

# **Bayerische Verwaltungsblätter**

**Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung**

---

1. September 1991

Heft 17

Seite 513

---

## Das Sozialgesetzbuch – Entwicklung und Stand

Von Prof. Dr. Hans F. Zacher, Universität München

### I. Vorbemerkungen

Als Theodor Maunz 75 wurde, brachten die Bayerischen Verwaltungsblätter zu seinen Ehren ein Festheft heraus. Damals wählte ich für meinen Beitrag die Überschrift „Das Sozialgesetzbuch und sein Allgemeiner Teil“<sup>1</sup>. Ich begründete die Wahl des Themas damit, daß Theodor Maunz in seinem reichen Lebenswerk sich immer wieder auch dem Sozialrecht zugewandt hat<sup>2</sup>. Als Theodor Maunz 80 wurde, gab es eine zweite Festschrift für ihn<sup>3</sup>. Hatte ich in dem Festheft zum 75. Geburtstag über den Stand der deutschen Kodifikation des Sozialrechts berichtet, so meinte ich nun, über den internationalen Stand der Kodifikationen des Sozialrechts berichten zu sollen<sup>4</sup>. Damals stellte ich den Bezug zum Jubilar noch um ein biographisches Detail genauer her:

„Theodor Maunz ist nicht nur ein Autor von ungewöhnlicher Schaffenskraft. Er ist auch ein Gelehrter von außerordentlicher Vielfalt der Interessen. Seine Bereitschaft, der Gesellschaft den Dienst der Ordnung und Klärung zu leisten, den der Jurist ihr schuldet, folgt einer feinen Witterung für die Probleme, die diesen Dienst fordern. So konnte es nicht ausbleiben, daß Theodor Maunz sich schon früh dem Sozialrecht zuwandte. Als er sich 1932 in München habilitierte, galt sein Habilitationsvortrag dem Thema „Versicherung – Versorgung – Fürsorge“. Theodor Maunz hatte so früh erkannt, daß die verschiedenen Techniken sozialer Sicherung aus der Isolierung, in der sie sich damals noch befanden, gelöst werden mußten, um einem umfassenderen System eingefügt zu werden. Von da an hat Theodor Maunz seine sozialrechtliche Kompetenz immer wieder wahrgenommen. Somit scheint es angebracht, das sozialrechtliche Licht des Jubilars auch in dieser Festgabe auf den Scheffel zu stellen“.

Darauf bekam ich einen Brief von Theodor Maunz, dem daran lag, die historische Wahrheit klarzustellen. Das Thema „Versicherung – Versorgung – Fürsorge“ habe er sich nicht selbst ausgesucht. Die Fakultät habe es ihm zugeteilt. Doch wie dem auch sei: im übrigen stimmt der Text. Und so halte ich es auch dieses Mal für richtig, Theodor Maunz einen sozialrechtlichen Aufsatz zu widmen, und auch dieses Mal über das Thema der Kodifikation des Sozialrechts.

Das gilt um so mehr, als es sich erneut lohnt, in dieser Zeitschrift über das Sozialgesetzbuch zu berichten. 1976 schrieb ich<sup>5</sup>:

„Der andere Grund, warum es angebracht ist, hier über das SGB zu berichten, ist der, daß das SGB die verschiedenen Sozialleistungszweige zusammenzuführen sucht. Sozialleistungszweige wie Sozialhilfe, Jugendhilfe, Wohngeld und Ausbildungsförderung mögen dem Leserkreis der Bayerischen Verwaltungsblätter näher, Sozialversicherung, Arbeitsförderung oder Kriegsopferversorgung mögen ihm ferner gestanden haben. Das SGB aber nimmt Regelungen aller dieser Sozialleistungszweige auf. Man könnte auch sagen: Das SGB versucht, die alte Kluft zwischen Sozialleistungssystemen, die primär der allgemeinen Kommunalverwaltung und der allgemeinen Staatsverwaltung anvertraut sind, und Sozialleistungssystemen, die primär Sonderverwaltungen (wie den Sozialversicherungsträgern, der Arbeitsverwaltung oder der Versorgungsverwaltung) aufgegeben sind, zu überbrücken“.

Gerade dazu hat die weitere Entwicklung des Sozialgesetzbuches Wesentliches erbracht. Als ich 1976 zu Ehren von Theodor Maunz über das Sozialgesetzbuch schrieb, war erst dessen *Allgemeiner Teil* ergangen<sup>6</sup>. Noch im selben Jahr verabschiedete der Gesetzgeber die *Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung*<sup>7</sup>. Nach vierjähriger Pause schloß der Gesetzgeber die Kodifikation der „Allgemeinen Teile“ des Sozialgesetzbuches ab. Zunächst regelte er das *Verwaltungsverfahren und den Schutz der Sozialdaten*<sup>8</sup>. Gerade damit tat er einen für die Verwaltung besonders bedeutsamen Schritt. Hatte sich die Kodifikation der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung an die Sozialversicherungsträger und an die besonderen Sozialversicherungsbehörden des Staates und der Kommunen und natürlich an die Bürger gewandt, die mit diesen Verwaltungen zu tun haben, so realisierte der neue Schub der Kodifikationsgesetzgebung die Absicht, dem Vollzug der Sozialleistungsgesetze auch dort eine einheitliche Ordnung zu geben, wo er in den Händen unspezifischer, allgemeiner Verwaltungsträger liegt. Die Regelung des *Verwaltungsverfahrens*<sup>9</sup> im Sozialgesetzbuch verlangt Geltung für alle „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden, die

1 BayVBl. 1976, 552 ff.

2 S. die Hinweise ebenda, S. 553 (Fußn. 8).

3 Die erste Festschrift für Theodor Maunz war zu seinem 70. Geburtstag erschienen: Hans *Spanner* u.a. (Hrsg.), Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag, 1971. Die zweite Festschrift zum 80. Geburtstag: Peter *Lerche* u.a. (Hrsg.), Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag, 1981.

4 Hans F. *Zacher*, Die Kodifikation des Sozialrechts im Ausland. In: P. *Lerche* u.a. (Fußn. 3), S. 429 ff.

5 S. Fußn. 1, S. 553.

6 Sozialgesetzbuch (SGB) – Allgemeiner Teil – vom 11. 12. 1975 (BGBl. I S. 3015) (SGB I).

7 Sozialgesetzbuch (SGB) – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – vom 23. 12. 1976 (BGBl. I S. 3845) (jetzt SGB IV).

8 Sozialgesetzbuch (SGB) – Verwaltungsverfahren – vom 18. 8. 1980 (BGBl. I S. 1469, ber. S. 2218) (SGB X).

9 Erstes Kapitel des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB X).

nach diesem Gesetzbuch ausgeübt wird“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Wo immer Sozialleistungsrecht, das im Sozialgesetzbuch geregelt ist, ausgeführt wird, soll das Erste Kapitel des Zehnten Buches Anwendung finden – und so auch bei Behörden, die sonst nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht vorzugehen haben. Die Regelung des *Schutzes der Sozialdaten*<sup>10</sup> geht dann noch weiter. Die im Sozialgesetzbuch getroffene Regelung der Offenbarung personenbezogener Daten (§§ 67 ff. SGB X) gilt nicht nur für den Vollzug des Sozialleistungsrechts, das im Sozialgesetzbuch geregelt ist. Sie gilt weit darüber hinaus: für „die Stellen, die Leistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz, dem Bundesentschädigungsgesetz, dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen, dem Unterhaltssicherungsgesetz, dem Beamtenversorgungsgesetz und den Vorschriften, die auf das Beamtenversorgungsgesetz verweisen, dem Soldatenversorgungsgesetz und den Vorschriften der Länder über die Gewährung von Blinden- und Pflegegeldleistungen zu erbringen haben, und deren aufsichts-, rechnungsprüfungs- oder weisungsberechtigte Behörden“ (§ 69 Abs. 2 Nr. 1 SGB X) sowie für „die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Sinne des § 4 Abs. 2 des Tarifvertragsgesetzes, die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes und die öffentlich-rechtlichen Zusatzversorgungseinrichtungen“ (ebenda Nr. 2). Das Sozialgesetzbuch war für weite Teile der Verwaltung, die sich vordem nicht als „Sozialverwaltung“ betrachteten, relevant geworden. Der Gesetzgeber schloß diese Arbeiten an den „Allgemeinen Teilen“ 1982 durch die Regelung der „Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihrer Beziehungen zu Dritten“ ab<sup>11</sup>.

