



---

## Rechtsschutz in der Rentenversicherung



Anrede!

Ich freue mich sehr, dass ich Ihnen heute einen kurzen Überblick über den 3. Teilbereich unseres Symposiums "Rentenversicherung im Rechtsstaat" geben darf. Doch bevor ich Sie mit den Feinheiten des deutschen Rechtsschutzsystems vertraut mache, möchte ich kurz in das Jahr 1979 zurückblenden, als ich - von Hongkong kommend - das erste Mal die VR China besucht habe. Auf dem Weg nach Kanton war Shenzhen die obligatorische Grenzstation - damals noch eine kleine und unbedeutende Küstengemeinde im Perfluss-Delta mit knapp 30.000 Einwohnern. Es war Deng Xiao Ping, der früh die strategisch wichtige Lage Shenzhens in der Nachbarschaft zu Hongkong erkannte und hier im Mai 1980 die erste Sonderwirtschaftszone Chinas mit den Worten gründete: "Lasst den Westwind herein, Reichtum ist ruhmvoll!". Seitdem gilt Shenzhen als "Boom-Town"; die Stadt hat heute über 12 Mio. Einwohner und ist eine wichtige und international anerkannte Wirtschaftsmetropole. Dies ist eine außergewöhnliche Leistung und verdient unsere hohe Anerkennung. In Shenzhen und in den anderen Sonderwirtschaftszonen erfolgt die konkrete Umsetzung der von der Zentralregierung in Beijing geplanten und vorgezeichneten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das geschieht - der Ausländer sieht es mit Erstaunen - weitgehend reibungslos und störungsfrei und wenn es doch einmal zu Differenzen zwischen Planung und Realisierung kommt, bemüht man hier gerne den schönen Satz aus der Ming-Zeit: "Die Berge sind hoch, die Flüsse sind tief und der Kaiser in Beijing ist weit entfernt!"

Ausreichender und effektiver Rechtsschutz ist ein Essentiale des Rechtsstaats. Wird jemand durch ein Handeln der Verwaltung in seinen Rechten verletzt, so steht ihm grundsätzlich der Rechtsweg zu den Gerichten offen. Deutschland heißt in der chinesischen Sprache "Deguo" - das ist das Land der Tugendhaften, der Gründlichen! Und so haben wir zum Rechtsschutz der Bürger nicht nur eine, sondern - gründlich, wie wir sind - insgesamt fünf unabhängige Fachgerichtsbarkeiten errichtet. Wir unterscheiden in Deutschland die

- ordentliche Gerichtsbarkeit für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen;
- Arbeitsgerichtsbarkeit für Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bzw. zwischen den Tarifvertragsparteien;
- Finanzgerichtsbarkeit, zuständig für Klagen gegen Abgaben- und Steuerbescheide;
- Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Überprüfung staatlichen Verwaltungshandelns und
- Sozialgerichtsbarkeit, zuständig für Streitigkeiten in allen Bereichen des Sozialrechts.

Was dabei zum Sozialrecht gehört, ist im Sozialgerichtsgesetz definiert; dazu zählen vor allem das Sozialversicherungsrecht mit den klassischen Zweigen der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, aber auch die Pflegeversicherung, das Recht der Arbeitsförderung und die Arbeitslosenversicherung, das soziale Entschädigungsrecht - insbesondere für Kriegsdienst- und Wehrdienststopfer - sowie die Sozialhilfe.

Die Sozialgerichtsbarkeit in Deutschland ist dreistufig aufgebaut. Auf unterer Ebene finden wir die Sozialgerichte, die in 1. Instanz für alle Verfahren zuständig sind; Berufungs- und Beschwerdeinstanz sind die Landessozialgerichte und über allem thront das Bundessozialgericht als Revisions- und Rechtsbeschwerdeinstanz mit Sitz in Kassel, bewusst fernab von der Hauptstadt Berlin, dem Sitz der Bundesregierung. Es existieren bundesweit 68 Sozialgerichte und 14 Landessozialgerichte, die sich auf die einzelnen Bundesländer verteilen. Wollte man diese Gerichtsstruktur auf die VR China übertragen, müssten ungefähr 1.200 chinesische Sozialgerichte und nochmals etwa 250 übergeordnete Berufungsgerichte in den Provinzen, Autonomen Gebieten und Regierungsunmittelbaren Städten errichtet werden. Dies würde ca. 30.000 neue Richterplanstellen bedeuten, von dem zusätzlichen personellen

Unterbau ganz abgesehen. Schon an diesem Zahlenbeispiel mögen Sie erkennen, dass ein bei uns gut bewährtes Gerichtsmodell nicht ohne Weiteres in einen anderen gesellschaftlichen Kontext exportiert werden kann. Das chinesische Modell, bei den Volksgerichten Fachkammern für Arbeits-, Verwaltungs- und nun auch Sozialrecht einzurichten, kann ebenso gut geeignet sein, ausreichenden und effektiven Rechtsschutz für den Bürger zu gewährleisten. Wir haben das nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts in der ehemaligen DDR ebenfalls eine Zeit lang praktiziert.

