt schon wieder gegen die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts verstoßen würde, so Art. 65 ZUS-1. Vgl. *Kerševan/Androjna/Bugarič u. a.*, *Upravno procesno pravo* (Slowenisches Verwaltungsprozessrecht), 2017, S. 753.

734 *Breznik*, in: *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 65 ZUS-1, Rdnr. 1.

735 *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 275.

736 Art. 82 Abs. 1 ZDSS-1.

737 *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 82 ZDSS-1, Rdnr. 2.

738 Von Art. 18 bis Art. 33 ZDSS-1.

739 Gesetzesänderung in der ZPP-D, Ur. I. RS Nr. 45-1983/2008 vom 1.10.2008.

740 Gesetzesänderung in der ZPP-E, Ur. I. RS Nr. 10/17 vom 14.3.2017.

741 Kritisch dazu *Strban*, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39, S. 39; ebenso *Kogej Dmitrovič*, *Pravna Praksa*, 2018, S. 517, S. 520.

mungen.⁷⁴² Immerhin sind die Regelungen bezüglich zügigen Verfahrens stehen geblieben. Denn sowohl in sozialrechtlichen als auch in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten können die Streitgegenstände für den Kläger von existenzieller Bedeutung sein und sind deshalb so schnell wie möglich zu entscheiden.⁷⁴³ Das kommt in arbeitsrechtlichen Konstellationen besonders dann in Betracht, wenn der Arbeitnehmer an den Arbeitgeber finanziell gebunden bzw. von diesem abhängig ist und der Verlust des Arbeitsplatzes deshalb für ihn zu einer existenziellen finanziellen Bedrohung werden kann. Die verbliebenen gemeinsamen Vorschriften zu sozialrechtlichen und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten gewährleisten daher den zügigen Ablauf des Verfahrens. Der in Art. 20 ZDSS-1 festgelegte Grundsatz der Beschleunigung des Verfahrens ist in vielen gemeinsamen Bestimmungen des Gesetzes konkretisiert, zum Beispiel in den Regelungen des Musterverfahrens,⁷⁴⁴ den Vorschriften bezüglich Gerichtsentscheidung ohne mündliche Verhandlung,⁷⁴⁵ bei verkürzter Erfüllungsfrist⁷⁴⁶ und ausdrücklichem Ausschluss eines Ruhens des Gerichtsverfahrens.⁷⁴⁷

III. Schlussfolgerungen

Im Rahmen des historischen Grundrisses ließen sich Ähnlichkeiten hinsichtlich der Entwicklung der Sozialrechtspflege identifizieren. So hat der Gesetzgeber in beiden Ländern zuerst die Versicherung gegen die sozialen Risiken der Arbeiter geregelt, weshalb die Streitigkeiten in Bezug auf die Arbeiterversicherung jeweils als Vorläufer der heutigen sozialrechtlichen Streitigkeiten betrachtet werden können. In beiden Ländern waren nämlich jene Verfahren durch Formfreiheit, fehlenden Vertretungszwang, grundsätzliche Kostenfreiheit und den Grundsatz der Erforschung materieller Wahrheit geprägt. Es handelt sich hierbei um klägerfreundliche Regelungen, die bereits damals der Erleichterung des Zugangs für den Rechtssuchenden und der Sicherstellung der Waffengleichheit dienten.

742 Vgl. *Kogej Dmitrovič*, *Pravna Praksa*, 2018, S. 517, S. 525; ebenso *Strban*, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39, S. 40.

743 *Novak*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 20 ZDSS-1, Rdnr. 1.

744 Zum Musterverfahren ausführlich Kap. 2 C. IV. 2.

745 Art. 24 ZDSS-1.

746 Art. 27 ZDSS-1.

747 Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 2 C. IV. 2.

Enge strukturelle Verbindungen mit den arbeitsrechtlichen Streitigkeiten hat die slowenische sozialrechtliche Rechtsprechung bis heute behalten, da für diese Streitigkeiten gemeinsame Arbeits- und Sozialgerichte zuständig sind. Im Vergleich zum deutschen SGG enthält das ZDSS-1 nur wenige Verfahrensvorschriften. Zudem sind im Gegensatz zum deutschen Sozialgerichtsverfahren keine Verfahrensregelungen der Zivilprozessordnung (ZPP) ausgeschlossen, was schließlich dazu führt, dass die sozialrechtlichen Streitigkeiten vom Zivilprozess maßgeblich geprägt sind, was im Folgenden noch konkret zu zeigen sein wird. Durch Gesetzesänderungen (ZPP-D und ZPP-E) in den letzten Jahren ist eine Tendenz zur Aufhebung spezieller Verfahrensvorschriften zu identifizieren, was als weitere Annäherung an den slowenischen Zivilprozess betrachtet werden kann. Im Rahmen der Verabschiedung der ZPP-D und ZPP-E wurden gar eine noch engere Annäherung an die ZPP diskutiert und weitere Aufhebungen von Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten vorgeschlagen, was aber letztendlich nicht zu Stande gekommen ist.⁷⁴⁸

Die deutsche Sozialgerichtsbarkeit ist demgegenüber eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in der geschichtlichen Entwicklung durch eine enge Verbindung von Verwaltung und Rechtsprechung geprägt war.⁷⁴⁹ Vorschläge zur Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Schaffung einer gemeinsamen Prozessordnung wurden in der Vergangenheit immer wieder aufgenommen und kontrovers diskutiert.⁷⁵⁰ Durch das SGGArbGGÄndG⁷⁵¹ werden einige Regelungen des Sozialgerichtsverfahrens bereits an die Verwaltungsgerichtsordnung angeglichen.

Es lässt sich festhalten, dass die zwei untersuchten Verfahrensordnungen von unterschiedlichen Verfahrenskonzepten geprägt sind. Die folgende Untersuchung wird zeigen, wie diese unterschiedlichen grundlegenden

748 Siehe z. B. nur die Vorschläge zur Änderung des Zivilprozessrechts aus dem Jahr 2016, kritisch dazu *Strban*, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39.

749 Erst mit der Einrichtung der Sozialgerichtsbarkeit wurde die Diskussion beendet, dass die Spruchkörper der Versicherungs- und Oberversicherungsämter mangels Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit keine besonderen Verwaltungsgerichte waren.

750 Die Diskussionen gehen bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück. Eine Auswahl aus den letzten Jahren: *Mecke*, *Soziale Sicherheit*, 2005, S. 306 ff.; *Roller*, *SGb*, 2005, S. 616 ff.; *Tabbara*, *NZS*, 2009, S. 483 ff.; *Hufen*, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405 ff.

751 Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes vom 26. März 2008.

Verfahrensansätze an die Besonderheiten von sozialrechtlichen Streitigkeiten in den jeweiligen Gerichtsverfahren angepasst wurden und inwiefern sie dem Grundsatz der Klägerfreundlichkeit entsprechen.

B. Zugang zum Gericht

I. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter

1. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter in Deutschland

a. Beteiligtenfähigkeit und Prozessfähigkeit

Im Gegensatz zur ZPO kennt das SGG keine Parteien, sondern Beteiligte.⁷⁵² Dieser Begriff bezeichnet gem. § 69 SGG den Kläger, den Beklagten und die Beigeladenen, wobei Kläger und Beklagter die Hauptbeteiligten eines Sozialprozesses sind.⁷⁵³ Kläger ist derjenige, der durch seine Klage das Gericht um Rechtsschutz ersucht, Beklagter ist der Gegner des Klägers.⁷⁵⁴ Der Sozialprozess ist somit kontradiktorisch ausgestaltet.⁷⁵⁵ Die Fähigkeit, an einem Verfahren beteiligt zu sein, kommt sowohl natürlichen als auch juristischen Personen⁷⁵⁶ zu, außerdem nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen⁷⁵⁷ und Behörden (sofern das Landesrechts dies bestimmt),⁷⁵⁸ sowie

752 Niesel/Herold-Tews/Merkel, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 49.

753 Vgl. Leitherer, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 69 SGG, Rdnr. 2.

754 Vgl. Friedrich, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, 2011, S. 119.

755 Vgl. Leitherer, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 69 SGG, Rdnr. 2.

756 Darunter fällt jede juristische Person des öffentlichen Rechts, u. a. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Bundesländer, Gemeinden, Verbände der Krankenkassen und Verbände der Wohlfahrtspflege. Beteiligtenfähig sind auch Jobcenter als gemeinsame Einrichtung zwischen der Agentur für Arbeit und den Kommunen, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gleichstehen. Prozessfähig sind ferner auch juristische Personen des Privatrechts, z. B. rechtsfähige Vereine, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Straßfeld, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 70 SGG, Rdnr. 20 ff.

757 Nichtrechtsfähige Personenvereinigungen sind selbst nicht rechtsfähig. Es handelt sich dabei um freiwillige Zusammenschlüsse bestimmter Personen, die einen gemeinsamen Zweck verfolgen, über eigenes Vermögen verfügen und Träger von Rechten und Pflichten sein können. Die Beteiligtenfähigkeit nichtrechtsfähiger Personenvereinigungen stellt eine Besonderheit gegenüber anderen Verfahrensordnungen dar. Düring, in: Jansen (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 70 SGG Rdnr. 4; vgl. Straßfeld, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 70 SGG, Rdnr. 31.

758 Grundsätzlich gilt im Sozialgerichtsverfahren wie auch im Verwaltungsgerichtsverfahren das Rechtsträgerprinzip, demgemäß die juristische Person Prozessbeteiligter ist. Nur ausnahmsweise gilt im Fall einer entsprechenden gesetzli-

gemeinsamen Entscheidungsgremien von Leistungserbringern und Krankenkassen oder Pflegekassen.⁷⁵⁹

Prozessfähigkeit ist demgegenüber die Fähigkeit, einen Prozess selbst oder durch einen bestellten Prozessbevollmächtigten zu führen.⁷⁶⁰ Im Sozialgerichtsverfahren ist prozessfähig, wer sich durch Verträge verpflichten kann.⁷⁶¹ Unbeschränkt prozessfähig sind somit volljährige natürliche Personen. Minderjährige, die das siebte Lebensjahr vollendet haben, sind im Sozialgerichtsverfahren in eigenen Angelegenheiten hingegen nur insoweit prozessfähig, als die Vorschriften des bürgerlichen Rechts ihre Geschäftsfähigkeit für den Gegenstand des Verfahrens anerkannt haben.⁷⁶² Eine spezifisch sozialrechtliche Regelung besagt, dass Minderjährige ab Vollendung des 15. Lebensjahres selbst Anträge auf Sozialleistungen stellen und diese dementsprechend auch im Gerichtsprozess verfolgen können.⁷⁶³

b. Beiladung

Die Beiladung ist ein prozessuales Rechtsmittel, mit den eigentlich nicht beteiligten Personen, deren berechnigte Interessen durch die Entscheidung berührt werden können, zu dem Verfahren hinzugezogen werden.⁷⁶⁴ Diese sogenannte einfache Beiladung kann entweder von Amts wegen oder auf Antrag eines Verfahrensbeteiligten erfolgen. Die einfache Beiladung steht im Ermessen des Gerichts, sodass es grundsätzlich keinen Verfahrensfehler darstellt, wenn das Gericht eine solche Beiladung unterlässt.⁷⁶⁵ Der Beigeladene erhält zwar die Rechtsstellung eines Verfahrensbeteilig-

chen Vorschrift das Behördenprinzip. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 70 SGG, Rdnr. 4.

759 § 70 SGG.

760 § 71 Abs. 1 SGG, entsprechende Regelungen finden sich auch in § 62 Abs. 1 VwGO, § 58 FGO und § 51 ZPO.

761 § 71 Abs. 1 SGG.

762 § 107 bis § 113 BGB. Für das Sozialrecht sind insbesondere § 107 BGB (lediglich rechtlich vorteilhaftes Geschäft) und die §§ 112 ff. BGB (Ermächtigung des gesetzlichen Vertreters zur Ausübung einer selbständigen oder abhängigen Erwerbstätigkeit) von praktischer Bedeutung.

763 § 36 SGB I.

764 § 75 Abs. 1 Satz 1 SGG.

765 *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 75 SGG, Rdnr. 8b.

ten, bleibt aber dennoch Dritter in einem fremden Rechtsstreit.⁷⁶⁶ Die Beteiligung Dritter am Rechtsstreit bei Gerichtsbarkeiten des öffentlichen Rechts wird durch besondere Vorschriften geregelt,⁷⁶⁷ die vom Zivilprozess abweichen.⁷⁶⁸ Anders als in § 65 VwGO sind im SGG nicht nur berührte rechtliche Interessen gemeint, sondern auch wirtschaftliche, ideelle oder tatsächliche Interessen; und zwar unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder um private Interessen handelt.⁷⁶⁹ Der Beigeladene kann selbständig Angriffs- und Verteidigungsmittel geltend machen, sofern er dabei innerhalb der Anträge der anderen Verfahrensbeteiligten bleibt.⁷⁷⁰ Abweichende Anträge kann er hingegen nur in Fällen der sogenannten notwendigen Beiladung stellen.⁷⁷¹

Bei der notwendigen Beiladung sind zwei Fälle zu unterscheiden.⁷⁷² Im ersten Fall muss ein Dritter beigeladen werden, wenn er in das streitige Rechtsverhältnis derart involviert ist, dass eine Gerichtsentscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen darf.⁷⁷³ Hierbei handelt es sich um solche Konstellationen, in denen der rechtskräftige Inhalt der Entscheidung über das Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten in die Rechtssphäre des Dritten unmittelbar eingreift,⁷⁷⁴ weshalb auch der Dritte Gelegenheit erhalten muss, Einfluss auf das Gerichtsverfahren zu nehmen.⁷⁷⁵ Eine notwendige Beiladung stellt somit einen Fall der notwendigen Streitgenossenschaft aus prozessualen Gründen nach § 62

766 Schäfer, Die Beiladung im Sozialgerichtsverfahren, 1983, S. 2.

767 Entsprechende Vorschriften sind in §§ 65, 66 VwGO und § 60 FGO zu finden.

768 Vgl. Schmidt, in: Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 75 SGG, Rdnr. 1a.

769 Ebd., Rdnr. 8, ebenfalls auch Littmann, Lüdtko (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 75 SGG, Rdnr. 3.

770 § 75 Abs. 4 Satz 1 SGG.

771 § 75 Abs. 2 SGG.

772 § 75 Abs. 2 SGG. Ein dritter Fall ist in § 75 Abs. 1 Satz 2 SGG bestimmt, nach dem die Bundesrepublik Deutschland in Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts auf Antrag beizuladen ist. Denn der Bundesrepublik, die die Kosten des sozialen Entschädigungsrechts zu tragen hat, ist dementsprechend die Möglichkeit zu geben, den Sozialprozess zu beeinflussen, vgl. Wenner/Terdeng/Krauß, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, 2005, S. 140.

773 § 75 Abs. 2 Alt. 1 SGG. Dieser Fall wird auch „echte“ notwendige Beiladung genannt. Die Unterlassung der Beiladung stellt in diesem Fall einen von Amts wegen zu prüfenden Verfahrensfehler dar, vgl. Leitherer, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 75 SGG, Rdnr. 13a; Straßfeld, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 44.

774 Friedrich, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, 2011, S. 120.

775 Vgl. BSGE 11, 262, 265; BSGE 15, 127, 128; BSGE 17, 139, 143; BSGE 38, 94, 96.

Abs. 1 Alt. 1 ZPO dar.⁷⁷⁶ Die Art der notwendigen Beiladung entspricht inhaltlich den einschlägigen Bestimmungen bei anderen Gerichtsbarkeiten des öffentlichen Rechts.⁷⁷⁷

Der zweite Fall einer notwendigen Beiladung⁷⁷⁸ nach § 75 Abs. 2 Alt. 2 SGG liegt vor, wenn sich im Verfahren ergibt, dass bei Ablehnung des Anspruchs ein anderer Versicherungsträger, ein Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, ein Träger der Sozialhilfe, ein Träger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder in Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts ein Land zur Leistung verpflichtet würde. Dieser Fall betrifft also Konstellationen, in denen der Kläger einen Leistungsanspruch hat, der sich aber nicht gegen den Beklagten, sondern gegen einen oben genannten Sozialleistungsträger richtet.⁷⁷⁹ Auch in solchen Konstellationen muss dem Dritten der Einfluss auf das Gerichtsverfahren ermöglicht werden, da dieser nach § 75 Abs. 5 SGG sogar verurteilt werden könnte.⁷⁸⁰ Die Möglichkeit der Verurteilung des Beigeladenen ist eine Besonderheit des Sozialprozesses, da in der Regel nur ein Beklagter als Hauptbeteiligter verurteilt werden kann.⁷⁸¹ Die Regelung ist vor allem den Unübersichtlichkeiten im deutschen Sozialleistungssystem geschuldet.⁷⁸² Die Verurteilung stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte des Beigeladenen dar und ist als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen.⁷⁸³ Von der Möglichkeit einer Verurteilung des Beigeladenen zur Leistung profitieren vor allem die Kläger. Denn dadurch wird eine rechtzeitige und umfassende Klärung des Sachverhaltes herbeigeführt und ein späteres streitiges Verfahren durch den Beigeladenen oder gegen diesen vermieden.⁷⁸⁴

776 Friedrich, *Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit*, 2011, S. 120.

777 § 65 Abs. 2 VwGO, § 60 Abs. 3 FGO, vgl. *Straßfeld*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 72.

778 Auch „unechte“ Beiladung genannt, *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 75 SGG, Rdnr. 12a; ebenso *Straßfeld*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 44.

779 In der Literatur wird vom „falschen Beklagten“ gesprochen; *Friedrich*, *Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit*, 2011, S. 120.

780 § 75 Abs. 5 SGG.

781 *Straßfeld*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 285.

782 *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 55.

783 *Straßfeld*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 285.

784 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

Für eine Verurteilung des Beigeladenen ist weder eine Klageänderung, noch eine vorherige Antragstellung bei dem Beigeladenen notwendig.⁷⁸⁵ Auch ein Vorverfahren gegenüber dem Beigeladenen ist nicht erforderlich.⁷⁸⁶ Zweck dieser Regelung ist es, Prozessökonomie herbeizuführen, und widersprüchliche Gerichtsentscheidungen zu vermeiden, was letztendlich den Rechtssuchenden den Zugang zum Gericht erleichtert.⁷⁸⁷ Es handelt sich deshalb um eine klägerfreundliche Regelung.

c. Prozessbevollmächtigung

Die Verfahrensbeteiligten können vor dem Sozialgericht und dem Landessozialgericht das Verfahren selbst führen.⁷⁸⁸ Ein Vertretungszwang besteht (mit der Ausnahme des Prozesskostenhilfeverfahrens) nur vor dem Bundessozialgericht.⁷⁸⁹ Dies stellt im Vergleich zu anderen Prozessordnungen eine Ausnahme dar, da es im Zivilgerichtsverfahren bereits vor den Landgerichten und den Oberlandesgerichten,⁷⁹⁰ im Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Obergerichtsgericht⁷⁹¹ sowie im Arbeitsgerichtsverfahren vor dem Landesarbeitsgericht⁷⁹² jeweils der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf. Dass der Kläger vor dem Landessozialgericht seine Rechte selbstständig durchsetzen kann, erleichtert ihm den Zugang zum Gericht und kann folglich als klägerfreundliche Regelung betrachtet werden. Durch Gerichtshinweise werden nicht vertretene, rechtsunkundige Verfahrensbeteiligte in die Lage versetzt, Einfluss auf den Prozessverlauf zu nehmen.⁷⁹³ Die Verfahrensbeteiligten können sich zudem in jedem Verfahrensstadium vertreten lassen.⁷⁹⁴

785 Wenn der Beigeladene die Sozialleistung bereits durch eine bindende Entscheidung abgelehnt hat, kommt eine Verurteilung nicht mehr in Betracht, vgl. Gutzler, ASR, 2012, S. 144, S. 148.

786 § 78 Abs. 1 Satz 2 Punkt 1 SGG.

787 Vgl. Straßfeld, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 75 SGG, Rdnr. 287.

788 § 73 Abs. 1 SGG.

789 § 73 Abs. 1 und 4 Satz 1 SGG.

790 § 78 Abs. 1 ZPO.

791 § 67 Abs. 4 VwGO.

792 § 11 Abs. 4 ArbGG.

793 Hierzu siehe Kap. 2. C. I.

794 § 73 Abs. 2 SGG.

aa. Vertretungsbefugte Personen

§ 73 Abs. 2 SGG bestimmt, wer zur Prozessvertretung vor den Tatsacheninstanzen befugt ist. Zur Prozessvertretung vor dem Sozialgericht und dem Landessozialgericht sind neben Rechtsanwälten auch andere Prozessbevollmächtigte zugelassen, darunter zum Beispiel volljährige Familienangehörige, Gewerkschaften sowie Vereinigungen von Arbeitgebern und soziale Verbände.⁷⁹⁵ Der Kreis der zugelassenen Bevollmächtigten ist an die Vorschriften anderer Verfahrensordnungen angepasst.⁷⁹⁶ Die als besonders klägerfreundlich interpretierte Möglichkeit, sich im Sozialgerichtsprozess auch durch Gewerkschaften und Sozialverbände vertreten zu lassen,⁷⁹⁷ besteht in ähnlicher Weise auch vor den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten,⁷⁹⁸ wo sie jedoch in der Praxis eine geringere Rolle spielt.⁷⁹⁹

bb. Vertretungszwang

Wie bereits erwähnt, besteht vor den obersten Gerichtshöfen des Bundes ein Vertretungszwang.⁸⁰⁰ Dementsprechend sind die Beteiligten vor dem Bundessozialgericht verpflichtet, zugelassene Prozessbevollmächtigte einzuschalten.⁸⁰¹ Dieser Vertretungszwang verteuert zwar auf der einen Seite den Rechtsschutz und erschwert den Zugang zum Bundessozialgericht; auf der anderen Seite können die sachkundigen Prozessbevollmächtigten die Rechtsposition des Rechtsschutzsuchenden aber auch fachlich besser unterstützen.⁸⁰² Gegen den Vertretungszwang vor dem Bundesso-

795 Für eine vollständige Aufzählung der in Frage kommenden Personen oder Vereinigungen siehe § 73 Abs. 2 SGG.

796 Vgl. § 79 ZPO, § 11 ArbGG, § 67 VwGO, § 62 FGO.

797 Vgl. Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

798 Vgl. § 67 Abs. 2 VwGO, § 62 Abs. 2 FGO.

799 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

800 Grundsätzlich gilt Vertretungszwang für alle Verfahren vor dem BSG. Ausgenommen hiervon sind aber z. B. Prozesskostenhilfverfahren, die Fälle der Zustimmung zur Sprungrevision, die Erklärung einer Hauptsache für erledigt und die Zustimmung zur Erledigungsklärung des Gegners sowie die Klagerücknahme und die Revisionsrücknahme. Mehr dazu *Straßfeld*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 73 SGG, Rdnr. 92 ff.

801 § 73 Abs. 4 SGG.

802 Vgl. BSG vom 28. September 2005, B 6 KA 73/04 R, SozR 4-2500 § 75 Nr. 3.

zialgericht bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken,⁸⁰³ denn die Beschränkung der Prozessbevollmächtigten dient dem Schutz des Rechtssuchenden und der Rechtspflege und ist daher sachlich gerechtfertigt.⁸⁰⁴ Die zusätzliche Kostenbelastung wird zudem dadurch gemildert, dass bedürftige Kläger Prozesskostenhilfe beantragen können.⁸⁰⁵

Zugelassene Prozessbevollmächtigte vor dem Bundessozialgericht sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule mit Befähigung zum Richteramt.⁸⁰⁶ Eine besondere Zulassung für Rechtsanwälte beim Bundessozialgericht ist anders als vor dem Bundesgerichtshof nicht vorgesehen.⁸⁰⁷ Darüber hinaus kann sich der Rechtssuchende vor dem Bundessozialgericht von bestimmten Organisationen vertreten lassen,⁸⁰⁸ die durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln müssen.⁸⁰⁹ Die Gewerkschaften und Vereinigungen verfügen nämlich durch ihre ständige Beschäftigung mit den in die Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit fallenden Rechtsgebieten über eine besondere Sachkunde auf dem Gebiet des Sozialrechts und können dementsprechend sachkundige Vertretung leisten. Darüber hinaus erhalten ihre Mitglieder oft eine kostenlose Rechtsvertretung. Auch im Verwaltungsprozess sind außer Rechtsanwälten und Rechtslehrern noch andere juristische Personen und Organisationen vor dem Bundesverwaltungsge-

803 Der Vertretungszwang verstößt weder gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG noch gegen die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG oder gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör gem. Art. 103 Abs. 1 GG. Dies haben mehrfach sowohl das BVerfG als auch das BSG bestätigt. Siehe z. B. nur BVerfG vom 16. Juni 1983, 1 BvR 664/83, bei juris; BVerfG vom 18. Dezember 1991, 1 BvR 1411/91, bei juris. Siehe auch BSG vom 25. Oktober 1957, 8 RV 935/57, SozR Nr. 20 zu § 166 SGG.

804 BSG vom 21. Januar 1971, 7 RAr 49/70, SozR Nr. 43 zu § 166 SGG.

805 Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 2 B. IV. 1 d.

806 § 73 Abs. 4 Satz 2 SGG. Dieselbe Regelung gilt für die Vertretung im Verwaltungsprozess bereits vor dem Oberverwaltungsgericht gem. § 67 Abs. 4 VwGO.

807 § 78 Abs. 1 Satz 3 ZPO.

808 § 73 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 bis 9 SGG. Darunter sind selbständige Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung zu finden, ferner berufsständische Vereinigungen der Landwirtschaft, ebenso Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern, weiterhin Vereinigungen, deren satzungsgemäße Aufgaben die Vertretung von Leistungsempfängern oder behinderten Menschen umfassen, sowie juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum der zuvor bezeichneten Organisationen stehen.

809 § 73 Abs. 4 Satz 3 SGG.

richt als Prozessbevollmächtigte zugelassen,⁸¹⁰ wobei der Kreis der zugelassenen Prozessbevollmächtigten im Vergleich zum Sozialgerichtsverfahren jedoch beschränkt ist.⁸¹¹ Am stärksten eingeschränkt ist der Kreis der zugelassenen Bevollmächtigten in Zivilsachen, da vor dem BGH nur zugelassene Rechtsanwälte postulationsfähig sind.⁸¹² Daraus lässt sich ableiten, dass die zu beobachtende Erweiterung der Prozessbevollmächtigung vor dem Bundessozialgericht im Interesse der Verfahrensbeteiligten ausgeübt wird und infolgedessen die Sozialgerichtsordnung im Vergleich zu anderen Gerichtsordnungen weniger restriktiv ist, da auch bestimmte Organisationen und Vereinigungen vor dem Bundessozialgericht auftreten können.⁸¹³ Im Unterschied zu anderen Gerichtsordnungen stehen somit mehrere Bevollmächtigte zur Auswahl, wodurch der Zugang zu den höchsten Bundesgerichten erleichtert wird und dementsprechend die sozialgerichtliche Verfahrensordnung verglichen mit anderen Gerichtsordnungen als klägerfreundlicher betrachtet werden kann.

cc. Beiordnung eines Rechtsanwalts

Sämtlichen Prozessbeteiligten sind im Rahmen der Verfahrensordnung gleichermaßen die Möglichkeit einzuräumen, alles für die gerichtliche Entscheidung Erhebliche vorzutragen und alle zur Abwehr des entgegengesetzten Angriffs erforderlichen prozessualen Verteidigungsmittel geltend zu machen.⁸¹⁴ Mit dieser Einflussnahme auf den Prozess wird die Chancen- bzw. Waffengleichheit hergestellt.⁸¹⁵ Ein weiterer Anwendungsfall der Chancen- bzw. Waffengleichheit ist die Beiordnung eines Rechtsanwalts im Rahmen der bewilligten Prozesskostenhilfe, die für alle Verfahrensordnungen gilt. Nach § 121 Abs. 2 ZPO kann einer Prozesspartei auf Antrag ein Rechtsanwalt ihrer Wahl beigeordnet werden, selbst wenn die anwaltliche Vertretung nicht vorgeschrieben ist, eine solche Vertretung aber erforderlich erscheint oder der Gegner durch einen Rechtsanwalt

810 Für eine vollständige Aufzählung der in Frage kommenden Personen oder Vereinigungen siehe § 67 Abs. 4 Satz 3 und 5 VwGO.

811 Vgl. § 73 Abs. 4 SGG.

812 § 78 Abs. 1 Satz 3 ZPO; zurzeit sind 42 Rechtsanwälte beim Bundesgerichtshof zugelassen: <https://www.rak-bgh.de/verzeichnis/> (Stand: 31.3.2021).

813 Vgl. Krasney, Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren, 1961, S. 73.

814 Vgl. BVerfGE 55, 72, 94; BVerfGE 52, 131, 156.

815 BT-Drs. 16/7716, S. 20.

vertreten ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Beiordnung eines Rechtsanwalts bemisst sich im Einzelfall nicht nur nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Sache, sondern auch nach der Bedeutung des Rechtsstreits für den Antragsteller. Eine Beiordnung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn es für diesen um seine Existenz geht, wie zum Beispiel bei Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.⁸¹⁶ Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer anwaltlichen Vertretung ist weiter auch die Fähigkeit des Beteiligten, sich mündlich und schriftlich auszudrücken, zu berücksichtigen.⁸¹⁷ Entscheidend ist demgemäß, ob ein Durchschnittsbürger in der Situation des Unbemittelten vernünftigerweise einen Anwalt angewiesen hätte, seine Interessen zu vertreten.⁸¹⁸ Davon ist regelmäßig dann auszugehen, wenn zwischen den Prozessparteien hinsichtlich des Kenntnisstandes und der fachlichen und rhetorischen bzw. schriftlichen Fähigkeiten ein deutliches Ungleichgewicht besteht.⁸¹⁹ Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Beiordnung erforderlich ist, wenn einem Antragsteller rechtskundige und prozesserfahrene Vertreter einer Behörde gegenüberstehen.⁸²⁰ Die Aufklärungs- und Beratungspflicht des Rechtsanwalts geht über die Reichweite der Untersuchungspflicht des Richters hinaus.⁸²¹ Insbesondere kann der Rechtsanwalt verpflichtet sein, auch solche tatsächlichen Ermittlungen anzuregen, die der Richter nicht veranlasst hat. Die Chancen- bzw. Waffengleichheit kann deshalb auch nicht durch den Amtsermittlungsgrundsatz kompensiert werden.⁸²² Dies gilt auch dann, wenn sich die Streitigkeit ausschließlich oder hauptsächlich auf Sachverhalte bezieht, die im Rahmen der Beweisaufnahme durch die Einholung eines medizinischen Gutachtens geklärt werden müssen.⁸²³ Es lässt sich

816 Niesel/Herold-Tews/Merkel, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 60.

817 BVerfGE 63, 380, 394.

818 BVerfG, vom 22. Juni 2007, 1 BvR 681/07, bei juris.

819 BVerfG, vom 17. Februar 1997, BvR 1440/96, bei juris.

820 Düring, in: Jansen (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 73a SGG, Rdnr. 9.

821 „Ein pauschales Abstellen auf den prozessualen Amtsermittlungsgrundsatz im sozialgerichtlichen Verfahren (SGG § 103) bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals der ‘Erforderlichkeit’ der Anwaltsbeiordnung verstößt gegen die aus GG Art. 3 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 1 abgeleitete Garantie des effektiven Rechtsschutzes. Dieser Pflicht wird nicht genügt, wenn lediglich angeführt wird, das Ungleichgewicht zwischen rechts- und sachkundig vertretender Behörde bzw. Versicherungsträger und der anderen Prozeßpartei werde durch den Amtsermittlungsgrundsatz ausgeglichen.“ BVerfG, vom 17. Februar 1997, BvR 1440/96, bei juris.

822 BVerfG, vom 17. Februar 1997, BvR 1440/96, bei juris.

823 Vgl. BVerfG, vom 18. Dezember 2001, 1 BvR 391/01, bei juris.

zusammenfassen, dass in der Regel bei sozialrechtlichen Streitigkeiten die Erforderlichkeit einer Beiordnung bestätigt werden kann.⁸²⁴

dd. Bestellung eines besonderen Vertreters

Eine weitere Besonderheit des Sozialgerichtsverfahrens liegt in der Möglichkeit der Bestellung eines besonderen Vertreters. So kann für einen prozessunfähigen Verfahrensbeteiligten durch den Vorsitzenden bis zum Eintritt eines Vormundes, Betreuers oder Pflegers in das Verfahren ein besonderer Vertreter bestellt werden.⁸²⁵ Eine entsprechende Regelung existiert in anderen Verfahrensordnungen nicht.⁸²⁶ Das Bundessozialgericht hat betont, dass durch die Bestellung eines besonderen Vertreters die Verwirklichung der prozessualen Rechte eines Prozessunfähigen sichergestellt werden können, indem der besondere Vertreter alle Rechte des Prozessunfähigen wahrnehmen kann.⁸²⁷ Semantisch könnte § 72 Abs. 1 SGG⁸²⁸ so interpretiert werden, dass das Gericht die Möglichkeit hat, die Bestellung eines besonderen Vertreters anzuordnen, hierzu aber nicht verpflichtet ist.⁸²⁹ Das Bundessozialgericht hat jedoch bestätigt, dass ein besonderer Vertreter schon aufgrund der besonderen Fürsorgepflicht des Gerichts zu bestellen ist.⁸³⁰ Dies leuchtet insbesondere in solchen Fällen ein, in denen die Hilfebedürftigkeit auf demselben Mangel beruht, der auch zur Prozess-

824 *Düring*, in: *Jansen* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 73a SGG, Rdnr. 9.

825 § 72 Abs. 1 SGG.

826 Vgl. § 57 ZPO (Prozesspfleger). Die Regelung in der SGG geht nämlich inhaltlich über § 57 ZPO hinaus. Dazu verweisen anderen Verfahrensordnungen auf § 57 ZPO. Siehe § 62 Abs. 4 VwGO oder § 58 Abs. 2 FGO.

827 BSG vom 15. November 2012, B 8 SO 23/11 R, SozR 4-1500 § 72 Nr. 2. In der Literatur wird dagegen die Bestellung eines besonderen Vertreters als Ausdruck der Prozessökonomie betrachtet, da die Bestellung eines Vormundes zum Betreuer durch das Vormundschaftsgericht nicht abgewartet werden muss. Hierzu siehe *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 72 SGG, Rdnr. 1a, ebenso auch *Arndt*, in: *Breitkreuz/Fichte* (Hrsg.), SGG Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 72 SGG, Rdnr. 1.

828 § 72 Abs. 1 SGG: „Für einen nicht prozeßfähigen Beteiligten ohne gesetzlichen Vertreter kann der Vorsitzende bis zum Eintritt eines Vormundes, Betreuers oder Pflegers für das Verfahren einen besonderen Vertreter bestellen, dem alle Rechte, außer dem Empfang von Zahlungen, zustehen.“

829 So allerdings auch *Düring*, in: *Jansen* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 72 SGG, Rdnr. 1.

830 BSG vom 15. November 2012, B 8 SO 23/11 R, SozR 4-1500 § 72 Nr. 2.

unfähigkeit führt, wie zum Beispiel bei einer Krankheit.⁸³¹ Das eingeräumte Ermessen (das Wort „kann“) ist in solchen Fällen nicht auf das „ob“ der Bestellung eines besonderen Vertreters bezogen zu verstehen, sondern bringt vielmehr die Wahlmöglichkeit des Gerichts hinsichtlich der als besondere Vertreter in Betracht kommenden Personen zum Ausdruck.⁸³² Daher ist die Bestellung keine Ermessensvorschrift, sondern es handelt sich um die Regelung einer Befugnis,⁸³³ weshalb eine Klageabweisung wegen mangelnder Prozessfähigkeit im sozialgerichtlichen Verfahren grundsätzlich unzulässig ist.⁸³⁴ Wie bereits erwähnt, hat das Bundessozialgericht in seiner Entscheidung betont, dass durch die Bestellung eines besonderen Vertreters die Verwirklichung von dessen prozessualen Rechten und damit die Sicherstellung seines Rechtsschutzes gewährleistet wird.⁸³⁵ Dementsprechend kann die Bestellung eines besonderen Vertreters lediglich in Ausnahmefällen nicht notwendig sein.⁸³⁶ Es lässt sich daher festhalten, dass die Bestellung eines besonderen Vertreters den Zugang des Klägers zum Gericht erleichtert und darüber hinaus auch der Chancen- bzw. Waffengleichheit dient, weil der Kläger durch den Vertreter seine prozessualen Rechte überhaupt erst wahrnehmen kann. Es handelt sich hierbei also um eine nur im Sozialgerichtsverfahren existierende klägerfreundlich gestaltete Verfahrensregelung.

Ferner kann ein besonderer Vertreter mit Zustimmung des Beteiligten oder seines gesetzlichen Vertreters bestellt werden, wenn der Aufenthaltsort des Verfahrensbeteiligten oder seines gesetzlichen Vertreters weit vom Sitz des Gerichts entfernt liegt.⁸³⁷ In der Rechtsprechung wurden hierzu Kriterien herausgebildet; zu berücksichtigen sind sowohl der Aufenthaltsort des Klägers und die Verkehrsbedingungen als auch der Grad seiner

831 Vgl. BVerwG vom 9. Dezember 1986, 2 B 127/86, bei juris.

832 Vgl. BSGE 5, 176, 178. Ebenfalls auch *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 72 SGG, Rdnr. 2b und *Ulmer*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 72 SGG, Rdnr. 2.

833 *Ulmer*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 72 SGG, Rdnr. 2.

834 BSG vom 15. November 2012, B 8 SO 23/11 R, SozR 4-1500 § 72 Nr. 2.

835 Ebd.

836 Solche Konstellationen kommen allerdings sehr selten vor. Betroffen sind vor allem Streitbegehren des Klägers, die „offensichtlich haltlos“ sind, was insbesondere bei absurden Klagebegehren ohne jeden Rückhalt im Gesetz oder bei offensichtlich unschlüssigem Vorbringen anzunehmen ist (etwa wenn kein konkreter Streitgegenstand erkennbar ist) sowie in den Fällen von Querulanten. Vgl. BSGE 5, 176, 178; vgl. BSGE 91, 146, 11.

837 § 72 Abs. 2 SGG.

körperlichen Behinderung.⁸³⁸ Die Entfernung des Aufenthaltsortes ist dabei nach den objektiven Umständen und dem subjektiven Vermögen des Beteiligten zu beurteilen.⁸³⁹ Entsprechende Vorschriften finden sich in anderen Verfahrensordnungen nicht.⁸⁴⁰ Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Bestellung besonderer Vertreter den Zugang zum Gericht erleichtert und dementsprechend als Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit betrachtet werden kann.

d. Die Verbandsklage

aa. Begriffsklärung und Zielsetzung

Die Verbandsklage⁸⁴¹ ist als Form des kollektiven Rechtsschutzes einzuordnen und bildet somit eine Ausnahme zum Grundsatz des Individualrechtsschutzes.⁸⁴² Denn sobald ein Verein „altruistisch“⁸⁴³ handelt und die Verletzung der Rechte Dritter geltend macht, verlässt er grundsätzlich seine Aktivlegitimation im Sinne eigener Betroffenheit.⁸⁴⁴ Dies ist im deutschen Individualrechtsschutzsystem, das auf die Geltendmachung subjektiver Rechte ausgerichtet ist, nicht selbstverständlich.⁸⁴⁵ Überindividuelle Rechtsbehelfe und Verbandsklagen werden auch vom Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 GG nicht miterfasst, sind aber nicht von vornherein ausgeschlossen,⁸⁴⁶ sodass Art. 19 Abs. 4 GG einer Erweiterung des Rechtsschutzsystems um die Möglichkeit eines überindividuellen Rechts-

838 Vgl. LSG Rheinland-Pfalz vom 7. März 1977, L 2 Sb 26/76, bei juris.

839 Ulmer, in: Hennig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 72 SGG, Rdnr. 17.

840 Vgl. § 57 ZPO.

841 Die Verbandsklage wird von einem Verband erhoben. Hierbei handelt es sich um einen rechtsfähigen oder zumindest teilrechtsfähigen Zusammenschluss von Personen. Wenn der Verband in ein amtsrechtliches Register eingetragen ist, ist er rechtsfähig und daher gem. § 50 Abs. 1 ZPO auch parteifähig.

842 Schlacke, in: Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 99 ff.

843 Radespiel, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, 2007, S. 33.

844 Höland, in: Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 113, S. 115.

845 Schlacke, in: Welti (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 99, S. 100.

846 Ebd. Anders allerdings Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 87 ff.

behelfs grundsätzlich nicht entgegensteht.⁸⁴⁷ Verbandsklagen stellen auch keinen „Fremdkörper im deutschen Prozess- und Verfahrensrecht“ dar,⁸⁴⁸ da sie als Rechtsbehelfe im Umweltrecht,⁸⁴⁹ Tierschutzrecht,⁸⁵⁰ Verbraucherrecht,⁸⁵¹ Wettbewerbsrecht⁸⁵² und Arbeitsrecht⁸⁵³ zu finden sind. Mit der Verbandsbeteiligung soll faktischen Zugangsbarrieren und strukturellem Kräfteungleichgewicht entgegengewirkt und damit die effektivere Geltendmachung besonders geschützter Rechte ermöglicht werden. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Form des kollektiven Rechtsschutzes auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten erforderlich ist.

bb. Abgrenzung zu anderen verbandlichen Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Verbandsklage muss von anderen verbandlichen Rechtsschutzmöglichkeiten abgegrenzt werden. Rechtsschutz durch Verbände ist in erster Linie in Form der bereits behandelten Prozessvertretung möglich,⁸⁵⁴ wo der Verband den Kläger lediglich vertritt und bei der Durchsetzung seiner sozialen Rechte unterstützt. Die amtliche Überschrift des § 85 SGB IX⁸⁵⁵ „Klagerecht der Verbände“ ist insoweit irreführend, als es sich dabei nicht

847 Köhler, ZFSH/SGB, 2010, S. 19, S. 23.

848 Anders allerdings Halfmeier, in: Welte (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 125 ff.

849 § 64 BNatSchG, § 2 UmwRG; mehr dazu Schlacke, in: Welte (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 99, S. 105 ff.

850 Anerkannte Tierschutzverbände haben ein Verbandsklagerecht zunächst in Bremen erhalten. Solche Verbände können mittlerweile aber auch in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und dem Saarland klagen (Stand: August 2019). Auch in weiteren Bundesländern wird die Einführung diskutiert. Siehe in diesem Zusammenhang Schlacke, in: Welte (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 99, S. 104.

851 Die Verbände können einen Unterlassungs- und Widerrufsanspruch bei Allgemeinen Geschäftsbedingungen nach § 1 UKlaG und einen Unterlassungsanspruch bei verbraucherschutzwidrigen Praktiken nach § 2 UKlaG geltend machen; mehr dazu Höland, in: Welte (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 113, S. 117.

852 § 8 Abs. 3 Nr. 2 UWG. Hierzu siehe Höland, in: Welte (Hrsg.), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit, 2013, S. 113, S. 116.

853 § 97 ArbGG, dazu ausführlich Klocke, Rechtsschutz in kollektiven Strukturen, 2016.

854 § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 bis 9 SGG.

855 Bis zum 31.12.2017 war diese Regelung in § 63 SGB IX enthalten.

um ein „altruistisches“ Verbandsklagerecht handelt,⁸⁵⁶ da der Verband die Klage nur anstelle eines behinderten Menschen mit dessen ausdrücklichem Einverständnis erheben darf.⁸⁵⁷ Es handelt sich deshalb vielmehr um eine gesetzliche Prozessstandschaft. Die Klagebefugnis des Verbandes ergibt sich dabei unmittelbar aus dem Gesetz, sodass der Verband kein eigenes Rechtsschutzbedürfnis aufzuweisen hat. Dennoch ist eine Klageerhebung nur mit dem Einverständnis des behinderten Menschen möglich, und es müssen auch alle sonstigen Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den Menschen mit Behinderungen selbst vorliegen. Die Reichweite der Klagebefugnis geht nicht über die materiell-rechtliche und prozessuale Klagemöglichkeit des Behinderten in eigener Person hinaus.⁸⁵⁸

cc. „Altruistische“ Verbandsklage nach § 15 BGG

Nach § 15 BGG kann ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales anerkannter Verband auf Feststellung eines Verstoßes gegen das BGG klagen, ohne in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein. Dementsprechend handelt es sich hierbei um eine „echte altruistische“ Verbandsklage, da ein Verband die Klage erheben kann, ohne in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein und ohne dass auch ein Einverständnis des behinderten Menschen vorliegt. Die Verbandsklage war aufgrund der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 eingeführt worden. Die diesbezügliche Verpflichtung erstreckte sich aufgrund des Geltungsbereichs der Richtlinie aber nur auf den Bereich von Beruf und Beschäftigung. Durch die Einführung der Rechtsschutzmöglichkeiten nach § 15 BGG ist der deutsche Gesetzgeber aber über den Bereich des Arbeitswesens hinausgegangen und hat auch Bereiche geregelt, die nach der EU-Richtlinie nicht zwingend zu erfassen waren.⁸⁵⁹

856 Auch im Schrifttum wurde § 63 SGB IX als „Verbandsklage“ eingestuft, hierzu siehe *Hlava*, Sozialrecht Aktuell, 2013, S. 54 ff.

857 § 85 SGB IX: „Werden Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten nach diesem Buch verletzt, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis Verbände klagen, die nach ihrer Satzung Menschen mit Behinderungen auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht selbst am Prozess beteiligt sind. In diesem Fall müssen alle Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den Menschen mit Behinderungen selbst vorliegen.“

858 Vgl. *Köhler*, ZFSH/SGB, 2010, S. 19, S. 25.

859 *Hlava*, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 367.

§ 15 BGG erlaubt die Verbandsklage bei Verstößen gegen das Benachteiligungsverbot durch Träger der öffentlichen Gewalt, gegen die Verpflichtung des Bundes zur Herstellung der Barrierefreiheit⁸⁶⁰ oder gegen die Vorschriften des Bundesrechts zur Verwendung von Gebärdensprache oder anderer geeigneter Kommunikationshilfen.⁸⁶¹ Dabei ist die Klage des Verbands jedoch nur zulässig, wenn dieser durch die Maßnahme oder das Unterlassen in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Zudem ist die Verbandsklage subsidiär. Soweit ein Mensch mit Behinderung seine Rechte selbst durch eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können, kommt die Klageerhebung durch einen Verband nur in Betracht, wenn es sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt, was besonders dann gegeben ist, wenn eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle vorliegt.⁸⁶²

Es wird deutlich, dass das Gesetz an die Zulässigkeit der Verbandsklage strenge Anforderungen stellt. Zudem sind die anerkannten Behindertenverbände bei der Verbandsklage auf die Klageart der Feststellungsklage beschränkt, denn die echte „altruistische“ Verbandsklage verfolgt nicht nur das Ziel, Sozialleistungen einzuklagen, sondern erstreckt sich auf alle Bereiche, die im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit für Behinderte stehen.⁸⁶³ In der Datenbank „juris“ sind zurzeit (31. August 2019) nur drei Gerichtsentscheidungen veröffentlicht, bei denen ein Verband aufgrund von § 85 SGB IX bzw. § 63 SGB IX⁸⁶⁴ geklagt hat. Eine „echte“ Verbandsklage gemäß § 15 BGG wurde ebenfalls nur in drei verschiedenen Gerichtsverfahren durchgeführt.⁸⁶⁵ Die niedrigen Zahlen können angesichts der selektiven Veröffentlichungspraxis der Gerichte zwar nicht als Beweis herangezogen werden, zeigen jedoch die Tendenz, dass, obwohl die Möglichkeit der Verbandsklage im Sozialrecht seit mehr als zehn Jahren besteht, ihre praktische Relevanz sehr gering ist. Damit stellt sich die Frage, warum das Verbandsklagerecht im Sinne von § 15 BGG für die Verbände nicht attraktiv ist und wo die Gründe für die schwach entwickelte Verbandsklagepraxis liegen. Denkbare faktische Gründe, also beispielsweise die Fragen, ob es überhaupt genügend Verbände gibt, die sich für die Durchsetzung sozialer Rechte im Gerichtsverfahren einsetzen wollen, oder ob die Ver-

860 Vgl. zur Barrierefreiheit von Eisenbahnanlagen BVerwGE 125, 370, 384.

861 § 15 Abs. 1 BGG; siehe auch Art. 16 BayBGG.

862 § 15 Abs. 2 BGG.

863 Vgl. Köhler, ZFSH/SGB, 2010, S. 19, S. 20.

864 Bis zum 31. Dezember 2017 war diese Regelung in § 63 SGB IX enthalten.

865 VGH Baden-Württemberg vom 6. Dezember 2004, 5 S 1704/04, bei juris; VGH Baden-Württemberg vom 21. Mai 2005- 5 S 1423/04, bei juris.

bände über ausreichende finanzielle Mittel für solche rechtlichen Streitigkeiten verfügen, wurden bereits empirisch untersucht.⁸⁶⁶ Die befragten Verbände gaben dabei insbesondere mangelnde finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen als Gründe für die zurückhaltende Inanspruchnahme des Verbandsklagerechts an.⁸⁶⁷

Außer solchen faktischen Gründen, lassen sich auch rechtliche Gründe nennen, die eine Verbandsklage weniger attraktiv machen. Der erste Grund ist die Beschränkung der Verbandsklage auf Feststellungsklagen, wodurch Leistungs- oder Gestaltungsklagen nur durch die Betroffenen selbst erhoben werden können. Der zweite Grund ist die Subsidiarität der Verbandsklage. Die Zulässigkeit der Verbandsklage wird durch die Subsidiaritätsklausel erheblich eingeschränkt, denn es reicht bereits die rein abstrakte Möglichkeit aus, dass ein Behinderter seine Rechte selbst hätte durchsetzen können. Zudem liegt die Darlegungslast beim Verband, der folglich begründen muss, inwiefern es sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt.⁸⁶⁸ Manchmal ist aber nicht klar, welche Fallkonstellationen der Begriff „allgemeine Bedeutung“ umfasst. Um die Erhebung der Verbandsklage zu fördern, sollte deshalb klarer gemacht werden, was unter diesem unbestimmten Rechtsbegriff zu verstehen ist.⁸⁶⁹ Das Kostenrisiko des Verbandsklagerechts stellt einen weiteren Grund für dessen zurückhaltende Inanspruchnahme dar.⁸⁷⁰ Denn bei einer Verbandsklage nach § 15 BGG gilt nicht die Kostenfreiheit, da die Klage nicht unmittelbar auf einen Menschen mit einer Behinderung zurückgeht, weshalb die allgemeinen Vorschriften gelten, denen gemäß der unterlegene Beteiligte die Gerichtskosten übernehmen muss.⁸⁷¹ Daraus ergibt sich ein nicht unerhebliches Kostenrisiko für die Verbände. In der einschlägigen Literatur wird daher für die Einführung von niedriger angesetzten pauschalen Gerichtsgebühren plädiert.⁸⁷²

866 Welti/Groskreutz/Hlava u. a., Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes - Abschlussbericht, 2014.

867 Siehe in diesem Zusammenhang ebd., S. 293.

868 Köhler, ZFSH/SGB, 2010, S. 19, S. 27.

869 Hlava, Sozialrecht Aktuell, 2013, S. 54, S. 55.

870 Welti/Groskreutz/Hlava u. a., Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes - Abschlussbericht, 2014, S. 293.

871 § 197a Abs. 1 SGG, § 154 Abs. 1 VwGO.

872 Hlava, Sozialrecht Aktuell, 2013, S. 54, S. 56.

dd. Einführung der Verbandsklage im SGG

Die Einführung der Verbandsklage in allen Büchern des Sozialgesetzbuches war vor einigen Jahren sowohl in der Politik als auch im Schrifttum ein viel diskutiertes Thema.⁸⁷³ Ein Verbandsklagerecht wurde am Ende im gesamten Sozialrecht abgelehnt, und zwar mit der Begründung, dass nicht erkennbar sei, welche Lücke in der gerichtlichen Durchsetzung sozialrechtlicher Ansprüche geschlossen werden müsse, da die subjektiven Rechte und Pflichten auch von den Betroffenen selbst geltend gemacht werden könnten.⁸⁷⁴ Darüber hinaus ist die heute bestehende gesetzliche Regelung der Verbandsklage aus bereits erwähnten Gründen nicht besonders attraktiv. Zudem sind geringe Kosten in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein weiteres Argument dafür, dass die Verbandsklage im Rahmen sozialrechtlicher Streitigkeiten nicht zwingend erforderlich ist.⁸⁷⁵ Ferner werden im Sozialgerichtsverfahren sehr persönliche Angelegenheiten behandelt, die sich nicht für Verbandsklagen eignen.⁸⁷⁶ Nicht vergessen werden darf schließlich, dass die Verbände auch ohne Verbandsklage bereits die Möglichkeit haben, den Kläger durch Prozessvertretung oder Prozessstandschaft zu unterstützen. Darüber hinaus kennt das SGG auch ein abstraktes Normenkontrollverfahren gem. § 55a SGG,⁸⁷⁷ das nach dem Vorbild von § 47 VwGO ausgestaltet ist. Die Normenkontrolle steht ausschließlich natürlichen Personen offen⁸⁷⁸ und ist auf Satzungen und andere im Rang unter einem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften zur Bestimmung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22a des

873 Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wollte im Jahr 2013 in der 17. Legislaturperiode im SGG ein generelles Verbandsklagerecht einführen, vgl. BT-Drs. 17/7032 unter dem Titel „Soziale Bürgerrechte garantieren – Rechtsposition der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Leistungen stärken“; im Schrifttum: *Welti* (Hrsg.), *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit*, 2013; *Hlava*, *Sozialrecht Aktuell*, 2013, S. 54 ff.

874 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 437, S. 448.

875 *Fuchs*, in: *Igl* (Hrsg.), *Verbraucherschutz im Sozialrecht*, 2011, S. 7, S. 21.

876 Ebd.; ebenso *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 437, S. 448.

877 Das Normenkontrollverfahren wurde durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarf und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 eingeführt.

878 Anders als in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wo auch juristische Personen und Behörden antragsbefugt sind.

SGB II sowie auf die dazu ergangenen Landesgesetze beschränkt.⁸⁷⁹ Die Normenkontrolle hat nicht nur individualschützende, sondern auch eine objektive Rechtsschutzfunktion, welche die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und damit die Rechtssicherheit gewährleisten soll.⁸⁸⁰ Insgesamt lässt sich deshalb feststellen, dass eine Verbandsklage im Kontext des Sozialgerichtsverfahrens nicht zwingend erforderlich ist, weil mögliche Zugangsbarrieren mit anderen Verfahrensinstrumenten behoben werden können.

2. Die Prozessbeteiligten und ihre Vertreter in Slowenien

a. Beteiligtenfähigkeit und Prozessfähigkeit

Beteiligte am Verfahren (slowen. *pravdne stranke*) sind in Slowenien der Kläger, der Beklagte und die Beigeladenen.⁸⁸¹ Das ZDSS-1 kennt keine speziellen Bestimmungen bezüglich der Verfahrensbeteiligten, daher sind Regelungen der slowenischen Zivilprozessordnung (slowen. *Zakon o pravni postopku*, ZPP) einschlägig. Demgemäß sind natürliche⁸⁸² und juristische Personen⁸⁸³ befähigt, am Verfahren beteiligt zu sein. Gesetzliche Bestimmungen können ferner festlegen, wer neben natürlichen und juristischen Personen Verfahrensbeteiligter sein kann.⁸⁸⁴ Das Gericht kann in seltenen Einzelfällen mit rechtlicher Wirkung die Beteiligtenfähigkeit auch solcher Vereinigungen anerkennen, die ansonsten nicht beteiligtenfähig sind, wenn es feststellt, dass sie im Hinblick auf den streitigen Fall im Wesentlichen die Voraussetzungen für die Beteiligung am Verfahren erfüllen, insbesondere wenn sie über Vermögenswerte verfügen, die im Wege der Zwangsvollstreckung gepfändet werden können.⁸⁸⁵

879 Im Gegensatz zu § 47 VwGO ist der Anwendungsbereich des § 55a SGG enger gefasst.

880 Castendiek, in: Lüdtko (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 55a SGG, Rdnr. 2.

881 Vgl. Art. 16 ZUS-1.

882 Zu umstrittenen Fällen in der Praxis siehe vor allem Galič, Podjetje in delo, 2003, S. 1778 ff.

883 Art. 76 Abs. 1 ZPP. Juristische Personen können grundsätzlich in juristische Personen des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts unterschieden werden. Zur Systematisierung siehe insb. Šinkovec, Podjetje in delo, 1994, S. 209 ff.

884 Art. 76 Abs. 2 ZPP.

885 Art. 76 Abs. 3 ZPP.

Prozessfähigkeit (slowen. *pravdna* oder *procesna sposobnost*) ist die Fähigkeit, Prozesshandlungen selbständig und wirksam vorzunehmen.⁸⁸⁶ Einen Prozess kann ein Beteiligter selbst oder durch einen bestellten Prozessbevollmächtigten führen.⁸⁸⁷ Unbeschränkt prozessfähig sind volljährige natürliche Personen. Eine volljährige natürliche Person, deren Geschäftsfähigkeit⁸⁸⁸ teilweise eingeschränkt ist, kann im Rahmen ihrer Geschäftsfähigkeit prozessfähig sein. In sozialrechtlichen Streitigkeiten ist allerdings nicht selten die Geschäftsfähigkeit aufgrund von Alter, Krankheit oder psychischen Problemen eingeschränkt.⁸⁸⁹ Minderjährige sind in eigenen Angelegenheiten prozessfähig, soweit sie durch einschlägige Vorschriften für den Gegenstand des Verfahrens als geschäftsfähig anerkannt sind.⁸⁹⁰ Minderjährige ab 15 Jahren können einen Arbeitsvertrag abschließen, selbst Anträge auf Sozialleistungen stellen und diese entsprechend gerichtlich verfolgen.⁸⁹¹

Aus der Verfahrenskonstellation in sozialrechtlichen Streitigkeiten ergibt sich, dass als Beklagter zum Beispiel der Träger der Renten- und Invaliditätsversicherung, der Träger der slowenischen Krankenversicherung oder die Republik Slowenien auftreten.⁸⁹² Diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts lassen sich in der Regel durch dort angestellte Juristen vertreten; die Republik Slowenien greift hierzu auf die staatliche Anwaltschaft (slowen. *državno odvetništvo*) zurück.⁸⁹³ Auf der anderen Seite sind

886 Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 168.

887 Vgl. Art. 77 ZPP.

888 Unter Geschäftsfähigkeit ist die Fähigkeit zu verstehen, Verträge selbständig wirksam abzuschließen, vgl. Art. 77 ZPP.

889 Gliha, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 63. Nach Art. 44 des Gesetzes über das unbestrittene Zivilprozessrecht (slowen. *Zakon o nepravnem postopku*, ZNP) kann die Geschäftsfähigkeit aufgrund psychischer Erkrankungen oder geistiger Behinderung, Alkoholsucht oder anderer den psycho-physischen Zustand betreffender Ursachen eingeschränkt sein, sofern die betroffenen Personen sich nicht um sich selbst um ihre Rechte und Ansprüche kümmern können.

890 Art. 146 Familiengesetzbuch (slowen. *Družinski zakonik*, DZ). Mehr dazu Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 168 ff.

891 Vgl. Art. 150 Familiengesetzbuch.

892 Bubnov Škoberne/Strban, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 84.

893 Die staatliche Anwaltschaft (slowen. *državno odvetništvo*, früher als *državno pravobranilstvo* bezeichnet) übt Expertenaufgaben im Bereich des Schutzes von Eigentum sowie anderen Rechten und Interessen der Republik Slowenien durch die Rechtsvertretung vor Gerichten und Verwaltungsbehörden in der Republik

die Kläger vor den Arbeits- und Sozialgerichten in der Mehrheit unvertretene Rechtslaien.⁸⁹⁴ Viele Rechtssuchende sind zudem alt und krank.⁸⁹⁵ Nicht selten treten im Sozialprozess auch Ausländer auf, insbesondere Arbeitnehmer und deren Familienangehörige, die aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stammen.⁸⁹⁶

b. Beiladung

Das Gericht muss im Sozialprozess von Amts wegen diejenigen beiladen, deren berechnigte Interessen durch die Entscheidung berührt werden können (slowen. *stranska intervencija*); ferner muss ein Dritter beigeladen werden, wenn er an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt ist, dass

Slowenien, vor ausländischen Gerichten und in ausländischen Schiedsverfahren sowie vor internationalen Gerichten und in internationalen Schiedsverfahren aus, vgl. Art. 2 des Gesetzes über die staatliche Anwaltschaft (slowen. *Zakon o državnem odvjetništvu*).

894 So ausdrücklich *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 29.

895 Ebd.

896 Ebd. Zur Zeit des Bundesstaates Jugoslawien wurde Slowenien zu einem attraktiven Ziel für eine größere Gruppe von Migranten aus anderen jugoslawischen Republiken, insbesondere aus Bosnien und Herzegowina und aus Mazedonien. Nach dem bisherigen Recht hatten alle Bürger der anderen Republiken des ehemaligen Jugoslawien, die am Tag des Unabhängigkeitsreferendums ihren ständigen Wohnsitz in Slowenien hatten, das Recht, innerhalb einer Frist von 6 Monaten unter günstigeren Bedingungen die slowenische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Diejenigen, die keinen Antrag gestellt hatten oder deren Antrag abgelehnt wurde, wurden aus dem Register der ständigen Einwohner gelöscht und damit ihrer Rechtsstellung beraubt. Die betroffenen Personen wurden dann als illegale Einwanderer betrachtet. Diese Gruppe von etwa 25.000 Menschen wurde später als die „Gelöschten“ (slowen. *izbrisani*) bekannt. Die Tilgung ihrer Namen aus dem Register hatte für sie eine Reihe von negativen Folgen, wie z. B. den Verlust von Ausweispapieren, den Verlust von Arbeitsmöglichkeiten, den Verlust der Krankenversicherung, den Verlust des Zugangs zu Bildung, die Unmöglichkeit der Erneuerung von Ausweisen oder Führerscheinen und Schwierigkeiten bei der Sicherung von Rentenansprüchen. Mehr zu der Löschung und den Hintergründen *Kogovšek Šalamon*, *Erased*, 2016. Der Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg hat den betroffenen Personen eine gerechte Entschädigung wegen der Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- oder Familienlebens, des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und des Verbots der Diskriminierung gewährt, vgl. EGMR, Beschwerde Nr. 26828/06, Urt. vom 26. Juni 2012 – *Kurić/Slowenien*.

die Gerichtsentscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann (slowen. *sosporniška intervencija*).⁸⁹⁷ Dieselbe Regelung gilt auch in der Verwaltungsgerichtsordnung.⁸⁹⁸ Sowohl in den sozialrechtlichen Streitigkeiten als auch im Verwaltungsprozess werden damit eine rechtzeitige und umfassende Klärung herbeigeführt und spätere Streitverfahren des Beigeladenen oder gegen den Beigeladenen vermieden.⁸⁹⁹ Im Zivilprozess gibt es im Unterschied dazu keine Beiladung von Amts wegen, sondern eine solche erfolgt lediglich auf Antrag der interessierten Partei.⁹⁰⁰ Nach slowenischem Recht muss dazu die intervenierende Partei ein berechtigtes Interesse am Obsiegen der Partei, der sie sich anschließen möchte, nachweisen.⁹⁰¹ Im Gegensatz zu § 75 Abs. 5 SGG kann nur ein Beklagter als Hauptbeteiligter verurteilt werden.

c. Prozessbevollmächtigte

aa. Vertretungszwang und vertretungsbefugte Personen

Als Prozessvertreter bezeichnet man eine Person, die Prozesshandlungen im Namen und im Auftrag des Verfahrensbeteiligten durchführt.⁹⁰² In Slowenien gibt es in allen Gerichtsbarkeiten vor der ersten und zweiten Instanz keinen Vertretungszwang.⁹⁰³ Jeder kann sich selbst vertreten. Der Kreis der vertretungsbefugten Personen ist jedoch sehr eng; neben Rechtsanwälten sind nur Prozessbevollmächtigte mit dem slowenischen juristischen Staatsexamen (slowen. *pravniški državni izpit*) zur Vertretung eines Beteiligten zugelassen.⁹⁰⁴ Die Gesetzesbestimmung, dass als Prozessbevollmächtigte vor Arbeits- und Sozialgericht und Oberarbeits- und Obersozialgericht lediglich Rechtsanwälte und andere mit dem Staatsexamen qualifizierten Juristen in Frage kommen, schränkt den Zugang zum Gericht in

897 Art. 69 ZDSS-1. Mehr dazu *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 239. Es handelt sich um die notwendige Streitgenossenschaft nach § 62 Abs. 1 Alt. 1 ZPO.

898 Art. 19 ZUS-1.

899 Vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 69 ZDSS-1, Rdnr. 5.

900 Vgl. Art. 199 ZPP und Art. 204 ZPP.

901 Art. 199 Abs. 1 ZPP.

902 *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 172.

903 Vgl. Art. 87 Abs. 3 ZPP.

904 Art. 87 Abs. 3 ZPP.

den ersten zwei Instanzen erheblich ein.⁹⁰⁵ Die Kläger können mithilfe von Prozesskostenhilfe grundsätzlich Rechtsanwälte beauftragen, was freilich das Verfahren verlängern und die Kläger insbesondere in der ersten Instanz von der Klageerhebung abhalten könnte.

