

Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, Sozialgerichtsgesetz

Inhaltsübersicht

- A. Gründe für einen neuen Kommentar
 - I. Vereinheitlichung der öffentlichen-rechtlichen Prozeßordnungen
 - II. Sozialgerichtsbarkeit in der Entwicklung
 - III. Die damaligen anderen Kommentare zum Sozialgerichtsgesetz
- B. Der Anstoß und das Konzept
- C. Die Qual der Entscheidung und die Arbeit des Autors
- D. Die weitere Entwicklung des Kommentars
 - I. Acht Auflagen von 1977 bis 2005
 - II. Die achte Auflage von 2005
- E. Ausblick

A. Gründe für einen neuen Kommentar

I. Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozeßordnungen

Am Anfang stand eine Idee, die immer wieder kommt. Ihr verdanke ich, Autor eines Kommentars in der Gelben Reihe des Beck Verlages geworden zu sein. Daß dies so gekommen ist, lag an sich nicht nahe, war ich doch nie Richter in der Sozialgerichtsbarkeit und habe auch nicht in der Sozialverwaltung gearbeitet. Richterliche Erfahrungen habe ich als Amtsrichter in Hamburg gesammelt, also in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Daß ich dann den Kommentar geschrieben habe, brachte mir den Ruf ein, Sozialrichter gewesen zu sein, was man mir seitens der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Vorwurf entgegenhielt, wenn ich für „mehr Einzelrichter“ eingetreten bin. Ich antwortete dann: „Es ist noch viel schlimmer; ich war Amtsrichter.“ Daß es ein weiteres Mißverständnis über meine Person gab, zeigte die anfänglich anzutreffende Zitierweise „Meyer/Ladewig“. So eröffnete ich einen Vortrag vor Sozialrichtern damit, daß ich meine Freude zum Ausdruck brachte, meinen Zuhörern zu zeigen, ich sei nur eine Person. Das Mißverständnis habe seinen Grund sicher in der Überzeugung, daß einer allein einen so guten Kommentar unmöglich habe schreiben können. Dies sei aber wirklich so.

Wie kam es also dazu, daß ich Autor eines Kommentars zum SGG wurde? Die Idee, die immer wieder kommt, ist die von der Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes. Am 11. November 1968 hatte die Bundesregierung in einem Kabinettsbeschuß den Bundesminister des Innern beauftragt, einen Koordinierungsausschuß zur Vereinheitlichung dieser Verfahrensgesetze zu berufen, insbesondere mit der Aufgabe, einheitliche Grundsätze für die Gestaltung einer künftigen Vereinheitlichung der

drei öffentlich-rechtlichen Prozeßordnungen zu erarbeiten. Dem Ausschuß gehörten zunächst nur Angehörige der Bundesministerien des Innern, der Justiz, der Finanzen und für Arbeit und Sozialordnung an. Er wurde durch den Bundesminister der Justiz, auf den die Zuständigkeit am 11. November 1969 übergegangen war, 1970 um Vertreter aus Wissenschaft, Rechtsprechung und Anwaltschaft ergänzt.¹ Der Ausschuß konstituierte sich in dieser Besetzung am 1. Februar 1971 und hielt zahlreiche Sitzungen ab, in denen er den Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung vorbereitete. Ich war zuständiger Referatsleiter für die öffentlich-rechtlichen Prozeßordnungen im Bundesministerium der Justiz und Sekretär des Ausschusses, der die Sitzungen vorbereiten, insbesondere Entwürfe für gesetzliche Regelungen vorlegen mußte. Von den Ausschußmitgliedern habe ich viel gelernt. Mit Herrn *Krasney*, der als Richter am Landessozialgericht in den Ausschuß gekommen und dann zum Richter am Bundessozialgericht gewählt worden war, verbindet mich seither eine Freundschaft.