Das Richteramt wird in Deutschland schon immer - anders als früher in der VR China - durch unabhängige Richter ausgeübt, die das Fach "Rechtswissenschaften" studiert und zwei juristische Staatsexamina abgelegt haben müssen. Zusätzliche besondere Zulassungsvoraussetzungen für die Richter in der Sozialgerichtsbarkeit gibt es nicht, auch wenn ein hohes Maß an sozialer Kompetenz und ein gutes Verständnis sozialpolitischer Zusammenhänge unumgänglich sind. Die rechtsprechende Gewalt ist von der Legislative (Gesetzgebung) und der Exekutive (Verwaltung) getrennt; dies dient der Machtbegrenzung der Gewalten und der Sicherung von Freiheit und Gleichheit. Diese Trennung gilt jedoch nicht absolut; echte Gewaltenteilung kann nur dadurch funktionieren, dass einzelne Organe ein Eingriffsrecht in die anderen Zweige besitzen, um effektiv ihre Kontrollfunktion ausüben zu können. So können etwa die Gerichte Akte der Verwaltung überprüfen und aufheben; ein Sozialgericht kann beispielsweise die Ablehnung eines Rentenanspruches korrigieren und einem Bürger die Rente zusprechen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Deshalb sind die Richter grundsätzlich unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen; sie müssen als neutrale Personen unparteiisch sein und Gerechtigkeit gegenüber jedermann üben.

Eine Besonderheit in der Sozialgerichtsbarkeit ist die obligatorische Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in jeder Instanz. Dadurch soll die Verbindung zwischen Rechtsfindung und sozialer Wirklichkeit gefördert werden. Deshalb sind die ehrenamtlichen Richter in aller Regel auch keine Juristen, sondern sach- und fachkundige Bürger, die meist von den

Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden benannt werden. Sie haben dasselbe Stimmrecht wie die Berufsrichter und entscheiden wie diese unabhängig und weisungsfrei. Anders als die Berufsrichter amtieren sie jedoch nicht lebenslang; die Amtsdauer der ehrenamtlichen Richter beträgt fünf Jahre, wobei eine Wiederbenennung durchaus zulässig ist.

Meine Damen und Herren! Deutschland ist ein hochentwickelter, aber auch sehr komplexer Sozialstaat. Wir - die *Dequoren*, die gründlichen Deutschen - besitzen ein Sozialgesetzbuch mit mehreren 1.000 Paragraphen; weitere Materien des Sozialrechts finden sich in abgelegenen Spezialgesetzen. Für den Nichtfachmann ist das Recht der sozialen Sicherung kaum zu überschauen und nur schwer verständlich. Ein effektiver Schutz der Bürgerrechte lässt sich deshalb nur erreichen, wenn die Bürger über ihre Ansprüche und sozialen Rechte ausreichend informiert sind. Deshalb ist im Sozialgesetzbuch die Pflicht der Sozialbehörden zur Aufklärung, Beratung und Auskunft ausdrücklich normiert. Aufklärung meint dabei die Unterrichtung der Bevölkerung im Allgemeinen, etwa über wichtige Rechtsänderungen bei der Gewährung von Sozialleistungen. Das kennt man auch hier in China - während meiner langjährigen Tätigkeit im chinesischen Arbeits- und Sozialministerium durfte ich mehrfach an Informationsveranstaltungen im CCTV über die Rechte und Pflichten nach dem damals brandneuen Arbeitsgesetzbuch teilnehmen. Für den Einzelnen wichtiger ist indes sein Anspruch auf Auskunft und Beratung - also die Information über seine Rechte und Pflichten im konkreten Einzelfall. Der Versicherungsträger muss den Bürger in der Regel über alle in Betracht kommenden Fallgestaltungen unterrichten und so für eine möglichst optimale Erfüllung seines Leistungsanspruchs Sorge tragen. Tut er dies nicht oder ist die Beratung fehlerhaft, so kann sich daraus ein Anspruch des Bürgers auf Folgenbeseitigung oder sogar auf Schadensersatz ergeben.

Die Vielfalt des sozialrechtlichen Leistungsspektrums hat natürlich auch zu einer Vielzahl von Versicherungsträgern und Sozialbehörden geführt. An wen muss man sich wenden, wenn man eine konkrete Sozialleistung beanspruchen möchte? Die Antwort ist im Prinzip einfach -

natürlich an den zuständigen Leistungsträger! Doch das Geflecht aus Ressorts und Kompetenzen, aus sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten ist nur schwer zu durchdringen. Deshalb hilft das Gesetz dem verunsicherten Bürger: Stellt er seinen Antrag bei einer falschen Behörde, muss diese das Gesuch unverzüglich an den zuständigen Leistungsträger weiterleiten - damit wird jeder Nachteil für den rechtsuchenden Bürger vermieden. Ja, man kann Sozialleistungen sogar bei der Deutschen Botschaft im Ausland beantragen. Das bedeutet aber nicht, dass der deutsche Botschafter - etwa Seine Exzellenz Dr. Schäfer - nun selbst über Rentenansprüche oder Ansprüche auf Arbeitslosengeld entscheiden müsste; diese Anträge sind vielmehr unverzüglich an die zuständigen Stellen in Deutschland weiterzuleiten.