Dann trat Ruhe ein. Die Thematik allgemeiner, übergreifender Regelungen schien erschöpft. Was nun anstand, war die Einordnung des Leistungsrechts selbst – mit anderen Worten: der „Besonderen Teile“ – in das Sozialgesetzbuch. Das ging nicht ohne Änderungen in der Sache. Dazu schienen das Interesse ebenso wie die Kraft zu fehlen. Über Jahre hin sah es so aus, als ob es bei den „Allgemeinen Teilen“ des Sozialgesetzbuches bleiben würde. Ganz überraschend wurde die „Gesundheitsreform“ jedoch mit der Idee der Fortführung der Kodifikation des Sozialgesetzbuches verknüpft. Nach einer Pause von sechs Jahren kam so die Kodifikation erneut in Gang. 1988 fügte das Gesundheitsreformgesetz<sup>12</sup> dem Sozialgesetzbuch das *Fünfte Buch* über die „Gesetzliche Krankenversicherung“ ein. Bald darauf beschränkt die Rentenreform denselben Weg. Das *Rentenreformgesetz*<sup>13</sup> fügte – freilich erst mit Wirkung vom 1. Januar 1992 – dem Sozialgesetzbuch das *Sechste Buch* über die „Gesetzliche Rentenversicherung“ ein. Nuncmehr folgte die Kodifikation der Kinder- und Jugendhilfe. Das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts<sup>14</sup> fügte dem Sozialgesetzbuch das *Achte Buch* über die „Kinder- und Jugendhilfe“ ein. Damit regelt das Sozialgesetzbuch erstmals einen Bereich, der vor allem in die Zuständigkeit der Kommunalverwaltungen fällt. Das Sozialgesetzbuch ist so auch mit seinen „Besonderen Teilen“ über den Rahmen einer spezifischen – wie immer verstandenen – „Sozialverwaltung“

hinaus vorgedrungen. Und damit ist es an der Zeit, auch dem Leser der Bayerischen Verwaltungsblätter wieder einmal über die Entwicklung des Sozialgesetzbuches zu berichten.

## II. Das Konzept des Sozialgesetzbuches

In dem Aufsatz, den ich Theodor Maunz zum 75. Geburtstag gewidmet hatte<sup>15</sup>, habe ich die *thematische Abgrenzung des Sozialgesetzbuches*<sup>16</sup> und die damals absehbare Gliederung<sup>17</sup> vorgestellt. Während sich mittlerweile der *Sachbereich des Sozialgesetzbuches nicht wesentlich verändert hat, war das Gliederungskonzept wesentlichen Entwicklungen unterworfen*.

### 1. Das ursprüngliche Konzept

Vom Erlaß des Allgemeinen Teiles (Erstes Buch) bis weit in die 8. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages hinein schien damals folgende Gesamtgestaltung des Sozialgesetzbuches wahrscheinlich:

Erstes Buch (I): Allgemeiner Teil; Zweites Buch (II): Ausbildungsförderung; Drittes Buch (III): Arbeitsförderung; Viertes Buch (IV): Sozialversicherung; Fünftes Buch (V): Soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden (d.h. Kriegsopferversorgung usw.); Sechstes Buch (VI): Kindergeld; Siebtes Buch (VII): Wohngeld; Achstes Buch (VIII): Jugendhilfe; Neuntes Buch (IX): Sozialhilfe; Zehntes Buch (X): Verwaltungsverfahren, Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander und ihre Beziehungen zu Dritten.

### 2. Die Entwicklungen während der 8. Legislaturperiode

Diese Konzeption wurde gegen Ende der 8. Legislaturperiode modifiziert. Sie wurde hinsichtlich des Achten Buches in Frage gestellt, hinsichtlich des Zehnten Buches definitiv verändert.

Das Achte Buch war für die *Jugendhilfe* vorgesehen. Diese Eingliederung der Jugendhilfe war von Anfang an umstritten<sup>18</sup>. Der Grundsatzentscheidung des Allgemeinen Teiles, in §§ 8, 27 SGB I (= Art. I des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil) und § 1 Nr. 16 EBAT<sup>19</sup> (= Art. II des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil), folgend, hielt der Regierungsentwurf eines neuen Jugendhilferechts an dieser Eingliederung fest (BT-Drs. 8/2571). Der konkurrierend vom Bundesrat eingebrachte „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe“ vom 1. Juni 1979 (BT-Drs. 8/3108) sah jedoch vor, das Jugendhilferecht aus dem Sozialgesetzbuch wieder herauszulösen. Die auf die Inkorporierung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch zielenden Vorschriften des Allgemeinen Teiles sollten wieder aufgehoben werden (Art. 3 § 2 dieses Entwurfes). Dem schloß sich der Bundestagsausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit an (Beschlussempfehlung vom 13. 5. 1980, BT-Drs. 8/4010, insbesondere § 144 des Entwurfes der Beschlussempfehlung des Ausschusses). Der Bundestag beschloß entsprechend (8. Deutscher Bundestag, Sten. Ber. S. 17632 ff., insbes. S. 17668). Der Bundesrat stimmte diesem Gesetzesbeschluß des Bundestages (BR-Drs. 287/80) jedoch nicht zu (Bundesrat 490. Sitzung vom 4. 7. 1980, Sten. Ber. S. 311–322), so daß er nicht Gesetz werden konnte (Art. 78, 84 Abs. 1 GG).

Die 8. Legislaturperiode endete insofern mit einem widersprüchlichen Ergebnis. Weder kam das neue Jugendhilferecht als Achte Buch des Sozialgesetzbuches zustande noch kam ein

10 Zweites Kapitel des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB X).

11 Sozialgesetzbuch (SGB) – Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten – vom 4. 11. 1982 (BGBl. I S. 1450). Art. I dieses Gesetzes wurde als Drittes Kapitel in das SGB X eingeordnet.

12 Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheitsreformgesetz – GRG) vom 20. 12. 1988 (BGBl. I S. 2477).

13 Gesetz zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992) vom 18. 12. 1989 (BGBl. I S. 2261).

14 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 26. 6. 1990 (BGBl. I S. 1163).

15 S. Fußn. 1.

16 Ebenda, S. 553.

17 Ebenda, S. 553 f.

18 S. dazu Hans F. Zacher, Materialien zum Sozialgesetzbuch, 1976 ff., Teil A, S. 30, 73 f.

19 EBAT = Einführungsbestimmungen zum Allgemeinen Teil.

neues Jugendhilfegesetz außerhalb des Sozialgesetzbuches zustande. Obwohl alles darauf hindeutete, daß das Jugendhilferecht wieder aus dem Sozialgesetzbuch herausgenommen werden würde, blieb die Inkorporation des nicht abgelösten Gesetzes für Jugendwohlfahrt in das Sozialgesetzbuch jedoch noch geltendes Recht (§ 1 Nr. 16 EBAT<sup>20</sup>). Deshalb war es konsequent, daß der Bundesgesetzgeber auch daran festgehalten hat, das Verwaltungsverfahren in einem „Zehnten“ Buch des Sozialgesetzbuches zu regeln und nicht etwa das Achte Buch aufzugeben und die Zahl der Bücher entsprechend zu vermindern (das Verwaltungsverfahren also etwa in ein Neuntes Buch neuer Zählung einzuordnen). Auch § 26 des Art. II Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren<sup>21</sup> ging, durch die Anpassung des Jugendwohlfahrtsgesetzes an das Zehnte Buch, weiter von der Inkorporation des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch aus.