Der Koordinierungsausschuß legte seinen Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung am 22. September 1969 vor.² Die Bundesregierung brachte einen darauf beruhenden Entwurf³ zweimal ein, verabschiedet wurde er nicht. Er ist weniger an Besonderheiten der Sozialgerichtsbarkeit, als an Sonderwünschen der Finanzgerichtsbarkeit gescheitert. Der Entwurf wurde als Steinbruch für Einzelgesetze genutzt und hat in vielen Bereichen eine Angleichung der öffentlich-rechtlichen Prozeßordnungen bewirkt. Um eine einheitliche Verwaltungsprozeßordnung wurde es zunächst still. Aber die Idee der Vereinheitlichung, die schon vor der Einsetzung des Koordinierungsausschusses wiederholt zum Ausdruck gebracht worden war,⁴ lebte auch nach dem Scheitern des Gesetzgebungsvorhabens weiter, zuletzt beflügelt von dem Druck der leeren öffentlichen Kassen. Mit dem Siebenten Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 9. Dezember 2004⁵ ist ein Anfang gemacht; das Gesetz gibt den Ländern die Möglichkeit, durch Landesgesetz vorzuschreiben, daß die Sozialgerichtsbarkeit für begrenzte Zeit in bestimmten Bereichen durch besondere Spruchkörper der Verwaltungs- und Obergerichtsgerichte ausgeübt wird (§ 1 S. 2; § 58a SGG n.F.). Ob es weitere Schritte geben wird bleibt abzuwarten. Der Entwurf des Bundesrates eines Zusammenführungsgesetzes⁶ und der weitere eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes⁷

¹ Vertreter der Sozialgerichtsbarkeit waren die Vorsitzenden Richter am Bundessozialgericht *Buss und Daprich*, Präsident des Sozialgerichts *Kienmoser*, Richter am Bundessozialgericht *Krasney*, und vom DGB Herr *Leingärtner*.

² Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bundesanzeiger Verlag Köln, 1978; Synopse zu dem Entwurf, gefertigt im BMJ, Bundesanzeiger Verlag, 1978.

³ Zuletzt BT-Drs. 9/1851.

⁴ Schon bei den Beratungen des SGG, der VwGO und der FGO im Bundestag 1954, vgl. *Ule*, DVBl. 1954, 354, 491; vgl. weiter den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 29. 11. 1956 – Drs. 2435 – mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, den Entwurf einer einheitlichen Prozeßordnung vorzulegen. Für eine Vereinheitlichung hat sich besonders *Ule* eingesetzt. 1969 legte die Hochschule Speyer den unter seiner wissenschaftlichen Leitung ausgearbeiteten Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes vor.

⁵ BGBl. I S. 3302.

⁶ Vom 2. 7. 2004, BT-Drs. 15/4109.

⁷ Vom 2. 7. 2004, BT-Drs. 15/4108.

zeigen, was die Länder anstreben: Es soll ihnen ermöglicht werden, die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit durch Fachgerichte der Länder einheitlich auszuüben.⁸ Interessant ist, daß der Koordinierungsausschuß über eine einheitliche Verfahrensordnung nachgedacht hat und die drei Gerichtszweige in ihrer organisatorischen Selbständigkeit nicht antasten wollte. Jetzt läuft die Diskussion umgekehrt: Zusammenführung der drei Gerichtszweige, danach vielleicht einheitliche Prozeßordnung.