Vertretungszwang herrscht lediglich vor dem Obersten Gerichtshof, wo jeder Beteiligte nur durch einen Rechtsanwalt vertreten werden darf.⁹⁰⁶ In arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Streitigkeiten gelten hierzu jedoch Ausnahmeregelungen. Demgemäß sind vor dem Obersten Gerichtshof auch Vertreter der Gewerkschaften und Vertreter der Vereinigung der Versicherten bzw. der Arbeitnehmer vertretungsbefugt, sofern sie ein juristisches Staatsexamen vorweisen können; Rechtsanwälte brauchen sie also nicht zu sein.⁹⁰⁷ Der Gesetzgeber hat diese Ausnahme damit begründet, dass sachkundige Prozessbevollmächtigte, welche über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen, durchaus in der Lage sind, als Prozessbevollmächtigte zu fungieren.⁹⁰⁸ In der Literatur wird zudem die Erfahrung berichtet, dass in der Praxis die befugten Prozessbevollmächtigten ihre Mandanten manchmal besser fachlich vertreten als Rechtsanwälte, da sie die Rechtsmaterie und das Verfahren jedenfalls besser kennen als diejenige Rechtsanwälte, die sich nur am Rande ihrer Tätigkeit mit dem Sozialrecht befassen.⁹⁰⁹ Der breitere Kreis der vertretungsbefugten Personen in sozialrechtlichen Streitigkeiten vor dem Obersten Gerichtshof im Vergleich zu anderen Verfahrensordnungen stellt eine klägerfreundliche Regelung dar, die den Zugang zum Obersten Gerichtshof erleichtert.

905 Vgl. *Gliha*, *Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 15.

906 Art. 86 Abs. 3 ZPP.

907 Art. 65 Abs. 1 ZDSS-1. Neben dem juristischen Staatsexamen müssen Juristen in Slowenien noch weitere Voraussetzungen erfüllen, um Rechtsanwälte zu werden, vgl. Art. 4 Anwaltsgesetz (slowen. *Zakon o odvetništvu*).

908 Vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 65 ZDSS-1, Rdnr. 2 ff.

909 Vgl. *Gliha*, *Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 76 ff.; ebenso auch *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 66.

bb. Beiordnung eines Rechtsanwalts

Nach Art. 29 und Art. 30 des Gesetzes über die Prozesskostenhilfe (slowen. *Zakon o brezplačni pravni pomoči*, ZBPP) sind Rechtsanwälte befugt, ihre Rechtsberatung anzubieten.⁹¹⁰ Bei der Frage, ob ein Rechtsanwalt beizufordern ist, sind neben der finanziellen Lage des Beteiligten auch noch andere Umstände zu berücksichtigen. So ist zum Beispiel vorab auszuschließen, dass der Fall offensichtlich unvernünftig ist. Ebenso ist zu klären, ob der Fall für den Antragsteller oder seine Familie wichtig ist⁹¹¹ und wie hoch die Erfolgschancen des Verfahrens sind.⁹¹² Die persönlichen Verhältnisse des Verfahrensbeteiligten, insbesondere seine Fähigkeiten, sich mündlich und schriftlich auszudrücken, werden dabei nicht berücksichtigt. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn hinsichtlich des Kenntnisstandes und der Fähigkeiten der Prozessparteien ein deutliches Ungleichgewicht besteht, was in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig der Fall ist. Darüber hinaus werden Umfang und Schwierigkeit der Sache nicht beachtet. Eine Regelung entsprechend dem deutschen § 121 Abs. 2 ZPO, gemäß dem die Erforderlichkeit einer Vertretung zu überprüfen ist, kennt das slowenische Verfahren nicht. Ebenso fehlt die Möglichkeit einer Beiordnung für den Fall, dass der Gegner durch einen Rechtsanwalt vertreten ist.⁹¹³ Das kann mit Blick auf den Grundsatz der Waffengleichheit als problematisch betrachtet werden und gilt nicht nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten, sondern auch in arbeitsrechtlichen Verfahren, im Verwaltungs- und im Zivilprozess. Dass das slowenische System bei der Beiordnung eines Rechtsanwalts lediglich von der finanziellen Lage, Bedeutsamkeit des Streitgegenstandes und den Erfolgschancen des Klägers ausgeht, ist hinsichtlich der Anforderungen der Waffengleichheit als nicht ausreichend zu betrachten.

910 Prozesskostenhilfe kann im Rahmen bzw. im Vorfeld sämtlicher Gerichtsverfahren für Rechtsberatung, Rechtsvertretung und andere juristische Dienstleistungen gewährt werden, vgl. Art. 26 ff. ZBPP.

911 Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn es um seine Existenz geht, wie zum Beispiel bei Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

912 Art. 24 ZBPP. Nach Art. 28 ZBPP wird kostenfreie Prozesskostenhilfe in der Regel in dem vom Antragsteller beanspruchten Umfang gewährt. Die zuständige Person kann einen anderen Umfang der einzelnen Formen der Prozesskostenhilfe festlegen, wenn sie der Ansicht ist, dass das anzustrebende Ergebnis damit auch erreicht wird.

913 Vgl. § 121 Abs. 2 ZPO.

cc. Bestellung eines vorläufigen Vertreters

In Slowenien besteht die Möglichkeit der Bestellung eines vorläufigen Vertreters (slowen. *začasni zastopnik*) für einen prozessunfähigen Verfahrensbeteiligten durch den Vorsitzenden.⁹¹⁴ Eine entsprechende Regelung existiert nicht nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten, sondern auch in anderen Verfahrensordnungen.⁹¹⁵ Die Vorschrift erfüllt die gleiche Funktion wie die Bestellung eines besonderen Vertreters nach § 72 SGG. Im Unterschied zur deutschen Konzeption kann ein vorläufiger Vertreter im slowenischen Verfahren aber nicht in den Fällen räumlicher Entfernung bestellt werden.⁹¹⁶

d. Überindividuelle Rechtsbehelfe

Überindividuelle Rechtsbehelfe sind unter dem kollektiven Rechtsschutz einzuordnen. Lange waren im slowenischen System nur zwei Normenermächtigungen vorhanden, die überindividuelle Rechtsbehelfe vorsahen. Einerseits gab und gibt es immer noch kollektiven Rechtsschutz im Bereich des Arbeitsrechts bezüglich Streitigkeiten über Tarifverträge, der Rechtmäßigkeit eines Streiks, der Arbeitnehmermitbestimmung sowie der Streitigkeiten über die Zuständigkeit der Gewerkschaften im Hinblick auf die Beschäftigungsverhältnisse und in Bezug auf die Bestimmung der Repräsentativität der Gewerkschaften.⁹¹⁷ Parteifähig sind im arbeitsgerichtlichen Verfahren Gewerkschaften und Vereinigungen bzw. Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.⁹¹⁸ Andererseits bestand auch im Verbraucherrecht die Möglichkeit, einen überindividuellen Rechtsbehelf zu erheben.⁹¹⁹ Es stellt sich die Frage, ob auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein Bedürfnis für überindividuelle besteht.

914 Art. 83 ZPP.

915 Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 176.

916 Vgl. § 72 Abs. 2 SGG.

917 Art. 44 bis Art. 57 ZDSS-1.

918 Art. 45 ZDSS-1.

919 Art. 74, Art. 74a und Art. 75 Verbraucherschutzgesetz (slowen. *Zakon o varstvu potrošnikov*, ZVPot), die durch das Gesetz über die überindividuellen Rechtsbehelfe (slowen. *Zakon o kolektivnih tožbah*, ZKoIT) aufgehoben wurden. Ausführlich zum kollektiven Rechtsschutz im Verbraucherschutzgesetz *Galič*, *Pravni letopis*, 2011, S. 215 ff.

aa. Einführung des Gesetzes über die überindividuellen Rechtsbehelfe

Aufgrund der Empfehlung der Europäischen Kommission über die Gemeinsamen Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten⁹²⁰ wurde erst am 21. Oktober 2017 das Gesetz über die überindividuellen Rechtsbehelfe (slowen. *Zakon o kolektivnih tožbah*, ZKoliT) eingeführt, welches seither den kollektiven Rechtsschutz in Slowenien umfassend regelt.⁹²¹ Die Klagebefugnis für die Erhebung überindividueller Rechtsbehelfs (slowen. *kolektivna tožba*) haben *ad hoc* zugelassene Einrichtungen, anerkannte Vertreterorganisationen, die bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Kriterien erfüllen,⁹²² und die Behörden.⁹²³ Das überindividuelle Klagerecht ist insbesondere für die Fälle von „Massenschadensereignis“⁹²⁴ gedacht. Das Gericht entscheidet im einzelnen Fall unter Berücksichtigung aller Umstände, d. h. es prüft, ob die Klagepartei auf der Grundlage der ausdrücklichen Zustimmung der Personen gebildet ist, die einen Schaden geltend machen (*Opt-in*-Prinzip), oder ob die die Klagepar-

920 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013, Nr. 2013/396/EU. Außerdem hat die Kommission in der Vergangenheit mehrmals zu dieser Problematik Stellung genommen. Bereits im Jahr 2005 wurde ein Grünbuch und im Jahr 2008 ein Weißbuch über Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbs mit Vorschlägen zur kollektiven Rechtsverfolgung im Kartellrecht erlassen. Im Jahr 2008 hat die Kommission noch ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher veröffentlicht. Im Jahr 2011 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation unter dem Titel „Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz“ durch. Mehr dazu: [https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/bc9df6b8-0971-11e3-a352-01aa75ed71a1/language-de_\(Stand: 31.3.2021\)](https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/bc9df6b8-0971-11e3-a352-01aa75ed71a1/language-de_(Stand: 31.3.2021)).

921 Das Gesetz wird seit dem 21. April 2018 angewendet. Bis jetzt wurden jedoch nur zwei Kollektivklagen eingelegt. Eine betrifft eine kollektive Entschädigungsklage von Arbeitnehmern vor dem Arbeits- und Sozialgericht, die andere den Markt der Finanzinstrumente. Mehr dazu: http://www.sodisce.si/dsslj/kolektivne_tozbe/321S83201800001/ (Stand: 31.3.2021).

922 Vertreterorganisationen müssen ihre administrativen und finanziellen Kapazitäten zur angemessenen Vertretung der Interessen der von ihnen vertretenen Personen nachweisen können, vgl. Art. 5 Abs. 2 ZKoliT.

923 Art. 3 ZKoliT.

924 „Ein Ereignis, bei dem zwei oder mehr als zwei natürliche oder juristische Personen geltend machen, durch dasselbe rechtswidrige Verhalten oder durch ähnliche rechtswidrige Verhaltensweisen einer oder mehrerer natürlicher oder juristischer Personen geschädigt worden zu sein“, so der Wortlaut der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013, Nr. 2013/396/EU.

teien dies ausdrücklich verneinen müssen, wenn die Klageparteien nicht mitklagen wollen (*Opt-out*-Prinzip).⁹²⁵

Die Verfahrensmöglichkeit, Ansprüche zu bündeln und kollektiv zu verfolgen, kann insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn bei Individualklagen die Verfahrenskosten die Geschädigten davon abhalten würden, vor Gericht zu gehen.⁹²⁶ Dementsprechend existieren überindividuelle Rechtsbehelfe im slowenischen Rechtssystem nach ZKoliT vor allem im Umweltrecht,⁹²⁷ im Verbraucherrecht,⁹²⁸ im Wettbewerbsrecht,⁹²⁹ im Arbeitsrecht⁹³⁰ und zur Bekämpfung von Diskriminierung.⁹³¹ Zweck dieser Regelung ist, den Zugang zum Gericht zu erleichtern, rechtswidrige Handlungen abzustellen und Opfern im Fall von Schäden aufgrund der Verletzung von Rechten aus Zivil-, Handels- und Arbeitsbeziehungen Entschädigungen zu gewähren.⁹³²

bb. Überindividuelle Rechtsbehelfe in sozialrechtlichen Streitigkeiten

Der Gesetzgeber hat auch diesmal keine überindividuellen Rechtsbehelfe für sozialrechtliche Streitigkeiten eingeführt. Über diese Möglichkeit wurde im Parlament nicht einmal diskutiert,⁹³³ da nicht erkennbar sei, welche

925 Der slowenische Gesetzgeber hat von der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013, Nr. 2013/396/EU abgewichen. Die Empfehlung hatte ausdrücklich für das *Opt-in*-Prinzip plädiert. Die slowenischen Gerichte können dagegen von Fall zu Fall entscheiden, ob eine *Opt-in*- (slowen. *sistem vključitve*) oder *Opt-out*-Prinzip (slowen. *sistem izključitve*) angemessen ist, vgl. 30 ZKoliT.

926 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013, Nr. 2013/396/EU, Rdnr. 9.

927 Art. 2 Abs. 1 Nr. 6 ZKoliT.

928 Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ZKoliT.

929 Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 ZKoliT.

930 Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 ZKoliT. Ausführlich dazu *Vlahek*, Delavci in delodajalci, 2018, S. 495 ff.

931 Davon werden auch Behinderte erfasst. Art. 2 Abs. 2 ZKoliT.

932 Art. 1 und Art. 2 ZKoliT.

933 Siehe Art. 1 und Art. 2 der Gesetzesvorlage ZKoliT, Nr. 2016-2030-0007. *Grm* und *Slokan* haben für die Einführung der kollektiven Klage im Bereich der Krankenversicherung plädiert. In der slowenischen Krankenversicherung bestehen die Rechtsbeziehungen zwischen den Leistungserbringern und der Anstalt für Krankenversicherung Sloweniens (slowen. *Zavod za zdravstveno zavarovanje*, ZZZS). Nach den geltenden Vorschriften müssen Streitigkeiten zwischen den beiden Parteien durch ein Schiedsverfahren beigelegt werden. Diesem Vor-

Lücke in der gerichtlichen Durchsetzung geschlossen werden müsse, da soziale Ansprüche von den Anspruchsberechtigten selbst geltend gemacht werden könnten und dies mit geringen Kosten verbunden sei. Manchmal handele es sich zudem um individuelle und höchstpersönliche Angelegenheiten, die nur individuell durchgesetzt werden könnten. Es lässt sich also festhalten, dass die Kollektivklage im Rahmen sozialrechtlicher Streitigkeiten nicht zwingend erforderlich ist.

3. Vergleich

Ausdruck der Klägerfreundlichkeit ist die Möglichkeit der Prozessvertretung durch spezialisierte Fachleute, wie zum Beispiel Vertreter der Gewerkschaften oder Vertreter von Versicherten- bzw. Arbeitnehmervereinigungen oder Verbänden. Im deutschen Sozialgerichtsverfahren ist der Kreis der vertretungsbefugten Personen vor den Sozialgerichten breiter als in Slowenien, wo in der ersten und zweiten Instanz nur Rechtsanwälte und Prozessbevollmächtigte mit slowenischem juristischem Staatsexamen vertretungsbefugt sind. Diese Regelung, die aus der slowenischen Zivilprozessordnung übernommen ist, nimmt das Vorhandensein von Vereinigungen und Organisationen, die sich mit dem Sozialrecht beschäftigen und ihre Mitglieder gegebenenfalls auch kostenlos vor Gericht vertreten könnten, überhaupt nicht in Betracht. Nach deutschem Vorbild ist dem slowenischen Gesetzgeber deshalb zu empfehlen, künftig zu ermöglichen, dass spezialisierte Fachleute mit Sozialrecht befasster Organisationen die Rechtssuchenden vor Gericht in den unteren zwei Instanzen vertreten können, was dem Kläger den Zugang zum Gericht erleichtert und zur Waffengleichheit beiträgt.

In beiden Ländern herrscht Vertretungszwang in sozialrechtlichen Streitigkeiten erst bei den höchsten Gerichten. Die Kläger können sich bis dahin selbst vertreten und dabei durch Hinweispflichten der Gerichte unterstützt werden.⁹³⁴ Die in beiden Ländern geltende Regelung, dass Vertretungszwang erst bei den letzten Instanzen besteht, kann als klägerfreundlich bewertet werden, da die Pflichtvertretung als Zugangsbarriere

schlag ist das Gesetz über die überindividuellen Rechtsbehelfe jedoch nicht gefolgt. Mehr zu den Rechtsverhältnissen zwischen Leistungserbringer und ZZZS sowie zu Vorschlägen zur neuen Regelung der kollektiven sozialrechtlichen Streitigkeiten *Grm/Slokan*, Pravna Praksa 2012, S. 26 ff.

934 Zur Hinweispflichten ausführlich Kap. 2 C. I. 2.

zu betrachten ist; handelt es sich doch um eine zusätzliche formale Voraussetzung, die in der Regel mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Im Vergleich zu anderen Gerichtsordnungen stehen in beiden Ländern vor den höchsten Gerichten mehrere zugelassene Bevollmächtigte zur Auswahl, darunter spezialisierte Fachleute von verschiedenen Fachorganisationen, wodurch der Zugang auch zu den höchsten Gerichten erleichtert wird, was wiederum als klägerfreundlich anzusehen ist.

Als weitere gemeinsame klägerfreundliche Regelung kann die Möglichkeit der Bestellung eines besonderen Vertreters (slowen. *začasni zastopnik*) betrachtet werden. Das SGG geht noch einen Schritt weiter, da der Vertreter bestellt werden kann, wenn der Aufenthaltsort des Verfahrensbeteiligten oder seines gesetzlichen Vertreters weit vom Sitz des Gerichts entfernt ist.⁹³⁵ In Slowenien würde eine derartige Regelung keinen Sinn ergeben, da die größeren slowenischen Städten bereits Gerichtsorte sind, so dass die Entfernung zum jeweils nächstgelegenen stets relativ kurz ist, was auch daran liegt, dass Slowenien sowieso im Hinblick auf die Fläche ein kleines Land ist.⁹³⁶

Anders als in Deutschland geht das slowenische System bei der Beiordnung eines Rechtsanwalts im Rahmen von Prozesskostenhilfe immer noch grundsätzlich von der finanziellen Lage des Klägers, der Bedeutsamkeit des Streitgegenstands für dessen Lebenssituation und seinen Erfolgchancen aus, was hinsichtlich der Anforderungen der Waffengleichheit als nicht ausreichend zu betrachten ist, insbesondere in Bezug auf das strukturelle Kräfteungleichgewicht in sozialrechtlichen Streitigkeiten. Dabei werden gemäß der geltenden slowenischen Regelung Umfang und Schwierigkeit der Sache und persönliche Verhältnisse des Klägers, insbesondere seine Fähigkeit, sich mündlich und schriftlich auszudrücken, nicht in Betracht genommen. Es wird nicht berücksichtigt, ob der Gegner durch einen Rechtsanwalt vertreten ist. Dem slowenischen Gesetzgeber ist daher zu empfehlen, die in der deutschen Zivilprozessordnung geltenden Kriterien (§ 121 Abs. 2 ZPO) ins slowenische Rechtssystem einzuführen, um die Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten zu gewährleisten.

Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien sind die überindividuellen Rechtsbehelfe in sozialrechtlichen Streitigkeiten entweder sehr eingeschränkt oder gar nicht zugelassen. In beiden sozialgerichtlichen Verfahren⁹³⁷ können Kläger bereits durch Vertreter der Verbände und andere

935 § 72 Abs. 2 SGG.

936 Die Republik Slowenien umfasst eine Fläche von 20.273 km².

937 Wie oben erwähnt, in Slowenien allerdings nur vor dem Obersten Gerichtshof.

Organisationen im Sozialprozess vertreten werden, die den Kläger bei seiner Durchsetzung sozialer Rechte unterstützen. Damit wird der Zugang zum Gericht für den Kläger erleichtert, der so nämlich von den Vorteilen eines solchen Vertreters als eines „Wiederholungsspielers“ profitiert. Daher ist nicht erkennbar, welche Lücke mangelnder gerichtlicher Durchsetzung in sozialrechtlichen Streitigkeiten durch überindividuelle Rechtsbehelfe geschlossen werden müsste, zumal da es sich häufig um sehr individuelle Streitgegenstände handelt. Somit kann festgehalten werden, dass kollektive Rechtsbehelfe in beiden Ländern nicht zwingend erforderlich sind.

Beide Verfahren kennen das Institut der notwendigen Beiladung. Ein Dritter muss sowohl im deutschen als auch im slowenischen Sozialprozess beigeladen werden, wenn er an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt ist, dass die Gerichtsentscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann (slowen. *sosporniška intervencija* bzw. Streitgenossenschaft aus prozessualen Gründen nach § 62 Abs. 1 Alt. 1 ZPO). Das deutsche SGG geht bei der notwendigen Beiladung noch einen Schritt weiter, da ein Beigeladener als leistungspflichtig verurteilt werden kann.⁹³⁸ Von der Möglichkeit, dass die Beigeladenen zur Leistung verurteilt werden können, profitieren vor allem die Kläger. In Slowenien dagegen können die Beigeladenen nicht verurteilt werden. In Fällen, in denen etwa der falsche Sozialleistungsträger verklagt wird, kann die Klage jedoch unter für den Kläger günstigen Bedingungen geändert werden.⁹³⁹ Nichtsdestotrotz ist die deutsche Regelung für den Kläger günstiger, da im Fall der Verurteilung des Beigeladenen keine Klageänderung erforderlich ist.

II. Örtliche Zuständigkeit

1. Örtliche Zuständigkeit der Sozialgerichte in Deutschland

a. Wohnort des Klägers als Kriterium der örtlichen Zuständigkeit der Sozialgerichte

Die örtliche Zuständigkeit regelt, welches von mehreren sachlich zuständigen Gerichten über einen konkreten Sachverhalt entscheiden soll. Nach § 57 SGG ist das Sozialgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Klä-

938 § 75 Abs. 1 Alt. 2 SGG i. V. m. § 75 Abs. 5 SGG.

939 Ausführlich zur Klageänderung siehe Kap. 2 B. III. 2. d. cc.

ger als natürliche Person zur Zeit der Klageerhebung seinen Wohnsitz⁹⁴⁰ oder in Ermangelung eines solchen seinen Aufenthaltsort⁹⁴¹ hat. Wenn der Kläger in einem Beschäftigungsverhältnis steht, kann er auch vor dem für den Beschäftigungsort zuständigen Sozialgericht klagen.⁹⁴² Die Ortsnähe des Gerichts soll dem Kläger den Zugang zum Gericht erleichtern. Somit nimmt das SGG Rücksicht auf die mögliche gesundheitliche Situation bzw. die wirtschaftliche Lage des Klägers, Faktoren also, denen sozialrechtliche Streitigkeiten meist überhaupt erst entspringen.⁹⁴³ Diese Regelung kehrt sich um, wenn eine Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts gegen eine natürliche Personen oder eine juristische Personen des Privatrechts klagt; hier ist der Wohnsitz des oder der Sitz der Beklagten maßgebend.⁹⁴⁴ Zweck dieser Regelung ist wieder die Erleichterung des Gerichtszuganges für den Bürger.⁹⁴⁵ Nur wenn die juristische Person ihren Sitz bzw. die natürliche Person ihren Wohnsitz oder Aufenthaltsort im Ausland hat, ist bei der örtlichen Zuständigkeit auf den Beklagten abzustellen.⁹⁴⁶

In Verfahren vor Gerichten des öffentlichen Rechts, einschließlich des Sozialgerichtsverfahrens, ist es den Verfahrensbeteiligten untersagt, ausdrücklich oder stillschweigend ein Gericht zu wählen, das nach den gesetzlichen Bestimmungen keine materielle, örtliche oder funktionale Zuständigkeit hat, oder ein Gericht auszuschließen, das ausschließlich zuständig ist.⁹⁴⁷ Das Verbot von Gerichtsstandsvereinbarungen in Verfahren bezüglich öffentlichen Rechts resultiert aus dem strukturellen Kräfteungleichgewicht vor Gericht und soll missbräuchliche Prozesstaktiken vermeiden und den Zugang zum ortsnahen Gericht gewährleisten. Die Regelungen

940 § 30 Abs. 3 Satz 1 SGB I: „Einen Wohnsitz hat jemand dort, wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass die Wohnung beibehalten und benutzt wird.“

941 Wenn der Kläger keinen Wohnsitz innehat, wird auf seinen Aufenthaltsort abgestellt, nämlich auf den Ort faktischer Anwesenheit. Gem. § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I kann der Aufenthalt auch vorübergehend sein.

942 § 57 Abs. 1 Satz 1 SGG. Die Vorschrift enthält die allgemeine Zuständigkeitsregelung, die für alle Fälle gilt, für die nicht in § 57 Abs. 2 bis 7 und §§ 57a, b SGG oder in anderen Sonderregelungen etwas anderes bestimmt ist.

943 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 52.

944 Vgl. § 57 Abs. 1 Satz 2 SGG.

945 Ebenso auch Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 57 SGG, Rdnr. 9.

946 § 57 Abs. 3 SGG.

947 § 59 Satz 1 SGG.

des Verfahrens des öffentlichen Rechts weichen von der ZPO ab, die nach § 38 ZPO eine Gerichtsstandsvereinbarung ausdrücklich zulässt.⁹⁴⁸

b. Örtliche Zuständigkeit in anderen Gerichtsordnungen

Die Zuständigkeitsvorschriften im SGG, die in erster Linie auf den Wohnsitz des Klägers abstellen, weichen von der Grundregel in der Zivilprozessordnung, der Verwaltungsgerichtsordnung und der Finanzgerichtsordnung ab.⁹⁴⁹ In diesen anderen Gerichtsordnungen wird nämlich grundsätzlich auf den Wohnsitz bzw. den Sitz des Beklagten abgestellt. Zwar ist eine ausführliche Beschreibung aller Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit in anderen Gerichtsordnungen an dieser Stelle nicht möglich, da eine solche detaillierte Darstellung die Grenzen des Untersuchungsgegenstandes bei weitem überschreiten würde. Allerdings sollen im Folgenden Grundregeln und Sonderregelungen dargestellt werden, die für unsere vergleichende Studie von Bedeutung sind.

Die örtliche Zuständigkeit wird in der ZPO grundsätzlich als „Gerichtsstand“ bezeichnet.⁹⁵⁰ § 12 ZPO legt fest, dass es für die örtliche Zuständigkeit darauf ankommt, wo der Beklagte seinen allgemeinen Gerichtsstand hat. Bei einer natürlichen Person ist dementsprechend das Gericht zuständig, in dessen Gerichtsbezirk der Beklagte seinen Wohnsitz hat.⁹⁵¹ Den allgemeinen Gerichtsständen stehen die besonderen Gerichtsstände gegenüber, die ausdrücklich von Gesetz bestimmt sind.⁹⁵² In der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012⁹⁵³ wurde festgehalten, dass bei Versicherungs-, Verbraucher- und Arbeitsver-

948 Um die schwächere Partei zu schützen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen Gerichtsstandsvereinbarungen in Versicherungs-, Verbraucher- und Arbeitsverträgen zulässig, vgl. Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 19 ff.

949 Vgl. §§ 12 ZPO ff., § 52 Nr. 5 VwGO, § 38 Abs. 1 FGO.

950 Der Begriff „Gerichtsstand“ wird allerdings in der ZPO uneinheitlich verwendet, da er in § 40 Abs. 2 Satz 1 ZPO und in § 802 ZPO auch die sachliche Zuständigkeit umfasst. Im Rahmen dieser Arbeit ist „Gerichtsstand“ als örtliche Zuständigkeit zu verstehen.

951 § 13 ZPO, der Wohnsitz bestimmt sich nach dem §§ 7 bis 11 BGB.

952 § 20 bis § 34, § 35a ZPO.

953 Die Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung

trügen die schwächere Partei durch Zuständigkeitsvorschriften geschützt werden müsse, die für sie günstiger sind als die allgemeine Regelung.⁹⁵⁴ Allgemein sind demgemäß auch innerhalb der genannten Zivil- und Handelssachen die Zuständigkeiten nach dem Wohnort der Verbraucher, Versicherten oder Arbeitnehmer zu bestimmen.⁹⁵⁵ Das veranschaulicht ein besonderer Gerichtsstand für außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (auch Haustürgeschäfte genannt),⁹⁵⁶ bei denen dasjenige Gericht zuständig ist, in dessen Bezirk der Verbraucher zur Zeit der Klageerhebung seinen Wohnsitz, bzw. in Ermangelung eines solchen seinen gewöhnlichen Aufenthalt, hat. In Fällen von Haustürgeschäften ist der Kunde in der Verhandlungssituation aufgrund mangelnder Informationen und des Überraschungseffekts regelmäßig sowohl in seinen Handlungsspielräumen als auch in seinem Urteilsvermögen eingeschränkt. Zweck des Art. 29c ZPO ist es dementsprechend, auf prozessualer Ebene die Prozessführungsbereitschaft des Verbrauchers zu fördern und zu unterstützen, indem bei der Bestimmung des Gerichtsstands auf seinen Wohnsitz abgestellt wird. Somit werden Schwierigkeiten vermieden, die bei der Prozessführung an einem weiter entfernten Gerichtsstand entstehen würden und gegebenenfalls dazu führen könnten, dass der Verbraucher von einer Inanspruchnahme seiner Rechte keinen Gebrauch machen würde.⁹⁵⁷

In der Finanzgerichtsordnung gilt die Grundregelung, dass für die örtliche Zuständigkeit der Sitz der beklagten Behörde maßgeblich ist.⁹⁵⁸ Dieser Grundsatz wird im Interesse des Klägers jedoch dann durchbrochen, wenn der Verfahrensgegner eine oberste Finanzbehörde (Bundesministerium oder Landesministerium) ist.⁹⁵⁹ In solchen Fällen muss auf den Wohnsitz, die Geschäftsleitung oder den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Klä-

von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 15.

954 Ebd., Rdnr. 14 und 18.

955 Art. 4 der Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012.

956 Als Haustürgeschäfte werden alle Verträge bezeichnet, die außerhalb von Geschäftsräumen geschlossen wurden und unter § 312b BGB fallen.

957 Vgl. Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 14 ff.

958 § 38 Abs. 1 FGO.

959 § 38 Abs. 2 FGO.

gers abgestellt werden. Diese Sonderregelung wird damit begründet, dass der Kläger in solchen Fällen möglichst ortsnahen Rechtsschutz erlangen soll.⁹⁶⁰ Sie gilt allerdings auch in den Angelegenheiten des Familienlebensausgleichs.⁹⁶¹

Im Verwaltungsprozess ist nach der Regelung zum allgemeinen Gerichtsstand dasjenige Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Beklagte seinen Sitz, Wohnsitz oder, in Ermangelung eines solchen, seinen Aufenthalt hat oder seinen letzten Wohnsitz oder Aufenthalt hatte.⁹⁶² § 52 VwGO bestimmt zudem vier besondere Gerichtsstände: den Gerichtsstand der Belegenheit der Sache (Nr. 1),⁹⁶³ den Gerichtsstand für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen (Nr. 2 und Nr. 3)⁹⁶⁴ und den Gerichtsstand für Beamtenklagen (Nr. 4).⁹⁶⁵ Für alle Streitigkeiten, die sich bei der Anwendung des AsylG ergeben, richtet sich der Gerichtsstand jedoch abweichend davon nach dem Bereich, in dem sich der Antragsteller gemäß ausländerrechtlichen Vorschriften aufzuhalten hat.⁹⁶⁶ Es handelt sich hierbei um eine Durchbrechung der Grundregel in der Verwaltungsgerichtsordnung, welche damit begründet wird, dass wieder auf den schwächeren bzw. vulnerablen Verfahrensbeteiligten Rücksicht genommen werden muss. Verfahrensbeteiligte im Asylverfahren bedürfen „aufgrund ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung, ihrer Geschlechtsidentität, einer Behinderung, einer schweren Erkrankung, einer psychischen Störung oder infolge von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder

960 Herbert, in: *Gräber/Herbert* (Hrsg.), Finanzgerichtsordnung, 2019, § 38 FGO, Rdnr. 12.

961 § 62 bis § 78 des Einkommensteuergesetzes.

962 § 52 Nr. 5 VwGO. Der Gerichtsstand des Wohnsitzes ist als allgemeiner subsidiärer Gerichtsstand in allen Fällen gegeben, die nicht unter Nr. 1 bis 4 fallen. Wichtige Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit enthält auch § 83 VwGO.

963 Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach Bezirk des Vermögens.

964 Örtlich zuständig ist dasjenige Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Behörde, die Körperschaft, die Anstalt oder die Stiftung ihren Sitz hat. In Streitigkeiten nach dem Asylgesetz ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Ausländer nach dem Asylgesetz seinen Aufenthalt zu nehmen hat. Bei allen anderen Anfechtungsklagen ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde.

965 In diesen Streitigkeiten ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk diese Behörde ihren Sitz hat.

966 § 52 Abs. 2 Satz 8 ff. VwGO.

sexueller Gewalt“⁹⁶⁷ besonderer Verfahrensgarantien.⁹⁶⁸ Zudem sind dem Asylbewerber die deutsche Sprache und das deutsche Recht in der Regel fremd. Daher müssen Antragsteller eine angemessene Unterstützung erhalten, was letztendlich auch durch besondere Verfahrensregelungen zum Beispiel hinsichtlich der Zuständigkeit des ortsnahen Gerichts erreicht wird.⁹⁶⁹

Es lässt sich zusammenfassen, dass auch in anderen Verfahrensordnungen bei der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit mit dem Ziel der Unterstützung der schwächeren Partei durch Erleichterung des Zugangs zum Gericht auf den Wohnort abgestellt wird;⁹⁷⁰ jedoch handelt es sich stets um die Ausnahmen. Im Sozialprozess geht es demgegenüber um die allgemeine Regelung. Da mit der Gesetzesregelung in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein niederschwelliger Zugang sichergestellt wird, ist die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit als klägerfreundlich anzusehen.

2. Örtliche Zuständigkeit der Arbeits- und Sozialgerichte in Slowenien

Das Arbeits- und Sozialgericht in Ljubljana ist für alle sozialrechtlichen Streitigkeiten des ganzen Landes zuständig.⁹⁷¹ Wie in Deutschland kann die örtliche Zuständigkeit nicht durch Gerichtsstandsvereinbarungen unter den Beteiligten modifiziert werden.⁹⁷² Wenn der Versicherte oder potenziell berechnigte Leistungsempfänger seinen ständigen oder vorübergehenden Wohnsitz⁹⁷³ außerhalb Ljubljanas hat, kann das Arbeits- und Sozialgericht anordnen, dass die mündlichen Verhandlungen nicht nur

967 Richtlinie Nr. 2013/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, Rdnr. 29.

968 Müller, JuS, 2014, S. 324, S. 327.

969 Vgl. Richtlinie Nr. 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, Rdnr. 29 ff.

970 Siehe insb. Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012, Rdnr. 15.

971 Art 12 ZDSS-1.

972 Vgl. Art. 10 ZDSS-1.

973 Ständiger Wohnsitz ist der Wohnsitz, wo sich die Person regelmäßig aufhält und, wo der Person den Mittelpunkt der Lebensbeziehungen hat. Vgl. Art. 2 des Gesetzes zur Anmeldung des Wohnsitzes (slowen. *Zakon o prijavi prebivališča*, ZPPreb-1). In Slowenien muss man auch den vorübergehenden Wohnsitz,

in Ljubljana durchgeführt werden, sondern auch in einer der drei Außenstellen der Sozialgerichte (Brežice, Novo mesto und Kranj) bzw. am Sitz der Arbeitsgerichte (Celje, Koper und Maribor) oder an deren Außenstellen (Nova Gorica, Murska Sobota, Ptuj und Slovenj Gradec).⁹⁷⁴ Somit kann eine mündliche Verhandlung in insgesamt elf slowenischen Städten durchgeführt werden. Das bedeutet, dass die größten Städte des Landes abgedeckt sind. Die Möglichkeit, mündliche Verhandlungen in bestimmten Städten außerhalb Ljubljanas abzuhalten, wurde ausdrücklich eingeführt, um den Klägern in sozialrechtlichen Streitigkeiten den Zugang zum Gericht zu erleichtern, und ist daher als klägerfreundliche Regelung zu betrachten.⁹⁷⁵

Die Vorschriften hinsichtlich sozialrechtlicher Streitigkeiten weichen von den allgemeinen Regelungen des Zivilprozessverfahrens ab. Dort ist grundsätzlich dasjenige Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Beklagte seinen ständigen oder vorübergehenden Wohnsitz hat bzw. die beklagte juristische Person ihren Sitz hat.⁹⁷⁶ Mit der bereits genannten Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung der Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen⁹⁷⁷ wurde zudem eine Ausnahme für Verbraucher und Versicherte ins slowenische System eingeführt.⁹⁷⁸ Demgemäß ist neben dem allgemein örtlich zuständigen Gericht auch dasjenige Gericht zuständig, in dessen Hoheitsgebiet der Verbraucher oder der Versicherte seinen ständigen oder vorübergehenden Aufenthalt hat.⁹⁷⁹ Da die besondere örtliche Zuständigkeit bei Arbeitsstreitigkeiten bereits durch das ZDSS-1 festgelegt wurde,⁹⁸⁰

wenn man dort mehr als 90 Tage wohnt, bei der zuständigen Behörde gemäß Art. 10 ZPPreb-1 melden.

974 Art. 64 ZDSS-1.

975 Cvetko, in: Novak (Hrsg.), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 64 ZDSS-1, Rdnr. 1.

976 Allgemeiner Gerichtsstand ist in Art. 46 bis Art. 48 ZPP geregelt. Außer persönlichen Anknüpfungspunkten, die im Zivilprozess allgemeine Grundlagen darstellen, ist im Zivilprozess manchmal auch Streitgegenstand für die örtliche Zuständigkeit maßgeblich. Siehe z. B. Streitigkeiten über Immobilien, vgl. Art. 57 ZPP.

977 Die Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012.

978 Art. 51a ZPP und Art. 51b ZPP. Ekart/Rijavec/Ude u. a. (Hrsg.), Zakon o pravdnem postopku z uvodnimi pojasnili (Slowenische Zivilprozessordnung), 2017, S. 27.

979 Art. 51a ZPP und Art. 51b ZPP.

980 Art. 8 und Art. 9 ZDSS-1.

war mit der EU-Verordnung keine neue Regelung verbunden. Klagt ein Arbeitnehmer in einer individualen arbeitsrechtlichen Streitigkeit, so ist in der Regel das Gericht zuständig, in dessen Bezirk der Beklagte bzw. der Arbeitgeber seinen Sitz oder Wohnort hat. Außerdem kann auch das Gericht zuständig sein, in dessen Bezirk der Arbeitnehmer gearbeitet hat oder der Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde.⁹⁸¹ Der Arbeitnehmer kann dementsprechend entscheiden, wo er Klage gegen den Arbeitgeber erheben möchte. Gerichtsstandsvereinbarungen sind in Slowenien in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten abweichend von den Bestimmungen der Verordnung, welche diese unter bestimmten Voraussetzungen zulässt,⁹⁸² völlig ausgeschlossen.⁹⁸³

Eine klägerfreundliche Regelung bezüglich der örtlichen Zuständigkeit kennt auch der slowenische Verwaltungsprozess. In der Verwaltungsgerichtsordnung (slowen. *Zakon o upravnem sporu*, ZUS-1) richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach dem Wohnsitz des Klägers.⁹⁸⁴ Zwar hat das Verwaltungsgericht seinen Sitz in Ljubljana; es ist aber auch an drei Außenstellen, in Celje, Nova Gorica und Maribor, tätig. Im Vergleich zum Sozialgerichtsverfahren gibt es im Verwaltungsgerichtsverfahren somit weniger (nämlich nur vier statt elf) potentiell örtlich zuständige Gerichte.

3. Vergleich

Ein Ausdruck der Klägerfreundlichkeit ist der Zugang zu einem ortsnahen Gericht. Nach dem deutschen Sozialgerichtsverfahrensgesetz richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach dem Wohnsitz des Klägers. In Slowenien ist demgegenüber in Abhängigkeit vom Wohnsitz des Klägers eines der in elf großen slowenischen Städten befindlichen Gerichte zuständig. Auch diese Regelung der örtlichen Zuständigkeit kann für den Kläger günstig angesehen werden, da Slowenien flächenmäßig gesehen ein kleines Land ist und die räumliche Entfernung zwischen dem zuständigen Gericht und dem Kläger regelmäßig relativ gering ist. Somit lässt sich festhalten, dass sowohl in Deutschland als auch in Slowenien für den Rechtssuchenden

981 Art. 8 ZDSS-1.

982 Art. 23 der Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 12. Dezember 2012.

983 So ausdrücklich Art. 10 ZDSS-1.

984 Art. 9 ZUS-1.

günstige örtliche Zuständigkeitsvorschriften bestehen. Ortsnahe Gerichte senken die Zugangsschwelle zum Gericht und sind deshalb klägerfreundlich.

III. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift

1. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift in Deutschland

a. Fristwahrung bei Unzuständigkeit

Die Klage ist eine empfangsbedürftige einseitige prozessuale Willenserklärung, mit der in einem konkreten Einzelfall um gerichtlichen Rechtsschutz durch Urteil ersucht wird.⁹⁸⁵ Als Erhebung der Klage bezeichnet man den Vorgang, mit dem die einseitige prozessuale Willenserklärung in den Macht- und Verantwortungsbereich des zuständigen Gerichts gebracht wird. Sie stellt eine Prozesshandlung dar⁹⁸⁶ und lässt ein Prozessrechtsverhältnis entstehen.⁹⁸⁷ Geht die Klage bei einer unzuständigen Stelle ein, so gilt die Klage nicht als erhoben, sondern lediglich als eingereicht;⁹⁸⁸ die Klage ist dann erst erhoben, wenn die Klageschrift nach Weiterleitung beim zuständigen Gericht eingeht.⁹⁸⁹ Die Frist für die Erhebung der Klage gilt im Sozialprozess jedoch auch dann als gewahrt, wenn die Klageschrift innerhalb der Frist statt bei dem zuständigen Gericht der Sozialgerichtsbarkeit bei einer anderen inländischen Behörde,⁹⁹⁰ bei einem Versicherungsträger, bei einer deutschen Konsularbehörde oder, soweit es sich um die Versicherung von Seeleuten handelt, auch bei einem deutschen

985 Der Begriff der Klage wird im Sozialgerichtsgesetz nicht ausdrücklich bestimmt. Diese Definition entstammt deshalb dem Schrifttum, vgl. *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 90 SGG, Rdnr. 13.

986 Vgl. *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 90 SGG, Rdnr. 11.

987 § 90 SGG, vgl. *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 90 SGG, Rdnr. 12.

988 Vgl. § 91 SGG.

989 *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 90 SGG, Rdnr. 11.

990 Inländische Behörden sind deutsche Behörden im Inland, alle Gerichte und auch Organe der gesetzgeberischen Körperschaften (Bundestag, Bundesrat usw.) und beliehene Privatpersonen. Weiterführend dazu *Keller*, in: *Keller/Leitner/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 91 SGG, Rdnr. 3 ff.

Seemannsamt im Ausland eingegangen ist.⁹⁹¹ Die Wirkungen der Klage treten jedoch erst mit dem Eingang beim zuständigen Gericht ein.

Zur Bestimmung des § 91 SGG gibt es keine inhaltsgleiche Vorschrift in anderen gerichtlichen Verfahrensordnungen.⁹⁹² Diese Verfahrensregelung mildert die Folgen der Fristbestimmung ab⁹⁹³ und dient der Beseitigung von Fehlern aufseiten des Klägers bei der Klageerhebung.⁹⁹⁴ Der Gesetzgeber ist bei der Konzipierung der Regelung davon ausgegangen, dass die Rechtsschutzsuchenden im Sozialgerichtsverfahren häufig in besonderem Maße verfahrensrechtlich ungewandt und mit der Gerichtszuständigkeit wenig vertraut sind.⁹⁹⁵ Es sei deshalb nachvollziehbar, wenn der Kläger aufgrund des vorangegangenen Kontakts die Klage bei der Sozialverwaltung einreiche. Das rechtfertigt die Zielsetzung des Gesetzgebers, da die staatlichen Stellen aufgrund des sachlichen Zusammenhangs verpflichtet sind, eine sozialgerichtliche Klage entgegenzunehmen, die eine betroffene Person bei ihnen einreichen möchte. Die Regelung geht über diese Annahme jedoch insoweit hinaus, als die Klage auch bei einer Behörde eingereicht werden kann, deren Tätigkeitsbereich keinen Bezug zu sozialrechtlichen Fragen hat.⁹⁹⁶ Indes verpflichtet Abs. 1 eine solche Behörde nicht, die Klage entgegenzunehmen und auch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nimmt keine solche Verpflichtung an.⁹⁹⁷ Die Regelung mildert die Folgen der Fristbestimmung ab und erlaubt die Beseitigung von Fehlern des Klägers bei der Klageerhebung, was diesem wiederum den Zugang zum Gericht erleichtert, sodass es sich um eine nur im Sozialprozess vorhandene klägerfreundliche Regelung handelt.⁹⁹⁸

991 § 91 SGG.

992 Eine wortgleiche Vorschrift enthält § 84 Abs. 2 SGG für das Widerspruchsverfahren. § 47 Abs. 2 FGO erlaubt die Klageeinreichung lediglich bei der Behörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder bekanntgegeben hat, sodass die Möglichkeiten zur Einreichung im Vergleich zum SGG sehr beschränkt sind.

993 Vgl. § 87 SGG.

994 *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 91 SGG, Rdnr. 11.

995 Vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf einer Sozialgerichtsordnung, BT-Drs. 1/4357, S. 27; außerdem *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 91 SGG, Rdnr. 11 ff.

996 Siehe z. B. die Einreichung der sozialgerichtlichen Klage bei der Polizeibehörde; BSG vom 20. April 1999, B1 SF 1/98 B, bei juris.

997 BSG vom 25. April 2018, B 8 SO 23/16 R, SozR 4-1500 § 91 Nr. 1.

998 In diesem Sinne auch *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 91 SGG, Rdnr. 3.

b. Klageerhebung durch Niederschrift durch einen Urkundsbeamten

Nach § 90 SGG ist die Erhebung der Klage auch über das Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des zuständigen Gerichts möglich. Die Vorschrift soll nicht vertretenen Rechtsschutzsuchenden den Weg zum Gericht erleichtern.⁹⁹⁹ Der Kläger kann seine Klage zur Niederschrift beim Landessozialgericht¹⁰⁰⁰ und sogar im erstinstanzlichen Verfahren beim Bundessozialgericht einreichen.¹⁰⁰¹ Nach VwGO ist eine Klageerhebung durch Niederschrift lediglich in erster Instanz bzw. beim Verwaltungsgericht zulässig, nicht aber vor dem Oberverwaltungsgericht oder dem Bundesverwaltungsgericht.¹⁰⁰²

Die Urkundsbeamten sind zwar nicht zur materiellen Rechtsberatung befugt,¹⁰⁰³ sollen allerdings den Rechtssuchenden bei der Formalie der Klageerhebung und in der Frage der Fristwahrung unterstützen.¹⁰⁰⁴ Diese Regelung hilft immerhin denjenigen Klägern, die Schwierigkeiten haben, sich schriftlich auszudrücken, oder Angst vor den Formalitäten der Klageerhebung haben.¹⁰⁰⁵ Auch hierbei handelt sich wieder um eine Erleichterung des Zugangs, sodass die Vorschrift als klägerfreundlich betrachtet werden kann.

999 Ebd., § 90 SGG, Rdnr. 4.

1000 Im erstinstanzlichen Verfahren, vgl. § 29 Abs. 1 bis 4 SGG. Ebenso im Berufungsverfahren, vgl. § 151 Abs. 1 SGG.

1001 § 39 Abs. 2 SGG. Revision eingelegt werden kann dagegen nicht durch Niederschrift eines Urkundsbeamten, vgl. § 164 SGG.

1002 Vgl. § 81 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Dazu ausführlich *Koehl*, NVwZ, 2017, S. 1089, S. 1091. Die Vorschrift entspricht auch § 64 Abs. 1 FGO und § 496 ZPO. Vgl. *Reichold*, in: *Thomas/Putzo* (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 2019, § 496 ZPO, Rdnr. 1.

1003 Vgl. LSG Berlin-Brandenburg vom 29. April 2011, L 14 AS 2063/09 B PKH, bei juris.

1004 Vgl. *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 90 SGG, Rdnr. 35; *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 90 SGG, Rdnr. 61; *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 90 SGG, Rdnr. 6a; ebenso LSG Berlin-Brandenburg vom 29. April 2011, L 14 AS 2063/09 B PKH, bei juris.

1005 *Lowe*, in: *Hintz/Lowe* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 90 SGG, Rdnr. 12.

c. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

Eine Fristversäumung hat regelmäßig zur Folge, dass die jeweilige Prozesshandlung des Verfahrensbeteiligten nicht beachtet wird.¹⁰⁰⁶ Wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Verfahrensfrist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.¹⁰⁰⁷ Die Wiedereinsetzung ist eine gerichtliche Entscheidung, durch die eine versäumte und verspätet nachgeholte Prozesshandlung als rechtzeitig betrachtet wird.¹⁰⁰⁸ Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand dient dem effektiven Zugang zum Gericht und der Gewährleistung rechtlichen Gehörs.¹⁰⁰⁹ Gleichwohl besteht ein Spannungsverhältnis zwischen diesen Geboten und dem Erfordernis, dass zugunsten der Rechtssicherheit und eines zügigen Verfahrensablaufs die gesetzlichen Fristen eingehalten werden.¹⁰¹⁰

Die Vorschriften zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im SGG entsprechen im Wesentlichen § 233 ZPO, § 60 VwGO und § 56 FGO.¹⁰¹¹ Die gesetzliche Regelung im Sozialgerichtsverfahren ist dennoch für den Kläger günstiger, da im Unterscheid zu anderen Wiedereinsetzungsvorschriften die Antragsfrist regelmäßig einen Monat beträgt.¹⁰¹² In anderen Verfahren ist der Antrag grundsätzlich binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen.¹⁰¹³ Die längere Frist im Sozialgerichtsverfahren kann demgegenüber als klägerfreundlicher betrachtet werden.

1006 § 202 SGG i. V. m. § 230 ZPO.

1007 § 67 Abs. 1 SGG. Die Regelung gilt nur für die gesetzlichen Verfahrensfristen, nicht für die richterlichen Fristen, die nach § 65 SGG verlängert werden können. Die Wiedereinsetzung ist insbesondere bei der Versäumung der Rechtsmittelfristen von Bedeutung.

1008 Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 67 SGG, Rdnr. 2.

1009 Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 103 Abs. 1 GG. Vgl. Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 67 SGG, Rdnr. 1.

1010 Vgl. BVerfGE 88, 118, 128.

1011 Entsprechende Regelungen finden sich außerdem noch in § 44 StPO, § 27 SGB X, § 32 VwVfG.

1012 Nach § 67 Abs. 2 SGG.

1013 Nach § 234 Abs. 1 ZPO, § 60 Abs. 2 VwGO und § 56 Abs. 1 FGO ist der Antrag grundsätzlich binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen. Bei Versäumung der Frist zur Begründung der Berufung, des Antrags auf Zulassung der Berufung, der Revision, der Nichtzulassungsbeschwerde oder der Beschwerde beträgt die Frist einen Monat, vgl. § 60 Abs. 2 VwGO, vgl. § 234 Abs. 1 ZPO. Bei Versäumung der Frist zur Begründung der Revision oder der

Zudem legt die Rechtsprechung die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung, insbesondere das Verschulden, je nach Verfahrensordnung unterschiedlich aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nur dann zu gewähren, wenn die Fristversäumnis unter den gegebenen Umständen auf einem Ereignis beruht, das auch bei äußerster Sorgfalt nicht abgewendet werden konnte.¹⁰¹⁴ Die Rechtsprechung des BGH stellt damit in § 233 ZPO an die Sorgfaltspflicht einer Partei und ihres Prozessbevollmächtigten sehr hohe Anforderungen.¹⁰¹⁵ Der Große Senat des Bundessozialgerichts legt die Parallelvorschrift des § 67 SGG hingegen für den Rechtssuchenden wesentlich günstiger aus.¹⁰¹⁶ Nach seiner Rechtsprechung ist erforderlich, dass auch „bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt durch einen gewissenhaft und sachgemäß Prozeßführenden die Versäumnis der Verfahrensfrist nicht vermieden worden wäre [...], bzw. daß ein Beteiligter diejenige Sorgfalt nicht außer acht gelassen hat, die einem gewissenhaften Prozeßführenden nach den gesamten Umständen zuzumuten ist [...]“. ¹⁰¹⁷

Die klägerfreundlichere Auslegung im Sozialgerichtsverfahren wird damit begründet, dass der betroffene Personenkreis, der seine Rechte durchsetzen will, regelmäßig als besonders schutzwürdig zu betrachten ist.¹⁰¹⁸ „Da es außerdem auf die persönlichen Verhältnisse des Betroffenen, insbesondere seinen Bildungsgrad und seine Rechtserfahrung ankommt, darf weiterhin nicht übersehen werden, daß mangelnde Geschäftsgewandtheit und fehlende Rechtskunde fast ausschließlich auf der Klägerseite des sozialgerichtlichen Prozesses zu finden sein werden [...]. Gerade diesem Personenkreis soll aber durch die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand geholfen werden. Der Sinn und Zweck dieser Regelung liegt allgemein in der Rechtswohlthat, daß ein durch eine Fristversäumnung, also durch einen formalen Fehler, im jeweiligen Verfahren entstandener Rechtsnach-

Nichtzulassungsbeschwerde beträgt die Frist auch nach der FGO einen Monat, vgl. § 56 Abs. 2 FGO.

1014 Vgl. BSGE 38, 248, 258.

1015 Mehr zur Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in *Born*, NJW, 2009, S. 2179 ff.; *Born*, NJW, 2011, S. 2022 ff.; *Bernau*, NJW, 2015, S. 2004 ff.; *Bernau*, NJW, 2016, S. 1999 ff.

1016 „Ein Vergleich zwischen § 233 ZPO und § 67 Abs. 1 SGG zeigt, daß die Regelung des SGG für die Betroffenen günstiger ist als die der ZPO.“ BSGE 38, 248, 258.

1017 BSGE 38, 248, 258; BSGE 1, 227, 232.

1018 BSGE 38, 248, 258.

teil beseitigt werden kann.“¹⁰¹⁹ Der zweite Grund für die Differenzierung ist nach Auffassung des Großen Senats die Tatsache, dass in der ZPO die Verfahrensparteien regelmäßig durch Rechtsanwälte vertreten sind, während vor den Sozialgerichten häufig unbeholfene Rechtssuchende ihre Rechte im Alleingang durchsetzen wollen,¹⁰²⁰ was auch bei der Auslegung der Regelungen zur Wiedereinsetzung berücksichtigt werden müsse. Die Anforderungen für die Erlangung der Wiedereinsetzung dürfen deshalb im Sozialgerichtsverfahren nicht überspannt werden.¹⁰²¹ In der Literatur werden die Besonderheiten der Regelung und die Auslegung der Wiedereinsetzung aber nur selten als klägerfreundlich eingestuft.¹⁰²²

d. Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift im Sozialgerichtsverfahren

aa. Strengere Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift

In der bis zum 31. März 2008 geltenden Fassung enthielt § 92 SGG hinsichtlich des Inhalts der Klageschrift nur Sollvorschriften, die als unverbindliche Empfehlungen verstanden wurden.¹⁰²³ Dieser Vorschrift lag die Überlegung zugrunde, dass bei den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit häufig bedürftige Kläger, die zudem oft auch noch rechtlich ungewandt sind, Rechtsschutz suchen, weshalb ihnen ein zwingender Inhalt der Klageschrift nicht vorgeschrieben werden sollte.¹⁰²⁴ Die damalige Regelung verlangte vom Kläger einen gerade noch akzeptablen Mindeststandard an Eindeutigkeit und Verständlichkeit der Klageschrift. Erst wenn sich trotz aller aufzuwendenden Mühen des Gerichts Unklarheiten ergaben, wirkten diese auch mittelbar zu Lasten des Klägers.¹⁰²⁵

1019 Ebd.

1020 Ebd.

1021 Vgl. BSGE 38, 248, 260; unter Hinweis auf BVerfGE 25, 158, 166; BVerfGE 26, 315, 318; BVerfGE 31, 388, 390; BVerfGE 34, 154, 156.

1022 Vgl. *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 65.

1023 Siehe in diesem Zusammenhang *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 92 SGG, Rdnr. 1.

1024 Vgl. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 92 SGG, Rdnr. 1; ebenso auch *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 92 SGG, Rdnr. 1 ff.

1025 *Berchtold*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 92 SGG, Rdnr. 4.

Mit der Reform von 2008¹⁰²⁶ wurden jedoch Vorgaben hinsichtlich des notwendigen Inhalts der Klage eingeführt und die Rechtslage dadurch an die entsprechenden Vorschriften des Verwaltungsgerichtsverfahrens¹⁰²⁷ und der Finanzgerichtsordnung¹⁰²⁸ angeglichen. Wie in beiden genannten Gerichtsordnungen des öffentlichen Rechts hat die neue Regelung eine Sanktionsmöglichkeit bei Nichtbeachtung der zwingenden Mindestanforderungen eingeführt und ermöglicht dem Vorsitzenden, dem Kläger eine Frist mit ausschließender Wirkung zu setzen,¹⁰²⁹ innerhalb derer er notwendige Ergänzungen vornehmen muss.¹⁰³⁰ Ein solches Vorgehen kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn der Vorsitzende seinerseits die ihm obliegenden Aufklärungs- und Hinweispflichten vollständig erfüllt hat.¹⁰³¹ „Dabei hat der Vorsitzende sein Ermessen pflichtgemäß unter Beachtung der Grundsätze der Barriere- und Formfreiheit auszuüben und er ist verpflichtet, eine am Einzelfall orientierte, sachgerechte und begründete Entscheidung zu treffen, die etwa das Fehlen anwaltlicher Vertretung oder die intellektuellen Möglichkeiten eines nicht vertretenen Klägers berücksichtigt.“¹⁰³² Auch in der VwGO und in der FGO ist diese Regelung mit Sorgfalt anzuwenden, insbesondere bei nicht vertretenen Klägern.¹⁰³³

Die neue Regelung kann als Kompromiss zwischen der besonderen Klägerzentriertheit des Sozialprozesses auf der einen Seite und den Erfordernissen der Beschleunigung des Verfahrens und der Entlastung der Sozialgerichte auf der anderen Seite angesehen werden.¹⁰³⁴ Durch minima-

1026 Durch das SGGArbGGÄndG von 26. März 2008, BGBl. I S. 444, ist § 92 SGG mit Wirkung vom 1. April 2008 im Sinne einer Angleichung an § 82 VwGO und an § 65 FGO neu gefasst worden. Hierzu siehe Kap. 2 C. IV. 1.

1027 § 82 VwGO enthält eine inhaltlich und terminologisch identische Bestimmung, nach deren Vorbild auch § 92 SGG neugefasst wurde, vgl. BT-Drs. 16/7716, S. 18.

1028 § 65 FGO. Nach § 65 Abs. 1 Satz 1 FGO müssen jedoch bei Anfechtungsklagen auch der angefochtene Verwaltungsakt und die Entscheidung über seinen außergerichtlichen Rechtsbehelf notwendigerweise bezeichnet werden. Im Sozialprozess sollen die entsprechenden Dokumente demgegenüber nur beigelegt werden.

1029 § 92 Abs. 2 SGG.

1030 § 92 Abs. 2 SGG, vgl. § 82 Abs. 2 VwGO und § 65 Abs. 1 FGO.

1031 Schmidt hat die zurückhaltende Verwendung dieser Regelung mit den „Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens“ begründet. Schmidt, in: Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 93 SGG, Rdnr. 18.

1032 LSG Baden-Württemberg vom 28. Januar 2010, L 10 U 4843/09, bei juris.

1033 Schenke, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 2019, § 82 VwGO, Rdnr. 13.

1034 Tabbara, NZS, 2008, S. 8, S. 11.

le obligatorische Bezeichnungserfordernisse und Sanktionsmöglichkeiten wird versucht, das Gerichtsverfahren zügiger zu gestalten.¹⁰³⁵ Auch bei diesen Mindestanforderungen bleibt der Gerichtszugang immer noch niederschwellig, während die neuen Anforderungen wesentlich zur Klarheit der Klage beitragen können.¹⁰³⁶ Aufgrund der neuen Regelung kann das Gericht zudem seiner Aufklärungs- und Amtsvermittlungspflicht effektiver nachkommen.¹⁰³⁷ Von den Gerichten kann nämlich grundsätzlich nicht erwartet werden, dass sie aufgrund eines mangelnden Vortrags des Klägers Tatsachen untersuchen, für deren Vorliegen die Umstände des Einzelfalles keine Anhaltspunkte bieten.¹⁰³⁸ Es lässt sich festhalten, dass die zwingenden Angaben „prozessuale Essentiale“¹⁰³⁹ sind, die den effektiven gerichtlichen Rechtsschutz folglich nicht erschweren, sondern erst ermöglichen.¹⁰⁴⁰

bb. Zwingende Bestandteile der Klageschrift

Nach geltender Rechtslage muss die Klageschrift zwingend den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen.¹⁰⁴¹ Zur Bezeichnung des Beklagten genügt dabei die Angabe der Behörde. Die Gerichtssprache ist gem. § 184 Satz 1 GVG Deutsch.¹⁰⁴² Der notwendige Gegenstand des Klagebegehrens stellt nur ein Teilelement des Streitgegenstands dar.¹⁰⁴³ Das Klagebegehren ist nämlich als Klageziel aus der Sicht

1035 BT-Drs. 16/7716, S. 12 ff.

1036 Vgl. *Tabbara*, NZS, 2008, S. 8, S. 8; vgl. *Burkiczak*, NZS 2011, S. 326, S. 327 ff.

1037 Vgl. *Burkiczak*, NZS, 2011, S. 326, S. 327 ff.

1038 Vgl. BSGE 81, 259, 262; BSGE 86, 104, 110.

1039 *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 91 SGG, Rdnr. 4.

1040 Vgl. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 92 SGG, Rdnr. 1 ff.

1041 § 92 Abs. 1 SGG, wonach zwingend anzugeben ist, „wer was von wem“ verlangt. Vgl. *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 4.

1042 Fremdsprachige Schriftsätze haben keine unmittelbare rechtserhebliche Wirkung, sofern nicht wegen eines grenzüberschreitenden Bezugs Art. 76 Abs. 7 VO (EG) Nr. 883/2004 Anwendung findet, vgl. LSG Baden-Württemberg vom 22 Februar 2018, L 7 AY 3934/17, bei juris. Hierzu siehe *Heinhold*, NZS, 2018, S. 384.

1043 Der Streitgegenstand ist nach *Jaritz* das „aufgrund eines bestimmten Lebenssachverhalts (Klagegrund) an das Gericht gerichtete Begehren auf Ausspruch der im Klageantrag bezeichneten Rechtsfolge“. Dieser Terminus ist dabei von

eines rechtsunkundigen Rechtssuchenden zu verstehen.¹⁰⁴⁴ Anders gesagt umschreibt das Klagebegehren den Lebenssachverhalt und die daraus resultierende subjektiv gewollte Rechtsfolge.¹⁰⁴⁵ Dementsprechend kann der Gegenstand des Klagebegehrens bereits hinreichend umschrieben sein, sobald der Sachverhalt, über den das Gericht entscheiden soll, angegeben oder wenigstens umrissen ist. Der Klageantrag¹⁰⁴⁶ und die schriftliche Unterzeichnung sind fakultative Angaben der Klageschrift.¹⁰⁴⁷ Allerdings muss ein bestimmter sachdienlicher Antrag spätestens am Schluss der mündlichen Verhandlung vorliegen. Insoweit ist es Aufgabe des Gerichts, den Kläger zur Ergänzung der Klage um einen bestimmten Antrag aufzufordern und auf dessen Stellung hinzuwirken.¹⁰⁴⁸

Die strengsten Mindestanforderungen an die Klageschrift werden im Zivilgerichtsverfahren gestellt.¹⁰⁴⁹ Zwingend notwendige Anforderungen¹⁰⁵⁰ sind hier die Bezeichnung der Parteien und des Gerichts, die bestimmte Angabe des Klagegegenstandes¹⁰⁵¹ sowie des Grundes des erhobenen

dem Begriff „Gegenstand der Klage“ im Sinne des § 95 SGG zu unterscheiden, der den Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung von Klagen bezeichnet, denen ein Vorverfahren vorausgegangen ist, vgl. *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 36.

1044 Vgl. ebd.

1045 Ebd., Rdnr. 40.

1046 „Der Klageantrag ist die formal-juristische Verkörperung des Klagebegehrens [...] in einer bestimmten Rechtsschutzform.“ *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 41.

1047 § 92 Abs. 1 Satz 3 SGG. Im Jahr 2018 hat insbesondere die Einführung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017, BGBl. I S. 2208, die Sozialgerichtsbarkeit beschäftigt. Das BSG hat in seiner Entscheidung klargestellt, dass auch nach neuem Recht formgebundene Schriftsätze nicht per einfache E-Mail an das Gericht übermittelt werden können. Auch wenn die Urheberschaft der elektronischen Unterlagen und der diesen zugrunde liegende Wille unumstritten sind, kann von den zwingenden Formerfordernissen gem. § 65a SGG nicht abgesehen werden, vgl. BSG vom 4. Juli 2018, B 8 SO 44/18 B, bei juris.

1048 Weiterführend dazu Kapitel 2 C. I. 1.

1049 § 253 ZPO.

1050 § 253 ZPO.

1051 Darunter wird das Erfordernis der Feststellung, welche Entscheidung der Kläger begehrt, verstanden, vgl. *Seiler*, in: *Thomas/Putzo* (Hrsg.), Zivilprozessordnung, 2019, § 253 ZPO, Rdnr. 8.

Anspruchs¹⁰⁵² und letztlich auch die Bestimmung des Klageantrags.¹⁰⁵³ Darüber hinaus muss die Klageschrift auch eigenhändig unterschrieben sein.¹⁰⁵⁴ Mängel im notwendigen Inhalt der Klageschrift¹⁰⁵⁵ können durch Nachholung oder Berichtigung in einem zugestellten Schriftsatz oder in mündlicher Verhandlung mit Wirkung *ex nunc*¹⁰⁵⁶ beseitigt werden. Dazu hat das Gericht auf die Mängel in den zwingenden Bestandteilen hinzuweisen.¹⁰⁵⁷ Nichtsdestotrotz wird vom Kläger verlangt, deutlich darzulegen, was er mit der Klage begehrt. In einem Verfahren des öffentlichen Rechts wird dies in wesentlich geringerem Maße verlangt.¹⁰⁵⁸

Wie bereits erwähnt, enthält § 82 VwGO eine in Wortlaut und Inhalt ähnliche Vorschrift, die als Vorbild bei der Neufassung des § 92 SGG diente. Demnach müssen Klagen in allen drei Gerichtsordnungen des öffentlichen Rechts schriftlich erhoben werden.¹⁰⁵⁹ Die Unterzeichnung der Klageschrift ist im Sozialgerichtsverfahren als sogenannte Soll-Vorschrift einzuordnen,¹⁰⁶⁰ ist also keine zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit der Klage¹⁰⁶¹ und kann später nachgeholt werden.¹⁰⁶² Nach § 82 VwGO macht eine fehlende Unterschrift die Klage dagegen grundsätzlich unwirksam, weshalb sie auch nach Ablauf der Klagefrist im Verwaltungsgerichtsverfahren nicht mehr nachgeholt bzw. innerhalb der Frist des § 82 Abs. 2 VwGO ergänzt werden kann.¹⁰⁶³ Allerdings wurde diese

1052 Unter dem Klagegrund ist der konkrete Sachverhalt zu verstehen, vgl. ebd., Rdnr. 10.

1053 Ein bestimmter Klageantrag setzt voraus, dass der Kläger den Anspruch nach Inhalt und Umfang konkret bestimmt und die Art der Klage angibt, vgl. ebd. Rdnr. 11.