Die Tendenz, die Jugendhilfe wieder aus dem Sozialgesetzbuch zu entfernen, es gleichwohl aber bei einer Einteilung des Sozialgesetzbuches in zehn Bücher zu belassen, hatte erneut auch Erwartungen geweckt, die „Planstelle“ eines Buches, die durch die Herausnahme der Jugendhilfe aus dem Sozialgesetzbuch frei würde, einem besonderen Buch über die *Eingliederung Behinderter* (im Anschluß an §§ 10, 29 SGB I)<sup>22</sup> zuzuteilen. Der Regierungsentwurf des Allgemeinen Teils (BT-Drs. 7/868) hatte besondere „Zusätzliche Gemeinsame Vorschriften für die Eingliederung Behinderter“ vorgesehen gehabt (§§ 68–71), die nicht Gesetz geworden sind. Sie bildeten den Ansatz solcher Überlegungen. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat dem Deutschen Bundestag am 17. 6. 1982 empfohlen, in dieser Richtung voranzuschreiten. Der Bundestag folgte dieser Empfehlung mit Beschluß vom 25. 6. 1982.

Zu notifizieren ist in diesem Zusammenhang aber auch, daß das *Unterhaltsvorschußgesetz* vom 23. 7. 1979 (BGBl. I S. 1184) zum Bestandteil des Sozialgesetzbuches erklärt wurde (§ 1 Nr. 19 – mittlerweile Nr. 18 EBAT), ohne daß geklärt worden wäre, ob dieses Gesetz ein besonderes Buch bilden oder einem anderen Buch zugewiesen werden soll<sup>23</sup>.

Hinsichtlich des *Zehnten Buches* ging noch der Regierungsentwurf des Verwaltungsverfahrensrechts davon aus, daß dieses Zehnte Buch in zwei Kapitel zerfallen soll, in das Kapitel „Verwaltungsverfahren“ und in das Kapitel „Beziehungen der Leistungsträger zueinander und zu Dritten“. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung (Beschlussempfehlung und Bericht vom 13. 5. 1980, BT-Drs. 8/4022) hat das Konzept des Zehnten Buches dann aber dahin variiert, daß es sich nicht in zwei, sondern in drei Kapitel gliedern soll:

- in das schon ursprünglich vorgesehene 1. Kapitel über das Verwaltungsverfahren,
- in ein vom Ausschuß neu geschaffenes 2. Kapitel über den „Schutz der Sozialdaten“ und
- das 3. Kapitel über die „Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten“.

Das Konzept des Sozialgesetzbuches galt seit dem Ende der 8. Legislaturperiode schließlich mit folgender Maßgabe:

Erstes Buch (I): Allgemeiner Teil (SGB I); Zweites Buch (II): Ausbildungsförderung (s. §§ 3, 18 SGB I, § 1 Nr. 1 EBAT); Drittes Buch (III): Arbeitsförderung – 1. Kapitel: Leistungen der Arbeitsförderung (s. §§ 3, 19 SGB I, § 1 Nr. 2

EBAT) – 2. Kapitel: Zusätzliche Leistungen für Schwerbehinderte (s. § 20 SGB I, § 1 Nr. 3 EBAT); Viertes Buch (IV): Sozialversicherung (s. §§ 4, 21–23 SGB I, § 1 Nr. 4–10 EBAT) – 1. Kapitel: Gemeinsame Vorschriften – Weitere Kapitel: Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung; Fünftes Buch (V): Soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden (d.h. Kriegsopferversorgung usw., s. §§ 5, 24 SGB I); Sechstes Buch (VI): Kindergeld (s. §§ 6, 25 SGB I); Siebtes Buch (VII): Wohngeld (s. §§ 7, 26 SGB I); Achstes Buch (VIII): Jugendhilfe (s. §§ 8, 27 SGB I); Neuntes Buch (IX): Sozialhilfe (s. §§ 9, 28 SGB I); Zehntes Buch (X): Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten (SGB X) – 1. Kapitel: Verwaltungsverfahren – 2. Kapitel: Schutz der Sozialdaten – 3. Kapitel: Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten.

Wo ein eventuelles Buch über das Recht der *Behinderten* und wo das *Unterhaltsvorschußgesetz* Aufnahme finden sollte, blieb nach wie vor offen.

### 3. Die Entwicklungen der 10. Legislaturperiode

In der 10. Legislaturperiode hat der Gesetzgeber das Gliederungskonzept des Sozialgesetzbuches erneut problematisch werden lassen. Durch Art. 2 Nr. 2 des *Gesetzes zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand* vom 13. 4. 1984 (BGBl. I S. 601) hat er den Katalog der in das Sozialgesetzbuch inkorporierten Gesetze (§ 1 EBAT<sup>24</sup>) durch die Bezugnahme auf das *Vorruhestandsgesetz* (Art. I dieses Gesetzes)<sup>25</sup> erweitert. Zugleich hat der Gesetzgeber durch Art. 2 Nr. 1 desselben Gesetzes den Katalog der „Einweisungskodifikation“ (§§ 18–29 SGB I) durch § 19 a SGB I über „Vorruhestandsleistungen“ ergänzt, während er ein entsprechendes soziales Recht nicht eingefügt hat. Auch bleibt das flankierende *Gesetz zur Anpassung des Rechts der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung an die Einführung von Vorruhestandsleistungen* vom 13. 4. 1984 (BGBl. I S. 610) außer Betracht. Nach der Abfolge der Einweisungsnormen war nun anzunehmen, daß das Dritte Buch des *Sozialgesetzbuches* über „Arbeitsförderung“ sich in drei Kapitel gliedern sollte: 1. Kapitel: Leistungen der Arbeitsförderung; 2. Kapitel: Vorruhestandsleistungen; 3. Kapitel: Zusätzliche Leistungen für Schwerbehinderte.

Ähnlich wie hinsichtlich des *Vorruhestandsgesetzes* verfuhr der Gesetzgeber mit dem *Ersten Abschnitt des Bundeserziehungsgeldgesetzes*. Durch § 28 Nr. 4 des *Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub* vom 6. 12. 1985 (BGBl. I S. 2154) wurde der Katalog der in das Sozialgesetzbuch inkorporierten Gesetze (§ 1 Nr. 20 EBAT) durch die Bezugnahme auf diesen Ersten Abschnitt des Gesetzes erweitert. Desgleichen wurde die Einweisungsvorschrift des § 25 SGB I um den Hinweis auf Erziehungsgeld erweitert (Abs. 2). Ein entsprechendes soziales Recht aber wurde nicht geschaffen. Entsprechend der Gestaltung der Einweisungsnorm war nun anzunehmen, daß ein Sechstes Buch zur Ausfüllung des Sozialen Rechts auf „Minderung des Familienaufwandes“ (§ 6 SGB I) sich in zwei Kapitel gliedern sollte: 1. Kapitel: Kindergeld; 2. Kapitel: Erziehungsgeld.

### 4. Die Entwicklungen der 11. und 12. Legislaturperiode

In der 11. Legislaturperiode kam in die Entwicklung des Sozialgesetzbuches eine völlig neue Bewegung durch das *Gesundheitsreformgesetz* vom 20. 12. 1988<sup>26</sup>.