II. Sozialgerichtsbarkeit in der Entwicklung

Zur Zeit des Koordinierungsausschusses waren die öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige noch stärker von ihrer jeweiligen historischen Herkunft geprägt. Viele Richter kamen aus der Verwaltung und waren deren Traditionen und Denkweisen verhaftet. Ich erinnere mich an einen Finanzrichter, der Kollegen, die nicht aus der Finanzverwaltung kamen, als „das Laienelement in der Rechtsprechung“ bezeichnete. Die Richter fühlten sich als unabhängige Angehörige der Dritten Gewalt, aber sehr ausgeprägt als Spezialisten. Es entsprach nicht ihrer Arbeitsweise, auf andere verwandte Bereiche, also über den Tellerrand, zu blicken. Das galt trotz der anerkannten Verwandtschaft und Ähnlichkeiten der drei öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen auch für das Verfahrensrecht. Es waren aber Änderungstendenzen zu erkennen. Insbesondere die jüngeren Richter waren bereit, sich von Erfahrungen in den anderen Gerichtszweigen inspirieren zu lassen. Das Bundesverfassungsgericht entwickelte in seiner Rechtsprechung zunehmend Garantien für das gerichtliche Verfahren, die für alle Gerichtszweige galten. Die Richter wurden offener und waren zunehmend empfänglich für Anregungen von Nichtspezialisten. In dieser Phase war die Arbeit des Koordinierungsausschusses fruchtbar. Ein Kommentar, der Entwicklungen aus anderen Gerichtszweigen aufnahm, fiel in der Sozialgerichtsbarkeit auf fruchtbaren Boden.

III. Die damaligen anderen Kommentare zum Sozialgerichtsgesetz

Die erste Auflage meines Kommentars ist 1977 erschienen. Damals gab es weitere gebundene Kommentare⁹ und Lehrbücher¹⁰, zumeist älteren Datums. Es gab einige Loseblattwerke¹¹, die ausgezeichnet waren, aber in der täglichen Arbeit nicht immer leicht zu handhaben. Es gab also eine Lücke, es fehlte ein für die Praxis leicht zugänglicher, nicht zu umfangreicher gebundener Kommentar, ein Kommentar, der den Bedürfnissen der Sozialgerichtsbarkeit Rechnung trägt, den man auf dem Weg zur Sitzung „unter den Arm klemmen kann“, der auf die wesent-

⁸ So Art. 92 Abs. 2 GG in der Fassung des Entwurfs eines Änderungsgesetzes.

⁹ Z.B. *Schraft*, SGG, 1961; *Hofmann-Schroeter*, SGG, 2. Aufl. 1957; *Mellwitz*, SGG, 1956; *Miebach/Ankenbrank*, SGG, 1963.

¹⁰ Z.B. *Dapprich*, Das sozialgerichtliche Verfahren, 1959.

¹¹ Insbesondere *Peters/Sautter/Wölf*, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit; weiter: *Rohwer-Kahlmann*, Aufbau und Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit und das vorzügliche Handbuch der Sozialversicherung von *Brackmann*.

lichen sich in der Sozialgerichtsbarkeit stellenden prozessualen Fragen eine zuverlässige Antwort gibt, aber zugleich über deren Grenzen hinausblickt, die gemeinsamen Grundsätze für die Justiz und die Rechtsprechung der anderen Gerichtszweige zu prozessualen Fragen berücksichtigt.

B. Der Anstoß und das Konzept

Die geschilderte Lücke hat der Beck-Verlag 1975 erkannt. Der damals zuständige Lektor, *Klaus Letzgus*, führte Sondierungsgespräche. Im Bundessozialgericht tat er das vor allem mit den *Herren Gagel* und *Krasney*, zunächst wohl mit dem Ziel, einen Richter am BSG als Autor zu gewinnen. Das erwies sich als nicht möglich, und in diesem Zusammenhang schlug Herr *Krasney* mich als Autor vor. So kam es, daß Herr *Letzgus* nach einem vorbereitenden Telefongespräch am 16. Oktober 1975 einen Brief an mich schrieb und mich bat, „einen kürzeren Kommentar zum Sozialgerichtsgesetz“ zu schreiben. In dem Brief heißt es, „daß das SGG als eine öffentlich-rechtliche Verfahrensordnung in Zusammenhang mit der VwGO und der FGO gesehen werden muß, was im Hinblick auf die geplante Vereinheitlichung dieser drei Verfahrensordnungen auch verlagspolitisch schon berücksichtigt werden sollte.“ So ergab sich das Konzept. Es ist im Vorwort zur 1. Auflage im Mai 1977 so formuliert worden: „Ziel dieses Buches ist es, für die Praxis und die juristische Ausbildung in möglichst übersichtlicher Form straff darzustellen, welchen Inhalt die Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes nach den Intentionen des Gesetzgebers haben sollten und welche konkrete Gestalt sie durch Rechtsprechung und wissenschaftliche Bearbeitung gewonnen haben.“ Es sei besonderer „Wert darauf gelegt, die Rechtsprechung auch zu den Parallelvorschriften der VwGO, der FGO und der ZPO heranzuziehen.“