1054 Zur Heilung eines Formmangels durch Rügeverzicht oder Nachholung der Unterschrift, vgl. BGH vom 3. März 2004, IV ZR 458/02, bei juris.

1055 § 253 Abs. 2 ZPO.

1056 Vgl. BGH vom 8. Dezember 2016, IX ZR 257/15, bei juris.

1057 Diese Befugnis folgt aus der Regelung der materiellen Prozessleitung nach § 139 Abs. 3 ZPO.

1058 Vgl. § 92 SGG, § 82 VwGO, § 65 FGO.

1059 § 90 SGG, § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 64 FGO.

1060 § 92 Abs. 1 Satz 3 SGG.

1061 Vgl. BSGE 19, 191, 197. Zu § 92 SGG ebenso Schmidt, in: Keller/Leithe-
rer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 92 SGG, Rdnr. 13,
und Jaritz, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG,
Rdnr. 49; in diesem Sinne auch Binder, in: Lüdtke (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz,
2017, § 90 SGG, Rdnr. 4.

1062 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

1063 Schenke, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 2019, § 81
VwGO, Rdnr. 8; ebenso Aulehner, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsge-

Regelung durch die Rechtsprechung abgemildert. Denn die Schriftform soll lediglich sicherstellen, dass die Klage tatsächlich vom angegebenen Rechtssuchenden stammt und mit dessen Wissen und Willen in den Rechtsverkehr gekommen ist.¹⁰⁶⁴ Die Schriftform gilt deshalb auch dann als eingehalten, wenn auf dem Schriftsatz keine eigenhändige Unterschrift vorhanden ist, jedoch aus anderen Umständen unmittelbar hervorgeht, dass der Schriftsatz als Klageschrift gedacht ist. Dabei dürfen freilich nur Umstände berücksichtigt werden, die ohne Beweisaufnahme identifiziert werden können.¹⁰⁶⁵

Wie in der VwGO ist auch in der FGO die Unterschrift als zwingende Voraussetzung für eine wirkungsvolle Prozesshandlung vorgesehen.¹⁰⁶⁶ Dass die Klageschrift im Sozialgerichtsverfahren nicht zwingend unterzeichnet werden muss, ist eine klägerfreundliche Regelung, da mit dieser Formfreiheit eine niedrige Zugangsschwelle für den Sozialprozess einhergeht.

cc. Klageänderung

Die Klageänderung ist in § 99 SGG geregelt. Um eine Klageänderung handelt es sich bei der Änderung des Klageantrages, des Klagegrundes oder dem Wechsel der Verfahrensbeteiligten.¹⁰⁶⁷ Die genannte sozialgerichtliche Vorschrift entspricht dabei im Wesentlichen § 91 VwGO; darüber

richtsordnung, 2018, § 81 VwGO, Rdnr. 52. „Sie [die eigenhändige Unterzeichnung] ist das im Rechtsverkehr typische Merkmal, um den Urheber eines Schriftstücks und seinen Willen festzustellen, die niedergeschriebene Erklärung in den Verkehr zu bringen. Ein Schriftsatz ohne eigenhändige Unterschrift stellt zunächst einen Entwurf und noch keine schriftlich zu erhebende Klage dar [...]. Diese ‚Formstrenge‘ stellt letztlich auch nur geringe Anforderungen, die ohne Schwierigkeiten zu erfüllen sind. Da aber Verfahrensvorschriften nicht Selbstzweck sein dürfen, schließt das Erfordernis der Schriftlichkeit die eigenhändige Unterzeichnung nicht um ihrer selbst willen, sondern deshalb ein, weil in der Regel allein sie die Verlässlichkeit der Eingabe sicherstellt.“ BVerwGE 81, 32, 41.

1064 Koehl, NVwZ, 2017, S. 1089, S. 1091, ebenso Schenke, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 2019, § 81 VwGO, Rdnr. 5.

1065 Koehl, NVwZ, 2017, S. 1089, S. 1091.

1066 Trägt die Klage keine Unterschrift, so ist die zwingende Vorschrift des § 64 Abs. 1 FGO nicht erfüllt, vgl. FG München vom 27. Mai 2015, 1 K 1408/14.

1067 Vgl. § 99 SGG. Wurde der Beklagte nur nicht richtig bezeichnet, so handelt es sich nicht um eine Klageänderung. Dies betrifft Fälle, in denen statt der passivlegitimierten juristischen Person des öffentlichen Rechts eine Behörde

hinaus ist § 99 Abs. 3 SGG auch an § 264 ZPO angelehnt.¹⁰⁶⁸ Im sozialgerichtlichen Verfahren ist eine Klageänderung nur dann zulässig, wenn die übrigen Verfahrensbeteiligten damit einverstanden sind oder das Gericht die Klageänderung als sachdienlich betrachtet.¹⁰⁶⁹ Im Vergleich zu anderen gerichtlichen Verfahren gelten im Sozialprozess keine Sonderregelungen bezüglich Klageänderungen.

e. Das Meistbegünstigungsprinzip

Hinsichtlich des Meistbegünstigungsprinzips¹⁰⁷⁰ müssen zwei Fallgruppen unterschieden werden: dies betrifft zum einen die Auslegung des Streitbegehrens, kann darüber hinaus aber auch als Korrektur des Prozessrechts verstanden werden.¹⁰⁷¹

aa. Das Meistbegünstigungsprinzip als Auslegungsregel

Die obligatorische Bezeichnung des Klagebegehrens ist als Korrelat der Dispositionsmaxime zu betrachten.¹⁰⁷² Dementsprechend darf das Gericht nur über die vom Kläger erhobenen Ansprüche entscheiden, ohne dabei

angegeben wird, vgl. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 99 SGG, Rdnr. 6a.

1068 *Bieresborn*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 99 SGG, Rdnr. 15.

1069 § 99 SGG. Eine Klageänderung ist dann sachdienlich, wenn durch sie ein Streit zwischen den Verfahrensbeteiligten in einem Verfahren beseitigt und dadurch ein neues Verfahren vermieden wird, vgl. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 99 SGG, Rdnr. 10.

1070 Der Begriff „Meistbegünstigungsprinzip“ ist kein originär sozialrechtlicher Grundsatz. Es taucht auch in anderen Bereichen des Rechts auf, wie z. B. im Völkerrecht, im Strafrecht, im internationalen und nationalen Steuerrecht. Meistbegünstigungsregelungen finden sich auch in materiell-rechtlichen Normen des Sozialrechts. Solche Regelungen treten insb. bei der Berechnung von Zeiten oder Leistungshöhen auf. Siehe z. B. Regelungen im Unfallversicherungsrecht, wie § 9 Abs. 5 SGB VII, oder im Rentenversicherungsrecht, wie § 68a SGB VI, oder im Arbeitsförderungsrecht, wie § 284 Abs. 6 SGB III. Weiterführend daz *Gutzler*, ASR, 2012, S. 144, S. 145.

1071 Vgl. *Gutzler*, ASR, 2012, S. 144, S. 148.

1072 *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 32.

freilich an die Fassung der Anträge gebunden zu sein.¹⁰⁷³ Wenn die Klage einen bestimmten Antrag enthält, ist daher vom Gericht zu prüfen, ob dieser Antrag dem subjektiv Gewollten bzw. dem Prozessziel des Klägers entspricht.¹⁰⁷⁴ In der sozialgerichtlichen Rechtsprechung wird gelegentlich eine ausdrücklich formulierte „klägerfreundliche Auslegung“ der Klageanträge bzw. ein „Meistbegünstigungsprinzip“ bei der Auslegung der Anträge auf Sozialleistungen verlangt.¹⁰⁷⁵ Das Meistbegünstigungsprinzip kann dabei nicht aus § 2 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 SGB I abgeleitet werden, wonach die sozialen Rechte möglichst weitgehend zu verwirklichen sind. Denn unter diesem Prinzip ist nur die möglichst weitgehende Verwirklichung der sozialen Rechte im Verwaltungsverfahren und nicht im Gerichtsverfahren zu verstehen.¹⁰⁷⁶ Das Meistbegünstigungsprinzip ist vielmehr Ausdruck des Art. 19 Abs. 4 GG.¹⁰⁷⁷

Die Sozialgerichte müssen den wirklichen Willen des Klägers erforschen, was insbesondere dem Umstand Rechnung trägt, dass vor den Sozialgerichten und den Landessozialgerichten keine Prozessvertretung durch Rechtsanwälte erforderlich ist. Dabei bleibt allerdings fraglich, wie der wirkliche Wille zu bestimmen ist. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts hat sich das Sozialgericht nach § 123 SGG¹⁰⁷⁸ bei der Antragsauslegung daran zu orientieren, was als Leistung möglich wäre, wenn ein vernünftiger Antragsteller seinen Antrag mit entsprechender Beratung gestellt hätte und dabei keine anderen Gründe für ein anderes Verhalten vorliegen.¹⁰⁷⁹ Wenn der Kläger sein Begehren auf einen bestimmten Lebenssachverhalt stützt, kann unterstellt werden, dass er im Zweifel alle

1073 § 123 SGG.

1074 Jaritz, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 45.

1075 Siehe z. B. BayLSG vom 10. Januar 2017, L 15 VK 14/16, Rdnr. 24 bei juris: „Wie bei der Auslegung gesetzlicher Regelungen (vgl. BVerfG vom 18. Februar 2003, 2 BvR 369/01 [...]) ist auch die Auslegung einer Prozesserkklärung durch die Wortlautgrenze begrenzt, wobei im Sinn der gebotenen klägerfreundlichen Auslegung vom Gericht im Rahmen der Auslegung alles zu unternehmen ist, der von einem Beteiligten gewählten Formulierung einen Erklärungsinhalt beizumessen, der ihm maximalen Rechtsschutz ermöglicht.“

1076 Eine andere Meinung vertritt allerdings *Gutzler*, ASR, 2012, S. 144, S. 148.

1077 BSG vom 1. März 2018, B 8 SO 52/17 B, bei juris; ebenso BayLSG vom 10.1.2017, L 15 VK 14/16, Rdnr. 24 bei juris.

1078 § 123 SGG: „Das Gericht entscheidet über die vom Kläger erhobenen Ansprüche, ohne an die Fassung der Anträge gebunden zu sein.“

1079 BSGE 108, 86, 29; dazu auch *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 118.

Ansprüche geltend macht, die ihm aus diesem Sachverhalt zustehen können.¹⁰⁸⁰ Daher geht das Gericht im Zweifel davon aus, dass das Begehren des Klägers unabhängig vom Wortlaut unter Berücksichtigung des wirklichen Willens so auszulegen ist, dass es möglichst weitgehend zum Tragen kommt.¹⁰⁸¹ Gewollt ist demnach, was möglich ist¹⁰⁸² und den größten Nutzen bringt.¹⁰⁸³

Ausgangspunkt für die Meistbegünstigung bei Anträgen auf Sozialleistungen war die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts im Bereich der Arbeitsförderung.¹⁰⁸⁴ Dort stellte sich bei den ähnlichen Voraussetzungen unterliegenden Leistungen des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe die Frage, ob mit dem Antrag auf die eine Leistung nicht auch die jeweils andere mit beantragt sein sollte. Das Bundessozialgericht hatte deshalb in den 1980er Jahren entschieden, dass im Antrag auf Arbeitslosengeld stets auch der Antrag auf Arbeitslosenhilfe enthalten sei.¹⁰⁸⁵ Dies begründete das BSG mit dem Meistbegünstigungsprinzip, wonach Grund und Höhe des Leistungsanspruchs jeweils in vollem Umfang zu überprüfen sind.¹⁰⁸⁶ Die Rechtsprechung war allerdings bei der Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips nicht immer konsequent. So wurde zum Beispiel abgelehnt, in einem Antrag auf Hinterbliebenenrente aus gesetzlicher Rentenversicherung zugleich einen Antrag auf Hinterbliebenenleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung zu sehen.¹⁰⁸⁷

Es stellt sich jedoch die Frage, ob es hier tatsächlich um eine Besonderheit der Sozialgerichtsbarkeit geht.¹⁰⁸⁸ Die Verwaltungsgerichte gehen

1080 BSG vom 30. Januar 1980, 12 RK 16/79, SozR 5070, § 10a Nr. 3.

1081 Verbleiben Zweifel, ist von einem umfassenden Rechtsschutzbegehren auszugehen. Vgl. BSGE 107, 287, 315. *Cha* meint, dass der Richter „große Mühe verwendet, um das echte Ziel des Klägers zu finden“, *Cha*, SGB, 2015, S. 201, S. 202. Vgl. *Eicher*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, S. 1749, S. 1759; *Steiner*, NZS, 2012, S. 41, S. 43.

1082 *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 118. Bei einem Rechtsanwalt als rechtskundigem Bevollmächtigten ist zudem grundsätzlich anzunehmen, dass er das Gewollte auch richtig wiedergibt, vgl. *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017: § 123 SGG, Rdnr. 3.

1083 Vgl. BSG vom 31. Oktober 2007, B 14/11b AS 59/06 R, bei juris.

1084 *Gutzler*, ASR, 2012, S. 144, S. 146.

1085 Siehe u. a. BSG vom 29. Oktober 1986, 7 RAr 58/85, bei juris; BSG vom 11. Januar 1989, 7 RAr 14/88, bei juris; BSG vom 18. Mai 1995, 7 RAr 68/94, bei juris.

1086 Vgl. BSGE 95, 8, 16; BSGE 95, 191, 199.

1087 BSG vom 17. Februar 2009, B 2 U 34/07 R, bei juris.

1088 Vgl. *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

freilich bei der Antragsauslegung in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten einen anderen Weg.¹⁰⁸⁹ Sie beschränken sich eher auf ihre Kontrollfunktion des Verwaltungshandelns.¹⁰⁹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht formuliert in einer Entscheidung, es sei nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte „gleichsam ungefragt“ nach rechtlichen Fehlern zu suchen.¹⁰⁹¹ Insgesamt hat also der Grundsatz der meistbegünstigenden Antragsauslegung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bisher keine Rolle gespielt.¹⁰⁹²

Der Bundesfinanzhof fordert gem. Art. 19 Abs. 4 GG eine „rechtsschutzgewährende Auslegung“ der Klageschrift, weshalb ein unklarer Antrag, insbesondere bei einem juristisch nicht vorgebildeten Rechtssuchenden im Zweifel so auszulegen ist, dass das Ergebnis dem Willen eines verständigen Klägers entspricht.¹⁰⁹³ In solchen Fällen kann es sich zum Beispiel um eine unzutreffende Bezeichnung des Klägers handeln¹⁰⁹⁴ oder um die Auslegung einer schriftlichen Erklärung des Klägers als Einspruch.¹⁰⁹⁵

1089 Das ist nach dem im Rechtsmittelrecht geltenden Grundsatz des Meistbegünstigungsprinzips, welchem gemäß Fehler der Behörden oder Gerichte nicht zulasten eines Betroffenen gelten dürfen, zu unterscheiden. Hierzu siehe VGH München vom 2. August 2016, 9 BV 15.1032, bei juris.

1090 *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 118.

1091 BVerwG vom 7. September 1979, VI C 7.77, bei juris.

1092 *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 118.

1093 Hierzu siehe BFH vom 8. Januar 1991, VII R 61/88, bei juris; BFH vom 29. November 1995, X B 328/94, bei juris; ebenso BFH vom 15. Juli 2015, VIII B 56/15, bei juris.

1094 „Zwar ist mit diesem Klageziel nicht vereinbar, daß der Kläger die Klage auf dem Briefpapier der GmbH erhoben hat, die GmbH auch ausdrücklich als Klägerin bezeichnet worden ist und daß die Unterschrift des Geschäftsführers mit dem Zusatz 'D GmbH' versehen ist. Bei der Auslegung der Klageschrift ist aber auch das Vorbringen in der Klagebegründung mitzuberücksichtigen [...], die der Kläger innerhalb der Klagefrist eingereicht hat und die er unter Beifügung seiner Privatadresse und seines Privatstempels- anders als die Klageschrift mit seiner persönlichen Unterschrift nicht für die GmbH gezeichnet hat. Aufgrund dieses noch innerhalb der Klagefrist eingegangenen Schriftsatzes kommt der prozeßrechtlich unzutreffenden Bezeichnung der GmbH als Klägerin in der Klageschrift kein ausschlaggebendes Gewicht zu.“ BFH vom 8. Januar 1991, VII R 61/88, bei juris.

1095 „Läßt die Äußerung des Steuerpflichtigen ungewiß, ob er ein Rechtsmittel einlegen will, so ist im Allgemeinen die Erklärung als Rechtsmittel zu betrachten, um zugunsten des Steuerpflichtigen den Eintritt der Rechtskraft aufzuhalten.“ BFH vom 12. April 1967, VI 389/65, bei juris.

Hierbei nehmen die Gerichte regelmäßig das Vorbringen des Klägers in der Klagebegründung zum Ausgangspunkt.¹⁰⁹⁶ Dennoch gehen die Sozialgerichte noch einen Schritt weiter. Das Sozialgericht setzt im Zweifel voraus, dass das Begehren des Klägers unabhängig vom Wortlaut unter Berücksichtigung des wirklichen Willens so auszulegen ist, dass es möglichst weitgehend zum Tragen kommt.¹⁰⁹⁷ Im Zweifel ist das gewollt, was nach den Maßstäben der Rechtsordnung vernünftig ist.¹⁰⁹⁸ Grund und Höhe des Leistungsanspruchs sind jeweils in vollem Umfang zu überprüfen.¹⁰⁹⁹

bb. Das Meistbegünstigungsprinzip als Korrektur des Prozessrechts

Das Meistbegünstigungsprinzip kann jedoch auch als Korrektur des Prozessrechts verstanden werden. Es wurde daher auch auf die rechtlichen Besonderheiten einer Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II herangezogen, um die Frage zu beantworten, wer überhaupt Klage erheben kann. Für eine Übergangszeit¹¹⁰⁰ waren Klageanträge aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Schwierigkeiten danach zu beurteilen, in welcher Weise die an einer Bedarfsgemeinschaft beteiligten Personen die Klage hätten erheben müssen, um die für die ganze Bedarfsgemeinschaft gewünschten höheren Sozialleistungen zu bekommen.¹¹⁰¹ Dementsprechend hat die Rechtsprechung für diese Übergangszeit die Verfahrenskonstellation der Bedarfsgemeinschaft korrigiert.¹¹⁰² Gemäß dieser Korrektur wurde das Meistbegünstigungsprinzip als Grundlage für eine Abweichung vom geltenden Prozessrecht herangezogen und kann daher als richterliche Rechtsfortbildung betrachtet werden. In der Entscheidung zur Einbeziehung weiterer Mitglieder in die Bedarfsgemeinschaft hat das Bundessozialgericht nur eine geringfügige Rechtsfortbildung bestätigt, gleichzeitig

1096 Hierzu siehe BFH vom 8. Januar 1991, VII R 61/88, bei juris; BFH vom 29. November 1995, X B 328/94, bei juris; ebenso BFH vom 15. Juli 2015, VIII B 56/15, bei juris.

1097 BSGE 107, 287, 315.

1098 Jaritz, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 92 SGG, Rdnr. 34.

1099 Ebd.

1100 Dies betraf den Zeitraum bis zum 30. Juni 2007.

1101 BSGE 97, 242, 254. Für die weitere Rechtsprechung siehe z. B. BSG vom 29. März 2007, B 7b AS 4/06 R, bei juris; BSG vom 19. September 2008, B14/7b AS 10/07 R, bei juris.

1102 Gutzler, ASR, 2012, S. 144, S. 148.

aber auch die Unzulänglichkeit der gesetzlichen Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft betont.¹¹⁰³ Obwohl diese richterliche Rechtsfortbildung lediglich auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt war, war die Handlung des Gerichts umstritten. Die Anwendung der Meistbegünstigung als Korrektur des Sozialprozessrechts ist aber durchaus als klägerfreundlich anzusehen. Denn damit wird die Zugangsschwelle zum Gericht niedrig gehalten und ein mögliches Ungleichgewicht, das auf Unkenntnis beruhen könnte, ausbalanciert.

2. Klageerhebung und Inhalt der Klageschrift in Slowenien

a. Klageerhebung

Unter einer Klage wird eine Prozesshandlung verstanden, die auf Geltendmachung eines Anspruchs gerichtet ist.¹¹⁰⁴ Nach Art. 23 URS wird das Recht auf Zugang zu einem Gericht verfassungsrechtlich gewährleistet, kann jedoch gesetzlichen und verhältnismäßigkeitsbestimmten Beschränkungen unterliegen.¹¹⁰⁵ Das Verfassungsgericht hat diesbezüglich in einer Entscheidung, die sich auf die Frage nach der Verhältnismäßigkeit einer 8-tägigen Klagefrist in Fällen der Sicherung von Arbeitslosenleistungen bezog,¹¹⁰⁶ betont, dass die Klagefristen nicht zu kurz bemessen sein dürfen.¹¹⁰⁷ Im Zuge der Aufhebung dieser kurzen Klagefrist sind in Slowenien alle Klagefristen in sozialrechtlichen Streitigkeiten einheitlich geregelt worden.¹¹⁰⁸

1103 BSGE 97, 242, 254.

1104 Der Begriff Klage wird im ZDSS-1 nicht ausdrücklich bestimmt. Die Definition ist aus dem Schrifttum zu entnehmen, vgl. *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 207.

1105 Das slowenische Verfassungsgericht hat sich dabei auf Art. 6 Abs. 1 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR berufen. Dazu ausführlich USRS U-13/99 vom 8. März 2001.

1106 Die 8-tägige Frist war in Art. 45 Abs. 3 des Gesetzes über Versicherung und Beschäftigung im Fall von Arbeitslosigkeit (slowen. *Zakon o zavarovanju in zaposlovanju za primer brezposelnosti*, ZZZPB) geregelt. Zur Entscheidung des Verfassungsgerichts siehe USRS U-103/99 vom 29. November 2000.

1107 USRS U-103/99 vom 29. November 2000.

1108 Ebd. Die spätere Einführung des ZDSS-1 hat die einheitliche Klagefristregelung nochmal bestätigt. Gem. Art. 72 ZDSS-1 müssen alle Klagen vor den Arbeits- und Sozialgerichten binnen 30 Tagen ab der Bestandskraft des Verwaltungsaktes eingereicht werden.

Die Klage muss vor dem zuständigen Arbeits- und Sozialgericht erhoben werden. Anders als im deutschen Sozialgerichtsverfahren gibt es jedoch keine speziellen Regelungen zur Klageeinreichung, weshalb insoweit die Verfahrensvorschriften der slowenischen Zivilprozessordnung einschlägig sind.¹¹⁰⁹ Ist vor dem Ablauf der Frist die Klage bei einem unzuständigen Gericht eingegangen, so gilt sie als rechtzeitig bei dem zuständigen Gericht eingereicht, wenn der Kläger entweder rechtlich unkundig ist und keinen Vertreter hat, oder der Kläger bzw. sein Vertreter einen offensichtlichen Fehler gemacht hat.¹¹¹⁰ Diese Ausnahmen sind allerdings restriktiv anzuwenden. Nach ständiger Rechtsprechung¹¹¹¹ kann von einem offensichtlichen Fehler gesprochen werden, wenn die Klage aus Versehen bei einem anderen Gericht eingereicht wurde.¹¹¹² Nach der Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichte kann sich der Kläger nur dann nicht auf seine rechtliche Unwissenheit berufen, wenn er im Verwaltungsakt oder in der Rechtsbehelfsbelehrung ausdrücklich darüber belehrt wurde, wo die Klage bzw. der Rechtsbehelf eingereicht werden muss.¹¹¹³ Daraus lässt sich ableiten, dass das Berufen auf rechtliche Unwissenheit nur sehr selten zum Erfolg führt, da grundsätzlich jeder Verwaltungsakt eine entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung enthalten muss.¹¹¹⁴ Reicht der Rechtssuchende die Klage dagegen bei einem Verwaltungsorgan statt beim Gericht ein, so kann er sich auf die ihn begünstigende Ausnahme nicht berufen, da diese nur für die Einreichung der Klage bei den Gerichten gilt.¹¹¹⁵ Anders verhält es sich dagegen im Verwaltungsgerichtsverfahren, wo die Klage als rechtzeitig eingereicht gilt, wenn ein rechtlich unkundiger Kläger ohne einen Vertreter oder aufgrund eines offensichtlichen Fehlers die Klage nicht beim Verwaltungsgericht sondern bei einem anderen Verwaltungs-

1109 Art. 19 ZDSS-1.

1110 Art. 112 Abs. 8 ZPP.

1111 Vgl. VDSS Pdp 1648/1998 vom 10. Juni 1998; VSRS II Ips 253/2003 vom 19. Juni 2003; VSRS III Ips 41/2003 vom 22. Februar 2005; VSRS II Ips 734/2006 vom 30. August 2007; VSRS III Ips 595/2006 vom 17. August 2008.

1112 Es handelt sich nicht um einen offensichtlichen Fehler, wenn auch in der Klageschrift das falsche Gericht angegeben wurde, vgl. VDSS Pdp 514/2009 vom 11. Juni 2009; in diesem Sinne auch VDSS Pdp 514/2009 vom 11. Juni 2009. Ein offensichtlicher Fehler kann auch einem Rechtsanwalt zugeschrieben werden, was allerdings eng ausgelegt werden muss, vgl. VSRS U 1336/2007 vom 27. Oktober 2008.

1113 VDSS Psp 205/2013 vom 9. Oktober 2013.

1114 VSRS I Up 182/2008 vom 14. Mai 2008; vgl. VDSS Psp 115/2010 vom 15. April 2010.

1115 VDSS Psp 337/2005 vom 20. Oktober 2005.

organ einreicht.¹¹¹⁶ Somit stellt sich die Frage, warum nur der Verwaltungsprozess eine solche Begünstigung kennt und nicht der Sozialprozess. In beiden Verfahrensformen findet ein Verwaltungsverfahren statt, und auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten kann es vorkommen, dass der Kläger seine Klage bei der Sozialverwaltung einreicht. In der Literatur wurde deshalb bereits zu Recht vorgeschlagen, die im Verwaltungsprozess geltende klägerfreundliche Regelung auch im Sozialprozess einzuführen.¹¹¹⁷

b. Klageerhebung zur Niederschrift beim Gericht

Zwar kann ein Widerspruch (slowen. *pritožba*) im Widerspruchsverfahren zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde erhoben werden;¹¹¹⁸ die Möglichkeit der beim Gericht zu Protokoll zu gebenden Klageerhebung existiert im slowenischen Sozialprozessrecht jedoch nicht. Eine Klage muss deshalb stets schriftlich entweder per Post oder direkt bei Gericht eingereicht werden.¹¹¹⁹ Die fehlende Möglichkeit einer Klageerhebung zur Niederschrift erschwert den Zugang für den betroffenen Personenkreis.

c. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist ähnlich wie in Deutschland konzipiert. So führt die Nichteinhaltung einer Frist in der Regel dazu, dass ein Verfahrensbeteiligter hinsichtlich der jeweiligen Prozesshandlung präkludiert ist. Wurde der Betroffene ohne eigenes Verschulden an der Einhaltung der Verfahrensfrist gehindert, muss ihm auf Antrag die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden.¹¹²⁰ Dies erfolgt durch eine gerichtliche Entscheidung, gemäß der die versäumte und verspätet nachgeholte Prozesshandlung als rechtzeitig zu betrachten ist.¹¹²¹ Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist jedoch nur dann möglich, wenn

1116 Art. 29 Abs. 3 ZUS-1.

1117 Hierzu siehe *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 69.

1118 Art. 238 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (slowen. *Zakon o splošnem upravnem postopku*, ZUP).

1119 Vgl. Art. 73 ZDSS-1, Art. 29 ZUS-1, vgl. Art. 179 ff. ZPP.

1120 *Novak*, *Pravna Praksa*, 2005, S. 21 ff.

1121 *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 203.

es sich um eine Frist handelt, durch deren Versäumnis der Betroffene sein Recht endgültig verliert.¹¹²² Wie in Deutschland dient auch in Slowenien die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand dem effektiven Zugang zum Gericht und der Gewährleistung rechtlichen Gehörs.¹¹²³ Die Wiedereinsetzung steht deshalb auch dort in einem Spannungsverhältnis zum Erfordernis der Einhaltung der gesetzlichen Fristen zugunsten der Rechtssicherheit und eines zügigen Verfahrensablaufs¹¹²⁴ und ist ausschließlich auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen die jeweilige Verfahrenspartei eine Frist aus triftigen Gründen versäumt hat.¹¹²⁵

Das Gerichtsverfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten kennt keine besonderen Regelungen in Bezug auf die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, weshalb insoweit die Vorschriften des Zivilprozesses anzuwenden sind.¹¹²⁶ Demgemäß muss der Antrag innerhalb von fünfzehn Tagen nach dem Tag eingereicht werden, an dem die Ursache für die Fristversäumnung entfallen ist.¹¹²⁷ Nach Ablauf von sechs Monaten ab dem Tag der Verzögerung kann die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nicht mehr beantragt werden.¹¹²⁸ Im Verwaltungsprozess sind demgegenüber die Fristen hierfür kürzer. Im Rahmen dieses Verfahrens muss der Antrag innerhalb von acht Tagen bzw. innerhalb von drei Monaten nachgeholt werden.¹¹²⁹ Es kann deshalb gesagt werden, dass die längeren Fristen im Zivilprozess und damit auch die für sozialrechtliche Streitigkeiten geltenden Regelungen für den Kläger günstiger sind. Die strengere Regelung im Verwaltungsprozess kann mit Blick auf den Zivilprozess allerdings kritisiert werden. Denn sowohl das Sozialgerichtsverfahren als auch das Verwaltungsgerichtsverfahren sollten grundsätzlich im Vergleich zum Zivilprozess die klägerfreundlicheren Regelungen aufweisen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit sich die Rechtsprechung der Arbeits- und Sozialgerichte und der ordentlichen Gerichte in Bezug auf die Auslegung der (identischen) Vorschriften über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand unterscheiden. Sowohl die ordentlichen Gerichte als auch die

1122 *Faganel*, in: *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 24 ZUS-1, Rdnr. 3.

1123 Art. 22 URS, vgl. USRS Up-216/99 vom 19. Dezember 2009.

1124 Art. 23 URS, vgl. USRS Up-216/99 vom 19. Dezember 2009.

1125 Vgl. USRS Up-216/99 vom 19. Dezember 2009.

1126 Art. 116 bis Art. 118 ZPP.

1127 Art. 117 Abs. 2 ZPP. Wenn die Partei erst später von der Verzögerung erfahren hat, beginnt die Frist mit dem Tag, an dem sie davon Kenntnis erhalten hat.

1128 Art. 117 Abs. 3 ZPP.

1129 Art. 24 ZUS-1.

Sozialgerichte fordern als triftigen Grund einen Zufall oder ein Ereignis, das der Betroffene nicht selbst verschuldet hat und das er trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätte vorhersehen oder verhindern können.¹¹³⁰ Hierbei werden die persönlichen Umstände, die den Rechtsuchenden daran gehindert haben könnten, die Prozesshandlung vorzunehmen, u. a. der Grad der Bildung oder Gesundheitszustand, berücksichtigt.¹¹³¹ Die Anforderungen an die Überprüfung dürfen jedoch nicht überspannt werden.¹¹³² Aufgrund des spezifischen Kreises der Verfahrensbeteiligten in sozialrechtlichen Streitigkeiten können persönliche Umstände häufig dazu führen, dass Prozesshandlungen versäumt werden und danach Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu beantragen ist. Die Anforderungen an das Verhalten von Rechtsanwälten sind hinsichtlich der Wiedereinsetzung in allen anderen Gerichtsordnungen höher, was als folgerichtig betrachtet werden kann.¹¹³³

d. Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift

aa. Strengere Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift

Wie in Deutschland gibt es auch in Slowenien eine Tendenz zu strengeren Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift im Sozialprozess, mit denen der Gesetzgeber das Verfahren beschleunigen und die Gerichte entlasten wollte. So musste der Rechtsschutzsuchende nach der zuvor geltenden Fassung des ZDSS als zwingende Bestandteile der Klageschrift lediglich den Beklagten und den strittigen Verwaltungsakt bezeichnen,¹¹³⁴ brauch-

1130 Vgl. VDSS Pdp 1166/2013 vom 29. Januar 2014.

1131 Vgl. VSRS II Ips 495/99 vom 30.3.2000; VSRS I Up 856/2001 vom 14. November 2001. Erhöhtes Fieber kann allerdings nicht als berechtigter Grund angesehen werden, so VDSS Pdp 1658/2002 vom 6. März 2003; für mehrere Fallkonstellationen siehe VDSS Pdp 779/2004 vom 11. November 2005; vgl. VDSS Pdp 560/2015 vom 5. November 2015; vgl. VDSS Psp 41/2018 vom 29. März 2018.

1132 VDSS Pdp 192/2016 vom 22. Juni 2016.

1133 In diesem Sinne argumentiert auch die ständige Rechtsprechung, vgl. VSRS II Ips 81/93 vom 18. Februar 1993; VSRS II Ips 200/94 vom 8. Dezember 1994; VSRS I Up 40/2002 vom 16. Januar 2002; VSRS I Up 1490/2004 vom 17. Februar 2005; VSRS I Up 1345/2006 vom 27. September 2006.

1134 Art. 23 ZDSS. Das ZDSS galt vom 13. Mai 1994 bis zum 1. Januar 2005.

te aber keinen bestimmten Klageantrag (slowen. *tožbeni zahtevek*)¹¹³⁵ zu formulieren.¹¹³⁶ Sofern der Klageantrag dennoch formuliert wurde, war das Gericht hieran nicht gebunden. Mit dem neuen ZDSS-1 ist diese Regelung geändert worden. Seither muss der Kläger spätestens bis zum Ende der ersten mündlichen Verhandlung einen bestimmten Klageantrag formulieren.¹¹³⁷ Im Vergleich zur alten Regelung handelt es sich dabei um eine Vorschrift, die mehr Mitwirkung vom Kläger verlangt und deshalb als strenger betrachtet werden kann.¹¹³⁸

Im zuvor geltenden ZDSS gab es eine Regelung, nach der das Gericht im Fall einer mangelhaften Klageschrift, die nicht innerhalb einer gesetzten Frist korrigiert wurde, den unvertretenen Kläger vorladen musste, um ihm zu helfen, die Klageschrift zu ergänzen bzw. zu korrigieren.¹¹³⁹ Diese Regelung war damals vor allem vor dem Hintergrund des Art. 23 URS, der Rechtsschutz durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gewährleistet, höchst umstritten,¹¹⁴⁰ führte sie doch dazu, dass das Gericht die Rolle einer Rechtsberatung übernahm, was den Verdacht der Befangenheit weckte.¹¹⁴¹ In der Literatur wurde zudem berichtet, dass Bürger darüber erstaunt waren, im Sozialstreit zu verlieren, da die Klageschrift zuvor von einem Richter erstellt und damit aus ihrer laienhaften Sicht auch bestätigt worden war.¹¹⁴² Wohl auch deshalb wurde die Regelung mit der Einführung des ZDSS-1 geändert.

bb. Zwingende Bestandteile der Klageschrift

Nach geltendem Recht müssen in der Klageschrift der Kläger und der Beklagte benannt, der Verwaltungsakt beigelegt und der ganze Streitge-

1135 Ein bestimmter Klageantrag erfordert, dass der Kläger den Anspruch nach Inhalt und Umfang konkret bestimmt, vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, § 73 SGG, Rdnr. 1.

1136 Art. 17 ZDSS.

1137 Art. 73 Abs. 2 ZDSS-1.

1138 Vgl. *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 69.

1139 Art. 17 ZDSS.

1140 Vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 66 ZDSS-1, Rdnr. 2.

1141 Ebd.

1142 Ebd.

genstand – also sowohl der Klagegrund (slowen. *tožbeni razlog*)¹¹⁴³ als auch der Klageantrag (slowen. *tožbeni zahtevek*)¹¹⁴⁴ – bezeichnet werden.¹¹⁴⁵ Das Gericht ist dabei an die Fassung des Antrags gebunden.¹¹⁴⁶ Der Kläger soll dementsprechend den Leistungsantrag so weit wie möglich bestimmen.¹¹⁴⁷ Versicherte und potenziell Leistungsberechtigte können außerdem den Klageantrag auch noch in einem späteren Verfahrensstadium konkretisieren, was im Unterschied zu anderen Gerichtsordnungen eine Besonderheit darstellt.¹¹⁴⁸ Darüber hinaus wird im Verwaltungsprozess noch ein weiterer zwingender Klagebestandteil verlangt: die Vorlage einer Kopie für sämtliche Verfahrensbeteiligten.¹¹⁴⁹ Zudem muss die Klageschrift im Zivilprozess unterschrieben werden.¹¹⁵⁰ Im Gegensatz zu anderen Gerichtsordnungen gibt es in sozialrechtlichen Streitigkeiten weniger zwingende Klagebestandteile.¹¹⁵¹

Fehlt eine zwingende Voraussetzung, führt dies dazu, dass der Kläger im Sozialprozess aufgefordert wird, die Klage bezüglich der fehlenden Punkte zu ergänzen.¹¹⁵² Das Gericht muss dabei dem klagenden Versicherten oder Leistungsberechtigten erklären, wie er die Mangelhaftigkeit der Klageschrift beheben kann¹¹⁵³ und ihn davor warnen, dass die Klage unzulässig sei, wenn sie nicht geändert werde. Nach dem Gesetz muss

1143 Unter dem Klagegrund ist der konkrete Lebenssachverhalt zu verstehen, vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, § 73 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1144 Hinreichend bestimmt ist ein Antrag, wenn er als Urteilstenor übernommen werden kann und als solcher vollstreckungsfähig ist, vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 73 ZDSS-1, Rdnr. 1 ff.

1145 Vgl. Art. 73 ZDSS-1.

1146 Art. 2 ZPP, vgl. *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 66.

1147 Vgl. *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 65.

1148 Das ZDSS-1 sieht ausdrücklich vor, dass Klageanträge in Streitigkeiten über die Rechte aus der Sozialversicherung und der Sozialhilfe später konkretisiert werden können. Es handelt sich dabei um eine Ausnahme von den im Zivilprozess und im Verwaltungsprozess geltenden Regeln, denen gemäß ein Klageantrag bereits bei der Klageerhebung vollständig bekannt sein muss. Vgl. Art. 105 ZPP, Art. 108 ZPP, vgl. Art. 31 ZUS-1.

1149 Nach Art. 30 ZUS-1.

1150 Art. 105 ff. ZPP.

1151 Vgl. Art. 105 ZPP, Art. 108 ZPP, vgl. Art. 31 ZUS-1.

1152 Art. 66 ZDSS-1.

1153 Art. 66 ZDSS-1.

das Gericht den unvertretenen potenziell Leistungsberechtigten und die versicherte Person zudem über die Möglichkeit, die Voraussetzungen und das Verfahren zur Erlangung von Prozesskostenhilfe und die damit verbundene anwaltliche Vertretung (slowen. *brezplačna pravna pomoč*) beraten.¹¹⁵⁴ Diese zusätzliche Information hilft den Kläger, seine sozialrechtlichen Ansprüche durchzusetzen, und ist deshalb als klägerfreundlich zu betrachten. Das Zivilverfahrensrecht ist im Fall der Unvollständigkeit oder Unverständlichkeit der Klageschrift strenger, denn dort wird vom Kläger verlangt, die Klageschrift binnen einer bestimmten Frist zu ergänzen, ohne dass ihm erklärt würde, wie er den bestehenden Mangel beheben kann.¹¹⁵⁵ Wird die Klageschrift hingegen nicht korrigiert, so wird die Klage als unzulässig abgewiesen. Ist im Verwaltungsgerichtsverfahren eine Klage unvollständig, so wird der Kläger auch hier aufgefordert, die Mängel innerhalb einer bestimmten Frist zu beheben. Gleichzeitig muss ihm das Gericht aber erklären, was zu tun ist und wie, und den Kläger über die Konsequenzen einer Nichtvornahme der Korrektur belehren. Behebt der Kläger die Mängel der Klage nicht innerhalb einer bestimmten Frist, so weist das Gericht die Klage ab.¹¹⁵⁶ Diese Regelung ähnelt derjenigen im Sozialgerichtsverfahren, mit dem Unterschied, dass das Gericht den Kläger nicht über die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe belehren muss.

In der Praxis der sozialrechtlichen Streitigkeiten kommt es aber selten vor, dass das Gericht eine unvollständige Klage zur Korrektur gemäß Art. 66 ZDSS-1 zurückgibt,¹¹⁵⁷ was vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Mehrheit der Kläger nicht in der Lage ist, einen Klageantrag richtig zu stellen, im ungünstigsten Fall zur Abweisung der Klage als unzulässig führt.¹¹⁵⁸ In der Praxis wird Art. 66 ZDSS-1 vielmehr lediglich als normative Grundlage der Pflicht zur Unterrichtung über die Möglichkeit und die Voraussetzungen der Prozesskostenhilfe betrachtet. Unklarheiten des Klageantrags werden deshalb nicht selten erst bis zum Ende der ersten Verhandlung aufgeklärt.¹¹⁵⁹ Die Gerichte haben dies damit begründet, dass Art. 73 Abs. 2 ZDSS-1 als *lex specialis* zu Art. 66 ZDSS-1 zu betrachten

1154 Art. 66 ZDSS-1.

1155 Art. 108 ZPP.

1156 Art. 31 ZUS-1.

1157 Zu dieser Gerichtspraxis ausführlich *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 70.

1158 Ebd.

1159 Art. 73 Abs. 2 ZDSS-1.

ist, was eine für den Kläger günstige bzw. eine klägerfreundliche Auslegung des Prozessrechts darstellt.

cc. Klageänderung

Eine Änderung der Klage liegt vor, wenn sich entweder die Verfahrensbeteiligten oder der Streitgegenstand ändern. Im ersten Fall spricht man von einer subjektiven Veränderung, im Fall der Änderung des Klageantrags hingegen von einer objektiven Veränderung.¹¹⁶⁰ Wenn der Kläger einen offensichtlichen Fehler¹¹⁶¹ gemacht hat und den Beklagten falsch bezeichnet hat, kann sowohl in sozialrechtlichen Streitigkeiten als auch in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten die Klage bis zum Ende der ersten mündlichen Verhandlung geändert werden, ohne dass dafür die Zustimmung des zuvor Beklagten oder des statt diesem nun neu Beklagten eingeholt werden müsste.¹¹⁶² Hierbei handelt es sich um eine Abweichung von den Regeln des Zivil- und des Verwaltungsgerichtsverfahren, welche beide die Zustimmung des aktuellen und des zukünftigen Beklagten voraussetzen.¹¹⁶³ Die sozialgerichtliche Regelung kann daher als klägerfreundlich betrachtet werden, da der Rechtsschutzsuchende seinen Fehler später beseitigen kann.

1160 Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 221.

1161 Nach der Rechtsprechung liegt ein solcher offensichtlicher Fehler vor, wenn es sich um einen augenfälligen Fehler handelt, der ohne Absicht passiert ist. Ein praktisches Beispiel für einen solchen offensichtlichen Fehler ist der Fall einer Arbeitnehmerin, die zunächst ein Unternehmen, bei dem sie zuvor beschäftigt war, noch in demselben Jahr verklagte, in dem auch das Arbeitsverhältnis gekündigt worden war, ohne zu wissen, dass das Unternehmen zwischenzeitlich nach einem verkürzten Verfahren aus dem einschlägigen Register gelöscht worden war. Hier war die Klägerin ganz offensichtlich fälschlicherweise davon ausgegangen, dass ihr ehemaliger Arbeitgeber immer noch existierte, korrigierte aber den Fehler umgehend, nachdem sie dies erfahren hatte, vgl. VSDS Pdp 1318/2002 vom 14. Mai 2004.

1162 Für arbeitsrechtliche Streitigkeiten ergibt sich dies aus Art. 37 ZDSS-1; die entsprechende Regelung für sozialrechtliche Streitigkeiten enthält Art. 67 ZDSS-1.

1163 Vgl. Art. 187 ZPP und Art. 41 ZUS-1.

3. Vergleich

Die Durchsetzung sozialer Rechte darf nicht durch unangemessen strenge Anwendung von Verfahrensvorschriften behindert werden. Das deutsche Sozialgerichtsverfahren kennt mehrere klägerfreundliche Regelungen, die darauf abzielen, die Erhebung einer Klage zu erleichtern. So kann die Klage auch bei einer anderen Stelle als dem Gericht fristgemäß eingereicht werden. Darüber hinaus kann der Rechtsschutzsuchende seine Klage auch zu Protokoll beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Gerichtes erheben, und zwar sogar in der zweiten Instanz. Das slowenische Sozialgerichtsverfahren kennt dagegen keine Vorschriften mit gleicher Funktion.

Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien ist eine Tendenz zu strengeren Anforderungen an Klageschriften im Sozialprozess zu erkennen, durch die der Gesetzgeber in beiden Ländern das Verfahren beschleunigen und die Gerichte entlasten will. Die Gesetzesänderung eröffnete dementsprechend den Gerichten beider Länder die Möglichkeit, bei einer nicht den Anforderungen entsprechenden Klageschrift dem Kläger für deren Ergänzung eine Frist mit ausschließender Wirkung zu setzen, um nach ergebnislosem Fristablauf die Klage als unzulässig abweisen zu können. Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien werden diese Regelungen in der Gerichtspraxis aufgrund des besonderen Kreises der Rechtssuchenden, die häufig nicht vertreten sind und nicht selten in ihrer materiellen Existenz gefährdet sind, sorgfältig und selten angewandt. Obwohl durch neue Gesetzesänderungen in beiden Ländern zusätzliche Anforderungen an die Klageschrift im Sozialprozess eingeführt wurden, gibt es jedoch im Gegensatz zu anderen Gerichtsordnungen in sozialrechtlichen Streitigkeiten immer noch weniger zwingende Klagebestandteile. Im Kontrast zu den deutschen Anforderungen an die zwingenden Klagebestandteile sind allerdings die slowenischen Anforderungen strenger, da der ganze Streitgegenstand, also sowohl der Klagegrund als auch der Klageantrag, bezeichnet werden muss. Zudem ist das Gericht an die Fassung des Klageantrags gebunden. Im Unterschied dazu sind die deutschen Sozialgerichte an die Fassung des Antrages nicht gebunden. Im Zweifel ist im deutschen Sozialgerichtsverfahren unter Berücksichtigung des Meistbegünstigungsprinzips davon auszugehen, dass der Kläger alles begehrt, was ihm aufgrund des vorgetragenen Sachverhalts rechtlich zusteht. Um den Zugang zu Gericht für den slowenischen Rechtsschutzsuchenden zu erleichtern, würde es sich aber auch im slowenischen Sozialprozess empfehlen, als zwingenden Bestandteil der Klageschrift lediglich das Klagebegehren nach deutscher Konzeption zu verlangen, wonach es ausreicht, den Lebenssachverhalt und

die daraus resultierende subjektiv gewollte Rechtsfolge zu beschreiben. Ebenso ist dem Gesetzgeber in Slowenien vorzuschlagen, dass dort die Sozialgerichte in die Lage versetzt werden, wie in Deutschland über die vom Kläger erhobenen Ansprüche zu entscheiden, ohne an den Wortlaut der Anträge gebunden zu sein.

Beide Länder kennen im Sozialgerichtsverfahren die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand. Im deutschen SGG gibt es eine einmonatige Frist für den Antrag; dabei handelt sich um eine längere Frist als in anderen Prozessordnungen. Begründet wird dies damit, dass der Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig durch Erfüllung verschiedener sozialer Risiken in seinen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt ist und ihm demzufolge ein längerer Zeitraum zugestanden werden muss, um die fälligen Prozesshandlungen durchzuführen, was freilich als klägerfreundlich zu betrachten ist. Demgegenüber beträgt in Slowenien die Antragsfrist lediglich 15 Tage und weicht somit nicht von den allgemeinen Regelungen der ZPP ab. Darüber hinaus stellen sowohl deutsche als auch slowenische Gerichte aufgrund der spezifischen Gruppe von Rechtssuchenden keine übermäßigen Anforderungen für die Erlangung einer *restitutio in integrum*.

Im Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass das deutsche SGG mehrere Verfahrensvorschriften umfasst, die mögliche Formhindernisse für den Kläger zu mildern geeignet sind. Der deutsche Sozialprozess ist deshalb unter diesem Aspekt im Vergleich zum slowenischen Sozialprozess als klägerfreundlicher zu bewerten.

IV. Kostenrisiko

1. Kostenrisiko bei sozialgerichtlichen Verfahren in Deutschland

a. Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten

Die Kostenregelungen des Sozialgerichtsverfahrens weichen wesentlich von denen anderer Gerichtsbarkeiten ab und werden in der deutschen Literatur regelmäßig als Beleg für die klägerfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens angeführt.¹¹⁶⁴ § 183 SGG hat bis zum 1. Januar 2002 geregelt, dass die Kostenregelung im Sozialverfahren für natürliche und juristische Personen des Privatrechts Kostenfreiheit vorsah, während Körperschaften

¹¹⁶⁴ Jüngst insbesondere *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 54, und *Schnitzler*, NJW, 2019, S. 1, S. 3.

und Anstalten des öffentlichen Rechts eine verhältnismäßig niedrige Pauschalgebühr zahlen mussten.¹¹⁶⁵ In der Vergangenheit wurde die grundsätzliche Kostenfreiheit des Sozialverfahrens häufig kritisiert und vom Gesetzgeber die Einführung von „sozialverträglich bemessenen Pauschalgebühren“ verlangt, um die Eingangs- und Kostenflut zu beseitigen und die Gerichte zu entlasten.¹¹⁶⁶ Die Kritiker der damaligen Kostenregelung betonten zudem, dass auch Ärzte in Vertragsarztsachen, finanzkräftige Arbeitgeber und andere nicht sozial benachteiligte Verfahrensbeteiligte davon profitiert haben.¹¹⁶⁷ Auf diese Kritik reagierte der Gesetzgeber mit einer Einschränkung der Kostenfreiheit.¹¹⁶⁸ Infolgedessen ist das Verfahren vor den Sozialgerichten nur noch für Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich der Hinterbliebenenleistungsempfänger, behinderte Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger nach § 56 SGB I kostenfrei, soweit sie in dieser Eigenschaft am Verfahren als Kläger oder Beklagte beteiligt sind.¹¹⁶⁹ Der Begriff „Leistungsempfänger“ im Sinne von § 183 SGG ist weit auszulegen und umfasst nicht nur Personen, die Sozialleistungen beziehen, sondern auch diejenigen, die einen solchen Anspruch lediglich gerichtlich verfolgen.¹¹⁷⁰ Gemäß seit 2. Januar 2002 geltender Fassung von

1165 Gesetz vom 3. September 1953, BGBl. I S. 1239. Damals war die Anwendung des Gerichtskostengesetzes (GKG) ausgeschlossen. Vgl. auch die frühere Verfahrensordnung über die Höhe der Pauschalgebühren vom 31. März 1955, BGBl. I S. 180. Über die Änderung der damaligen Kostenregelung wurde eine Zeit lang diskutiert. Eine Auswahl: vgl. *Kortmann*, SGB, 1988, S. 292 ff.; vgl. *Diemer*, SGB, 1988, S. 139 ff.; *Brödl*, NZS, 1997, S. 145, S. 145 ff. Zu den Argumenten der Befürworter der Kostenfreiheit siehe insbesondere *Eppelein*, Soziale Sicherheit, 2006, S. 125 ff.

1166 Sowohl im Jahr 2004 als erneut im Jahr 2006 wurde im Gesetzesentwurf (BT-Drs. 663/03, BT-Drs. 15/2722, BR-Drs. 45/06 und BT-Drs. 16/1028) versucht, Pauschalgebühren für alle Rechtsschutzsuchenden im Sozialgerichtsprozess einzuführen. Später, im Jahr 2010, wurden erneut bei der Vorbereitung von Reformkonzepten der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister eine allgemeine Gerichtskostenpauschale für alle Kläger im Sozialprozess vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen.

1167 *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 183 SGG, Rdnr. 2.

1168 § 183 wurde durch das 6. SGGÄndG vom 17. August 2001, BGBl. I S. 2144 geändert.

1169 § 183 Abs. 1 SGG. Die Kostenfreiheit gilt allerdings nicht wegen überlangen Gerichtsprozesses, vgl. § 183 Satz 6 SGG.

1170 *Hlava*, Sozialrecht Aktuell, 2013, S. 54, S. 56. Das BSG hat in seiner Rechtsprechung den Kreis der Leistungsempfänger noch erweitert. Es argumentierte, dass der Gesetzgeber das Kostenprivileg nicht ausdrücklich an die Sozialleis-

§ 183 SGG gibt es daher zwei Kategorien von Verfahrensbeteiligten, für die unterschiedliche Kostenregelungen gelten. Die oben genannten kostenprivilegierten Beteiligten haben grundsätzlich weder Gerichtsgebühren¹¹⁷¹ noch Auslagen¹¹⁷² zu erstatten. Kläger und Beklagte hingegen, die nicht zu den kostenprivilegierten Personen gehören, müssen für jeden Rechtszug eine Gerichtspauschalgebühr zahlen.¹¹⁷³

Außerdem bestehen auch Besonderheiten bei der Erstattung außerordentlicher Gerichtskosten.¹¹⁷⁴ Die in § 183 SGG genannten Personen müssen anderen Verfahrensbeteiligten außergerichtliche Kosten nur ausnahmsweise erstatten, da die Aufwendungen der Verfahrensgegner, der nach § 184 Abs. 1 SGG Pauschalgebührenpflichtigen nicht erstattungsfähig sind.¹¹⁷⁵ Hinsichtlich der Kosten, die dem Kläger entstanden sind, ist die Kostenentscheidung gem. § 193 SGG nach sachgemäßem Ermessen

tungen der Sozialgesetzbücher angeknüpft hat. Die Entstehungsgeschichte sowie der Sinn und Zweck des § 183 SGG sprechen vielmehr dafür, das Kostenprivileg in erster Linie jenen Personen einzuräumen ist, die als Kläger oder Beklagte um derartige Leistungen streiten. Das BSG hat damit die ähnliche Funktion der Leistungen hervorgehoben und die Entscheidung bestätigt, dass Arbeitgeber in Streitigkeiten um die Erstattung von Aufwendungen für die Entgeltfortzahlung nach § 10 Abs. 1 Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (EntgFG) Leistungsempfänger im Sinne von § 183 SGG sind, vgl. BSG vom 20. Dezember 2005, B 1 KR 5/05 B, SozR 4-1500 § 183 Nr. 3.

- 1171 Die Gerichtsgebühren sind öffentlich-rechtliche Abgaben für die Ausübung staatlicher Gerichtshoheit, vgl. *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 183 SGG, Rdnr. 49.
- 1172 Unter Auslagen sind Eigenbeteiligungen zu verstehen, die für gerichtliche Aufwendungen erhoben werden, z. B. Aufwendungen für Sachverständige und Zeugen, vgl. *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 183 SGG, Rdnr. 49.
- 1173 Vgl. § 197a SGG. Die Höhe der Gebühr wird für das Verfahren vor den Sozialgerichten auf 150 EUR, vor den Landessozialgerichten auf 225 EUR und vor dem Bundessozialgericht auf 300 Euro festgesetzt, vgl. § 184 SGG.
- 1174 Außergerichtliche Kosten umfassen all diejenigen Anwendungen der Verfahrensbeteiligten, die über die Gerichtskosten hinaus während des Verfahrens anfallen. Wenn weder der Kläger noch der Beklagte zu den in § 183 genannten Personen zugehören, sind die §§ 154 bis § 162 VwGO entsprechend anzuwenden. Wenn der Kläger oder Beklagte zu den in § 183 SGG genannten Personen gehört, sind §§ 184 bis § 195 SGG anzuwenden.
- 1175 § 193 Abs. 4 SGG i. V. m. § 184 Abs. 1 SGG. Erstattungsfähige Kosten sind Aufwendungen der Beteiligten, die benötigt werden, um das Verfahren zweckentsprechend zu führen, vgl. *Schmidt*, in: *Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 193 SGG, Rdnr. 4.

zu treffen.¹¹⁷⁶ Diese Regelung weicht von anderen Verfahrensordnungen und der Regelung für nicht kostenprivilegierte Personen im Sozialprozess ab.¹¹⁷⁷ Das Sozialgericht hat breite Entscheidungsmöglichkeiten und kann den Sach- und Rechtsstand nach freiem Ermessen berücksichtigen.¹¹⁷⁸ Bei der Kostenverteilung in anderen Verfahren und bei nicht kostenprivilegierten Personen im SGG wird dagegen grundsätzlich vom Ausgang des Verfahrens ausgegangen, sodass der Unterliegende die Kosten des Verfahrens tragen muss.¹¹⁷⁹ Zwar ist der Ausgang des Verfahrens in die Entscheidung einzubeziehen, das Sozialgericht kann jedoch je nach Umständen auch den obsiegenden Verfahrensbeteiligten zur Kostenerstattung verurteilen.¹¹⁸⁰ Die Rechtsprechung hat im Rahmen der Entscheidung über die Kostenerstattung das sogenannte Veranlasserprinzip entwickelt,¹¹⁸¹ wonach derjenige die Kosten zu tragen hat, der durch sein Verhalten eine Klage oder die Einlegung eines Rechtsmittels veranlasst hat.¹¹⁸² Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn der Kläger durch unrichtige Beratung¹¹⁸³ oder falsche Rechtsmittelbelehrung¹¹⁸⁴ eine unzulässige bzw. unbegründete Klage erhoben hat.¹¹⁸⁵ Dem Veranlasser ist auch bei vollständigem

1176 § 193 Abs. 1 SGG. Das Gericht kann die Behörden verpflichten, Privatpersonen die außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

1177 Vgl. § 91 bis § 107 ZPO, § 154 bis § 164 VwGO, § 135 bis § 149 FGO, vgl. § 197a SGG i. V. m. § 154 bis § 162 VwGO.

1178 „Das Gericht hat im Urteil zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Beteiligten einander Kosten zu erstatten haben.“ § 193 Abs. 1 Satz 1 SGG.

1179 Vgl. §§ 91 bis 107 ZPO, §§ 154 bis 164 VwGO, §§ 135 bis 149 FGO, vgl. § 197a SGG i. V. m. §§ 154 bis 162 VwGO.

1180 Schmidt, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 193 SGG, Rdnr. 1a.

1181 BSG vom 20.10.2010, B 13 R 15/10 R, SozR 4-1500 § 193 Nr. 6; BSG vom 16.6.1999, B 9 V 20/98 R, SozR 3-3100 § 5 Nr. 7, und BSG vom 30.8.2001, B 4 RA 87/00 R, SozR 3-5050 § 22b Nr. 1. Dieser Rechtsgedanke ist auch in § 93 ZPO und § 156 VwGO zu finden.

1182 Gutzler, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 193 SGG, Rdnr. 30.

1183 LSG Berlin-Brandenburg vom 26.1.2006, L 14 B 1397/0597/05 AS ER, bei juris.

1184 BSG vom 20.10.2010, B 13 R 15/10 R, SozR 4-1500 § 193 Nr. 6.

1185 „Obwohl die Beklagte im Ergebnis in allen Instanzen obsiegt hat, rechtfertigt sich die hälftige Auferlegung der außergerichtlichen Kosten der Klägerin auf sie daraus, dass sie durch ihr Verhalten wesentlich Anlass zur Durchführung des Verfahrens gegeben hat. Insbesondere hat die Beklagte durch die ebenso unvollständige wie irreführende Begründung des (damit rechtswidrigen, auf Grund besonderer gesetzlicher Anordnung aber nicht aufhebbaren) Verwaltungsakts bezüglich des (Höchst-)Wertes des zuerkannten Rentenrechts [...] eine rechtzeitige und verständige Prüfung durch die Klägerin [...] verhindert.“

Obsiegen in der Sache ein Teil der Kosten aufzuerlegen. Ferner soll auch ein Kläger, der unnötige Kosten verursacht, diese selbst tragen.¹¹⁸⁶ Das Veranlasserprinzip kann als Korrektiv gegenüber der Maßgeblichkeit des Verfahrensausgangs betrachtet werden und ist als Ausnahmeregelung restriktiv auszulegen.¹¹⁸⁷

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kostenregelung im Sozialgerichtsverfahren insgesamt dem schutzbedürftigen Bürger den Zugang zum Gericht erleichtert und deshalb als klägerfreundlich zu betrachten ist. Die Gerichtskostenfreiheit gilt auch für diejenigen Bereiche des Sozialrechts, für die der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist.¹¹⁸⁸ Zwar trifft es zu, dass die Kostenfreiheit kein „Alleinstellungsmerkmal der Sozialgerichtsbarkeit“¹¹⁸⁹ darstellt. Trotzdem wird sie vor allem in solchen Bereichen gewährleistet, die einen funktionalen Zusammenhang zwischen dem materiellen Sozialrecht und dem Prozessrecht aufweisen. Dies ist auch ein weiteres Argument dafür, die Bereiche des Sozialrechts unter einer Gerichtsbarkeit zusammenzufassen, um sicherzustellen, dass eine einheitliche Verfahrensregelung in sozialrechtlichen Streitigkeiten gilt.¹¹⁹⁰

b. Ausnahmen von der Kostenprivilegierung

Auch kostenprivilegierte Beteiligte können in die Lage geraten, selbst Kosten tragen zu müssen, und zwar in einigen Ausnahmefällen, die in § 183 Satz 5 SGG geregelt sind. Es handelt sich um solche Kosten, die Kostenprivilegierte in besonderer Weise veranlasst haben und sind daher

BSGE 88, 274, 288. Siehe auch BSG vom 29.3.2007, B 7b AS 2/06 R, SozR 4-4200 § 7 Nr. 4.

1186 Das kann zum Beispiel dann fällig sein, wenn der Kläger die Vollmacht verspätet vorgelegt hat, vgl. BSGE 32, 253, 255.

1187 Gutzler, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 193 SGG, Rdnr. 30.

1188 § 188 VwGO: „Die Sachgebiete in Angelegenheiten der Fürsorge mit Ausnahme der Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Jugendhilfe, der Kriegsofferfürsorge, der Schwerbehindertenfürsorge sowie der Ausbildungsförderung sollen in einer Kammer oder in einem Senat zusammengefasst werden. Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) werden in den Verfahren dieser Art nicht erhoben; dies gilt nicht für Erstattungsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern.“

1189 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

1190 Weiterführend dazu Kap. 2 A. I. 6.

gerechtfertigt.¹¹⁹¹ § 183 Satz 6 SGG regelt als weitere Ausnahme von der Kostenfreiheit die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes wegen eines überlangen Gerichtsverfahrens.¹¹⁹² Der Gesetzgeber hat sich bewusst entschieden, dass auch in den Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz im Rahmen des Rechtsschutzes wegen überlanger Gerichtsverfahren in jedem Fall die üblichen Gebühren erhoben werden sollen.¹¹⁹³ Darüber hinaus sind von der Kostenprivilegierung die Kosten für die Anhörung eines bestimmten Arztes gem. § 109 Abs. 1 SGG sowie Verschuldungskosten gem. § 192 SGG ausgenommen. Nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SGG kann das Gericht die Anhörung des vom Antragsteller bestimmten Arztes davon abhängig machen, ob der Antragsteller die Kosten hierfür vorschießt und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts auch endgültig trägt.¹¹⁹⁴ Nach § 192 SGG können den Verfahrensbeteiligten oder ihren Vertretern bzw. Bevollmächtigten,¹¹⁹⁵ sofern diese schuldhaft das Verfahren verzögert haben oder ihre Klageerhebung bzw. sonstige Verfahrenshandlung sich als Missbrauch des grundsätzlich kostenfreien Sozialgerichtsverfahrens darstellt, ganz oder teilweise die dadurch verursachten Kosten auferlegt werden.¹¹⁹⁶ Dabei handelt es sich um einen prozessualen Schadensersatzanspruch.¹¹⁹⁷ Verzögerungskosten können einem Verfahrensbeteiligten auferlegt werden, wenn er schuldhaft¹¹⁹⁸ gegen ihm gesetzlich obliegende Mitwirkungspflichten¹¹⁹⁹ verstößt. Eine missbräuchliche Rechtsverfolgung

1191 *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 183 SGG, Rdnr. 53.

1192 § 202 Satz 2 SGG i. V. m. §§ 198 ff. GVG.

1193 BT-Drs. 17/3802, S. 20.

1194 *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 109 SGG, Rdnr. 16; *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 109 SGG, Rdnr. 28. Dazu ausführlich Kap. 2 C. II. b. aa.

1195 Grundsätzlich sind schuldhaft verursachte Kosten einem Vertreter oder Prozessbevollmächtigten nicht aufzuerlegen. Dem Verfahrensbeteiligten ist das Handeln eines Vertreters zuzurechnen. Eine Ausnahme gilt jedoch für den Fall des vollmachtlosen Bevollmächtigten, da dessen Verhalten dem Beteiligten nicht zugerechnet werden kann, vgl. *Straßfeld*, in: *Jansen* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 192 SGG, Rdnr. 3; *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 192 SGG, Rdnr. 10.

1196 § 192 SGG gilt gleichermaßen auch in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 86b SGG.