20 S. Fußn. 19.

21 S. Fußn. 8.

22 S. Fußn. I, S. 554 ff.

23 S. auch § 1 Nr. 17 EBAT (Fußn. 19).

24 S. Fußn. 19.

25 Gesetz zur Förderung von Ruhestandsleistungen (Vorruhestandsgesetz – VRG) vom 13. 4. 1984 (BGBl. I S. 601).

26 S. Fußn. 12.

Der Gesetzgeber gab die Absicht, die Sozialversicherung geschlossen im Vierten Buch unterzubringen und die einzelnen Zweige der Sozialversicherung dort in Kapiteln darzustellen, auf. Dieses Vorhaben hatte von vornherein das Unbehagen gegen sich gehabt, daß die einzelnen Bücher des Sozialgesetzbuches auf diese Weise extrem ungleich würden. Größenordnungen etwa des Buches über die Minderung der Familienlasten oder des Buches über das Wohngeld zu dem Buch über das Sozialversicherungsrecht drohten ein Verhältnis von 1 : 15 oder 1 : 20 einzunehmen. Nicht weniger extrem hätte sich unterschieden, was die Überschrift „Kapitel“ im Sozialversicherungsrecht einerseits und im Recht des Familienlastenausgleiches oder des Wohngeldes andererseits bedeutet. Die Problematik reflektierte und reflektiert ein Systemproblem des Sozialgesetzbuches. Die Sozialversicherung ist ein Typus der sozialen Sicherung. Ein anderer Typus der sozialen Sicherung ist die soziale Entschädigung. Die anderen „Besonderen Teile“ des Sozialgesetzbuches sind dagegen nicht typologisch angeordnet, sondern rein sachthematisch. Typologisch handelt es sich bei der Ausbildungsförderung, der Minderung der Familienlasten, dem Wohngeld, der Jugendhilfe und der Sozialhilfe um Hilfs- und Förderungssysteme<sup>27</sup>, während die Arbeitsförderung ein typenübergreifender Komplex ist<sup>28</sup>. Dem Gesetzgeber, der einschlägigen Praxis und zum Teil auch dem Schrifttum ist dieses typologische System jedoch nicht hinreichend bewußt. Daher kam es zu den ungleichen Gliederungsgesichtspunkten mit so extrem ungleichen Konsequenzen der äußeren Gestaltung des Sozialgesetzbuches. Das Gesundheitsreformgesetz bereinigte diesen „Webfehler“ der Systembildung des Sozialgesetzbuches jedoch nicht im Sinne größerer systematischer Geschlossenheit. Im Gegenteil: es kompensierte die äußeren Konsequenzen der falschen Systematik, indem es einen weiteren Systemfehler hinzufügte. Es gab den Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung die Position eines eigenen Buches (des Vierten Buches)<sup>29</sup> und setzte mit der Einordnung der Gesetzlichen Krankenversicherung als Fünftes Buch<sup>30</sup> das erste Beispiel dafür, daß die einzelnen Zweige der Sozialversicherung nunmehr jeweils die Position eines besonderen Buches des Sozialgesetzbuches haben sollten. Das Rentenreformgesetz 1992 vom 18. 12. 1989<sup>31</sup> folgte diesem Beispiel und gab dem Recht der Rentenversicherung im Sozialgesetzbuch die Position des Sechsten Buches<sup>32</sup>.

In der 11. Legislaturperiode erging ferner eine andere Entscheidung grundlegender Art: Das *Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts* vom 26. 6. 1990 ordnete das Kinder- und Jugendhilferecht, durch welches das alte Jugendhilferecht<sup>33</sup> abgelöst wurde, als Achtes Buch in das Sozialgesetzbuch ein<sup>34</sup>. Der alte Streit darüber, ob das Jugendhilfe-

recht in das Sozialgesetzbuch gehört oder nicht, war damit entschieden. Indirekt war damit auch dem Recht der Unfallversicherung die Position des Siebten Buches reserviert worden.

Zum Gesetzesbestand ist ferner anzumerken, daß das Vorruhestandsgesetz nicht verlängert wurde und somit ausläuft (§ 14 des Vorruhestandsgesetzes). Das – funktional – an seine Stelle getretene *Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand (Altersteilzeitgesetz)* vom 20. 12. 1988 (BGBl. I S. 2343, 2346) ist seinerseits befristet (§ 14). Gleichwohl wurde es in den Katalog der in das Sozialgesetzbuch inkorporierten Gesetze aufgenommen (§ 1 Nr. 21 EBAT<sup>35</sup>).

Alles zusammengenommen ergibt sich für das Sozialgesetzbuch damit ein neues Konzept. Im folgenden sind die Teile des Sozialgesetzbuches, die als solche bereits Gesetz sind, *kursiv* gedruckt:

<i>Erstes Buch (I):</i>	<i>Allgemeiner Teil</i>
<i>Zweites Buch (II):</i>	<i>Ausbildungsförderung</i> (s. §§ 3, 18 SGB I, § 1 Nr. 1 EBAT)
<i>Drittes Buch (III):</i>	<i>Arbeitsförderung</i>
1. Kapitel:	<i>Leistungen der Arbeitsförderung</i> (s. §§ 3, 19 SGB I, § 1 Nr. 2 EBAT)
2. Kapitel:	<i>Vorruhestandsleistungen, Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz</i> (s. § 19 a SGB I, § 1 Nrn. 19, 21 EBAT)
3. Kapitel:	<i>Zusätzliche Leistungen für Schwerbehinderte</i> (s. § 20 SGB I, § 1 Nr. 3 EBAT)
<i>Viertes Buch (IV):</i>	<i>Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung</i> (s. § 4 SGB I, § 1 Nrn. 4, 10 EBAT)
<i>Fünftes Buch (V):</i>	<i>Gesetzliche Krankenversicherung</i> (s. §§ 4, 21 SGB I; § 1 Nrn. 4, 6, 9 EBAT)
<i>Sechstes Buch (VI)</i> <sup>36</sup> :	<i>Gesetzliche Rentenversicherung</i> (s. §§ 4, 23 SGB I, § 1 Nrn. 4, 5, 6, 7, EBAT)
<i>Siebtens Buch (VII):</i>	<i>Gesetzliche Unfallversicherung</i> (s. §§ 4, 22 SGB I, § 1 Nr. 4 EBAT)
<i>Achtes Buch (VIII):</i>	<i>Kinder- und Jugendhilfe</i> (s. §§ 8, 27 SGB I, § 1 Nr. 16 EBAT)
<i>Neuntes Buch (IX):</i>	<i>Sozialhilfe</i> (s. §§ 9, 28 SGB I, § 1 Nr. 15 EBAT)
<i>Zehntes Buch (X):</i>	<i>Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten</i>
1. Kapitel:	<i>Verwaltungsverfahren</i>
2. Kapitel:	<i>Schutz der Sozialdaten</i>
3. Kapitel:	<i>Zusammenarbeit der Leistungsträger u. ihre Beziehungen zu Dritten</i>

Die neue Gliederung des Sozialgesetzbuches hat aber auch eine Fülle von Fragen neu aufgeworfen. Offen ist die künftige Einordnung der folgenden Teile des Sozialgesetzbuches:

Soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden	bisher Fünftes Buch (V)
(s. §§ 5, 24 SGB I, § 1 Nrn. 11, 12, 18 EBAT)	
Ausgleich der Familienlasten	bisher Sechstes Buch (VI)
1. Kapitel: Kindergeld	
(s. §§ 6, 25 Abs. 1 SGB I, § 1 Nr. 13 EBAT)	

27 S. dazu Hans F. Zacher, Grundtypen des Sozialrechts. In: *Fürst/Herzog/Umbach* (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571–595.

28 Die Arbeitslosenversicherung hat Sozialversicherungscharakter (§ 1 Abs. 2 Satz 1 der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung). Arbeitslosenhilfe und die sonstigen Regelungen der Arbeitsförderung haben Hilfs- und Förderungscharakter. Ähnliches gilt grundsätzlich auch für das Vorruhestandsrecht und das Recht der Schwerbehinderten. In diesen Bereichen finden sich darüber hinaus auch arbeitsrechtliche Bestandteile.

29 Art. 3 des Gesundheitsreformgesetzes.

30 Art. 1 des Gesundheitsreformgesetzes.

31 S. Fußn. 13.

32 Art. 1 des Rentenreformgesetzes 1992.

33 Im Sinne des Gesetzes für Jugendwohlfahrt i. d. F. der Bekanntmachung v. 25. 4. 1977 (BGBl. I S. 633, 795), zuletzt geändert durch Art. 6 § 8 des Gesetzes v. 25. 7. 1986 (BGBl. I S. 1142).