C. Die Qual der Entscheidung und die Arbeit des Autors

Warum eine in ihrem Beruf ausgelastete Person mit Frau und Kindern nebenbei einen Kommentar schreibt, ist schwer zu verstehen. Der Arbeitsaufwand ist groß, besonders natürlich bei der ersten Auflage. Er muß in der eigentlich zur Erholung und für die Familie bestimmten Zeit erbracht werden, also abends, am Wochenende, im Urlaub. Das Honorar ist bescheiden. Warum also einen Kommentar? Diese Frage bewegte ich in meinem Herzen. Den Ausschlag gegeben haben dann positivere Gefühle: Ich hatte es schon immer reizvoll gefunden, Aufsätze in Fachzeitschriften zu schreiben, das war freie, nicht fremdbestimmte und im eigentlichen Sinn juristische Arbeit. Einen Kommentar zu schreiben ist ganz etwas anderes als Gesetzgebungsarbeit im Ministerium. Man erläutert nach Abschluß der Gesetzgebung die Intentionen, den „Willen des Gesetzgebers“ und begleitet die Weiterentwicklung des Rechts durch Richterrecht, und das im Verfahrensrecht gleich in verschiedenen Gerichtszweigen. Wenn man eine glückliche Hand hat, kann man bei diesem Prozeß mitwirken, ihn ein wenig mitgestalten. Das verlockt,

weil es eine lohnende Aufgabe ist, weil ein gelungener Kommentar, den zu schreiben der Verfasser natürlich anstrebt, eine Hilfe für die Praxis sein kann. Und der Autor freut sich natürlich, wenn er Resonanz sieht, wenn er seinen Namen zitiert findet. Es kann sogar zu einer Art Dialog zwischen Kommentator und Gerichten kommen, insbesondere mit dem BSG, die den Autor in Entscheidungen auf Missverständnisse hinweisen oder die Ausführungen im Kommentar interpretieren und erläutern¹². Ich war mit der Gesetzgebung zum Verfahrensrecht vertraut und durch die Arbeit im Koordinierungsausschuß vorbereitet, so dass es mir schien, ich könnte es schaffen. Ich machte Probekomentierungen, rechnete den erforderlichen Zeitaufwand hoch und fühlte mich in dem Gefühl bestätigt: so schlimm ist es nun auch wieder nicht. Ich habe die auf mich zukommende Arbeit immer unterschätzt, so auch hier. Jedenfalls sagte ich zu und machte mich an die Arbeit. Das eigentliche Kommentieren ist eine befriedigende Arbeit. Ist sie geschafft, genießt man die Erleichterung und Freude darüber: libro completo poeta saltat pede laeto. Dann schickt man das Manuskript ab und wartet bänglich auf die Eingangsbestätigung – eine Kopie hatte ich nicht. Die Vorstellung, die Arbeit so vieler Monate könnte verloren gehen! Sie ging nicht verloren, und heute bewahrt uns die moderne Übermittlungstechnik durch den PC vor solchen Qualen. Das Korrekturlesen ist lästig, eine Unannehmlichkeit, die wegen der effizienten Zusammenarbeit mit Druckerei und Verlag schnell verging.