1197 *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 192 SGG, Rdnr. 1a.

1198 Das heißt, durch zumindest fahrlässiges Verhalten, vgl. *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 192 SGG.

1199 § 103 Satz 1 SGG.

ist eine offensichtlich unzulässige oder unbegründete Rechtsverfolgung, die von jedem Einsichtigen als völlig aussichtslos angesehen werden muss und trotz eines entsprechenden Hinweises durch den Vorsitzenden fortgeführt wird.¹²⁰⁰ Dabei ist auf die objektivierte Einsichtsfähigkeit eines vernünftigen Verfahrensbeteiligten abzustellen.¹²⁰¹ Zwar sind Verschuldenskosten auch in anderen Verfahrensordnungen vorgesehen.¹²⁰² Derartige Sanktionen sind in kostenfreien Gerichtsverfahren aber wesentlich häufiger und dienen dazu, die missbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsschutz zu steuern oder zu vermeiden.¹²⁰³ Eine empirische Studie hat allerdings gezeigt, dass die Richter von dieser Regelung im Sozialgerichtsverfahren selten Gebrauch machen.¹²⁰⁴

c. Prozesskostenhilfe

Die Gleichstellung von Bemittelten und Unbemittelten bei der Inanspruchnahme von gerichtlichem Rechtsschutz hat das Bundesverfassungsgericht als ein Gebot der Rechtsschutzgleichheit interpretiert.¹²⁰⁵ Aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich ableiten, dass die Rechtsschutzgleichheit auch die dem Verfahren zeitlich vorgelagerte Phase abdeckt, nämlich den Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz.¹²⁰⁶ Darunter sind die erstmalige Klageerhebung und die Einlegung von Rechtsmitteln zu verstehen. Rechtsschutzgleichheit kann durch Pro-

1200 Vgl. *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 192 SGG, Rdnr. 25 ff.; *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 192 SGG, Rdnr. 8.

1201 LSG Sachsen vom 31. März 2005, L 2 U 124/04, bei juris; ebenso *Krauß*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 192 SGG, Rdnr. 30.

1202 § 34 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG), § 155 Abs. 4 VwGO, § 137 FGO, § 94, § 95, § 97 Abs. 2 ZPO, § 38 GKG.

1203 *Winker*, Die Missbrauchsgebühr im Prozessrecht, 2011, S. 60.

1204 In der Studie haben die Autoren interessanterweise festgestellt, dass die Häufigkeit der Androhung oder Verhängung von Missbrauchskosten weiterhin von der Tätigkeitsdauer der befragten Richter abhängig ist. *Braun/Buhr/Höland u. a.*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 78. Zu historischen und rechtsvergleichenden Perspektiven siehe insb. *Winker*, Die Missbrauchsgebühr im Prozessrecht, 2011, S. 9 ff.

1205 *Huber*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, Art. 19 GG, Rdnr. 454.

1206 BVerfGE 81, 347, 356; BVerfG vom 7. März 1997 1 BVR 296/94, bei juris; BVerfG vom 26. November 2008, 1 BvR 1813/08, bei juris.

zesskostenhilfe erreicht werden, die auf Grundlage von § 114 ZPO gewährt wird.¹²⁰⁷ Im Vergleich mit anderen Gerichtsordnungen gelten für sozialrechtliche Streitigkeiten jedoch keine Besonderheiten.¹²⁰⁸ Das bedeutet, dass sich die Gewährung der Prozesskostenhilfe wie im Zivilprozess nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Antragstellers bemisst, wobei auch geprüft wird, ob eine Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Erfolgsaussichten hat und nicht mutwillig erscheint.¹²⁰⁹ Wenn Unterstützung durch eine andere Organisation, etwa eine Gewerkschaft oder andere Vereinigungen,¹²¹⁰ möglich ist, wird Prozesskostenhilfe nicht gewährt.¹²¹¹ Wenn die Prozesskostenhilfe bewilligt wird, trägt die Staatskasse die Kosten des Rechtssuchenden – ganz gleich ob dieser im Prozess obsiegt oder unterliegt.¹²¹² Nicht von der Prozesskostenhilfe umfasst sind aber die Gebühren und Kosten des obsiegenden Gegners.¹²¹³ Gem. § 193 Abs. 1 SGG sind aber die Aufwendungen nicht kostenprivilegierter Beklagter in sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht erstattungsfähig,¹²¹⁴ was bedeutet, dass die Rechtssuchenden die Kosten ihres Verfahrensgegners in solchen Fällen nicht erstatten müssen.

2. Kostenrisiko in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien

a. Gerichtskosten und außergerichtliche Kosten

Wie das deutsche, kennt auch das slowenische System zwei Kostenregelungen im Sozialprozess. In Bezug auf die Gerichtskosten¹²¹⁵ und die außergerichtlichen Kosten¹²¹⁶ gilt eine besondere Kostenregelung für Sozialversicherte und andere Sozialleistungsempfänger, darunter auch Hinterblie-

1207 BVerfGE 81, 347, 357.

1208 Vgl. § 166 VwGO, § 142 FGO, § 114 ZPO, ebenso auch *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

1209 § 114 ZPO.

1210 § 73 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 SGG.

1211 § 73a Abs. 2 SGG.

1212 § 122 ZPO.

1213 § 123 ZPO.

1214 § 193 Abs. 4 SGG i. V. m. § 184 Abs. 1 SGG.

1215 Gerichtskosten sind solche Kosten, die als Ausgaben unmittelbar durch die Inanspruchnahme des Gerichts als staatliche Einrichtung entstehen.

1216 Die außergerichtlichen Kosten umfassen all diejenigen Aufwendungen der Verfahrensbeteiligten, die über die Gerichtsgebühren hinaus während des Verfahrens anfallen. Hierzu zählen zum Beispiel Anwaltskosten, Kosten für

benenleistungsempfänger und behinderte Menschen.¹²¹⁷ In dieser Verfahrenskonstellation werden wie im deutschen Sozialgerichtsverfahren keine Gerichtgebühren erhoben.¹²¹⁸ Der Gesetzgeber begründete diese Ausnahme mit der Erleichterung des Zugangs für Versicherte und andere Leistungsempfänger.¹²¹⁹ Er stellte dabei fest, dass im Fall der Einführung von Gerichtsgebühren die Zahl der Anträge auf Prozesskostenhilfe zunehmen würde, was den Umfang der Arbeit des Gerichts erhöhen und letztendlich das Gerichtsverfahren verlängern würde.¹²²⁰ Die Gerichtsgebührenfreiheit stellt eine Besonderheit im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren dar,¹²²¹ denn sowohl in Verfahren nach der Zivilprozessordnung als auch in individuellen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten und im Verwaltungsprozess müssen jeweils Gerichtsgebühren gezahlt werden.¹²²² Dasselbe gilt auch in Verfahren vor dem Arbeits- und Sozialgericht, wenn es sich um Entschädigungsfälle handelt.¹²²³

In Bezug auf die außergerichtlichen Kosten gilt ferner für die Sozialversicherten und andere Sozialleistungsempfänger nicht das allgemeine Prinzip, dass der unterliegende Verfahrensbeteiligte grundsätzlich die Kosten trägt, wie es im Zivil- und Verwaltungsprozess der Fall ist.¹²²⁴ Vielmehr kommen die Träger der Sozialversicherung bzw. die Träger von Sozialleistungen unabhängig vom Ausgang des Verfahrens jeweils für ihre eigenen außergerichtlichen Kosten auf.¹²²⁵ Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens tragen die Träger auch die im Verfahren entstandenen Kosten für Sachverständigengutachten, die der Rechtssuchende vorgeschlagen hat.¹²²⁶ In der Literatur wird festgestellt, dass in sozialrechtlichen Streitigkeiten

Sachverständigengutachten, Kosten für das Hinziehen von Zeugen oder für die Beschaffung notwendiger Unterlagen.

1217 Wie in Deutschland handelt es sich um diejenigen Kläger, deren Ansprüche auf Sozialleistungen erst zum Streitgegenstand geworden sind.

1218 Art. 71 ZDSS-1.

1219 *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 71 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1220 Ebd.

1221 Vgl. Art. 2 Gerichtsgebührengesetz (slowen. *Zakon o sodnih taksah*, ZST-1) i. V. m. Art. 71 ZDSS-1.

1222 Art. 2 ZST-1, vgl. auch Art. 105a ZPP.

1223 Vgl. 71 ZDSS-1.

1224 Vgl. Art. 154 ZPP, Art. 25 ZUS-1.

1225 Art. 68 Abs. 1 ZDSS-1.

1226 Art. 68 Abs. 2 ZDSS-1.

die Sachverständigenkosten im Allgemeinen eher hoch sind.¹²²⁷ Beschließt das Gericht deshalb, einen bestimmten Betrag für die Kosten der Beweiserhebung zu sichern, so wird auch dieser vom Träger bereitgestellt.¹²²⁸ Im Zivilprozess muss dagegen derjenige die Kosten für die Beweiserhebung vorschießen, der den Beweis vorgeschlagen hat.¹²²⁹ Wird der Vorschuss nicht rechtzeitig bezahlt, so wird dem Beweisvorschlag nicht gefolgt. Umgekehrt bekommen die Versicherten oder Leistungsempfänger aber ihre außergerichtlichen Gerichtskosten vom Träger erstattet, wenn dieser im Prozess unterliegt.¹²³⁰ Diese erst durch das ZDSS-1 eingeführte Regelung wurde damit begründet, dass die Versicherten und Leistungsempfänger nicht durch eigene Kosten von der Durchsetzung ihrer Rechte abgehalten werden dürfen.¹²³¹

b. Umstrittene Kostenverteilung nach ZDSS

Die Kostenverteilung war im zuvor geltenden ZDSS anders geregelt. Nach Art. 36 Abs. 1 ZDSS trug auch in sozialen Streitigkeiten jeder Verfahrensbeteiligte seine eigenen Verfahrenskosten. Somit konnte auch der obsiegende Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten keine Kostenerstattung vom unterliegenden Beklagten verlangen. Im Unterschied zu Art. 154 ZPP, wonach im Zivilprozess die Kosten unter den Parteien nach dem Erfolgskriterium aufgeteilt werden, hatte in sozialrechtlichen Streitigkeit jeder Verfahrensbeteiligte seine eigenen Verfahrenskosten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens zu tragen. Das Verfassungsgericht hatte die unterschiedlichen Kostenregelungen im Zivilgerichtsverfahren und in sozialrechtlichen Streitigkeiten als verfassungswidrig beurteilt und Art. 36 Abs. 1 ZDSS aufgehoben.¹²³² Dabei hat es argumentiert, dass eine solche

1227 Cvetko, in: Novak (Hrsg.), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 68 ZDSS-1, Rdnr. 3.

1228 Art. 68 Abs. 2 ZDSS-1. In der Praxis verlangt jedoch das Gericht keine Vorauszahlung für den Sachverständigen von dem Träger, vgl. *Gliba*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 37.

1229 Art. 153 Abs. 1 ZPP.

1230 Art. 68 Abs. 2 ZDSS-1; USRS U-I-53/00 vom 12. Juni 2003.

1231 USRS U-I-53/00 vom 12. Juni 2003.

1232 Ebd. Der Antragsteller hat in diesem Fall dem vor slowenischen Verfassungsgericht noch eine praktische Konsequenz in Bezug auf damalige Kostenvorschriften geschildert: die damalige Kostenregelung hat die sowieso unattraktive Vertretung vor Sozialgerichten noch schwieriger gemacht, da die Kosten

Unterscheidung nicht dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 14 Abs. 2 der Verfassung entspreche, nach dessen Sinn und Zweck der Beklagte ein dem Kläger vergleichbares Kostenrisiko tragen müsse.¹²³³ Eine Regelung, nach der das Risiko unabhängig vom jeweiligen Verfahrensausgang besteht, verstoße deshalb gegen den Grundsatz der Waffengleichheit gem. Art. 22 URS.¹²³⁴ Denn im Rahmen eines Gerichtsprozesses muss Waffengleichheit auch in Bezug auf die Erstattung von Auslagen herrschen.¹²³⁵ In den Fällen, in denen die Sozialverwaltung obsiegt, soll weiterhin die Bestimmung des Art. 36 Abs. 1 ZDSS gelten, wonach die Sozialverwaltung also keine Kostenerstattung vom Kläger verlangen kann. Die Fortgeltung dieser Ausnahme wurde damit begründet, dass die Versicherten und Leistungsempfänger in der Regel die wirtschaftlich schwächeren Parteien sind. Wenn die Kläger die Kosten der Gegenpartei tragen müssten, bestünde die Möglichkeit, dass sie aufgrund zu befürchtender Kosten von der Erhebung der Klage überhaupt absehen.¹²³⁶ Es bestehen deshalb sachgerechte Gründe, die die differenzierten Kostenregelungen rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat die Entscheidung des Verfassungsgerichts in das neue Gesetz umgesetzt, nach dem die Sozialverwaltung immer ihre eigenen Kosten trägt.¹²³⁷

c. Ausnahmen von der Kostenprivilegierung

Die Kostenbegünstigung der Versicherten und Leistungsempfänger in sozialrechtlichen Streitigkeiten kennt jedoch eine Ausnahme. Versicherte und Leistungsempfänger müssen den anderen Beteiligten diejenigen Kosten erstatten, die durch Verzögerung des Verfahrens, bewusste Irreführung des Gerichts, die als Missbrauch des grundsätzlich kostenfreien Sozialgerichtsverfahrens kategorisiert werden kann, oder durch eigenes Verschul-

vom Beklagten nicht verlangt werden konnten und der siegende Kläger häufig nicht die erforderlichen finanziellen Mittel hatte, um die Kosten zu decken. Für den Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten war es damals überhaupt schwierig, einen Rechtsanwalt zu finden.

1233 Ähnlich auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 3 GG, vgl. BVerfGE 35, 283, 289.

1234 Ähnlich auch in der deutschen einschlägigen Literatur zur Chancen- bzw. Waffengleichheit, vgl. *Düring/Scholz*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Kommentar, 2019, Art. 3 Abs. 1 GG, Rdnr. 50.

1235 Ähnlich auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, vgl. BVerfGE 35, 283, 289.

1236 Vgl. USRS, U-I-53/00-32 vom 12. Juni 2003.

1237 Art. 68 ZDSS-1.

den entstanden sind.¹²³⁸ Das Gericht kann in solchen Fällen im Urteil oder durch Beschluss einem Beteiligten ganz oder teilweise die Kosten auferlegen. Es handelt sich dabei um eine Verschuldenskostenregelung, die auch in anderen slowenischen Verfahrensordnungen besteht.¹²³⁹

d. Prozesskostenhilfe

Bereits das Verfassungsgericht der ehemaligen Sozialistischen Republik Slowenien hat im Jahr 1979 die Rechtsprechung des EGMR in der Entscheidung *Airey*¹²⁴⁰ zitiert und schon damals ausdrücklich betont, dass das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich und effektiv gewährleistet sein muss.¹²⁴¹ Das Verfassungsgericht der neu gegründeten Republik Slowenien hat in den 1990er Jahren ebenfalls die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg zitiert: „Das Recht auf gerichtlichen Schutz nach Art. 23 der Verfassung verlangt, dass der Staat die effektive und effiziente Ausübung dieses Rechts ermöglicht. Letzteres setzt unter anderem voraus, dass die Höhe der Gerichtskosten für Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen kein unüberwindbares Hindernis für den Zugang zum Gericht darstellt - dies ergibt sich auch aus dem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 14 der Verfassung“.¹²⁴² Das Verfassungsgericht hat als normative Grundlage auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Sozialstaat nach Art. 2 der Verfassung angeführt.¹²⁴³ Demgemäß soll der Staat finanziell schlechter gestellten Verfahrensbeteiligten den gerichtlichen Schutz ihrer Rechte ermöglichen, sodass die Prozesskosten sie nicht in ihrem Existenzminimum bedrohen.¹²⁴⁴

1238 Art. 68 Abs. 3 ZDSS-1.

1239 Vgl. Art. 25 ZUS-1, ebenso Art. 156 ZPP.

1240 EGMR, Beschwerde Nr. 6289/73, Urt. vom 9. Oktober 1979 – *Airey/Irland*.

1241 Verfassungsgericht der Sozialistischen Republik Slowenien, Nr. 6289/73 vom 9. Dezember 1979, A 032.

1242 USRS Up-40/97 vom 7. März 1997. Art. 14 URS: „Allen Menschen werden in Slowenien die gleichen Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet, ungeachtet der Nationalität, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Vermögensverhältnisse, der Geburt, der Bildung, der gesellschaftlichen Stellung oder irgendeines sonstigen personenbezogenen Umstands. Alle sind vor dem Gesetz gleich.“

1243 USRS U-I-112/98 vom 25. März 1998.

1244 Was das Verfassungsgericht unter dem Begriff „Existenzminimum“ versteht, ist allerdings nicht klar, vgl. USRS U-I-112/98 vom 25. März 1998.

Auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten sind die allgemeinen Vorschriften über die Prozesskostenhilfe anwendbar. Der Zweck der Prozesskostenhilfe besteht nach dem Gesetz über die Prozesskostenhilfe (slowen. *Zakon o brezplačni pravni pomoči*, ZBPP) darin, dem Gleichheitsprinzip auch im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes zur Geltung zu verhelfen, welcher durch die soziale Lage einer Person und ihrer Familie nicht beeinträchtigt werden darf.¹²⁴⁵ Zudem muss der Antragsteller eine wahrscheinliche Erfolgchance haben im Verfahren zu gewinnen. Darüber hinaus kann eine außerordentliche Prozesskostenhilfe (slowen. *izjemna brezplačna pravna pomoč*) gewährt werden, auch wenn die finanziellen Bedingungen nicht erfüllt sind.¹²⁴⁶ In solchen Fällen wird geprüft, ob eine Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Erfolgsaussichten hat. Dabei muss es sich um eine Entscheidung handeln,¹²⁴⁷ die für die persönliche und sozioökonomische Situation des Antragstellers oder dessen Familie relevant ist.¹²⁴⁸ Das Gesetz hat solche Fälle exemplarisch aufgelistet.¹²⁴⁹ Dabei fällt auf, dass solche Tatbestände häufig gerade in sozialrechtlichen Streitigkeiten vorkommen und dementsprechend in Anspruch genommen werden können.¹²⁵⁰ Nichtsdestotrotz gibt es im Vergleich zu anderen Gerichtsord-

1245 Eine Person hat Anspruch auf Prozesskostenhilfe, wenn sie aufgrund ihrer finanziellen und familiären Situation nicht in der Lage ist, die Kosten des Gerichtsverfahrens zu übernehmen, ohne dass dadurch ihr sozialer Status beeinträchtigt würde. Der soziale Status des Antragstellers und seiner Familie wird durch die Kosten eines Gerichtsverfahrens immer dann bedroht, wenn sein monatliches Einkommen (eigenes Einkommen) oder das monatliche Durchschnittseinkommen pro Familienmitglied (Familieneinkommen) nicht mehr als das Doppelte des Mindesteinkommens, bestimmt durch das Gesetz über die Leistungen der sozialen Sicherheit, beträgt, vgl. Art. 13 ZBPP.

1246 Die finanziellen Voraussetzungen sind in solchen Fällen milder. Das Einkommen des Antragstellers, bzw. das in seinem Haushalt erwirtschaftete Familieneinkommen, darf dabei das Vierfache des Mindesteinkommens, bzw. das Eigentum des Antragstellers bzw. seiner Familie darf das 60-Fache des Mindesteinkommens nicht überschreiten.

1247 Art. 22 ZBPP.

1248 Art. 24 ZBPP.

1249 Art. 24 ZBPP.

1250 Betroffen sind vor allem PHK-Antragsteller, die aufgrund besonderer persönlicher bzw. familiärer Situation weniger Einkommen zur Verfügung haben. Zum Beispiel geht es, erstens, um diejenigen Fälle, in denen der Antragsteller bzw. seine Familie die außerordentlichen Aufwendungen für die notwendige medizinische Behandlung eines Familienmitglieds, oder eines Familienmitglieds mit körperlichen oder geistigen Behinderungen sowie die Kosten für die Erziehung und Bildung von behinderten Kindern sicherstellen müssen. Zweitens geht es um solche Fälle, in denen der größte Teil des eigenen

nungen im Rahmen der Prozesskostenhilfe jedoch keine besonderen Regelungen für sozialrechtliche Streitigkeiten. Wenn die Prozesskostenhilfe bewilligt wird, trägt die Staatskasse die Kosten des Rechtssuchenden – gleichwohl ob er im Prozess obsiegt oder unterliegt.¹²⁵¹ Da die Kosten der Sozialverwaltung nicht erstattungsfähig sind, müssen deren Kosten vom Rechtssuchenden auch im Fall seines Unterliegens nicht erstattet werden.¹²⁵²

3. Vergleich

Ein niedriges Kostenrisiko für den Kläger ist ein Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit. Die rechtsvergleichende Untersuchung hat ergeben, dass in beiden Ländern keine Gerichtsgebühren für schutzbedürftige Bürger wie Versicherte und Sozialleistungsempfänger zu erheben sind. In Bezug auf die außergerichtlichen Kosten gilt sowohl im deutschen als auch im slowenischen Sozialgerichtsverfahren für diesen Personenkreis nicht das in anderen Gerichtsverfahren geltende Prinzip, dem gemäß der unterliegende Verfahrensbeteiligte grundsätzlich die Kosten trägt. Die deutschen Sozialgerichte haben gem. § 193 SGG die Kostenentscheidung in Bezug auf außergerichtliche Kosten nach sachgemäßem Ermessen zu treffen. Zudem sind in beiden Ländern die der Sozialverwaltung durch Verfahren jeweils entstehenden Kosten jeweils nicht erstattungsfähig. Im Gegensatz zu anderen Gerichtsprozessen in Slowenien erstattet jeweils den Kostenvorschuss und die Kosten für Sachverständigengutachten nicht der Rechtssuchende, der den Beweisantrag vorgeschlagen hat, sondern die Sozialverwaltung, und zwar, unabhängig davon, ob der Rechtssuchende im Verfahren obsiegt oder unterliegt. Darüber hinaus kennen die Sozialprozesse in beiden Ländern als Ausnahme von der Kostenprivilegierung Verschuldungskosten, die dazu dienen, die missbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsschutz zu steuern oder zu vermeiden. Somit sehen sich

Einkommens des Antragstellers oder eines Mitgliedes seiner Familie für die Zahlung der institutionellen Pflege aufgewendet werden muss (z. B. die Zahlung der Pflege in einem Altenheim). Drittens geht es um Antragsteller, für die vorläufige Vertreter beauftragt wurden, oder denen die Prozessfähigkeit entzogen wurde.

1251 *Gliba*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 65.

1252 Art. 68 Abs. 1 ZDSS-1.

Verfahrensbeteiligte vor dem Hintergrund möglicher Folgekosten zu sorgfältigeren Ermittlungen angehalten, die die Gerichte entlasten können und Steuergelder nicht unnötig verschwenden.

Prozesskostenhilfe steht in den sozialrechtlichen Streitigkeiten beider Länder zur Verfügung. Wenn die Prozesskostenhilfe sowohl in Slowenien als auch in Deutschland gewährt wird, trägt die Staatskasse in Fall von Ob-siegen oder Unterliegen die Kosten des Rechtssuchenden. Es handelt sich hierbei um keine besonderen Regelungen im Vergleich zu anderen Ver-fahrensordnungen beider Länder. Es ist aber denkbar, dass die Bedingun-gen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe im Sozialgerichtsverfahren aufgrund der finanziellen Lage der Betroffenen häufiger als in anderen Verfahren erfüllt sind.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Kostenregelungen in sozial-rechtlichen Streitigkeiten in beiden Ländern vorsehen, dass im Vergleich zu anderen Verfahrensordnungen Kläger ein eher niedriges Kostenrisiko tragen müssen. Als Begründung dieser klägerfreundlichen Kostenvertei-lung wird in beiden Ländern regelmäßig die Schutzwürdigkeit der Versi-cherten und Leistungsempfänger geltend gemacht.

V. Einstweiliger Rechtsschutz

1. Einstweiliger Rechtsschutz im Sozialgerichtsverfahren in Deutschland

a. Zur Struktur des einstweiligen Rechtsschutzes

Der einstweilige Rechtsschutz im Sozialgerichtsverfahren wurde im Jahr 2001 gesetzlich neu gefasst,¹²⁵³ da er bis dahin nur unvollständig geregelt war¹²⁵⁴ und insbesondere eine Vorschrift fehlte, die den Erlass einstweili-ger Anordnungen geregelt hätte.¹²⁵⁵ Mit Beschluss vom 19. Oktober 1977 hatte bereits das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein Anspruch auf einstweiligen gerichtlichen Rechtsschutz besteht, wenn ohne diesen schwere und unzumutbare, nicht anders abwendbare Nachteile entstün-den, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr nachträg-

1253 6. SGGÄndG vom 17. August 2001, BGBl. I S. 2144.

1254 *Pitschas* hat für den damaligen Zeitraum eine „stiefmütterliche Behandlung“ des einstweiligen Rechtsschutzes moniert, vgl. *Pitschas*, SGB, 1999, S. 383, S. 390.

1255 *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 245.

lich beseitigt werden könnten.¹²⁵⁶ Damals wurde versucht, die unvollständige Regelung des einstweiligen Rechtsschutzes mit Besonderheiten des Sozialgerichtsverfahrens zu rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat dagegen festgestellt, die Lücke im Rechtsschutzsystem des Sozialgerichtsgesetzes beruhe vielmehr darauf, daß dem Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Bedeutung des vorläufigen Rechtsschutzes noch nicht bewusst gewesen sei. Es seien auch keine sachgerechten Gründe ersichtlich, den vorläufigen Rechtsschutz gerade im Sozialgerichtsverfahren für den Bürger schlechter zu gestalten als in den anderen Zweigen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wie der Fall der Beschwerdeführerin zeige, hätten auch die Sozialgerichte über Leistungsbegehren zu entscheiden, welche für den Bürger existentiell bedeutsam seien. Wer angesichts dieser Fälle darauf abstelle, dass in den für den Sozialprozess typischen Fällen dem Bürger das Abwarten des endgültigen Urteils des Gerichts zuzumuten sei, verkenne den Sinn der Rechtsschutzgarantie und auch des Sozialstaatsprinzips.¹²⁵⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb bestätigt, dass einstweilige Anordnungen gem. § 123 VwGO auch von den Sozialgerichten erlassen werden können¹²⁵⁸ und damit bis zum Inkrafttreten des 6. SGGÄndG einen über die gesetzliche Regelung im SGG hinausgehenden einstweiligen Rechtsschutz gewährt.¹²⁵⁹

Einstweilige Maßnahmen sind seitdem im Sozialgerichtsverfahren in § 86b SGG geregelt. Das Sozialgericht der Hauptsache kann demgemäß auf Antrag in solchen Fällen, in denen Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben, die sofortige Vollziehung ganz oder zum Teil anordnen.¹²⁶⁰ In Fällen, in denen Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben, kann die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise angeordnet werden,¹²⁶¹ oder in den Fällen des § 86b Abs. 3 SGG die Vollziehung ganz oder teilweise ausgesetzt werden.¹²⁶²

1256 BVerfGE 46, 166, 177.

1257 Ebd.

1258 Ebd.

1259 *Wahrendorf*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 86b SGG, Rdnr. 5.

1260 § 86b Abs. 1 Nr. 1 SGG.

1261 § 86b Abs. 1 Nr. 2 SGG.

1262 Für das Verwaltungsgerichtsverfahren ist das Aussetzungsverfahren in § 80 Abs. 5 VwGO geregelt. In der FGO ist eine solche Bestimmung nicht erforderlich und dementsprechend auch nicht vorgesehen, da durch die Erhebung der Klage die Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts nur in den Fällen des § 69 Abs. 5 Satz 1 FGO gehemmt wird.

Wenn kein Fall des § 86b Abs. 1 SGG vorliegt und die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte, kann das Sozialgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung gem. § 86b Abs. 2 Satz 1 SGG erlassen. Dabei handelt es sich um eine sog. Sicherungsanordnung, die eine vorhandene Rechtsposition zu bewahren bezweckt.¹²⁶³ Außerdem kann das Sozialgericht gem. § 86b Abs. 2 Satz 2 SGG auch die sog. Regelungsanordnung erlassen, die einen vorläufigen Zustand regelt, um wesentliche Nachteile abzuwehren.¹²⁶⁴

Einstweiliger Rechtsschutz durch die Gerichte stellt keine Besonderheit der Sozialgerichtsbarkeit dar. Vielmehr ist er als Ausprägung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in allen gerichtlichen Verfahrensordnungen von Verfassung wegen notwendigerweise zu berücksichtigen.¹²⁶⁵ Eine detaillierte Darstellung der Unterschiede im Aufbau der jeweiligen Vorschriften des einstweiligen Rechtsschutzes würde deutlich den Gegenstand dieser Untersuchung überschreiten.¹²⁶⁶ Es kann aber festgehalten werden, dass sich der Gesetzgeber bei der Schaffung der sozialgerichtlichen Vorschriften an die verwaltungsgerichtlichen Regelungen des einstweiligen Rechtsschutzes angelehnt hat.¹²⁶⁷ Daher ist die Schlussfolgerung erlaubt, dass sich die Strukturen des verwaltungs- und des sozialgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzes überwiegend entsprechen.

b. Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes

Im Bereich des Sozialrechts drohen ohne einstweiligen Rechtsschutz nicht selten schwere Beeinträchtigungen für den Rechtssuchenden.¹²⁶⁸

1263 *Wahrendorft*, in: *Roos/Wahrendorft* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 86b SGG, Rdnr. 5.

1264 Ebd. Die einstweilige Anordnung ist in § 86b Abs. 2 SGG und in § 144 FGO grundsätzlich inhaltsgleich wie in § 123 VwGO verankert.

1265 *Windthorst*, Der verwaltungsrechtliche einstweilige Rechtsschutz, 2009, S. 44.

1266 Für eine schematische Übersicht darüber, welche Vorschriften des SGG und der VwGO sich entsprechen bzw. sich unterscheiden siehe insb. *Krodel/Feldbaum*, Das sozialgerichtliche Eilverfahren, 2017, S. 47.

1267 Der Gesetzgeber wollte die Regelungen des einstweiligen Rechtsschutzes des SGG an diejenigen im VwGO und im FGO angleichen, vgl. BR-Drs. 132/01, S. 39.

1268 Seit dem Jahr 2005, als die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Grundversicherung für Arbeitssuchende und über die Sozialhilfe den Sozialgerichten zugewiesen wurde, ist die Anzahl der Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz

Dies wird besonders deutlich an medizinisch indizierten Ansprüchen¹²⁶⁹ und an den Grundsicherungsleistungen.¹²⁷⁰ Grundsätzlich kann der elementare Lebensbedarf eines Menschen erst in dem Augenblick befriedigt werden, in dem er entsteht.¹²⁷¹ Dieses „Gegenwärtigkeitsprinzip“ ist als Teil des Bedarfsdeckungsgrundsatzes im Rahmen der Sozialhilfe anerkannt.¹²⁷² In Fällen, die die Grundsicherungsleistungen betreffen, werden besondere Anforderungen an die Ausgestaltung des Eilverfahrens gestellt. Diese resultieren aus der staatlichen Pflicht zur Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz¹²⁷³ und den bereits erwähnten Anforderungen des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz im gerichtlichen Eilverfahren.¹²⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Sinne für den Fall eines Eilantrags auf Gewährung von Existenzsicherung, also Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII), festgestellt, dass im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes grundsätzlich sowohl auf eine Prüfung der Erfolgsaussichten als auch auf eine Folgenabwägung abzustellen ist.¹²⁷⁵ Ein weiterer Fall wäre auch ein Rechtsstreit über lebensnotwendige Leistungen der Krankenversicherung bzw. bei der Behandlung lebensbedrohlicher Krankheiten.¹²⁷⁶ In den Fällen, in denen es um für den Antragsteller existentiell bedeutsame Leistungen geht, ist eine lediglich summarische Prüfung der Sach- und

deutlich gestiegen, vgl. *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 245.

1269 Vgl. BVerfG vom 22. November 2002, 1 BvR 1586/02, bei juris; BVerfG vom 6. Februar 2007, 1 BvR 3101/06, bei juris.

1270 Vgl. BVerfG vom 12. Mai 2005, 1 BvR 569/05, bei juris.

1271 Konkret bedeutet das etwa, dass in einer Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II lebende Schüler nicht an Klassenfahrten teilnehmen können oder Bedürftigen während des Winters keine Heizung zur Verfügung gestellt wird. Für weitere Beispiele siehe *Jungeblut*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 125, S. 128.

1272 BVerwGE 79, 46, 49; BVerwGE 69, 5, 7.

1273 Vgl. BVerfGE 82, 60, 80.

1274 Vgl. BVerfGE 69, 315, 363; BVerfGE, 94, 166, 216.

1275 BVerfG vom 12. Mai 2005, 1 BvR 569/05, bei juris.

1276 Wenn eine abschließende rechtliche Beurteilung nicht möglich ist, aber der Anordnungsanspruch zumindest möglicherweise besteht, ist die Anordnung zu erlassen, wenn ansonsten mit schweren und unzumutbaren gesundheitlichen Nachteilen zu rechnen ist und der Kläger die Kosten der Behandlung vorläufig nicht selbst tragen kann, vgl. nur BVerfG vom 22. November 2002, 1 BvR 1586/02, bei juris; BVerfG vom 6. Februar 2007, 1 BvR 3101/06, bei juris; BVerfG vom 25. Februar 2009, 1 BvR 120/09, bei juris; vgl. *Zuck*, SGB, 2009, S. 121, S. 124.

Rechtslage verwehrt. Das Sozialgericht hat in solchen Fällen die Sach- und Rechtslage abschließend zu prüfen. Ist dem Gericht eine vollständige Aufklärung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren nicht möglich, so ist anhand einer Folgenabwägung zu entscheiden.¹²⁷⁷ Trotz des im sozialgerichtlichen Verfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes gilt bei der objektiven Beweislast der Grundsatz, dass zulasten des Antragstellers geht, wenn der Anordnungsgrund und der Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht wurden.¹²⁷⁸ In Fällen, die Leistungen von existenzieller Bedeutung betreffen, ist hingegen festzuhalten, dass bei möglicher Grundrechtsbeeinträchtigung keine Beweislastentscheidung zulasten des Antragstellers ergehen kann.¹²⁷⁹ Die grundrechtlichen Belange des Antragstellers sind dabei umfassend in die Abwägung einzubeziehen, da die Gerichte sich schützend und fördernd vor die Grundrechte des Einzelnen stellen müssen. Je schwerer die Belastungen des Betroffenen wiegen, die mit der Versagung einstweiligen Rechtsschutzes verbunden sind, umso weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Regelung oder Sicherung der geltend gemachten Rechtsposition zurückgestellt werden.¹²⁸⁰ Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich deshalb ableiten, dass die Sozialgerichte ausgehend vom Rechtsschutzziel die drohenden Beeinträchtigungen des Antragstellers in den Blick nehmen und dann je nach Schutzbedürftigkeit die Folgen beachten müssen.¹²⁸¹ Letztendlich muss aber festgestellt werden, dass auch in anderen Gerichtsverfahren Fälle vorkommen, in denen es auf eine Folgenabwägung ankommt.¹²⁸² Ein gutes Beispiel dafür sind Enteignungsfälle.¹²⁸³ Nichtsdestotrotz hat das

1277 BVerfGE 79, 69, 74.

1278 *Wahrendorft*, in: *Roos/Wahrendorft* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 86b SGG, Rdnr. 200.

1279 BVerfG vom 12. Mai 2005, 1 BvR 569/05, bei juris.

1280 Vgl. BVerfG vom 22. November 2002, 1 BvR 1586/02, bei juris; BVerfG vom 12. Mai 2005, 1 BvR 569/05, bei juris; BVerfG vom 6. Februar 2007, 1 BvR 3101/06, bei juris.

1281 BVerfG vom 12. Mai 2005, 1 BvR 569/05, bei juris; im Schrifttum ebenso *Krodel/Feldbaum*, Das sozialgerichtliche Eilverfahren, 2017, S. 116.

1282 Vgl. nur BVerfG vom 25. Oktober 1988, 2 BvR 745/88, bei juris; BVerfG vom 3. März 2004, 1 BvR 461/03, bei juris; BVerfG vom 14. September 2016, 1 BvR 1335/13, bei juris.

1283 „Speziell für Enteignungen hat das Bundesverfassungsgericht, gestützt auf Art. 14 Abs. 1 GG, für den Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren das Gebot effektiven Rechtsschutzes betont und dabei vor allem rechtzeitigen Rechtsschutz eingefordert, der jedenfalls auch eine Gesamtabwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange erfasst [...]“ so BVerfG vom 14. September 2016, 1 BvR 1335/13, bei juris.

Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung die Besonderheiten des materiellen Sozialrechts betont, die durch den einstweiligen Rechtsschutz berücksichtigt werden müssen.

2. Einstweiliger Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien

a. Zur Struktur des einstweiligen Rechtsschutzes

Nach der Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichts muss gerichtlicher Rechtsschutz nach Art. 23 der Verfassung effektiv sein.¹²⁸⁴ Hierzu tragen einstweilige Verfügungen bei, indem sie schwere und unzumutbare Beeinträchtigungen verhindern und die Möglichkeit einer endgültigen Entscheidung des Gerichts offenlassen.¹²⁸⁵ Art. 70 ZDSS-1 regelt den einstweiligen Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten. Enthält ZDSS-1 keine spezielle Regelung, so sind gem. Art. 70 Abs. 4 ZDSS-1 die Regelungen des slowenischen Vollstreckungs- und Sicherungsgesetzes (slowen. *Zakon o izvršbi in zavarovanju*, ZIZ) entsprechend anzuwenden. Einstweiliger Rechtsschutz kann sowohl vor der Einleitung eines Gerichtsverfahrens als auch während des Verfahrens sowie nach dessen Beendigung im Rahmen der Bedingungen für die Vollstreckung der Gerichtsentscheidung eintreten. Wie in Deutschland, sind auch in Slowenien zwei Arten der einstweiligen Anordnung zu differenzieren. Erstens kann das Gericht in der Hauptsache eine Sicherungsanordnung (slowen. *odložitvena začasna odredba*) nach Art. 70 Abs. 1 Nr. 1 ZDSS-1 in Verbindung mit Art. 272 ZIZ erlassen, wenn zu besorgen ist, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts eines Verfahrensbeteiligten vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Zweitens kann das Gericht eine Regelungsanordnung nach Art. 70 Abs. 1 Nr. 2 ZDSS-1 in Verbindung mit Art. 270 ZIZ (slowen. *regulacijska začasna odredba*) erlassen. Die Regelungsanordnung ist in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, sofern diese Regelung insbesondere bei dauernden Rechtsver-

1284 USRS Up 275/97 vom 16. Juli 1998; ebenso USRS Up-209/99 vom 9. Dezember 1999.

1285 Ebd.

hältnissen zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint.¹²⁸⁶

Einstweilige Anordnung kann im Sozialprozess auf Antrag des Rechtssuchenden oder von Amts wegen angeordnet werden. Sie kommt dann in Betracht, wenn dem Rechtssuchenden schwer behebbare Schäden (slowen. *težko nadomestljiva škoda*) entstehen können und nicht die Gefahr eines größeren, schwer zu behebenden Schadens für die Gegenpartei besteht. Der Begriff der schwer behebbaren Schäden ist im ZDSS-1 nicht definiert. Sein Inhalt muss im Einzelfall durch die Rechtsprechung des Arbeits- oder Sozialgerichts bestimmt werden. Diese nimmt grundsätzlich einen schwer zu behebenden Schaden an, wenn dieser nicht nur wahrscheinlich ist, sondern auch gezeigt wird, dass es schwierig sein wird, ihn im Fall seines Eintritts zu beseitigen (Restitution) oder auszugleichen (Satisfaktion).¹²⁸⁷ Dementsprechend legt die slowenische Sozialrechtsprechung Schäden, die schwer zu beheben sind, restriktiv aus.¹²⁸⁸

Zudem ist nach allgemeinen Regelungen der Zivilprozessordnung auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten zwischen einstweiligem Rechtsschutz in Geldansprüchen (slowen. *denarne terjatve*)¹²⁸⁹ und in Nicht-Geldansprüchen (slowen. *nedenarne terjatve*)¹²⁹⁰ zu unterscheiden. Gemäß dieser Differenzierung muss der Antragsteller sowohl objektive als auch subjektive Bedingungen erfüllen, um einstweiligen Rechtsschutz zu erhalten.¹²⁹¹ Die

1286 Das slowenische Verfassungsgericht hat erst mit der Entscheidung Up 275/97 vom 16. Juli 1998 die Möglichkeit der Erlassung der Regelungsanordnung eröffnet. Denn nach der damaligen Auffassung der Rechtsprechung war der einstweilige Rechtsschutz nur als Sicherung des künftigen Zustands zu betrachten und nicht als sofortige Regelung, um wesentliche Nachteile abzuwenden, wie sie in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig vorkommen. Die damalige Rechtsprechung hat Regelungsanordnungen nur dann erlassen, wenn diese ausdrücklich im Gesetz vorgesehen waren. Das slowenische Verfassungsgericht hat seine Entscheidung mit der Effektivität des Rechtsschutzes gem. Art. 23 USR begründet, da auch in solchen Fällen, die vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich vorgesehen wurden, ohne solchen einstweiligen Rechtsschutz schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Dazu ausführlich USRS Up 275/97 vom 16. Juli 1998.

1287 Cvetko, in: Novak (Hrsg.), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 70 ZDSS-1, Rdnr. 2.

1288 So ausdrücklich VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018.

1289 Art. 270 ZIZ.

1290 Art. 272 ZIZ.

1291 Cvetko, in: Novak (Hrsg.), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 70 ZDSS-1, Rdnr. 3.

objektive Bedingung ist erfüllt, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass der Anspruch besteht.¹²⁹² Um das feststellen zu können, prüft das Gericht die Erfolgsaussichten des Anspruchs.¹²⁹³ Hierzu ist es erforderlich, bereits im Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung alle Umstände und Tatsachen darzulegen und die zugehörigen Beweise zu erbringen. Das Gericht ist bei der Bewertung des Antrags ziemlich streng.¹²⁹⁴ Die subjektiven Bedingungen unterscheiden sich je nach Kategorie der Ansprüche. Bei Nicht-Geldansprüchen muss lediglich die Gefahr bestehen, dass die Verwirklichung des fraglichen Anspruches, insbesondere durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes, vereitelt oder erheblich erschwert würde, oder derartige Verfügungen zur Verhütung drohender Gewalt oder zur Abwendung eines drohenden schwer zu behebenden Schadens notwendig erscheinen. Außerdem darf die Gegenpartei dadurch keine zusätzlichen schwer zu behebenden Schäden erleiden. In sozialrechtlichen Streitigkeiten handelt es sich hierbei aber um keine zusätzliche Bedingung, da das Bestehen eines schwer zu behebenden Schadens bereits im Rahmen der von Art. 70 Abs. 1 Nr. 1 ZDSS-1 geforderten Interessenabwägung geprüft wird. In den Fällen von Geldansprüchen muss der Rechtssuchende dagegen noch zusätzlich die Gefahr nachweisen, dass durch die Verheimlichung oder eine sonstige gegenläufige Verfügung der Gegenpartei die Durchsetzung der Geldforderung unmöglich oder wesentlich erschwert wird.¹²⁹⁵ Der Rechtssuchende ist nicht verpflichtet, diese Gefahr nachzuweisen, wenn sich herausstellt, dass die Gegenpartei durch die vorgeschlagene Anordnung nur einen geringfügigen Schaden erleiden würde.¹²⁹⁶

Die Analyse der öffentlich zugänglichen Rechtsprechung hat gezeigt, dass die Arbeits- und Sozialgerichte eher selten einstweiligen Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten nach Art. 70 Abs. 1 ZDSS-1 ge-

1292 Vgl. Art. 270 ZIZ, Art. 272 ZIZ.

1293 Vgl. Art. 270 ZIZ, Art. 272 ZIZ.

1294 So reicht es beispielsweise nicht aus, nur auf Meinungen von drei Fachärzten zu verweisen, die eine medizinische Behandlung im Ausland für notwendig halten, VDSS Psp 271/2018 vom 2. Juli 2018. Für weitere Beispiele für einen restriktiven Ansatz siehe z. B. VDSS Psp 549/2016 vom 15. November 2016; VDSS Psp 472/2017 vom 29. November 2017; VDSS Psp 188/2018 vom 10. Mai 2018; VDSS Psp 397/2018 vom 25. Oktober 2018; VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018; VDSS Psp 443/2018 vom 12. Dezember 2018; VDSS Psp 182/2019, 27. Juni 2019.

1295 Art. 270 ZIZ.

1296 Art. 270 ZIZ.

währen.¹²⁹⁷ Der Grund hierfür dürfte die gesetzliche Bedingung sein, dass im Fall von Geldansprüchen, die bei Sozialleistungen die Regel sind,¹²⁹⁸ die Gefahr bestehen muss, dass die Erfüllung des Geldanspruchs aufgrund des Versteckens von Vermögenswerten oder anderen gegenläufigen Verfügungen der Gegenpartei erheblich beeinträchtigt wird.¹²⁹⁹ Freilich besteht in sozialrechtlichen Streitigkeiten regelmäßig nicht die Gefahr, dass die beklagte Sozialverwaltung ihren Verpflichtungen gegenüber dem Kläger nicht nachkommt, da es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt, für deren Verpflichtungen auch die Republik Slowenien garantiert.¹³⁰⁰ Diese Regelung ist deshalb eigentlich nur im Zivilprozess von Bedeutung, wo die Prozessparteien bei der Durchsetzung ihrer privatrechtlichen Ansprüche ihr Vermögen verstecken können, wodurch wegen dann fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bei der Realisierung dieser Ansprüche Schwierigkeiten auftreten können. Gleichwohl ist auch im Rahmen der zweiten Bedingung, nach der der Antragsteller nicht verpflichtet ist, diese Gefahr nachzuweisen, wenn sich herausstellt, dass die Gegenpartei durch die vorgeschlagene Anordnung nur einen geringfügigen Schaden erleiden würde,¹³⁰¹ unklar, was im Kontext sozialrechtlicher Streitigkeiten ein „geringfügiger Schaden“ für die Sozialverwaltung bedeuten soll. Auch die sozialgerichtliche Rechtsprechung liefert dazu keine hinreichenden Antworten.¹³⁰² Es lässt sich deshalb schlussfolgern, dass der Erlass einer einst-

1297 Siehe z. B. nur VDSS Psp 621/2005 vom 15. September 2005; VDSS Psp 462/2012 vom 20. Dezember 2012; VDSS Psp 177/2012 vom 15. Mai 2012; VDSS Psp 100/2014 vom 4. April 2014; VDSS Psp 701/2015 vom 5. Januar 2016; VDSS Psp 549/2016 vom 15. November 2016; VDSS Psp 472/2017 vom 29. November 2017; VDSS Psp 188/2018 vom 10. Mai 2018; VDSS Psp 397/2018 vom 25. Oktober 2018; VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018; VDSS Psp 443/2018 vom 12. Dezember 2018; VDSS Psp 182/2019, 27. Juni 2019. Die eher seltene Erlassung einstweiliger Anordnungen wird auch im Schrifttum festgestellt, vgl. *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 79.

1298 Um Nicht-Geldansprüchen handelt es sich beispielsweise wenn gem. Art. 70 Abs. 1 Nr. 1 SGG im Sozialprozess auf Antrag des Rechtssuchenden oder von Amts wegen die Verschiebung der Vollziehung des Verwaltungsaktes angeordnet wird oder bei der Feststellung der Arbeitsunfähigkeit oder die Feststellung des Grades der Behinderung, vgl. VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018.

1299 Art. 270 ZIZ.

1300 So ausdrücklich auch VDSS Psp 283/2011 vom 23. September 2011; vgl. auch VDSS Psp 188/2018 vom 10. Mai 2018.

1301 Art. 270 ZIZ.

1302 Vgl. nur VDSS Psp 549/2016 vom 15. November 2016; VDSS Psp 472/2017 vom 29. November 2017; VDSS Psp 188/2018 vom 10. Mai 2018; VDSS Psp

weiligen Anordnung in Bezug auf einen Geldanspruch, die den größten Teil der Sozialleistungen darstellen, unter diesen Bedingungen praktisch unmöglich zu erlangen ist. Der Grund dafür liegt in einer aus dem Zivilprozessrecht übernommenen Regelung, die die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht in Betracht zieht, in denen der elementare Lebensbedarf eines Menschen erst von dem Augenblick an befriedigt werden muss, in dem er entsteht. Die Möglichkeit des Erlasses einer einstweiligen Anordnung stellt deshalb eine zwingende Voraussetzung dar, um schwere und unzumutbare, nicht anders abwendbare Nachteile zu vermeiden. Dem slowenischen Gesetzgeber ist daher vorzuschlagen, dass die Unterscheidung im einstweiligen Rechtsschutz zwischen Geldansprüchen und Nicht-Geldansprüchen aufgehoben und stattdessen künftig an alle Ansprüche die gleichen, bislang nur für Nicht-Geldansprüche geltenden Bedingungen, gestellt werden sollten. Für die heute geltende Differenzierung gibt es nämlich keinen Grund. Darüber hinaus kennt auch die Verwaltungsprozessordnung eine solche Unterscheidung des einstweiligen Rechtsschutzes zwischen Geld- und Nicht-Geldansprüchen nicht.¹³⁰³ Es handelt sich vielmehr um ein augenfälliges Beispiel dafür, dass die für den Zivilprozess geltenden Verfahrensvorschriften nicht einfach für sozialrechtliche Streitigkeiten übernommen werden können.

b. Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzes

Im Rahmen eines Sozialstreits kann das Gericht auch von Amts wegen eine einstweilige Maßnahme erlassen.¹³⁰⁴ Der Gesetzgeber hat die Ausnahme von der sonst geltenden Dispositionsmaxime im Sozialgerichtsverfahren mit den Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten begründet.¹³⁰⁵ Seiner Argumentation zufolge muss das Gericht in der Lage sein, den Rechtssuchenden auch ohne dessen Antrag vor schwer behebbaren Schäden zu schützen. Anders als im Sozialprozess wird nämlich im Ver-

397/2018 vom 25. Oktober 2018; VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018; VDSS Psp 443/2018 vom 12. Dezember 2018.

1303 Gem. Art. 32 ZUS-1 kann die einstweilige Anordnung erlassen werden, wenn der Rechtssuchenden schwer behebbare Schäden entstanden könnten, wobei das Gericht die Beeinträchtigung der Interessen der Öffentlichkeit und der Gegenpartei berücksichtigen muss.

1304 Art. 70 Abs. 1 ZDSS-1.

1305 *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 70 ZDSS-1, Rdnr. 1.

waltungs- und im Zivilprozess einstweiliger Rechtsschutz grundsätzlich nur auf Antrag des Rechtsschutzsuchenden gewährt.¹³⁰⁶ In der einschlägigen Literatur wird jedoch festgestellt, dass der einstweilige Rechtsschutz von Amts wegen selten angeordnet wird.¹³⁰⁷ Dabei wurden keine Gründe für solches Handeln (oder vielmehr Unterlassen) des Gerichts genannt. Der Grund dafür kann jedoch restriktive gerichtliche Auslegung der schwer behebbaren Schäden sein.¹³⁰⁸ Zudem müssen im slowenischen Eilverfahren die tatsächlichen Voraussetzungen des Klageanspruchs regelmäßig überwiegend wahrscheinlich sein.

Ferner gelten in sozialrechtlichen Streitigkeiten im Vergleich zu anderen Prozessordnungen für die Entscheidung über vorläufigen Rechtsschutz eher kurze Fristen, die der Beschleunigung des Verfahrens dienen. So muss das Gericht über einen Antrag auf einstweilige Anordnung spätestens innerhalb von 3 Tagen und über den Rechtsbehelf selbst spätestens innerhalb von 8 Tagen entschieden haben.¹³⁰⁹ Der Gesetzgeber hat diese kurzen Fristen mit der Eiligkeit der Durchsetzung sozialer Rechte begründet. Im Verwaltungsprozess muss das Gericht über einstweilige Anordnungen binnen 7 Tagen entscheiden und über den Rechtsbehelf innerhalb von 15 Tagen entscheiden.¹³¹⁰ Die Regelung der kürzeren Fristen für Gerichtsentscheidungen sind als klägerfreundlich zu betrachten.

3. Vergleich

Gerichtlicher einstweiliger Rechtsschutz ist sowohl in Deutschland als auch in Slowenien keine Besonderheit sozialrechtlicher Streitigkeiten. Grundsätzlich entsprechen sich in Deutschland die Strukturen des verwaltungs- und sozialgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutzes. In Slowenien

1306 Art. 32 ZUS-1. Zu erwähnen ist hier jedoch eine Sonderregelung für diejenigen Fälle, in denen eine Verletzung der Menschenrechte vorliegt und das Gericht unverzüglich zu entscheiden hat. Nur in solchen Fällen hat das Verwaltungsgericht vorläufigen Rechtsschutz von Amts wegen anzuordnen.

1307 So ausdrücklich *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 79. In der öffentlich zugänglichen Rechtsprechung des Arbeits- und Sozialgerichts findet sich keine einzige Anordnung des einstweiligen Rechtsschutzes von Amts wegen, <http://www.sodnapraksa.si/> (Stand 31.3.2021).

1308 Vgl. VDSS Psp 431/2018 vom 5. Dezember 2018.

1309 Art. 70 Abs. 2 und Abs. 3 ZDSS-1.

1310 Art. 32 Abs. 5 ZDSS-1.

gelten hingegen für den einstweiligen Rechtsschutz in sozialrechtlichen Angelegenheiten einige im Vergleich zum deutschen Recht klägerfreundlichere Regelungen. So kann das Arbeits- und Sozialgericht den einstweiligen Rechtsschutz beispielsweise auch von Amts wegen anordnen, wohingegen das deutsche Gericht der Hauptsache gem. § 86b SGG einstweilige Maßnahmen nur auf Antrag erlassen darf. Nichtsdestotrotz wird in der slowenischen Sozialrechtsprechung nur selten von Amts wegen Gebrauch gemacht. Die Untersuchung der erlassenen einstweiligen Anordnungen hat sogar gezeigt, dass einstweiliger Rechtsschutz selbst dann, wenn er beantragt wird, eher selten gewährt wird. Das kann damit erklärt werden, dass die slowenischen Gerichte den Begriff der schwer behebbaren Schäden restriktiv auslegen. Außerdem muss der Antragsteller im slowenischen Eilverfahren regelmäßig die tatsächlichen Voraussetzungen des Klageanspruchs glaubhaft machen. Demgegenüber werden in deutschen sozialrechtlichen Streitigkeiten, in den Fällen eines Eilantrags auf Gewährung von Existenzsicherung oder bei lebensnotwendigen Leistungen der Krankenversicherung (insbesondere zur Behandlung lebensbedrohlicher Krankheiten) besondere Anforderungen an die Ausgestaltung des Eilverfahrens gestellt, wenn ohne die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes unzumutbare und schwere, nicht anders abwendbare Beeinträchtigungen entstünden, die auch durch das Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären. In solchen Fällen ist auf eine Folgenabwägung abzustellen, wenn eine die drohende Grundrechtsverletzung abwendende Klärung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren nicht möglich ist. Dabei dürfen die Anforderungen an die Glaubhaftmachung der tatsächlichen Voraussetzungen des Klageanspruchs im Hauptsacheverfahren durch den Antragsteller im einstweiligen Verfahren nicht überspannt werden und die Gerichte müssen mögliche Grundrechtsbeeinträchtigung in Betracht ziehen.

Außerdem werden in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten beim Erlass einstweiliger Anordnungen in Bezug auf Geldansprüche gem. Art. 70 Abs. 1 ZDSS-1 und Art. 70 Abs. 4 ZDSS-1 in Verbindung mit Art. 270 ZIZ verfahrensrechtliche Vorschriften der Zivilprozessordnung angewandt, die dazu führen, dass einstweiliger Rechtsschutz in diesem Bereich praktisch nicht gewährt wird. Somit lässt sich zusammenfassend sagen, dass sowohl die slowenische gesetzliche Regelung des einstweiligen Rechtsschutzes als auch deren Auslegung durch die Gerichte in Bezug auf den Erlass einstweiliger Maßnahmen restriktiver ist als das deutsche SGG und die deutsche Sozialrechtsprechung. Dies kann im Hinblick darauf, dass in manchen Fällen der Erlass einstweiliger Maßnahmen in sozialrecht-

lichen Streitigkeiten eine Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz darstellt, als problematisch betrachtet werden.

C. Während des Verfahrens

I. Hinweispflichten der Gerichte

1. Hinweispflichten des Sozialgerichts in Deutschland

In der einschlägigen deutschen Literatur werden die Hinweispflichten des Vorsitzenden nach § 106 Abs. 1 SGG als besonderes Merkmal der Klägerfreundlichkeit anerkannt.¹³¹¹ Diesen Pflichten gemäß hat der Vorsitzende bereits vor der mündlichen Verhandlung darauf hinzuwirken, dass Formfehler beseitigt, unklare Anträge erläutert, sachdienliche Anträge gestellt und ungenügende Angaben tatsächlicher Art ergänzt sowie alle für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts wesentlichen Erklärungen vor Durchführung der mündlichen Verhandlung abgegeben werden.¹³¹² Ähnliche Hinweispflichten gelten auch während der mündlichen Verhandlung.¹³¹³ Das Gericht hat insbesondere gegenüber unvertretenen, erkrankten oder unbeholfenen Klägern in existenzbedrohenden Lebenssituationen eine Fürsorgepflicht, mit der sichergestellt werden soll, dass diese nicht an falschen Anträgen oder anderen Formfehlern scheitern.¹³¹⁴ Die Hinweispflicht dient letztlich auch dazu, die Verfahrensbeteiligten auf ihre Mitwirkungspflicht bei der Ermittlung des Sachverhalts hinzuweisen. Ist der Kläger hingegen durch eine rechtskundige Person vertreten, so ist der Umfang der gerichtlichen Hinweispflicht geringer.¹³¹⁵ Hat der Kläger aber keinen Vertreter, richten sich der Umfang und die Intensität der Hinweispflichten

1311 Vgl. *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 53, ebenso *Eicher*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, S. 1749, S. 1750.

1312 § 106 Abs. 1 SGG.

1313 Vgl. § 112 Abs. 2 Satz 2 SGG. Vgl. *Kolmetz*, in: *Jansen* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2012, § 112 SGG, Rdnr. 11; *Roller*, in: *Lüdtkke* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 112 SGG, Rdnr. 14; *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 112 SGG, Rdnr. 3.

1314 *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 106 SGG, Rdnr. 1 ff.; vgl. auch *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 106 SGG, Rdnr. 2; *Roller*, in: *Lüdtkke* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 106 SGG, Rdnr. 1 ff.

1315 In Fällen, in denen Rechtsanwälte, Verbands- oder Behördenvertreter den Kläger vertreten, muss das Gericht auf erkennbare Irrtümer dieser Vertreter hinweisen. Vgl. *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 106 SGG, Rdnr. 5; *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 106 SGG, Rdnr. 9.

des Vorsitzenden nach der individuellen und intellektuellen Disposition des Klägers.¹³¹⁶ Die Hinweise dürfen aber nicht rechtsberatend sein. Der Vorsitzende muss daher stets eine Gratwanderung finden zwischen der Fürsorge für den Rechtssuchenden und der Gefahr, sich dem Vorwurf der Parteilichkeit auszusetzen.¹³¹⁷

Es stellt sich wiederum die Frage, ob es sich bei der Hinweispflicht des Gerichts tatsächlich um eine für sozialrechtliche Streitigkeiten spezifische, klägerfreundliche Regelung handelt, da entsprechende Regelungen in sämtlichen Prozessordnungen gelten.¹³¹⁸ Die Hinweispflichten gehen nämlich auf das Grundrecht des rechtlichen Gehörs zurück, das durch Art. 103 Abs. 1 GG und das Gebot des fairen Verfahrens gewährleistet wird. Obwohl in allen anderen Gerichtsordnungen ebenfalls gerichtliche Hinweispflichten bestehen, haben diese im Sozialgerichtsverfahren aufgrund der dort häufig auftretenden rechtlichen Ungewandtheit von Klägern, die sich zudem nicht selten mit gesundheitlichen Problemen auseinandersetzen müssen, und aufgrund der hohen Komplexität des materiellen Sozialrechts eine besonders große praktische Bedeutung.¹³¹⁹

2. Hinweispflichten der Arbeits- und Sozialgerichte in Slowenien

Da die Hinweispflichten der Arbeits- und Sozialgerichte nicht im ZDSS-1 geregelt sind, sind die Vorschriften der slowenischen Zivilprozessordnung einschlägig.¹³²⁰ Das Konzept der Hinweispflichten bzw. der materiellen Prozessleitung (slowen. *materialno-procesno vodstvo*) wurde ursprünglich aus der österreichischen ZPO übernommen.¹³²¹ Nach dem heute geltenden Art. 285 ZPP muss das Gericht sicherstellen, dass die Verfahrenspartei-

1316 Kolmetz, in: Jansen (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 106 SGG, Rdnr. 5.

1317 Müller, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 106 SGG, Rdnr. 9.

1318 Vgl. § 86 Abs. 3 VwGO, § 76 Abs. 2 FGO, ähnlich auch § 139 Abs. 1 ZPO.

1319 So ausdrücklich Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 53; ähnlich auch Schnitzler, NJW, 2019, S. 1, S. 11; ebenso Eicher, in: Spellbrink/Armbrust (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, S. 1749, S. 1750. Siehe z. B. auch BSG vom 20. April 1983, 9a RV 37/82, bei juris, und BSG vom 15. November 2012, B 8 SO 23/11 R, bei juris.

1320 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 285 ZPP. Art. 285 ZPP gilt aber nicht nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten und im Zivilprozess, sondern auch gleichermaßen in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten und im Verwaltungsprozess.

1321 Art. 298 des ZPP von 1977 war die wörtliche Übersetzung von noch heute geltenden § 182 Abs. 1 der österreichischen ZPO. Im heute geltenden ZPP ist die

en sich rechtzeitig und vollständig über alle erheblichen Tatsachen erklären, insbesondere ungenügende Angaben zu den geltend gemachten Tatsachen ergänzen, die Beweismittel bezeichnen und sachdienliche Anträge stellen. Hierauf hat der Vorsitzende vor und während der mündlichen Verhandlung hinzuwirken. Insbesondere müssen diejenigen Verfahrensparteien vom Gericht Hinweise bekommen, die nicht vertreten sind.¹³²² Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Grundsatz der Hilfe für rechtlich wenig bewanderte Verfahrensparteien (slowen. *načelo prava nevešče stranke*), der aus der Zivilprozessordnung stammt.¹³²³ Hierbei handelt es sich um einen Anwendungsfall des Grundsatzes der Waffengleichheit.¹³²⁴ In der Literatur wird festgestellt, dass dieser Grundsatz in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufiger zur Anwendung kommt als im Zivilprozess oder in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, da Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig ohne Vertretung vor Gericht erscheinen.¹³²⁵ Darüber hinaus verstehen die Gerichte in sozialrechtlichen Streitigkeiten ihre Hinweispflichten im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren noch umfassender.¹³²⁶ Dies führt dazu, dass die Hinweispflichten sogar im Falle der Vertretung des Klägers durch einen Rechtsanwalt in demselben Maß gelten, wie wenn er nicht vertreten wäre.¹³²⁷ Die gerichtlichen Hinweispflichten sind ferner bei der Formulierung der Beweisangebote von Bedeutung. Da in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein modifizierter Amtsermittlungsgrundsatz gilt, nach dem

materielle Prozessleitung mit geringfügigen Änderungen in der Formulierung in Art. 285 ZPP geregelt.

1322 Vgl. VDSS Psp 77/2006 vom 9. Mai 2007, kritisch allerdings *Slokan*, Pravna Praksa, 2010, S. 14, S. 17.

1323 Art. 285 ZPP i. V. m. Art. 12 ZPP, der lautet: „Eine Verfahrenspartei, die keine Vertretung hat und die Verfahrensrechte, die ihr aufgrund dieses Gesetzes nicht bekannt sind, nicht nutzt, ist durch das Gericht auf Prozesshandlungen aufmerksam zu machen, welche sie ausführen darf.“

1324 Vgl. 22 URS.

1325 So ausdrücklich *Gliba*, Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 58; „besondere Hilfsbereitschaft“ des Gerichts in Bezug auf sozialrechtliche Streitigkeiten hat auch *Slokan* ausgemacht, vgl. *Slokan*, Pravna Praksa, 2010, S. 14, S. 14 ff.

1326 *Gliba*, Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 58; ebenso *Slokan*, Pravna Praksa, 2010, S. 14 ff.

1327 So ausdrücklich *Slokan*, Pravna Praksa, 2010, S. 14 ff. Der praktische Grund dafür ist in einem manchmal mangelhaften Wissen der Rechtsanwälte zu sehen, die sich nur am Rande ihrer Tätigkeit mit der Vertretung ihrer Mandanten vor Arbeits- und Sozialgerichten beschäftigen.

das Gericht zuerst an die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden ist, unterstützen die Gerichte die Rechtssuchenden mit Hinweisen, um relevante Beweisanträge vorzuschlagen.¹³²⁸ Ein weiterer häufig angewandter Fall gerichtlicher Hinweispflichten betrifft Bestimmtheit des Klageantrags.¹³²⁹ Ist die Klageschrift eines Sozialversicherten oder eines anderen Sozialleistungsberechtigten nicht vollständig, so wird die Klage in der Gerichtspraxis aber dem Kläger nicht zur Korrektur zurückgegeben, wie dies Art. 66 ZDSS-1 eigentlich vorsieht.¹³³⁰ Vielmehr hat sich in der Praxis gezeigt, dass eine solche Zurückverweisung häufig zu einer Abweisung der Klage führt, da unvertretene Kläger meist nicht in der Lage sind, die Klageschrift zu korrigieren.¹³³¹ In der Praxis wird Art. 66 ZDSS-1 vielmehr lediglich als normative Grundlage der Pflicht zur Unterrichtung über die Möglichkeit und die Voraussetzungen der Prozesskostenhilfe betrachtet. Die Gerichte wenden deshalb Art. 73 Abs. 2 ZDSS-1 an, der vorsieht, dass der Klageantrag erst bis zum Ende der ersten mündlichen Verhandlung des Hauptverfahrens bestimmt werden muss.¹³³² Die Richter unterstützen also im Rahmen ihrer Hinweispflichten während der mündlichen Verhandlung den Kläger bei der Konkretisierung des Klageantrags.¹³³³ Dies wird vor allem deshalb kritisch gesehen, weil durch übermäßige Bemühungen des Gerichts um den Kläger in sozialrechtlichen Streitigkeiten die gerichtliche Unparteilichkeit gefährdet wird,¹³³⁴ deren Einhaltung sich gerade in der Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten zeigt. Wie seine deutschen Kollegen gemäß SGG darf also auch in Slowenien der Richter die Unparteilichkeit nicht aufgeben und sich zum Berater einer Seite ma-

1328 *Gliha*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 46.