34 Art. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Fußn. 14).

35 S. Fußn. 19.

36 Tritt erst am 1. 1. 1992 in Kraft.



einen ganz anderen Weg. Es beansprucht Geltung für jede „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden, die nach diesem Gesetzbuch ausgeübt wird“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Für die Spezialbehörden der Sozialversicherung und der Arbeitsförderung (der Bundesanstalt für Arbeit) kommen Kollisionen kaum in Betracht. Andere Bücher des Sozialgesetzbuches werden jedoch durch allgemeine Staatsbehörden, insbesondere aber durch kommunale Träger ausgeführt. Sie haben grundsätzlich das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht anzuwenden. Führen sie jedoch Vorschriften des Sozialgesetzbuches aus, so richtet sich ihr Verfahren nach dem 1. Kapitel des Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches. Ein Blick auf die Materien, die bereits jetzt in das Sozialgesetzbuch einbezogen sind<sup>41</sup>, zeigt, wieviele Bereiche davon betroffen sind. Der Kodifikationsanspruch des Verwaltungsverfahrenrechts wird noch komplizierter durch die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB X. Danach gilt das Behördenprinzip (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB X) „für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts zur Ausführung von besonderen Teilen dieses Gesetzbuches, die nach Inkrafttreten der Vorschriften dieses Kapitels Bestandteil des Sozialgesetzbuches werden, ... nur, soweit diese besonderen Teile mit Zustimmung des Bundesrats die Vorschriften dieses Kapitels für anwendbar erklären“. Verweigert sich der Bundesrat oder wird es einfach übersehen, so gilt für das Verwaltungsverfahren wieder das Recht des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Inhaltlich ist das 1. Kapitel des Zehnten Buches als eine Variante des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes zu bezeichnen. Die besonderen Sachprobleme des Verfahrens bei der Erbringung von Sozialleistungen<sup>42</sup> werden dagegen nicht angegangen.

Das 2. Kapitel des Zehnten Buches regelt den „Schutz der Sozialdaten“. Der 1. Abschnitt über die „Geheimhaltung“ greift den allgemeinen Grundsatz des Sozialgeheimnisses (§ 35 SGB I) auf und regelt die Ausnahmen (§§ 67, 78). Dabei greift er nicht nur, wie schon bemerkt, auf einen großen Kreis von Trägern sozialer Leistungen weit über das Sozialgesetzbuch hinaus aus (§ 69). Vielmehr werden differenzierte Möglichkeiten der Offenbarung auch in vielfältige andere Richtungen eröffnet: in Richtung des öffentlichen Gesundheitswesens (§ 71 Abs. 1 Nr. 2), des Steuerrechts (Nr. 3) und der Wehrüberwachung (Nr. 4), des Ausländerrechts (§ 74 Abs. 2), der inneren und äußeren Sicherheit (§ 72), der Verhinderung von Straftaten (§ 71 Abs. 1 Nr. 1) und der Durchführung von Strafverfahren (§ 73). Einen sehr spezifischen Bereich betrifft die Regelung der Wahrung personenbezogener Daten für die Forschung (§ 75). Insgesamt strahlt das Sozialgesetzbuch also in weite Bereiche der Verwaltung aus. Der 2. Abschnitt über „Schutz der Sozialdaten bei der Datenverarbeitung“ (§ 79–85) knüpft an das Bundesdatenschutzgesetz an (§ 79) und fügt dem besondere Bestimmungen für den Vollzug des Sozialgesetzbuches hinzu (§§ 80–84).

Das 3. Kapitel des Zehnten Buches über die „Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten“ hält sich dagegen grundsätzlich im Sachbereich des Sozialgesetzbuches. Im einzelnen sind die Gegenstände, die in diesem dritten Kapitel geregelt sind, jedoch sehr unterschiedlich. Anknüpfend an die allgemeine Aussage über die Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger untereinander und mit Dritten (§ 17 SGB I) formuliert das Kapitel zunächst einen spezielleren Grund-

satz der Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger und ihrer Verbände (§ 86). Im einzelnen reguliert es dann eine Reihe von Modalitäten der Zusammenarbeit (§§ 87–96). Das wird ergänzt durch eine Vorschrift über die Durchführung von Aufgaben durch Dritte, insbesondere also private Träger (§ 97). Ihr folgt die Regelung einer Reihe von Auskunftspflichten Privater (§§ 98–100) sowie von Leistungsträgern (§ 101). Der nächste Abschnitt ist den Erstattungsansprüchen der Leistungsträger untereinander gewidmet (§§ 101–114). Das Kapitel schließt mit den Erstattungs- und Ersatzansprüchen der Leistungsträger gegen Dritte (§§ 115–119). Hier findet sich die Nachfolgevorschrift des berühmten § 1542 der RVO (§ 116 SGB X).

Für das Erste wie für das Zehnte Buch gilt der Vorbehalt der Besonderen Teile (§ 37 SGB I).

#### b) Der Allgemeine Teil für die Sozialversicherung

Was „Sozialversicherung“ ist, ergibt sich zunächst aus § 4 SGB I. Es ist die „Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Altershilfe für Landwirte“. Dementsprechend grenzt auch § 1 SGB IV den sachlichen Geltungsbereich der „Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung“ ab: „Die Vorschriften dieses Buches gelten für die gesetzliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Altershilfe für Landwirte (Versicherungszweige)“. Der Gesetzgeber sah jedoch ein besonderes Problem: die Arbeitslosenversicherung. Sie ist ihrer Natur nach Sozialversicherung. Aber sie ist im Verbund mit der Arbeitsförderung geregelt. Das Sozialgesetzbuch will sie in diesem Verbund belassen<sup>43</sup>. Der Gesetzgeber sah sich deshalb zu einer Klarstellung veranlaßt: „Die Arbeitslosenversicherung ist in den Vorschriften über die Arbeitsförderung (Drittes Buch) geregelt“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB IV). Auf dieser Grundlage regeln die Gemeinsamen Vorschriften Grundsätze und Begriffsbestimmungen (§§ 1–18 g), Allgemeines über Leistungen und Beiträge (§§ 19–28), Meldepflichten der Arbeitgeber und den Gesamtsozialversicherungsbeitrag (§§ 28 a–28 r), das allgemeine Recht der Träger der Sozialversicherung (§§ 29–90), das Recht der Versicherungsbehörden (§§ 91–94), den Sozialversicherungsausweis und weitere Meldepflichten (§§ 95–110) und schließlich Bußgeldvorschriften für die Sozialversicherung (§§ 111–113). Kein Buch des Sozialgesetzbuches wurde bisher so „nachgebessert“ wie die „Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung“. Vorweg sei daran erinnert, daß sie zunächst als 1. Kapitel des Vierten Buches gedacht waren und im Zusammenhang mit dem Gesundheitsreformgesetz zu einem eigenen Buch aufgewertet wurden. Aber auch der Inhalt wurde immer mehr angereichert. So fand die Reform der Hinterbliebenenversicherung zentralen Niederschlag in den §§ 18 a–18 e SGB IV<sup>44</sup>. Hatte der Gesetzgeber im ersten Anlauf zu „Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung“ noch nicht die Kraft, gemeinsame Vorschriften über den Gesamtsozialversicherungsbeitrag und allgemeine Meldepflichten zu erlassen, so fügte er sie schließlich 1988 in den Abschnitt über „Meldepflichten des Arbeitgebers, Gesamtsozialversicherungsbeitrag“ ein (§§ 28 a–28 r)<sup>45</sup>. Der Titel über

43 Voraussichtlich 1. Kapitel des Dritten Buches.

44 Eingefügt durch Art. 7 des Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 11. 7. 1985 (BGBl. I S. 1450).

45 Gesetz zur Einordnung der Vorschriften über die Meldepflicht des Arbeitgebers in der Kranken- und Rentenversicherung sowie im Arbeitsförderungsrecht und über den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags in das Vierte Buch des Sozialgesetzbuches – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – vom 20. 12. 1988 (BGBl. I S. 2330).