Ausgangspunkt für sozialrechtliche Streitigkeiten ist zumeist das Handeln einer Verwaltung - wenn etwa ein Rentenanspruch abgelehnt wird, die Höhe einer Rentenleistung umstritten ist oder eine bereits gewährte Rente entzogen werden soll. Das Verwaltungsverfahren folgt schon in diesem frühen Stadium bestimmten, gesetzlich festgelegten Regeln, die eine Gleichförmigkeit des Verwaltungshandelns, aber auch Rechtssicherheit und Transparenz gewährleisten sollen. Besonders zu erwähnen ist hier das Recht auf Anhörung: Bevor die Behörde eine Entscheidung trifft, die in die Rechte eines Bürgers eingreift (wenn z. B. eine Leistung entzogen werden soll), muss sie diesem Gelegenheit geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Unfaire Überraschungsentscheidungen sollen verhindert werden. Zu den tragenden Prinzipien des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens gehört weiterhin das Recht auf Akteneinsicht - also die Möglichkeit, selbst oder durch einen Bevollmächtigten Einsicht in die Behördenunterlagen zu nehmen. Damit wird das Prinzip der Waffengleichheit gewahrt, denn nur die Kenntnis des entscheidungsrelevanten Sachverhalts ermöglicht eine angemessene Wahrnehmung der eigenen Interessen. Wird sodann eine abschließende Verwaltungsentscheidung getroffen, so bedarf diese der Begründung; der Bürger wird dadurch in die Lage versetzt, die behördliche Entscheidung zu verstehen und zu akzeptieren oder sie unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe nachprüfen zu lassen. Um ihm diese Entscheidung zu erleichtern, muss jeder

schriftliche Verwaltungsakt schließlich auch noch eine Rechtsmittelbelehrung enthalten, die Auskunft darüber gibt, bei welcher Stelle, innerhalb welcher Frist und unter welchen Voraussetzungen der Rechtsbehelf einzulegen ist.

Die meisten Entscheidungen der Sozialversicherungsbehörden sind korrekt und werden von den Versicherten akzeptiert. Kommt es dennoch einmal zum Streitfall, so haben wir - anders als in der VR China - keine Schlichtungs- und Schiedskommissionen, die einen Interessenausgleich im Sinne einer gütlichen Einigung herbeiführen können. In Deutschland ist dem gerichtlichen Klageverfahren in der Regel jedoch ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet, in dem die Verwaltung das Recht und die Pflicht besitzt, ihre Entscheidung nochmals eingehend zu überprüfen. Erst nach einem für den Bürger negativen Ausgang dieser Überprüfung ist der Weg zu den Sozialgerichten eröffnet, die aber nicht von sich aus tätig werden, sondern nur auf eine entsprechende Klage hin. Für das Klageverfahren gelten ähnliche Maximen wie für das Verwaltungsverfahren - die Beteiligten haben Anspruch auf rechtliches Gehör, auf Akteneinsicht und auf eine begründete Entscheidung. Zudem ist wichtig: Das Gericht hat den Sachverhalt immer von Amts wegen zu erforschen; es ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Ist in einem Rentenverfahren z. B. streitig, ob die medizinischen Voraussetzungen für die Rentengewährung erfüllt sind, so kann und muss das Sozialgericht den Sachverhalt selbst aufklären und in Zweifelsfällen ein fachmedizinisches Gutachten einholen und sonstige Beweise erheben. Dadurch entstehen oft hohe Kosten, die weitgehend die Staatskasse trägt, denn das sozialgerichtliche Verfahren ist für Versicherte, Leistungsempfänger, Behinderte und deren Sonderrechtsnachfolger gerichtskostenfrei.

Meine Damen und Herren, ich konnte Ihnen nur einen kursorischen Überblick geben und freue mich auf vertiefende Diskussionen in den Arbeitsgruppen. Von 1994 - 2001 war ich als deutscher Regierungsberater im chinesischen Arbeits- und Sozialministerium tätig und Herr Minister Hu Xiaoyi war zu jener Zeit noch Leiter der Abteilung "Sozialversicherung". Unser

Hauptaugenmerk galt damals dem "Beschluss des Staatsrats vom 16. Juli 1997 über die Einrichtung eines einheitlichen Grundrentenversicherungssystems für Beschäftigte in Unternehmen" und den Verordnungen des Ministeriums, die darauf aufbauten. Dies war der Startschuss für die legislatorische Verfestigung des chinesischen Rentenversicherungssystems und Herr Hu Xiaoyi meinte damals mit Blick auf den großen Philosophen *Laotse*: "Auch ein langer Weg beginnt mit dem ersten Schritt!" In der Zwischenzeit ist viel geschehen und nun liegt uns der gelungene Entwurf eines "Sozialversicherungsgesetzes der VR China" aus dem Dezember 2008 vor. Der "Lange Marsch" zur Neuordnung des chinesischen Sozialrechts ist damit noch nicht abgeschlossen, aber das Ziel rückt immer näher!