1329 Art. 73 Abs. 2 SGG.

1330 Art. 73 Abs. 2 SGG.

1331 So ausdrücklich *Gliha*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 70.

1332 Art. 73 Abs. 2 ZDSS-1.

1333 *Gliha*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 70.

1334 Vgl. *Hočevar Vinski*, Posebnosti socialnih sporov (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 40; ebenso *Slokan*, Pravna Praksa, 2010, S. 14 ff.

chen. Die gerichtlichen Hinweispflichten stehen deshalb immer in einem Spannungsverhältnis zur gerichtlichen Neutralität.¹³³⁵

3. Vergleich

Die Hinweispflichten des Gerichts gewährleisten die Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten, indem sie beiden Seiten die gleichen Chancen geben, ihren Fall vor Gericht zu bringen. Das strukturelle Kräfteungleichgewicht in sozialrechtlichen Streitigkeiten macht dabei eine besonders aktivere Rolle des Gerichts notwendig. Hinweispflichten kommen sowohl im deutschen als auch im slowenischen Sozialgerichtsverfahren in Fällen zur Anwendung, in denen der Rechtssuchende aufgrund rechtlicher Unbeholfenheit oder der Erfüllung sozialer Risiken in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist. Die Hinweispflichten sind in den Sozialprozessen beider Länder relevant, da jeweils bis zu den höchsten Gerichten kein Vertretungszwang besteht. Zwar enthalten diesbezüglich weder in Deutschland noch in Slowenien die Sozialgerichtsordnungen von anderen Verfahrensordnungen abweichende gesetzliche Regelungen; das Rechtsinstitut der Hinweispflichten ist aber aufgrund der rechtlichen Ungewandtheit vieler Rechtssuchender und der hohen Komplexität des Sozialrechts von großer praktischer Bedeutung, um die Waffengleichheit sicherzustellen. Darüber hinaus verstehen die slowenischen Gerichte in sozialrechtlichen Streitigkeiten die Hinweispflichten im Vergleich zu anderen slowenischen Gerichtsverfahren noch umfassender, was insbesondere bei Stellung der Klageanträge oder bei Formulierung der Beweisanträge zum Ausdruck kommt. Dies kann als klägerfreundliche Verfahrenspraxis betrachtet werden.

1335 Zur Kritik der Gerichtspraxis siehe insbesondere *Slokan*, *Pravna Praksa*, 2010, S. 14 ff., und *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 40.

II. Sachverhaltsermittlung

1. Sachverhaltsermittlung im deutschen Sozialgerichtsverfahren

a. Amtsermittlungsgrundsatz

In der einschlägigen deutschen Literatur wird der Amtsermittlungsgrundsatz¹³³⁶ häufig als wesentliche Ausprägung der sozialgerichtlichen Klägerfreundlichkeit betrachtet.¹³³⁷ Mit dem Ausdruck Amtsermittlungsgrundsatz ist gemeint, dass das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt, ohne an Anträge oder sonstiges Verhalten der Verfahrensparteien bzw. Verfahrensbeteiligten gebunden zu sein.¹³³⁸ Die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten sind also grundsätzlich nur als Anregung zu verstehen, an die das Gericht jedoch nicht gebunden ist, bzw. denen es nicht verpflichtend nachzugehen hat.¹³³⁹ Eine Ausnahme hiervon ist das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes gem. § 109 SGG, die eine Besonderheit des Sozialgerichtsverfahrens darstellt. Die Verfahrensbeteiligten sind von der Last befreit, die Beweise für die Aufklärung des Sachverhalts selbst beizubringen,¹³⁴⁰ sodass auch rechtlich unbewanderte Rechtssuchende vor den Tatsachengerichten das Verfahren selbst betreiben können, ohne ihre Rechtspositionen zu gefährden.¹³⁴¹ Die Amtsermittlungspflicht im Sozialgerichtsverfahren besteht so lange, bis die Anforderungen an die Beweiserbringung erfüllt sind.¹³⁴² Das Gericht entscheidet nach seiner freien, aus

1336 § 103 SGG. Der Amtsermittlungsgrundsatz wird in der einschlägigen deutschen Literatur auch als Untersuchungsgrundsatz, Untersuchungsmaxime oder Inquisitionsmaxime bezeichnet. Vgl. *Hintz/Lowe* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 103 SGG, Rdnr. 2; vgl. *Roller*, in: *Lüdtke* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 103 SGG, Rdnr. 2; ebenfalls auch *Kolmetz*, in: *Jansen* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 103 SGG, Rdnr. 2; *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 103 SGG, Rdnr. 1.

1337 Siehe z. B. *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 275; *Mushoff*, in: *Schlegel/Voelzke* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 103 SGG, Rdnr. 18; vgl. *Wulffen/Becker*, SGB, 2004, S. 507, S. 511; kritisch dazu *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

1338 *Kaufmann*, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, S. 1.

1339 *Kolmetz*, in: *Jansen* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 103 SGG, Rdnr. 4.

1340 Es besteht keine subjektive Beweislast, vgl. BSGE 6, 70, 73.

1341 Vgl. BVerfG vom 22. Januar 1959, 1 BvR 154/55, bei juris.

1342 Das Gericht muss alle tatsächlichen Umstände ermitteln, die für die Sachverhaltsklärung erheblich sind. Für den begehrten Anspruch unerhebliche Tatsa-

dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung.¹³⁴³ Dabei ist es ausreichend, wenn in der Gerichtsentscheidung die wesentlichen Gründe für die Überzeugungsbildung genannt werden.¹³⁴⁴

Obwohl das Sozialgerichtsverfahren vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägt ist, kann das Sozialgericht häufig ohne die Mithilfe der Verfahrensbeteiligten den Sachverhalt nicht ermitteln. Das Gericht kann häufig erst anhand von Parteiangaben erkennen, was bei dem Sachverhalt noch aufklärungsbedürftig ist. Die Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten und der Amtsermittlungsgrundsatz schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich vielmehr. Welche Mitwirkungshandlungen im Einzelfall notwendig sind, hängt davon ab, welche Ermittlung das Gericht für erforderlich hält. Die fehlende Mitwirkung des Rechtsschutzsuchenden wirkt sich nur dann zu seinen Lasten aus, wenn ein erforderlicher Nachweis oder die Glaubhaftmachung einer Tatsache nicht gelingt.¹³⁴⁵

Der Amtsermittlungsgrundsatz stellt keine Besonderheit des Sozialgerichtsverfahrens dar, sondern existiert auch in anderen Verfahrensordnungen der öffentlich rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten.¹³⁴⁶ Die sowohl in der VwGO als auch im SGG enthaltenen Vorschriften hierzu sind sogar semantisch identisch.¹³⁴⁷ In der einschlägigen Literatur wird jedoch festgestellt, dass zwischen den Sozialgerichten und den Verwaltungsgerichten Unterschiede hinsichtlich der praktischen Umsetzung des Grundsatzes bestehen.¹³⁴⁸ Während die Verwaltungsgerichte von den Beteiligten grundsätzlich einiges an Mitwirkung verlangen,¹³⁴⁹ verstehen die Sozialgerichte

chen sind dagegen nicht aufzuklären, vgl. *Wenner/Terdenge/Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, 2005, Rdnr. 419.

1343 § 128 SGG, § 108 VwGO stimmt fast wörtlich mit dem analogen Paragraphen des SGG überein. Entsprechende Vorschriften sind auch § 286 ZPO und § 96 Abs. 1 und Abs. 2 FGO.

1344 § 128 SGG.

1345 *Wenner/Terdenge/Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, 2005, Rdnr. 419.

1346 § 86 Abs. 1 VwGO, § 76 Abs. 1 FGO, § 103 SGG.

1347 Vgl. § 103 SGG und § 86 Abs. 1 VwGO.

1348 Im Schrifttum dazu *Müller*, JuS, 2014, S. 324, S. 327; *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 121; von „erheblichen“ Unterschieden in der Umsetzung des Grundsatzes in der Rechtspraxis spricht auch *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 54.

1349 *Müller*, JuS, 2014, S. 324, S. 327. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte hat die Mitwirkungspflichten nach § 86 Abs. 1 Satz VwGO weit ausgedehnt und damit die richterliche Amtsermittlungspflicht erheblich relativiert. Kritisch dazu *Rixen*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, 2018, § 86 VwGO, Rdnr. 66.

ihren Auftrag zur Amtsermittlung deutlich umfassender.¹³⁵⁰ Die Unterlassung eines Verfahrensbeteiligten, in zumutbarer Weise¹³⁵¹ am Verfahren mitzuwirken, entbindet das Gericht nicht von der Amtsermittlungspflicht. Das Sozialgericht muss vielmehr versuchen, die erforderlichen Ermittlungen selbst anzustellen.¹³⁵² Gegebenenfalls verringert sich die Amtsermittlungspflicht, wenn zeitaufwändige und/oder treuere Ermittlungen ange stellt werden müssen, die zum Streitgegenstand in keinem noch hinnehmbaren Verhältnis stehen.¹³⁵³ Inwieweit das Sozialgericht im Einzelfall von Amts wegen ermittelt hängt u. a. davon ab, ob die Beteiligten rechtserfahren oder vertreten sind und wie ihre gesundheitliche oder allgemeine Lebenssituation ist.¹³⁵⁴ Eine solche Auslegung ermöglicht den Sozialgerichten mit Blick auf das öffentliche Interesse an materiell-richtigen Entscheidungen, einen umfassend aufgeklärten Sachverhalt zu Grunde zu legen. Damit unterstützten sie zugleich auch den Rechtssuchenden, da dessen fehlende Mitwirkungspflichten durch eine umfassende Amtsermittlung kompensiert werden. Wenn in der einschlägigen Literatur die sozialgerichtliche Tatsachenfeststellung als besonders klägerfreundlich bezeichnet wird, beruht das also weniger auf der gesetzlichen Ausgangslage als vielmehr auf deren Auslegung durch die Gerichte.¹³⁵⁵

1350 Vgl. *Wulffen/Becker*, SGB, 2004, S. 507, S. 510; ebenso *Müller*, JuS, 2014, S. 324, S. 325, und *Harich*, in: *Heine* (Hrsg.), 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 2014, S. 103, S. 121.

1351 Mitwirkungshandlungen sind zumutbar, wenn sie nicht gegen Grundrechte der Verfahrensbeteiligten verstoßen und verhältnismäßig sind. Medizinische Untersuchungen, durch die ein Verfahrensbeteiligter einem erheblichen Gesundheitsrisiko ausgesetzt wird, sind als unzumutbare Mitwirkungshandlungen zu kategorisieren, vgl. *Mushoff*, in: *Schlegel/Voelzke* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 103 SGG, Rdnr. 37.

1352 BSG vom 2. September 2004, B 7 AL 88/03 R, bei juris.

1353 Ebd.

1354 *Müller*, JuS, 2014, S. 324, S. 327.

1355 Ebd.; ebenso *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

b. Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes

aa. § 109 SGG: Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes

Das Sozialrecht ist durch Tatbestandsmerkmale geprägt, die nicht ohne medizinische Fachgutachten festgestellt werden können.¹³⁵⁶ Sachverständige ergänzen fachlich überall dort die richterlichen Erkenntnismittel, wo das Gericht nicht über eigene Sachkunde verfügt.¹³⁵⁷ Im Sozialgerichtsverfahren geht es dabei meist um ärztliche Sachverständigengutachten, während pflegewissenschaftliche, psychologische oder technische Gutachter nur eine Nebenrolle spielen.¹³⁵⁸ Für den Sachverständigenbeweis sind grundsätzlich die Bestimmungen der ZPO entsprechend anzuwenden.¹³⁵⁹

§ 109 SGG stellt eine Sonderregelung im Unterschied zu den Prozessordnungen anderer öffentlich-rechtlicher Gerichtsordnungen dar.¹³⁶⁰ Die Vorschrift räumt einem bestimmten Kreis von Verfahrensbeteiligten (Versicherten, Behinderten, Versorgungsberechtigten und Hinterbliebenen) das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes ein. Sie stellt damit eine Ausnahme zu dem Grundsatz dar, dass das Gericht den Sachverhalt im sozialgerichtlichen Verfahren von Amts wegen erforscht und dabei an das Vorbringen und die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten nicht gebunden ist.¹³⁶¹ Dem Kläger wird dadurch die Möglichkeit gegeben, Einfluss darauf zu nehmen, welche Tatsachen das Gericht seiner Entscheidung zu Grunde legt. Zweck dieser Regelung ist es, bei der Beschaffung von Be-

1356 Siehe z. B. nur die Begriffe der Krankheit (§ 27 Abs. 1 S. 1 SGB V), der teilweisen Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 1 S. 2 SGB VI), der vollen Erwerbsminderung (§ 43 Abs. 2 S. 2 SGB VI) und der Behinderung (§ 2 Abs. 1 SGB IX).

1357 *Berchtold*, in: *Berchtold/Richter*, Prozesse in den Sozialsachen, 2016, S. 721. In rund jedem sechsten sozialgerichtlichen Klageverfahren wird eine medizinische Begutachtung eingeholt, vgl. *Roller*, SGB, 2017, S. 5, S. 6.

1358 *Roller*, SGB, 2017, S. 5, S. 6.

1359 § 118 Abs. 1 SGG i. V. m. §§ 402 ff. ZPO. Zu transparenteren, unabhängigeren, qualitativ besseren und zügigeren Neuerungen beim sozialgerichtlichen Sachverständigenbeweis siehe ausführlich *Roller*, SGB, 2017, S. 5 ff.

1360 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 449; *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 62.

1361 § 103 Satz 1 und 2 SGG; zur Aufklärungspflicht bereits vor der mündlichen Verhandlung vgl. § 106 SGG, insb. § 106 Abs. 2 und Abs. 3 SGG.

weismitteln Waffen- bzw. Chancengleichheit herzustellen.¹³⁶² Sie stellt damit einen gewissen Ausgleich dafür dar, dass die Leistungsträger durch die institutionelle Möglichkeit zur Sachaufklärung auf eigene bzw. beauftragte Sachverständige zurückzugreifen können und daher regelmäßig über einen Beweisvorsprung verfügen. Demgegenüber ermöglicht § 109 SGG dem Kläger, den Arzt seines Vertrauens in das Verfahren einzubringen, wodurch insgesamt größere Ausgewogenheit des Verfahrens zu erhoffen ist.

§ 109 SGG wurde und wird regelmäßig mit dem Argument kritisiert, er sei „eine systemwidrige Durchbrechung des das SGG beherrschenden Amtsaufklärungsgrundsatzes“,¹³⁶³ die darüber hinaus den anderen Verfahrensordnungen fremd sei und zudem auch noch verfahrensverzögernd wirke.¹³⁶⁴ Als Ergebnis dieser Kritik kann der Vorschlag zur Aufhebung der Vorschrift in Art. 1, Ziff. 10 des Entwurfes des Bundesrates für ein Gesetz zur Änderung des SGG vom 30. November 2006 gesehen werden,¹³⁶⁵ der allerdings nicht umgesetzt wurde. Demgegenüber hat eine empirische Untersuchung von *Schweigler* aus dem Jahr 2013 gezeigt, dass die Einholung eines Gutachtens nach § 109 SGG zu keiner bedeutsamen Verlängerung des Rechtsstreits führt.¹³⁶⁶ Ferner wurde festgestellt, dass Gutachten nach § 109 SGG erheblichen Einfluss auf den Fort- und Ausgang des Verfahrens haben.¹³⁶⁷ Eine im Vergleich zu anderen Gerichtsordnungen spezielle

1362 Vgl. *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), *Sozialrecht - eine Terra incognita*, 2009, S. 273; *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 109 SGG, Rdnr. 1; ebenso *Harks*, *NZS*, 2018, S. 49, S. 53.

1363 BT-Drs. 16/36660, S. 11.

1364 Ebd.

1365 Ebd., S. 8; zur Kritik von § 109 SGG siehe auch *Kolmetz*, *SGb*, 2004, S. 83, S. 83 ff.

1366 Bei Verfahren mit insgesamt zwei Sachverständigengutachten sind keine signifikant unterschiedlichen Verfahrensdauern zu identifizieren. Nur bei Verfahren mit insgesamt drei Sachverständigengutachten wurde ein schwach signifikant erhöhter Wert gemessen, mehr dazu *Schweigler*, *Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes* (§ 109 SGG), 2013, S. 257.

1367 Der Kläger nimmt nach einem günstigen Gutachten seltener die Klage zurück als nach einem ungünstigen oder ohne Gutachten nach § 109 SGG. Häufiger kommt es bei günstigen Gutachten zu einem gerichtlichen Vergleich oder einer übereinstimmenden Erledigungserklärung. Auch bei der Verteilung des Klageerfolgs zeigen sich deutliche Abweichungen. Nach günstigen Gutachten nach § 109 SGG kam es bedeutsam häufiger zu einem vollen oder teilweisen Erfolg der Klage und hoch signifikant seltener zu einer erfolglosen Beendigung als nach ungünstigen Gutachten nach § 109 SGG. Die Hypothese, „§ 109er-Gutachten“ hätten keinen Einfluss auf den Klageerfolg, konnten in

Vorschrift, die Waffen- bzw. Chancengleichheit durch Einflussnahme der Verfahrensbeteiligten herstellt, ist daher als Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit zu betrachten.

§ 109 SGG stellt eine Ausnahme von der sonstigen Kostenprivilegierung dar, wonach das Verfahren vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit für Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich Hinterbliebenenleistungsempfänger, behinderte Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger kostenfrei ist, soweit sie in der jeweiligen Eigenschaft als Kläger oder Beklagte beteiligt sind. Nach § 109 Abs. 1 Satz 2 SGG kann das Gericht die Anhörung des vom Antragsteller bestimmten Arztes davon abhängig machen, ob der Antragsteller die Kosten hierfür vorschießt und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts auch endgültig trägt.¹³⁶⁸ Wenn das Gericht keinen Kostenvorschuss verlangt, trägt die Staatskasse endgültig die Kosten des Sachverständigen.¹³⁶⁹ Wenn ein Kostenvorschuss verlangt wird, wird gleichzeitig mit diesem die endgültige Tragung der Kosten dem Antragsteller auferlegt, unter der auflösenden Bedingung einer anderen Entscheidung. Die Entscheidung über die endgültige Kostentragung hängt davon ab, ob durch das gem. § 109 SGG vom Antragsteller erstattete Gutachten die Sachaufklärung „wesentlich gefördert“ wurde.¹³⁷⁰ Dies ist dann der Fall, wenn das Gutachten neue Erkenntnisse gebracht hat, die deutlich zur weiteren Sachaufklärung beigetragen haben.¹³⁷¹ Damit wird der Vorrang der gerichtlichen Amtsermittlung auf der Kostenebene umgesetzt. Gem. § 103 Satz 1 SGG ist das Gericht verantwortlich für die umfassende Sachverhaltsaufklärung. Ergibt ein Antrag gem. § 109 SGG, dass weitergehende Aufklärung erforderlich war, so hat die Staatskasse auch die finanzielle Verantwortung für dieses Gutachten zu tragen.¹³⁷²

der Untersuchung von *Schweigler* widerlegt werden. Mehr dazu *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 259 ff.

1368 *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 109 SGG, Rdnr. 16.

1369 Ebd., Rdnr. 14.

1370 Ebd., Rdnr. 16; *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 109 SGG, Rdnr. 28.

1371 Vgl. LSG Hessen vom 28. Januar 2004, L 12 B 16/03 RJ, bei juris; LSG Bayern vom 13. Juni 2006, L 18 B 351/06 SB, bei juris. Zur weiteren Rechtsprechung siehe *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 109 SGG, Rdnr. 29; *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 100.

1372 *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 125.

Es steht im Ermessen des Gerichts, die Anhörung vom Antragsteller vorgeschlagener Sachverständiger von der Einzahlung eines Kostenvorschusses abhängig zu machen. Nach dem Amtsermittlungsgrundsatz muss es so lange von Amts wegen die Tatsachen erforschen, bis aus seiner Sicht der Sachverhalt umfassend geklärt ist. Hält das Gericht den Sachverhalt für ausreichend geklärt und sieht es keinen Anstoß, ein Gutachten von sich aus gem. § 103 SGG einzuholen, wird es regelmäßig die gutachtliche Anhörung des benannten Arztes davon abhängig machen, ob der Antragsteller die Kosten vorschießt und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts auch endgültig trägt.¹³⁷³ Im Ergebnis ist festzustellen, dass in aller Regel der Kostenvorschuss verlangt wird.¹³⁷⁴

Die Auswirkungen der Kostenregelung könnten allerdings den unbemittelten rechtssuchenden Bürger daran hindern, aktiv den Gang und das Ergebnis des Verfahrens zu beeinflussen, da die Kosten der Begutachtung nach § 109 SGG nicht im Rahmen der Prozesskostenhilfe gem. § 73a Abs. 3 SGG von der Staatskasse übernommen werden.¹³⁷⁵ Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes soll ja die strukturellen Nachteile des Klägers gegenüber der Sozialverwaltung aufwiegen, die sowohl über deutlich bessere finanzielle Möglichkeiten als auch, durch eigene Experten, über höhere medizinische Fachkenntnis verfügt. § 109 SGG soll es gerade dem medizinisch unkundigen Rechtssuchenden ermöglichen, Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Denn vielfach hat der Antragsberechtigte nur wenig verfahrensrelevantes Fachwissen und ist daher gar nicht in der Lage, eine Voraussage über die Erfolgsaussichten des Gutachtens zu fällen. Gleichzeitig ist ihm das finanzielle Risiko auferlegt, die Erfolgsaussichten des Antrages abschätzen zu müssen, was insbesondere finanziell schwache

1373 BSG vom 23. September 1997, 2 BU 177/97, SozR 3-1500 § 109 Nr. 2, SozR 3-1500 § 73a Nr. 5.

1374 *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 125. Das Gericht kann aber im Rahmen seiner Ermessensentscheidung dann von einem Kostenvorschuss abzusehen, wenn es um eine besonders schwierige Kausalitätsfrage aus dem Bereich der Unfallversicherung geht oder um eine besonders kontroverse medizinische Frage, oder aber wenn der als Sachverständiger benannte Arzt auf seinem Fachgebiet eine wissenschaftliche Reputation genießt oder über neue Untersuchungsmethoden verfügt, vgl. BSG vom 23. September 1997, 2 BU 177/97, SozR 3-1500 § 109 Nr. 2, SozR 3-1500 § 73a Nr. 5.

1375 Die Nichtgewährung von Prozesskostenhilfe für Gutachten gem. § 109 SGG ist als verfassungsrechtlich unbedenklich betrachtet worden, vgl. BSG vom 23. September 1997, 2 BU 177/97, SozR 3-1500 § 109 Nr. 2, SozR 3-1500 § 73a Nr. 5.

Rechtssuchende von der Inanspruchnahme des § 109 SGG abhält. Dennoch ist nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts das finanzielle Unvermögen des Antragstellers kein Grund für das grundsätzliche Absehen von einem Kostenvorschuss.¹³⁷⁶ Das Bundessozialgericht hat seine Entscheidung damit begründet, dass effektiver Rechtsschutz in Hinblick auf die Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens, insbesondere den Amtsermittlungsgrundsatz auch dann gewährleistet ist, wenn der geforderte Kostenvorschuss nicht aufgebracht wird.¹³⁷⁷ Es trifft zu, dass die Verantwortung für die umfassende Sachverhaltsaufklärung beim Gericht und nicht bei den Verfahrensbeteiligten liegt. Nichtsdestotrotz ist es Zweck des § 109 SGG, die Chancen- bzw. Waffengleichheit sicherzustellen, was allerdings allein auf der Grundlage des Amtsermittlungsgrundsatzes nicht selbstverständlich zu Stande kommt. Im Rahmen der Ermessensentscheidung kann die Prozesssituation des Antragstellers vollständig berücksichtigt werden. Wenn dem Antragsteller Prozesskostenhilfe gewährt wurde und er dementsprechend wirtschaftlich nicht in der Lage wäre, den Kostenvorschuss selbst aufzubringen, und wenn ihm zudem keine ähnlich effektiven Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich zu komplexen medizinischen Fragen zu äußern, wäre im Einklang mit dem Grundsatz der Sicherstellung der Chancen- und Waffengleichheit im Rahmen der Ermessensentscheidung vom Kostenvorschuss abzusehen.¹³⁷⁸ So liefe die angestrebte Förderung der prozessualen Waffengleichheit zumindest nicht Gefahr, bereits an der Unbemitteltheit des Klägers zu scheitern.¹³⁷⁹

bb. § 106a SGG: Präklusion

Die fakultative Präklusionsregelung in § 106a SGG wurde erst im Jahr 2008 eingeführt¹³⁸⁰ und entspricht im Wesentlichen sowohl den im Verwaltungsprozess geltenden als auch den in der Finanzgerichtsordnung enthaltenen Vorschriften.¹³⁸¹ Gemäß dieser Regelung kann das Gericht Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden,

1376 Ebd.

1377 Ebd.

1378 *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), 2013, S. 132.

1379 Ebd.

1380 Art. 1 SGGArbGGÄndG vom 26. März 2008, BGBl. I S. 444.

1381 Vgl. § 87b VwGO und § 79b FGO.

wenn ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde und der Beteiligte die Verspätung nicht hinreichend entschuldigt hat. Dabei sollte der Verfahrensbeteiligte zuvor über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden sein.¹³⁸² Der vorgebrachte Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Dies gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.¹³⁸³

Der Zweck der Präklusionsregelung ist die Erfüllung der „richterlichen Grundpflicht zur stringenten und beschleunigten Verfahrensgestaltung“.¹³⁸⁴ Besonders mit Blick auf die Präklusionsvorschriften wird häufig das Spannungsverhältnis zwischen dem Beschleunigungsgebot auf der einen und der Klägerfreundlichkeit auf der anderen Seite hervorgehoben.¹³⁸⁵ Die Argumentation lautet dabei, dass die Anwendung der Präklusionsregelung im Einzelfall in Konflikt zu dem besonderen Schutzbedürfnis erkrankter, nicht vertretener und im Rechtsverkehr unbeholfener Rechtssuchender tritt,¹³⁸⁶ deren durch die Präklusion eingeschränkt werden kann. Zudem steht die Anwendung der Präklusionsregelung im Spannungsverhältnis zum Amtsermittlungsgrundsatz, nach dem das Gericht aufgrund übergeordneter Interessen an einer materiell-richtigen Entscheidung, den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt. Trotzdem wird die Ansicht, Präklusionsvorschriften wirkten sich generell zu Lasten der Klägerfreundlichkeit und des Amtsermittlungsgrundsatzes aus, diesem Instrument nicht gerecht, da die Präklusionsvorschriften regelmäßig zurückhaltend anzuwenden sind¹³⁸⁷ und ihnen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein strenger Ausnahmecharakter zukommt.¹³⁸⁸ In der Literatur wird häufig auch von einem sogenannten Drohpotential gesprochen,¹³⁸⁹ da bereits die bloße Möglichkeit einer Prä-

1382 § 106a SGG.

1383 § 106a Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 SGG.

1384 BSG vom 3. September 2014, N10 ÜG 12/13, bei juris.

1385 *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), *Sozialrecht - eine Terra incognita*, 2009, S. 273, S. 281.

1386 *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 106a SGG, Rdnr. 1.

1387 *Müller*, JuS, 2014, S. 324, S. 327.

1388 BVerfGE 69, 126, 136; BVerfGE 69, 145, 149.

1389 So ausdrücklich *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2017, § 106a SGG, Rdnr. 2; *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz*, 2014, § 106a SGG, Rdnr. 1.

klusion ohne die Anwendung der Vorschrift präventive Wirkung entfalten soll.¹³⁹⁰

2. Sachverhaltsermittlung in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten

a. Modifizierter Amtsermittlungsgrundsatz

In slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten gilt ein modifizierter Amtsermittlungsgrundsatz.¹³⁹¹ Demgemäß ist das Gericht grundsätzlich an die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden.¹³⁹² Kann es jedoch nach Prüfung aller von den Verfahrensbeteiligten vorgelegten Beweise die entscheidungsrelevanten Tatsachen nicht feststellen, so hat es von Amts wegen Beweise zu erheben.¹³⁹³ Das Gericht muss die streitigen Tatsachen, auf die sich die Begründetheit des Anspruchs stützt, auf Vollständigkeit und Wahrheitsgemäßheit überprüfen.¹³⁹⁴ Damit wird das gesetzliche Gebot der materiellen Wahrheitsermittlung (slowen. *materialna resnica*) in sozialrechtlichen Streitigkeiten erfüllt.¹³⁹⁵ Die Weigerung eines Verfahrensbeteiligten in sozialrechtlichen Streitigkeiten, am Verfahren mitzuwirken, entbindet das Gericht nicht von seiner Amtsermittlungspflicht. Das Gericht muss in Fällen mangelnder Kooperation vielmehr versuchen, die erforderlichen Ermittlungen selbst anzustellen, um das gesetzlich ausdrücklich bestimmte Gebot der materiellen Wahrheitsermittlung zu erfüllen.¹³⁹⁶ Der modifizierte Amtsermittlungsgrundsatz gilt auch

1390 Leitherer, in: Bender/Eicher (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 283.

1391 Art. 62 Abs. 1 ZDSS-1.

1392 Art. 62 Abs. 1 ZDSS-1.

1393 Art. 62 Abs. 1 ZDSS-1.

1394 Art. 61 ZDSS-1.

1395 Art. 61 ZDSS-1. Nach Ude ist unter materieller Wahrheit (slowen. *materialna resnica*) die subjektive Betrachtung des Gerichts zu den entscheidenden Tatsachen zu verstehen, die der objektiven Wirklichkeit am ehesten entsprechen. Die materielle Wahrheit kann erst dann als festgestellt gelten, wenn alle rechtlich relevanten Tatsachen festgestellt sind, vgl. Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 115.

1396 Vgl. Gliha, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 27 ff., vgl. Kresal/Kresal Šoltes/Štrban, *Social Security Law in Slovenia*, 2012, S. 222.

in individualarbeitsrechtlichen Streitigkeiten.¹³⁹⁷ Im Verwaltungsprozess gilt dagegen ein uneingeschränkter Amtsermittlungsgrundsatz,¹³⁹⁸ da das Verwaltungsgericht an Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten nicht gebunden ist, sondern diese lediglich als Anregungen betrachten kann.¹³⁹⁹

Die Anforderungen an die materielle Wahrheitsermittlung in sozialrechtlichen Streitigkeiten stellt eine wesentliche Abweichung von der Zivilprozessordnung dar. Vom Jahr 1977 bis zum Jahr 1999 war nämlich auch die Zivilprozessordnung von dem Grundsatz der materiellen Wahrheitsermittlung und dem daraus resultierenden Amtsermittlungsgrundsatz geprägt.¹⁴⁰⁰ Dies ist im Kontext der paternalistischen Ansätze der Staatsordnung im damaligen sozialistischen Jugoslawien zu verstehen. Als später das Ziel der materiellen Wahrheitsermittlung im ZPP aufgehoben wurde, wurde dieses auch für damalige ZDSS als obsolet betrachtet. In Ermangelung einer speziellen Verfahrensvorschrift des damaligen ZDSS wurde der Beibringungsgrundsatz aus dem ZPP auch für sozialrechtliche Streitigkeiten übernommen. Mehr als vier Jahre haben die Richter deshalb in sozialrechtlichen Angelegenheiten Entscheidungen getroffen, ohne nach der materiellen Wahrheit zu suchen. Die Richter haben in dieser Periode, als der Beibringungsgrundsatz in sozialrechtlichen Streitigkeiten galt, die materielle Prozessleitung breiter interpretiert, um den Kläger bei Beweisanträgen unterstützen zu können. Schließlich hat der Gesetzgeber auf die vielstimmige Kritik, insbesondere aus der Gerichtspraxis, mit einer Gesetzesänderung (slowen. *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih*, ZDSS-1) reagiert und den modifizierten Amtsermittlungsgrundsatz eingeführt. Die Gesetzesänderung wurde damit begründet, dass öffentliches Interesse an der Richtigkeit bzw. Rechtmäßigkeit von Gerichtsentscheidungen besteht. Dies hat zur Konsequenz, dass der Gerichtsentscheidung der vollständig überprüfte Sachverhalt zugrunde gelegt werden muss.¹⁴⁰¹ Als historisches Relikt des damals geltenden Beibringungsgrundsatzes ist nunmehr die

1397 Art. 34 ZDSS-1.

1398 Art. 20 Abs. 2 ZUS-1, vgl. *Breznik*, in: *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 20 ZUS-1, Rdnr. 2.

1399 Art. 20 Abs. 1 ZUS-1. Ebd., Rdnr. 1 ff.

1400 Art. 7 ZPP aus dem Jahr 1977. *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 113; *Vodičar*, *Podjetje in delo*, 2004, S. 597, S. 600.

1401 Vgl. *Kralj*, *Pravna Praksa*, 2003, S. 10 ff.; *Kresal Šoltes*, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445, S. 457; ebenso *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 47.

Regelung anzusehen, dass die Sozialgerichte immer noch primär an die Beweisanträge des Klägers gebunden sind.

b. Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes

aa. Bindung des Gerichts an Beweisanträge

Das Gericht muss den Sachverhalt unter Heranziehung eines Sachverständigen aufklären, wenn es selbst nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügt.¹⁴⁰² Für den Sachverständigenbeweis sind die Bestimmungen des ZPP entsprechend anzuwenden.¹⁴⁰³ Im Sozialprozess ist, wie weiter oben erwähnt, das Gericht grundsätzlich an die Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden,¹⁴⁰⁴ was als Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes betrachtet werden kann. Aufgrund seiner Hinweispflichten ermutigt das Gericht den Kläger, Beweisanträge zu stellen. Das von den Beteiligten Vorgebrachte wird auf seine Vollständigkeit geprüft. Ist der Vortrag unvollständig oder widersprüchlich, hat das Gericht dahin zu wirken, dass sie sich in der mündlichen Verhandlung über erhebliche Tatsachen vollständig erklären. Im Anschluss prüft das Gericht die von den Beteiligten gestellten Beweisanträge, wobei es aussichtslose und nicht mit dem Sachverhalt in Verbindung stehende Beweisanträge ablehnen kann.¹⁴⁰⁵ Erst wenn im Anschluss hieran ein rechtlich relevanter Sachverhalt ungeklärt bleibt und sich dem Gericht weitere Aufklärungsmöglichkeiten aufdrängen, sieht das Gesetz weitere richterliche Aufklärungstätigkeiten vor.

Obwohl die Sachverständigen von den Verfahrensbeteiligten benannt werden, tragen die Versicherten bzw. Leistungsberechtigten kein finanzielles Risiko. In sozialrechtlichen Streitigkeiten werden im Bereich der Sozialversicherung und Sozialförderung die Sachverständigen unabhängig vom Ausgang des Gerichtsverfahrens von dem Beklagten bzw. dem Leistungsträger bezahlt.¹⁴⁰⁶ Somit können die Rechtsschutzsuchenden sich ganz frei fühlen in der Auswahl vorzuschlagender Sachverständiger. Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten wird also dadurch er-

1402 243 ZPP.

1403 243 ZPP.

1404 Art. 62 Abs. 1 ZDSS-1.

1405 Vgl. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, art. 62 ZDSS-1, Rdnr. 2.

1406 Art. 68 Abs. 2 ZDSS-1.

reicht, dass der rechtsschutzsuchende Bürger unabhängig von seinen finanziellen Mitteln Einfluss auf das Gerichtsverfahren nehmen kann. Im Zivilprozess und in individuellen Arbeitsstreitigkeiten muss dagegen derjenige, der einen Beweisantrag stellt, diesen auch ausführlich substantiieren und den verlangten Vorschuss zahlen.¹⁴⁰⁷

Wie der Fall *Korošec* des EGMR¹⁴⁰⁸ und mehrere jüngere Verfassungsentscheidungen¹⁴⁰⁹ zeigen, entscheiden die slowenischen Gerichte bei der Berücksichtigung der Beweisanträge des Rechtssuchenden nicht immer konsequent. Mehrere Entscheidungen vermitteln den Eindruck, der auch in der Literatur bestätigt wird,¹⁴¹⁰ dass die Gerichte ihre Entscheidungen häufig nur auf Sachverständigengutachten der Kommission der Rentenversicherungsträger stützen. Anträge der Rechtssuchenden auf einen unabhängigen Sachverständigen werden hingegen mit der Begründung abgelehnt, dass die Expertenbewertung der Kommission ausreichend sei. Der EGMR und das slowenische Verfassungsgericht haben insoweit einen eklatanten Verstoß gegen den Grundsatz der Waffengleichheit festgestellt.¹⁴¹¹

bb. Sachverständige Zeugen

Der Rechtsschutzsuchende kann im Sozialprozess seinen im konkreten Fall behandelnden Arzt zur Anhörung berufen. Bei diesem Arzt handelt es sich also um einen sachverständigen Zeugen (slowen. *izvedena priča*). Solche Stellungnahmen können freilich nicht als gerichtliche Sachverständigengutachten angesehen werden, sondern lediglich als Aussagen einer Person, die einen bestimmten Sachverhalt aufgrund ihrer Fachkunde und eigener Beobachtungen vor Gericht ohne Auftrag schildert und damit zur Wahrheitsfindung beiträgt.¹⁴¹² Die Sozialrechtsprechung wendet jedoch für solche Fälle dieselben Kostenvorschriften an wie für gerichtlich bestellte

1407 Art. 243 ZPP ff.; vgl. auch Art. 34 Abs. 2 ZDSS-1.

1408 EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slovenien*. Siehe in diesem Zusammenhang auch Kap. 2 A. II. 3. a.

1409 USRS Up-233/15 vom 19. Oktober 2017; USRS Up-454/15 vom 20. Dezember 2017.

1410 *Gliša*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 49.

1411 EGMR, Beschwerde Nr. 77212/12, Urt. vom 8. Januar 2016, § 48 – *Korošec/Slovenien*.

1412 Vgl. VSRS VIII Ips 3/2006 vom 7. November 2006.

Sachverständige, gemäß denen die Kosten der Sozialleistungsträger decken muss, auch wenn es dafür keine normative Grundlage gibt.¹⁴¹³ Diese Analogie hat die Rechtsprechung mit dem vom Gesetzgeber verfolgten Sinn und Zweck des Rechtsinstituts des Sachverständigenzeugnisses begründet und festgestellt, dass auch sachverständige Zeugen über Fachwissen verfügen, das dem Gericht fehlt, weshalb auch in diesem Fall die Sozialverwaltung die Kosten tragen muss. Im Vergleich zu den für die Erstellung des Gutachtens eines Gerichtssachverständigen anfallenden Kosten handelt es sich bei sachverständigen Zeugen um eine günstigere Möglichkeit. Denn Zeugen mit Fachkenntnissen bekommen lediglich Reisekosten, Ausgaben für Kost und Logis und entgangenes Einkommen erstattet.¹⁴¹⁴ Die Beweiskraft der Aussagen eines sachverständigen Zeugen ist freilich begrenzt, da es nicht um ein unabhängiges gerichtliches Sachverständigengutachten handelt. Das Gericht kann allerdings sein Urteil dann auf die Aussage eines sachverständigen Zeugen stützen, wenn die Aussage nicht im Widerspruch zu den vom Beklagten eingeholten Gutachten steht und andere Verfahrensbeteiligte kein zusätzliches Gutachten verlangen.¹⁴¹⁵

Die Möglichkeit der Anhörung eines sachverständigen Zeugen wird damit begründet, dass der Kläger Sachverständige seines Vertrauens in den Prozess einschalten können muss, um gegenüber der Sozialverwaltung einen ausgewogenen Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Die Rechtsschutzsuchenden bezweifeln häufig die Objektivität der behördlich beauftragten Ärzte: ein Vertrauensdefizit, das durch Anhörung eines Arztes ihres Vertrauens beseitigt werden kann. Der Rechtssuchende trägt aufgrund richterlicher Rechtsfortbildung keine Kosten für den sachverständigen Zeugen, was zur Waffengleichheit beiträgt und als klägerfreundlich zu betrachten ist.

1413 Es handelt sich um ständige Rechtsprechung, siehe u. a. VDSS Psp 444/2005 vom 20. Oktober 2005; VDSS Psp 594/2010 vom 24. Februar 2011; VDSS Psp 64/2014 vom 20. März 2014; VDSS Psp 550/2014 vom 27. November 2014; VDSS Psp 115/2018 vom 22. März 2018. Die normative Grundlage ist weder in der slowenischen Zivilprozessordnung noch im ZDSS-1 zu finden.

1414 Vgl. Verordnung über die Kostenerstattung im Zivilprozess (slowen. *Pravilnik o povrnitvi stroškov v pravdnem postopku*), Url. RS Nr. 15/03 und Nr. 32/13.

1415 In diesem Sinne *Gliša*, *Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 37.

cc. Art. 286 ZPP: Präklusion

Das ZDSS-1 enthält keine Präklusionsregeln, weshalb Art. 286 ZPP anzuwenden ist. Gemäß dieser Regelung müssen die Verfahrensbeteiligten im slowenischen Sozialprozess „[s]pätstens bei der ersten mündlichen Verhandlung alle entscheidungsrelevanten Tatsachen angeben, die erforderlich sind, um ihre Vorschläge zu begründen, die erforderlichen Beweise zu erbringen und die von der Gegenpartei vorgebrachten Argumente und Beweise darzulegen.“¹⁴¹⁶ Die Gesetzesänderung ZPP-E¹⁴¹⁷ führte zudem eine neue Bedingung für die spätere Annahme neuer Beweise ein.¹⁴¹⁸ Das Gericht kann demgemäß neue Beweise zuzulassen, wenn dadurch nach seiner freien Überzeugung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert wird und der Beteiligte die Verspätung hinreichend entschuldigt.¹⁴¹⁹ Die neue Regelung wurde dem deutschen § 296 Abs. 1 ZPO nachgebildet.¹⁴²⁰ Dabei wurde auch die deutsche Rechtsprechung berücksichtigt, nach der eine Verzögerung bereits dann vorliegt, wenn der Rechtsstreit allein durch die Zulassung des verspäteten Vorbringens länger dauern würde als bei dessen Zurückweisung.¹⁴²¹ *Galič* beurteilt das deutsche „Implantat“ eher kritisch, da die neue Regelung durch die Überprüfung hypothetischer Verfahrensabläufe zu noch größeren Verfahrensunsicherheiten führen kann.¹⁴²²

Die Präklusionsregelungen werden in sozialrechtlichen Streitigkeiten somit durch die Pflicht zur materiellen Wahrheitsermittlung abgemildert, welche den Gerichten erlaubt, zu spät vorgebrachte Beweise dennoch zu berücksichtigen.¹⁴²³ Es stellt sich daher die Frage, ob das unmittelbare Übernehmen der zivilprozessualen Präklusionsregeln für den Sozialprozess überhaupt sinnvoll ist. Vor dem Hintergrund des beschriebenen Spannungsverhältnisses zwischen der materiellen Wahrheitsermittlung einerseits und den Präklusionsregeln andererseits sowie der bereits bestehenden

1416 Art. 286 ZPP.

1417 Ur. I. RS, Nr. 10/17 vom 14. März 2017.

1418 Art. 286 Abs. 3 ZPP.

1419 Art. 286 Abs. 3 ZPP.

1420 *Galič*, *Odvetnik*, 2017, S. 8, S. 13.

1421 Ebd.

1422 Ebd.

1423 *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 45; ebenso *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 61 ZDSS-1, Rdnr. 3.

Gerichtspraxis, würde es sich jedenfalls empfehlen, die Präklusionsregeln im slowenischen Sozialprozess ähnlich wie in Deutschland zurückhaltend anzuwenden. In der Literatur wird darüber hinaus sogar vorgeschlagen, die Präklusionsregeln komplett zu streichen.¹⁴²⁴ Eine Aufhebung der Präklusionsregeln ist im Rahmen der geltenden Konstellation, welcher gemäß das Gericht zunächst die Beweisanträge der Beteiligten berücksichtigen soll, jedoch nicht zu empfehlen. Vielmehr wäre eine zurückhaltende Anwendung wie in Deutschland in dieser Konstellation sinnvoller, da dem Gericht damit zwar grundsätzlich Mittel zur Beschleunigung des Verfahrens eingeräumt werden, die aber nur unter bestimmten Umständen angewendet werden dürfen.¹⁴²⁵

3. Vergleich

Die Sozialprozesse beider Länder sind durch den Amtsermittlungsgrundsatz geprägt. Die Pflicht des Gerichts, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln, wird sowohl in Deutschland, durch das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes gem. § 109 SGG, als auch in Slowenien, durch Bindung an Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten, durchbrochen, um Waffengleichheit zu gewährleisten. Die Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten wird dadurch erreicht, dass der rechtsschutzsuchende Bürger Einfluss auf das Gerichtsverfahren nehmen kann. Somit wird das Kräfteungleichgewicht gegenüber der Sozialverwaltung kompensiert, die sich durch bessere finanzielle Ausstattung sowie durch höhere Verfügbarkeit medizinischer Fachkenntnis gekennzeichnet. Während die Rechtssuchenden im slowenischen Sozialprozess ohne finanzielle Hindernisse Beweisvorschläge, einschließlich der Möglichkeit der Beeinflussung des Verfahrens durch den Vorschlag von selbst gewählten Sachverständigen, unterbreiten können, kann gem. § 109 SGG das Sozialgericht die Anhörung eines bestimmten Arztes von einem Kostenvorschuss des Antragsstellers abhängig machen, der zudem vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts die Kosten für diese Anhörung endgültig zu tragen hat. Die zu befürchtenden Auswirkungen dieser Kostenregelung könnten

1424 Siehe insb. *Gliha*, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 104.

1425 Zur Notwendigkeit einer restriktiven Anwendung der Präklusion auch *Vođičar*, *Podjetje in delo*, 2004, S. 597, S. 600.

allerdings den unbemittelten rechtssuchenden Bürger davon abhalten, aktiv den Gang und das Ergebnis des Verfahrens zu beeinflussen. Demgegenüber hat die slowenische Rechtsprechung eine bemerkenswerte Auslegung der Kostenberechnung bezüglich der sachverständigen Zeugen entwickelt, gemäß welcher der Kläger kein Kostenrisiko trägt, was zur Waffengleichheit zwischen den Verfahrensbeteiligten beiträgt. Die Beweiskraft der Aussagen von sachverständigen Zeugen ist von derjenigen gerichtlicher Sachverständigengutachten freilich zu unterscheiden. Dennoch handelt es sich um eine weitere Möglichkeit, dass der Kläger Einfluss auf die Sachverhaltsaufklärung nimmt und somit Waffengleichheit hergestellt wird.

Eine weitere Durchbrechung des Amtsermittlungsgrundsatzes in beiden Ländern ist die Möglichkeit der Anwendung der Präklusionsvorschriften. Die Präklusionsregeln sind im deutschen und im slowenischen Sozialprozessrecht ähnlich geregelt. Das slowenische Verfahren wurde dabei sogar in dieser Hinsicht durch die deutsche gesetzliche Regelung inspiriert. Bei der Anwendung von Präklusionsvorschriften wird häufig das Spannungsverhältnis zwischen dem Beschleunigungsgebot auf der einen und der Klägerfreundlichkeit auf der anderen Seite hervorgehoben. Wie bereits festgestellt, ist jedoch ein zügiges Verfahren grundsätzlich auch ein klägerfreundliches Verfahren. Die beiden Konzepte widersprechen sich also nicht zwangsläufig. Dabei muss ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden für das Sozialverfahren bestimmenden Grundsätzen gefunden, also sichergestellt werden, dass nicht zulasten des Klägers das Verfahren beschleunigt wird. Die Anwendung von Präklusionsregeln ist deshalb unter Berücksichtigung eines besonderen Schutzbedürfnisses des Rechtssuchenden in sozialrechtlichen Streitigkeiten und unter Beachtung des Amtsermittlungsgrundsatzes restriktiv anzuwenden.

III. Mündlichkeit und Öffentlichkeit

1. Mündlichkeit und Öffentlichkeit im deutschen Sozialgerichtsverfahren

Das Gericht entscheidet in der Regel aufgrund mündlicher Verhandlung.¹⁴²⁶ Das Kernstück der Verhandlung ist die umfassende Erörterung

1426 § 124 Abs. 1 SGG. Zur Möglichkeit der Übertragung der Verhandlung in Bild und Ton siehe § 110a SGG. Zur psychologischen Effekten des Einsatzes von Videokonferenztechnik ausführlich *Glunz*, Psychologische Effekte beim gerichtlichen Einsatz von Videotechnik, 2012.

des Rechtsstreits.¹⁴²⁷ Die mündliche Verhandlung kann dazu beitragen, den Grundsatz des rechtlichen Gehörs zu verwirklichen, welchem gemäß den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit gegeben werden muss, sich im Prozess mit tatsachenbezogenen und rechtlichen Argumenten zu behaupten.¹⁴²⁸ Während im Zivilprozess die Parteien in der mündlichen Verhandlung zur Sache vortragen, wird im Sozialgerichtsverfahren zunächst der Sachverhalt durch den Vorsitzenden oder durch einen Berichtserstatter dargestellt.¹⁴²⁹ Ohne eine mündliche Verhandlung kann eine Gerichtentscheidung nur mit dem vorherigen Einverständnis der Verfahrensbeteiligten ergehen.¹⁴³⁰ Eine entsprechende Regelung kennen jeweils auch die Zivilprozess- und die Verwaltungsprozessordnung sowie die Finanzgerichtsordnung.¹⁴³¹

In der Literatur wird manchmal die Mündlichkeit der Verhandlung als besonders klägerfreundlich betrachtet, da vor allem erkrankte oder unbeholfene Rechtssuchende sich in unmittelbarer mündlicher Kommunikation gegenüber dem Gericht besser, d. h. mit größerer Präzision, ausdrücken können, als ihnen dies schriftlich möglich wäre.¹⁴³² Ob dies tatsächlich stimmt, wäre von Fall zu Fall zu prüfen.¹⁴³³ Die mündliche

1427 § 112 Abs. 2 SGG.

1428 § 62 SGG.

1429 § 112 Abs. 1 SGG.

1430 Nach § 105 Abs. 1 SGG kann das Sozialgericht nach vorheriger Anhörung der Verfahrensbeteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Gem. § 126 SGG kann eine Entscheidung nach Aktenlage und ohne mündliche Verhandlung ergehen, wenn zu einem Termin keiner der Verfahrensbeteiligten erscheint oder wenn beim Ausbleiben von Beteiligten die erschienenen Beteiligten eine solche Entscheidung beantragen. Zuvor muss allerdings in der Ladung auf diese Möglichkeit hingewiesen worden sein. Nach § 124 Abs. 2 SGG kann mit Einverständnis der Verfahrensbeteiligten das Gericht ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entscheiden. Bei Ergehen des Urteils müssen alle Verfahrensbeteiligten, also auch die Beigeladenen, damit einverstanden sein. Fehlt die Einverständniserklärung eines Verfahrensbeteiligten, handelt es sich um einen wesentlichen Verfahrensmangel im Sinne einer Verletzung des rechtlichen Gehörs. *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 113.

1431 Vgl. § 128 Abs. 2 ZPO, § 101 Abs. 2 VwGO, § 90 Abs. 2 FGO.

1432 So insb. *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 277; *Schnitzler*, NJW, 2019, S. 1, S. 4; vgl. *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 112 SGG, Rdnr. 1.

1433 Schichtenspezifische Unterschiede in den Sprechweisen werden in theoretischen Überlegungen zu einer „Klassenjustiz“ besonders deutlich gemacht. Die

Verhandlung gibt aber im Gegensatz zur schriftlichen Einlassung dem Gericht die Möglichkeit, den vortragenden Verfahrensbeteiligten durch gezielte Fragen zu ausreichender Präzision anzuhalten. Die grundsätzliche Notwendigkeit der mündlichen Verhandlung ist allerdings keine nur im Sozialprozess bestehende klägerfreundliche Regelung, denn entsprechende Vorschriften sind auch in anderen Gerichtsordnungen zu finden.

Das SGG regelt die Öffentlichkeit des Verfahrens nicht selbständig, sondern verweist diesbezüglich auf das GVG. Der den Sozialprozess prägende Grundsatz der Öffentlichkeit ergibt sich deshalb aus § 61 SGG in Verbindung mit § 169 GVG. In der Regel ist im sozialgerichtlichen Verfahren die Verhandlung einschließlich der Verkündung der Entscheidungen öffentlich.¹⁴³⁴ Demgemäß hat jedermann das Recht, an mündlichen Verhandlungen vor dem Sozialgericht teilzunehmen.¹⁴³⁵ Durch die Öffentlichkeit der Verhandlung wird die Kontrolle des Verfahrens durch die Allgemeinheit gewährleistet.¹⁴³⁶ Der Grundsatz der Öffentlichkeit kann daher als Ausprägung der allgemeinen kritischen Begleitung der Rechtsprechung betrachtet werden.¹⁴³⁷ Die Öffentlichkeit kann nur unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden, wobei ein Ausschluss stets eine Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Persönlichkeit der Verfahrensbeteiligten und dem Interesse an öffentlicher Erörterung voraussetzt. Nach § 61 Abs. 1 SGG i. V. m. § 171 b Abs. 1 Satz 1 GVG kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn die Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich eines Verfahrensbeteiligten oder Zeugen betrachtet werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn über Gesundheit, Arbeitsverhältnis, Familienverhältnisse oder wirtschaftliche Verhältnisse gesprochen wird. Als klägerfreundlich können solche Regelungen zum Ausschluss der Öffentlichkeit betrachtet werden, welche in höchstem Maße persönlichen Streitgegenständen den Schutz der Privatsphäre des Klägers zum Ziel haben. Diese Vorschriften erleichtern den Zugang zum Gericht insofern, als der Rechtssuchende ein Eindringen in seine Privatsphäre durch den Prozess nicht zu befürchten braucht. Dennoch existieren für den Sozialprozess

Justiz bzw. die Mittelschicht sei durch Verfahrensformalismus gekennzeichnet; demgegenüber machten Sprecher aus der Unterschicht eher von Konkrete Gebrauch, was allerdings in der Verfahrenskommunikation zu Missverständnissen führen könne. Zu diesem soziolinguistischen Ansatz *Rodingen*, in: *Bierbrauer/Falke/Giese u. a.* (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, 1978, S. 23 ff.

1434 § 61 Abs. 1 SGG i. V. m. § 169 Satz 1 GVG.

1435 Vgl. auch § 55 VwGO und § 52 FGO.

1436 *Kissel/Mayer* (Hrsg.), *Gerichtsverfassungsgesetz*, 2018, § 169 GVG, Rdnr. 3.

1437 Ebd., Rdnr. 1.

keine besonderen Vorschriften im Vergleich zu anderen Verfahrensarten, denn auch dort kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn und soweit Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich eines Verfahrensbeteiligten oder Zeugen erörtert werden müssen.¹⁴³⁸ Es lässt sich deshalb festhalten, dass diesbezüglich im SGG keine besonderen klägerfreundlichen Regelungen bestehen.

2. Mündlichkeit und Öffentlichkeit im slowenischen Sozialgerichtsverfahren

In der Regel gilt vor den Arbeits- und Sozialgerichten der Grundsatz der Mündlichkeit.¹⁴³⁹ Wie im deutschen SGG können jedoch auch in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten Urteile ohne mündliche Verhandlung erlassen werden, wenn dem alle Verfahrensbeteiligten schriftlich zustimmen und wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist.¹⁴⁴⁰ Eine entsprechende Regelung kennen jeweils auch die Zivilprozess- und die Verwaltungsprozessordnung.¹⁴⁴¹

In sozialrechtlichen Streitigkeiten gilt eine Ausnahmeregelung, gemäß der die Anhörung von Sozialversicherten und Leistungsempfängern auch schriftlich durchgeführt werden kann, wenn einerseits der Kläger aus gesundheitlichen oder anderen triftigen Gründen nicht an einer mündlichen Anhörung teilnehmen kann und andererseits keiner der übrigen Verfahrensbeteiligten widerspricht.¹⁴⁴² Mit dieser nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten vorhandenen Regelung wollte der Gesetzgeber das Recht auf rechtliches Gehör auch für diejenige Kläger sicherstellen, die an gesundheitlichen Problemen leiden oder anderweitig verhindert sind, am Verfahren physisch teilzunehmen.¹⁴⁴³ Diese Ausnahme ist jedoch restriktiv anzuwenden. Das heißt, sie darf nur dann angewendet werden, wenn keine andere Möglichkeit besteht, dass der Kläger im mündlichen Verfahren

1438 § 171b Abs. 1 Satz 1 VVG.

1439 Der Grundsatz der Mündlichkeit nach slowenischer Konzeption entspricht der deutschen Konzeption, vgl. *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 122.

1440 Art. 24 ZDSS-1, vgl. § 105 Abs. 1 SGG.

1441 Vgl. Art. 59 ZUS-1, Art. 279a ZPP.

1442 Art. 59 ZDSS-1.

1443 *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 69 ZDSS-1, Rdnr. 1.

anwesend ist.¹⁴⁴⁴ Nichtsdestotrotz handelt es sich um eine weitere Möglichkeit der Verfahrensteilnahme für Kläger, die sonst nicht in der Lage wären, an mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.¹⁴⁴⁵

Die slowenische Lesart des Begriffs der Öffentlichkeit des Verfahrens entspricht der deutschen Konzeption,¹⁴⁴⁶ nach der grundsätzlich die Verhandlung einschließlich der Verkündung der Urteile und Beschlüsse öffentlich ist.¹⁴⁴⁷ Da der Grundsatz der Öffentlichkeit verfassungsrechtlich verankert ist, können Ausnahmen nur durch Gesetz festgelegt werden.¹⁴⁴⁸ Wie in Deutschland, wird auch in Slowenien über die Öffentlichkeit der Verhandlung eine Kontrolle des Verfahrens durch die Öffentlichkeit ermöglicht und gewährleistet. Ebenso ist im Bereich der Invaliditäts- und Krankenversicherung die Öffentlichkeit aufgrund der Höchstpersönlichkeit der Streitgegenstände von der Verhandlung ausgeschlossen, während die Verkündung des Urteils öffentlich bleibt. Im Vergleich zu anderen Verfahrensordnungen handelt es sich dabei jedoch nicht um eine Ausnahme; so ist zum Beispiel auch im Zivilprozess bei höchstpersönlichen Verfahrensgegenständen wie zum Beispiel bei Streitigkeiten über Ehesachen oder bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern die Öffentlichkeit auszuschließen.¹⁴⁴⁹ Die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit ist mithin keine besondere klägerfreundliche Vorschrift des Sozialprozesses.

3. Vergleich

Einige Autoren heben die mündliche Verhandlung als besonderes Kennzeichen eines klägerfreundlichen Gerichtsverfahrens hervor.¹⁴⁵⁰ Das Argument lautet, dass die Interessen nicht rechtskundig vertretener Verfahrensbeteiligter, die sich nicht hinreichend klar ausdrücken können, in einem

1444 Es gibt keine normative Grundlage für eine Übertragung durch Videokonferenz und wird daher nicht praktiziert. *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 69 ZDSS-1, Rdnr. 2.

1445 *Kresal Šoltes*, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445, S. 458.

1446 Vgl. *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 129.

1447 Vgl. Art. 24 URS.

1448 Vgl. Art. 24 URS.

1449 Art. 407 ZPP.

1450 Hierzu siehe *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), *Sozialrecht - eine Terra incognita*, 2009, S. 273, S. 277.

mündlichen Verfahren besser beachtet werden können, was auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verlangt. Der Grundsatz der Mündlichkeit des Verfahrens stellt aber sowohl in Deutschland als auch in Slowenien keine nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten vorhandene Besonderheit dar. Denn auch in anderen Verfahren stellt die mündliche Verhandlung den Regelfall dar. Es handelt sich deshalb um kein besonderes Merkmal eines klägerfreundlichen Gerichtsverfahrens. Nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR kann eine mündliche Verhandlung in sozialrechtlichen Streitigkeiten unterbleiben, soweit nur rechtliche oder hochtechnische Fragen zu entscheiden sind und unter der Voraussetzung, dass die Beteiligten ausreichend Gelegenheit hatten, sich schriftlich auszudrücken.¹⁴⁵¹ Sozialprozesse beider Länder kennen derartige Ausnahmeregelungen, die den Anforderungen der Rechtsprechung des EGMR genügen.

Die Öffentlichkeit der Verhandlung in sozialrechtlichen Streitigkeiten ist also in beiden Ländern eine Grundregel. Nach der ständigen Rechtsprechung des EGMR ist das Unterbleiben einer öffentlichen Verhandlung nur unter außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt.¹⁴⁵² In sozialrechtlichen Streitigkeiten berühren allerdings die Verfahrensgegenstände regelmäßig höchstpersönliche Lebensbereiche.¹⁴⁵³ Die Verfahrensordnungen beider Länder kennen die Möglichkeit der Ausschließung der Öffentlichkeit, durch welche, angesichts in höchstem Maße persönlicher Streitgegenstände, die Privatsphäre des Klägers geschützt wird. In der einschlägigen Literatur werden solche Vorschriften gelegentlich als Merkmal der Klägerfreundlichkeit bewertet.¹⁴⁵⁴ Allerdings handelt es bei dem Ausschluss der Öffentlichkeit in sozialrechtlichen Streitigkeiten um keine nur in der Sozialverfahrensordnung zu findende klägerfreundliche Regelung. Auch andere Verfahren, die sich mit persönlichen Streitgegenständen befassen, schließen regelmäßig die Öffentlichkeit aus.

1451 EGMR, Beschwerde Nr. 24/06/1993, Urt. vom 24. Juni 1993, § 58 – *Schuler-Zraggen/die Schweiz*; ebenso EGMR, Beschwerde Nr. 73053/01, Urt. vom 23. November 2006, § 41 ff. – *Jussila/Finnland*; EGMR, Beschwerde Nr. 28394/95, Urt. vom 12. November 2002, § 37 ff. – *Döry/Schweden*. Dazu ausführlich Kap. 1 B. I. 4. b.

1452 Siehe insb. EGMR, Beschwerde Nr. 18928/91, Urt. vom 23. Februar 1994, § 21 – *Fredin/Schweden*.

1453 Vgl. *Harlow*, in: *Alston* (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 187, S. 195; ähnlich auch *Kresal Šoltes*, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445, S. 446, und *Schweigler*, *Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes* (§ 109 SGG), 2013, S. 113.

1454 *Bubnov Škoberne/Strban*, *Pravo socialne varnosti* (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), 2010, S. 86.

IV. Reformen zur Beschleunigung des Verfahrens

1. Beschleunigungsvorschriften im deutschen Sozialgerichtsverfahren

In der Vergangenheit hat sich der deutsche Gesetzgeber bemüht, durch Reformen zur Beschleunigung des Verfahrens beizutragen. Mit den zum 1.4.2008 in Kraft gesetzten Änderungen des SGG durch das SGG-ArbGGÄndG vom 26.3.2008 beabsichtigte er, auf eine „nachhaltige Entlastung“ der Sozialgerichtsbarkeit im Sinne der Beschleunigungsmaxime hinzuwirken.¹⁴⁵⁵ Anlass hierfür war eine Mehrbelastung der Sozialgerichte, die dadurch entstanden war, dass Anfang 2005 der Sozialgerichtsbarkeit die Zuständigkeit für Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes übertragen worden war.¹⁴⁵⁶ Zwar konnte diese durch Personalmaßnahmen teilweise kompensiert werden, eine Änderung des Sozialgerichtsverfahrens erschien aber dennoch unvermeidlich, um weiteren unmäßigen Belastungen der Sozialgerichte vorzubeugen.¹⁴⁵⁷ In den Gesetzesmaterialien wurde hervorgehoben, dass durch die Beschleunigung des Verfahrens dessen besondere „Klägerzentriertheit“, die dem Versicherten gewährleistet, bei „größtmöglicher Waffengleichheit“ Rechtsschutz gegen eine „hoch spezialisierte Verwaltung“ zu erhalten, nicht gefährdet werden dürfe.¹⁴⁵⁸ Im Folgenden wird überprüft, ob der Gesetzgeber sich an sein Versprechen gehalten hat.

Durch das SGGArbGGÄndG wurde die bereits erwähnte Präklusionsregelung nach dem Vorbild entsprechender Vorschriften in der VwGO eingeführt.¹⁴⁵⁹ Zudem wurden auch die Anforderungen an die Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten im Sozialgerichtsverfahren erhöht.¹⁴⁶⁰ Die neue Formulierung in § 92 SGG eröffnete dem Gericht die Möglichkeit, bei einer den Anforderungen nicht entsprechenden Klageschrift dem Kläger für deren Ergänzung eine Frist mit ausschließender Wirkung zu setzen,

1455 Vgl. BT-Drs. 16/7716, S. 1, S. 12; vgl. *Leitherer*, in: *Bender/Eicher* (Hrsg.), *Sozialrecht - eine Terra incognita*, 2009, S. 273, S. 280.

1456 Die Eingangszahlen der Sozialgerichtsbarkeit in der Zeit zwischen 1995 und 2008 sind „regelrecht explodiert“; konkret haben sie um ca. 72% zugenommen, vgl. *Sahlender/Schnitzler*, ZFSH/SGB, 2017, S. 321. *Scholz*, SGB, 2012, S. 19, S. 20.