41 S.o. II., insbes. 4.

42 S. Simons, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985.

das Recht der Wahlen zu den Sozialversicherungsträgern (§§ 43–66) wurde umfassend reformiert (Gesetz zur Verbesserung des Wahlrechts für die Sozialversicherungswahlen vom 27. 7. 1984, BGBl. I S. 1029). Schließlich wurde der gesamte Abschnitt über „Sozialversicherungsausweis, Meldungen“ (§§ 95–110) neu eingefügt (Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze vom 6. 10. 1989, BGBl. I S. 1822).

Auch für diesen „Allgemeinen Teil“ gilt der Vorbehalt abweichender Regelungen in den Besonderen Büchern über die einzelnen Sozialversicherungszweige (§ 6 SGB IV).

## 2. Die Besonderen Teile

Auf eigentümliche Weise haben auch die Besonderen Teile ein sehr unterschiedliches Verhältnis zum Gesamtvorhaben der Kodifikation.

### a) Das Gesundheitsreformgesetz: das Fünfte Buch des Sozialgesetzbuches

Zu den Allgemeinen Teilen des Sozialgesetzbuches hatte sich der Gesetzgeber zur Gewohnheit gemacht, sie jeweils in ein Rahmengesetz zu „verpacken“, das in seiner Überschrift den – fälschlichen – Eindruck erweckt, als wäre das ganze Gesetz Teil des Sozialgesetzbuches, während – genauer besehen – jeweils nur Art. I dieses Gesamtgesetzes zum bleibenden Stand des Sozialgesetzbuches gehört<sup>46</sup>. Mit der Einfügung des Fünftens Buches in das Sozialgesetzbuch – des ersten Besonderen Teiles – hat der Gesetzgeber diesen Stil variiert. Zwar wurde auch das Fünfte Buch durch ein umfassendes Gesamtgesetz eingeführt, und auch hier ist das, was Bestandteil des Sozialgesetzbuches werden und bleiben soll, Art. 1 dieses Gesamtgesetzes. Jedoch wird dieses Gesamtgesetz durch das sachliche Ziel, die „Gesundheitsreform“, gekennzeichnet, während die Fortführung der Kodifikation zwar wesentlich, aber doch eher sekundär erscheint. Umfassender Rahmen in diesem Sinne ist das Gesundheitsreformgesetz (GRG)<sup>47</sup>. Dieses Gesetz gliedert sich in drei Teile:

- der Erste Teil „Ergänzung und Änderung des Sozialgesetzbuches“ (Artikel 1–4) bezieht sich, wie die Überschrift sagt, ausdrücklich auf das Sozialgesetzbuch. Art. 1 fügt dem Sozialgesetzbuch dessen Fünftes Buch (V) „Gesetzliche Krankenversicherung“ ein, während die Artikel 2–4 jeweils Änderungen des Ersten (Artikel 2), Vierten (Artikel 3) und Zehnten Buches des Sozialgesetzbuches (Artikel 4) enthalten.
- Der Zweite Teil (Artikel 5–55) betrifft die „Änderung weiterer Gesetze“.
- Der Dritte Teil enthält „Überleitungs- und Schlußvorschriften“.

Daß das Fünfte Buch nicht durch ein Gesetz über eben das Fünfte Buch des Sozialgesetzbuches, sondern durch ein „Gesundheitsreformgesetz“ eingefügt wurde, ist jedoch nicht nur ein Stilelement. Es bedeutet weitaus mehr als eine bloße Akzentsetzung. Das Gesundheitsreformgesetz ordnet sich dem Prinzip der Kodifikation nur begrenzt unter. Stand die Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch von vornherein unter dem Leitmotiv der „Kodifikation bei begrenzter Sachreform“, so läßt sich für diesen gesetzgeberischen Schritt ein genau umgekehrtes Leitmotiv feststellen: „Sachreform bei begrenzter Kodifikation.“ Dabei ist von der Absicht des Gesetzgebers auszugehen, durch das Fünfte Buch die Zusage

einer gesetzlichen Krankenversicherung (§ 4 Abs. 2 Satz 1, § 21 SGB I) einzulösen. Doch ist dies nur ein Grundsatz. Er erleidet zwei wesentliche Ausnahmen: eine sachliche und eine personelle.

Die sachliche Ausnahme besteht darin, daß die Kodifikation den *Bereich der Schwangerschaft, der Mutterschaft, der Beratung über Empfängnisregelung, der Sterilisation und des Schwangerschaftsabbruchs* (§ 179 Abs. 1 Nrn. 2 und 3, §§ 195–200 g RVO) nicht übernommen hat. Abgesehen von der Abgrenzung des Begriffes der Krankenbehandlung im Hinblick auf die Fortpflanzungsmedizin (§ 27 Satz 4 SGB V), einigen Sonderregelungen für Schwangere (§ 192 Abs. 2, § 250 Abs. 2 SGB V) sowie von Vorsorge- und Genesungskuren für Mütter (§§ 24, 41 SGB V) sind die Leistungen für den Fall der Schwangerschaft, der Entbindung, des Schwangerschaftsabbruchs und der Sterilisation sowie die Beratung über Empfängnisverhütung weiterhin im Zweiten Buch der Reichsversicherungsordnung (i.d.F. des Art. 5 Nrn. 2 und 3 GRG), im Mutterschutzgesetz (i.d.F. des Art. 52 GRG) sowie – in dessen besonderem Geltungsbereich – im Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (i.d.F. des Art. 6 GRG) geregelt. Zusätzlich hat der Gesetzgeber diese „Dekodifikation“ des Rechts der Gesetzlichen Krankenversicherung in besonders subtiler Weise vorgenommen.

- Während der Gesetzgeber bisher nur den Sicherungsfall der Mutterschaft betont hat (Art. 21 Abs. 1 Nr. 4 SGB I a.F.), hebt er nunmehr „Schwangerschaft und Mutterschaft“ hervor (§ 21 Abs. 1 Nr. 4 SGB I i.d.F. des Art. 2 GRG). Auch die Neufassung der RVO (Art. 5 Nr. 3 und Nr. 4 GRG) sowie des Gesetzes über die Krankenversicherung für Landwirte (Art. 6 Nr. 2 und Nr. 3 GRG) betont die Eigenständigkeit des Sicherungsfalles „Schwangerschaft“ neben dem der „Mutterschaft“. Auch die in das Fünfte Buch aufgenommenen Vorschriften sind ganz diesen beiden Sicherungsfällen zugeordnet.
- Dagegen läßt der Gesetzgeber die sogenannten „sonstigen Hilfen“ (Beratung über Fragen der Empfängnisverhütung; Leistungen bei nicht rechtswidriger Sterilisation und bei nicht rechtswidrigem Abbruch der Schwangerschaft) in dieser Hinsicht unberührt (Art. 21 Abs. 1 Nr. 4 a SGB I, §§ 22 e, 22 f RVO i.V.m. Art. 2 Nr. 1 und Art. 4 Nrn. 2, 3 und 4 RVO).

Neben diesen sachlichen Reduktionen unterliegt die Kodifikation des Krankenversicherungsrechts durch das Gesundheitsreformgesetz, wie schon bemerkt, auch personellen Einschränkungen. Der bei weitem wichtigste Fall ist der der *Krankenversicherung für Landwirte*. Obwohl § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB IV die Landwirte grundsätzlich zu den in der Sozialversicherung versicherten Personen zählt, obwohl die Einweisungsnorm zur Krankenversicherung (§ 21 Abs. 1 Nr. 7 SGB I a.F.; § 21 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. f SGB I i.d.F. des Art. 2 Nr. 1 GRG) auch den besonderen Schutz der Landwirte einschließt, hat die „Gesundheitsreform“ die besondere Regelung des Rechts der Krankenversicherung der Landwirte beibehalten. Die gesetzestechnische Brücke schlägt § 5 Abs. 1 Nr. 3 SGB V. Danach sind „Landwirte, ihre mitarbeitenden Familienangehörigen und Altenteiler“ in der Krankenversicherung versicherungspflichtig, jedoch nach näherer Bestimmung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte.

