

Kapitel 2. Entstehungsgeschichte

A. Bedeutung des historischen Kontextes

Trotz des Bekenntnisses zu einem grundsätzlich objektiv-gegenwartsbezogenen Auslegungsverständnis soll auf die Betrachtung der Entstehungsgeschichte und der Zielsetzungen der am historischen Gesetzgebungsverfahren Beteiligten nicht verzichtet werden. Wie bereits ausgeführt, ist ohne die Heranziehung der Gesetzgebungsmaterialien eine umfassende Durchdringung einer Regelung regelmäßig nicht möglich.¹¹⁷

Zu diesem generellen Nutzen der historisch-genetischen Normanalyse tritt bei § 109 SGG ein besonderer Aspekt hinzu: Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes ist deutlich älter als die Sozialgerichtsbarkeit selbst. Zum Zeitpunkt der Schaffung des Sozialgerichtsgesetzes vom 3.9.1953¹¹⁸ hatte das Antragsrecht bereits mehr als vierzig Jahre bestanden, nämlich als § 1681 RVO, der fast wortlautgetreu in § 109 Abs. 1 SGG aufging. Die nahezu unveränderte Übernahme legt es einerseits nahe, dass der Gesetzgeber des SGG am dem Antragsrecht ursprünglich beigelegten Sinn nichts wesentlich verändert wissen wollte.¹¹⁹ Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die normativen und institutionellen Rahmenbedingungen, in die § 1681 RVO hineingestellt war, sich von denen des heutigen § 109 SGG grundlegend unterscheiden.

Dementsprechend muss die historisch-genetische Betrachtung bei § 1681 RVO – also der Vorgängernorm von § 109 SGG – ansetzen. Zunächst wird daher auf die Beweggründe der Beteiligten am Gesetzgebungsverfahren zu § 1681 RVO eingegangen (B.), dem die Parallelvorschrift des § 104 des Gesetzes über das Verfahren in Versorgungssachen nachgebildet war (C.). Der ausführlichen Darstellung folgt eine kurze Zusammenfassung der Erwägungen des historischen Gesetzgebers bei der Einführung des Antragsrechts (D.). Anschließend wird die Entwicklung nach Gründung der Bundesrepublik von der Übernahme in das Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit bis zu den jüngsten gesetzgeberischen Aktivitäten um § 109 SGG beleuchtet (E.) und auf die weitere Entwicklung im Verwaltungsverfahren, dem das Antragsrecht ursprünglich entstammte, eingegangen (F.). Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die ursprünglichen Erwägungen bei der Schaffung von § 1681 RVO im Rahmen des Sozialgerichtsgesetzes noch tragen (G.).

117 Auch das Bundesverfassungsgericht billigt konkreten Vorstellungen, die von Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften über die Bedeutung einer Bestimmung geäußert werden, zu, - auch wenn sie keine bindende Anleitung darstellen - für die Sinnermittlung durchaus erhellend zu sein, so BVerfG v. 11.6.1980, BVerfGE 54, 277, 298; ebenso *Larenz*, Methodenlehre, S. 165; vgl. dazu bereits oben, Einleitung, C. I. 1.

118 BGBl. I S. 1239, ber. S. 1326.

119 Vgl. *Bleckmann*, JuS 2002, 942, 945.

B. Entstehungsgeschichte des § 1681 § RVO

I. Ausgestaltung als Ermessensvorschrift in der RVO vom 19.7.1911

Der Regierungsentwurf einer Reichsversicherungsordnung vom 12.3.1910¹²⁰ enthielt noch kein Antragsrecht auf Anhörung eines bestimmten Arztes für das Spruchverfahren. Den Ausgangspunkt für die Schaffung von § 1681 RVO bildete das Verwaltungsverfahren. Im Feststellungsverfahren der Unfallversicherung musste bereits nach dem damals geltenden Recht der behandelnde Arzt des Versicherten gehört werden, was der Regierungsentwurf auch in die RVO zu übernehmen vorsah. Im Gesetzgebungsverfahren wurden von der zuständigen 16. Kommission¹²¹ weitere ähnliche Vorschriften für das Einspruchsverfahren sowie für andere Versicherungszweige beschlossen. Schließlich wurde das Antragsrecht auch in das Spruchverfahren vor dem Oberversicherungsamt übernommen, wobei die RVO vom 19.7.1911¹²² die Anhörung dort zunächst in das Ermessen des Oberversicherungsamtes stellte.

1. Ursprung im Verwaltungsverfahren

a) Unfallversicherung

aa) Feststellungsverfahren

Im Rahmen des Feststellungsverfahrens durch die Berufsgenossenschaften über Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung sah § 1564 des Regierungsentwurfs¹²³ folgendes vor:

„I. Soll auf Grund eines ärztlichen Gutachtens die Entschädigung abgelehnt oder nur eine Teilrente gewährt werden, so ist vorher der behandelnde Arzt zu hören, wenn er nicht schon ein ausreichendes Gutachten erstattet hat.

II. Steht der behandelnde Arzt zu dem Versicherungsträger in einem nicht nur vorübergehenden Vertragsverhältnis, so ist auf Antrag ein anderer Arzt zu hören.“

Diese Regelung sollte für die gesamte Unfallversicherung die bis dahin geltenden Einzelnormen der § 69 Abs. 3 des Gewerbe-Unfallversicherungsgesetzes, § 75 Abs. 3

120 Verhandl. d. RT, Bd. 274, Nr. 340 d. Drucks.

121 Die Kommissionen entsprachen den heutigen Ausschüssen. Die Bezeichnung wurde in der 13. Legislaturperiode des Reichstags des Kaiserreichs geändert. Bis einschließlich Bd. 318 der Verhandl. d. RT (Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Drucks. Nr. 283 bis 402) findet sich die Bezeichnung „Kommission“, ab dem 319. Bd. (Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Drucks. Nr. 403 bis 507) ist von „Ausschüssen“ die Rede.

122 RGBl. 1911, Nr. 42, S. 509 ff., im Folgenden: RVO-1911.

123 Im Folgenden: Reg.-E.