1457 BT-Drs. 16/7716, S. 1.

1458 Ebd., S. 12.

1459 Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 2 C. II. 1. B. bb.

1460 Vgl. § 92, § 102, § 104 SGG.

um nach ergebnislosem Fristablauf die Klage als unzulässig abweisen zu können. Ein solches Vorgehen dürfte allerdings nur dann erlaubt sein, wenn der Vorsitzende seine Aufklärungs- und Hinweispflichten vollständig erfüllt hat.¹⁴⁶¹ Dabei hat die Ermessensausübung die „im sozialgerichtlichen Verfahren herrschenden Grundsätze der Barriere- und Formfreiheit zu beachten.“¹⁴⁶² Gemäß diesen Grundsätzen ist das Gericht verpflichtet, eine sachgerechte und am Einzelfall orientierte Entscheidung zu treffen. Dabei müssen das Vorhandensein oder Fehlen anwaltlicher Vertretung oder die intellektuellen Möglichkeiten eines unvertretenen Rechtssuchenden in Betracht genommen werden.¹⁴⁶³ In diesem Rahmen kommt eine Fristsetzung bereits am Anfang des Verfahrens und ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung nur selten in Betracht.¹⁴⁶⁴

Durch das SGGArbGGÄndG wurden auch noch andere Änderungen vorgenommen, die allein den Ablauf des gerichtlichen Verfahrens betreffen. Darunter fällt auch die durch § 114a SGG eröffnete Möglichkeit zur Durchführung eines Musterverfahrens. Im Wesentlichen entspricht die im SGG eingeführte Regelung dem § 93a VwGO. Nach § 114a SGG kann das Gericht ein oder mehrere geeignete Verfahren vorab durchführen (Musterverfahren) und die übrigen Verfahren solange aussetzen, wenn die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme Gegenstand von mehr als 20 verschiedenen Verfahren an einem Gericht ist. Dabei reicht es nicht aus, wenn mehrere behördliche Entscheidungen eine Rechtsfolge in Bezug auf einen jeweils gleich gelagerten Sachverhalt aufweisen. In solchen Fällen handelt es sich um sog. unechte Massenverfahren, was im Rentenversicherungsrecht häufig der Fall ist.¹⁴⁶⁵ Notwendig für die Anwendung des § 114a SGG ist ein sog. echtes Massenverfahren, in dem eine einzige behördliche Maßnahme den Gegenstand einer Vielzahl gerichtlicher Verfahren bildet.¹⁴⁶⁶ Echte Massenverfahren stellen allerdings im Sozialverfahrensverfahren eine Ausnahme dar, sodass der Anwendungsbereich des Musterverfahrens im SGG begrenzt ist.

1461 Vgl. § 106 Abs. 1 SGG. In diesem Zusammenhang sei auf Kap. 2 C. I. 1. verwiesen.

1462 BT-Drs. 16/7716, S. 18.

1463 Ebd. Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 2 C. I. 1.

1464 Schmidt, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 92 SGG, Rdnr. 18.

1465 BT-Drs. 16/7716, S. 21.

1466 Leopold, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 114a SGG, Rdnr. 7.

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Einbeziehung sogenannter Folgebescheide.¹⁴⁶⁷ Die durch das SGGArbGGÄndG eingeführte Neufassung des § 96 SGG regelt, dass ein nach Klageerhebung erlassener neuer Verwaltungsakt nur dann Gegenstand des Klageverfahrens werden kann, wenn er nach Erlass des Widerspruchsbescheides ergangen ist und den angefochtenen Verwaltungsakt abändert oder ersetzt.¹⁴⁶⁸ Zweck dieser Regelung ist die Ermöglichung einer schnellen, erschöpfenden Entscheidung über den gesamten Rechtsstreit in einem Verfahren unter Vermeidung abweichender Entscheidungen.¹⁴⁶⁹ Darüber hinaus soll der Rechtssuchende vor Rechtsnachteilen geschützt werden, wenn er im Vertrauen auf einen bereits eingelegten Rechtsbehelf weitere Schritte unterlässt.¹⁴⁷⁰ Der Verwaltungsprozess kennt keine entsprechende Regelung,¹⁴⁷¹ die FGO dagegen schon.¹⁴⁷²

Ferner sind noch zwei weitere Bestimmungen zu erwähnen. Durch das SGGArbGGÄndG wurde die Verantwortung der Leistungsträger im Sozialgerichtsverfahren erhöht.¹⁴⁷³ Zum einen sind diese seither verpflichtet, innerhalb von einem Monat nach Eingang einer entsprechenden Aufforderung durch das Gericht die verlangten Unterlagen zu übersenden.¹⁴⁷⁴ Hierbei handelt sich vor allem um Dokumente, die den Sach- und Streitstand betreffen, sowie um eventuelle, bereits im Verwaltungsverfahren eingeholte Gutachten. Eine vergleichbare Vorschrift ist auch in anderen Pro-

1467 *Leitherer*, NZS, 2007, S. 225, S. 232.

1468 Von Ersetzung eines Verwaltungsaktes durch einen anderen spricht man, wenn der neue Verwaltungsakt vollständig den bisherigen Verwaltungsakt ersetzt. Eine Abänderung hingegen liegt dann vor, wenn der neue Verwaltungsakt den ursprünglichen Verwaltungsakt nur teilweise ersetzt. Vgl. *Behrend*, in: *Hennig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2007, § 96 SGG, Rdnr. 27; *Becker*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 96 SGG, Rdnr. 28. Vor der Einführung des SGGArbGGÄndG haben die Sozialgerichte die Vorschrift unterschiedlich ausgelegt. In einigen Fällen wurde sogar die Aufnahme des neuen Verwaltungsakts in das anhängige Verfahren als gerechtfertigt angesehen, wenn der neue Verwaltungsakt irgendeinen sachlichen oder rechtlichen Zusammenhang mit dem Streitgegenstand hatte. Weiterführend dazu BT-Drs. 16/7716, S. 19.

1469 BT-Drs. 16/7716, S. 19.

1470 Ebd.

1471 Die VwGO hält überwiegend eine Einbeziehung des neuen Verwaltungsaktes durch Klageänderung ohne Vorverfahren für zulässig, siehe § 79 VwGO.

1472 Die entsprechende Regelung ist in § 68 FGO zu finden.

1473 *Tabbara*, NZS, 2008, S. 8, S. 14.

1474 § 104 SGG.

zessordnungen zu finden.¹⁴⁷⁵ Nach der zweiten Bestimmung müssen die Leistungsträger die Kosten für Ermittlungen tragen, die im Verwaltungsverfahren unterlassen oder nur unzureichend betrieben worden waren und deshalb im Sozialgerichtsverfahren nachgeholt werden müssen.¹⁴⁷⁶ Denn hierdurch verzögert sich nicht nur das Gerichtsverfahren, sondern es werden auch die Kosten für die Ermittlungen von den Leistungsträgern auf die Justiz verlagert.¹⁴⁷⁷ Durch die Kostenpflicht der Leistungsträger im Fall unterlassener erkennbarer und notwendiger Ermittlungen soll deshalb die Verantwortung der Sozialverwaltung zu umfassenden Ermittlungen im Vorverfahren gestärkt werden.¹⁴⁷⁸

Aus der Analyse der durch das SGGArbGGÄndG eingeführten Änderungen lässt sich schlussfolgern, dass die Beschleunigungsmittel nicht zugleich eine Beschränkung der bis dahin gegebenen Rechtsschutzmöglichkeiten für die Verfahrensbeteiligten bewirkt haben. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts für 2017 beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer in Rechtsstreitigkeiten vor dem Sozialgericht in erster Instanz 15,1 Monate.¹⁴⁷⁹ Die durchschnittliche Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten in erster Instanz beträgt 15,3 Monate.¹⁴⁸⁰ Verfahren vor den Finanzgerichten enden im Vergleich zu den beiden vorgenannten Verfahrensarten schneller und dauern durchschnittlich 13,6 Monate.¹⁴⁸¹

1475 Vgl. § 85 VwGO; § 71 FGO.

1476 § 192 Abs. 4 SGG, § 155 Abs. 4 VwGO, § 137 FGO und § 95 und § 97 ZPO sind keine Parallelvorschriften, da sie die Kostenverteilung zwischen den Beteiligten bzw. den Verfahrensparteien untereinander behandeln, vgl. *Lowe*, in: *Hintz/Lowe* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2012, § 192 SGG, Rdnr. 2.

1477 *Tabbara*, NZS, 2008, S. 8, S. 14.

1478 § 192 Abs. 4 SGG, die Regelung sollte präventiv wirken; BT-Drs. 16/7716, S. 2.

1479 Durch Urteil erledigte Verfahren weisen eine längere Dauer auf, im Durchschnitt 24,8 Monate; durch Gerichtsbescheid endet das durchschnittliche Verfahren in 19,1 Monaten. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Verwaltungsgerichte, S. 24: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/sozialgerichte-2100270177004.pdf?__blob=publicationFile (Stand 31.3.2021).

1480 Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Verwaltungsgerichte, S. 23: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Gerichte/Personen/Verwaltungsgerichte2100240177004.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.3.2021).

1481 Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Finanzgerichte, S. 18: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00037885/2100250177004.pdf;jsessionid=D0CDCC5EF37BD69D5AF34B329CB23224 (Stand: 31.3.2021).

Am schnellsten werden allerdings Verfahren in Zivilprozesssachen vor den Amtsgerichten beendet, und zwar in durchschnittlich 4,9 Monaten.¹⁴⁸² Laut Statistik dauert also das Sozialgerichtsverfahren zwar heute nicht von allen Verfahrensarten am längsten, nimmt aber immer noch zusammen mit dem Verwaltungsprozess am meisten Zeit in Anspruch.

Die überlange Verfahrensdauer in sozialgerichtlichen Streitigkeiten konnte bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über den Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer im Jahr 2011 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gerügt werden. Im Jahr 2010 stammen allein sechs der insgesamt 23 Fällen vom EGMR ausgesprochenen Verurteilungen aus der Sozialgerichtsbarkeit.¹⁴⁸³ Mit dem in § 198 GVG eingeführten Rechtsschutzsystem bekommt der Rechtssuchende, der einen Nachteil erleidet, eine angemessene Entschädigung.¹⁴⁸⁴ Nach § 198 Abs. 2 GVG wird ein Nachteil vermutet, wenn ein Gerichtsverfahren unangemessen lang gedauert hat. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer ist nach den Umständen des Einzelfalles zu beurteilen. Entscheidende Kriterien sind die Schwierigkeit und die Bedeutung des Verfahrens sowie nach das Verhalten der Verfahrensbeteiligten und Dritter.¹⁴⁸⁵ Das bedeutet, dass der Gesetzgeber auf die Einführung bestimmter Grenzwerte für die Dauer der verschiedenen Verfahrenstypen verzichtet hat, da es nicht möglich ist, abstrakt und allgemein festzustellen, wann ein Verfahren unverhältnismäßig lange dauert.¹⁴⁸⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat die knappe personelle Ausstattung des Sozialgerichts in einer Entscheidung, die ein erstinstanzliches sozialgerichtliches Verfahren zum Gegenstand hatte, das wegen gerichtlicher Untätigkeit über 30 Monate andauerte, als unerheblich betrachtet.¹⁴⁸⁷ Es liegt in der Verantwortung der Länder, im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür zu sorgen, dass die Gerichte über ausreichende

1482 Durch Urteil zu erledigende Verfahren dauern länger, im Durchschnitt 7,8 Monate. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Zivilgerichte, S. 26: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Zivilgerichte2100210177004.pdf?__blob=publicationFile (Stand 31.3.2021).

1483 Scholz, SGB, 2012, S. 19, S. 20.

1484 In Verbindung mit § 202 Satz 1 SGG. Nach der früheren Rechtsprechung des Bundessozialgerichts hat eine überlange Dauer des Verfahrens einen Verfahrensmangel dargestellt, vgl. Merold, ZFSH/SGB, 2017, S. 311, S. 312.

1485 Das dürfte auch den Anforderungen des EGMR nach Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK genügen. Kritisch dazu Hofmarksrichter, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR, 2017.

1486 Steinbeiß-Winkelmann, ZRP, 2010, S. 205, S. 208. Für den Überblick über die Rechtsprechung siehe Merold, ZFSH/SGB, 2017, S. 311, S. 316.

1487 BVerfG vom 13. August 2012, 1 BvR 1098/11, bei juris.

materielle und personelle Ressourcen verfügen, um den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG genügen zu können.¹⁴⁸⁸ Die Länder müssen gegebenenfalls auch geeignete Maßnahmen ergreifen, um der Überlastung eines Gerichtes Abhilfe zu schaffen, da sie diese, im Gegensatz zu unvorhersehbaren Zufällen oder schicksalhaften Ereignissen, vertreten müssen.¹⁴⁸⁹

2. Beschleunigungsvorschriften in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten

Das slowenische Rechtssystem sah sich Anfang 2000er Jahre mit der Problematik langwieriger Gerichtsverfahren konfrontiert. Gründe dafür waren unterschiedlich. Zum einen hatte in den Jahren nach 1991 das slowenische Wirtschafts- und Rechtssystem eine grundlegende Veränderung erfahren, was zu großen Transformationsproblemen geführt hat, die sich in steigenden Zahlen nicht gelöster Gerichtsentscheidungen niederschlugen.¹⁴⁹⁰ Ein weiterer Grund für die langsame Erledigung von Fällen, und damit für die Häufung ungelöster Fälle, war die große Abwanderung von Richtern in die Rechtsanwaltschaft in den 1990er Jahren, für die vor allem die Möglichkeit höherer Gewinne durch anwaltliche Tätigkeit ausschlaggebend war. Die Situation verschärfte sich zudem durch eine schlecht vorbereitete Justizreform im Jahr 1995, die vor allem die Umwandlung der ehemaligen gerichtlichen Strukturen zum Ziel hatte.¹⁴⁹¹

1488 BVerfG vom 13. August 2012, 1 BvR 1098/11, bei juris; BVerfGE 36, 264, 275; ebenso *Huber*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2018, § 19 Abs. 4 GG, Rdnr. 380.

1489 BVerfG vom 13. August 2012, 1 BvR 1098/11, bei juris. Nach den Zahlen übersteigt die Anzahl der Richter in der Sozialgerichtsbarkeit die der Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Sozialgerichtsbarkeit ist weiterhin hinsichtlich der personellen Struktur die weiblichste und die jüngste Gerichtsbarkeit. Mehr zur Auswertung der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit *Sahlen-der/Schnitzler*, ZFSH/SGB, 2017, S. 321 ff.

1490 Vgl. *Nedeljko*, Učinki projekta Lukenda na odpravo sodnih zaostankov (Auswirkungen des Projekts Lukenda), 2013, S. 98.

1491 Die schlecht vorbereitete Justizreform war nicht das einzige Problem. Am 1. Januar 1997 wurde ein Verwaltungsgericht eingerichtet. Bis zu diesem Tag musste ein Mann allein - der Präsident - den gesamten Betrieb des Verwaltungsgerichts durchorganisiert haben. Er musste noch nach Räumlichkeiten suchen, als die Gerichtsverhandlungen bereits begonnen hatten, vgl. *Voh Boštic*, Pod črto, 2015, S. 2, Blog-Beitrag, <https://podcrto.si/sodni-zaostanki>

Dass damals die langwierigen Gerichtsverfahren ein strukturelles Problem des slowenischen Rechtssystems darstellten, hat auch die Entscheidung des EMRK im Fall *Lukenda* aus dem Jahr 2004 bestätigt.¹⁴⁹² In diesem Fall ging es um einen Bergarbeiter, der von einer Verletzung eine Behinderung davon trug und die Anerkennung eines höheren Grades der Behinderung gerichtlich durchsetzen wollte. Das Verfahren begann am 30. Dezember 1998 und endete am 8. April 2004, dauerte also für insgesamt zwei Gerichtsinstanzen fünf Jahre, drei Monate und neun Tage, wovon allein das erstinstanzliche Verfahren vier Jahre und einen Tag in Anspruch nahm, was der EGMR als unangemessene Verfahrensdauer einstufte.¹⁴⁹³ Schließlich konnte der Gerichtshof auch nicht übersehen, dass etwa 500 Fälle der anhängigen langwierigen Verfahren aus Slowenien stammen. Darüber hinaus hat die slowenische Regierung mit Hilfe des Obersten Gerichtshofs im Jahr 2002 ein Dokument erstellt, in dem anerkannt wird, dass im slowenischen Gerichtssystem erhebliche gerichtliche Verzögerungen zu beklagen sind.¹⁴⁹⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis kam die Europäische Kommission in ihrem im November 2003 veröffentlichten Bericht über die Beitrittsfähigkeit der Republik Slowenien zur Europäischen Union.¹⁴⁹⁵ Außerdem bezeichnete der slowenische Ombudsmann in einem Bericht aus dem Jahr 2004 als größtes Problem, mit dem er in Slowenien konfrontiert sei, die Dauer der Gerichtsverfahren.¹⁴⁹⁶ Aus den Ausführungen des EGMR zum Fall *Lukenda* geht hervor, dass die Verletzung des Rechts auf ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist kein Einzelfall ist, sondern ein systemisches Problem, das sich aus einer unzureichenden Gesetzgebung und dem unwirksamen Funktionieren des Rechtssystems ergibt.¹⁴⁹⁷

-zakaj-so-nastali-in-kako-dolgotrajni-so-postopki-pred-slovenskimi-sodisci-danes / (Stand 31.8.2019).

1492 EGMR, Beschwerde Nr. 23032/02, Urt. vom 6. Oktober 2005, § 91 – *Lukenda/Slowenien*.

1493 Ebd.

1494 Ebd.

1495 Europäische Kommission, Bericht über die Beitrittsfähigkeit der Republik Slowenien zur Europäischen Union vom 5. November 2003.

1496 Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2004 (Jahresbericht des Ombudsmannes für das Jahr 2004), S. 45.

1497 EGMR, Beschwerde Nr. 23032/02, Urt. vom 6. Oktober 2005, § 91 – *Lukenda/Slowenien*.

Die Entscheidung *Lukenda*, die auch die „Ohrfeige aus Straßburg“ genannt wurde, wurde in Slowenien kontrovers diskutiert.¹⁴⁹⁸ In der Folge hat die damalige Regierung das Projekt *Lukenda* initiiert, um die strukturellen Probleme zu beseitigen. Ziel des Projekts *Lukenda* war es, die Zahl des Endes des Jahres 2004 anhängigen Verfahren mit 566.588 Gerichtsfällen bis Ende 2010 zu halbieren.¹⁴⁹⁹ Zu diesem Zweck wurde das Gesetz zum Rechtsschutz im Fall einer unangemessenen Verzögerung des Gerichtsverfahrens erlassen, das den Verfahrensparteien seit dem 1. Januar 2007 besonderen Schutz und die Möglichkeit einer Entschädigung gewährt.¹⁵⁰⁰ Zudem wurde bei der Bewertung der gerichtlichen Tätigkeit die Arbeit zur Beseitigung und Vermeidung von Gerichtsstaus berücksichtigt.¹⁵⁰¹ Im Rahmen der Änderungen konnten beispielsweise auch pensionierte Richter wieder aktiviert werden.¹⁵⁰² Auch wenn die Dauer der Gerichtsverfahren durch diese Maßnahmen deutlich verkürzt werden konnte, wurden die Ziele des Projekts *Lukenda* nicht vollständig erreicht, weshalb dieses bis zum 31. Dezember 2012 verlängert wurde.¹⁵⁰³ Danach wurde das Projekt nicht zuletzt aufgrund fehlender finanzieller Mittel während der

1498 Siehe z. B. nur *Longar*, *Pravna Praksa*, 2005, S. 26 ff.; *Rus*, *Revus*, 2005, S. 37 ff.; *Kukec*, *Odvetnik*, 2005, S. 30 ff.; *Koritnik*, *Pravna Praksa*, 2005, S. 49 ff.

1499 Konkret bedeutete dies bei den Gerichten in der ersten Instanz eine Reduzierung von 18 Monaten im Jahr 2006 auf 6 Monate im Jahr 2010. Bei den Gerichten der zweiten Instanz hingegen blieb die Frist von 6 Monaten im Jahr 2006 bis 2010 unverändert. Beim Obersten Gerichtshof wurden die Verfahren von einer unbestimmten Dauer im Jahr 2006 auf eine Dauer von 6 Monaten im Jahr 2010 reduziert. Das Justizministerium hat im Rahmen seines Mandats zwischen 2005 und 2008 57.130.205,75 EUR für die Justizverwaltung bereitgestellt, das sind 207% mehr als zwischen 2000 und 2004 und mehr als in allen Mandaten seit der Unabhängigkeit. Vgl. Justizministerium, Bericht über die Umsetzung des Programms *Lukenda* (slowen. *Poročilo o izvajanju programa o povečanju učinkovitosti sodstva in odprave sodnih zaostankov – projekt Lukenda*), S. 3 ff.; vgl. *Šturm*, *Pravna Praksa*, 2006, S. 3 ff.

1500 Das Gesetz zum Rechtsschutz im Fall einer unangemessenen Verzögerung des Gerichtsverfahrens (slowen. *Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja*, ZVPSBNO-B), die letzten Gesetzesänderungen sind vom 9. Juni 2012.

1501 *Šturm*, *Pravna Praksa*, 2006, S. 3, S. 4.

1502 Es wurde ihnen die Möglichkeit eröffnet, in ihr altes Dienstverhältnis zurückzukehren bzw. über ihre Pensionierung hinaus darin zu verbleiben, vgl. *Šturm*, *Pravna Praksa*, 2006, S. 3, S. 4.

1503 Vgl. *Krapež*, *Pravna Praksa*, 2009, S. 27 ff.; *Mavri*, *Pravna Praksa*, 2007, S. 13 ff.; zu den mangelhaften Bewertungen bei der Evaluation des Projekts *Lukenda* siehe insb. *Zajc*, *Podjetje in delo*, 2013, S. 293 ff.

Wirtschaftskrise endgültig beendet.¹⁵⁰⁴ In jüngerer Zeit wird eine Wiederbelebung des Projekts *Lukenda* nicht mehr diskutiert.

Außerdem hat sich der Gesetzgeber durch den Erlass des ZDSS-1 bemüht, den Sozialprozess zu beschleunigen. Nach dem Gebot der Verfahrensbeschleunigung gem. Art. 20 ZDSS-1 ist es notwendig, Arbeits- und Sozialprozesse rasch zum Abschluss zu bringen. Der Grundsatz ist in vielen Bestimmungen des Gesetzes konkretisiert, zum Beispiel bei den Vorschriften bezüglich der Gerichtsentscheidung ohne mündliche Verhandlung¹⁵⁰⁵ und bei der Regelung, die ein Ruhen des Gerichtsverfahrens ausdrücklich ausschließt.¹⁵⁰⁶ Ferner kann das Gericht, wenn eine Sozialleistung erbracht werden muss, die Frist für deren freiwillige Erfüllung auf 8 Tage verkürzen,¹⁵⁰⁷ was eine Sonderregelung im Vergleich zu den Regelungen der slowenischen Zivilprozessordnung darstellt, wo die freiwillige Erfüllungsfrist in der Regel 15 Tage beträgt.¹⁵⁰⁸ Zweck dieser Norm ist, dass der Kläger seine manchmal existenziell wichtige Leistung so schnell wie möglich erhalten kann.¹⁵⁰⁹ In die Richtung einer stärkeren Beschleunigung des Verfahrens in einzelnen Arbeits- und Sozialstreitigkeiten wurde mit dem ZDSS-1 wie in Deutschland auch das Institut des Musterverfahrens eingeführt,¹⁵¹⁰ das zuvor bereits im slowenischen Verwaltungsprozess-

1504 Vgl. *Vovk*, *Pravna Praksa*, 2013, S. 27 ff.; *Zajc*, *Podjetje in delo*, 2013, S. 293, S. 294.

1505 Gem. Art. 24 ZDSS-1. Weiterführend dazu Kap. 2 C. III. 2.

1506 Art. 27 ZDSS-1. Das Ruhen des Verfahrens ist in der slowenischen Zivilprozessordnung von Art. 209 bis Art. 211 geregelt. Wenn das Verfahren ruht, laufen die prozessualen Fristen nicht. Die Beteiligten der Verfahren können sich ausdrücklich oder konkludent (indem sie nicht zur mündlichen Verhandlung erscheinen) dem Ruhen des Verfahrens anschließen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit eines Ruhens des Verfahrens in arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Streitigkeiten ausdrücklich ausgeschlossen, um das Verfahren zu beschleunigen. *Galič*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 27 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1507 Art. 29 ZDSS-1.

1508 Art. 313 ZPP.

1509 *Galič*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 29 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1510 Gem. Art. 79 ZDSS-1 kann das Arbeits- und Sozialgericht ein Musterverfahren einführen, wenn die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme Gegenstand von mehr als 20 verschiedenen Verfahren an einem Gericht ist. Dabei müssen Verwaltungsakte gleiche oder ähnliche Sachverhalte und die gleiche Rechtsgrundlage haben. In diesem Fall kann das Gericht über eine Klage entscheiden und die anderen Verfahren aussetzen. Ist über die durchgeführten Verfahren rechtskräftig entschieden worden, kann das Gericht in den

recht vorkam.¹⁵¹¹ Die Notwendigkeit einer solchen Regelung zeigt sich in der Praxis bei Massenstreitigkeiten, d. h. wenn eine große Zahl von Klagen bei einem Gericht eingereicht wird, deren Ansprüche alle auf einer gleichartigen oder auf einer ähnlichen sachlichen und auf derselben rechtlichen Grundlage beruhen. Zwecke des Musterverfahrens sind Wirtschaftlichkeit und Beschleunigung des Verfahrens, indem das Gericht zunächst den Musterfall entscheidet und erst nach dessen endgültiger Entscheidung auch in allen anderen, bis dahin ausgesetzten Verfahren.¹⁵¹² Allerdings kommt das Musterverfahren, wie dies auch in Deutschland der Fall ist, in sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund der sehr individuellen Sachverhalte eher selten vor.¹⁵¹³

Ferner führte das ZDSS-1 den Grundsatz der Konzentrationsmaxime ein. Demgemäß sollte die Hauptverhandlung (slowen. *glavna obravnava*) so vorbereitet sein, dass sie nach Möglichkeit mit einer einzigen mündlichen Verhandlung abgeschlossen werden kann. Um das Verfahren zu beschleunigen, darf das Gericht auch von einem Verfahrensbeteiligten, der keine natürliche Person ist, die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung verlangen.¹⁵¹⁴ Nimmt eine solche Partei nicht an der Verhandlung teil und entschuldigt sie sich nicht, so kann das Gericht gegen sie eine Geldstrafe verhängen und auf Antrag der Gegenpartei beschließen, ihr die durch die ungerechtfertigte Abwesenheit entstandenen Kosten aufzuerlegen.¹⁵¹⁵ Diese Regelung gilt jedoch nicht für natürliche Personen, die in den meisten Fällen Kläger sind. Sie betrifft in sozialrechtlichen Konstellationen also lediglich die Träger der Sozialversicherung und führt deshalb nicht dazu, dass das Gerichtsverfahren auf Kosten der klagenden Bürger beschleunigt wird.

ausgesetzten Verfahren entscheiden, dass die darin zu verhandelnden Sachen gegenüber denen im rechtskräftig entschiedenen Musterverfahren keine wesentlichen Besonderheiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweisen. Das Musterverfahren sollte vorrangig behandelt werden. Cvetko, in: Novak (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 79 ZDSS-1, Rdnr. 2.

1511 Vgl. Art. 79 ZDSS-1 i. V. m. Art. 43 ZUS-1.

1512 Cvetko, in: Novak (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 79 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1513 Ebd., Rdnr. 2.

1514 Art. 78 Abs. 1 ZDSS-1.

1515 Art. 78 Abs. 2 ZDSS-1.

Aufgrund der eingeführten Reformen konnte die Dauer des Verfahrens in sozialrechtlichen Streitigkeiten deutlich verkürzt werden.¹⁵¹⁶ Laut Statistik wurde im Jahr 2013 ein neuer Rekord an eingegangenen Klagen in sozialrechtlichen Streitigkeiten erreicht.¹⁵¹⁷ Dies kann damit erklärt werden, dass die Wirtschaftskrise, die in Slowenien im Jahr 2009 begonnen hatte und bis zum Jahr 2014 gedauert hat, für die erhöhten Zahlen der eingegangenen Klagen vor den Arbeits- und Sozialgerichten verantwortlich war.¹⁵¹⁸ Ab dem Jahr 2014 ist jedoch eine klare Tendenz zu immer weniger Klageerhebungen erkennbar, was darauf zurückzuführen ist, dass sich die wirtschaftliche Situation in Slowenien deutlich verbessert hat.¹⁵¹⁹ Im Jahr 2017 dauerten Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten in erster Instanz durchschnittlich 14,1 Monate.¹⁵²⁰ Das Gerichtsverfahren vor den Verwaltungsgerichten dauerte im selben Jahr durchschnittlich 7,7 Monate¹⁵²¹ und ein durchschnittlicher Zivilprozess dauerte 11,6 Monate.¹⁵²² Am längsten dauern mit durchschnittlich 16,6 Monaten arbeitsrechtliche Streitigkeiten vor den Arbeits- und Sozialgerichten.¹⁵²³ Es lässt sich festhalten, dass das Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten zwar nicht am längsten von allen Verfahren dauert, aber vergleichsweise mehr Zeit als die anderen Verfahren in Anspruch nimmt.

1516 Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč v letu 2010 (Jahresbericht über Effektivität und Effizienz der slowenischen Gerichte im Jahr 2010), S. 95.

1517 Ebd., S. 52.

1518 *Stražičar/Strnad/Štemberger*, Nacionalni računi o gospodarski krizi v Sloveniji (Wirtschaftliche Krise in Slowenien aus der Perspektive von dem Staat, privaten Haushalte und Unternehmen), 2015, S. 56. Laut Statistik war im Jahr 2015 der häufigste Streitgegenstand (23,75% aller Fälle) die negative Anpassung der Rente aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (slowen. *Zakon o uravnoteženju javnih financ*, ZUJF). Mit diesem Gesetz wollte der Gesetzgeber eine Reduzierung der Sozialausgaben erreichen, um die wirtschaftliche Krise in Slowenien überwinden zu können. Mehr zu dem umstrittenen Gesetz siehe insbesondere *Strban*, *Pravna Praksa*, 2012, S. 37 ff.

1519 Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč v letu 2017 (Jahresbericht über Effektivität und Effizienz der slowenischen Gerichte im Jahr 2017), S. 52.

1520 Ebd.

1521 Ebd., S. 50.

1522 Ebd., S. 38.

1523 Ebd., S. 52.

3. Vergleich

Gerichtliche Entscheidungen müssen binnen einer angemessenen Zeit entlassen werden, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung die in sozialrechtlichen Streitigkeiten erforderliche besondere Sorgfalt und Eile hervorgehoben.¹⁵²⁴ Insbesondere die Unterzeichnerstaaten der EMRK wurden wegen der „überlangen Verfahrensdauer“ in sozialrechtlichen Streitigkeiten immer wieder durch den EGMR gerügt.¹⁵²⁵ Noch heute dauern Sozialprozesse sowohl in Deutschland (durchschnittlich 15,1 Monate) als auch in Slowenien (durchschnittlich 14,1 Monate) in der ersten Instanz länger als die anderen Verfahren. Daher ist es nicht überraschend, dass in den zurückliegenden Jahren sowohl in Deutschland als auch in Slowenien immer wieder gefordert wurde, es gar nicht erst zu einem unangemessen langen Verfahren kommen zu lassen.¹⁵²⁶ In beiden untersuchten Ländern wurden dementsprechend in den letzten Jahren Mittel zur Beschleunigung sozialrechtlicher Streitigkeiten eingeführt, wobei für den Sozialprozess jeweils die Möglichkeit eines Musterverfahrens nach dem Vorbild des Verwaltungsprozesses übernommen wurde. Nach dem deutschen SGG bedarf es hierzu eines echten Massenverfahrens, bei dem eine einzige behördliche Maßnahme den Gegenstand mehrerer Verfahren darstellt. In Slowenien kann dagegen ein Musterverfahren bereits dann durchgeführt werden, wenn ein gleichartiger bzw. ähnlicher Sachverhalt vorliegt, über den auf derselben Rechtsgrundlage entschieden wird. Im Vergleich zum deutschen Recht sind die Anforderungen an ein Musterverfahren damit in Slowenien niedriger. Allerdings kommen Musterverfahren in beiden Ländern aufgrund der meist sehr individuellen Sachverhalte in sozialrechtlichen Streitigkeiten eher selten vor.

Ferner haben die Gerichte beider Länder in sozialrechtlichen Streitigkeiten nach den letzten Gesetzesänderungen die Möglichkeit, bei einer den Anforderungen nicht entsprechenden Klageschrift dem Kläger für deren Ergänzung eine Frist mit ausschließender Wirkung zu setzen, um nach ergebnislosem Fristablauf die Klage als unzulässig abweisen zu können. Aufgrund der Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten und des Krei-

1524 Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 1 B. I. 4. a.

1525 *Hofmarksrichter*, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR, 2017, S. 5.

1526 Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien kann der Rechtssuchende für eine überlange Verfahrensdauer eine angemessene Entschädigung bekommen.

ses der Rechtssuchenden wird diese Regelung in der Gerichtspraxis beider Länder allerdings nur unter bestimmten Umständen sorgfältig und eher selten angewandt, um zu vermeiden, dass der Schutz sozialer Rechte an bloßen Formalitäten scheitert.

Als Beschleunigungsmittel wird weiter die Einbeziehung der Folgebescheide nach § 96 SGG betrachtet. Nach Klageerhebung wird ein neuer Verwaltungsakt in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten nur dann Gegenstand des Klageverfahrens, wenn der Kläger bereits eine Untätigkeitsklage erhoben hatte und die Sozialverwaltung daraufhin einen Verwaltungsakt nachträglich erlässt.¹⁵²⁷ Mit der Möglichkeit der nachträglichen Einbeziehung des Verwaltungsaktes muss der Rechtssuchende einverstanden sein. In allen anderen Fällen, muss der Rechtssuchender jeweils eine neue Klage erheben, was in der Literatur mit Blick auf die Prozessökonomie kritisch bewertet wird.¹⁵²⁸ Stattdessen wird mitunter vorgeschlagen die deutsche Regelung zur Einbeziehung der Folgebescheide nach § 96 SGG zu übernehmen, um zusätzliche gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden.¹⁵²⁹

Ferner hat der slowenische Gesetzgeber zugunsten der Verfahrensbeschleunigung die Möglichkeit eines Ruhens des Verfahrens in sozialrechtlichen Streitigkeiten ausdrücklich ausgeschlossen. In Deutschland wird diese Möglichkeit auch im Sozialgerichtsverfahren hingegen nicht als problematisch angesehen. Gem. § 202 SGG in Verbindung mit § 251 ZPO ist deshalb in deutschen Sozialgerichtsverfahren das Ruhen des Verfahrens erlaubt, wenn beide Parteien dies beantragen und anzunehmen ist, dass diese Anordnung zweckmäßig ist. Ein solches Ruhen kommt insbesondere bei schwebenden Vergleichsverhandlungen in Betracht. Das Erfordernis der Zweckmäßigkeit erlaubt es dem deutschen Sozialgericht dennoch, eine grundsätzlich denkbare unnötige Verzögerung des Verfahrens vermeiden.

Das Gebot der Verfahrensbeschleunigung kann auf der einen Seite klägerfreundlich sein, indem es eine gerichtliche Entscheidung innerhalb einer effizienten Zeit herbeiführt. Die Beschleunigung kann sich auf der anderen Seite aber auch zulasten des Klägers auswirken. Dies zeigt sich ins-

1527 Art. 80 ZDSS-1.

1528 *Gliha*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 98.
Art. 338 ZPP.

1529 So ausdrücklich *Gliha*, Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 98.

besondere dann, wenn die Beschleunigungsmittel zugleich eine Beschränkung der bis dahin den Verfahrensbeteiligten zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Folge haben. Gerade unter diesem Aspekt hat der Vergleich der Verfahrensvorschriften in beiden Ländern gezeigt, dass die Vorschriften der Verfahrensbeschleunigung als klägerfreundlich zu bewerten sind, da dem Kläger durch ein effizientes Verfahren der Zugang zum Rechtsschutz erleichtert wird, was insbesondere in sozialrechtlichen Streitigkeiten, wo es beispielsweise um existenzielle Sozialleistungen geht, von Relevanz ist. Die Beschleunigung des Verfahrens schränkt nicht den Rechtsschutz ein, der dem Rechtssuchenden zur Verfügung steht.

D. Beendigung des Verfahrens

I. Erledigungsarten in sozialrechtlichen Streitigkeiten

1. Erledigungsarten in Deutschland

a. Streitige Beendigung

Über eine Klage wird durch Urteil entschieden, wenn dies nicht anders bestimmt ist.¹⁵³⁰ Die Statistik zeigt, dass im Jahr 2017 lediglich 11,3% aller Sozialgerichtsverfahren in erster Instanz durch streitiges Endurteil entschieden wurden.¹⁵³¹ Eine streitige Beendigung stellt daher die Ausnahme dar. Im Folgenden werden nur diejenigen Urteilsarten untersucht, hinsichtlich derer Sozialgerichtsverfahren im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren Besonderheiten aufweisen. Eine Systematisierung der Urteilsarten kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen.¹⁵³²

aa. Grundurteil

Das Grundurteil nach § 130 Abs. 1 SGG ist eine Besonderheit des Sozialgerichtsverfahrens, die selten im Zusammenhang mit der Klägerfreundlichkeit betrachtet wird.¹⁵³³ Ein Grundurteil ermächtigt das Gericht oder den Beklagten dem Grunde nach zur Leistung zu verurteilen, wenn nach § 54 Abs. 4 oder Abs. 5 SGG eine Leistung in Geld begehrt wird, auf die ein Rechtsanspruch besteht.¹⁵³⁴ Auch § 304 ZPO, § 111 VwGO und § 99 FGO enthalten die Möglichkeit, ein Grundurteil zu erlassen – dabei handelt es sich stets um ein Zwischenurteil, dem eine Entscheidung über den

1530 § 125 SGG. Ausnahmen sind z. B. der Gerichtsbescheid nach § 105 SGG und der Beschluss über unbegründete Berufung nach § 153 Abs. 4 SGG. Im Jahr 2017 enden 7,2 % aller sozialrechtlichen Streitigkeiten in Deutschland mit dem instanzbeendenden Gerichtsbescheid, vgl. Statistisches Bundesamt für das Jahr 2017, Rechtspflege, Sozialgerichte, S. 20.

1531 Statistisches Bundesamt für das Jahr 2017, Rechtspflege, Sozialgerichte, S. 20.

1532 Siehe zum Beispiel Systematisierung der Urteilsarten nach Sach- und Prozessurteilen, End- und Zwischenurteilen, Voll- und Teilurteilen, Grundurteilen, Vorbehaltsurteilen, Anerkenntnisurteilen, Versäumnisurteilen und Normenkontrollurteilen. Mehr zur Systematik *Aussprung*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 125 SGG, Rdnr. 29 ff.

1533 *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

1534 § 130 Abs. 1 SGG.

Betrag folgen muss.¹⁵³⁵ Mit dem Endurteil im Sozialgerichtsverfahren wird sowohl der Kläger als auch das Gericht von der Aufgabe befreit, Feststellungen über die Höhe des Anspruchs zu formulieren.¹⁵³⁶ Vielmehr wird deren Bestimmung in die Sphäre des Beklagten verlagert, der häufig über die nötigen Ressourcen verfügt, um diese Aufgabe effizienter zu erledigen als der Kläger oder das Gericht.¹⁵³⁷ Damit wird auch für den Kläger der Zugang zum Gericht erleichtert, da die Bestimmung des Verfahrens gleichzeitig beschleunigt und den Kläger von der Pflicht befreit, einen beziffernten Anspruch stellen zu müssen.¹⁵³⁸

bb. Anerkenntnisurteil und Verzichtsurteil

Auch wenn das Anerkenntnisurteil und das Verzichtsurteil im SGG nicht unmittelbar geregelt sind, wäre es doch übereilt, daraus zu schließen, dass von beiden Urteilsarten im SGG kein Gebrauch gemacht wird.¹⁵³⁹ Zwar ist der Erlass eines Anerkenntnisurteils im sozialgerichtlichen Verfahren theoretisch möglich, ihm kommt aber keine wesentliche praktische Bedeutung zu, da das angenommene Anerkenntnis bereits den Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt.¹⁵⁴⁰ So ergeht kein Anerkenntnisurteil, wenn der Prozess durch Anerkenntnis erledigt wurde. Ein Anerkenntnisurteil ist nur

1535 Mit § 130 Abs. 2 SGG wurde am 2. Januar 2002 die Möglichkeit des Zwischenurteils auch ins SGG eingeführt. *Aussprung*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 130 SGG, Rdnr. 1.

1536 „Diese Entscheidungsform führt dazu, daß der Leistungsanspruch anders als im Zivilprozeß auch im Urteil nicht beziffert werden muß. Im Zweifel ist anzunehmen, daß der Leistungsberechtigte bei fehlender Bezifferung ein solches Grundurteil erstrebt, [...]“, BSGE 77, 194, 209.

1537 *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

1538 In der Literatur wird festgestellt, dass die Regelung auch zur Entlastung der Gerichte dient, da das Gericht von der Feststellung über die Höhe des Anspruchs entlastet wird. Vgl. *Harks*, NZS, 2018, S. 49, S. 55; ebenso *Aussprung*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 130 SGG, Rdnr. 4, und *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 130 SGG, Rdnr. 1a.

1539 Das Anerkenntnisurteil ist nach § 202 SGG i. V. m. § 307 ZPO zulässig. Ebenso das Verzichtsurteil nach § 202 SGG i. V. m. § 306 ZPO. Vgl. BSGE 70, 133, 136; siehe auch *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 125 SGG, Rdnr. 3 ff.

1540 *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 101 SGG, Rdnr. 7.

dann möglich, wenn eine Annahme des Anerkenntnisses nicht erfolgt.¹⁵⁴¹ Ebenso hat auch das Verzichtsurteil wegen der Möglichkeit der Klagerücknahme in der Praxis keine wesentliche Bedeutung.¹⁵⁴²

cc. Versäumnisurteil

Das SGG kennt kein Versäumnisurteil.¹⁵⁴³ Denn sofern die Verfahrensbeteiligten darauf hingewiesen wurden, kann das Gericht auch ohne deren Anwesenheit nach Lage der Akten entscheiden.¹⁵⁴⁴ Dies führt dazu, dass eine Klage im Sozialgerichtsverfahren nicht schon bei Nichterscheinen des Klägers abgewiesen werden kann.¹⁵⁴⁵ Vielmehr muss das Sozialgericht zunächst den Sachverhalt von Amts wegen erforschen, bevor es eine Entscheidung über den Streitgegenstand erlassen kann.¹⁵⁴⁶ Der Amtsermittlungsgrundsatz schützt die Verfahrensbeteiligten also davor, dass eine Entscheidung nur auf der Grundlage eines einseitigen, ungeprüften Parteivortrags getroffen wird.¹⁵⁴⁷

b. Nicht-streitige Beendigung

8,4% aller Sozialgerichtsverfahren werden durch gerichtlichen Vergleich, 8,7% durch übereinstimmende Erledigungserklärung und 14,5% durch ein angenommenes Anerkenntnis beendet. Am häufigsten jedoch, nämlich in 40,6% der Fälle, endet das Sozialgerichtsverfahren mit Klagerücknah-

1541 Ebd.

1542 Keller, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 125 SGG, Rdnr. 3 ff.

1543 Wenn im Zivilprozess nach § 330 ZPO der Kläger zum Termin der mündlichen Verhandlung nicht erscheint, ist auf Antrag das Versäumnisurteil zu erlassen, dass der Kläger mit der Klage abzuweisen sei. Vgl. auch § 331 ZPO zum Versäumnisurteil gegen den Beklagten. Im Verwaltungsprozess dagegen sind nach § 102 Abs. 2 VwGO Versäumnisurteile nicht zulässig, da in dieser Verfahrensart auch in Abwesenheit von Beteiligten entschieden werden kann. Ebenso ist das Versäumnisurteil der FGO fremd. Vgl. Kraft, in: Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 2019, § 107 VwGO, Rdnr. 16.

1544 § 126 SGG.

1545 Anders allerdings im Zivilprozess, vgl. § 330 ZPO.

1546 Aussprung, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 125 SGG, Rdnr. 85.

1547 Pfab, Jura, 2010, S. 10, S. 11.

me.¹⁵⁴⁸ Diese Zahlen zeigen deutlich, dass ein großer Teil der sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht durch Streitiges Endurteil erledigt wird. In der Literatur werden diese Zahlen „als Beleg der eher fürsorglichen Prozessleitung durch die Richter in der ersten Instanz“¹⁵⁴⁹ betrachtet. Dabei wird festgestellt, dass die Kläger häufig um Rücknahme der Klage gebeten werden, wenn diese keine Erfolgsaussicht hat.¹⁵⁵⁰ Hat die Klage hingegen Erfolgsaussichten, so versucht das Gericht meist einen Vergleich zu erreichen.¹⁵⁵¹ Diese Schlussfolgerung basiert jedoch auf der Betrachtung von Einzelfällen und kann nicht verallgemeinert werden. So ist es beispielsweise auch möglich, dass ein Richter kein Urteil erlassen will und deshalb den Verfahrensbeteiligten einen Gerichtsvergleich, ein Anerkenntnis oder eine Klagerücknahme vorschlägt. Hinsichtlich der Kosten bringt die nicht-streitige Beendigung keine erheblichen Vorteile. Bei einem Gerichtsvergleich trägt regelmäßig jede Partei des Verfahrens ihre eigenen Kosten, was sich auch bei einer Klage mit Erfolgsaussichten nachteilig auswirken kann. Demgegenüber kann jedoch behauptet werden, dass die verkürzte Dauer des Gerichtsverfahrens durch Klagerücknahme oder durch ein anderweitig nicht Streitiges Verfahrensende zu einer niedrigen Zugangsschwelle beitragen kann. Da in solchen Fällen kein Urteil ergeht, hat allerdings der Kläger keine weitere Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsbehelfen. Ein solcher Verlust weiterer Rechtsschutzmöglichkeiten ist unverhältnismäßig, gemessen an dem Vorteil einer möglichen Verkürzung des Gerichtsverfahrens. Es lässt sich zusammenfassen, dass die nicht Streitige Beendigung des Verfahrens nicht als Beleg für Klägerfreundlichkeit zu betrachten ist.

aa. Klagerücknahme, Klagerücknahmefiktion und Erledigungserklärung

Die Möglichkeit einer Klagerücknahme, eines Vergleichs oder eines Anerkenntnisses sind Ausdruck der Dispositionsmaxime. Die Verfahrensbeteiligten haben während des Verfahrens weiterhin die Verfügungsbefugnis über den Streitgegenstand. So gibt das Sozialgerichtsverfahren dem Kläger bis zur rechtskräftigen Entscheidung die Möglichkeit zur Klagerücknah-

1548 Zahlen nach Statistischem Bundesamt für das Jahr 2017, Rechtspflege, Sozialgerichte, S. 20.

1549 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 2014, S. 437, S. 457.

1550 *Cha*, SGB, 2015, S. 201, S. 203.

1551 Ebd.

me.¹⁵⁵² Mit der Klagerücknahme werden bereits erlassene (noch nicht rechtskräftige) Urteile wirkungslos.¹⁵⁵³ Im Unterschied dazu fordern die anderen Gerichtsordnungen bereits in früheren Stadien des Verfahrens die Einwilligung des Beklagten.¹⁵⁵⁴ Der Gesetzgeber hat eine solche Einwilligung jedoch als ein Erledigungshindernis betrachtet, durch das sich das Sozialgerichtsverfahren lediglich verlängern würde.¹⁵⁵⁵ Der Verzicht auf ein solches Instrument stellt folglich eine klägerfreundliche Regelung dar, da der Kläger unabhängig von dem Beklagten selbst über die Klagerücknahme entscheiden kann. Die Klagerücknahme gilt in der SGG *ex nunc* und beseitigt im Gegensatz zu anderen Verfahrensregeln nicht die Rechtshängigkeit rückwirkend zu dem Zeitpunkt, an dem die Klage erhoben worden ist,¹⁵⁵⁶ was sich auch bei der Berechnung der Kosten widerspiegelt.¹⁵⁵⁷ Die Kostenentscheidung erfolgt im Anwendungsbereich des § 193 Abs. 1 Satz 3 SGG nach sachgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Sach- und Streitstands und aller Umstände des Einzelfalls, besonders des Veranlasserprinzips.¹⁵⁵⁸ Den Kläger trifft also, anders als in anderen Verfahrensordnungen, nicht ohne weiteres die Kostenlast.¹⁵⁵⁹

Die Klage gilt als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betreibt.¹⁵⁶⁰ Im Gegensatz zu § 92 Abs. 2 VwGO tritt die Klagerücknahmefiktion im SGG nicht bereits nach zwei, sondern erst nach drei Monaten des Nichtbe-

1552 § 102 Abs. 1 SGG.

1553 Niesel/Herold-Tews/Merkel, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 119.

1554 Nach Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung nach § 92 VwGO; nach Schluss der mündlichen Verhandlung bzw. bei Verzicht darauf nach Ergehen eines Gerichtsbescheides nach § 72 FGO und ab Beginn der mündlichen Verhandlung des Beklagten zur Hauptsache nach § 269 ZPO.

1555 BT-Drs. 16/7716, S. 37.

1556 Müller, in: Roos/Wahrendorf (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, S. 890.

1557 Nach § 102 SGG handelt es sich bei einer Klagerücknahme um die Erledigung des Rechtsstreites in der Hauptsache. Nach § 92 VwGO, § 155 Abs. 2 VwGO, § 72 FGO, § 136 Abs. 2 FGO, § 269 Abs. 3 ZPO ist jeweils der Streit als nicht anhängig geworden anzusehen und trägt der Kläger grundsätzlich die Kosten des Verfahrens.

1558 Leitherer, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 193 SGG, Rdnr. 13.

1559 Soweit es um Verfahren geht, an denen kostenprivilegierte Personen im Sinne von § 183 SGG beteiligt sind und das Gericht nicht nach § 197a Abs. 1 Satz 1 SGG handelt, wonach der Kläger zwingend die Kosten zu tragen hat, wenn er die Klage zurücknimmt.

1560 § 102 Abs. 2 SGG.

treibens nach einer Betreibensaufforderung ein.¹⁵⁶¹ Der Gesetzgeber hat diese Entscheidung damit begründet, dass eine fiktive Klagerücknahme wegen der damit verbundenen Einschränkung der Klägerrechte die Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens berücksichtigen muss.¹⁵⁶² Die im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren längere Frist wird damit begründet, dass die Kläger im Sozialgerichtsverfahren häufig aufgrund von Krankheit oder der Erfüllung anderer sozialer Risiken in ihrer Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt sind und deshalb nicht binnen einer zweimonatigen Frist substantiiert darzulegen vermögen. Daher besteht ihr Rechtsschutzbedürfnis fort, was eine längere und dementsprechend klägerfreundlichere Frist rechtfertigt.¹⁵⁶³ Darüber hinaus sollen die tatbestandlichen Voraussetzungen der fiktiven Klagerücknahme vor dem Hintergrund des Ausnahmecharakters des Sozialverfahrens restriktiv ausgelegt werden.¹⁵⁶⁴ Auch die fiktive Klagerücknahme beseitigt nicht rückwirkend die Anhängigkeit der Klage, sondern erledigt den Rechtsstreit in der Hauptsache, was sich ebenfalls in der Kostenberechnung widerspiegelt.

8,7% aller Sozialrechtsstreitigkeiten werden durch übereinstimmende Erledigungserklärung beendet. In der Sozialgerichtsordnung ist keine ausdrückliche Regelung der übereinstimmenden Erledigungserklärung zu finden.¹⁵⁶⁵ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts führt die einseitige Erledigungserklärung des Klägers im Sozialprozess im Gegensatz zum Zivilprozess und zum Verwaltungsprozess zur Beendigung des Rechtsstreits in der Hauptsache.¹⁵⁶⁶ Die Erledigungserklärung hat im Sozialgerichtsverfahren jedoch anders als in anderen Gerichtsordnungen keine eigenständige bzw. kostenrechtliche Bedeutung.¹⁵⁶⁷ Je nach Verfahrenskonstellation kann es sich bei der oben genannten Erledigungserklä-

1561 § 102 Abs. 2 SGG. die Betreibensaufforderung ist eine schriftliche prozessleitende Verfügung, die dem Kläger zuzustellen ist; *Bienert*, NZS, 2009, S. 554, S. 556.

1562 BT-Drs. 16/7716, S. 37. In der Literatur wird die dreimonatige Frist als angemessen betrachtet. Siehe *Tabbara*, NZS, 2008, S. 8, S. 10.

1563 BT-Drs. 16/7716, S. 38.

1564 *Bienert*, NZS, 2009, S. 554, S. 558.

1565 Ausdrücklich wird die übereinstimmende Erledigungserklärung lediglich in § 91a ZPO bestimmt; *Roller*, NZS, 2003, S. 357, S. 357.

1566 Vgl. BSG vom 20. Dezember 1995, 6 RKA 18/95, bei juris; BSG vom 29. Dezember 2005, B 7a AL 192/05 B, bei juris; ebenso *Roller*, NZS, 2003, S. 357, S. 357.

1567 Andere Regelungen gelten allerdings in zivilrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und finanzgerichtlichen Verfahren, und zwar jeweils nach § 91a Abs. 1 ZPO, § 161 Abs. 2 VwGO oder § 138 Abs. 1 FGO.

rung entweder um eine Klagerücknahme oder die Annahme eines vom Beklagten abgegebenen Anerkenntnisses handeln.¹⁵⁶⁸ Im Sozialprozess ist die Kostenregelung bei Klagerücknahme, bei Annahme eines Anerkenntnisses oder einseitiger oder gegenseitigen Erledigungserklärung stets gleich nach § 193 Abs. 1 Satz 3 SGG zu beurteilen.

bb. Gerichtlicher Vergleich

8,4% der sozialrechtlichen Streitigkeiten werden durch gerichtlichen Vergleich beendet.¹⁵⁶⁹ Der gerichtliche Vergleich ist mit Ausnahme der Finanzgerichtsordnung auch in allen anderen Gerichtsordnungen anerkannt.¹⁵⁷⁰ Er hat eine Doppelnatur: als öffentlich-rechtlicher Vertrag¹⁵⁷¹ und als Prozesshandlung.¹⁵⁷² Die Behörde kann nur insoweit über den Klagegegenstand verfügen, als sie den Anspruch auch durch Verwaltungsakt regeln könnte.¹⁵⁷³ In der Regel haben die Beteiligten bereits im Vergleich eine Kostenregelung getroffen. Wenn sie keine Regelung getroffen haben, ergibt sich die Kostenfolge zwingend aus § 195 SGG. Demnach trägt jeder Beteiligte seine eigenen Kosten. Diese Kostenregelung kann sich als Hindernis beim Abschluss des Vergleichs erweisen, insbesondere wenn der Kläger Kostenprivilegierter nach § 183 SGG und dabei auch anwaltlich vertreten ist. Die Beteiligten können die Geltung der gesetzlichen Kostenregelung aber ausdrücklich oder konkludent ausschließen und die Entscheidung dem Gericht überlassen.¹⁵⁷⁴ Dann entscheidet das Gericht nach sachgemäßem Ermessen durch Beschluss.

1568 Vgl. BSG vom 20. Dezember 1995, 6 RKa 18/95, bei juris; BSG vom 29. Dezember 2005, B 7a AL 192/05 B, bei juris; ebenso *Roller*, NZS, 2003, S. 357, S. 359.

1569 Statistisches Bundesamt für das Jahr 2017, Rechtspflege, Sozialgerichte, S. 20.

1570 Vgl. § 101 Abs. 1 SGG, § 106 VwGO, § 278 Abs. 6 ZPO.

1571 § 53, § 54 SGB X.

1572 BSG vom 2. Juli 1998, B 13 RJ 187/97 B, bei juris; ebenfalls auch *Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 101 SGG, Rdnr. 3.

1573 *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 116.

1574 *Müller*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 101 SGG, Rdnr. 28; ebenfalls auch *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 195, Rdnr. 3.

cc. Anerkenntnis

14,5% der Sozialgerichtsverfahren wurden durch ein angenommenes Anerkenntnis beendet.¹⁵⁷⁵ Ein Anerkenntnis ist „eine einseitige Erklärung, mittels welcher der prozessuale Anspruch uneingeschränkt zugestanden wird.“¹⁵⁷⁶ Das prozessrechtliche Institut des Anerkenntnisses ist zwar auch in anderen Prozessordnungen bekannt; jedoch unterscheidet sich das Anerkenntnis im sozialgerichtlichen Verfahren wesentlich von demjenigen in anderen Verfahren.¹⁵⁷⁷ Abweichend von § 307 ZPO erledigt das angenommene Anerkenntnis im Sozialgerichtsverfahren nach § 101 Abs. 2 SGG den Rechtsstreit in der Hauptsache. Nach Annahme des Anerkenntnisses kann ein Urteil in dessen Umfang nicht mehr Gegenstand eines Urteils sein.¹⁵⁷⁸ Endet der Rechtsstreit hingegen nicht mit angenommenem Anerkenntnis, so ergeht ein Anerkenntnisurteil.¹⁵⁷⁹ Das angenommene Anerkenntnis im Sozialgerichtsverfahren stellt einen Vollstreckungstitel dar.¹⁵⁸⁰ Das SGG enthält jedoch keine ausdrücklichen Kostenregelungen bezüglich des Anerkenntnisses.¹⁵⁸¹

1575 Angenommenes Anerkenntnis ist in § 101 Abs. 2 SGG bestimmt. Zum Begriff des Anerkenntnisses auch BSG vom 22. Februar 1996, 12 RK 27/95, bei juris.

1576 Müller, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 101 SGG, Rdnr. 38.

1577 Ebd., Rdnr. 40.

1578 BSG vom 27. November 1980, 5 RKn 11/80, SozR 1500 § 101 Nr. 6; ebenso Müller, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 101 SGG, Rdnr. 40.

1579 § 307 ZPO gilt entsprechend in der VwGO. § 202 SGG i. V. m. § 307 Satz 1 ZPO ist nur für den Fall des nichtangenommenen Anerkenntnisses vorgesehen. Vgl. Müller, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 101 Rdnr. 40.

1580 § 199 Abs. 1 Nr. 3 SGG.

1581 Wenn das Anerkenntnis in Hinsicht auf die Hauptsache abgegeben wird, entscheidet das Gericht auf Antrag nach § 193 Abs. 1 SGG bzw. § 197a SGG i. V. m. § 161 Abs. 2 VwGO nach sachgemäßen Ermessen.

2. Erledigungsarten in Slowenien

a. Streitige Beendigung

Über eine Klage wird durch Urteil entschieden, wenn nichts anderes bestimmt ist.¹⁵⁸² Die Statistik aus dem Jahr 2017 zeigt, dass 54,21% aller Gerichtsverfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten in erster Instanz durch streitiges Endurteil beendet wurden,¹⁵⁸³ was im Vergleich mit dem deutschen Sozialgerichtsverfahren eine deutlich höhere Zahl darstellt. Davon wurde in 2,7% der Fälle ein Anerkenntnisurteil erlassen, und 11,76% aller Verfahren wurden durch Versäumnisurteile entschieden.¹⁵⁸⁴ Verzichtsurteile wurden im Jahr 2017 nicht erlassen.

aa. Grundurteil

Das Gericht ordnet den Erlass eines neuen Verwaltungsaktes durch den Beklagten an, wenn ein solcher erforderlich ist, um die genaue Höhe der Forderung zu bestimmen, eine gerichtliche Entscheidung hierüber aber langwierig und mit unverhältnismäßigen Problemen verbunden wäre.¹⁵⁸⁵ Diese Konstellation kann mit dem deutschen Grundurteil verglichen werden. Das slowenische Gericht entscheidet über den Grund der Sozialleistung im Urteil; die genaue Berechnung bzw. die Höhe der Sozialleistung erfolgt aber durch die Behörde. Für die Berechnung stehen dem Beklagten Informationen, Computerprogramme und Experten zur Verfügung, sodass die Sozialverwaltung in solchen Fällen die Berechnung effizienter durchführen kann.¹⁵⁸⁶ Die Möglichkeit, ein solches Urteil zu erlassen, ist als Besonderheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten zu betrachten. Die geltende Regelung steht jedoch im Widerspruch zu den Anforderungen an die Bestimmung des Klageantrags durch den Rechtsschutzsuchenden.

1582 Art. 81 ZDSS-1.

1583 Sodna statistika 2017 (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

1584 Sodna statistika 2017 (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

1585 Art. 82 Abs. 1 ZDSS-1.

1586 *Cvetko*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih* ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 82 ZDSS-1, Rdnr. 2.

Denn es kann vom Kläger nicht erwartet werden, dass er den Klageantrag bestimmt, wenn sogar das Gericht später im Verfahren nicht in der Lage ist, ein genau beziffertes Urteil zu verfassen. Hierin ist ein weiteres Argument dafür zu finden, dass im slowenischen Sozialgerichtsverfahren die fakultative Bestimmung des Klageantrags eingeführt werden sollte.¹⁵⁸⁷

bb. Anerkenntnisurteil und Verzichtsurteil

Das Anerkenntnis ist eine einseitige Erklärung, mit der einem Anspruch stattgegeben wird.¹⁵⁸⁸ Aufgrund des Anerkenntnisses wird ein Urteil erlassen (slowen. *sodba na podlagi pripoznav*). Im Gegensatz dazu steht der Verzicht auf ein Anerkenntnis, woraufhin ebenfalls ein Urteil erlassen wird (slowen. *sodba na podlagi odpovedi*). Weder das Anerkenntnis noch der Verzicht darauf stellen im Sozialgerichtsverfahren Vollstreckungstitel dar; vollstreckbar sind erst die entsprechenden Urteile. In der Praxis kommen Anerkenntnisurteile und Verzichtsurteile allerdings selten vor.¹⁵⁸⁹

cc. Versäumnisurteil

Die slowenischen Verfahrensordnungen, darunter auch die für die sozialrechtlichen Streitigkeiten geltende, kennen kein Versäumnisurteil gegen den Kläger, sondern nur gegen den Beklagten.¹⁵⁹⁰ Zwar wurde erwogen, das deutsche Modell des Versäumnisurteils gegen den Kläger nach § 330 ZPO in das slowenische System zu übernehmen. Dies wurde am Ende aber aufgrund schwerwiegender Folgen für den Kläger abgelehnt.¹⁵⁹¹

Für die Erlassung eines Versäumnisurteils müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss dem Beklagten die Klage ordnungsgemäß zugestellt worden sein, zweitens müssen die Verfahrensbeteiligten über das Kla-

1587 Für eine ausführliche Erläuterung siehe Kap. 2 B. III. 2.

1588 Ude, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 305.

1589 Im Jahr 2017 wurden 2,7% Anerkenntnisurteile und kein einziges Verzichtsurteil erlassen; *Sodna statistika 2017* (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

1590 *Zobec, Pravna Praksa*, 2007, S. 6 ff.

1591 „Das Beispiel der Übertragung einer Lösung aus dem ausländischen Recht in unser System, die nicht organisch mit diesem Rechtsinstitut verbunden ist, ist völlig falsch.“ *Zobec, Pravna Praksa*, 2007, S. 6, S. 8.

gebegehren verfügen können,¹⁵⁹² drittens muss die Forderung, die sich aus den im Antrag dargelegten Tatsachen ergibt, begründet sein, und viertens dürfen die in der Klage angeführten Tatsachen auch nicht im Widerspruch zu den vom Kläger selbst vorgelegten Beweisen oder zu allgemein bekannten Tatsachen stehen.¹⁵⁹³ Reagiert der Beklagte innerhalb einer Frist nicht auf die Klage und liegen oben genannte Voraussetzungen vor, so erlässt das Gericht ein Versäumnisurteil.¹⁵⁹⁴ Die Passivität des Beklagten wird im Rahmen der Erlassung des Versäumnisurteils als Anerkennung der Sachlage bewertet.¹⁵⁹⁵ Das Verfahren zur Erlassung eines Versäumnisurteils erfordert nämlich nicht, dass das Gericht den Sachverhalt ermittelt. Vielmehr darf sich das Gericht dabei auf die in der Klage angegebene Sachlage stützen.¹⁵⁹⁶

Wie bereits festgestellt, kann ein Versäumnisurteil von den slowenischen Arbeits- und Sozialgerichten erlassen werden, was aber lange umstritten war.¹⁵⁹⁷ In der Rechtsprechung war eine Zeitlang die Position vertreten worden, dass ein Versäumnisurteil in sozialrechtlichen Streitigkeiten nicht erlassen werden dürfte.¹⁵⁹⁸ Der Oberste Gerichtshof hat dagegen in einer Entscheidung bestätigt, dass Versäumnisurteile auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten möglich sind, da durch das ZDSS-1 der Erlass eines Versäumnisurteils nicht ausdrücklich ausgeschlossen wurde.¹⁵⁹⁹ Im Jahr 2017 sind sogar 11,76% aller sozialrechtlichen Streitigkeiten durch Versäumnisurteile beendet worden.¹⁶⁰⁰

In der Vergangenheit konnte nach Art. 28 Abs. 1 ZDSS-1 das Gericht sogar dann ein Versäumnisurteil erlassen, wenn der Beklagte nicht zur

1592 Nach Art. 3 Abs. 3 ZPP erkennt das Gericht die Verfügung der Verfahrensparteien nicht an, wenn diese gegen zwingende Vorschriften (*ius cogens*) oder gegen moralische Regeln verstößt.

1593 Art. 292 ZPP.

1594 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 318 ZPP.

1595 Siehe beispielsweise die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs USRS U-I-60/03 vom 4. Dezember 2003 und USRS Up-373/97 vom 22. Februar 2001; vgl. auch *Galič*, *Ustavno civilno procesno pravo* (Verfassungsrechtliches Zivilprozessrecht), 2004, S. 239, und *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 306.