Dabei hat die eben beschriebene Spaltung in das allgemeine Krankenversicherungsrecht (Fünftes Buch: Gesetzliche Krankenversicherung) und in den besonderen Schutz für den Fall der Schwangerschaft, der Mutterschaft, der Empfängnisverhütung, der nicht rechtswidrigen Sterilisation und des nicht

46 S.o. Fußn. 6, 7, 8 und 11.

47 S.o. Fußn. 12.

rechtswidrigen Schwangerschaftsabbruches (RVO) für die Krankenversicherung der Landwirte besondere regelungstechnische Konsequenzen. Während das Sonderrecht des Schutzes für den Fall der Schwangerschaft, der Mutterschaft etc. weiterhin in dem alten *Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte* (geändert durch Art. 6 GRG) enthalten ist, dessen Inhalt nun den §§ 175, 195–200 g RVO i.d.F. des Art. 4 GRG entspricht, wurde für das allgemeine Krankenversicherungsrecht der Landwirte ein *Zweites Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG 1989)* geschaffen (Art. 8 GRG). Dessen Regelungen entsprechen dem Recht des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches, auf das ergänzend weithin verwiesen wird.

Von weitaus geringerer Tragweite ist der Sonderstatus derer, die nach dem *Künstlersozialversicherungsgesetz* versichert sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 SGB V i.V. mit dem *Künstlersozialversicherungsgesetz* i.d.F. des Art. 11 GRG). Dazu ist anzumerken, daß das *Künstlersozialversicherungsgesetz* nicht Bestandteil des Sozialgesetzbuches ist (vgl. § 1 EBAT).

b) Das Rentenreformgesetz 1992: das Sechste Buch des Sozialgesetzbuches

Nahm das Gesundheitsreformgesetz eine Zerklüftung der Kodifikation in Kauf, so war der kodifikatorische Wille des Rentenreformgesetzes 1992<sup>48</sup> um so nachdrücklicher. Das Rentenreformgesetz 1992, das zum 1. 1. 1992 in Kraft tritt (Art. 85), hebt eben nicht nur den alten Dualismus zwischen der *Rentenversicherung der Arbeiter und der Rentenversicherung der Angestellten* auf. Es gliedert auch die *knappschaftliche Rentenversicherung* und die *Rentenversicherung der Handwerker* ein. Die *Alterssicherung für Landwirte* dagegen konnte von dieser Reform nicht mitbewältigt werden. Die in § 4 SGB I proklamierte und in § 1 SGB IV bestätigte Einheit der Rentenversicherung mit der Altershilfe für die Landwirte mußte aufgegeben werden<sup>49</sup>. Welchen Platz die Altershilfe für Landwirte schließlich im Sozialgesetzbuch einnehmen wird, ist noch offen. Da die Landwirte auch bei der Reform der Krankenversicherung „außen vor“ blieben, wäre denkbar, daß die soziale Sicherung der Landwirte ein eigenes Buch bekommt – oder eben in einem oder mehreren Gesetzen außerhalb des Sozialgesetzbuches geregelt bleibt.

Art. 1 des Rentenreformgesetzes 1992 bringt somit ein umfassendes Recht der sozialen Sicherung für den Fall verminderter Erwerbsfähigkeit, für den Fall des Alters und für den Fall des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener (Rentenversicherung) und gliedert deren Regelung als Sechstes Buch in das Sozialgesetzbuch ein. Die Art. 2–5 des Rentenreformgesetzes 1992 ändern die vorhandenen Bücher des Sozialgesetzbuches. Die Art. 6–79 ändern eine Fülle weiterer Vorschriften. Die Schlußvorschriften (Art. 80–85) regeln Übergangsprobleme, die Aufhebung von Gesetzen, die durch die Rentenreform ersetzt werden, und schließlich das Inkrafttreten.

c) Reform der Kinder- und Jugendhilfe: Achstes Buch des Sozialgesetzbuches

Eine neue Variante der Kodifikation brachte die Reform der Kinder- und Jugendhilfe<sup>50</sup>. Wie oben angemerkt<sup>51</sup>, war die Aufnahme der Jugendhilfe in das Sozialgesetzbuch immer wieder umstritten. Der Grund war die doppelte Spannung zwischen der Jugendhilfe als Sozialleistung und der Jugendhilfe

als Bestandteil der Erziehungsaufgabe des Staates sowie zwischen der Jugendhilfe als einem Angebot und der Jugendhilfe als einer Intervention. Das Gesetz versucht, diese Spannung zu artikulieren. Es unterscheidet zwischen „Leistungen der Jugendhilfe“ und „anderen Aufgaben zugunsten junger Menschen und Familien“ (§ 2 Abs. 1 SGB VIII). *Leistungen der Jugendhilfe* sind Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Jugendschutzes, Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie, Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen, Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung (§ 2 Abs. 2 SGB VIII). *Anderer Aufgaben der Jugendhilfe* sind Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen, Herausnahme des Kindes oder des Jugendlichen ohne Zustimmung des besonderen Sorgeberechtigten oder die Erteilung, der Widerruf oder die Zurücknahme der Pflegeerlaubnis, die Erteilung, der Widerruf oder die Zurücknahme der Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung, die Mitwirkung beim Verfahren vor den Vormundschafts- und Familiengerichten, die Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind, die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz, die Beratung und Unterstützung von Pflegern und Vormündern, die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis zur Übernahme von Vereinsvormundschaften bei Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft, Beistandschaft und Gegenvormundschaft des Jugendamtes (§ 2 Abs. 3 SGB VIII). Während nun das Gesetz dies alles unter den gemeinsamen Nenner des Rechts eines jeden jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ stellt (§ 1 Abs. 1 SGB VIII), geht es hinsichtlich der Einfügung des Rechts der Kinder- und Jugendhilfe in die Kodifikation scheinbar einen anderen Weg. Im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches artikuliert das Gesetz nur die Leistungen der Jugendhilfe, nicht auch die anderen Aufgaben der Jugendhilfe. Lautete das soziale Recht auf Jugendhilfe ursprünglich (§ 8 a.F. SGB I):

„Jeder Mensch hat zur Entfaltung seiner Persönlichkeit ein Recht auf Erziehung. Dieses Recht wird von der Jugendhilfe durch Angebote zur allgemeinen Förderung der Jugend und der Familienerziehung und, soweit es nicht von den Eltern verwirklicht wird, durch erzieherische Hilfe gewährleistet.“

so lautet das entsprechende soziale Recht in der Fassung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts wie folgt (§ 8 n.F. SGB I):

„Junge Menschen und Personensorgeberechtigte haben im Rahmen dieses Gesetzbuches ein Recht, Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Sie sollen die Entwicklung junger Menschen fördern und die Erziehung in der Familie unterstützen und ergänzen.“

Entsprechend wurde die Einweisungsnorm verändert. Lautete die Einweisungsnorm ursprünglich wie folgt (§ 27 Abs. 1 a.F. SGB I):

„Nach dem Recht der Jugendhilfe können in Anspruch genommen werden:

1. Hilfen zur Erziehung innerhalb und außerhalb des Elternhauses vor und neben der Erfüllung der Schulpflicht,
2. Hilfen zur außerschulischen und außerberuflichen Bildung,
3. Hilfen zur Verhinderung und Beseitigung von Entwicklungsstörungen,
4. Hilfen zur Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendwohlfahrt,
5. Vormundschafts- und Jugendgerichtshilfe.“

48 S.o. Fußn. 13.

49 S. auch Art. 17 des Rentenreformgesetzes 1992.

50 S. Fußn. 14.

51 Siehe oben II. 2. des Textes.

so reflektiert § 27 Abs. 1 SGB I in der Fassung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts nur noch die „Leistungen der Jugendhilfe“, wie sie das Gesetz in § 2 Abs. 2 SGB VIII artikuliert.