D. Die weitere Entwicklung des Kommentars

I. Acht Auflagen von 1977 bis 2005

Der Kommentar wurde freundlich aufgenommen und war nach einiger Zeit vergriffen. So standen immer wieder Neuauflagen an, manchmal überbrückte der Verlag die Zwischenzeit mit Nachdrucken. Auch Änderungen des SGG machten Neuauflagen notwendig. Das SGG wurde zwar lange nicht so oft und nicht so grundlegend geändert, wie die anderen Verfahrensordnungen, aber mehr oder weniger weitgehende Änderungen gab es schon, häufig in Zusammenhang mit Änderungen des Sozialgesetzbuchs. Wesentlicher war, den Kommentar an die Weiterentwicklung der Rechtsprechung anzupassen. Und die Entwicklung war eindrucksvoll. Ich erwähne nur den einstweiligen Rechtsschutz, der im Sozialgerichtsgesetz zunächst nur unvollkommen geregelt war. In der ersten Auflage 1977 wurde noch darauf hingewiesen, daß es nach Art. 19 Abs. 4 GG notwendig sei, einstweilige Anordnungen auch in der Sozialgerichtsbarkeit zuzulassen und einer verfassungskonformen Auslegung des SGG in diese Richtung das Wort geredet, nämlich einer analogen Anwendung von § 123 VwGO.¹³ Das lag in der Luft und war eine Frucht der Diskussionen im Koordinierungsausschuß. Die zweite Auflage von 1981 konnte dann den Vollzug melden: Das *BVerfG* hatte kurz nach Erschei-

¹² Vgl. z. B. BSG vom 21. 6. 2001, B 13 RJ 5/01 R, *VersorgVerw* 2002, 27.

¹³ § 97 Rn. 20 ff. der 1. Auflage.

nen der ersten Auflage für Klarheit gesorgt.¹⁴ Bis zur siebten Auflage 2002 dauerte es dann, bis endlich die durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes¹⁵ eingefügten §§ 86a und b SGG über den einstweiligen Rechtsschutz kommentiert werden konnten. Vorangegangen war eine reiche Kasuistik, die von Auflage zu Auflage nachgezeichnet werden mußte.

Die inzwischen ergangene Rechtsprechung für eine Neuauflage zu untersuchen, war immer wieder anregend. Man verfolgte ein Stück Rechtsgeschichte. Hier spiegelte sich die zunehmende Kritik an strikter und unbedingter Förmelei, unterstützt insbesondere durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Sozialgerichtsgesetz, das immer schon stärker auf die Schwierigkeiten der Prozeßbeteiligten Rücksicht genommen hatte als die anderen Verfahrensordnungen, entwickelte sich weiter, die Rechtsprechung insbesondere des *BVerfG* begründete als Gegengewicht zu nun einmal unvermeidlichen Form- und Fristvorschriften eine Fürsorgepflicht des Gerichts, das Gebot, ein faires Verfahren zu geben, und das bei der Bestimmung von Sorgfaltspflichten der Beteiligten zu berücksichtigen. Als Beispiel nenne ich die erschreckende Fülle der Kasuistik zu den Anforderungen an eine Unterschrift bei der Berufungs- und Revisionseinlegung, die zunehmend weniger harsch und vernünftiger wurde. Der Kommentar hat versucht, diese Entwicklung zu fördern. Es war interessant zu sehen, wie neue technische Möglichkeiten die Rechtsprechung beschäftigt haben, z.B. die Faxtechnik. Die Kasuistik dazu, insbesondere zu Übermittlungsfehlern und ihren Folgen, zur Zurechenbarkeit bei der Wiedereinsetzung, aber auch zu Beweisfragen, z.B. für den Zugang, schwoll in den ersten Jahren schnell an.