1596 Vgl. USRS Up-201/01 vom 6. November 2003.

1597 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 318 ZPP.

1598 Vgl. *Hočevar Vinski*, *Pravna Praksa*, 2008, S. 13, S. 14.

1599 VSRS VIII Ips 126/2006 vom 24. April 2007; VSRS VIII Ips 414/2006 vom 29. Mai 2007; VSRS VIII Ips 362/2007 vom 29. Januar 2009.

1600 *Sodna statistika 2017* (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

ersten mündlichen Verhandlung erschienen war, obwohl er bereits auf die Klage geantwortet hatte.¹⁶⁰¹ Diese Vorschrift wurde jedoch in einer Entscheidung des slowenischen Verfassungsgerichts als verfassungswidrig betrachtet und deshalb aufgehoben.¹⁶⁰² Der Gesetzgeber hatte mit der genannten Vorschrift eigentlich bezweckt, das Gerichtsverfahren zu beschleunigen, indem er die Sozialverwaltung zwänge, regelmäßig am Verfahren teilzunehmen.¹⁶⁰³ Das Verfassungsgericht hat darin allerdings einen Eingriff in das Recht auf Waffengleichheit zwischen Kläger und Beklagtem nach Art. 22 der Verfassung gesehen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts beschleunigt das Erscheinen des Beklagten nicht unbedingt das Gerichtsverfahren, weshalb allein schon die geprüfte Regelung ungeeignet sei, um das verfolgte Ziel zu erreichen.¹⁶⁰⁴

Obwohl der Oberste Gerichtshof den Erlass eines Versäumnisurteils ausdrücklich zugelassen hat, kommen die Sozialgerichte dem nicht immer nach.¹⁶⁰⁵ Eine Analyse der Rechtsprechung in sozialrechtlichen Streitigkeiten ergibt vielmehr, dass Versäumnisurteile insbesondere in Fällen vorkommen, in denen es um Rückzahlung geht und in denen der Sachverhalt vollständig bekannt und nicht umstritten ist, wie zum Beispiel im Fall der Rückzahlung eines Stipendiums für eine nicht absolvierte Ausbildung¹⁶⁰⁶ oder der Rückzahlung von zu viel gezahltem Kindergeld.¹⁶⁰⁷ In anderen Verfahrenskonstellationen erlassen die Gerichte nicht das Versäumnisurteil. Das korrespondiert mit der Rechtsprechung des Oberarbeits- und Obersozialgerichts, welcher der Oberste Gerichtshof mit seiner Entscheidung gefolgt ist.¹⁶⁰⁸ Die Möglichkeit, überhaupt das Versäumnisurteil zu erlassen, kann auf die Nähe des Sozialprozesses zum Zivilprozess zurückgeführt werden. Es ist jedoch fraglich, ob der Erlass eines Versäumnisurteils in sozialrechtlichen Angelegenheiten überhaupt angebracht ist.¹⁶⁰⁹ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Prägung des Sozialge-

1601 Vgl. 331 ZPO.

1602 USRS U-I-65/10-19 vom 20. Mai 2010.

1603 Ebd.

1604 Ebd., vgl. auch USRS U-I-164/09 vom 4. Februar 2010.

1605 *Strmljan*, *Pravna Praksa*, 2008, S. 16, S. 19.

1606 VDSS Psp 407/2011 vom 5. Januar 2012; VDSS Psp 162/2012 vom 10. Mai 2012; VDSS Psp 111/2013 vom 30. Mai 2013.

1607 VDSS Psp 90/2011 vom 6. April 2011; VDSS Psp 309/2012 vom 13. September 2012; VDSS Psp 162/2012 vom 10. Mai 2012.

1608 Vgl. nur VDSS Psp 157/2003 vom 20. Juni 2003; VDSS Psp 262/2005 vom 26. Mai 2005; VDSS Psp 920/2005 vom 16. Februar 2006.

1609 *Strmljan*, *Pravna Praksa*, 2008, S. 16 ff.; eine andere Meinung vertritt allerdings *Hočevar Vinski*, *Pravna Praksa*, 2008, S. 13 ff.

richtsverfahrens durch den Grundsatz der materiellen Wahrheitsermittlung.¹⁶¹⁰ Nach diesem Grundsatz kann das Gericht einen einseitigen, ungeprüften Parteivortrag nicht zur Grundlage seiner Entscheidung machen. Die Verantwortung für die umfassende Aufklärung des Sachverhalts liegt vielmehr beim Gericht. Das Argument des Obersten Gerichtshofs Sloweniens, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit des Versäumnisurteils nicht ausdrücklich ausgeschlossen habe, ist nicht überzeugend, vor allem, wenn der Erlass eines solchen Urteils dem Grundsatz der materiellen Wahrheitsermittlung widerspricht. Wie gesehen, ist in der Sozialrechtsprechung die Möglichkeit des Erlasses von Versäumnisurteilen bereits eingeschränkt. Darüber hinaus kennt auch das slowenische Verwaltungsprozessrecht kein Versäumnisurteil.¹⁶¹¹ Daher lässt sich zusammenfassend die Empfehlung aussprechen, dass die Möglichkeit des Erlasses eines Versäumnisurteils in sozialrechtlichen Streitigkeiten ebenso wenig zulässig sein sollte wie im Verwaltungsprozess.

b. Nicht-streitige Beendigung

aa. Klagerücknahme und Klagerücknahmefiktion

19,81% aller sozialrechtlichen Streitigkeiten enden mit einer Klagerücknahme.¹⁶¹² Die Klagerücknahme richtet sich nach dem Zivilprozessrecht, da es hierzu für sozialrechtliche Streitigkeiten keine besonderen Regelungen gibt.¹⁶¹³ Eine Ausnahme gilt für die Kosten, da nach der allgemeinen zivilprozessrechtlichen Kostenregelung der Kläger, der seine Klage zurücknimmt, dem Beklagten die durch die Klageerhebung verursachten Kosten erstatten muss. In sozialgerichtlichen Streitigkeiten dagegen tragen

1610 Art. 61 ZDSS-1.

1611 Vgl. USRS I U 387/2015 vom 15. Oktober 2015, ebenfalls auch *Kerševan/Androjna/Bugarič u. a.*, Upravno procesno pravo (Slowenisches Verwaltungsprozessrecht), 2017, S. 743, und *Breznik*, in: *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 63 ZUS-1, Rdnr. 2.

1612 Sodna statistika 2017 (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

1613 Art. 188 ZPP.

slowenische Sozialversicherungs- bzw. Sozialleistungsträger als Beklagte ihre Kosten jeweils selbst.¹⁶¹⁴

Art. 28 Abs. 2 ZDSS-1 enthielt die Fiktion einer Klagerücknahme (slowen. *fikcija umika tožbe*). Gemäß dieser Regelung galt die Klage als zurückgenommen, wenn der Kläger der ersten mündlichen Verhandlung unentschuldigt fernblieb.¹⁶¹⁵ Das Verfassungsgericht hat diese Bestimmung jedoch als verfassungswidrig erachtet,¹⁶¹⁶ da sie eine Sanktion für die ungerechtfertigte Abwesenheit des Klägers darstelle, die dazu führe, dass der Rechtssuchende keinen gerichtlichen Rechtsschutz erhalte.¹⁶¹⁷ Die fiktive Klagerücknahme steht jedoch einer erneuten Klageerhebung nicht entgegen. In Verbindung mit den kurzen Fristen für die Klageerhebung vor den Arbeits- und Sozialgerichten kann in der Klagerücknahmefiktion allerdings eine Beeinträchtigung des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz gem. Art. 23 der Verfassung gesehen werden. Dies bestätigte auch das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung. Dabei ging es von der Annahme aus, dass die genannte Maßnahme zugunsten der Beschleunigung des Verfahrens den Rechtssuchenden für sein Nichterscheinen unverhältnismäßig sanktioniere, indem sie dafür Sorge, dass dieser jedenfalls faktisch keinen Rechtsschutz mehr erlangen könne.¹⁶¹⁸

bb. Gerichtlicher Vergleich

6,7% aller sozialrechtlichen Streitigkeiten wurden mit einem gerichtlichen Vergleich beendet.¹⁶¹⁹ Mit dem ZDSS-1 wurde eine gesonderte Verhandlung eingeführt, um den Gerichtsvergleich vor der mündlichen Verhandlung abzuschließen.¹⁶²⁰ Demgemäß soll zunächst versucht werden einen Vergleich zu schließen, und erst wenn dies gescheitert ist, ist eine mündli-

1614 Art. 68 Abs. 1 ZDSS-1, vgl. *Ude*, *Civilno procesno pravo* (Zivilprozessrecht), 2017, S. 247.

1615 Anders als nach § 330 ZPO, wonach, wenn der Kläger zum Termin der mündlichen Verhandlung nicht erscheint, auf Antrag das Versäumnisurteil dahingehend zu erlassen ist, dass der Kläger mit der Klage abzuweisen sei.

1616 USRS U-I-322/11-6 vom 24. Mai 2012.

1617 Art. 23 URS, vgl. USRS U-I-322/11-6 vom 24. Mai 2012.

1618 USRS U-I-322/11-6 vom 24. Mai 2012.

1619 *Sodna statistika 2017* (Gerichtliche Statistik 2017), S. 139: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/180323_BILTEN_SODNA_STATISTIKA_2017.pdf (Stand 31.3.2021).

1620 Art. 26 ZDSS-1.

che Verhandlung durchzuführen. Der Gerichtsvergleich wird regelmäßig als Mittel zur Verfahrensbeschleunigung betrachtet.¹⁶²¹ Nachdem in sozialrechtlichen Streitigkeiten jedoch in der Praxis nur selten Verhandlungen zum Abschluss eines Vergleichs stattfanden,¹⁶²² wurde die Möglichkeit der gesonderten Verhandlung durch eine Gesetzesänderung im Jahr 2017 wieder gestrichen.¹⁶²³ Der Gerichtsvergleich wird in der Gerichtspraxis immer noch mit Skepsis betrachtet,¹⁶²⁴ da die Sozialverwaltung schon aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes nicht frei über das Begehren des Klägers disponieren kann.¹⁶²⁵ Insbesondere die Renten- und Invaliditätsversicherungsträger, die laut Statistik am häufigsten als Beklagte an sozialgerichtlichen Verfahren beteiligt sind, schließen ungern Gerichtsvergleiche ab. Stattdessen bestehen sie meist auf einer Entscheidung durch Urteil.¹⁶²⁶

3. Vergleich

In Deutschland endet das Sozialgerichtsverfahren häufiger mit einer nichtstreitigen Beendigung als in Slowenien. 85% aller Prozesse vor dem deutschen Sozialgericht enden ohne förmlichen Abschluss.¹⁶²⁷ Diese überwältigende Mehrheit wird als Beleg für eine „eher fürsorgliche Prozessleitung durch die Richter“¹⁶²⁸ gewertet. Ein Gerichtsvergleich, eine Anerkenntnis oder eine Klagerücknahme können Indizien dafür sein, dass die Verfahrensbeteiligten eine solche Beendigung des Prozesses akzeptieren, was subjektive Befriedigung und somit Rechtsfrieden stiftet. Wie bereits erläutert, ist aber die subjektive Befriedigungsfunktion des Verfahrens nicht als Teil der Klägerfreundlichkeit zu betrachten. Demgegenüber kann jedoch behauptet werden, dass die verkürzte Dauer des Gerichtsverfahrens durch

1621 *Hočevar Vinski*, Posebnosti socialnih sporov (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 82.

1622 Ebd.; *Gliha*, Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016, S. 70.

1623 Der ZPP-E vom 14. September 2017 hat Art. 26 ZDSS-1 gestrichen.

1624 *Hočevar Vinski*, Posebnosti socialnih sporov (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 82.

1625 Art. 3 Abs. 3 ZPP.

1626 *Hočevar Vinski*, Posebnosti socialnih sporov (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 82.

1627 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 457.

1628 Ebd.

Klagerücknahme oder durch ein anderweitig nicht streitiges Verfahrensende zu einer niedrigen Zugangsschwelle beitragen kann. Da in solchen Fällen kein Urteil ergeht, hat allerdings der Kläger keine weitere Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsmitteln. Einen solchen Verlust weiterer Rechtsbehelfe vermag der Vorteil einer möglichen Verkürzung von Gerichtsverfahren nicht aufzuwiegen. Aus diesen Gründen ist die nicht streitige Beendigung des Verfahrens nicht als Beleg für Klägerfreundlichkeit anzusehen.

Bei der Analyse der Urteilsarten haben sich einige Ähnlichkeiten und Unterschiede ergeben. Beide Rechtordnungen kennen das Konzept des Grundurteils. Durch diese Urteilsart wird der Kläger von der Aufgabe befreit, Feststellungen über die Höhe des Anspruchs zu formulieren, was als klägerfreundlich angesehen werden kann. Hinsichtlich des Anerkenntnisurteils und des Anerkenntnisses bestehen in beiden Ländern erhebliche konzeptuelle Unterschiede. Das angenommene Anerkenntnis im deutschen Sozialgerichtsverfahren stellt einen Vollstreckungstitel dar, in Slowenien ist dagegen nur das Anerkenntnisurteil vollstreckbar, das Anerkenntnis allein reicht dazu nicht aus.

In Slowenien können in sozialrechtlichen Streitigkeiten Versäumnisurteile erlassen werden, was angesichts des Grundsatzes der materiellen Wahrheitsermittlung als problematisch zu bewerten ist. Denn dieser Grundsatz untersagt es dem Gericht, einen einseitigen, ungeprüften Parteivortrag zur Grundlage seiner Entscheidung zu machen. Dass die Möglichkeit, ein Versäumnisurteil zu erlassen, überhaupt vorgesehen ist, kann auf die Nähe des Sozialprozesses zum Zivilprozess zurückgeführt werden, wo es sich aber um eine andere Verfahrenskonstellation handelt, in der die Prozessparteien ihre privatrechtlichen Ansprüche durchsetzen wollen und kein darüber hinausreichendes Interesse am Gegenstand des Verfahrens besteht. In sozialrechtlichen Streitigkeiten besteht dagegen ein öffentliches Interesse an der vollständigen Ermittlung der Tatsachen. Im Übrigen sieht das slowenische Verwaltungsprozessrecht die Möglichkeit zur Erlassung eines Versäumnisurteils nicht vor.¹⁶²⁹ Im deutschen SGG ist das Rechtsinstitut des Versäumnisurteils ebenfalls nicht vorhanden. Daher sollte in Slowenien die Möglichkeit, in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein

1629 Vgl. UPRS I U 387/2015 vom 15. Oktober 2015, ebenfalls auch *Kerševan/Androjna/Bugarič u. a.*, *Upravno procesno pravo* (Slowenisches Verwaltungsprozessrecht), 2017, S. 743 und *Breznik*, in: *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 63 ZUS-1, Rdnr. 2.

Versäumnisurteil zu erlassen, ebenso wenig zulässig sein wie im dortigen Verwaltungsprozess und im deutschen Sozialverfahren.

Im Gerichtsverfahren beider Länder kommt der Begriff der fiktiven Klagerücknahme vor. Bei diesem Rechtsinstitut wird bei nachlässigem Betreiben des Verfahrens durch den Kläger grundsätzlich davon ausgegangen, dass seitens des Klägers kein Interesse mehr an einem Rechtsschutz durch Gerichtsverfahren besteht. Nach deutschem Sozialverfahrensrecht ist eine Klagerücknahme zu fingieren, wenn der Kläger das Verfahren mehr als drei Monate nicht betreibt. Die Regelung enthält eine längere Frist als andere Gerichtsordnungen und ist deshalb als vergleichsweise klägerfreundlich zu betrachten. Darüber hinaus sollen die tatbestandlichen Voraussetzungen der fiktiven Klagerücknahme unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters des Sozialgerichtsverfahrens restriktiv ausgelegt werden. Nach der slowenischen Konzeption galt die Klage hingegen als zurückgenommen, wenn der Kläger der ersten mündlichen Verhandlung unentschuldigt fernblieb, was das Verfassungsgericht jedoch als unverhältnismäßige Sanktion für das bloße Nichterscheinen betrachtet, weshalb es die Regelung als verfassungswidrig angesehen und aufgehoben hat. Die fiktive Klagerücknahme ist in beiden Ländern ein Mittel zur Beschleunigung des Verfahrens, das gleichzeitig auch die Rechtsschutzmöglichkeiten des Rechtssuchenden begrenzt. Wie bereits gesehen, werden die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten bei (Nicht-) Anwendung der fiktiven Klagerücknahme im Sozialprozess in beiden Ländern in Betracht gezogen.

II. Instanzenzug

1. Instanzenzug in Deutschland

a. Landessozialgericht und Bundessozialgericht

Der deutsche Instanzenzug in sozialgerichtlichen Verfahren ist dreistufig ausgestaltet.¹⁶³⁰ Im ersten Rechtszug beurteilt das Sozialgericht, im zweiten entscheidet das Landessozialgericht über Berufungen gegen Urteile

1630 Das Bundesverfassungsgericht ist kein weiteres Instanzgericht bzw. keine „Superrevisionsinstanz“, *Berchtold/Richter*, Prozesse in den Sozialsachen, 2016, S. 155.

und Gerichtsbescheide,¹⁶³¹ sowie über Beschwerden gegen andere Entscheidungen der Sozialgerichte.¹⁶³² Das Landessozialgericht ist wie das Sozialgericht ein Tatsachengericht, das den Sachverhalt feststellt und nicht nur unter rechtlichen Gesichtspunkten entscheidet.¹⁶³³ Das Landessozialgericht muss daher den Sachverhalt im gleichen Umfang wie das Sozialgericht prüfen und auch neu vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel in Betracht nehmen.¹⁶³⁴ Gegenstand der Berufung ist daher der vom Kläger in erster Instanz geltend gemachte Anspruch. Aufgrund des Dispositionsgrundsatzes kann der Rechtssuchende im Berufungsverfahren aber den Berufungsantrag und damit auch den Streitgegenstand einschränken.¹⁶³⁵ Das Sozialgericht darf nicht über die Begehren des Klägers hinausgehen, auch wenn es an Fassung der Klageanträge nicht gebunden ist.¹⁶³⁶ Das Landessozialgericht muss das Verbot der *reformatio in peius* beachten.¹⁶³⁷ Demgemäß darf das Landesgericht das Urteil des Sozialgerichts nicht zum Nachteil des Berufungsklägers ändern, sofern nicht auch der Verfahrensgegner Berufung erhoben hat.¹⁶³⁸

Die Sach- und Rechtsprüfungsbefugnis der Sozialgerichte in zweiter Instanz soll einen effektiven Zugang für den Kläger sicherstellen.¹⁶³⁹ Dabei

1631 Zu Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen durch Gerichtsbescheide siehe auch *Merold*, NVwZ, 2017, S. 836 ff.

1632 § 29 Abs. 1 SGG.

1633 *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 9.

1634 § 157 SGG. Mögliche Ausnahmen sind in § 157a SGG zu finden. Demgemäß kann das Gericht neue Erklärungen und Beweismittel, die im ersten Rechtszug entgegen einer hierfür gesetzten Frist gem. § 106a Abs. 1 und 2 SGG nicht vorgebracht worden sind, unter den Voraussetzungen des § 106 Abs. 3 zurückweisen. Dabei muss festgestellt werden, dass die Berufung dem Rechtssuchenden nicht ohne weiteres das Recht auf Anhörung eines weiteren Arztes zugesteht, wenn ein Antrag nach § 109 SGG bereits vor dem Sozialgericht in der ersten Instanz stattgegeben wurde. Eine erneute Begutachtung kann lediglich dann in Betracht kommen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, *Berchtold/Richter*, Prozesse in den Sozialsachen, 2016, S. 540.

1635 Ebd., S. 541.

1636 § 123 SGG.

1637 *Keller*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 157 SGG, Rdnr. 1a.

1638 Ebd. Auch in anderen Gerichtsverfahren ergibt sich das Verbot der Verböserung, vgl. § 129 VwGO, § 96 FGO.

1639 Nach § 128 VwGO prüft das Oberverwaltungsgericht den Streitfall innerhalb des Berufungsverfahrens im gleichen Umfang wie zuvor das Verwaltungsgericht. Dabei nimmt es auch neu vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel in Betracht. Die Struktur der Finanzgerichte wiederum ist im Gegensatz zu den anderen Gerichtsbarkeiten zweistufig. Gegen das Urteil des Finanzgerichts

ist zu berücksichtigen, dass eine zweite Tatsacheninstanz in sozialgerichtlichen Verfahren vor allem dann notwendig werden kann, wenn es für die Gewährung einer Leistung auf den gesundheitlichen Zustand des Klägers ankommt. Dabei ist es nicht selten, dass sich der Gesundheitszustand des Rechtssuchenden während des Verfahrens verschlechtert und die Aufnahme weiterer Beweise in der zweiten Instanz dazu beitragen kann, das Gerichtsverfahren abzuschließen. Außerdem kann der Kläger das Verfahren auch vor der Berufungsinstanz selbst führen,¹⁶⁴⁰ was im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren eine weitere Ausnahme darstellt.¹⁶⁴¹ Darüber hinaus verlangt das SGG ein geringes Maß an einzuhaltenden Formen bei der Einlegung einer Berufung. Dabei ist eine Berufungsbegründung gem. § 151 Abs. 3 SGG als Soll-Vorschrift ausgestaltet, während § 124a Abs. 3 VwGO die fristgerechte Vorlage einer Berufungsbegründung als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt.¹⁶⁴²

Durch das SGGArbGGÄndG wurde die erstinstanzliche Zuständigkeit der Landessozialgerichte geschaffen,¹⁶⁴³ die in der Literatur als beteiligtenfreundlich angesehen wird.¹⁶⁴⁴ Dies wird damit begründet, dass im Sozialgerichtsverfahren Bereiche existieren, in denen es vorwiegend um die Klärung von Rechtsfragen geht. In solchen Fällen ist fast immer eine zweite Instanz oder sogar die Überprüfung durch das Revisionsgericht nötig, um die jeweiligen Rechtsfragen endgültig aufzuklären. Die erstinstanzliche Zuständigkeit für die Landessozialgerichte wurde daher für diejenigen Streitigkeiten eingeführt, die über die individuelle Beschwerde einer einen Verwaltungsakt angreifenden oder begehrenden Person hinausgehen,¹⁶⁴⁵ und erlaubt es, die Sozialgerichte von den häufig sehr komplexen und schwierigen Sachverhalten zu entlasten, damit sich diese der „Erledigung vergleichsweise unkomplizierter Verfahren“¹⁶⁴⁶ widmen können. Die Einführung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Landessozialgerichte wird deshalb sowohl mit der Entlastung der Sozialgerichte als auch mit der

(§ 36 Nr. 1 FGO) steht den Verfahrensbeteiligten die Revision beim Bundesfinanzhof zu, wenn das Finanzgericht oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Bundesfinanzhof sie zugelassen hat, vgl. § 115 FGO.

1640 § 73 SGG.

1641 Siehe in diesem Zusammenhang Kap. 2 B. I. c. bb.

1642 Harks, NZS, 2018, S. 49, S. 53.

1643 § 29 Abs. 2 bis 4 SGG.

1644 Leitherer, in: Bender/Eicher (Hrsg.), Sozialrecht - eine Terra incognita, 2009, S. 273, S. 284.

1645 § 29 Abs. 2 bis 4 SGG.

1646 BT-Drs. 16/7716, S. 16.

Verkürzung der Phase der Rechtsunsicherheit für Kläger und Sozialverwaltung begründet.¹⁶⁴⁷

Durch das SGGArbGGÄndG wurde zur Entlastung der Landessozialgerichte der Schwellenwert für die Zulassungsbedürftigkeit natürlicher Personen bei Klagen, die Geld-, Sach- oder Dienstleistungen betreffen, von 500 EUR auf 750 EUR angehoben,¹⁶⁴⁸ um Bagatellstreitigkeiten auszuschließen.¹⁶⁴⁹ Gem. § 144 Abs. 2 SGG ist die Berufung in solchen Fällen zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder wenn das Urteil von einer Entscheidung des Landessozialgerichts, des Bundessozialgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht oder wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann. Die Einschränkung der Berufungsmöglichkeit gem. § 144 SGG ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da Art. 19 Abs. 4 SGG keinen unbegrenzten Instanzenzug gewährleistet.¹⁶⁵⁰ Zudem kann gegebenenfalls der Verdacht willkürlicher Entscheidungen der Sozialgerichte durch die Möglichkeit der Beschwerde zur Nichtzulassung der Berufung überprüft werden.¹⁶⁵¹

1647 Ebd.

1648 Die im Jahr 1993 eingeführte Wertgrenze lag bei 1000 Deutschen Mark (DM); mit der Einführung des Euro zum 1.1.2002 wurde sie auf 500 festgelegt. Daher ergibt sich für das Jahr 2008 eine Wertgrenze von 710 EUR, die auf 750 EUR aufzurunden war. *Tabbara*, NZS, 2008, S. 8, S. 16; ebenso *Littmann*, in: *Lüdtke* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2017, § 144 SGG, Rdnr. 1.

1649 Der Wert des Beschwerdegegenstandes unterliegt freiem Ermessen. Bei einem unbezifferten Antrag muss ihn das Landessozialgericht ermitteln bzw. anhand des wirtschaftlichen Interesses des Klägers am Ausgang des Rechtsstreits schätzen, vgl. § 202 Satz 1 SGG i. V. m. § 3 ZPO. Wenn die Berufung wiederkehrende oder laufende Leistungen für mehr als ein Jahr betrifft, ist nach § 144 Abs. 1 Satz 2 die Berufung unabhängig von der Höhe des Wertes des Beschwerdegegenstandes statthaft. Wiederkehrend sind Leistungen, wenn sie in regelmäßigen oder unregelmäßigen Abständen aufgrund desselben Rechtsverhältnisses geleistet werden, vgl. BSG vom 22. Juli 2010, B 4 AS 77/10 B, bei juris. Laufend ist die Leistung, wenn sie in gleichmäßigen, kürzeren Abständen erbracht wird. In der Praxis jedoch ist die Abgrenzung zwischen wiederkehrenden und laufenden Leistungen nicht von Relevanz. Einmalige Leistungen sind dagegen solche, die sich in „in einer einzigen Gewährung erschöpfen“, vgl. *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 142.

1650 *Sommer*, in: *Roos/Wahrendorf* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 2014, § 144 SGG, Rdnr. 10.

1651 § 145 Abs. 1 SGG.

Das Bundessozialgericht entscheidet in Fällen der Sprungrevision¹⁶⁵² am Ende eines zweistufigen bzw. in Fällen der Revision oder Nichtzulassungsbeschwerde am Ende eines dreistufigen Instanzenzugs.¹⁶⁵³ Zudem entscheidet das Bundessozialgericht auch über Entschädigungsansprüche wegen eines überlangen Gerichtsverfahrens beim Bundessozialgericht¹⁶⁵⁴ und im zweiten Rechtszug wegen eines überlangen Verfahrens bei einem Sozialgericht oder einem Landessozialgericht.¹⁶⁵⁵ Das Bundessozialgericht ist als Revisionsgericht in der Regel an die von den Tatsachengerichten getroffenen Feststellungen gebunden¹⁶⁵⁶ und übt lediglich eine Rechtskontrolle aus.¹⁶⁵⁷ Die Revision dient neben der Durchsetzung der Interessen der Verfahrensbeteiligten in erster Linie der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Rechtsfortbildung.¹⁶⁵⁸ Sie ist gem. § 160 Abs. 1 SGG nur dann statthaft, wenn sie ausdrücklich zugelassen wurde. Die Revision ist gem. § 160 Abs. 2 SGG zuzulassen, wenn die Rechtsache grundsätzliche Bedeutung hat oder wenn das Urteil des Landessozialgerichts bzw. des Sozialgerichts bei der Sprungrevision, von einer Entscheidung des Bundessozialgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird, auf dem die angefochtene Entscheidung beruhen kann.

b. § 44 SGB X: Überprüfungs- oder Zugunstenverfahren

Nach § 141 SGG binden rechtskräftige Urteile die Beteiligten, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist. Im Recht der Sozialgesetzbücher kommt der Rechtskraft allerdings nur begrenzte Bedeutung zu, da § 44 Abs. 1 SGB X die Korrektur rechtswidriger, für den Betroffenen

1652 § 161 SGG.

1653 § 39 Abs. 1 SGG und § 160a SGG. Zur Kritik der Trennung von Revisionsverfahren und Nichtzulassungsbeschwerde ausführlich *Berchtold/Guttenberger*, NZS, 2017, S. 121 ff.

1654 § 202 Satz 2 i. V. m. § 198 GVG.

1655 § 160 und § 160a SGG.

1656 § 163 SGG.

1657 § 162 SGG.

1658 *Niesel/Herold-Tews/Merkel*, Der Sozialgerichtsprozess, 2017, S. 177.

belastender¹⁶⁵⁹ Verwaltungsakte regelt.¹⁶⁶⁰ Dabei ist zu prüfen, ob bei Erlass des ursprünglichen Verwaltungsakts das Recht unrichtig angewandt wurde oder ob von einem Sachverhalt ausgegangen wurde, der sich nachträglich als unrichtig erwiesen hat, sodass Sozialleistungen zu Unrecht nicht erbracht oder Beiträge zu Unrecht erhoben wurden.¹⁶⁶¹ Wurde ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, werden Sozialleistungen längstens für einen Zeitraum von vier Jahren vor der Rücknahme rückwirkend gewährt.¹⁶⁶² Das Überprüfungsverfahren gem. § 44 SGB X kann auch dann noch durchgeführt werden, wenn der zu überprüfende Verwaltungsakt in einem sozialgerichtlichen Verfahren bereits rechtskräftig bestätigt wurde.¹⁶⁶³ Es kann beliebig häufig wiederholt werden.¹⁶⁶⁴ Der Gesetzgeber hat mit § 44 SGB X das Spannungsverhältnis zwischen der Rechtmäßigkeit bzw. der Durchsetzung materiell-rechtlich zutreffender Rechtspositionen bei rechtswidriger Benachteiligung von Leistungsempfängern und Sozialversicherten einerseits und der Rechtssicherheit andererseits aufgelöst,¹⁶⁶⁵ wobei er der materiellen Gerechtigkeit den Vorrang vor der formellen Rechtssicherheit eingeräumt hat.¹⁶⁶⁶ In der Praxis wird das Verfahren mitunter als eine Art „verfahrensrechtliches Wundermittel“¹⁶⁶⁷ betrachtet. Kritiker sehen § 44 SGB X hingegen als eine Art Wiedereinsetzung „durch die Hintertür“ an.¹⁶⁶⁸ Der Gesetzgeber hat sich grundsätzlich dafür entschieden, die Anforderungen an ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nicht in das SGB X zu übernehmen, sodass § 44 SGB X nicht durch die Schranken des § 51 VwVfG begrenzt wird.¹⁶⁶⁹ Er hat vielmehr für sozialrechtliche Streitigkeiten einen Sonder-

1659 Hierbei handelt es sich um alle nicht-begünstigenden Verwaltungsakte. Zum Begriff des rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes siehe § 45 Abs. 1 SGB X.

1660 BSGE 60, 251, 255.

1661 Pohl/Müller-Grunde, in: Eichenhofer/Wenner (Hrsg.), SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 2017, § 44 SGB X, Rdnr. 5.

1662 § 44 Abs. 4 SGB X.

1663 Schütze, in: Schütze/Wulffen (Hrsg.), SGB X, 2014, § 44 SGB X, Rdnr. 3a.

1664 Selbst wenn ein Überprüfungsverfahren gem. § 44 SGB X durch alle gerichtlichen Instanzen abgeschlossen ist, kann ein neues Verfahren gem. § 44 SGB X initiiert werden.

1665 Schütze, in: Schütze/Wulffen (Hrsg.), SGB X, 2014, § 44 SGB X, Rdnr. 2.

1666 Pohl/Müller-Grunde, in: Eichenhofer/Wenner (Hrsg.), SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 2017, § 44 SGB X, Rdnr. 1.

1667 Merten/Breitkreuz, SGB, S. 113, S. 119.

1668 Ebd.

1669 § 44 SGB X ist großzügiger als die entsprechenden Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz; Körner, ASR, 2018, S. 178 ff.

weg gewählt. § 44 SGB X stellt daher sicher, dass soziale Rechte möglichst weitgehend erfüllt werden können¹⁶⁷⁰ und gewährleistet damit den besonderen Schutz des Sozialleistungsempfängers.¹⁶⁷¹

2. Instanzenzug in Slowenien

Der Instanzenzug in Slowenien ist wie derjenige in Deutschland dreistufig ausgestaltet. Die Berufung stellt einen Rechtsbehelf gegen in erster Instanz erlassene Gerichtsurteile oder Beschlüsse dar.¹⁶⁷² Über die Berufung (slowen. *pritožba*) entscheidet das Oberarbeits- und Obersozialgericht (slowen. *Višje delovno in socialno sodišče*).¹⁶⁷³ Gegen Urteile der Gerichte zweiter Instanz können die Rechtsbehelfe der Revision (slowen. *revizija*) oder der Erneuerung des Verfahrens (slowen. *obnova postopka*) eingelegt werden.¹⁶⁷⁴ Über diese entscheidet die Arbeits- und Sozialkammer (slowen. *delovno-socialni oddelek*) des Obersten Gerichtshofs Sloweniens (slowen. *Vrhovno sodišče*).

a. Oberarbeits- und Obersozialgericht

Die Berufung kann auf einen wesentlichen Verstoß gegen die Bestimmungen des Verfahrensrechts, auf die fehlerhafte oder unvollständige Feststellung der Tatsachen oder auf die fehlerhafte Anwendung des materiellen Rechts gestützt werden.¹⁶⁷⁵ Das in zweiter Instanz zuständige Oberarbeits- und Obersozialgericht muss wie das deutsche Landessozialgericht in Berufungsverfahren das Verbot der *reformatio in peius* beachten und darf das Urteil des Gerichts der ersten Instanz nicht zum Nachteil des Rechtsmittelführers ändern, sofern nicht auch der Verfahrensgegner Berufung erhoben hat.¹⁶⁷⁶

1670 § 2 Abs. 2 SGB I, vgl. *Felix*, NZS, 2016, S. 402.

1671 *Masuch/Spellbrink*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 437, S. 458.

1672 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 394 ZPP.

1673 Art. 3 Abs. 2 ZDSS-1.

1674 Art. 3 Abs. 3 ZDSS-1.

1675 Art. 338 ZPP.

1676 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 359 ZPP. Das Verbot der *reformatio in peius* gilt gem. Art. 81 ZUS-1 auch vor den Verwaltungsgerichten zweiter Instanz und gem. Art. 359 ZPP vor Gerichten der zweiten Instanz im Zivilprozess.

Das Gericht der zweiten Instanz ist ebenfalls ein Tatsachengericht, das den effektiven Rechtsschutz des Klägers sicherstellen soll. Dabei steht die Entscheidung, ob es die erstinstanzlich durchgeführte Beweisaufnahme aufrechterhält oder eine solche wiederholt, im pflichtgemäßen Ermessen des Oberarbeits- und Obersozialgerichts. Wie nach deutschem SGG bleiben auch im slowenischen Berufungsverfahren die neuen Erklärungen und Beweismittel, die das Gericht in der ersten Instanz nach der Präklusionsvorschrift des Art. 286 ZPP zu Recht zurückgewiesen hat, ausgeschlossen.¹⁶⁷⁷ Im Gegensatz zum Instanzenzug der Arbeits- und Sozialgerichten ist der Instanzenzug des slowenischen Verwaltungsgerichts zweistufig. In der ersten Instanz ist das Verwaltungsgericht (slowen. *Upravno sodišče*) und in der zweiten Instanz der Oberste Gerichtshof (slowen. *Vrhovno sodišče*) zuständig. Gem. Art. 73 ZUS-1 kann in der Berufung der vor dem Verwaltungsgericht festgestellte Sachverhalt nur dann bestritten werden, wenn das Verwaltungsgericht andere Tatsachen festgestellt hat, als die Verwaltung im Vorverfahren. Der oberste Gerichtshof ist deshalb als zweite Instanz in verwaltungsrechtlichen Sachen ein Tatsachengericht, der allerdings eine fehlerhafte oder unvollständige Tatsachenfeststellung nur unter der oben genannten Voraussetzung überprüfen darf. Begründet wird diese Regelung mit der Vermeidung von lediglich auf eine Wiederholung der Tatsachenfeststellungen abzielenden Berufungen, weil diese als Belastung für die Verwaltungsgerichte und als Verzögerung des Verfahrens angesehen werden.¹⁶⁷⁸ In der Berufung vor den Oberarbeits- und Obersozialgerichten können dagegen immer auch die tatsächlichen Feststellungen bestritten werden, was dem Rechtssuchenden in sozialrechtlichen Streitigkeiten uneingeschränkte Möglichkeiten der Berufung einräumt.

Das Oberarbeits- und Sozialgericht kann die angefochtene Entscheidung aufheben und die Sache an das Gericht der ersten Instanz zurückverweisen, wenn das Verfahren an einem wesentlichen Mangel leidet oder eine umfangreiche und aufwendige Beweisaufnahme notwendig ist. Um die Zurückverweisung an das Gericht der ersten Instanz einzuschränken, hat das ZDSS-1 die sog. Berufungsverhandlung (slowen. *pritožbena obravnava*) eingeführt.¹⁶⁷⁹ Dadurch sollten auch die Gerichte der zweiten Instanz Sachverhaltsermittlungen durchführen und über den Streitgegenstand entscheiden können. In der Praxis haben die Gerichte jedoch nur selten

1677 Vgl. § 157a SGG.

1678 *Breznik/Kerševan* (Hrsg.), *Zakon o upravnem sporu* (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), 2008, Art. 73 ZUS-1, Rdnr. 3.

1679 Art. 30 ZDSS-1.

Berufungsverhandlungen durchgeführt,¹⁶⁸⁰ sodass diese Regelung mit der Gesetzesänderung ZPP-D im Jahr 2008 zunächst abgeschafft wurde,¹⁶⁸¹ bevor mit der Gesetzesänderung ZPP-E im Jahr 2017 die notwendige Berufungsverhandlung erneut eingeführt wurde.¹⁶⁸² Gemäß dieser Neuregelung kann eine Zurückverweisung an das Gericht der ersten Instanz nur ausnahmsweise erfolgen.¹⁶⁸³ Das Gericht muss dabei stets prüfen, ob eine Zurückverweisung zu einer schwerwiegenden Verletzung des Rechts des Klägers auf ein Gerichtsverfahren ohne unangemessene Verzögerung führen würde.¹⁶⁸⁴ Denn eine Zurückverweisung an das Gericht der ersten Instanz verlängert das Gerichtsverfahren wesentlich,¹⁶⁸⁵ da auch gegen die neue Entscheidung des Gerichts erneute Berufung eingelegt werden kann. Die Verfahrensbeteiligten können in solchen Fällen weder die Verfahrensdauer noch das Kostenrisiko einschätzen.¹⁶⁸⁶ Neben der Entlastung der ersten Instanz erhoffte sich der Gesetzgeber durch die Einführung der Berufungsverhandlung auch eine Stärkung des Oberarbeits- und Obersozialgerichts als Entscheidungsinstanz sowie eine Verringerung der Verfahrenslaufzeiten, was als für Kläger positiv betrachtet werden kann. Die Einschränkung der Zurückverweisung gilt sowohl für das Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten als auch für den Zivilprozess.¹⁶⁸⁷

1680 *Hočevar Vinski*, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010, S. 53.

1681 Art. 30 ZDSS-1 wurde vom 1. Januar 2005 bis zum 1. Oktober 2008 angewendet. Durch die Gesetzesänderung ZPP-D aus dem Jahr 2008 wurde er abgeschafft.

1682 Art. 354 und 355 ZPP.

1683 Art. 355 ZPP.

1684 Art. 355 ZPP.

1685 *Galič*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 30 ZDSS-1.

1686 Mit der Aufhebung der Entscheidung und der erneuten Entscheidung durch das Gericht in der ersten Instanz kann eine neue Berufung eingelegt werden. Somit steigern sich die Kosten des Gerichtsverfahrens erheblich, und die Verfahrensbeteiligten können deren Höhe schwer einzuschätzen. *Galič*, in: *Novak* (Hrsg.), *Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1* (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), 2005, Art. 30 ZDSS-1, Rdnr. 1.

1687 Art. 19 ZDSS-1 i. V. m. Art. 354 und Art. 355 ZPP.

b. Oberster Gerichtshof

Die Revision in sozialrechtlichen Streitigkeiten muss nach der Gesetzesänderung ZPP-E zuerst durch den Obersten Gerichtshof zugelassen werden.¹⁶⁸⁸ Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da die Revision kein durch die Verfassung garantiertes Rechtsmittel ist.¹⁶⁸⁹ Der Oberste Gerichtshof lässt die Revision zu, wenn es sich um eine Entscheidung in einer Rechtsfrage handelt, die für die einheitliche Rechtsanwendung oder die Rechtsfortbildung relevant ist.¹⁶⁹⁰ Das Revisionsgericht ist dabei an die von der Vorinstanz getroffenen Tatsachenfeststellungen gebunden und übt lediglich eine Rechtskontrolle aus.¹⁶⁹¹

Vor dem Obersten Gerichtshof kann eine Wiederaufnahme eines rechtskräftig abgeschlossenen Verfahrens (slowen. *obnova postopka*) beantragt werden.¹⁶⁹² Hierbei geht es unter anderem um Fälle, in denen das Urteil auf schwerwiegenden Verfahrensfehlern¹⁶⁹³ oder einer strafbaren Handlung¹⁶⁹⁴ beruht, oder um solche, in denen der Verfahrensbeteiligte neue Tatsachen vorbringt, auf deren Grundlage eine günstigere Entscheidung hätte erlassen werden müssen, wenn bereits im vorangegangenen Verfahren die Tatsachen bekannt gewesen oder die entsprechenden Beweise verwendet worden wären. Der Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens muss grundsätzlich innerhalb von fünf Jahren nach Rechtskräftigkeit des Urteils erfolgen.¹⁶⁹⁵ Das deutsche SGG kennt mit der Wiederaufnahme

1688 Art. 367 ZPP und Art. 367b ZPP. Mit der Gesetzesänderung wurde die gesetzesbedingte Revision abgeschafft – jetzt ist nur die zugelassene Revision möglich. Weiterführend dazu *Kogej Dmitrovič*, *Delavci in delodajalci*, 2017, S. 242, S. 245.

1689 *Kogej Dmitrovič*, *Pravna Praksa*, 2017, S. 54, S.

1690 Art. 367 ZPP.

1691 Art. 370 ZPP.

1692 Art. 33 ZDSS-1 i. V. m. Art. 394 ff. ZPP.

1693 Hierzu ein Beispiel: Ein Richter oder ein Ehrenamtlicher Richter hat an dem Verfahren teilgenommen, der nach dem Gesetz hätte ausgeschlossen werden müssen. Ein anderer Verfahrensfehler liegt vor, wenn es sich bei dem Kläger oder dem Beklagten um eine Person handelt, die nicht prozessfähig war oder von einem Bevollmächtigten vertreten wurde, der nach dem Gesetz den Verfahrensbeteiligten nicht hätte vertreten dürfen, vgl. Art. 394 ZPP.

1694 Zum Beispiel wenn das Urteil auf einem gefälschten Dokument beruht, wenn eine gerichtliche Entscheidung aufgrund einer strafbaren Handlung eines Richters oder eines Ehrenamtlichen Richters, Rechtsvertreters oder Bevollmächtigten eines Verfahrensbeteiligten, einer Gegenpartei oder einer anderen Person getroffen wurde, vgl. Art. 394 ZPP.

1695 Vgl. Art. 396 ZPP.

rechtskräftig abgeschlossener sozialgerichtlicher Verfahrens eine ähnliche Verfahrensvorschrift.¹⁶⁹⁶ Die Wiederaufnahme des Verfahrens ist dann zulässig, wenn ein Beteiligter strafgerichtlich verurteilt worden ist, weil er Tatsachen, die für die Entscheidung der Streitsache von wesentlicher Bedeutung waren, wissentlich falsch behauptet oder vorsätzlich verschwiegen hat.¹⁶⁹⁷ Wiederaufnahmen kommen im SGG allerdings selten vor, da gem. § 44 SGB X auch die Möglichkeit besteht einen Antrag auf Rücknahme der bestandskräftigen oder durch Urteil bestätigten Verwaltungsentscheidung zu stellen.

3. Vergleich

Sowohl in Slowenien als auch in Deutschland sind für sozialrechtliche Streitigkeiten jeweils zwei Tatsacheninstanzen zuständig. Dem Rechtssuchenden stehen also grundsätzlich zwei Gerichtsstufen zur Verfügung, um den Sachverhalt wie auch die damit verbundenen Rechtsfragen zu überprüfen und über den Rechtsstreit in vollem Umfang zu entscheiden. Nach Art. 6 Abs. 1 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR ist ein effektiver Gerichtszugang nur gewährleistet, wenn mindestens eine gerichtliche Instanz den Sachverhalt in vollem Umfang in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft.¹⁶⁹⁸ Über diese Anforderungen gehen die Verfahrensregeln beider Länder sogar noch hinaus, was für den Rechtssuchenden als günstig betrachtet werden kann. Im Gegensatz zum slowenischen Instanzenzug ist im deutschen Recht die Zulassung der Berufung an bestimmte Voraussetzungen gebunden.¹⁶⁹⁹ Die Gerichte beider Länder müssen ferner im Berufungsverfahren das Verbot der *reformatio in peius* beachten, da der Rechtssuchende nicht aus Angst vor einer noch schlechteren Gerichtsentscheidung von der Einlegung der Berufung abgehalten werden darf. Dabei handelt es sich freilich nicht um eine nur in sozialrechtlichen Streitigkeiten vorhandene Regelung, vielmehr besteht das Verbot der *reformatio in peius* auch in anderen Gerichtsverfahren.

Ferner können die Gerichte beider Länder in zweiter Instanz durch Urteil die angefochtene Entscheidung aufheben und die Sache an das Gericht der ersten Instanz zurückverweisen, wenn das Verfahren an einem wesent-

1696 In Verbindung mit §§ 578 ff. ZPO.

1697 § 179 Abs. 1 SGG.

1698 Weiterführend dazu Kapitel 1 I. B. 2. b. aa.

1699 § 144 Abs. 1 SGG.

lichen Mangel leidet und aufgrund dieses Mangels eine umfangreiche und aufwendige Beweisaufnahme notwendig ist.¹⁷⁰⁰ In beiden Fällen handelt es sich um eine Ausnahmeregel, da sowohl die deutschen Landessozialgerichte als auch das Oberarbeits- und Obersozialgericht eine vollwertige zweite Tatsacheninstanz sind, was zu einer restriktiven Anwendung dieser Verfahrensvorschrift nahelegt, da die Gerichte zweiter Instanz im Interesse einer zügigen und kostengünstigen Verfahren im Rechtsstreit selbst entscheiden sollen.

Die Revision dient in beiden Ländern nicht nur dem Interesse der Verfahrensbeteiligten im konkreten Einzelfall, sondern in erster Linie der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Rechtsfortbildung. Dementsprechend muss die Revision in beiden Ländern zugelassen werden. Dabei sind die höchsten Gerichte beider Länder bei der Revision an die Tatsachenfeststellungen der Vorinstanzen gebunden und können das angefochtene Urteil nur in rechtlicher Hinsicht überprüfen, was dem Sinn und Zweck einer Revision entspricht.

Beide Länder kennen das Institut der Wiederaufnahme des Verfahrens. Wiederaufnahmen kommen im SGG jedoch selten vor, da gem. § 44 SGB X die Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Verwaltungsaktes möglich ist. Eine ähnliche Regelung wie § 44 SGG kennt das slowenische Rechtsordnung nicht. Die Beteiligten können außer durch Revision oder Wiederaufnahme keine Änderung bestandkräftiger Verwaltungsakte erwirken.¹⁷⁰¹ Der Oberste Gerichtshof hat betont, dass die Bestandskraft ihren Zweck des Schutzes der Rechtssicherheit und der Sicherung des Rechtsvertrauens verloren hat, wenn die Beteiligten alle Rechtsbehelfe bereits ausgeschöpft haben und das Verfahren beliebig häufig wiederholt werden kann.¹⁷⁰² In Slowenien hat folglich die Rechtssicherheit eindeutig Vorrang vor materiell-rechtlich zutreffenden Rechtspositionen.

1700 Vgl. § 159 SGG.

1701 VSRS VIII Ips 165/2011 vom 3. September 2012; VSRS VIII Ips 162/2012 vom 19. November 2012; VSRS VIII Ips 250/2013 vom 13. Januar 2014.

1702 VSRS VIII Ips 165/2011 vom 3. September 2012.

Auswertung und Schluss

A. Ergebnisse

I. Grundsatz der Klägerfreundlichkeit

Zu beantworten war in der vorliegenden Untersuchung die grundlegende Frage, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleistet werden kann. Gemäß der normativen Grundlage von Art. 6 Abs. 1 EMRK, Art. 13 EMRK und Art. 47 GRC und der Rechtsprechung von EGMR und EuGH erfordert effektiver Rechtsschutz einen effektiven Zugang zum Gericht und ein faires Verfahren vor Gericht. Was allerdings im konkreten Fall für einen wirksamen Zugang zum Gericht und ein faires Verfahren erforderlich ist, hängt maßgeblich von der jeweiligen Verfahrensart ab. Die sozialrechtliche Streitigkeiten sind durch eine persönliche, häufig existentielle Betroffenheit zudem fachlich und rechtlich unkundiger Kläger gekennzeichnet. Diesem steht mit der Sozialverwaltung eine hoch spezialisierte Fachverwaltung als Beklagter gegenüber, die über einen erheblichen Wissens-, Ressourcen- und Erfahrungsvorsprung verfügt. Aus dieser Ausgangssituation lässt sich ein strukturelles Kräfteungleichgewicht vor Gericht ableiten. Um effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten zu gewährleisten, sind deshalb besondere Verfahrensregeln anzuwenden, die es dem Kläger ermöglichen, bei niedriger Zugangsschwelle und größtmöglicher prozessualer Waffengleichheit effektiven Rechtsschutz gegen die Sozialverwaltung zu erhalten. Diese Prinzipien bilden zusammen den Grundsatz der Klägerfreundlichkeit, dessen Kriterien im ersten Kapitel dieser Untersuchung herausgearbeitet wurden. Wie eingangs ausgeführt, handelt es sich hierbei um ein theoretisches Konzept, das seine normative Grundlage in völkerrechtlichen Abkommen, insbesondere in der EMRK, findet. Anders als in anderer, bereits vorliegender Literatur wurden hier die Mündlichkeit der Verhandlung, die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter, die nicht-streitige Beendigung des Verfahrens und der Ausschluss der Öffentlichkeit nicht als besondere Merkmale des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit betrachtet, da sie der zugrunde gelegten Definition der Klägerfreundlichkeit nicht entsprechen und auch in anderen Verfahrensarten regelmäßig vorhanden sind.

II. Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung

In der hier vorgenommenen rechtsvergleichenden Untersuchung wurden mit der slowenischen und der deutschen zwei unterschiedlich angelegte Gerichtsbarkeiten und deren Verfahrensordnungen untersucht. Im Fokus stand dabei die Überprüfung der Kriterien des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit. Die zentralen Ergebnisse des Rechtsvergleichs sollen im Folgenden zusammengefasst werden.

1. Kriterien der niedrigen Zugangsschwelle

Ein Merkmal des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit ist das niedrige Kostenrisiko für den Rechtssuchenden. Der Rechtsvergleich hat diesbezüglich ergeben, dass in beiden Ländern für Sozialversicherte und Sozialleistungsempfänger als besonders schutzwürdige Personen das Sozialgerichtsverfahren gerichtsgebührenfrei ist. In Bezug auf die Verteilung der außergerichtlichen Kosten gelten sowohl im deutschen als auch im slowenischen Sozialgerichtsverfahren im Vergleich zu anderen Gerichtsverfahren für den genannten Personenkreis kostengünstige Regelungen. Es lässt sich deshalb festhalten, dass das Kostenrisiko des Rechtssuchenden in sozialrechtlichen Streitigkeiten in beiden Ländern niedriger ist als in anderen Gerichtsprozessen. Diese Ausnahme wurde in beiden Ländern damit begründet, dass die Versicherten und Leistungsempfänger nicht durch Kosten von der Durchsetzung ihrer sozialen Rechte abgehalten werden dürfen. Die entsprechenden Kostenregelungen sind als klägerfreundlich zu bewerten.

Ein weiterer Ausdruck der Klägerfreundlichkeit ist der Zugang zu einem ortsnahen Gericht. In sozialrechtlichen Streitigkeiten bestehen sowohl in Deutschland als auch in Slowenien für den Rechtssuchenden begünstigende örtliche Zuständigkeitsvorschriften. Es stellt sich heraus, dass sich auch in anderen Verfahrensordnungen die Zuständigkeitsvorschriften auf den Wohnsitz der schwächeren Parteien (wie zum Beispiel den Verbraucher oder den Arbeitnehmer) stützen, damit diesen der Zugang zum Gericht erleichtert wird. Dabei handelt es sich allerdings um Ausnahmen von den Zuständigkeitsvorschriften der jeweiligen Verfahrensordnungen. Im Sozialprozess beider Länder handelt es sich demgegenüber bei den die schwächere Partei begünstigenden Zuständigkeitsvorschriften um allgemeine Regelungen, die ein weiteres gemeinsames Kennzeichen der Klägerfreundlichkeit darstellen.

Als klägerfreundlich darf auch die Vermeidung von Formvorschriften als Zugangshindernis gelten. Die Durchsetzung sozialer Rechte darf nicht durch unangemessen strenge Anwendung von Verfahrensvorschriften behindert werden. Die Abwesenheit von Formvorschriften für die Klageerhebung und die Klageschrift und zudem die klägerfreundliche Auslegung des Klagebegehrens tragen zu einer niedrigen Zugangsschwelle bei. Das deutsche Sozialgerichtsverfahren enthält mehrere von anderen Gerichtsprozessordnungen abweichende klägerfreundliche Regelungen, die darauf abzielen, die Erhebung der Klage zu erleichtern. So kann die Klage beispielsweise auch bei einer anderen Stelle als dem Gericht fristgemäß eingereicht werden, oder der Rechtsschutzsuchende kann sogar in zweiter Instanz seine Klage auch zu Protokoll beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Gerichtes erheben. Ähnliche Regelungen zur Erleichterung der Klageerhebung kennt der slowenische Sozialprozess nicht. Außerdem besteht zwischen beiden Ländern ein wichtiger Unterschied in Bezug auf die *restitutio in integrum*. Das SGG sieht für die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand eine längere Frist vor als andere deutsche Verfahrensordnungen, die damit begründet wird, dass die Rechtssuchenden in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig durch Erfüllung der sozialen Risiken in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sind und demzufolge längere Zeiträume brauchen, die Prozesshandlung durchzuführen. Diese Besonderheit wird im slowenischen Sozialprozess nicht berücksichtigt, denn die Frist zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand weicht nicht von der im Zivilprozess dafür vorgesehenen Frist ab.

Was zwingende Bestandteile der Klageschrift angeht, müssen nach deutschem Sozialgerichtsgesetz lediglich der Kläger, der Beklagte und der Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnet werden. Die slowenischen Anforderungen an die zwingenden Klageschriftbestandteile sind für den Kläger strenger, da der ganze Streitgegenstand bezeichnet werden muss. Demgemäß sind die deutschen Sozialgerichte, anders als ihre slowenischen Pendanten, an die Fassung des Antrages nicht gebunden. Die deutschen Gerichte gehen im Zweifel vielmehr unter Berücksichtigung des Meistbegünstigungsprinzips davon aus, dass der Kläger alles begehrt, was ihm aufgrund des vorgetragenen Sachverhalts rechtlich zusteht, d. h. sie legen das Klagebegehren im Grundsatz klägerfreundlich aus. Es lässt sich zusammenfassen, dass das deutsche Sozialgerichtsverfahren mehrere für den Kläger günstigere Regelungen aufweist als der slowenische Sozialprozess, und zwar in Bezug auf Formanforderungen an die Klageerhebung und die Klageschrift sowie zudem auch zur Auslegung des Klagebegehrens.

Es ist deshalb nach den Kriterien der Niedrigkeit formaler Hürden als klägerfreundlicher zu betrachten.

Eine weitere klägerfreundliche Regelung in deutschem Sozialgerichtsverfahren ist die Möglichkeit der Verurteilung eines Beigeladenen als leistungspflichtig. Dabei sind vorab kein Vorverfahren, kein Gerichtsprozess und keine Klageänderung erforderlich, was den Kläger von Prozesshandlungen entlastet und das Verfahren beschleunigt. Demgegenüber können die Beigeladenen im slowenischen Sozialprozess nicht verurteilt werden. In solchen Fällen, wenn also der falsche Sozialleistungsträger verklagt wurde, kann die Klage jedoch unter für den Kläger günstigen Bedingungen geändert werden. Dennoch ist die deutsche Regelung klägerfreundlicher, da hier im Fall der Verurteilung eines Beigeladenen keine Klageänderung erforderlich ist.

Des Weiteren ist die angestrebte und erzielte zeitliche Effizienz der Gerichtsprozesse als klägerfreundlich anzuerkennen. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung besondere Sorgfalt und Eile in sozialrechtlichen Streitigkeiten angemahnt. Noch heute dauern Sozialprozesse in der ersten Instanz mit durchschnittlich 15,1 Monaten (in Deutschland) bzw. durchschnittlich 14,1 Monaten (in Slowenien) im Vergleich zu anderen Verfahren deutlich länger. Bereits vor einigen Jahren haben die Gesetzgeber in beiden Ländern deshalb Reformen zur Beschleunigung des Sozialprozesses durchgeführt. Dabei konnten sie es vermeiden, die Rechtsschutzmöglichkeiten des Rechtssuchenden übermäßig einzuschränken. Die Regelungen zur Beschleunigung des Verfahrens sind im Grundsatz als klägerfreundlich zu bewerten, da sie dem Rechtssuchenden ermöglicht haben, schneller zu seiner Gerichtsentscheidung zu gelangen.

Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien kann im Sozialprozess einstweiliger Rechtschutz gewährt werden. In deutschen sozialrechtlichen Streitigkeiten ist dabei in den Fällen eines auf die Gewährung von Existenzsicherung oder lebensnotwendiger Leistungen der Krankenversicherung gerichteten Eilantrags grundsätzlich auf eine Folgenabwägung abzustellen, wenn eine die drohende Grundrechtsverletzung abwendende Klärung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren nicht möglich ist. Demgegenüber müssen die Antragsteller im slowenischen Eilverfahren alle Umstände und Tatsachen darlegen und die zugehörigen Beweise erbringen, um die tatsächlichen Voraussetzungen des Klageanspruchs glaubhaft zu machen. Wird ein Geldanspruch begehrt, was bei Sozialleistungen regelmäßig der Fall ist, muss zudem noch die Gefahr bestehen, dass die Durchsetzbarkeit der Geldforderung aufgrund des Versteckens von Vermögenswerten oder anderen gegenläufigen Verfügungen der Gegenpartei

erheblich beeinträchtigt wird. Dabei liegt auf der Hand, dass es nicht sehr wahrscheinlich ist, dass die regelmäßig als Beklagte auftretende Sozialverwaltung die Verwirklichung der Sozialleistung erheblich beeinträchtigt. Dies führt dazu, dass einstweilige Maßnahmen im Rahmen von auf Geldleistungen gerichteten sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien praktisch nicht erlassen werden, was aufgrund der Besonderheiten des Sozialrechts, wo der elementare Lebensbedarf eines Menschen häufig nur im jeweiligen Augenblick befriedigt werden kann, als problematisch zu betrachten ist.

2. Kriterien der Gewährleistung prozessualer Waffengleichheit

Als weiteres Kriterium der Klägerfreundlichkeit wurde die Möglichkeit der Prozessvertretung durch spezialisierte Fachleute, wie zum Beispiel Vertreter der Gewerkschaften, der Versicherten- bzw. Arbeitnehmervereinigungen oder Verbände, die zur Waffengleichheit zwischen Verfahrensbeteiligten beitragen können, analysiert. Demgegenüber ist sowohl in Deutschland als auch in Slowenien die Möglichkeit der Erhebung überindividuelle Rechtsbehelfe durch Verbände bzw. andere Vereinigungen und Organisationen sehr eingeschränkt oder gar nicht zugelassen, da es im Sozialgerichtsverfahren meist um sehr persönliche Angelegenheiten geht, die sich nicht für überindividuelle Klagen eignen. Außerdem haben die Verbände bzw. andere Organisationen auch ohne eine solche Form des kollektiven Rechtsschutzes, nämlich im Rahmen der Sozialprozesse beider Länder bereits die Möglichkeit, den Kläger durch Prozessvertretung oder Prozessstandschaft zu unterstützen. In Deutschland können spezialisierte Fachleute den Kläger teilweise in den ersten beiden, teilweise in allen drei Instanzen vertreten. In Slowenien sind dagegen in den beiden unteren Instanzen als Prozessbevollmächtigte nur Rechtsanwälte und Personen mit juristischem Staatsexamen zugelassen, was im Vergleich zum deutschen Sozialgerichtsverfahren als weniger klägerfreundlich betrachtet werden muss. Darüber hinaus gilt in beiden Rechtsordnungen in sozialrechtlichen Streitigkeiten ein Vertretungszwang erst bei den obersten Gerichten. Sowohl in Deutschland als auch in Slowenien ist der Kreis der zugelassenen Prozessermächtigten, die auch spezialisierte Fachleute sein können, breiter als in anderen Gerichtsprozessen. Dies erleichtert dem Rechtssuchenden den Zugang zu den höchsten Gerichten und ist als klägerfreundlich anzusehen. Außerdem können sowohl in Deutschland als auch in Slowenien die Sozialgerichte einen besonderen Vertreter des Klägers bestellen, der

dessen prozessuale Rechte wahrnimmt und dadurch zur Waffengleichheit beiträgt sowie den Zugang des Klägers zum Gericht erleichtert. Im Ergebnis lässt sich aber festhalten, dass das deutsche SGG mehr Möglichkeiten zur Einbeziehung spezialisierter Fachleute im Sozialprozess bereithält als das slowenische Sozialgerichtsverfahren und deshalb in diesem Punkt klägerfreundlicher ist.

Auch die Hinweispflicht der Gerichte erfüllt den Zweck, Waffengleichheit sicherzustellen. Sie dient dazu, die Verfahrensbeteiligten auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und sie aufzufordern, an der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, damit ihnen keine Nachteile entstehen. Durch solche Gerichtshinweise werden insbesondere nicht vertretene, rechtsunkundige Verfahrensbeteiligte in die Lage versetzt, Einfluss auf den Prozessverlauf zu nehmen. Weder in Deutschland noch in Slowenien existieren zwar diesbezüglich von anderen Verfahrensordnungen abweichende gesetzliche Vorschriften. Jedoch haben die Hinweispflichten in beiden Ländern angesichts des Kreises des Rechtssuchenden große praktische Bedeutung für die Gewährleistung der Waffengleichheit. Darüber hinaus legen die slowenischen Gerichte im Sozialprozess die Hinweispflicht im Vergleich zu anderen slowenischen Gerichtsverfahren noch umfassender aus als in anderen Gerichtsprozessen, insbesondere bei der Klageantragstellung und der Formulierung der Beweisanträge. Diese Praxis darf als klägerfreundlich bewertet werden.

Die Sachverhaltsermittlung erfolgt in beiden Verfahren aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes. Allerdings wird der Amtsermittlungsgrundsatz in beiden Ländern im Sozialprozess zugunsten des Klägers durchbrochen. Demgemäß ist das Gericht in Slowenien an Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden. Ebenfalls räumt das deutsche SGG die Möglichkeit der Anhörung eines bestimmten Arztes nach § 109 SGG ein, um im Interesse der Waffengleichheit einen Ausgleich zu schaffen. Während die slowenischen Rechtssuchenden sich nicht mit finanziellen Hürden konfrontiert sehen, da sowohl die Kostenvorschüsse als auch die endgültigen Kosten für gerichtliche Sachverständige jeweils von der Sozialverwaltung übernommen werden müssen, kann gem. § 109 SGG das deutsche Sozialgericht die Anhörung eines bestimmten Arztes von einem Kostenvorschuss abhängig machen, den der Rechtssuchende selbst aufbringen und vorbehaltlich einer anderen Entscheidung des Gerichts auch endgültig tragen muss. Eine solche Kostenregelung kann im Vergleich zur slowenischen den unbemittelten rechtssuchenden Bürger an aktiver Teilnahme an und Einflussnahme auf den Verfahrensablauf und das Prozessergebnis hindern, wenn die Mittellosigkeit bei der Ermessensausübung der Gerichte

nicht berücksichtigt wird. Darüber hinaus hat die slowenische Sozialrechtsprechung durch richterliche Rechtsfortbildung den Rechtssuchenden von der Kostenlast des Verfahrens befreit und die Aufwendungen für die sachverständigen Zeugen des Rechtssuchenden der Sozialverwaltung auferlegt, was wiederum zur Waffengleichheit beiträgt. Es lässt sich daher zusammenfassen, dass die slowenischen Kostenregelungen diesbezüglich klägerfreundlicher sind als die deutschen.