Soziales Recht (§ 8) und Einweisungsnorm (§ 27) erwecken also den Anschein, als wäre das Achte Buch des Sozialgesetzbuches nur hinsichtlich der Leistungen der Jugendhilfe in die Kodifikation einbezogen. Der Eindruck der Aufspaltung des Kinder- und Jugendhilferechts in einerseits die „Leistungen der Jugendhilfe“ und andererseits die „anderen Aufgaben der Jugendhilfe“ wird zudem durch weitere Vorschriften des Kinder- und Jugendhilferechts vertieft. So werden etwa die „Leistungen der Jugendhilfe“ von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei der freien Jugendhilfe ein gewisser Vorrang eingeräumt wird (§ 3 Abs. 2 SGB VIII). Die „anderen Aufgaben der Jugendhilfe“ werden nur von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen, allerdings können sich die Träger der freien Jugendhilfe daran beteiligen (§ 3 Abs. 3 SGB VIII)<sup>52</sup>. Dem entspricht jedoch kein technischer Vorbehalt der Einbeziehung in die Kodifikation. Das Kinder- und Jugendhilferecht ist Bestandteil des Sozialgesetzbuches. Dessen Allgemeine Teile sind, soweit das Achte Buch nicht selbst etwas Besonderes sagt, auf das Kinder- und Jugendhilferecht anwendbar.

Das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts leistet somit in der Tat mehr Kodifikation als es den Anschein hat. Auf der anderen Seite aber weist es wiederum weniger Kodifikation auf. Das, was das Gesetz „andere Aufgaben der Jugendhilfe“ nennt, liegt nicht nur in den Händen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe – kurz: der Jugendämter und Landesjugendämter (§§ 69 ff. SGB VIII). Es liegt weitgehend auch in den Händen der Gerichte (siehe insbesondere §§ 16 und 66, 16 und 66 a SGB VIII). Das Gesetz vermeidet geradezu ängstlich, darauf hinzuweisen. Es verdunkelt damit den Gesamtzusammenhang der Jugendhilfe. Und das scheint dem Sinn der Kodifikation zuwider zu sein.

Im übrigen folgt das Gesetz der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts seinen „Vorläufern“. Art. 1 gliedert das Kinder- und Jugendhilferecht in das Sozialgesetzbuch ein. Art. 2 und 3 ändern Vorschriften des Sozialgesetzbuches. Art. 4 ändert das Bundessozialhilfegesetz, das, wenn auch noch nicht kodifiziert, Bestandteil des Sozialgesetzbuches ist (§ 1 Nr. 15 EBAT). Die Art. 5 bis 9 ändern weitere Vorschriften. Art. 10 bis 19 enthalten Übergangsvorschriften. Schließlich kommen die Schlußvorschriften (Art. 20 bis 24). Dabei nimmt Art. 20 eine besondere Stellung ein. Zum ersten Mal wird in einem Besonderen Buch des Sozialgesetzbuches die Einschränkung von Grundrechten festgestellt (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG)<sup>53</sup>.

#### IV. Schlußbemerkung

Am Ende des Aufsatzes, den ich 1976 Theodor Maunz gewidmet habe, findet sich ein skeptischer Ausblick. Der Allge-

meine Teil hätte die ganze Last des Anfangs der Kodifikation getragen. Er sei gleichsam der „Fuß in der Tür“ einer schnelllebigen Rechtsgeschichte. Aber er sei doch ein „unvollkommener Anfang des SGB ... die weiteren Teile haben länger Zeit. Möglicherweise kommt sie ihnen zugute“<sup>54</sup>. Das Urteil, ob diese Möglichkeit sich verwirklicht hat, müßte sehr unterschiedlich ausfallen. Immerhin hat sich die Erfahrung des Gesetzgebers mit der Aufstellung des kodifikatorischen Rahmens sichtlich gefestigt. Die unterschiedlichen Versionen der Kodifikation, die hinsichtlich der Allgemeinen Teile ebenso zu beobachten waren wie hinsichtlich der Besonderen Teile, haben nicht nur Nachteile. Sie sind auch Zeugnis einer gewissen pragmatischen Flexibilität.

Als Zweites habe ich damals festgestellt, „die rechtspolitische, rechtsdogmatische und rechtspsychologische Situation“ werde „durch das SGB wesentlich verändert“. Das SGB werde „den Gesetzgeber zwingen, eine mehr auf äußere und innere Geschlossenheit achtende Sozialrechtspolitik zu treiben“, es sei dem Gesetzgeber schwerer gemacht, „das Sozialrecht beliebig durch neue Akzente und Regelungseinheiten zu zersplittern“. Und das SGB werde „der Wissenschaft innerhalb und außerhalb der Hochschulen Impulse geben, sich mit dem Sozialrecht als einem übergreifenden Ganzen, nicht nur mit einzelnen Sozialleistungssystemen zu befassen“<sup>55</sup>. Davon ist die Hoffnung hinsichtlich der Wissenschaft voll und ganz in Erfüllung gegangen. Das Sozialgesetzbuch hat der wissenschaftlichen Arbeit am Sozialrecht nach innen und außen eine neue Ambiance vermittelt. Fünfzehn Jahre nach jenem Artikel ist dies schon so selbstverständlich, daß es ganz überflüssig erscheint, es zu sagen. Den Gesetzgeber hat das Sozialgesetzbuch dagegen nicht disziplinieren können. Das „Nachbessern“ der Kodifikation zeigt dies ebenso wie es die Varianten der Kodifikation zeigen. Und die vielen Änderungen des Sozialrechts innerhalb und außerhalb des Sozialgesetzbuches sprechen ihre eigene Sprache.

Schließlich habe ich gemutmaßt: „Am wenigsten wird erwartet werden können, daß der Bürger unmittelbar von dem neu errichteten Maß an Überschaubarkeit des Sozialrechts einen Nutzen hat. Das Sozialrecht ist nach wie vor zu umfangreich und zu kompliziert, als daß eine Steigerung der Transparenz bis dahin möglich wäre, daß der Bürger immer die Antwort auf seine sozialrechtlichen Fragen aus dem Text eines SGB ablesen könnte. Aber mehr Transparenz ist besser als weniger“<sup>56</sup>. Das ist so – wie damals erwartet – in beiden Richtungen gekommen.

Theodor Maunz hat in seinem ganzen Lebenswerk immer wieder durch die Verbindung eines durchdringenden klaren Blicks und seiner Offenheit für pragmatische Lösungen beeindruckt. Ich meine, das Sozialgesetzbuch ist auch unter diesem Gesichtspunkt ein gutes Thema, um etwas zu Ehren von Theodor Maunz zu schreiben. Das Sozialgesetzbuch verlangt von jedem, der sich sinnvoll damit befassen will, die Fähigkeit zu elementarem, prinzipiellem Denken. Aber das Sozialrecht ist ein zu unruhiger Stoff, als daß es sich auf systematische Muster ohne Kompromiß auftragen ließe.

<sup>52</sup> S. dazu ergänzend §§ 69 ff., 74 ff. SGB VIII.

<sup>53</sup> Bezeichnet werden die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). Betroffen sind auch die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Elternrecht (Art. 6 Abs. 1–3 GG). Diese Grundrechte enthalten jedoch keinen Gesetzesvorbehalt. Demzufolge findet auch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG auf sie keine Anwendung.

<sup>54</sup> S. Fußn. 1, S. 559.

<sup>55</sup> Ebenda.

<sup>56</sup> Ebenda.