Gegenstand von Änderungen waren insbesondere auch die Kostenvorschriften des SGG. Sie waren in ihrer ursprünglichen Fassung stark von dem Bestreben geprägt, die als schutzwürdig empfundenen Beteiligten im Sozialgerichtsprozeß durch eine Kostenfreiheit zu privilegieren. Änderungsbedarf ergab sich aus der Erkenntnis, daß die unterschiedslose Kostenfreiheit auch Beteiligte begünstigte, für die sie nicht gedacht war, wie z.B. Ärzte oder Arbeitgeber. Immer wieder wurde die Frage gestellt – und auch der Kommentar hat das getan – „ob ein Kläger in der Sozialgerichtsbarkeit grundsätzlich stärker schutzwürdig ist, als ein Kläger in anderen Gerichtszweigen, z.B. ein Arbeitnehmer, ein Mieter, ein Kind in Familiensachen.“¹⁶ In dem Kommentar heißt es weiter: „Das berechtigte Anliegen, bedürftigen Personen den ihnen schon nach dem GG zustehenden Schutz zu gewähren, kann auch in einem einheitlichen und einfachen System verwirklicht werden, wie das in anderen Gerichtszweigen ja auch geschieht.“¹⁷ Das Sechste SGG-Änderungsgesetz vom 17. August 2001¹⁸ hat Änderungen gebracht, das System der Kostenfreiheit aber nicht grundsätzlich aufgegeben. Die Diskussion über das Kostenrecht in der Sozialgerichtsbarkeit ist noch immer stark von ideologi-

¹⁴ *BVerfGE* 46, 166.

¹⁵ Vom 17. 8. 2001, BGBl. I S. 2144.

¹⁶ Vorbemerkung vor § 183 Rn. 3 in der 7. Auflage; vgl. auch § 90 Rn. 1.

¹⁷ Vorbemerkung vor § 183 Rn. 7 in der 7. Auflage.

¹⁸ BGBl. I S. 2044.

schen Vorgaben bestimmt, sie ist noch nicht zu Ende. Sie wird nicht dadurch erleichtert, daß die Kostenfreiheit als „heilige Kuh“ angesehen wird.

II. Die achte Auflage von 2005

Mit der achten Auflage ist für den Kommentar eine wesentliche Änderung eingetreten: Zwei weitere Verfasser sind dazugekommen, beide Richter der Sozialgerichtsbarkeit mit reichen praktischen Erfahrungen, nämlich der Richter am Landessozialgericht Mainz *Wolfgang Keller* und der Richter am Bundessozialgericht *Dr. Stephan Leitherer*. Die achte Auflage brachte damit neue Erfahrungen, die Arbeit in einem Team, die Abstimmung durch E-Mail, die Herstellung der Neuauflage mit dem PC, die Übermittlung der Texte auf elektronischem Wege. An der neunten Auflage werde ich nicht mehr mitarbeiten. Es war befriedigend, den Übergang mit den beiden Nachfolgern in der guten und bewährten Zusammenarbeit mit dem Lektorat des Beck-Verlages, den Herren *Dr. Klaus Weber* und *Andreas Mirbt*, zu regeln. Der Einstieg von zwei ausgewiesenen Praktikern wird dem Kommentar zugute kommen.

E. Ausblick

Es gibt Ideen, die sterben nicht, sondern kommen immer wieder. Ich meine die Eingangs erwähnte Idee der Vereinheitlichung, die nun zu einer Diskussion über eine Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit mutiert ist.¹⁹ Der Ausgang dieser Diskussion wird für den Kommentar von wesentlicher Bedeutung sein. Das 7. SGG-Änderungsgesetz²⁰ mit seinen zaghaften ersten Schritten einer Annäherung der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit in der Gerichtsverfassung hatte keine wesentlichen Auswirkungen auf den Kommentar, weil das SGG unverändert gilt. Eine weitergehende Zusammenführung würde notwendig das Wiederaufleben der Diskussion über eine einheitliche Verwaltungsprozeßordnung zur Folge haben. Dann würde sich die Kommentarlandschaft neu formen. Das wird jedenfalls noch lange dauern, und ich denke, auch dann würde Platz sein für einen Kommentar aus der Sicht eines der jetzigen Gerichtszweige.

¹⁹ Vgl. Fn. 6, 7.

²⁰ Vom 9. 12. 2004, BGBl. I S. 3302.