3. Zusammenfassung

Die Untersuchung zweier unterschiedlich angelegter Gerichtsbarkeiten und ihrer Verfahrensordnungen hat ergeben, dass sowohl in Deutschland als auch in Slowenien gemeinsame klägerfreundliche Verfahrensvorschriften zu finden sind, die sich von den in anderen Gerichtsordnungen existierenden Verfahrensregelungen unterscheiden. Die klägerfreundlichen gesetzlichen Regelungen räumen beispielsweise dem Kläger längere Fristen ein. Demgemäß hat er mehr Zeit zur Durchführung seiner Prozesshandlungen oder zur Korrektur seiner Fehler. Zudem ist das Verfahren durch vergleichsweise niederschwellige formale Anforderungen und für den Kläger kostengünstige Vorschriften geprägt. Darüber hinaus können in beiden Verfahrensordnungen gesetzliche Regelungen identifiziert werden, die zwar semantisch mit entsprechenden Regelungen anderer Gerichtsordnungen identisch sind, durch die Sozialgerichte aber regelmäßig klägerfreundlicher ausgelegt werden. Beispiele hierfür sind die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand im deutschen Sozialgerichtsverfahren oder die gemessen an anderen Gerichten der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in Deutschland umfassender ausgelegte Ermittlungspflicht im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes. Eine klägerfreundliche Auslegung von Verfahrensvorschriften kennt auch das slowenische Arbeits- und Sozialrecht, insbesondere bei der Anwendung der gerichtlichen Hinweispflichten. Darüber hinaus haben die Gerichte in beiden Ländern auf Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten, die vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt wurden, durch richterliche Rechtsfortbildung reagiert, wie am Beispiel der Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips als Korrektur des Sozialprozessrechts durch das deutsche Bundessozialgericht oder der Kostenregelung der slowenischen Regelung in Bezug auf sachverständige Zeugen deutlich wird. Somit lässt sich festhalten, dass die Verfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten in beiden Ländern durch klägerfreundliche

Regelungen, klägerfreundliche Auslegung und sogar richterliche Rechtsfortbildung zugunsten des Klägers geprägt sind.

Obwohl es sich um zwei unterschiedlich angelegte Gerichtsbarkeiten und deren zugehörige Verfahrensordnungen handelt, sind aufgrund der faktischen und strukturellen Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten jeweils Regelungen vorgesehen, die die gleichen Funktionen erfüllen. Nichtsdestotrotz ist festzustellen, dass das deutsche Recht mehr spezifisch für das Sozialgerichtsverfahren geltende klägerfreundliche Regelungen aufweist als das slowenische. Dies kann damit erklärt werden, dass der slowenische Sozialprozess eine größere Nähe zum Zivilprozess aufweist, was sich auch in Verfahrensregelungen widerspiegelt, welche in manchen Fällen die Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten nicht vollständig berücksichtigen. Da das ZDSS-1 nur wenige Verfahrensvorschriften enthält, sind die Verfahrensregelungen der Zivilprozessordnung (ZPP) anzuwenden, was schließlich dazu führt, dass die sozialrechtlichen Streitigkeiten maßgeblich vom Zivilprozess geprägt sind.

Ein rechtsordnungsinterner Vergleich hat weiter ergeben, dass das deutsche Sozialgerichtsverfahren grundsätzlich klägerfreundlicher ausgestaltet ist als der Zivilprozess oder der Verwaltungsprozess. In Slowenien weist hingegen der Verwaltungsprozess manchmal sogar klägerfreundlichere Regelungen auf als der Sozialprozess. Dies kann erneut mit der Nähe des Sozialprozesses zum Zivilprozess erklärt werden, bei dessen Beteiligten es sich um prinzipiell gleichberechtigte Prozessparteien handelt, die ihre privatrechtlichen Ansprüche durchzusetzen versuchen. Zugunsten der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten sind deshalb die Überlegungen, den slowenischen Sozialprozess noch stärker als bisher dem Zivilprozess anzunähern, abzulehnen.

B. Rechtspolitische Impulse

Der Rechtsvergleich hat ferner gezeigt, dass die Verfahrensvorschriften existieren, die nicht im Einklang mit den Anforderungen an effektiven Rechtsschutz bzw. dem Grundsatz der Klägerfreundlichkeit stehen. Diesen im Folgenden zusammenzufassenden Regelungen sollen in einem weiteren Schritt Empfehlungen an den Gesetzgeber für alternative Regelungsmöglichkeiten gegenübergestellt werden.

Um in slowenischen sozialrechtlichen Streitigkeiten effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, sollten besondere Verfahrensregeln eingeführt werden, die im deutschen Sozialprozess bereits vorhanden sind. So ist in Deutschland zum Beispiel ein breiterer Kreis an Personen zur Vertretung vor den Sozialgerichten befugt als in den ersten beiden Instanzen des slowenischen Sozialprozesses. Hier würde es sich empfehlen, auch in Slowenien die Unterstützung der Rechtssuchenden durch Prozessbevollmächtigte mit Fachkenntnissen zu ermöglichen und so den Gerichtszugang für den Kläger zu erleichtern.

Zudem kann in Deutschland die Klage auch bei einer anderen Stelle als dem Sozialgericht eingereicht werden. Obwohl in Slowenien eine ähnliche Regelung im Verwaltungsprozess durchaus existiert, kennt dort das Gerichtsverfahren in sozialrechtlichen Streitigkeiten diese Möglichkeit überraschenderweise nicht. Die verschiedenen Regelungen im Sozialprozess und im Verwaltungsprozess sind aber durch nichts gerechtfertigt. Da ebenso wie dort der Kläger im Sozialprozess regelmäßig zuvor an einem Verwaltungsverfahren und einem Widerspruchsverfahren beteiligt war, kann es auch hier vorkommen, dass er die Klage versehentlich bei der Verwaltungsstelle einreicht. Nur eine der im deutschen SGG vorhandenen vergleichbare klägerfreundliche Regelung, die dem slowenischen System heute völlig fremd ist, würde dem Rechtsschutzsuchenden erlauben, seine Klage auch zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Eine solche Erleichterung der Einreichung der Klage, insbesondere für rechtlich unkundige Kläger, würde eine niedrige Zugangsschwelle gewährleisten. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Möglichkeit der mündlichen Erhebung der Berufung bereits im Jahr 1922 im Arbeitnehmer-Versicherungsgesetz (slowen. *Zakon o zavarovanju delavcev*, ZZD) vorgesehen war.

Im Vergleich zu den deutschen Anforderungen an die zwingenden Klagebestandteile sind die slowenischen Anforderungen strenger, da sowohl der Klagegrund als auch der Klageantrag vom Kläger präzise formuliert werden müssen. Aufgrund der komplexen Berechnung ihm zustehender

Sozialleistungen ist ein genau bezifferter Klageantrag häufig nicht möglich, sodass das Gericht lediglich ein Grundurteil erlässt, während die Berechnung der genauen Höhe der Sozialleistungen der beklagten Behörde überlassen bleibt. Streng genommen verstößt diese Ausnahme gegen den Grundsatz der notwendigen Bestimmtheit des Klageantrages durch den Kläger. Um den Zugang zu Gericht für den Rechtsschutzsuchenden zu erleichtern, würde es sich aber auch im slowenischen Sozialprozess empfehlen, lediglich das Klagebegehren nach deutscher Konzeption als zwingenden Bestandteil der Klageschrift zu verlangen. Gemäß dieser Anforderung reicht es aus, den Lebenssachverhalt und die daraus resultierende subjektiv gewollte Rechtsfolge zu beschreiben.

Außerdem geht das slowenische System bei der Beiordnung eines Rechtsanwalts im Rahmen der Prozesskostenhilfe grundsätzlich immer noch von der finanziellen Lage, der Bedeutsamkeit des Streitgegenstandes und den Erfolgsaussichten des Klägers aus, was hinsichtlich der Anforderungen an die Waffengleichheit in sozialrechtlichen Streitigkeiten als nicht ausreichend anzusehen ist. Hier könnte ebenfalls die deutsche Regelung übernommen werden, gemäß der bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer anwaltlichen Vertretung auch die Fähigkeiten des Beteiligten, sich mündlich und schriftlich auszudrücken, die Komplexität des Rechts und die Frage, ob der Prozessgegner des Beteiligten durch einen Rechtsanwalt vertreten ist, zu berücksichtigen sind. Entscheidend ist dabei, ob ein Durchschnittsbürger in der Situation des Klägers vernünftigerweise einen Anwalt beauftragt hätte, seine Interessen zu vertreten. Davon ist regelmäßig dann auszugehen, wenn im Kenntnisstand und in den Fähigkeiten der Prozessparteien ein deutliches Ungleichgewicht besteht.

Dass die Regelungen der slowenischen Zivilprozessordnung zum einstweiligen Rechtsschutz nicht einfach für sozialrechtliche Streitigkeiten übernommen werden können, wird am Beispiel der Bedingungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnungen gem. Art. 70 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 70 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 270 ZPP überdeutlich. Danach kann eine auf Geldansprüche bzw. Geldleistungen gerichtete einstweilige Anordnung nur dann erlassen werden, wenn die Gefahr besteht, dass der Geldanspruch aufgrund des Versteckens von Vermögenswerten oder anderen gegenläufigen Verfügungen der Gegenpartei erheblich beeinträchtigt wird. Es ist jedoch nur schwer vorstellbar, dass die Sozialverwaltung ihrer Verpflichtung zur Gewährung einer Sozialleistung nicht nachkommen wird. Diese Regelung ist nur im Zivilprozess von Bedeutung, wo die Prozessparteien die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche dadurch beeinträchtigen können, dass sie ihr Vermögen verstecken oder gegenläu-

fige Verfügungen tätigen. In sozialrechtlichen Streitigkeiten führt diese aus dem Zivilprozessrecht übernommene Vorschrift hingegen dazu, dass die Gerichte einstweilige Anordnungen in Bezug auf Geldleistungen in sozialrechtlichen Streitigkeiten praktisch nicht erlassen. Bei nicht auf Geldleistungen gerichteten Ansprüchen muss diese Bedingung freilich nicht erfüllt sein. Für diese Differenzierung zwischen Geldansprüchen und Nicht-Geldansprüchen besteht in sozialrechtlichen Streitigkeiten aber kein Grund. Dem slowenischen Gesetzgeber ist deshalb zu empfehlen diese Unterscheidung aufzuheben und die für Nicht-Geldansprüche geltenden Bedingungen für alle sozialrechtlichen Streitigkeiten zu übernehmen, um einen effektiven Rechtsschutz der sozialen Rechte sicherzustellen.

Literaturverzeichnis

- Adolf, Hans-Peter*, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, Baden-Baden, 1991.
- Albiston, Catherine R.*, The Rule of Law and the Litigation Process: The Paradox of Losing by Winning, *Law & Society Review*, 1999, S. 869–910.
- Albiston, Catherine R./Sandefur, Rebecca*, Expanding the Empirical Study of Access to Justice, *Wisconsin Law Review*, 2013, S. 101–120.
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden, 1985.
- Alston, Philip/Quinn, Gerard*, Nature and Scope of State Parties, Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 1987, S. 156–229.
- Altschwager-Hauser, Claudia/Reinhard, Hans-Joachim*, Sozialgerichtsbarkeit in Spanien, *ZIAS*, 2000, S. 273–282.
- Ann, Christoph*, Klägerfreundlichkeit im US-Zivilprozess Gebotene Hilfe für den „kleinen Mann“ oder ungebremsster Individualismus zu Lasten anderer?, in: *Gloe, Markus/Reinhardt, Volker* (Hrsg.), Politikwissenschaft und politische Bildung: nationale und internationalen Perspektiven, Festschrift für Udo Kempf, Wiesbaden, 2010, S. 157–166.
- Arango, Rodolfo*, Der Begriff der sozialen Grundrechte, Baden-Baden, 2001.
- Ayaß, Wolfgang*, Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945, in: *Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin, 2014, S. 265–282.
- Bader, Peter/Hohmann, Roger/Klein, Harald*, Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, 13. Aufl., Heidelberg, 2012.
- Baderschneider, Maira Mildred Susanne*, Der Bürger als Richter: eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters an den allgemeinen Verwaltungsgerichten, Frankfurt am Main, 2010.
- Baldwin, John/Wikeley, Nicholas/Young, Richard*, Judging Social Security, The Adjudication of Claims for Benefits in Britain, Oxford, 1992.
- Barendrecht, Maurits/Kistemaker, Laura/Scholten, Henk Jan/Schrader, Ruby/Wrzesinska, Marzena*, Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?, Den Haag, 2014.
- Bates, Ed*, The Evolution of the European Convention on Human Rights, From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights, Oxford, 2010.
- Bauer, Hartmut/Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., Tübingen, 2013.
- Baumgärtel, Gottfried*, Gleicher Zugang zum Recht für alle, Köln, 1976.

- Becker, Joachim, Die Sozialgerichtsbarkeit - Opfer fehlenden Muts von Politik und Justizverwaltung?, SGB, 2009, S. 589–594.
- Becker, Susanne, Die Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren: überholtes Modell oder sozialen Notwendigkeit, Soziale Sicherheit, 2000, S. 354–365.
- Becker, Ulrich, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, Baden-Baden, 2010.
- Becker, Ulrich, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR, 2010, S. 607–652.
- Becker, Ulrich, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft im internationalen Vergleich, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin, 2014, S. 463–495.
- Becker, Ulrich, Das Sozialrecht: Systematisierung, Verortung und Institutionierung, in: Axel, Peter/Becker, Ulrich/Ruland, Franz (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl., Baden-Baden, 2018, S. 41–82.
- Becker, Ulrich/Pieters, Danny/Ross, Friso, Security: A General Principle of Social Security Law in Europe, Groningen, 2010.
- Bender, Rolf/Schumacher, Rolf, Erfolgsbarrieren vor Gericht, Eine empirische Untersuchung zur Chancengleichheit im Zivilprozess, Tübingen, 1980.
- Benkel, Jürgen, Sozialrecht und Sozialgerichtsbarkeit im deutschen Rechtssystem, NZS, 2002, S. 617–629.
- Berchtold, Josef/Guttenberger, Franz, Wem kommt die Zulassung der Revision zugute?, NZS, 2017, S. 121–130.
- Berchtold, Josef/Richter, Ronald, Prozesse in den Sozialen Sachen, 2. Aufl., Baden-Baden, 2016.
- Bernau, Falk, Die Rechtsprechung des BGH zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, NJW, 2015, S. 2004–2008.
- Bernau, Falk, Die Rechtsprechung des BGH zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, NJW, 2016, S. 1999–2004.
- Bienert, Claus-Peter, Die Klagerücknahme nach § 102 II des Sozialgerichtsgesetzes, NZS, 2009, S. 554–559.
- Bingham, Lisa, Employment Arbitration: The Repeat Player Effect, Employee Rights and Employment Policy Journal, 1997, S. 189–220.
- Blankenburg, Erhard, Mobilisierung des Rechts, Eine Einführung in die Rechtssoziologie, Berlin, 1995.
- Blankenburg, Erhard/Schönholz, Siegfried, Zur Soziologie des Arbeitsgerichtsverfahrens, Darmstadt, 1979.
- Bogs, Walter, Sozialrechtspflege vor Einführung des Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere Verfassung und Verfahren des Reichsversicherungsamts, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Kassel, 1979, S. 3–23.
- Boldt, Gerhard/Horion, Paul/Camerlynck, Guillaume Henri, Die Gerichtsbarkeit in Arbeitssachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Sammlung des Arbeitsrecht, Luxemburg, 1968.

- Born, Manfred, Die Rechtsprechung des BGH zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, NJW, 2009, S. 2179–2185.
- Born, Manfred, Die Rechtsprechung des BGH zur Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, NJW, 2011, S. 2022–2028.
- Brand, Jürgen/Fleck, Silvi/Scheer, Ulrich, Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden, Soziale Sicherheit, 2004, S. 25–29.
- Braun, Bernard/Bubr, Petra/Höland, Armin/Welti, Felix/Schmidt, Sabine/Ullmann, Karen/Golke, Tim/Rehberg, Viktoria/Sethe, Anna, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden, 2009.
- Breitkreuz, Tilman/Fichte, Wolfgang (Hrsg.), SGG Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Berlin, 2014.
- Breuer, Marten, Creating a European-Wide Standard of Effective Legal Protection, The European Convention on Human Rights, in: Szente, Zoltán/Lachmayer, Konrad (Hrsg.), The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European Comparison, Abingdon, 2017, S. 42–54.
- Breznik, Janez/Kerševan, Erik (Hrsg.), Zakon o upravnem sporu (Slowenische Verwaltungsgerichtsordnung), ZUS-1; s komentarjem (mit dem Kommentar), Ljubljana, 2008.
- Brezovar, Nejc, Judicial Activism Contributing to the Understanding of Social State Principle(s) – Constitutional Court of Slovenia at the Crossroads, Law and Economics Review, 2017, S. 19–30.
- Brödl, Klaus, Besondere Gerichtsgebühren im sozialgerichtlichen Verfahren - ein notwendiger Beitrag zur Begrenzung der Klageflut, NZS, 1997, S. 145–151.
- Bubnov Škoberne, Anjuta/Strban, Grega, Pravo socialne varnosti (Das Recht der sozialen Sicherheit in Slowenien), Ljubljana, 2010.
- Búrca, Gráinne de, The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights, European Law Review, 2001, S. 126–138.
- Búrca, Gráinne de/Craig, Paul P., The Evolution of EU Law, 2. Aufl., Oxford, 2011.
- Burkiczak, Christian, Klage- und Antragsbegründung im sozialgerichtlichen Verfahren, NZS, 2011, S. 326–330.
- Cappelletti, Mauro, The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford, 1989.
- Cappelletti, Mauro/Garth, Bryant G., Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective - A General Report, in: Cappelletti, Mauro/Garth, Bryant G. (Hrsg.), Access to Justice: A World Survey, Milan, Alphen, 1978, S. 3–125.
- Cappelletti, Mauro/Gordley, James/Johnson, Earl, Toward Equal Justice, A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies, Mailand, 1981.
- Carboni, Nadia, From Quality to Access to Justice: Improving the Functioning of European Judicial Systems, Civil and Legal Sciences, 2014.
- Cha, Sungan, Das deutsche Sozialgericht - eine Beobachtung aus koreanischer Sicht, SGB, 2015, S. 201–205.
- Chapman, Audrey, A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, 1996, S. 23–66.

- Christmann, Alfred/Schönholz, Siegfried*, Die Errichtung des Rechtsversicherungsamts und seine geschichtliche Entwicklung, in: *Wannagat, Georg* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, Köln, 1984, S. 3–45.
- Cleynenbreugel, Pieter*, Judge-Made Standard of National Procedure in the Post-Lisabon Constitutional Framework, *European Law Review*, 2012, S. 90–100.
- Constantinesco, Léontin Jean*, Rechtsvergleichung, Die rechtsvergleichende Methode, Köln, 1972.
- Cousins, Mel*, The Implications of the European Convention on Human Rights for Social Security Appeals, *European Journal of Social Security*, 2005, S. 180–190.
- Cousins, Mel*, The European Convention on Human Rights and Social Security Law, Antwerpen, 2008.
- Cousins, Mel*, Overview of Recent Cases before the European Court of Human Rights and the European Court of Justice (April 2011–June 2011), *European Journal of Social Security*, 2011, S. 372–388.
- Cousins, Mel*, Social Security Law in Ireland, 2. Aufl., Alphen aan den Rijn, 2012.
- Cousins, Mel/Wujczyk, Marcin*, Recent Cases Before the European Court of Human Rights, *EJSS*, 2017, S. 63–70.
- Cvetko, Aleksej*, Ustanovitev socialnega sodišča? (Begründung des Sozialgerichts in Slowenien?), *Podjetje in delo*, 1994, S. 290–298.
- Diemer, Hans-Wolfgang*, Zur Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren, *SGb*, 1988, S. 139–142.
- Diering, Björn/Timme, Hinnerk/Stähler, Thomas P.* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 5. Aufl., Baden-Baden, 2019.
- Dijkhoff, Tineke*, The Guiding Role of ILO Convention No. 102, in: *Becker, Ulrich/Pennings, Frans/Dijkhoff, Tineke* (Hrsg.), International Standard-Setting and Innovations in Social Security, Alphen aan de Rijn, 2013, S. 53–71.
- Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo* (Hrsg.), EMRK/GG, Konkordanz Kommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2. Aufl., Tübingen, 2013.
- Dougan, Michael*, National Remedies Before the Court of Justice, Issues of Harmonization and Differentiation, Oxford, 2004.
- Douglas-Scott, Sionaidh*, The Relationship Between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon, in: *Vries, Sybe Alexander de/Bernitz, Ulf/Weatherill, Stephen* (Hrsg.), The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument, Oxford, 2015, S. 21–45.
- Durbach, Andrea*, The Right to Legal Aid in Social Rights Litigation, in: *Langford, Malcolm* (Hrsg.), Social Rights Jurisprudence, Emerging Trends in International and Comparative Law, Cambridge, 2011, S. 59–71.
- Dworkin, Ronald*, Taking Rights Seriously, London, 1978.
- Eichehofer, Eberhard*, Social Security as a Human right: A European Perspective, in: *Pennings, Frans/Vonk, Gijsbert* (Hrsg.), Research Handbook on European Social Security Law, Cheltenham, 2015, S. 3–31.

- Eichenhofer, Eberhard*, Rolle ehrenamtlicher Richter in der Sozialgerichtsbarkeit, SGB, 2005, S. 313–320.
- Eichenhofer, Eberhard*, Blick aus Deutschland auf Österreichs Sozialgerichtsbarkeit, ZAS, 2012, S. 303–308.
- Eichenhofer, Eberhard*, Sozialrecht, 11. Aufl., Tübingen, 2019.
- Eichenhofer, Eberhard/Wenner, Ulrich* (Hrsg.), SGB X Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, Kommentar, 2. Aufl., Köln, 2017.
- Eicher, Wolfgang*, Das Arbeitsförderungsrecht im Sozialgerichtsprozess, in: *Spellbrink, Wolfgang/Armbrust, Peter* (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, Das SGB III in Recht und Praxis, München, 2003, S. 1749–1776.
- Eidenmüller, Horst*, Effizienz als Rechtsprinzip, Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, Tübingen, 1995.
- Ekart, Andrej/Rijavec, Vesna/Ude, Lojze/Keresteš, Tomaž* (Hrsg.), Zakon o pravdnem postopku z uvodnimi pojasnili (Slowenische Zivilprozessordnung), Ljubljana, 2017.
- Eppelein, Max*, Ende der Kostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit? Bundesländer wollen Gerichtsgebühren von sozial Schwachen, Soziale Sicherheit, 2006, S. 125–140.
- Esser, Josef*, Grundsatz und Norm, In der richterlichen Fortbildung des Privatrechts : Rechtsvergleichende Beiträge zur Rechtsquellen- und Interpretationslehre, 3. Aufl., Tübingen, 1974.
- Eyermann, Erich/Fröhler, Ludwig*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Aufl., München, 2019.
- Felix, Dagmar*, Plädoyer für einen ehrlichen Umgang mit § 44 SGB X, NZS, 2016, S. 402–409.
- Fikfak, Veronika*, Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights, European Journal of International Law, 2018, S. 1091–1125.
- Fontecha, Maiso*, The European Pillar of Social Rights, ERA Forum, 2017, S. 149–153.
- Franke, Stefan*, Zur Reform des Armenrechts, Berlin, 1980.
- Friedrich, Nikola*, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, Baden-Baden, 2011.
- Frohn, Hansgeorg*, Rechtliches Gehör und richterliche Entscheidung, Studie zur Verfassungsdimension des gerichtlichen Erkenntnisverfahrens: zugleich ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Problematik des Postulats effektiven Rechtsschutzes, Berlin, 1989.
- Frohwerk, Arno*, Soziale Not in der Rechtsprechung des EGMR, Tübingen, 2012.
- Fuchs, Maximilian*, Sind Prinzipien und Techniken des Verbraucherschutzes im Sozialrecht anwendbar?, in: *Igl, Gerhard* (Hrsg.), Verbraucherschutz im Sozialrecht, Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, Münster, 2011, S. 7–22.
- Fuchs, Maximilian/Bieback, Karl-Jürgen* (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 7. Auflage, Wien, Baden-Baden, 2018.

- Galanter, Marc*, Why the Haves Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law & Society Review*, 1974, S. 95–160.
- Galič, Aleš*, Fizična oseba in sposobnost biti stranka v pravdnem postopku (Natürliche Person und Beteiligtenfähigkeit im Zivilprozess), *Podjetje in delo*, 2003, S. 1778–1790.
- Galič, Aleš*, Ustavno civilno procesno pravo (Verfassungsrechtliches Zivilprozessrecht), Ljubljana, 2004.
- Galič, Aleš*, Skupinske tožbe na področju potrošniškega prava (Überindividuelle Rechtsbehelfe im Verbraucherrecht), *Pravni letopis*, 2011, S. 215–229.
- Galič, Aleš*, Priprava glavne obravnave po noveli ZPP-E (Vorbereitung der mündlichen Verhandlung nach Gesetzesänderung ZPP-E), *Odvetnik*, 2017, S. 8–13.
- Garben, Sacha*, The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, *European Constitutional Law Review*, 2018, S. 210–230.
- Gerards, Janneke*, Who Decides on Fundamental Rights Issues in Europe?, Towards a Mechanism to Coordinate the Roles of the National Courts, the ECJ and the ECtHR, in: *Vries, Sybe Alexander de/Bernitz, Ulf/Weatherill, Stephen* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, Oxford, 2015, S. 48–74.
- Gliha, Živa*, Uporaba zakona o pravdnem postopku v socialnih sporih (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), Ljubljana, 2016.
- Glunz, Benjamin*, Psychologische Effekte beim gerichtlichen Einsatz von Videotechnik, Tübingen, 2012.
- Goertz, Antje*, Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Rahmen des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs, Berlin, 2007.
- Gómez Heredero, Ana*, Social Security, Protection at the International Level and Developments in Europe, Brussel, 2009.
- Gordon, Robert W.*, How the Haves Stay Ahead, in: *Galanter, Marc* (Hrsg.), *Why the Haves Come Out Ahead, The Classic Essay and New Observations*, 2. Aufl., New Orleans, 2014, S. 111–131.
- Görsch, Christoph*, Effective Legal Protection in the European Legal Order, in: *Szente, Zoltán/Lachmayer, Konrad* (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European Comparison*, Abingdon, 2017, S. 29–41.
- Grabenwarter, Christoph*, Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Eine Studie zu Artikel 6 EMRK auf der Grundlage einer rechtsvergleichenden Untersuchung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Frankreichs, Deutschlands und Österreichs, Wien, 1997.
- Grabenwarter, Christoph*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., München, 2016.
- Gräber, Fritz/Herbert, Ulrich* (Hrsg.), *Finanzgerichtsordnung, Kommentar*, 9. Aufl., München, 2019.
- Gramatikov, Martin A.*, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Apeldoorn, 2010.

- Greiner, James D./Pattanayak, Cassandra Wolos, Randomizes Evaluation in Legal Assistance What Difference Does Representation (Offer and Actual Use) Make?, *The Yale Law Journal*, 2012, S. 2118–2214.
- Grm, Urška/Slokan, Jaka, Kolektivni socialni spori (Kollektive sozialrechtliche Streitigkeiten), *Pravna Praksa*, 2012, S. 26–36.
- Grossman, Joel/Kritzer, Herbert/Macaulay Stewart, Do the "Haves" Still Come out Ahead?, *Law & Society Review*, 1999, S. 803–810.
- Grote, Rainer, Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de droit", in: Starck, Christian C. (Hrsg.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy*, Baden-Baden, 1999, S. 269–306.
- Grunsky, Wolfgang, *Grundlagen des Verfahrensrechts, Eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG*, Bielefeld, 1974.
- Gutzler, Stephan, Das Meistbegünstigungsprinzip im Sozialrecht, *ASR*, 2012, S. 144–150.
- Halfmeier, Axel, Begriffe und Perspektiven des Verbandsklagerechts, in: Welti, Felix (Hrsg.), *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit*, Kassel, 2013, S. 125–133.
- Harich, Björn, Die Sozialgerichte als besondere Verwaltungsgerichte, in: Heine, Peter (Hrsg.), *60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen*, Stuttgart, 2014, S. 103–125.
- Harks, Thomas, Der sogenannte Grundsatz der Klägerfreundlichkeit, *NZS*, 2018, S. 49–56.
- Harlow, Carol, Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union, in: Alston, Philip (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, S. 187–214.
- Harris, David John/O'Boyle, Michael/Warbrick, Colin/Bates, Ed/Buckley, Carla, *Law of the European Convention on Human Rights*, 3. Aufl., Oxford, 2014.
- Heinhold, Hubert, Die Gerichtssprache ist deutsch, *NZS*, 2018, S. 384.
- Heinig, Hans Michael, Paternalismus im Sozialstaat, in: Anderheiden, Michael/Augustin, Angela (Hrsg.), *Paternalismus und Recht*, Tübingen, 2006, S. 157–188.
- Heinze, Meinhard, Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozeßordnungen, *SGb*, 1979, S. 188–194.
- Henckel, Wolfram, *Prozessrecht und materielles Recht*, Tübingen, 2015.
- Hennig, Werner (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz, Kommentar*, Köln, 2007.
- Hill, Hermann, Akzeptanz des Rechts - Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements, *JZ*, 1988, S. 377–381.
- Hintz, Manfred/Lowe, Sabine (Hrsg.), *Sozialgerichtsgesetz, Kommentar*, München, 2012.
- Hlava, Daniel, Vorschläge zur Reform der verbandlichen Klagerechte nach SGB IX und BGG, *Sozialrecht Aktuell*, 2013, S. 54–57.
- Hlava, Daniel, *Barrierefreie Gesundheitsversorgung, Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung*, Baden-Baden, 2018.

- Hočevar Vinski, Aleksandra, Še o zamudni sobi v socialnih sporih (Zum Versäumnisurteil in sozialrechtlichen Streitigkeiten), *Pravna Praksa*, 2008, S. 13–16.
- Hočevar Vinski, Aleksandra, Posebnosti socialnih sporov (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), Ljubljana, 2010.
- Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln, 2018.
- Hofmarksrichter, Lucia, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR, Tübingen, 2017.
- Höland, Armin, Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht, vergleichende Überlegung, in: Welts, Felix (Hrsg.), *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit*, Kassel, 2013, S. 113–124.
- Höland, Armin, Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie, in: Kreher, Simone/Welts, Felix (Hrsg.), *Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten*, Kassel, 2017, S. 12–33.
- Hufen, Friedhelm, Ist das Nebeneinander von Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit funktional und materiell begründbar?, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405–416.
- Jansen, Johannes (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 4. Aufl., Freiburg im Breisgau, 2012.
- Jansing, Jonas, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, Osnabrück, 2013.
- Joseph, Sarah/Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 3. Aufl., Oxford, 2014.
- Joxe, Pierre, *Soif de justice: Au secours des juridictions sociales*, Paris, 2014.
- Jungeblut, Stefan, Vom Schattendasein ins Rampenlicht - Der sozialgerichtliche Eilrechtsschutz, in: Heine, Peter (Hrsg.), *60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen*, Stuttgart, 2014, S. 125–137.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg, *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford, 2011.
- Kapuy, Klaus/Pieters, Danny/Zaglmayer, Bernhard, *Social Security Cases in Europe, The European Court of Human Rights*, Antwerpen, 2007.
- Kaskel, Walter/Sitzler, Fritz, *Grundriß des sozialen Rechts*, Berlin, 1912.
- Katrougalos, George, Social Security in the "Case Law" of the Social Rights Committee, in: Pennings, Frans/Vonk, Gijsbert (Hrsg.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham, 2015, S. 84–102.
- Kaufmann, Marcel, *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen, 2002.
- Kaufmann, Otto, *Die Sozialgerichtsbarkeit in Frankreich*, SGB, 2010, S. 73–77.
- Keller, Wolfgang/Leitherer, Stephan/Meyer-Ladewig, Jens (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 12. Aufl., München, 2017.
- Kelsen, Hans, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.
- Kempny, Simon, *Verwaltungskontrolle*, Tübingen, 2016.

- Kennedy, David/Fisher, William W., *The Canon of American Legal Thought*, Princeton, 2006.
- Kern, Uli, *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit, Konvergenz oder notwendige Eigenständigkeit?*, Frankfurt am Main, 2014.
- Kerševan, Erik, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in Slovenia*, in: Szente, Zoltán/Lachmayer, Konrad (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European Comparison*, Abingdon, 2017, S. 266–280.
- Kerševan, Erik/Androjna, Vilko/Bugarič, Bojan/Galič, Aleš/Igličar, Albin, *Upravno procesno pravo (Slowenisches Verwaltungsprozessrecht), Upravni postopek in upravni spor (Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren)*, 2. Aufl., Ljubljana, 2017.
- King, Jeff, *Judging Social Rights*, Cambridge, 2012.
- Kissel, Otto Rudolf/Mayer, Herbert (Hrsg.), *Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar*, 9. Aufl., München, 2018.
- Klocke, Daniel, *Rechtsschutz in kollektiven Strukturen, Die Verbandsklage im Arbeits- und Verbraucherrecht*, Tübingen, 2016.
- Knörr, Saskia, *Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns*, Regensburg, 2007.
- Koehl, Felix, *Die Klageerhebung und -zustellung im Verwaltungsprozess*, NVwZ, 2017, S. 1089–1095.
- Kogej Dmitrovič, Biserka, *Le še dopuščena revizija v delovni in socialnih sporih - ali bi nas moralo skrbeti? (Nur noch zugelassene Revision in den Arbeits- und Sozialstreitigkeiten - sollten wir uns darüber Sorgen machen?)*, Pravna Praksa, 2017, S. 54–60.
- Kogej Dmitrovič, Biserka, *Vpliv sprememb ZPP na uveljavljanje pravice pred delovnimi in socialnimi sodišči (Auswirkungen der ZPP-Änderungen auf die Durchsetzung des Sozialrechts vor Arbeits- und Sozialgerichte)*, Delavci in delodajalci, 2017, S. 242–251.
- Kogej Dmitrovič, Biserka, *Kaj je še ostalo od posebnosti postopka v delovnih sporih? (Was bleibt noch von der Besonderheiten in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten?)*, Pravna Praksa, 2018, S. 517–525.
- Kogovšek Šalamon, Neža, *Erased, Citizenship, Residence Rights and the Constitution in Slovenia*, Berlin, 2016.
- Köhler, Karl Friedrich, *Funktion, rechtliche Stellung und heutige Bedeutung der ehrenamtlichen Richter im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit*, ZFSH/SGB, 2009, S. 269–280.
- Köhler, Karl Friedrich, *Prozessführungsbefugnis und Klagerecht der Verbände behinderter Menschen nach SGB IX und Behindertengleichstellungsgesetz*, ZFSH/SGB, 2010, S. 19–28.
- Köhler, Peter, *Der Rechtsweg im Sozialrecht Schwedens*, SGB, 2010, S. 18–21.
- Kolmetz, Thomas, *§ 109 SGG in der sozialgerichtlichen Praxis*, SGB, 2004, S. 83–92.

- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 25. Aufl., München, 2019.
- Koritnik, Boštjan, Projekt Lukenda za odpravo sodnih zaostankov (Lukenda-Projekt zur Beseitigung der gerichtlichen Verzögerungen), Pravna Praksa, 2005, S. 49–50.
- Körner, Anne, Das Sozialrecht hilft bei Fehlern - § 44 SGB X, ASR, 2018, S. 178–181.
- Korpič Horvat, Etelka, Odločitve Ustavnega sodišča s področja delovnega prava in prava socialne varnosti v obdobju 2008-2017 (Die Entscheidungen des slowenischen Verfassungsgerichts im Bereich des Arbeitsrechts und Sozialrechts zwischen 2008 und 2017), Delavci in delodajalci, 2018, S. 453–455.
- Kortmann, Gerhard, Ist die Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens noch zeitgemäß?, SGB, 1988, S. 292–293.
- Kralj, Katarina, Predlog novega zakona o delovnih in socialnih sodiščih, ZDSS-1 (Gesetzänderung, ZDSS-1), Pravna Praksa, 2003, S. 10–12.
- Krapež, Katarina, Cilji Lukende ne bodo uresničeni (Die Ziele vom Projekt Lukenda werden nicht erreicht), Pravna Praksa, 2009, S. 27–28.
- Krasney, Otto Ernst, Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren, § 202 Sozialgerichtsgesetz (SGG), Köln, 1961.
- Kremalis, Konstantinos, Social Security Law in Greece, Alphen aan de Rijn, 2013.
- Krennerich, Michael, Soziale Menschenrechte, Zwischen Recht und Politik, Schwalbach, 2013.
- Kresal, Barbara/Kresal Šoltes, Katarina/Strban, Grega, Social Security Law in Slovenia, Alphen ann den Rijn, 2012.
- Kresal Šoltes, Katarina, Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora (Die Merkmale der Regelung der Sozialgerichte im Hinblick auf die Rechtsnatur des Sozialstreits), Delavci in delodajalci, 2002, S. 441–458.
- Kresal Šoltes, Katarina, Temeljna procesna načela v socialnem sporu (Die Grundzüge sozialrechtlicher Streitigkeiten in Slowenien), Delavci in delodajalci, 2003, S. 445–459.
- Kresal Šoltes, Katarina, Razvoj in ureditev sodišč za reševanje socialnih sporov v prvi Jugoslaviji (Entwicklung und Struktur von Gerichten zur Beilegung sozialer Streitigkeiten im ehemaligen Jugoslawien), Prispevki za novejšo zgodovino, 2006, S. 183–193.
- Kresal Šoltes, Katarina, S "supervarčevalnim" zakonom nad socialno državo? (Mit dem "supersparenden" Gesetz gegen den Sozialstaat?), Pravna Praksa, 2012, S. 3–4.
- Krieger, Heike, Positive Verpflichtungen unter der EMRK: Unentbehrliches Element einer gemeineuropäischen Grundrechtsdogmatik, leeres Versprechen oder Grenze der Justiziabilität?, ZaöRV, 2014, S. 187–213.
- Kritzer, Herbert, The Government Gorilla: Why Does Government Come Out Ahead in Appellate Courts? Do the Haves Still Come Out Ahead?, in: Kritzer, Herbert/Silbey, Susan (Hrsg.), In Litigation: Do the Haves Still Come Out Ahead?, Stanford, 2003, S. 342–370.

- Krodel, Thomas/Feldbaum, Eva, Das sozialgerichtliche Eilverfahren, 4. Auflage, Baden-Baden, 2017.
- Krommendijk, Jasper, Is There Light on the Horizon? The Distinction between "Rewe Effectiveness" and the Principle of Effective Judicial Protection in Article 47 of the Charter after Orizzonte, *Common Market Law Review*, 2016, S. 1395–1418.
- Kukec, Bojan, V Sloveniji gre za sistemsko kršenje pravic iz ESČP (Systematische Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Slowenien), *Odvetnik*, 2005, S. 30–35.
- Langenbach, Pascal, Der Anhörungseffekt, Verfahrensfairness und Rechtsbefolgung im allgemeinen Verwaltungsverfahren, Tübingen, 2017.
- Langford, Malcolm, The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in: Langford, Malcolm (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence, Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, 2011, S. 3–45.
- Langford, Malcolm/King, Jeff, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Langford, Malcolm (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence, Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, 2011, S. 477–516.
- Langheld, Christian Georg, Vielsprachige Normenverbindlichkeit im Europäischen Strafrecht, Baden-Baden, 2016.
- Las Casas, Antonio/Maugeri, Maria Rosaria/Pagliantini, Stefano, ECJ - Recent Trends of the ECJ on Consumer Protection: Aziz and Constructora Principado, *European Review of Contract Law*, 2014.
- Lautenbach, Geranne, The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights, Oxford, 2014.
- Lechmayer, Konrad, The Principle of Effective Legal Protection in International and European Law - Comparative Report, in: Szente, Zoltán/Lachmayer, Konrad (Hrsg.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, A European Comparison*, Abingdon, 2017, S. 339–356.
- Leijten, Ingrid, Social Security as a Human Rights Issue in Europe - Ramaer and Van Wiligen and the Development of Property Protection and Non-Discrimination under the ECHR, *ZaöRV*, 2013, S. 177–208.
- Leitherer, Stephan, Aktuelle Probleme des sozialgerichtlichen Verfahrens, *NZS*, 2007, S. 225–232.
- Leitherer, Stephan, Das Sozialgerichtsverfahren zwischen Beschleunigungsmaxime und Beteiligtenfreundlichkeit, in: Bender, Jürgen/Eicher, Wolfgang (Hrsg.), *Sozialrecht - eine Terra incognita*, Saarbrücken, 2009, S. 273–288.
- Lemmens, Paul, The Right to a Fair Trail and Its Multiple Manifestations, in: Brems, Eva/Gerards, J. H. (Hrsg.), *Shaping Rights in the ECHR, The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge, 2015.
- Leopold, Anders, Vorschriften des EU-Sozialrechts über das gerichtliche Verfahren, *ZESAR*, 2017, S. 109–116.
- Letsas, George, Strasbourg's Interpretive Ethic, Lessons for the International Lawyer, *European Journal of International Law*, 2010, S. 509–541.

- Letsas, George, The ECHR As a Living Instrument, Its Meaning and Its Legitimacy, SSRN Journal, 2012, S. 106–141.
- Leuzinger-Naef, Susanne, Auswirkungen der Justizreform im Sozialversicherungsrecht, Plädoyer, 2011, S. 43–51.
- Lichtenberg, Werner, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, Münster, 1974.
- Locke, John, Über die Regierung, Stuttgart, 1974.
- Longar, Matija, Lukenda proti Sloveniji (Lukenda gegen Slowenien), Pravna Praksa, 2005, S. 26–29.
- Lorenz, Dieter, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, München, 1973.
- Lüdtke, Peter-Bernd (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, Handkommentar, 4. Aufl., München, 2017.
- Lubmann, Niklas, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl., Darmstadt, 1978.
- Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München, 2018.
- Marx, Manfred, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen (VwGO, SGG, FGO), Frankfurt am Main, 1985.
- Mashaw, Jerry L., Management Side of Due Process: Some Theoretical and Litigation Notes on the Assurance of Accuracy Fairness and Timeliness in the Adjudication of Social Welfare Claims, Cornell Law Review, 1974, S. 772–824.
- Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang, Das Gerichtsverfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz - Stand und Perspektiven, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin, 2014, S. 437–461.
- Mattei, Ugo, Access to Justice. A Renewed Global Issue, Electronic Journal of Comparative Law, 2007, S. 1–25.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 87. Aufl., München, 2019.
- Mavri, Tomaž, Projekt Lukenda - res prava rešitev za odpravo sodnih zaostankov? (Das Projekt Lukenda - Ist es wirklich die richtige Lösung für die Beseitigung von Gerichtsverzögerungen?), Pravna Praksa, 2007, S. 13–14.
- Mecke, Christian, "Große Justizreform" - Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit, Soziale Sicherheit, 2005, S. 306–312.
- Melik, Jelka, Delovanje in dediščina sodišča združenega dela pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter starostnega zavarovanja kmetov v SR Sloveniji (Tätigkeit und Erbe des Gerichts für die assoziierte Arbeit der Renten- und Invaliditätsversicherung und der Altersversicherung der Landwirte in der Sozialistischen Republik Slowenien), Ljubljana, 2003.
- Merold, Andreas, Die Entschädigung nach § 198 GVG im sozialgerichtlichen Verfahren, ZFSH/SGb, 2017, S. 311–320.

- Merold, Andreas, Rechtsmittel und Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen durch Gerichtsbescheid, NVwZ, 2017, S. 836–841.
- Merten, Jan Oliver/Breitkreuz, Tilman, Die beiden Anwendungsfälle des § 44 I 1 SGB X im Lichte rechtsstaatlich gebotener Bestandskraft, SGB, S. 113–118.
- Meyer-Ladewig, Jens (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, 12. Aufl., München, 2017.
- Michaels, Ralf, The Functional Method of Comparative Law, in: Zimmermann, Reinhard (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, Oxford, 2006, S. 339–382.
- Mihalič, Renata/Strban, Grega, Socialna država in država blaginje - sopomenki ali le vsebinski blizuzvočnici? (Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat - Synonyme?), Podjetje in delo, 2017, S. 634–641.
- Mikkola, Matti, Social Human Rights of Europe, Porvoo, 2010.
- Mikkola, Matti, The Development of European Social Security Standards, in: Pennings, Frans/Vonk, Gijsbert (Hrsg.), Research Handbook on European Social Security Law, Cheltenham, 2015, S. 149–170.
- Mitglieder des Reichs-Versicherungsamts, Geschichte und Wirkungskreis des Reichs-Versicherungsamts, 3. Aufl., Leipzig, 1911.
- Molthag, Julia, Das Verhältnis der EU-Grundrechte zur EMRK, Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Charta der Grundrechte, Hamburg, 2003.
- Mowbray, A. R., The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights, Oxford, 2004.
- Mullainathan, Sendhil/Shafir, Eldar, Scarcity, Why Having Too Little Means So Much, Boston, 2013.
- Müller, Henning, Der Amtsermittlungsgrundsatz in der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, JuS, 2014, S. 324–333.
- Müller, Lydia Friederike, Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nach Art. 6 EMRK, Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und spezifische Probleme in den östlichen Europaratsstaaten, Berlin, 2015.
- Nader, Laura/Todd, Harry F., The Disputing Process in Ten Societies, New York, 1978.
- Nagel, S. Günter/Kessler, Francis R., Social Security Law, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Nedeljković, Žarko, Učinki projekta Lukenda na odpravo sodnih zaostankov (Auswirkungen des Projekts Lukenda), Ljubljana, 2013.
- Nekrošius, Ipolitas/Petrylaitė, Vida, Social Security Law in Lithuania, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Nerad, Sebastian, Constitutional Court of the Republic of Slovenia, Selected Decisions, 1991–2015, Ljubljana, 2016.
- Niesel, Klaus/Herold-Tews, Heike/Merkel, Günter, Der Sozialgerichtsprozess, Darstellung mit Schriftsatzmustern, 7. Auflage, München, 2017.

- Nolte, Jakob, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Grund und Grenzen der Anwendung des Zivilprozessrechts im Verwaltungsprozess, Tübingen, 2015.
- Novak, Janez (Hrsg.), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih ZDSS-1 (Gesetz über die Arbeits- und Sozialgerichte), S komentarjem (Mit dem Kommentar), Ljubljana, 2005.
- Novak, Marko, Vrnitev v prejšnje stanje (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand), Pravna Praksa, 2005, S. 21–29.
- Nußberger, Angelika, Sozialstandards im Völkerrecht, Berlin, 2005.
- OECD, Better Regulation in Denmark, Paris, 2009.
- Ortoleva, Stephanie, Inaccessible Justice: Human Rights, Persons with Disabilities and the Legal System, ILSA Journal of International and Comparative Law, 2011, S. 281–320.
- Paju, Jaan, The European Union and Social Security Law, Oxford, 2017.
- Palmer, Ellie, Protecting Socio-Economic Rights Through the European Convention on Human rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights, Erasmus Law Review, 2009, S. 397–425.
- Peers, Steve/Ward, Angela, The European Union Charter of Fundamental Rights, Oxford, 2004.
- Pennings, Frans, Historical and Theoretical Background of Standard Setting in Social Security, in: Becker, Ulrich/Pennings, Frans/Dijkhoff, Tineke (Hrsg.), International Standard-Setting and Innovations in Social Security, Alphen aan de Rijn, 2013, S. 15–37.
- Pereira da Silva, Vasco/Salgado de Matos, Andre, Grundzüge des Verwaltungsrecht in gemeineuropäischer Perspektive: Portugal, in: Bogdandy, Armin von/Huber, Peter M. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Heidelberg, 2007, S. 561–629.
- Petrič Vljaj, Nada, Tožbeni zahtevki v sodnih socialnih sporih (Die sozialrechtlichen Ansprüchen in sozialrechtlichen Streitigkeiten), Odvetnik, S. 56–66.
- Pfaff, Alexander, Besondere Urteilsarten im Verwaltungsprozess, Jura, 2010, S. 10–14.
- Pieters, Danny, Reflections on the Methodology of Social Security Law Comparison, in: Ruland, Franz/Maydell, Bernd von/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998, S. 715–742.
- Pieters, Danny, Reflections upon Social Security Comparison, in: Greve, Bent/Pieters, Danny (Hrsg.), Social Security in an Interdisciplinary Perspective, Antwerpen, 1999, S. 85–101.
- Pieters, Danny, The Social Security Systems of the Member States of the European Union, Antwerpen, 2002.
- Pieters, Danny, The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union, (Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Turkey), Antwerpen, 2003.

- Pieters, Danny, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, 2. Aufl., Den Haag, 2006.
- Pitschas, Rainer, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, München, 1990.
- Pitschas, Rainer, *Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens*, SGB, 1999, S. 383–393.
- Plagemann, Hermann, *Auswirkungen der Rechtsprechung des BSG auf die tägliche Praxis des im Sozialrecht tätigen Rechtsanwalts*, NJW, 1986, S. 2082–2088.
- Plagemann, Hermann, *Maler muss teuren Richter bezahlen oder: vom Missbrauch der Missbrauchsgebühr*, NZS, 2005, S. 290–294.
- Pleskovič, Boris/Sachs, Jeffrey, *Political Independence and Economic Reform in Slovenia*, in: Blanchard, Olivier Jean/Froot, Kenneth/Sachs, Jeffrey (Hrsg.), *The Transition in Eastern Europe*, 1994, S. 191–220.
- Poschenrieder, Anna Sophie, *Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht, Das Widerspruchsverfahren im allgemeinen Verwaltungsrecht, das Einspruchsverfahren im Steuerrecht und das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht*, Berlin, 2019.
- Potacs, Michael, *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, EuR, 2009, S. 465–487.
- Prechal, Sacha, *The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?*, in: Paulussen, Christophe/Takacs, Tamara/Lazić, Vesna u. a. (Hrsg.), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2015, S. 143–147.
- Radbruch, Gustav, *Über die Methode der Rechtsvergleichung*, Heidelberg, 1905.
- Radespiel, Liane, *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Theoretische Grundlagen und empirische Analyse*, Baden-Baden, 2007.
- Raiser, Thomas, *Beiträge zur Rechtssoziologie*, Baden-Baden, 2011.
- Renga, Simonetta, *Social Security Law in Italy*, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Rhode, Deborah L., *Access to Justice*, Oxford, 2004.
- Ribičič, Ciril, *Uveljavljane evropskih standardov v praksi slovenskega ustavnega sodišča* (Die Durchsetzung europäischer Standards in der Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichts), Revus, 2004, S. 69–83.
- Rodingen, Hubert, *Rechtsverfahren: Lern- oder Unterwerfungsprozess?*, in: Bierbrauer, Günter/Falke, Josef/Giese, Bernhard u. a. (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, Bd. 12, Bielefeld, 1978, S. 23–83.
- Röken, Heribert, *Gesetzesgehorsam statt Gesetzesakzeptanz*, DÖV, 1989, S. 54–59.
- Roller, Steffen, *Die übereinstimmende Erledigungserklärung im Sozialgerichtsverfahren*, NZS, 2003, S. 357–361.
- Roller, Steffen, *Vereinheitlichung der Prozessordnungen und Änderungsvorschläge im Bereich des sozialgerichtlichen Verfahrens*, SGB, 2005, S. 616–623.
- Roller, Steffen, *Transparenter, unabhängiger, qualitativ besser und zügiger - Neuerungen beim sozialgerichtlichen Sachverständigenbeweis*, SGB, 2017, S. 5–11.
- Roman, Diane, *L'accès à la justice sociale et l'effectivité des droits fondamentaux : quelle justice sociale pour le 21ème siècle ?*, Le Droit Ouvrier, 2014, S. 749–755.

- Roos, Elke/Wahrendorf, Volker (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, München, 2014.
- Rosas, Allan, When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?, *Jurisprudence*, 2012, S. 1269–1288.
- Rosas, Allan, Five Years of Charter Case Law: Some Observations, in: *Vries, Sybe Alexander de/Bernitz, Ulf/Weatherill, Stephen* (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument*, Oxford, 2015, S. 11–20.
- Rus, Maja, Lukenda proti Sloveniji, ESČP (Lukenda gegen Slowenien, EMRK), *Revus*, 2005, S. 37–44.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl., München, 2018.
- Šadl, Urška/Palmer Olsen, Henrik, Can Quantitative Methods Complement Doctrinal Legal Studies?, Using Citation Network and Corpus Linguistic Analysis to Understand International Courts, *Leiden Journal of International Law*, 2017, S. 327–349.
- Safjan, Marek/Düsterhaus, Dominik, A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFR, *Yearbook of European Law*, 2014, S. 3–40.
- Sahlender, Verena/Schnitzler, Jörg, Steht der Umbruch der Sozialgerichtsbarkeit vor dem Abschluss, *ZFSH/SGB*, 2017, S. 321–322.
- Schäfer, Birgit, Die Beiladung im Sozialgerichtsverfahren, *Mittel des Rechtsschutzes und der Prozeßökonomie*, Köln, 1983.
- Schiffmann, Gerfried, Die Bedeutung der ehrenamtlichen Richter bei Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Berlin, 1974.
- Schlacke, Sabine, Verbandsklagen im Umwelt- und Verwaltungsrecht, in: *Welti, Felix* (Hrsg.), *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit*, Kassel, 2013, S. 99–111.
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz, Saarbrücken, 2017.
- Schmidt, Angelika, Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht, Die Bedeutung der Straßburger Rechtsprechung für das europäische und deutsche Sozialrecht, Baden-Baden, 2003.
- Schmidt-de Caluwe, Reimund, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, Eine Untersuchung der Entstehung und Entwicklung eines besonderen Haftungstatbestandes im Sozialrecht, seines Verhältnisses zum Sozialverfahrens- und zum Staatshaftungsrecht sowie eine Kritik seiner bisherigen Dogmatik, Berlin, 1992.
- Schmidt-Jortzig, Edzard, Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz, *NJW*, 1994, S. 2569–2573.
- Schnitzler, Jörg, Die Besonderheiten des Sozialverfahrensrechts, Warum - und inwiefern - sind SGG, SGB I und SGB X anders als VwGO und VwVfG?, *NJW*, 2019, S. 1–9.
- Schnorr, Gerhard, Die Organisationen des Rechtsschutzes im sozialrechtlichen Bereich, in den Ländern Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz, in: *Sozialgerichtsverband* (Hrsg.), *Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung*, Bd. 10, Bonn-Bad Godesberg, 1973, S. 141–211.

- Schoch, Friedrich*, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1988.
- Scholz, Bernhard Joachim*, Rechtsschutz gegen überlange Verfahrensdauer, SGB, 2012, S. 19–24.
- Schütze, Bernd/Wulffen, Matthias* (Hrsg.), SGB X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 8. Aufl., München, 2014.
- Schweigler, Daniela*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), Dogmatische Einordnung und sozialgerichtliche Praxis eines umstrittenen Prozessinstruments, Baden-Baden, 2013.
- Schweigler, Daniela*, Materiell-rechtliche Implikationen der Rechtsschutzgleichheit Rechtsschutzgleichheit und des effektiven sozialen Rechtsschutzes, SGB, 2017, S. 314–318.
- Settem, Ola Johan*, Applications of the Fair Hearing Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings, With Special Emphasis on the Balance Between Procedural Safeguards and Efficiency, Heidelberg, 2016.
- Silber, Laura/Little, Allan*, The Death of Yugoslavia, London, 1996.
- Šinkovec, Janez*, Pravna oseba (Die Juristische Person), Podjetje in delo, 1994, S. 209–222.
- Śiporska, Anna*, Die Soziale Sicherheit in Polen, Warschau, 2015.
- Skoler, Daniel/Zeitser, Ilene*, Rechtsmittelverfahren in der Sozialen Sicherheit: Ein Überblick über neun nationale Systeme, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1982, S. 63–85.
- Slokan, Jaka*, Tožbeni zahtevki v socialnih sporih (Die sozialrechtlichen Ansprüchen in sozialrechtlichen Streitigkeiten), Pravna Praksa, 2010, S. 14–15.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden, 2018.
- Sovdat, Jadranka*, Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (Gesetz über Arbeits- und Sozialgerichte in Slowenien), Pravna Praksa, 1992, S. 6–7.
- Sperr, Anneken Kari*, Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen, Eine vergleichende Studie zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden, 2009.
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine*, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren, ZRP, 2010, S. 205–209.
- Steiner, Udo*, Zum Selbstverständnis des Sozialrichters, NZS, 2012, S. 41–45.
- Steiner, Udo*, Werden und Wandel des Sozialrechts im Sozialstaat, NZS, 2019, S. 1–5.
- Štih, Peter/Simoni, Vasko/Vodopivec, Peter*, Slovenska Zgodovina (Slowenische Geschichte), Ljubljana, 2008.
- Strazišar, Nina/Strnad, Borut/Štemberger, Peter*, Nacionalni računi o gospodarski krizi v Sloveniji (Wirtschaftliche Krise in Slowenien aus der Perspektive von dem Staat, privaten Haushalte und Unternehmen), Ljubljana, 2015.

- Strban, Grega*, Izzivi prava socialne varnosti: recesija - priložnost za "prave" spremembe? (Die Herausforderungen der sozialen Sicherheit: eine Wirtschaftskrise - eine Chance für "richtige" Veränderungen?), *Podjetje in delo*, 2009, S. 1698–1706.
- Strban, Grega*, Systematisierung des slowenischen Rechts der sozialen Sicherheit im Vergleich zur Systematisierung des deutschen Sozialrechts, *ZIAS*, 2011, S. 353–376.
- Strban, Grega*, Nekatera pravna vprašanja predloga zakona o uravnoteženju javnih financ - ZUJF (Einige rechtliche Fragen des Finanzausgleichsgesetzes - ZUJF), *Pravna Praksa*, 2012, S. 37–38.
- Strban, Grega*, Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma (Die verfassungsmäßige Ordnung des Sozialstaates ist keine rechtlich unverbindliche Norm), *Pravna Praksa*, 2012, S. 3–4.
- Strban, Grega*, Vpliv sprememb predloga ZPP-E na postopek v delovnih in socialnih sporih pod drobnogledom stroke (Die Auswirkungen der Änderungen des ZPP-E), *Pravna Praksa*, 2016, S. 39–40.
- Strban, Grega*, Legal Aspects of Long-Term Care in Slovenia, in: *Becker, Ulrich/Reinhard, Hans-Joachim* (Hrsg.), *Long-Term Care in Europe, A Juridical Approach*, Heidelberg, 2018, S. 415–460.
- Street, Harry*, *Justice in the Welfare State*, London, 1968.
- Strmljan, Tatjana*, Zamudna sodba v socialnih sporih - da ali ne? (Versäumnisurteil in sozialrechtlichen Streitigkeiten - ja oder nein?), *Pravna Praksa*, 2008, S. 16–17.
- Šturm, Lovro*, Ob prvi obletnici projekta Lukenda (Zum ersten Jubiläum des Projekts Lukenda), *Pravna Praksa*, 2006, S. 3–5.
- Šturm, Lovro* (Hrsg.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Kommentar zur Verfassung der Republik Slowenien), Kranj, 2010.
- Suarez Franco, Ana Maria*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Frankfurt am Main, 2010.
- Supiot, Alain*, L'impossible réforme des juridictions sociales, *Revue française des affaires sociales*, 1993, S. 97–117.
- Świątkowski, Andrzej*, *Social Security Law in Poland*, Alphen aan de Rijn, 2010.
- Tabbara, Annette*, Die achte Novelle zum Sozialgerichtsgesetz - Entlastung der Gerichte, beschleunigter Rechtsschutz für die Betroffenen, *NZS*, 2008, S. 8–17.
- Tabbara, Annette*, Zusammenführung oder Einverleibung? Die Sozialgerichtsbarkeit und ihr Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, *NZS*, 2009, S. 483–489.
- Tailleur, Par Raymonde*, Juridiction spécialisées du domaine social et organismes de protection sociale constats et enjeux, *Regards: protection sociale*, 2015, S. 103–111.
- Talesh, Shauhin A.*, Why Marc Galanter's Haves Article is One of the Most Influential Pieces of Legal Scholarship Ever Written, in: *Galanter, Marc* (Hrsg.), *Why the Haves Come Out Ahead, The Classic Essay and New Observations*, 2. Aufl., New Orleans, 2014, S. 3–12.

- Tamme, Philipp*, Die Durchsetzung von EU-Recht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Stellvertretende Verfassungsgerichtsbarkeit zur Effektivierung des Individualrechtsschutzes, Berlin, 2018.
- Tettinger, Peter J.*, Fairness und Waffengleichheit, München, 1984.
- Thomas, Heinz/Putzo, Hans* (Hrsg.), Zivilprozessordnung, Kommentar, 40. Aufl., München, 2019.
- Tomuschat, Christian*, Human Rights, Between Idealism and Realism, Oxford, 2003.
- Tonne, Michael*, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, Köln, 1997.
- Trebilcock, Michael J./Sossin, Lorne Mitchell/Duggan, Anthony J.*, Middle Income Access to Justice, Toronto, 2012.
- Tunc, André*, The Quest for Justice, Access to the Legal System and the Modern Welfare State, in: *Cappelletti, Mauro* (Hrsg.), Access to Justice and the Welfare State, Publications of the European University Institute, Florenz, 1981, S. 315–361.
- Ude, Lojze*, Civilno procesno pravo (Zivilprozessrecht), Ljubljana, 2017.
- Ule, Carl Hermann*, Das Verhältnis zwischen den weiterlaufenden Verwaltungsaufgaben und dem Prozeß, in: *Weber, Werner/Bachof, Otto* (Hrsg.), Rechtsschutz im Sozialrecht, Beiträge zum ersten Jahrzehnt der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, Köln, 1965, S. 247–279.
- Vlabek, Ana*, Kolektivne tožbe kot novo pravno sredstvo zoper množične kršitve pravic iz delovnopравnih razmerij (Kollektivklage als neues Rechtsmittel gegen Massenverletzungen der Arbeitsrechte von Arbeitnehmern), Delavci in delodajalci, 2018, S. 495–505.
- Vodičar, Aleš*, Odprto sojenje (Die Materielle Prozessleitung), Podjetje in delo, 2004, S. 597–607.
- Voh Boštjic, Anže*, Sodni zaostanki: zakaj so nastali in kako dolgotrajni so postopki pred slovenskimi sodišči danes? (Gerichtliche Verzögerungen: Warum haben sie sich herausgebildet und wie lange dauern die Verfahren vor slowenischen Gerichten heute?), Pod črto, 2015, S. 2–5.
- Vollmer, Hendrik*, Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen, Zeitschrift für Soziologie, 1996, S. 147–164.
- Voßkuhle, Andreas/Gerberding, Johannes*, Das Bundessozialgericht unter dem Grundgesetz - Errichtung und verfassungsrechtliche Garantien, in: *Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin, 2014, S. 284–295.
- Vovk, Irena*, Nadaljevanje Lukende? (Das Projekt Lukenda fortzusetzen?), Pravna Praksa, 2013, S. 27–28.
- Waibel, Christoph*, Zuständigkeit der Sozialgerichte für Angelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch, SGB, 2005, S. 215–228.
- Waldron, Jeremy*, The Rule of Law and the Importance of Procedure, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 2010, S. 1–25.

- Waltermann, Raimund, Sozialrecht, 12. Aufl., Heidelberg, 2016.
- Wannagat, Georg, Das verpflichtende Erbe, in: Wannagat, Georg (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, Köln, 1984, S. 827–837.
- Wedam Lukić, Dragica, Temeljna izhodišča za ureditev postopka pred delovnimi in socialnimi sodišči (Die grundlegenden Ansatzpunkte für die Bestimmung des Verfahrens vor den Arbeits- und Sozialgerichten), Pravna Praksa, 1994, S. 398–405.
- Welti, Felix/Groskreutz, Henning/Hlava, Daniel/Rambasek, Daniel/Ramm, Tonia/Wenkebach, Diana, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes- Abschlussbericht, BMAS Forschungsbericht Sozialforschung, Kassel, 2014.
- Wenner, Ulrich/Terdenge, Franz/Krauß, Karen, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, Strukturen, Kompetenzen, Verfahren, 3. Aufl., Berlin, 2005.
- Weyreuther, Felix, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, Düsseldorf, 1975.
- White, Robin, Social Security, in: The European Union Charter of Fundamental Rights, Oxford, 2004, S. 309–321.
- Wiethoff, Jan Hendrik, Das konzeptionelle Verhältnis von EuGH und EGMR, unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Verfassungsentwicklung der Europäischen Union, Baden-Baden, 2008.
- Wikeley, Nicholas, Burying Bell: Managing the Judicialisation of Social Security Tribunals, The Modern Law Review, 2000, S. 475–501.
- Windthorst, Kay, Der verwaltungsrechtliche einstweilige Rechtsschutz, Zugleich eine Untersuchung des Erkenntnis- und Steuerungspotenzials der Rechtsdogmatik, Tübingen, 2009.
- Winker, Monika, Die Missbrauchsgebühr im Prozessrecht, Ein Beitrag zu Missbrauchsgebühren nach § 34 Abs. 2 BVerfGG und nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG im Kontext prozessualer Kostensanktionen, Tübingen, 2011.
- Wollenschläger, Michael, Der Rechtsweg in Streitigkeiten der privaten Pflegeversicherung, in: Krasney, Otto Ernst/Gitter, Wolfgang/Schulin, Bertram u. a. (Hrsg.), Festschrift für Otto Ernst Krasney, München, 1997, S. 757–791.
- Wulffen, Matthias/Becker, Peter, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und sozialgerichtliches Verfahren, SGB, 2004, S. 507–582.
- Würtenberger, Thomas, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden, 2000.
- Zacher, Hans Friedrich, Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft, Berlin, 1977.
- Zacher, Hans Friedrich, Der Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im Ausland, in: Wannagat, Georg (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, Köln, 1984, S. 773–791.
- Zacher, Hans Friedrich, Abhandlungen zum Sozialrecht, Heidelberg, 1993.
- Zajc, Katarina, Reformni projekti v sodstvu - kako naprej? (Reformprojekte in der Justiz - wie es weitergeht?), Podjetje in delo, 2013, S. 293–300.

- Zeccola, Mark*, Die Akzeptanz im Verwaltungsverfahren, DÖV, 2019, S. 100–107.
- Zobec, Jan*, Zamudna sodba zoper tožnika - nujnost ali tujek v slovenskem civilnem postopku? (Das Versäumnisurteil gegen den Kläger - eine Notwendigkeit oder ein Fremdkörper im slowenischen Zivilprozess?), *Pravna Praksa*, 2007, S. 6–8.
- Zuck, Rüdiger*, Einstweiliger Rechtsschutz bei lebensbedrohlichen seltenen Leiden, *SGb*, 2009, S. 121–125.
- Zweigert, Konrad/Kötz, Hein*, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., Tübingen, 1996.

